

Mit der am 19. März 1812 verkündeten Verfassung von Cadiz wurde die spanische absolutistische Monarchie zum ersten Mal in eine konstitutionelle Monarchie umgewandelt. Außer Frage steht, dass die Verfassung von 1812 große Bedeutung für die spanische Verfassungsentwicklung als Vorläufer und Gedankengeber der konstitutionellen Monarchie hatte und man ihre Spuren bis heute in der aktuellen spanischen Verfassung von 1978 findet. Doch auch die europäische und iberoamerikanische Verfassungsgeschichte wurde durch die für die damalige Zeit sehr liberalen Vorstellungen in der Verfassung beeinflusst.

Con la Constitución Española de Cádiz, promulgada el 19 de marzo de 1812, la monarquía absoluta española se convirtió por primera vez en una monarquía constitucional. La importancia de dicha carta magna en el desarrollo constitucional español, como precedente e inspiradora de la monarquía constitucional, está fuera de discusión, y su rastro se puede seguir hasta nuestros días en la Constitución Española de 1978. Pero también la historia constitucional europea e iberoamericana se nutrió de las ideas, muy liberales para su tiempo, de las Cortes de Cádiz.



ISBN: 978-3-86646-421-6



9 783866 464216

Rechtskultur Wissenschaft

Czeguhn/Puértolas (Hg.): La Constitución española de 1812

Czeguhn/Puértolas (Hg.)

Die spanische Verfassung von 1812

Der Beginn des europäischen Konstitutionalismus

La Constitución española de 1812

El comienzo del constitucionalismo europeo



Rechtskultur Wissenschaft

Rechtskultur Wissenschaft

Band 14

Herausgegeben von
Martin Löhnig (Regensburg) und Ignacio Czeguhn (Berlin)

Ignacio Czeguhn und Francesc Puértolas (Hg.)

Die spanische Verfassung von 1812
Der Beginn des europäischen Konstitutionalismus

La Constitución española de 1812
El comienzo del constitucionalismo europeo

Bibliografische Informationen der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte Daten
sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.
ISBN: 978-3-86646-421-6

©2014 Edition Rechtskultur
in der H. Gietl Verlag & Publikationsservice GmbH, Regensburg
www.gietl-verlag.de / www.edition-rechtskultur.de
Satz und Gestaltung: Simon Naczinsky und Thomas Hornberger, Regensburg
ISBN: 978-3-86646-421-6

VORWORT

Mit der am 19. März 1812 verkündeten Verfassung von Cadíz wurde die spanische absolutistische Monarchie zum ersten Mal in eine konstitutionelle Monarchie umgewandelt. Außer Frage steht, dass die Verfassung von 1812 große Bedeutung für die spanische Verfassungsentwicklung als Vorläufer und Gedankengeber der konstitutionellen Monarchie hatte und man ihre Spuren bis heute in der aktuellen spanischen Verfassung von 1978 findet. Doch auch die europäische und iberamerikanische Verfassungsgeschichte wurde durch die für die damalige Zeit sehr liberalen Vorstellungen in der Verfassung beeinflusst.

Der in Berlin veranstaltete Kongress wollte zum 200jährigen Bestehen der Verfassung interdisziplinär beleuchten wie der gegenwärtige Forschungsstand ist. Aus den Beiträgen der Vortragenden ist dieser Tagungsband entstanden, der sowohl die europäische, als auch die globale Bedeutung dieser Verfassung unterstreicht.

Die spanische Verfassung des Jahres 1812 war in Geltung vom 19. März 1812 bis zum 4. Mai 1814, vom 10. März 1820 bis zum 1. Oktober 1823 und vom 13. August 1836 bis zum Inkrafttreten der Verfassung des Jahres 1837. In ihrer ersten Phase war die Anwendung begrenzt durch die französische Besatzungsmacht. Sowohl der Krieg gegen Frankreich als auch die Abwesenheit des Monarchen bestimmten diese Etappe. In ihrer zweiten Phase hat die spanische Verfassung in der Praxis Anwendung gefunden. In diesen Jahren ist der Text der Verfassung ein sehr liberaler und moderner, der allerdings mit den noch vorhandenen alten Strukturen des Ancien Régimes nicht in Einklang zu bringen war. Die politischen Auseinandersetzungen in dieser Zeit trugen das Ihrige dazu bei, dass die Verfassung auch in dieser Etappe nicht fehlerfrei umgesetzt wurde.

Mit dem Wiederinkrafttreten der Verfassung von Cádiz im Jahre 1820 verwandelte sich die Verfassung zu einem programmatischen Text des Liberalismus auf dem Kontinent oder wie es Ferrando geschrieben hat, in einen „politischen Mythos, der die Befähigung hatte, die europäischen Eliten gegen ihre Könige aufzubringen“. Die Verfassung diente, unter anderem, dem Texto Fundamental in Portugal des Jahres 1822 als Modell. In Italien hatte sie bei der Revolution in Piemont des Jahres 1821 ihre größte Auswirkung. Darüber hinaus diente sie mehreren lateinamerikanischen Staaten als Vorbild, als Beispiel sei hier die Verfassung Perus des Jahres 1823 genannt.

Dieser Tagungsband möge auch im Rahmen einer Europäischen Verfassungsgeschichte an diese liberale Verfassung des 19. Jahrhunderts erinnern.

Ignacio Czeguhn, Berlin

INHALT

<u>WALTHER L. BERNECKER</u> <u>GRANDEZA Y MISERIA DEL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL EN EL SIGLO XIX</u>	9
<u>MARIETA CANTOS CASENAVE</u> <u>LA OPINIÓN PÚBLICA EN EL CONTEXTO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1812</u>	19
<u>RICARDO GÓMEZ RIVERO</u> <u>THE COUNCIL OF STATE IN THE CONSTITUTION OF CADIZ</u>	31
<u>MARTIN LÖHNIG</u> <u>„UEBRIGENS SCHEINT DIE NATION EINER SOLCHEN VERFASSUNG NICHT REIF ZU SEYN“ – ENTSTEHUNG UND SCHEITERN DER VERFASSUNG VON CÁDIZ IM SPIEGEL DER BAYERISCHEN PRESSE</u>	39
<u>JOSÉ MARTÍNEZ</u> <u>DER BEITRAG DER VERFASSUNG VON CADIZ ZUR EUROPÄISCHEN VERFASSUNGSÜBERLIEFERUNG</u>	51
<u>ULRIKE MÜSSIG</u> <u>DIE CORTES-VERFASSUNG IM KONTEXT DES EUROPÄISCHEN FRÜHKONSTITUTIONALISMUS</u>	65
<u>RAMÓN M^a. ORZA LINARES</u> <u>LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1812, EL PRIMER INTENTO DE LIMITAR EL PODER DEL REY</u>	87
<u>JOSÉ ANTONIO PÉREZ JUAN</u> <u>FREEDOM OF THE PRESS IN THE CORTES OF CADIZ</u>	103
<u>JOSEFA DOLORES RUIZ RESA,</u> <u>1812: NATIONAL IDENTITY AND POLITICAL EDUCATION IN THE CADIZ CONSTITUTION</u>	117
<u>IGNACIO RUIZ RODRÍGUEZ</u> <u>CONSTITUCIONALISMO GADITANO Y DIPUTACIONES PROVINCIALES EN LAS ESPAÑAS</u>	135

<u>AGUSTÍN SÁNCHEZ ANDRÉS</u> <u>LA CRISIS DEL ANTIGUO RÉGIMEN Y EL CONSTITUCIONALISMO GADITANO, 1808-1823</u>	159
<u>ANTONIO SÁNCHEZ ARANDA</u> <u>VOM HÖCHSTEN GERICHT IN ZIVILSACHEN ZUM OBERSTEN GERICHTSHOF SPANIENS: DER LANGE WEG ZU EINER JUSTIZUNABHÄNGIGKEIT (1812-1838)</u>	175
<u>ALBERTO RAMOS SANTANA</u> <u>1808-1810. LA NACIÓN REASUME LA SOBERANÍA.</u>	191
<u>IGNACIO SOTELO</u> <u>REALIDAD SOCIOECONÓMICA Y CONSTITUCIONALISMO EN EL SIGLO XX</u>	213

Grandeza y miseria del constitucionalismo español en el siglo XIX

Walther L. Bernecker, Erlangen

La celebración del bicentenario de la apertura de las Cortes de Cádiz y de la proclamación de la Constitución de 1812 ha traído consigo, en muchos casos, una entusiasta lectura historiográfica, política y cultural de ese momento al situarlo como punto inicial de una línea nítida que conduce directamente al presente constitucional español, de lo que se deriva, por tanto, una imagen que posiciona a los españoles de hoy como hijos políticos de ese período gaditano.¹ Así, p.ej. en marzo de 2012, en las fiestas del aniversario constitucional, el Rey Juan Carlos destacó la capacidad inspiradora del texto de 1812 diciendo: „En la labor de los diputados de Cádiz, realizada en un difícil trance histórico, podemos encontrar la referencia y la inspiración necesarias para afrontar las serias dificultades por las que nuestro país atraviesa en la actualidad.“²

Frecuentemente, a la Constitución de 1812 se le llama simplemente la Constitución de Cádiz. Está plenamente justificado llamar a la Constitución de 1812 la Constitución de Cádiz, pues esta Carta Magna en muchos sentidos representa esta ciudad extraordinaria. Cádiz era en aquellos momentos una ciudad burguesa, próspera y mercantil, con el puerto más concurrido de España desde el siglo XVIII, que la convirtió en un gran centro comercial con América. Destacaba la educación de los gaditanos con estilo no cortesano sino de „personas de alto comercio“, destacaba también la abundancia de la prensa. Más de un historiador argumenta que sólo en aquella ciudad tan separada en su nivel de desarrollo de la gran península española fue posible la Constitución de 1812. Cádiz fue durante todo el siglo XIX una ciudad burguesa y liberal; en ella se organizó, en 1820, el levantamiento de Riego; en ella se agotó, unos años más tarde, la resistencia a la invasión francesa del Duque de Angulema; y en ella se anunció, en 1868, la caída de Isabel II. Cádiz trajo el régimen constitucional a España y lo hizo en plena Guerra de la Independencia, por eso se convirtió en uno de los elementos que servirían para forjar el sentimiento nacional español.

Entre 1808 y 1814 se acumuló en España una secuencia vertiginosa de acontecimientos: desde un „motín“ preparado por la fracción de palacio del que más tarde sería Fernando VII, pasando por la sustitución de la familia reinante de los Borbón por otra, la Bonaparte; un levantamiento que inició una guerra, que en parte fue guerra civil y en parte internacional; un vacío de poder en la zona insurgente, por ausencia de la familia real, que desembocó en una convocatoria de Cortes; una Constitución, que sería el primer esfuerzo democrático de la España contemporánea; una serie de medidas revolucionarias, tendentes a destruir o modificar radicalmente las estructuras del Antiguo

¹ Para lo que sigue, cf. Fernando Durán López / Diego Caro Cancela (eds.): *Experiencia y memoria de la revolución española (1808-1814)*. Cádiz 2011.

² „El Rey destaca la capacidad inspiradora del texto de 1812“, en: *El País*, 20-III-2012, p. 13.

Régimen; un estallido del imperio americano, que acabaría generando una veintena de nuevas naciones independientes en América; y, finalmente, el nacimiento de una nueva cultura política a la que se llamó „liberal“, que marcaría todo el siglo siguiente.

Este complejo conjunto ha sido elevado a mito fundacional, por considerarlo el origen de la moderna nación española³; y se ha presentado como un unánime levantamiento popular contra un intento de dominación extranjera, como una guerra de „españoles“ contra „franceses“; como un intento simultáneo de liberación frente a toda tiranía interna o externa. Como relato mítico que es, se ha cargado de héroes y mártires que sirvieron de fundamento a la sociedad española. Hace algunos años ya que José Álvarez Junco consideró la Guerra de la Independencia y su narrativa posterior como uno de los mitos fundacionales del nacionalismo español decimonónico. Efectivamente, el conflicto bélico contra los franceses y, más tarde, las Cortes de Cádiz marcaron decisivamente la evolución de la España contemporánea, porque descompusieron de manera irreversible las estructuras del Antiguo Régimen en España, pese a que la vuelta del absolutismo en 1814 alargó la agonía de éste durante dos décadas más.

Así p.ej. desde su exilio londinense, en 1810 José Blanco White escribió en su periódico *El Español* que cuando España alzó el grito de la independencia, sola entre las naciones del continente que habían sido ya esclavizadas o iban a serlo bien pronto, todos los amantes del bien volvieron admirados los ojos hacia ella. Como se puede constatar, la independencia figuraba como objetivo supremo. Incluso los invasores franceses lo reconocieron así, pues en el *Diario de Madrid* publicaron su firme intención de respetar la independencia de España. Su correlato fue la idea de nación, en cuanto sujeto efectivo del proceso de liberación: liberación de la ocupación francesa y liberación del despotismo ministerial de la era Godoy. La invasión francesa había producido un efecto nacional, al cobrar conciencia los españoles, por encima de sus diferencias regionales, de que formaban parte de un sujeto colectivo con identidad propia. A esto hay que añadir la valoración negativa del absolutismo, y ésta llevó a reivindicar un régimen asentado sobre la libertad política. El fin último de las Cortes que se elegían, era elaborar una „sabia Constitución“. De esta manera quedaban sentados los fundamentos del período constituyente que culminaría en marzo de 1812.

Las investigaciones recientes arrojan muchas dudas sobre este relato canónico. Si bien el apoyo popular a la causa antifrancesa fue generalizado, no está claro que dominara entre los sublevados la motivación patriótica, sino la reacción contra los abusos y exacciones de las tropas francesas, sumada a la propaganda contrarrevolucionaria de signo monárquico o religioso. Que en muchos casos la religión y el trono fueron más importantes que la „Nación“ no quiere decir que no surgiera en esos años la formulación moderna del sujeto de la soberanía. Por el contrario, la Nación fue la pieza clave de la retórica liberal. Pero es difícil que ese discurso gaditano fuera el resorte movilizador en el resto del país. Por el contrario, es razonable suponer que los argumentos tradicionales sobre el

³ Sobre el concepto de nación en el primer constitucionalismo español, cf. Xavier Arbós: *La idea de nación en el primer constitucionalismo español*. Barcelona 1986.

origen divino del poder dominaran sobre la defensa de la soberanía nacional. Prevalció el policentrismo de una revolución juntista, donde en las principales ciudades cada junta era suprema en su territorio, con la vocación de formar una junta central, encargada a su vez de convocar Cortes constituyentes. El programa respondió al legado de la Ilustración crítica: soberanía nacional, monarquía limitada y leyes sociales dirigidas a sustituir el Antiguo Régimen por un orden liberal. Pero los „desastres de la guerra“ y la pérdida del Imperio continental en América –fin del sueño de la „Nación española de ambos hemisferios“– hicieron inviable la utopía constitucional. Es decir: la modernización política en forma de la Constitución de Cádiz y del liberalismo llegó al mismo tiempo que fueron destruidas las precondiciones que la hicieron posible.

La secuencia de hechos entre 1808 y 1814 inició toda una nueva cultura política.⁴ Uno de sus aspectos consistió, sin duda, en la creación de una imagen colectiva de los españoles como luchadores en defensa de la identidad propia frente a invasores extranjeros. Según esta interpretación, la guerra había dejado sentada la existencia de una identidad española antiquísima y con arraigo popular, una identidad crucial para la construcción nacional. El consenso antifrancés no fue al mismo tiempo un consenso liberal; en Cádiz se notaron las diferencias cuando surgieron las incompatibilidades entre el proyecto liberal, por un lado, y la tradicional hegemonía de la Iglesia, por otro. Los serviles emprenderían, con el clero regular al frente, desde 1812 su cruzada contra el nuevo régimen.

Desde julio de 1813, con la batalla de Vitoria, los ejércitos franceses comenzaron a ceder el territorio replegándose hacia la frontera. A medida que las regiones se fueron viendo libres de tropas tuvo lugar el despertar de grandes territorios españoles a una realidad constitucional, a la que habían sido ajenos hasta ese momento. Desde entonces y hasta mayo de 1814 en que Fernando VII firmó el decreto aboliendo la Constitución y los decretos de la Cámara gaditana, tuvo lugar un proceso de difusión del texto constitucional, el desarrollo de las instituciones contempladas en él y la convivencia ciudadana de acuerdo con las nuevas reglas del juego social emanadas de las Cortes.

Lo más positivo de aquella situación había sido el esfuerzo verdaderamente extraordinario de un grupo de intelectuales y funcionarios para, a la vez que rechazaban someterse a un príncipe francés, adoptar lo mejor del programa revolucionario francés: la Constitución de Cádiz que estableció la soberanía popular, la división de poderes y la libertad de prensa. Como se sabe hoy, fue un esfuerzo fallido, por prematuro, ingenuo, radical y mal adaptado a una sociedad que no estaba preparada para entenderlo. Y eso que la finalidad perseguida por la Constitución fue enormemente encomiable. Después de ser sancionada la Constitución por los diputados en el oratorio de San Felipe Neri, en Cádiz, –escribió el diario liberal *El Conciso* el 19 de marzo de 1812– „el señor presidente pronunció un hermoso discurso, dando el parabién a los representantes de la nación espa-

⁴ Cf. Jean-René Aymes: *La guerra de la Independencia en España (1808-1814)*. Madrid 1974; José María Portillo: *Revolución de nación. Orígenes de la cultura constitucional en España, 1780-1812*. Madrid 2000.

ñola por ser llegado el día tan deseado. La Constitución política que hará por siempre la felicidad de los españoles en ambos hemisferios, y será el asombro de las otras naciones.”⁵

El texto gaditano fue fruto, ya desde los primeros momentos, de un duro debate en torno a su valor y significación como instrumento de transformación dentro de un contexto general de pugna entre lo antiguo y lo nuevo.⁶ En las Cortes de Cádiz, pronto se definieron dos sectores: aquéllos que pensaban en reformas profundas, y los que simplemente pretendían apuntalar lo existente: reformadores o liberales por un lado, inmovilistas por el otro. Las luchas entre liberales y serviles fueron la primera manifestación de una pugna que se extendió por toda España comenzando la escisión ideológica del país en dos talantes que tendrían largo recorrido en la historia española posterior.

De lo que no hay duda es que la Constitución de 1812 ha marcado, de una forma u otra, la historia constitucional de España.⁷ Esto es válido ante todo para la generación de liberales, que tras la muerte de Fernando VII en 1833 afrontaba la tarea de tratar de consolidar la implantación definitiva del liberalismo en España. En plena fase formativa de la dualidad política liberal entre moderados y progresistas, los primeros la ignorarían, repudiarían y la considerarían excesivamente „revolucionaria“ y adelantada a su época, mientras que los segundos, los progresistas, la idealizarían, la convertirían en su bandera y la utilizarían como arma arrojada contra sus rivales políticos. En ese contexto, la Constitución de 1812 se convirtió en un lugar común en los diversos foros de discurso político.

Si bien es frecuente afirmar desde un prejuicio nacionalista que la primera Constitución española fue la de Cádiz, hay que decir que esta posición en la vida constitucional española puede reclamarla el Estatuto aprobado en Bayona en 1808, con el que se pretendió legitimar el nuevo orden político creado un par de meses antes por la abdicación de los Borbones a favor de Napoleón, quien, en uso de su soberanía, designó poco después a su hermano José „Rey de las Españas y de las Indias“. En la redacción del Estatuto intervino una junta de notables españoles „afrancesados“ que veían en la ocupación militar francesa una posibilidad de modernizar la monarquía española sin los peligros de la revolución.

El Estatuto se inspiraba en el principio monárquico, que recogía de forma explícita su preámbulo. En coherencia con este principio, la mayoría de la Junta de Bayona concibió el Estatuto como una carta otorgada, que emanaba en exclusiva de la voluntad del Rey. Sólo una minoría sostuvo su carácter pactado, más acorde con el tradicional derecho público español. El Estatuto situaba en el centro del Estado al monarca, auxiliado por unas Cortes estamentales y meramente consultivas.

A pesar de su carácter autoritario, el Estatuto reconocía por otro lado la libertad individual frente a detenciones arbitrarias, la libertad de imprenta, la igualdad fiscal y de fue-

⁵ Cita apud Jacinto Antón: „¡Viva la Pepa!“, en: *El País Semanal*, 17-III-2012, p. 43.

⁶ Los documentos más importantes del debate constituyente en 1811 y 1812, están recogidos en Fernando Martínez Pérez (ed.): *Constitución en Cortes. El debate constituyente 1811-1812*. Madrid 2011.

⁷ Cf. A. Ramos Santana (coord.): *Lecturas sobre 1812*. Cádiz 2007.

ros, la inviolabilidad de domicilio, la abolición de la tortura, la supresión de privilegios. El Estatuto de Bayona sólo se aplicó en la España ocupada por los franceses y aún así de forma muy imperfecta, debido a la guerra. Además, su artículo 143 prescribía la gradual entrada en vigor de esta Constitución a través de sucesivos edictos regioes, que nunca llegaron a aprobarse. En realidad, la principal contribución del Estatuto a la historia constitucional de España consistió en haber alentado la aprobación de la Constitución de 1812, su contrapunto „patriótico“ y liberal.⁸

Para los diputados en las Cortes de Cádiz sólo había dos modelos constitucionales válidos: el británico y el francés de 1791. Algunos aspectos del modelo británico eran altamente estimados por los constituyentes de Cádiz, pero había otros que resultaban incompatibles con su proyecto revolucionario, como la extensión de la prerrogativa regia y el carácter aristocrático de la Cámara de los Lores. Muchas ideas de destacados diputados liberales procedían del iusnaturalismo racionalista (Locke, Rousseau), de Montesquieu y de la cultura enciclopedista. Esta influencia foránea se mezcló con la del historicismo nacionalista medievalizante desde el que se pretendía engarzar las nuevas ideas constitucionales con los códigos medievales de los reinos hispánicos.⁹ No resulta extraño, pues, que para muchos diputados liberales el más influyente modelo constitucional extranjero, aunque se cuidasen mucho de reconocerlo, fuese el que se había vertebrado en Francia entre 1789 y 1791, basado en la soberanía nacional y en una concepción muy rígida de la división de poderes. De acuerdo con estos principios, la Constitución convertía al monarca en siervo de unas Cortes unicamerales, elegidas por un amplio cuerpo electoral, aunque de modo indirecto.

Ahora bien, la Constitución de Cádiz no fue un mero trasunto de la de 1791. En realidad, la Constitución de 1812 estaba impregnada de un fuerte contenido católico, inexistente en la de la nación francesa. El código doceañista carecía, además, de una declaración de derechos, si bien reconocía a lo largo de su articulado algunos derechos individuales consustanciales al constitucionalismo liberal, como la protección de la propiedad, la prohibición de la tortura, la inviolabilidad de domicilio, la libertad de imprenta o la igualdad de todos los españoles ante la ley. Todos estos derechos se concebían como „naturales“, sólo transformados en derechos „positivos“ mediante el necesario concurso del futuro legislador.

Es llamativo que no se garantizara la libertad religiosa, sino al contrario se consagró la confesionalidad católica del Estado de manera rotunda y excluyente.¹⁰ Se trataba de una dolorosa concesión de los diputados liberales a los diputados realistas y, en realidad, a los sentimientos mayoritarios de los españoles, con el propósito de asegurar la perviven-

⁸ Acerca del Estatuto de Bayona, cf. Walther L. Bernecker / Sören Brinkmann: „Spanien“, en: Peter Brandt et al. (eds.): *Handbuch der europäischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert. Institutionen und Rechtspraxis im gesellschaftlichen Wandel*. Bd. 1: Um 1800. Bonn 2006, pp. 601-639, ante todo pp. 606-610.

⁹ Cf. Santos Juliá: *Historia de las dos Españas*. Madrid 2002, p. 24.

¹⁰ Cf. Vicente Cárceles Ortiz (ed.): *Historia de la Iglesia en España*. Vol. 5. Madrid 1979; William J. Callahan: *Iglesia, poder y sociedad en España, 1750-1874*. Madrid 1989.

cia de la Constitución frente a una reacción absolutista, auspiciada por el clero. Como se sabe, de bien poco sirvió tal concesión.

El restablecimiento del absolutismo en 1814 provocó un primer exilio, que se prolongó hasta 1820, durante el cual destacados liberales se refugiaron en Inglaterra y Francia. Durante este primer exilio ya se manifestó un alejamiento de la Constitución de Cádiz por parte de algunos liberales en contacto con las nuevas ideas imperantes en el resto de la Europa Occidental tras la derrota de Napoleón. Durante el llamado „Trienio Constitucional“ (1820-1823) se puso de relieve la extrema dificultad de vertebrar la monarquía prevista en la Constitución de 1812. El enfrentamiento entre las Cortes del Trienio, el Rey y los ministros resultaba inevitable, agravado por la rígida separación de poderes que establecía la Constitución. A la inestabilidad política contribuyó también de manera decisiva la división que se produjo en el seno del liberalismo entre los moderados, partidarios de llegar a un acuerdo con los sectores menos cerriles de la nobleza y del clero, y los exaltados, dispuestos a radicalizar la revolución. A esto hay que añadir que la situación internacional era muy adversa para el mantenimiento del Estado constitucional en España.

Tras el restablecimiento del absolutismo en septiembre de 1823, con la inestimable ayuda de los „cien mil hijos de San Luis“, el éxodo liberal fue mayor que el de 1814. Y este segundo exilio liberal supuso, más todavía que el primero, un auténtico puente cultural entre Europa y España, a cuyo través continuaron penetrando las nuevas corrientes del pensamiento post-revolucionario. La experiencia del Trienio y la de los dos exilios modificaron de manera considerable el programa constitucional del grueso del liberalismo español. Así, tras la muerte de Fernando VII, en 1833, la mayoría de los liberales, tanto moderados como progresistas, manifestó sin ambages la necesidad de llevar a cabo una profunda reforma de la Constitución de 1812, con el objeto de acompasar el rumbo político del país al nuevo „espíritu del siglo“.

Tras la muerte de Fernando VII se hicieron ya visibles dos formas de entender la política liberal en términos moderados y progresistas, herederos de la bipolaridad política de las Cortes del Trienio Constitucional (1820-1823) en términos doceañistas y veinteañistas. El primer grupo abogaría por la consolidación del liberalismo de manera transaccional, tranquila, articulando una alianza estratégica con las clases procedentes del Antiguo Régimen dispuestas a apoyar el nuevo sistema y huyendo de los desmanes revolucionarios; mientras que el segundo defendería un desarrollo en mayor profundidad del liberalismo sin renunciar a la estrategia insurreccional, además de considerarse los „únicos“ y „auténticos“ patriotas liberales, lo que les proporcionaba un nexo común con la primera generación gaditana del liberalismo, es decir los doceañistas. La actitud progresista se caracterizaría, con respecto a la Constitución de 1812, por una postura reformista y de posibilismo político en función de cada coyuntura concreta. La presencia constante del referente gaditano se manifestó en muchas iniciativas legislativas de los progresistas conducentes a restaurar elementos en materia de libertades, reivindicando la libertad de imprenta, derechos y obligaciones políticas, igualdad ante la ley, seguridad personal de los ciudadanos, inviolabilidad de la propiedad, en conjunto un repertorio de

peticiones incluidas en el texto gaditano. La estrategia política progresista tuvo un carácter dual. Ante la imposibilidad del acceso al poder y a la implementación reformista por la vía legal, la insurreccional debía surtir ese mismo efecto. Así p.ej. la insurrección generalizada en el país en 1836 tendría como punto nodal la Constitución de 1812, activando todos los resortes discursivos para potenciar la idealización de este referente. La Constitución proporcionó a la oposición progresista una cohesión y un apoyo ideológico que, sin ella, difícilmente hubiera conseguido.

Salvo un brevísimo paréntesis republicano, en España se mantuvo la monarquía constitucional desde 1834 hasta 1923. Durante estos noventa años, Gran Bretaña se convirtió en el principal referente constitucional. La interpretación del modelo británico por parte de los liberales españoles, no fue, sin embargo, coincidente. Los moderados, autores del Estatuto Real de 1834 y de las Constituciones de 1845 y 1876, que descansaban en la soberanía del Rey y las Cortes, pilares de una supuesta Constitución histórica de España, veían en Gran Bretaña una monarquía constitucional, en la que la dirección política del Estado recaía en el monarca y en las dos Cámaras del parlamento. Los progresistas y los demócratas, que impulsaron las Constituciones de 1837, 1856 y 1869, fieles al principio de soberanía nacional, consideraban en cambio, que Gran Bretaña era una monarquía parlamentaria, en la cual las riendas del poder estaban en manos de un gobierno responsable sobre todo ante los Comunes y en definitiva ante el cuerpo electoral. Es preciso reconocer que en España nunca llegó a articularse en el siglo XIX una auténtica monarquía parlamentaria.

Los progresistas harían suya una línea argumental que interpretaba las constituciones „avanzadas“, ante todo la Constitución de 1837, como heredera de la de 1812, trazando una línea de conexión directa entre ambas, resultado de la aplicación de reformas ajustadas a las nuevas circunstancias contextuales. Acentuar la conexión entre las constituciones de 1812 y 1837 era una cuestión tan importante para los progresistas como la conexión entre la primera generación gaditana de liberales y los liberales progresistas de la década de los treinta, quienes se arrogaban como únicos y exclusivos herederos de dicha primera generación, planteando la relación dicotómica entre progresista (equivalente a patriota y liberal) versus moderado (equivalente a antipatriota y antiliberal). Y también en los años siguientes, los progresistas continuarían cultivando una imagen cercana y complaciente con la Constitución de 1812, mientras que los moderados conformaron el discurso más distante a la Constitución de 1812.

La Constitución había sido obra de los españoles de ambos hemisferios y estuvo en vigor también en Hispanoamérica. El Estado de Derecho y el sistema representativo llegaron de la mano de los constituyentes de Cádiz que los unieron a la forma política de la monarquía española. Sus ideas básicas fueron un referente del liberalismo durante todo el XIX. Los pueblos afectados por la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, fueron varios en la Península Ibérica y múltiples en América y Asia. Por entonces, la Constitución se imprimió sólo en castellano, pero también se hizo pública oralmente, por lo usual mediante predicación en las iglesias, ya en catalán, en euskera o en gallego,

ya en náhuatl, en quechua o en guaraní, ya en otras lenguas vivas por el dilatado espacio de aquella monarquía. La Constitución de 1812 se promulgó para toda ella.

La Constitución partía de la premisa de una Nación Española en singular, pero compuesta por pueblos plurales, para cuya composición preveía un sistema complejo de instituciones representativas, mediante elecciones en diversos grados. Los ayuntamientos constituirían el mundo de la pluralidad; y las Cortes, como parlamento de la Nación, representarían la institución de la unidad. La Constitución tuvo validez para España y para América considerando ciudadanos tanto a europeos españoles como a americanos españoles e indígenas, españoles todos. Ahora bien: ni las mujeres ni la población afroamericana tenían acceso a la ciudadanía. Son extremos que conviene dejar registrados.

Los liberales de las Cortes eran hombres jóvenes cuya mayoría de edad coincidió con el levantamiento de 1808. Eran idealistas, apasionados, influidos por los enciclopedistas franceses. Muchos de ellos fueron expresión del intelectual-político que tanto abundaría posteriormente en España. Y muchos se distinguieron por su brillante oratoria con gran carga retórica. Y esta Constitución sigue siendo símbolo de libertad política y de unidad nacional. Y no fue, como se ha afirmado alguna vez, simple imitación de la francesa de 1791. Carlos Marx fue de los primeros en explicar que eran las instituciones y tradiciones españolas las que inspiraban los principales principios de la Constitución. También se ha dicho que con ella nació un constitucionalismo euromediterráneo que logró cierta originalidad enlazándose con la tradición de la monarquía española.

Las grandes motivaciones de los diputados gaditanos fueron contra el despotismo y los privilegios de la realeza, así como contra las prerrogativas del clero. Quisieron poner punto final al Absolutismo y elaboraron la primera Constitución liberal no ya de España, sino de Europa que sirvió de modelo a las constituciones de otros países. Con esta Constitución nació España como nación de ciudadanos.¹¹ El Doceañismo no sólo fue la Constitución de 1812, obviamente, sino su plasmación social en la diversa realidad de la monarquía hispana, su interpretación por las diversas clases sociales y su mitificación por las clases populares y medias, a la cual contribuyó la obstinada reacción absolutista que tuvo lugar en 1814 y de nuevo en los años veinte del siglo XIX.

Por otro lado, la idea constitucional adquirió en España en el siglo XIX el rasgo característico de la inestabilidad. Incluso se ha afirmado que la Constitución no ha existido en la práctica. Jaime Balmes incidió con dureza en esta debilidad del liberalismo hispánico, que convirtió la Constitución con demasiada frecuencia en un mero texto formal sin vigencia ni aplicación, pronto sustituido por otro de distinto signo. Como se puede apreciar, „grandeza y miseria del constitucionalismo español en el siglo XIX“ –título de la se-

¹¹ Josep M. Fradera es muy escéptico en cuanto a la diferenciación entre „súbdito“ y „ciudadano“, resaltando que „todo ciudadano moderno es por definición y al mismo tiempo súbdito del Estado“, prosiguiendo: „La idea de un ciudadano como expresión de unos derechos inalienables (aunque no explícitos) desaparecerá junto con la Constitución de 1812, antes ya de su sustitución por la mucho más moderada de 1837, y así sucesivamente hasta el presente (puesto que en la de 1978 conviven „españoles“, „personas“ y „ciudadanos“ en importancia descendente). El ciudadano de 1812 recordaba demasiado a su precedente del momento revolucionario francés.“ Cf. Josep M. Fradera: „El legado de 1812 revisado“, en: *El País*, 30-VII-2012, p. 27.

sión en la que se presentaron estas reflexiones– ya se reflejan en la Constitución misma de 1812.

La opinión pública en el contexto de la Constitución de 1812¹

Marieta Cantos Casenave, Cádiz

I. JUSTIFICACIÓN.

En no pocas ocasiones sucede que el prestigio que rodea a determinado texto parece anular el interés por todo lo anterior o ulterior al mismo. Es el caso de la Constitución promulgada en Cádiz el 19 de marzo que, considerada como texto fundacional del liberalismo español y examinada también por su –siempre relativa– repercusión en Europa y América, parece haber absorbido el interés de expertos constitucionalistas y de buena parte de los historiadores que, con honrosas excepciones, se han aproximado a su estudio en estos últimos años. No obstante, a poco que se examine no solo el producto resultante, el texto constitucional, sino el proceso que le dio origen, podrá comprobarse que tanto o más importa la coyuntura y el contexto en que nació la Constitución de 1812.

Si es cierto que algunos de los protagonistas de este largo proceso no fueron conscientes del rumbo de los acontecimientos, de los derroteros del cambio, es más que evidente que otros fueron lúcidos responsables de la deriva que querían imprimir a tan ansiada transformación de la sociedad española, porque desde tiempo atrás eran conocedores de la situación crítica en que pervivían las formas del Antiguo Régimen, eran sabedores de la necesidad de introducir reformas en un sistema esclerotizado y, por tanto, eran impulsores avisados de pequeñas novedades que supieron imprimir al socaire de determinados acontecimientos, sin que, al menos al principio, las autoridades más apegadas al absolutismo borbónico las rechazaran por su carácter innovador.

Los sucesos de El Escorial evidenciaron, además, el descontento por el creciente poder de Godoy, a quien Carlos IV había concedido el tratamiento de Alteza Serenísima, lo que fue interpretado por el partido fernandino como un intento de apartar al príncipe de Asturias del trono y derivó en una conspiración contra el rey. La abdicación de Carlos IV en Fernando VII, su inmediato desacuerdo y la designación de Napoleón como árbitro de la disputa, que resolvería la cuestión entregando la corona a su hermano José Bonaparte fue lo que, en realidad, terminó de revolucionarlo todo. Por eso, esta cesión de la soberanía a una dinastía extranjera fue inmediatamente rechazada, al ser interpretada como ilegal e infamante, por el pueblo español, y provocaría que el movimiento juntista – véase el análisis de Ramos Santana – decidiera constituirse –en cada una de sus variadas y diversas manifestaciones locales o provinciales– en representante de ese pueblo y detentador de una soberanía en cuyo nombre pretende actuar. No es objeto de este estudio, no

¹ Este trabajo se inscribe en el marco de los siguientes proyectos: Proyecto de Excelencia Las Cortes de Cádiz y la revolución liberal en Andalucía e Iberoamérica. Un marco comparativo del Plan Andaluz de Investigación (HUM5410). Proyecto Cádiz escuela política: opinión pública, ciudadanía y cultura política en Andalucía (1810-1845), del Centro de Estudios Andaluces de la Junta de Andalucía.

obstante, el análisis de ese proceso clave y complejo de reasunción soberanista, sino de la coyuntura que la hizo posible.

II. EL NACIMIENTO DE LA OPINIÓN PÚBLICA Y LA LEY DE IMPRENTA.

En este orden, desde luego, es fundamental entender que la crisis dinástica a la que acabamos de aludir da lugar a una guerra y que ambas cuestiones son difíciles de explicar a un pueblo, al que se le exige que no oponga resistencia al ejército de ocupación, al que se le pide seguir considerándolo aliado –al menos, hasta mediados de mayo–, lo mismo que es difícil hacer comprender a un pueblo que sus reyes hagan dejación de su función soberana para entregarle la corona a un rey extranjero. De aquí que, para convencer a la población y vencer su resistencia a tales novedades, se haga necesario fomentar, precisamente, lo que hasta la fecha se había tratado de coartar, de ahogar en sus más inocentes manifestaciones, esto es, una opinión pública, que ahora se necesita alentar, para, desde luego, tenerla a su favor y utilizarla frente al enemigo.

Una opinión que, a lo largo del siglo XVIII, había conocido tímidas manifestaciones, que sólo podían circular en la clandestinidad –o en los ámbitos privados, amistosos o familiares–, y que solo, muy de vez en cuando, podía salir a la luz pública en la naciente prensa periódica, revestida de crítica erudita, al trasluz de la reseña de los conocimientos que de la ciencia europea iban conociéndose en nuestro país. Ese nacimiento de la opinión pública, que tan acertadamente estudió Habermas², se produce también en España, aunque de forma más timorata que en otros lugares de Europa.

Como ha demostrado Maestrojuán³, la coyuntura bélica implicó también, pues, un cambio del paradigma comunicativo y, aunque a veces los manifiestos juntistas puedan percibirse como voces independientes y faltas de todo control, no siempre fueron espontáneos y, en todo caso, las autoridades pronto entenderán que la fuerza empleada por la propaganda francesa –como recuerda la proclama de Sevilla que comentaré más adelante–, para tratar de encontrar aliados entre el pueblo español y atraerlos a sus filas, solo podrá ser combatida en el mismo terreno publicístico; de modo que, lo que hasta entonces había sido un proceso comunicativo unidireccional –del gobierno del rey a sus vasallos– ahora se transforma en un proceso multidireccional –en sentido tanto vertical, de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, y horizontal, entre unos “paisanos” y otros–, pues se trata de una “guerra total”, una contienda de la que nadie puede –ni debe– quedar al margen, una lucha en la que tanto las autoridades civiles como las eclesiásticas demandaban la cooperación y las voces de toda la Patria.

En este sentido, como buena parte del pueblo, de esta nueva nación que quiere ser construida, está constituida por un vulgo analfabeto, necesariamente cobra nueva fuer-

² Jürgen Habermas, (1986), *Historia y crítica de la opinión pública*, Gustavo Gili, México.

³ Francisco Javier Maestrojuán Catalán, *Ciudad de vasallos, Nación de héroes (Zaragoza: 1809-1814)*, Institución «Fernando el Católico», Zaragoza, 2003, pp. 581-589.

za la cultura oral –y, también la visual–, a fin de que esta publicidad patriótica sea eficaz y alcance a un público lo más amplio posible. Pero además, no solo había de ocuparse de informar y convencer a ese vulgo analfabeto, sino que, como ya advirtiera Feijoo, debía tratar de que una parte de ese vulgo que estaba en condiciones de salir de esa masa formara parte del público, mediante la divulgación del conocimiento y el destierro de los prejuicios. Esa idea está presente muy pronto en algunos manifiestos y proclamas juntistas, pues es claro a las nuevas autoridades constituidas que, en líneas generales, el pueblo carece de toda instrucción en materia de res publica y que, si quiere su adhesión, necesita explicar su modo de actuar, de aquí que algunos de estos papeles informen explícita o implícitamente sobre estos nuevos procedimientos políticos. Es así como lo que en principio fue una crisis de gobierno doméstico, al tiempo que de independencia frente al invasor, se resuelve en una crisis de soberanía que busca crear un nuevo sujeto político, independiente, que cubra ese vacío de poder.

Aunque existía una legislación relativa a la imprenta, luego recogida en la Real Orden de la Junta Suprema de 27 de agosto de 1809, que mandaba que el ramo de imprentas y papeles públicos estuviera al cuidado del Supremo Consejo de España e Indias, reunido en Sevilla, lo cierto es que dicho Consejo, además de no pocos conflictos de competencias en lo que se refería a publicación de sermones y otros libros eclesiásticos, tuvo muchos problemas precisamente porque las Juntas se negaron a aceptar sus disposiciones (A.H.N., CONSEJOS, 11991, Expediente 19), lo que explica el caudal de proclamas juntistas, de las que luego veremos algunas.

III. LA OPINIÓN TRADICIONAL.

No toda esta publicística planteaba grandes problemas a las autoridades, a excepción de los derivados de una inusitada cantidad, pues, como se observa en los llamamientos de los sectores más tradicionalistas, para muchos la solución a este vacío de poder pasaba simplemente por perseverar en el sistema de gobierno del Antiguo Régimen, pero depurándolo de los vicios con que lo había deturpado Godoy. En este sentido se manifiesta Antonio Capmany, en el Centinela contra franceses (1808), donde denuncia la flaqueza de los últimos gobiernos al permitir la irrupción del filosofismo ilustrado francés (Durán 2010) y propone convertir la lucha en una “guerra de nación” para recuperar “nuestra antigua fortaleza física y moral”, con “nuevas leyes fundamentales, sentadas sobre bases eternas e indestructibles”. A esas leyes se refiere también el autor del Juicio crítico de los documentos publicados por el Real y Supremo Consejo de Castilla: relativos a la abdicación de la Corona de estos reinos, en Napoleón I, Emperador de los franceses, cuando asegura “todo español debe usar de su Libertad, cual se halla escrita en su antigua, sabia y justa constitución. De la conservación de esta depende la felicidad de la Nación” y un poco más adelante: “sabed antes en primer lugar que no queremos variar de constitución ni mudar de monarquía”. En fin, segura: “La felicidad de la España consiste en mantener

única la Religión cristiana, y en hacer que permanezcan sin lesión las propiedades, los fueros, los privilegios y la integridad de las Leyes”⁴.

En esta línea tradicionalista, Frasquita Larrea celebraba, a la altura de 1808, la caída de Godoy, identificado con Amán, esto es un anti-mesías, que había ascendido rápidamente al poder por medio del engaño y la traición; una expresión idéntica a la utilizada, por cierto, en el mencionado Juicio crítico⁵, donde se presenta a Godoy como “otro Amán, cuya arrogancia ha llegado a una hinchazón tal, que intentó privarnos del reino y de la vida”. Porque el primer Amán es Bonaparte, como recuerda la habanera autora de otra proclama⁶.

Y es que, como ya he analizado en otro lugar (Cantos, 2008: 243-245), la retórica de los sermones está en el fundamento de las reacciones y manifestaciones de muchas mujeres, como la proclama Una Española en nombre de todas las de su sexo⁷, firmada el 26 de julio de 1808 por Catalina Maurandy y Osorio. En la obra de esta cartaginesa aparece una visión maniquea y providencialista⁸, donde llaman la atención sobre todo las tintas que se cargan sobre el gran mito negativo, Napoleón, sobre ese “monstruo” que se ha comportado como el faraón cuya soberbia –asegura su autora- lo llevó a esclavizar a los hijos de Judá. En esta línea argumental, España aparece como la nueva Israel liberada, y Fernando como el nuevo Moisés que volverá a acaudillar al pueblo elegido de Dios, un pueblo cuyo amor hacia Fernando no ha conocido igual otro soberano⁹.

En aquellas fechas, Frasquita también se gloriaba de que el pueblo se hubiera rebelado contra la tiranía del valido y cifraba la felicidad de la patria en la dignidad, nobleza y

⁴ Lo publica D.D.J.T.R.R.P.B., y se recoge en Demostración de la lealtad española: Colección de proclamas, bandos, órdenes, discursos, estados de ejército, y relaciones de batallas publicadas por las Juntas de Gobierno, o por algunos particulares en las actuales circunstancias, tomo V. Cádiz, Imprenta de Manuel Jiménez Carreño, 1808, pp. 171-199. Curiosamente, en la última página se incluye una advertencia en la que se dice que, al publicarse este juicio, acaba de conocerse que el Consejo de Castilla ha reconsiderado su postura; en este caso, solicita del público que modere su opinión pues no desea enemistarse con nadie.

⁵ Ídem, p. 175.

⁶ Una fiel habanera a sus paisanas. Proclama, en Demostración de la lealtad española: Colección de proclamas, bandos, órdenes, discursos, estados de ejército, y relaciones de batallas publicadas por las Juntas de Gobierno, o por algunos particulares en las actuales circunstancias, tomo VI. Cádiz, Imprenta de Manuel Jiménez Carreño, 1809, pp. 31-34.

⁷ Una Española en nombre de todas las de su sexo, en Demostración de la lealtad española: Colección de proclamas, bandos, órdenes, discursos, estados de ejército, y relaciones de batallas publicadas por las Juntas de Gobierno, o por algunos particulares en las actuales circunstancias, tomo III, Cádiz, Imprenta de Manuel Jiménez Carreño, 1808, pp. 118-119.

⁸ Javier Maestrojuán cita dos textos posteriores, la Oración en la solemne fiesta de gracias a Nuestra Señora del Pilar por la libertad de esta capital [...] celebrada en su Templo Metropolitano el 21 de julio de 1813, por la Junta superior de la misma, por Sebastián Hernández Morejón y el Sermón en acción de gracias por el feliz éxito de las armas españolas y expulsión de los franceses en 1813, que traen una alegoría similar, España es la nueva Israel, Fernando es Moisés, el Mar Rojo es Cádiz, etc. Cf. Ciudad de vasallos, Nación de héroes (Zaragoza: 1809-1814), pp. 631-633. Los mitos a estas alturas de 1813 se hallan bien extendidos.

⁹ Marieta Cantos Casenave, “Las mujeres en la prensa entre la Ilustración y el Romanticismo”, en Marieta Cantos Casenave, Fernando Durán López y Alberto Romero Ferrer (eds.), La guerra de pluma. Estudios sobre la prensa de Cádiz en el tiempo de las Cortes (1810-1814). Tomo III. Sociedad, consumo y vida cotidiana, Universidad de Cádiz, Cádiz, 2008, pp. 161-336.

generosidad de ese pueblo. Años más tarde, cuando la contienda se ha decantado por el bando español y el monarca ha iniciado su viaje de regreso, publica Fernando en Zaragoza. Una visión, donde la escritora vuelve a sostener que ha sido el pueblo el que tras el dos de mayo ha dado la vuelta al desgobierno provocado por Godoy y, con arrojo y valentía, ha tomado el estandarte de la independencia:

Pasaron ya los días en que la relajación del trono y los vicios de sus ministros anulaban las leyes, y con vilipendio de la naturaleza anonadaban al hombre. Sí; pasaron aquellos días funestos en que todo lo infestaba el anhélito de un valido: aquellos días de depravación, que a la sombra del vicio acumularon la hórrida tempestad, cuya explosión aterró al malvado, y dio elasticidad a la nación. Brilló el día dos de mayo, y esparciendo sus rayos por todo el ámbito español, produjo el entusiasmo que ha conquistado la independencia nacional, y la noble lealtad que ha sabido consolidar el trono de los Pelayos.

En todo caso, como aclara el genio que se le aparece a Fernando en esta ensoñación, esa independencia no es óbice para ver en él al rey deseado por el pueblo:

No creas, empero, que sólo el amor te entrega el cetro; el respeto, la obediencia y la sumisión de tus vasallos[], afianzan un trono que no ha podido derribar ni las circunstancias, ni las arterías de los malvados.*

Con estas palabras lo explica Frasquita en nota, al comentar la alocución del genio:

[] Así dijo el genio, sin duda porque Fernando es un Rey, y no solo un superior; y porque los súbditos de Napoleón son esclavos, y los vasallos de Jorge tercero son hombres libres.*

En estas fechas, aún es capaz de reconocer que la Constitución ha servido para luchar contra los abusos de poder del tirano Godoy, aunque reclama el regreso de Fernando VII como un monarca sin limitación de su poder:

Los españoles jamás te reconocerán tirano, y para siempre te juran como a padre amoroso una sumisión sin límites. Lejos del corazón de todo vasallo cristiano esas máximas perversas que debilitando el respeto a los altares y al trono, rompen el resorte de las virtudes humanas, y destruyen la base de la felicidad común.

Más adelante, justificará el rechazo del Monarca a aceptar la Constitución porque no se ajusta ni a la voluntad del pueblo ni a sus costumbres y, aún más, en carta a Blanco White, niega la posibilidad de que cualquier otra nación, incluida la inglesa, pueda dar lecciones al pueblo español:

Vmd. que conoce mi modo de pensar, no puede creer que yo deseo ver a mi Patria esclavizada, ni bajo otro yugo que el de las leyes. ¿Pero no hay medio? ¿ha de ser esclavo el Rey para que no lo sea la nación? Fernando con toda la hombría de bien que lo ha caracterizado desde sus primeros años, rehúsa con firmeza jurar este Código, dando para ellos motivos tan ajenos a su interés individual, como propios al de la Nación. Promete unas instituciones formadas por legítimos representantes de sus pueblos. ¿Han leído esos libelistas el Manifiesto del 4 de mayo? Ah, si hubieran tenido el corazón español, y si hubieran sido testigos de los pasos agigantados con que el jacobinismo nos ha ido precipitando a nuestra ruina, lo hubieran regado con lágrimas de gratitud. ¿Y qué derecho tiene una nación extranjera (y todas las son en mayor grado con respecto a la España porque ninguna la conoce, y mucho menos esos mismos ingleses que tanto tiempo han pisado su suelo, sin haberse identificado ni con sus sentimientos ni con sus costumbres) para desaprobado los procedimientos de nuestro Monarca, cuando toda la Nación le aplaude?¹⁰

Es evidente que el razonamiento de Frasquita sigue muy de cerca el Manifiesto de los Persas o Representación y manifiesto que algunos diputados a las cortes ordinarias firmaron en los mayores apuros de su opresión en Madrid (12 de abril de 1814), donde, como señala la autora en esa misma misiva a Blanco White, “las provincias representaron al Rey en el momento de su llegada para que no jurase ese Código que sus traductores [...] llamaban la obra maestra de la sabiduría humana”. Curiosamente, en dicha Representación, los firmantes se ocupan de justificar su deseo de que Fernando anulara la constitución o que, caso de desear jurarla convocara “Cortes especiales legítimamente congregadas, en libertad, y con arreglo en todo a las antiguas leyes”, para finalizar con una declaración de “la sumisión y fidelidad que juramos a V. R. P. y a nuestras antiguas leyes e instituciones”.

IV. LA OPINIÓN INNOVADORA Y LA REFORMISTA.

Frente a estas propuestas continuistas con una supuesta tradición que liberales y serviles se habían encargado de remontar a las Cortes medievales y que, en todo caso pretendían mantener la esencia del Antiguo Régimen, otras proclamas observan que el sistema de gobierno hace aguas y, particularmente, por ciertas instituciones, como el Consejo de Castilla, que debía haber velado, en ausencia de los reyes, por preservar la soberanía y las leyes que la aseguran. En este sentido, se pronuncia el conocido Grito general de la Nación. Proclama de Sevilla¹¹, firmado en dicha ciudad el 29 de mayo cuando denuncia el comportamiento del citado Consejo, al mandar

¹⁰ «Carta al autor del Español». Cf. Marieta Cantos Casenave (ed.), Los episodios de Trafalgar y Cádiz en las plumas de Frasquita Larrea y «Fernán Caballero», «Colección 1812» nº 3, Diputación Provincial, Cádiz, 2006.

¹¹ Sabino Delgado (ed.), Guerra de la Independencia. Proclamas, bandos y combatientes, Editora Nacional, Madrid, 1978, pp. 70-76.

*obedecer el acto de renuncia de la Monarquía en un Príncipe Extranjero, ilegal y nulo con suma evidencia por la falta de poder en quien lo hizo, pues la Monarquía no era suya, ni la España se componía de animales al arbitrio absoluto del que nos gobernaba, y había entrado a su Señorío por el derecho de la sangre como él mismo lo confiesa, y por las leyes fundamentales de la Monarquía, que reglan invariablemente la sucesión hereditaria, y sobre las cuales ningún poder tiene el Consejo, y sí la obligación sagrada de reclamar su observancia*¹².

Precisamente, porque la novedad necesita mayor justificación para ser aceptada, se acrecienta proporcionalmente la orientación pedagógica del texto. Efectivamente, el Grito comienza por explicar el proceso de constitución de la Junta sevillana, una acción protagonizada por el pueblo de Sevilla, que se “juntó” el 27 de mayo y, “por medio de todos los magistrados y autoridades reunidas, y por las personas más respetables de todas las clases, creó una Junta suprema de gobierno, la revistió de todos sus poderes, y le mandó defendiese la religión, la patria, las leyes y el Rey”¹³. Es esta junta, pues, la que se presenta como garante de los derechos de la religión, del país e incluso del propio monarca, violados torpemente al elegir de forma arbitraria a los diputados que deben tratar “en un País extranjero los intereses más sagrados de la nación” e intentando convencer a los españoles de que es lo mejor para sus intereses por la incapacidad de sus monarcas, tratando de provocar un estado de opinión contrario a sus soberanos:

*Ha añadido mil medios indecorosos para engañarnos: Esparce diarios y libelos sediciosos para corromper la opinión pública, y en los cuales protestando el respeto a las leyes y a la Religión, atropella, burla, insulta a las unas y a la otra, no omite arbitrio alguno por infame que sea para poner sobre nuestras cabezas un yugo de hierro y hacernos sus esclavos, llega su osadía y mala fe hasta publicar en uno de sus diarios que está unido y lo favorece el Sumo Pontífice y Vicario de Jesucristo (...)*¹⁴.

Otras proclamas iban más allá, pues proponían un cambio en el sistema de gobierno. Entre ellas, una de las más avanzadas es la que se contiene en el Voto de un español, de agosto de 1808. Las reformas políticas que plantea, reflejo de cómo algunos españoles iban madurando un proyecto absolutamente renovador, necesitan de una más detenida explicación, a fin de modular bien el alcance y sentido de las mismas:

Españoles: no basta vencer ejércitos enemigos para vivir felices. Es necesario reformar nuestras instituciones políticas si queremos evitar otra y más veces los males que en el día nos afligen y de que aun no estamos libres. Una nación no puede prosperar sin un buen gobierno, y no puede tener este buen

¹² Idem, p. 72

¹³ Idem, p. 71

¹⁴ Idem, p. 74.

*gobierno sin una Constitución o (lo que es lo mismo) sin unas leyes fundamentales que ella misma establezca y vele por su observancia*¹⁵.

En este sentido, la proclama define que la felicidad de la nación no puede residir solamente en la victoria contra el enemigo, sino en la instauración de un sistema de gobierno justo que mantenga a un tiempo la paz y promueva el progreso. A continuación explica que los reyes no son seres excepcionales ni su soberanía tiene, por tanto, origen en la voluntad divina, sino, por el contrario, en la expresión del consentimiento de los hombres:

No creáis que los Reyes vienen enviados de Dios a los pueblos, como os predican los que quieren ser Reyes, y Reyes árbitros de vuestras vidas y vuestras haciendas. La voluntad de los pueblos es la que hace los Reyes; y ella misma los deshace cuando éstos abusan de los poderes que el pueblo les ha confiado. Un Rey es un General, un Administrador nombrado por la nación para que vele sobre su defensa exterior, mantenga la tranquilidad interior y promueva la riqueza y prosperidad de la nación y todos sus habitantes.

El fin pedagógico y persuasivo del autor se plasma en el intento de justificar la no excepcionalidad de la persona del rey, cuya labor identifica con la de un simple administrador; líneas más adelante, al señalar el peligro que encierra cualquier tiranía –extranjera o doméstica–, la labor formativa se profundiza. Expone el autor que la tiranía puede ser el resultado de un gobierno que no sea fruto de la voluntad del pueblo, de un gobierno que esté limitado por unas leyes fundamentales, de la inexistencia de una Constitución que vele por su control. Son conceptos nuevos, que el autor tiene que explicar; por ello, la proclama insiste en que esto no es óbice para apostar por la monarquía fernandina, siempre y cuando –advierte– se tomen las medidas necesarias para evitar toda tentación tiránica, es decir, cuando se controle el poder del monarca y se asegure que es limitado:

*Una monarquía hereditaria en cabeza de Fernando y sus descendientes es la forma de Gobierno que debemos adoptar; pero bajo una Constitución que modere y fije los límites de la Autoridad real y arregle las relaciones que debe haber entre la Nación y el Rey. Nuestras antiguas Cortes, mejor organizadas, serían el antemural, como en otro tiempo lo fueron del poder absoluto y arbitrario del Rey y sus Ministros. En ellas manifestará la Nación al Rey las necesidades del Estado y acordará con él lo que convenga al bien de entrambos. Un Consejo de Estado, compuesto de españoles honrados, patriotas y sabios ilustrará y fijará la voluntad del Rey y le libertará de la perfidia y las asechanzas de sus Ministros. Y un senado o Cámara Alta nacional velará sobre la observancia de la Constitución... Y en fin, el orden judicial o la Administración de Justicia estará encargada a Tribunales consagrados a este sólo objeto, sin intervención ninguna en lo gubernativo, político o económico de la Nación*¹⁶.

¹⁵ Idem, p. 71.

¹⁶ Archivo Histórico Nacional (De aquí en adelante, A.H.N.), CONSEJOS, 11991, EXP. 1. También, Adolfo de Castro: Cortes de Cádiz Complementos de las sesiones verificadas en la Isla de León y en Cádiz. Extractos de discusiones, datos, noticias, documentos y discursos publicados en periódicos y folletos de la

La proclama aboga, pues, por un sistema de gobierno monárquico pero, limitado al modo inglés, por un parlamento o unas Cortes, la institución correspondiente en la tradición española; un gobierno asesorado por un Consejo de Estado y un senado encargado de velar el cumplimiento de la Constitución. En fin, con la mención de los tribunales de Justicia, como un orden diferenciado, se aboga también por la separación de poderes.

Medidas tan revolucionarias serían vistas con temor por las autoridades hasta el punto de que fueron consideradas como inductoras de planteamientos democráticos y por tanto peligrosas y perjudiciales para la Monarquía y la Religión¹⁷.

V. LA FUNCIÓN DE LA PRENSA PERIÓDICA. EL CASO DEL SEMANARIO PATRIÓTICO.

Es evidente que no todos los manifiestos y proclamas buscan mover, conmover y convencer a la nascente opinión pública; algunos solo tratan de justificar su conducta otros, en cambio, aunque de manera extraordinaria, ocasional, buscan la adhesión, aunque sin pretender persistir en este empeño.

Los periódicos, por el contrario, intentan persuadir a sus lectores en cada una de sus citas. Un caso particular, lo constituye, desde luego, un pionero del periodismo político, el Semanario Patriótico, preocupado desde el principio por formar a un pueblo que había de constituirse en nación. No es extraño, pues, que los editores de este periódico, que había nacido en el seno de una tertulia reformista donde se reunían, entre otros, Antonio Capmany, Juan Bautista Arriaza, Arjona, Miguel José Alea, Juan Nicasio Gallego, Martínez de la Rosa, Isidoro Antillón, Alcalá Galiano, Eugenio de Tapia, José M^a Blanco, en torno al escritor Manuel José de Quintana, fueran conscientes de la necesidad de procurar una opinión pública bien formada e informada. Así, se explica que, desde el primer número, el Semanario Patriótico se concibiera como vehículo de información y de formación política. Conceptos como los de Nación, Soberanía, Igualdad, Independencia política, Libertad civil y, desde luego Opinión Pública, serán explicados a su público.

Por otra parte, los editores del Semanario en su etapa sevillana plantearán lo que consideran el mayor «Problema político» (Semanario Patriótico n^o XXVIII, 3 de agosto de 1809), la tendencia al abuso del que ejerce el poder supremo. Su autor, José M^a Blanco se planteará también cómo evitarla y, entre otras medidas, como el autor del Voto de un español, abogará porque exista algún tipo de institución como el antiguo senado u otro similar que vele por evitar cualquier intento de despotismo. Más adelante, en los números XXX y XXXI, examinará el modo de elección y organización de los distintos cuerpos na-

época. Madrid, 1913, t. I, pp. 33-35.

¹⁷ Como indica Alberto Ramos, que se ocupa de ella en este mismo volumen: “El impreso fue denunciado ante el Consejo de Castilla por Antonio Alonso, cura párroco de San Esteban de Guadalupe, quien informaba que el papel procedía “sin duda” de Valladolid, y lo denunciaba “por contemplarle perjudicial en sus máximas, contrario al sentir de los Stos. Padres, destructor de la Monarquía, y que induce a la democracia”.

cionales y discurrirá sobre la dificultad de equilibrar los distintos poderes. Curiosamente, cabe señalar que fueron las presiones de la Junta Central, de cuya Secretaría General era oficial mayor el mismo Quintana, las que hagan al futuro Blanco White desistir de este proyecto editorial: el Semanario Patriótico dejará de publicarse en agosto de 1809.

En el ínterin, al menos dos proyectos de Reglamento de Libertad de Imprenta se habían dado a conocer. Por una parte, el de Flórez Estrada y por otra el de Calvo de Rozas, aunque la Comisión de Cortes no optó por ninguno de ellos, sino que pidió un informe a José Isidoro Morales. En todo caso, los tres tenían en común la idea de que la libertad de imprenta servía para formar e ilustrar a la opinión pública y Flórez Estrada añadía a esto la facultad de limitar el poder público por su capacidad crítica (Fernández Sarasola, 2006).

Es lógico, pues, que el decreto de libertad de imprenta, de 10 de noviembre de 1810, recoja tanto el componente didáctico, su capacidad para instruir, como el restrictivo, la necesidad de que la opinión pública se erija en freno del despotismo, en control de los excesos autoritarios del poder soberano, como se recoge en el motivo que sirve de justificación a dicho decreto y que antecede al artículo primero del mismo:

Atendiendo las Cortes generales y extraordinarias a que la facultad individual de los ciudadanos de publicar sus pensamientos e ideas políticas es, no solo un freno de las arbitrariedades de los que gobiernan, sino también un medio de ilustrar a la Nación en general, y el único camino para llevar al conocimiento de la verdadera opinión pública, han venido en decretar lo siguiente:

ARTICULO I. Todos los cuerpos y personas particulares, de cualquiera condición y estado que sean, tienen libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anteriores a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidades que se expresarán en el presente decreto.

VI. EL DECRETO DE LIBERTAD DE IMPRENTA Y SU REPERCUSIÓN EN AMÉRICA.

Más allá de la práctica de este decreto, del uso y del abuso que de la libertad de imprenta pudieron hacer absolutistas y liberales, en que ahora no puedo detenerme y es objeto de otros estudios, lo que me interesa destacar también, en primer lugar, es que la movilización de la opinión pública no se limitó a la España peninsular. Por el contrario, los mismos barcos que trasladaban sus mercancías al territorio americano fueron el vehículo que sirvió para llevar las nuevas ideas al territorio americano.

Hace ya más de diez años que André Pons (2002) demostró de qué manera circulaban las informaciones sobre las insurrecciones de América, la conexiones entre México, Cádiz y Londres, la distribución de El Español de Blanco White en América, las conexiones con la Junta de Caracas desde septiembre de 1810, de cuyas providencias, actas y otros

papeles se hizo eco en su periódico, las relaciones entre Blanco y Miranda, el papel clave del periódico *El Colombiano*, que “*El Precursor*” Miranda fundara en Londres, para informar a los americanos sobre el rumbo de la política europea y atizar el fuego de la independencia, en una línea muy similar, por cierto, aunque más combativa, a la mantenida por *El Español*; también es probada la relación que Blanco mantuvo con Bolívar en Londres durante el verano de 1810, tanto como su correspondencia y amistad con Andrés Bello durante los 19 años que este pasó en Londres, además de la colaboración del americano en *El Español*.

Igualmente han quedado evidenciadas las relaciones de Blanco White con el gobierno de Buenos Aires y la correspondencia que mantuvo con Rivadavia desde marzo de 1812. Todo ello sin contar con las conexiones que Blanco White mantuvo con la Gran Logia Regional Americana de Londres, entre los que se encontraba Fray Servando Teresa de Mier, desde octubre de 1811, procedente de Cádiz, como el duque de Albuquerque, que después de la defensa de Cádiz fue nombrado embajador extraordinario en Londres.

Algunas de las informaciones publicadas en la *Gaceta de Buenos Aires* provienen de *El Español* y de Mier, algunas a través del diputado masón Ramos Arizpe. Como recuerda el mismo Pons, también la sociedad de los Guadalupes hacía circular la opinión pública liberal y proclive a la Independencia de América, entre ella los periódicos *El Pensador Mexicano* de Fernández de Lizardi, *El Español* de Blanco y otros papeles de Carlos M^a Bustamante, Mier, etc. Otro personaje, Tomás Murphy, de origen irlandés y con intereses en Cádiz y en México, y relacionado con la sociedad de los Guadalupes, colaboró en la extensión de esta opinión pública.

De Cádiz, precisamente, le llegaba a Blanco, a través del diputado Mexía Lequerica noticias incluso de las sesiones secretas de las Cortes; también, a través del asturiano Andrés de la Vega recibía *El Conciso*, pionero del periodismo político gaditano, de corte reformista –luego liberal declarado–, que seguía en esto los pasos del *Semanario Patriótico*.

Aunque con menor influencia *El Español* también fue leído en Chile, donde el independentista Camilo Enrique fue director desde 1812 de *La Aurora de Chile* y luego del *Monitor Araucano*. Enríquez fue reacio como Blanco al “jacobinismo” de la Constitución de 1812 y desde el *Monitor* trató de convencer a la opinión pública de un compromiso con Fernando VII a cambio de libertades civiles. También el gaditano José Joaquín de Mora, antiguo colaborador de Blanco defendía en Chile, desde las páginas del *Mercurio chileno*, que la libertad de imprenta era el mejor garante de las libertades públicas. En Perú, los debates de las Cortes eran reproducidos en *El Peruano*, a través de los trabajos de Blanco, aunque luego disentaría de sus posturas anglófilas y lo acusaría de traicionar a la nación (Pons 2006, 325-331).

Claro que no se puede reducir todo al papel jugado por Blanco White, hay que señalar también la influencia del propio Mexía Lequerica, de Mier, y sobre todo de Ramos Arizpe, quien con Gordo y otros presentó una proposición para que se restableciese la libertad de imprenta en México, suspendida por el virrey Venegas.

VII. CONCLUSIÓN.

Como acabo de comentar, el debate de ideas no se circunscribió al texto constitucional, sino que se vio precedido de la discusión de las propuestas que se debatieron previamente en la consideración de cada uno de los proyectos de decretos, ideas que veían la luz en la península o fuera de ella, y que serían después admitidas y, por tanto, contribuirían a la formulación de la Constitución de 1812, como de aquellos otros planteamientos que quedaron descartados en el texto aprobado en el mes de marzo, pero que tal vez pudieron tener mayor aceptación entre los independentistas de América. Por este motivo, considero que es altamente reductor limitar la influencia de la Constitución de 1812 al eco que dicho texto pudo tener en los virreinos de América o luego en las nuevas naciones independizadas; por el contrario, su verdadera dimensión solo puede tenerse en cuenta, si tomamos conciencia del alcance que tuvo en América tanto el debate previo como el que mantuvieron las propias Cortes antes de aprobar la Constitución, y solo si analizamos en profundidad no solo los textos que se publicaron aquí o allá, posicionándose a favor o en contra de determinadas cuestiones que se dirimían en Cádiz, sino también de los artículos que se publicaban en la prensa, de los periódicos que como *El Español* de Blanco White eran enviados ex profeso a América, o de los surgían allí como réplica o afección a los que veían la luz en la Península y solo también, desde luego, si tenemos en cuenta los numerosos escritos particulares, privados o no, en los que se comentaban las reformas que empezaban a iniciarse en España y que despertaron algunas esperanzas en los españoles de América. Esa opinión pública, que surge en el contexto de este debate constitucional e independentista, es la que permite establecer la dimensión del intercambio de ideas que tuvo lugar en aquellos años entre Cádiz, Europa y América.

Un debate del que aún queda mucho por conocer, aunque cada vez sea más lo que sabemos sobre la difusión de este estado de opinión en la prensa periódica. No ocurre lo mismo, por su fragilidad, cantidad y diversidad, con los numerosos folletos, proclamas, manifiestos, declaraciones, recogidos luego por la prensa o no, con los que se trató igualmente de mover y convencer a la opinión pública. En fin, queda la tarea –y en esto me ocupo ahora– de examinar una selección suficientemente representativa de esta publicística en que también se mueve la guerra de pluma, no menos virulenta que la que tuvo lugar en el campo de batalla y, a veces, no menos cruenta, si conocemos los perjuicios que causaron a muchos de sus autores tras el regreso de Fernando VII.

The Council of State in the Constitution of Cadiz¹

Ricardo Gómez Rivero, Elche

In early 1812, two months before it sanctioned the Constitution, the Cortes legislative assembly chose the members for two constitutional bodies, one executive, and the other purely consultative. These were regulated in Title IV Del Rey (on the King), which they had debated during the second half of 1811²: the regency of the kingdom and the Council of State. According to the Constitution, the regency would rule the kingdom when the monarch was prevented from doing so and thus unable to exercise his authority because of physical or moral causes; the Cortes would be responsible for choosing the three or five members comprising it³. The third Regency⁴, designated by the Congress on January 22, 1812, would consist of the Duke del Infantado, Joaquín Mosquera, Juan María Villavicencio, Ignacio Rodríguez de Rivas, and the Count of La Bisbal⁵. That same day, the de-

¹ This paper is a transcript of the first epigraphs from *El Primer Consejo de Estado Constitucional, 1812-1814*, Thomson Reuters, Navarra, 2012, p. 277, and the *Regencia del Reino y Consejo de Estado (1812-1814)*, Publications of the University of Cadiz, Cadiz, 2013. The latter work was awarded the X Premio Estudios Constitucionales 1812 (Award for 1812 Constitutional Studies, Tenth edition).

² M. Martínez Sospedra, *La Constitución de 1812 y el primer liberalismo español*, Cátedra Fadrique Furio Ceriol, Valencia, 1978, p. 169 and those following. Cordero laconically summarized the parliamentary debate on the Council; for example, Deputy Aner was in favor of all provinces being represented, and that the Cortes proposed the councilors (*El Consejo de Estado*, p. 81).

³ This institution has received attention from, among others, M. Morán Ortí, *Poder y gobierno en las Cortes de Cádiz (1810-1813)*, Eunsa, Pamplona, 1986; S. Romeo Alfaro, *La Regencia: bosquejo histórico y tratamiento constitucional*, in *Estudios sobre la Constitución española de 1812*, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valencia, Valencia, 1980, pp. 247-263; I. Fernández Sarasola, *Poder y libertad: los orígenes de la responsabilidad del ejecutivo en España (1808-1823)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001; R. Flaquer Montequí, *El Ejecutivo en la revolución liberal*, in *Las Cortes de Cádiz*, ed. Miguel Artola, Marcial Pons Historia, Madrid, 2003; A. Pascual Medrano, *La Regencia en el Derecho Constitucional Español*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, and M. Pino Abad, *El Consejo de Regencia de España e Indias desde su creación hasta el comienzo de las sesiones de las Cortes de Cádiz*, in J.M. Cuenca Toribio (ed.), *Andalucía en la Guerra de la Independencia (1808-1814)*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, Córdoba, 2009, pp. 161-170. I have also dealt with this in *Gobierno, ministros y Consejo de Estado*, in *Cortes y Constitución de Cádiz. 200 años*; Direction, José Antonio Escudero, Planeta, Madrid, 2011, pp. 105-136, and in *El Primer Consejo de Estado Constitucional*, Thomson Reuters, Navarra, 2012, p. 277. Moreover, F. Martínez Martínez, *Un poder nuevo en el escenario constitucional: notas sobre el ejecutivo gaditano*, in *AHDE*, V. LXXXI (2011), pp. 257-376.

⁴ The first Regency functioned from January 27 to October 28, 1810. The second began on the latter and finished on January 22, 1812 (R.L. Blanco Valdés, *Rey, Cortes y fuerza armada en los orígenes de la España liberal, 1808-1823*, Siglo veintiuno de España Editors, Madrid, 1988, p. 93, n. 167, where its composition can be seen).

⁵ *Documentos del reinado de Fernando VII. VII. El Consejo de Estado, 1792-1834*, Instituto de Estudios Administrativos, Pamplona, 1971. A preliminary study by Federico Suárez, p. 28; Blanco Valdés, *Rey, Cortes y fuerza armada*, p. 93, n. 167; J. R. Urquijo Goitia, *Gobiernos y Ministros españoles (1800-2000)*, CSIC, Madrid, 2001, p. 24, and I. Fernández Sarasola, *Los primeros parlamentos modernos de España (1780-1823)*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Madrid, 2010, p. 126, n. 46.

parting members of the second Regency, Joaquín Blake, Pedro de Agar, and Gabriel Ciscar were admitted to the new constitutional Council of State.

Something that has been pointed out by several authors and will be seen throughout this work should be highlighted: that the Cortes would intervene in governmental affairs. This meant that in interactions between the National Congress and the regency, the former would have clear preponderance⁶.

Although the Constitution contemplated a Council of State consisting of forty members who were appointed by the king following recommendation by the Cortes, during the absence of Fernando VII, the Cortes itself decided to choose twenty of them. To proceed with the election of the seventeen remaining to complete the twenty councilors, a secret session of the Cortes ordered the Commission that had developed the *reglamento para la elección de regentes* (regulations for electing regents) to form another to proceed with the choice of the State councilors⁷. This regulation, among other measures, required the councilor to be at least 30 years of age, and it excluded both anti-constitutionalists as well as those who had any pending criminal cases. Moreover, it pointed out how to conduct the voting process: first chosen would be two ecclesiastics, then two *grandees* of Spain, and finally the remaining thirteen⁸, alternating between Spanish Europeans and Spanish Americans⁹. In the secret sessions held between January 27 and February 10, the following seventeen councilors were chosen: ecclesiastics, the Archbishop of Toledo and the Archdeacon of Vivero; *grandees*, the marquesses of Astorga and Castelar; Europeans, Martín de Garay, General Castaños, Juan Pérez Villamil, Pedro Cevallos, Justo Ibar-Navarro, Antonio Ranz Romanillos, Francisco Requena, and Esteban Varea; and Americans, Melchor de Focerrada, the count of Vistaflorida, José Mariano Almansa, the Marquess of Piedras Blancas, and José Aycinena¹⁰.

⁶ Fernández Sarasola, *Los primeros parlamentos modernos de España*, pp. 126-127.

⁷ S(ession) S(ecret) of the C(ortes), January 24, 1812 in A(rchive) of the C(ongress) of the D(eputies), *Papeles Reservados de Fernando VII* – hereafter cited as *Papeles*, V. 28, fol. 28.

⁸ Recall that the three former regents had been very recently appointed.

⁹ SSC, January 25, 1812 in ACD, *Papeles*, V. 28, folios 150-152.

¹⁰ *Documentos del reinado de Fernando VII. VII. El Consejo de Estado, 1792-1834*, a preliminary study by Federico Suárez, p. 29. R. Gómez Rivero, *Gobierno, ministros y Consejo de Estado*, in *Cortes y Constitución de Cádiz. 200 años*, Direction José Antonio Escudero, Planeta, Madrid, 2011, pp. 106-107. A decree by the Cortes on February 20 took up the relationship and jobs of the twenty councilors, declaring at the same time that these could not be appointed secretaries of the Office; furthermore, it concerned the dean, treatment, wages, and incompatibilities (*Colección de los Decretos y Órdenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias desde 24 de septiembre de 1811 hasta 24 de mayo de 1812*, V. II, Sevilla, 1820, pp. 81-83). Cordero spoke, improperly, about Poncerrada and Aycena (*El Consejo de Estado*, p. 82). For his part, de la Quadra Salcedo said, incorrectly, that Pizarro was one of those State Councilors [T. de la Cuadra-Salcedo, *El Consejo de Estado en las Constituciones de Cádiz y Bayona*, in *Documentación Administrativa*, 244-245 (January-August 1996), p. 71, note 95]. See the votes by the Cortes for the State Councilor positions in the final annex.

By the end of 1811, an article appeared in *El Conciso* criticizing the candidates aspiring to State Councilor positions who did not stop harassing the Cortes deputies in order to win their votes (*El Conciso*, December 14, 1811).

In eleven articles of the Constitution, 231-241, the Council of State receives attention; it was the king's only council and responsible for issuing non-binding opinion on important governmental matters and when the monarch sanctioned bills by the Cortes or declared war or concluded treaties with other powers¹¹. The constitutional text also assigned the Council power that in previous centuries had been exercised by the councils of Castile and the Indies, that of proposing candidates for benefices and positions in the magistracy and judiciary, both peninsular and overseas.

The Cadiz Council of State had hardly anything to do with its namesake that the Bayonne Statute established. The Council of State, regulated in articles 50-60 in Title VIII of the Bayonne Statute, was a consultative and advisory body for the monarch¹². Article 57 of this granted the Council of State legislative powers: debate and subsequent drafting of civil and criminal legislation as well as general regulations of public administration¹³. Moreover, the following article attributed the Council "knowledge of issues and litigation and the existing disputes with the administration"¹⁴. The Council of State, composed of thirty to sixty members, was divided into six sections: justice and ecclesiastical affairs, interior and general police, treasury, war, navy, and the Indies¹⁵. In short, the monarch, in concurrence with the Council of State, had legislative power insofar as the first Cortes met¹⁶.

In late January 1812, when a little more than a month and a half remained for the Constitution to be sanctioned in Cadiz, the Cortes approved a new regulation for the regency

¹¹ Cordero Torres, *El Consejo de Estado*, p. 82.

¹² I. Fernández Sarasola, *La Constitución de Bayona (1808)*, Iustel, Madrid, 2007, p. 59.

¹³ P. Conard, *La Constitution de Bayonne (1808)*, p. 95; C. Sanz Cid, *La Constitución de Bayona*, Madrid, Editorial Reus, 1922, p. 427; Cordero Torres, *El Consejo de Estado*, p. 79; M. Vera Santos, *Con perdón: algunos argumentos "políticamente incorrectos" que explican la bondad del estudio del primer texto constitucional de España (o de la naturaleza jurídica, contenido e influencia napoleónica en el Estatuto de Bayona)*, in *Estudios sobre la Constitución de Bayona*, Directors Enrique Álvarez Conde and José Manuel Vera Santos, Madrid, 2008, p. 412. In this sense, the French Constitution of December 13, 1799 stipulated in its Article 52 that a "Conseil d'État est chargé de rédiger les projets de loi et les règlements d'administration publique" (B. Pacteau, *Le Conseil d'État et la fondation de la justice administrative française au XIXe siècle*, Presses universitaires de France, Paris, 2003, p. 16). Hence, it was always consulted when any legislation or public administration regulation was drafted (J. Godechot, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, Presses universitaires de France, Paris, 1985, p. 562). One decree, issued in Madrid on May 2, 1809, approved the Regulation for the Council of State, within whose title II, first article expressed that the Council of State would only deliberate about draft decrees "that are passed by our order, and only when they are called and put into discussion by Us or by the temporary Council President" (*Prontuario de las Leyes y Decretos del Rey nuestro señor don José Napoleón I. Desde el año de 1808*, Volume I, second edition, Madrid, Imprenta Real, 1810, pp. 171-177. The article in question is found on page 173).

¹⁴ J. F. Merino Merchán, *El Estatuto de Bayona: una paradoja constitucional*, in *Estudios sobre la Constitución de Bayona*, Directors Enrique Álvarez Conde and José Manuel Vera Santos, Madrid, 2008, p. 389.

¹⁵ Conard, *La Constitution de Bayonne*, pp. 93-94. The French Council, regulated in the Constitution of Year VIII, was composed of thirty to fifty members and consisted of five sections: finances, legislation, war, navy, and interior. (Godechot, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, p. 561).

¹⁶ Article 60 of the Statute [Fernández Sarasola, *La Constitución de Bayona (1808)*, p. 61].

of the kingdom constituted days earlier¹⁷. Regulated in it were, among other powers, those that for their exercise required previous non-binding opinion by the Council of State:

- When issuing decrees, regulations and instructions for executing laws of the Cortes.
- When declaring war upon other powers or concluding peace treaties and trade pacts, whose ratification always corresponded to the Cortes.
- When appointing magistrates and prelates and titles to dignitaries and benefices.
- When proposing legislation to the Cortes.
- To grant or deny the passage of papal bulls dealing with specific or contentious issues.

In accordance with the Constitution, the king did not require consultation from the Council of State to issue decrees or law enforcement regulations nor when formulating bills or approving papal documents. However, was any other power allocated to the king by the Constitution, yet the Congress of the first liberal stage did not confer to the regency? Yes, granting or denying sanction of bills by the Cortes. Royal sanction, “an act of sovereignty”, as expressed by doceañista Deputy Pérez de Castro¹⁸, was itself a suspensive veto, and if for a third consecutive time the Cortes presented the identical bill to the king, he was required to sign it; the sanction was regulated in articles 15 and 142-152 of the Constitution of the Spanish monarch¹⁹. Given that the Cortes felt that it was not convenient to attribute the sanction to the regency in the absence of Fernando VII, the Cortes bills from 1812 to 1814 subject to sanction were not controlled by the executive authority. As for the sanction during the second liberal stage, this is something I dealt with on a different occasion²⁰.

On February 25, interim Minister of State Pizarro informed the dean of the Council of State about an order by the Cortes that was adopted on the 19th and finished the following day. It ordered the councilors who were in Cadiz to convene with the sole objective of developing the regulations for their government.

We know that Article 238 of the Constitution provided for the king to form the regulations for the Council government, which was informed of his intentions that were then

¹⁷ Reglamento que las Cortes Generales y Extraordinarias han propuesto observe la Regencia del Reyno, Cádiz, January 26, 1812, in AHN, Estado, leg. 2983. Also, in Colección de los Decretos y Órdenes, pp. 64-71. Also see Blanco Valdés, Rey, Cortes y fuerza armada, pp. 90-92, and Flaquer Montequi, El Ejecutivo, p. 54.

¹⁸ Debate on the sanction occurred in the sessions of October 4 and 6, 1811 [M. Frieria Álvarez, El poder legislativo en la Constitución de Cádiz, in AHDE, V. LXXXI (2011), p. 245].

¹⁹ Blanco Valdés, Rey, Cortes y fuerza armada, pp. 125 and those following, where the Cortes debate can be followed. Blanco expressed the same in Constitución parlamentaria, in Teoría y Derecho. Revista de Pensamiento jurídico, 10 (2011), pp. 104-105.

²⁰ La sanción real en la Constitución de Cádiz, Pub. Universidad de Cádiz, Cádiz, 2010, pp. 267. This was awarded the VII Premio de Estudios Constitucionales 1812.

subject to approval by the Cortes. Pedro de Agar, the Council Dean²¹, summoned all the councilors to his inn on February 28 at the Plazuela de los Pozos de la Nieve, home of the Cuatro Torres no. 10²². That day, a Saturday, the following councilors met at eleven o'clock at the Dean's inn: Gabriel Ciscar, the marquesses of Astorga and Castelar, Martín de Garay, Juan Pérez Villamil, Pedro Cevallos, the Marquess of Piedras Blancas, Justo Ibar-Navarro, Antonio Ranz Romanillos, Francisco Requena, and that authorized by the interim secretary, Esteban Varea, in addition to Agar. The twelve councilors agreed to commission three, Garay, Villamil, and Romanillos, for the formation of the regulation, and once concluded, to present it to the Council for its consideration²³. Some of the new councilors, primarily those residing overseas, took several months to arrive at their destination. José María Almansa learned of his appointment in Veracruz, where he was at the time, on May 11, when Luis de los Ríos, commander of the mail brig San Luis Gonzaga, delivered him the notice from the Minister of Gracia y Justicia dated February 21. The notice, by order of the regency inserted the Cortes decree, conferred him a seat on the Constitutional Council of State. Aycinena was in San Salvador, and so he learned that the Cortes had appointed him to the Council of State on May 26. Even so, more than a year would pass before he arrived in the peninsula to serve in his post. This was when his ship, the San Pedro de Alcántara, dropped anchor in the Bay of Cadiz on August 21, 1813²⁴. General Castaños took some time before arriving at his post. Joaquín Blake, who was imprisoned in France, did not attend any Council meetings throughout the first liberal stage²⁵.

On April 17, the Cortes approved two decrees referring to the Supreme Court²⁶. The first set the requirements that the new magistrates on this bench must fulfill: in addition to what Article 251 of the Constitution stipulated (a Spanish citizen at least 25 years of age), they must be literate, enjoy a good reputation, be accredited by their science, possess morality and selflessness, be a supporter of the Constitution of the monarchy, and be in favor of the independence and freedom of the nation²⁷. The other decree mandated four things: that the State councilors would take their oaths before the Cortes, they would only meet to produce the ternas corresponding to positions on the Supreme Court, the regency would resolve such ternas, and that the newest councilor would act as

²¹ According to the decree of February 20, the dean would be the most senior councilor by order of appointment. Therefore, this position corresponded to Joaquín Blake and, failing this, to Agar, but as Blake had not yet arrived in Cadiz, Agar served temporarily.

²² Cádiz, February 26, 1812 (AHN, Estado, leg. 172).

²³ AHN, Estado, leg. 172. This first meeting of the Council of State members is compiled in the minutes in AHN, Estado, book 12d; transcript in Documentos del reinado de Fernando VII. VII. El Consejo de Estado, 1792-1834, preliminary study by Federico Suárez, pp. 126-127.

²⁴ One week later, on Saturday 28, he would take his oath before the Cortes (AHN, Estado, leg. 877, 1; Diario de Sesiones, V. VIII, pp. 6037 and 6061).

²⁵ N. Benavides Moro and J. A. Yaque Laurel, *El capitán general Don Joaquín Blake y Joyes, Regente del Reino, fundador del Cuerpo de Estado Mayor, Premio Menorca de Biografía*, Madrid, 1960.

²⁶ SPC, April 17, 1812, in *Diario de Sesiones*, V. IV, pp. 3066-3067.

²⁷ F. Martínez Pérez, *Entre confianza y responsabilidad. La justicia del primer constitucionalismo español (1810-1823)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999, pp. 66 and 77-78.

secretary. At its end, the decree stipulated that the Council would not exercise such other functions insofar as the Cortes did not approve their government regulation.

Three days later, with their hands placed on the Bible, the twelve councilors present in Cadiz²⁸ took the following oath that José María Navarrete, the Cortes secretary, read aloud to them: “Do you swear to God and the Holy Gospel to uphold the Constitution of the Spanish monarchy sanctioned by these general and extraordinary Cortes, be loyal to the king, counsel him, or where appropriate the regency of the kingdom, that what you understand as being conducive to the good of the nation, without any particular or private interests?”²⁹

The Constitution commission presented its opinion to the Cortes regarding the *reglamento del Consejo de Estado* (regulations of the Council of State) on May 19³⁰. The articles of the draft regulations were debated in the sessions held on May 27 and 29, and from June 1-3, 1812. The project consisted of six chapters. The first concerned the order to be taken in the Council; that next detailed the affairs the Council would deal with; the third regulated the office, including its meeting days; a fourth chapter alluded to the commissions; the fifth referred to the two secretariats and other employees; and the last chapter dealt with the *montepío* (government pensions, assistance for widows, orphans, etc.). For its part, the project that had been developed by the commissioners of the Council had seven chapters: the order to be taken in the Council; office of the Council; its commissions; secretaries and secretariats; subordinates; salaries of secretaries and subordinates; and the *montepío*³¹. This draft regulation did not include any chapter on the affairs that this Council would deal with.

A few brief aspects concerning the *reglamento del Consejo de Estado* that were finally approved on June 8, 1812 are worth highlighting. First, it was a purely consultative body, providing opinions on issues that the Constitution entrusted it as well as on serious governmental issues; these are understood by those of any line that were a general rule for good governance. The Council also proposed the most appropriate means for increasing the population and promoting agriculture, industry, commerce, and public education. Second, it would meet regularly from ten in the morning until two in the afternoon on Mondays, Wednesdays, and Saturdays, while extraordinary sessions would take place on other days that proved necessary. Resolutions were adopted by an absolute majority of

²⁸ Pedro Agar, Gabriel Ciscar, the Marquess of Astorga, the Marquess of Castelar, Martín de Garay, Juan Pérez Villamil, Pedro Cevallos, the Marquess of Piedras Blancas, Justo María Ibar-Navarro, Antonio Ranz Romanillos, Francisco Requena, and Esteban Varea.

²⁹ SPC, April 20, 1812, in *Diario de Cortes*, V. IV, p. 3078. The regulations of the Council of State of June 8, 1812 would include this oath formula, but add “and be sworn to secrecy in affairs you consult” (*Colección de Decretos y Órdenes que han expedido las Cortes generales y extraordinarias desde 24 de mayo de 1812 hasta 24 febrero 1813*, Sevilla, 1820, V. III, p. 12). Regarding the constitutional oath for deputies and regents, see M. Lorente, *El Juramento Constitucional*, in *Anuario de Historia del Derecho Español*, V. XLV (1995), pp. 596-602.

³⁰ SPC, May 19, 1812, in *Diario de Sesiones*, V. IV, pp. 3195-3197.

³¹ Conserved in AHN, Estado, leg. 172. Concerning this draft regulation, as I noted earlier, Suarez expressed “that it was rejected by the Regency” and “not found”; (*Documentos del reinado de Fernando VII*. VII. *El Consejo de Estado, 1792-1834*, preliminary study, p. 31, note 20).

those present and as many commissions as ministries would be formed. Finally, it incorporated two secretaries, one designated for handling the affairs of State, War, Treasury, and Navy, with the other for those of Gracia and Justicia, Gobernación, and those proposed for religious and judicial offices.

Once the regulations were approved, the Cortes would urge the installation of the Council of State – and the Supreme Court as well. In fact, on June 19, 1812, the Secretary of State and the Office of Gracia y Justicia, Ignacio de la Pezuela, transferred an office of the secretaries of the Cortes to the provisional secretary of the Council, Esteban Varea, in order to proceed with its installation in the space of 48 hours. Two days later, Varea announced that the installation of the Council had been verified, and that for the time being it would hold its meetings at Agar's inn.

Which affairs did each of the secretariats of the Council of State manage? Gracia y Justicia, Propuestas y Gobernación, among others, dealt with the suspension of the freedom of the press³², the manner to replace the confirmation of bishops, the circulation of different types of currency, the freeing of markets, noncompliance by prelates regarding the abolition of the Spanish Inquisition, policing, and public safety. Additionally, it produced ternas for all the presidents, magistrates, and prosecutors of the Supreme Court and territorial courts, as well as ecclesiastic offices³³.

With respect to the Secretariat of State, War, Treasury, and Navy, it dealt with, among others, issues just as relevant, and sometimes arduous, such as the transfer of the Cortes and Government from Cadiz to Madrid, treaty approvals with other foreign powers, like, for example, with Prussia, ship seizures, different freeing of markets, or the circulation of French currency³⁴.

³² On the processing of this law and its application, see J. A. Pérez Juan, *Los procesos de imprenta en las Cortes de Cádiz*, in *Cortes y Constitución de Cádiz. 200 años*, (J.A. Escudero, Dir.), Tomo II, España Libros, Madrid, 2011, pp. 230-246.

³³ From what I have dealt with in detail, in *Regencia del Reino y Consejo de Estado (1812-1814)*, Publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2013. This latter study was awarded the X Premio Estudios Constitucionales 1812.

³⁴ I have addressed this in *El Primer Consejo de Estado Constitucional, 1812-1814*, Thomson Reuters, Navarra, 2012, 277 pp.

„Uebrigens scheint die Nation einer solchen Verfassung nicht reif zu seyn“ – Entstehung und Scheitern der Verfassung von Cádiz im Spiegel der bayerischen Presse

Martin Löhnig, Regensburg

I. EINIGE DATEN ZUR BAYERISCHEN GESCHICHTE

Die historischen Ereignisse rund um das Inkrafttreten der Verfassung von Cádiz im Jahre 1812 und ihrer Aufhebung durch Ferdinand VII. zwei Jahre später sollen an dieser Stelle nicht wiederholt werden. Ziel vorliegender Untersuchung ist es allein, die Wahrnehmung dieser Ereignisse im Spiegel der bayerischen Presse zu beleuchten.

Bayern hatte sich als Rheinbundstaat 1806 auf die Seite Napoléons gestellt und war im gleichen Jahr Königreich von Napoléons Gnaden geworden, das in der Folge zahlreiche Gebietszuwächse zu verzeichnen hatte. In Bayern war zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verfassung von Cádiz bereits seit 1808 eine von Max I. Joseph erlassene Verfassung in Kraft, deren Eigenschaft als echte Verfassung sich allerdings mit Fug bestreiten läßt, war sie doch letztlich eine chartre constitutionelle, von der unter Bezugnahme auf Ernst Rudolf Huber zudem häufig gesagt wird, sie sei nicht zu praktischer Bedeutung gelangt („Scheinkonstitutionalismus“); dies ist jedoch bisher genauso wenig valide erwiesen wie die gegenteilige Behauptung. Inhaltlicher Orientierungspunkt der Bayerischen Verfassung von 1808 war die Verfassung des napoléonischen Modellstaats Königreich Westphalen aus dem Jahre 1807. So hat sie wie ihr Vorbild die Leibeigenschaft endgültig abgeschafft, eine ständeunabhängige Volksvertretung eingeführt, die allerdings nie zusammentrat, und einige Grundrechte geschützt: „Der Staat gewährt allen Staatsbürgern Sicherheit der Person und des Eigenthums - vollkommene Gewissensfreiheit - Preßfreiheit nach dem Censuredict vom 13. Juni 1803 und den wegen der politischen Zeitschriften am 6. Sept. 1799 und 17. Febr. 1806 erlassenen Verordnungen.“, § 7 der Verfassung von 1808.

II. „PRESSFREIHEIT“ UND ZENSUR IM KÖNIGREICH BAYERN

Zu diesen Grundrechten gehörte – mit den im Verfassungstext genannten Einschränkungen – also auch die Pressefreiheit. Eine Interpretation der Äußerungen der bayerischen Presse muß neben den bündnispolitischen Verflechtungen Bayerns stets auch den Stand von Recht und Praxis im Bereich der Pressefreiheit im Blick haben. Die „Höchstlandesherrliche Verordnung. Die Censur der in den Churfürstlichen Landen gedruckt werdenden politischen Zeitschriften betreffend“¹, vom 6. September 1799, die ausweis-

¹ Miochael Kotulla, Deutsches Verfassungsrecht 1806-1918 Band 2, 2010, Quelle Nr. 252.

lich ihrer Ziff. 6 auch Zeitungen betraf, verbot „unanständigen Schimpf“ und „harte Ausdrücke“ gegen alle Höfe und Regierungen und gebot einfache Tatsachenschilderungen „ohne alle Bemerkungen, und Raisonnement“, Ziff. 5A. Ergänzend ordnete Ziff. 5B an, daß „auffallende, und nicht genug verbürgte Nachrichten“ zwar aus Aktualitätsgründen gedruckt werden dürften, es jedoch einer exakten Quellenangabe bedurfte, Ziff. 5C. Diese Verordnung diente wohl vor allem zu Vermeidung außenpolitischer Verwicklungen² und sie wurde offensichtlich auch nicht so „genau nachgelebt“, wie zeitgenössische Beschwerden³ ebenso zeigen wie die Präambel der „Königlichen allerhöchsten Verordnung, Die politischen und statistischen Zeitschriften betreffend“⁴ vom 17. Februar 1806. Diese ordnete an, „daß jedes Blatt oder Heft solcher Schriften [also periodischer Zeitschriften politischen Inhalts] vor der Publikation der in jener Verordnung vorgeschriebenen Zensur unterworfen werden solle, welche für die in Unserer Haupt- und Residenzstadt zu verlegenden Zeitschriften der bemerkten Gattung dem geheimen Ministerial=Departement der auswärtigen Verhältnisse, - für die in den Provinzen erscheinenden aber den Provinzial=Chefs oder den von diesen dazu subdelegierten Individuen zustehet.“, Ziff. 2.

Die Pressefreiheit im Hinblick auf politische Nachrichten war durch diese umfassende Anordnung einer Vorzensur also beseitigt. Allerdings scheint diese Zensur auf inhaltlicher Ebene nicht allzu streng gehandhabt worden zu sein. Denn 1808 gingen Proteste der französischen Regierung gegen Artikel der Allgemeinen Zeitung ein und es wurden daraufhin strengere Zensurmaßnahmen angekündigt, die aber auf Protest der Verleger hin⁵ nicht ergriffen wurden. Freilich unterlagen Artikel, die die Interessen Bayerns und seiner Bündnispartner verletzen hätten können, sicherlich trotzdem strengen Auflagen,⁶ aber eine Zensur wird oftmals nicht erforderlich gewesen sein, denn bis 1810 hatte etwa die Allgemeine Zeitung auch unermöglicht recht loyal zu Napoléon gestanden.⁷ Die Zensur scheint zudem regional unterschiedlich streng gewesen zu sein: Die in Augsburg erscheinende Allgemeine Zeitung führte etwa Beschwerde, daß sie stets die Quelle angeben mußte, aus der sie ihre Informationen übernommen hatte, was in Franken erscheinende Blätter nicht mußten.⁸

Nach 1809/10 nahm der in der Defensive befindliche Napoléon jedoch immer stärkeren Einfluß auf die Pressepolitik seiner Bündnispartner. Bereits 1809 hatte er nach Interventionen seines bayerischen Gesandten die Bamberger Zeitung verbieten lassen, die lediglich Artikel übernommen hatte, die nicht ausschließlich aus der napoléo-

² Kotulla (Fn. 1) Rn. 1007.

³ Theodor Bitterauf, Die Zensur der politischen Zeitungen in Bayern 1799-1825, in: Karl Alexander v. Müller (Hrsg.), Festschrift für Riezler, 1913, S. 305 ff., 313.

⁴ Kotulla (Fn. 1) Quelle Nr. 264.

⁵ Bitterauf (Fn. 3) S. 313 ff.

⁶ Michael v. Rintelen, Zwischen Revolution und Restauration: Die Allgemeine Zeitung 1798-1823, 1994, S. 128.

⁷ v. Rintelen (Fn. 6) S. 378.

⁸ Vgl. Michaela Breil, Die Augsburger „Allgemeine Zeitung“ und die Pressepolitik Bayerns: Ein Verlangunternehmen zwischen 1815 und 1848, 1996, S. 151.

nischen Presse stammten, ohne daß inhaltlich Provozierendes enthalten gewesen wäre. 1810 wurde der Allgemeinen Zeitung die Aufnahme politischer Nachrichten verboten, die nicht in offiziellen Quellen wie dem *Moniteur* zu finden waren, weil zuvor eine kleine Indiskretion zu beklagen gewesen war. Ab Februar 1811 erfolgte auf Druck Napoléons ein Verbot jeglicher Nachrichten über die französischen und rheinbündischen Truppen.⁹

Noch einige Worte zu den betroffenen und für die vorliegende Untersuchung ausgewerteten Zeitungen, insbesondere zur Augsburger Allgemeinen Zeitung (AZ). Sie war – anders als ihr Name vermuten läßt – kein Provinzblatt, sondern bis in die 1848er Zeit die bedeutendste Zeitung Deutschlands mit internationaler Verbreitung und Geltung, weshalb sie freilich unter besondere Aufsicht stand. Nicht umsonst knüpfte man 1949 wieder an diese Tradition an und die bis heute einflußreichste deutsche Tageszeitung trägt den Titel *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. Die beiden weiteren Blätter, die in die Auswertung mit einbezogen wurden, waren hingegen vergleichsweise unbedeutend: Die *Erlanger Realzeitung* (ERZ) und die *Nürnberger Allgemeine Handlungszeitung* (AHZ). Sie erscheinen in den erst seit ganz wenigen Jahren zu Bayern gehörigen fränkischen Gebieten, sind gleichzeitig aber keine bloßen Provinzblätter. Sie erscheinen deshalb interessant, weil im residenzfernen Franken die Kontrolldichte der Zensurbehörden geringer gewesen sein dürfte als bei der renommierten AZ oder in München erscheinenden Zeitungen.

III. DAS INKRAFTTRETEN DER VERFASSUNG VON CÁDIZ

Unter den Bedingungen freiwilliger oder erzwungener Loyalität zu Frankreich war die Berichterstattung aus Spanien recht einseitig auf militärische Erfolge Frankreichs beschränkt. Die Versammlung der Cortes in Cádiz wurde, wenn überhaupt, als bedeutungslos angesehen. Die Augsburger Allgemeine Zeitung berichtete am 24. September 1810¹⁰ unter Berufung auf eine nicht näher bezeichnete Pariser Zeitung: „Man kündigt die Versammlung der Cortes in einer belagerten Stadt an, im Namen eines Landes, wovon fünf Sechstel erobert sind. Es wird den Cortes, wie den Juntas, ergehen: Die Cortes werden im Namen der Nation sprechen, wie die Juntas im Namen Ferdinands des Siebten sprachen; die einen werden ebenso autorisirt seyn, wie die anderen.“

Auch die Erarbeitung einer Verfassung durch die Cortes stieß auf keine Beachtung. Die Allgemeine Zeitung erwähnte die Verfassung vom 19. März 1812 in den gesamten Jahrgängen 1812 und 1813 nur dreimal, davon zweimal – freilich versteckt hinter fremder Zunge – äußerst kritisch. Am 27. März 1812¹¹ druckte sie die Übersetzung eines Schreibens von Heinrich O'Donnel, Mitglied der neuen Regentschaft zu Cádiz, an seinen kriegsgefangenen Bruder nach Valencia, das offenbar abgefangen worden war. O'Donnel schilderte die Cortes offenbar als recht abgehobene Versammlung: „Unsere Truppen sind nicht zahlreich und in viele Provinzen zerstreut, sie können also nichts

⁹ v. Rintelen (Fn. 6) S. 128 f.

¹⁰ AZ Nr. 267/1810 S. 1066.

¹¹ AZ Nr. 87/1812 S. 345 f.

Wichtiges unternehmen, und ist der Feind erst Herr aller Festungen des Reichs, so haben die Armeen keinen Anhaltspunkt mehr, und müssen sich auflösen. Während also die Kommission der Cortes sich beschäftigen wird, der nicht mehr existierenden Nation eine Konstitution zu geben, wird der Krieg sich auf die Diebstähle und Räubereien der Guerillas reduzieren und wir werden Raub eines endlosen fürchterlichen Kriegs werden.“ Zehn Monate später, am 21. Januar 1813,¹² wurde die Verfassung im Zusammenhang eines Vertrages zwischen Rußland und Spanien en passant erwähnt, in dem die Versammlung „der jetzt in Cadix sich vereinigten General- und außerordentlichen Cortes als gesezlich, so auch der von ihnen erlassenen und bestätigten Konstitution“ vereinbart worden sei. Schließlich gab das Blatt am 20. März 1813¹³ eine Meldung des Morning-Chronicle vom 24. Februar 1813 wieder, der „ein Schreiben aus Alicante“ zitiert: „Die Trennung der Gewalten und die Reibung der Autoritäten sind hier von der Art, daß Nichts geschieht. Die neue Konstitution hat die Maschine nur noch verwickelter, und das Bedürfnis nach einer von oben herab leitenden Gewalt fühlbarer gemacht; allein Spanien hat keinen Anführer, der seiner Stimme Gehör verschaffen könnte.“ Die Übernahme einer Meldung aus einer englischen Zeitung, die die Sehnsucht nach einem einflußreichen Anführer des spanischen Befreiungskampfes zum Ausdruck bringt, zeigt die inzwischen deutliche Distanz Bayerns zu Napoléon; nichts desto trotz stellte die Allgemeine Zeitung der Verfassung von Cádiz als Teil der nationalen Selbstbehauptung Spaniens kein gutes Zeugnis aus.

IV. BAYERN WECHSELT DIE SEITEN

Anschließend findet sich ein Jahr lang keine Meldung mehr, die die Cortes-Verfassung betrifft. Ein vergleichender Blick in andere bayerische Zeitungen ergibt keinen abweichenden Befund. Daß dann im Jahr 1814 eine intensive Berichterstattung über die Ereignisse in Spanien einsetzte, ist nur vor dem Hintergrund eines Richtungswechsels der bayerischen Außenpolitik verständlich: Mit dem Vertrag von Ried wechselte Bayern am 8. Oktober 1813 die Fronten und trat – freilich unter Zusicherung der Wahrung des status quo – den Alliierten im Sechsten Koalitionskrieg gegen Napoléon bei und konnte so auf dem Wiener Kongreß 1814/15 als Siegermacht tatsächlich viele Gebietsgewinne verbuchen. Der alten Loyalitätsverpflichtungen entledigt war es den bayerischen Zeitungen nun möglich, ihre Berichterstattung zu verändern und insbesondere verstärkt aus englischen Quellen zu schöpfen. In dieser Zeit der Befreiungskriege scheint für kurze Zeit eine vergleichsweise freie Berichterstattung möglich gewesen zu sein.

¹² AZ Nr. 21/1813 S. 84; am 28. Januar 1813 vermeldet das Blatt diesen Umstand nochmals, AA Nr. 28/1813 S. 112.

¹³ AZ Nr. 79/1813 S. 313.

V. DIE RÜCKKEHR FERDINANDS VII.

1. Auseinandersetzungen in den cortes

Der Seitenwechsel führte jedoch nicht etwa zu einer positiven Einstellung gegenüber der Verfassung von Cádiz. Am 3. März 1814¹⁴ erwähnte die Allgemeine Zeitung die Cortes-Verfassung erneut, wiederum kritisch und mit fremder Zunge: Ein (nicht näher bezeichnetes) „öffentliches Blatt“ mache folgende Betrachtung: „Jeder Unterrichtete hatte schon bei der eilfertigen Errichtung der Konstitution alle die Krisen vorausgesehen, die seitdem erfolgt sind. Wenn man den gegenwärtigen Zustand Siziliens und Spaniens erwägt, so kann man sich des Wunsches nicht enthalten, die Irrthümer, welche Montesquieu und de Loime über die drittische Verfassung verbreitet haben [...] endlich widerlegt zu sehn.“

Mit einer Meldung vom 18. März 1814¹⁵ setzte sodann eine Phase intensiver Berichterstattung aus Spanien und zur Verfassungslage in Spanien insbesondere ein. König Ferdinand VII. stand vor der Rückkehr und so berichtete die Allgemeine Zeitung unter Bezugnahme auf die Times vom 25. Februar 1814 von Tumulten in den Cortes, die durch die Äußerung eines offenbar konservativen Abgeordneten ausgelöst worden waren, der ausgeführt habe: „Sobald Ferdinand VII. zurückkehre, übe er wieder die absolute Souveränität aus. Andere“, so die Zeitung, „verlangten seine Ausschließung und die Ahndung dieser gegen die Konstitution gerichteten Äußerungen“. Ein Abgeordneter habe „ausgerufen: Ich will für das Vaterland und die Konstitution leben und sterben, und wer nicht den nemlichen Eifer in sich fühlt, der muß nicht in diesem Kongresse seyn“. Die Erlanger Realzeitung berichtete unter dem gleichen Tage:¹⁶ „Nach dem Beschluß der Cortes vom 1. Januar 1811 soll der König erst dann für frei und als Beherrscher anerkannt seyn, wenn er den Eid der Verfassung gemäß vor dem Nationalkongreß abgelegt hat.“ Unter dem 10. April 1814¹⁷ berichtete die Allgemeine Zeitung „nach englischen Zeitungen“ dann von einer Sondersitzung der Cortes vom 8. März 1814, die anberaumt worden war, weil der König schon in Perpignan angelangt sei. In dieser Meldung wie auch in den Folge-meldungen der nächsten Wochen spiegelt sich, jeweils mit erheblicher zeitlicher Verzögerung, die Katastrophe der von Ferdinand VII. blutig errichteten, auf Inquisition und Folter gestützten Herrschaft, die den König in den Folgejahren selbst unter seinen europäischen Amtskollegen isolieren sollte.

In der Ausgabe vom 10. April 1814 war hiervon jedoch noch nichts zu spüren: „Der Senor Martinez de la Rosa bezeugte in den cortes seine Freude über die Annäherung des von allen guten Spaniern so ersehnten Zeitpunktes, in welchem sie das unaussprechliche Vergnügen haben würden, den König in der Mitte der Cortes die Konstitution beschwören zu sehen. Er äußerte dabei die Hoffnung, daß nun die Ränkesucht aufhören, der Mund der Verläumder gestopft und diejenigen eines Bessern belehrt werden wür-

¹⁴ AZ Nr. 62/1814 S. 246.

¹⁵ AZ Nr. 87/1814 S. 345 f.

¹⁶ ERZ Nr. 22/1814 S. 103.

¹⁷ AZ Nr. 100/1814 S. 397.

den, denen man weis gemacht habe, Spanien wolle eine Republik errichten.“ Bereits wenige Tage später, unter dem 15. April 1814¹⁸ berichtete die Allgemeine Zeitung unter Berufung auf die „Londoner Nachrichten“ von ersten Schwierigkeiten: „Spanien ist jetzt in zwei Parteien getheilt, die äußerst erbittert aufeinander sind. Die erste umfaßt den größten Theil der Nation; sie unterstützt die Cortes, und erklärt sich für die neue Konstitution und eine beschränkte Monarchie. In der andern befindet sich der größte Theil des Adels und die Anhänger Frankreichs; sie will Ferdinand VII. hergestellt wissen, ohne daß er auf die neue Konstitution schwört. Einige Anhänger der letztern Partei sind verhaftet worden.“

2. Die Verfassung von 1812

Erst jetzt, wo der mögliche Eid Ferdinand VII. auf die Verfassung diesem Gesetzeswerk zu praktischer Bedeutung verhelfen würde, interessierte man sich überhaupt für den Inhalt der Cortes-Verfassung. In einer Beilage vom 28 April 1814¹⁹ wurden den Lesern die ersten drei Titel der Verfassung vorgestellt. Einführend wurde dargelegt: „Die schon mehrmals von den Cortes zu Cadiz für Spanien im Namen König Ferdinands VII. neu verfaßte und eingeführte Staatsverfassung ist unter dem Titel: *Constitucion politica de la Monarquia Espanola*, in der königlichen Druckerei zu Cadiz gedruckt, von der Regentschaft am 19. März des Jahres 1812 als Staatsgesetz bekannt gemacht worden, und erhält erst jetzt eine bedeutende Wichtigkeit, da Spanien, von fremden Truppen befreit, in der Lage ist, den König, für den und in dessen Namen dieses Staatsgesetz verfaßt wurde, auf seinem Throne zu sehen.“ Zwei Tage später²⁰ wurden die Titel vier bis zehn vorgestellt, gefolgt von einem kurzen Kommentar: „Das Ansehn und die Macht, welche sich die Cortes durch diese neue Staatsverfassung zueignen, ist weit größer als Alles, was in den ältern Zeiten von den Cortes von Castilien und Arragonien ausgeübt worden ist.“ In einem kurzen Abriss schildert das Blatt die beginnende Entmachtung der Cortes seit Ferdinand dem Katholischen bis hin zu ihrer Rolle im späten 18. Jahrhundert. „Allein die durch die Insurrektion entstandenen Cortes begnügten sich nicht mit dieser beschränkten Macht, und glaubten die Gelegenheit, da die königliche Gewalt in dem Aufstande gegen die neue Regierung begriffenen Gegenden auf sie übergegangen war, benutzen zu können, um sich die alten Rechte der Cortes in der weitesten Ausdehnung wieder anzumaßen.“ Auch hier finden sich also durchaus kritische Untertöne.

Bereits am 2. April 1814²¹ hatte die in Nürnberg erscheinende Allgemeine Handlungszeitung ihre Leser mit der Cortes-Verfassung vertraut gemacht: „Die Cortes, welche in Abwesenheit des Königs regierten, haben eine neue Verfassung festgesetzt, die die Macht des Königs freylich etwas zu sehr beschränkt und daher leicht Anlaß zu innern Kriegen geben kann, übrigens aber das Volk sicher stellt, daß es nicht durch die Launen einzelner in blutige Kriege gestürzt wird, nicht durch unerschwingliche Angaben bedrückt, noch

¹⁸ AZ Nr. 105/1814 S. 418.

¹⁹ AZ Beilage Nr. 46/1814.

²⁰ AZ Beilage Nr. 47/1814.

²¹ AHZ 65. Stück/1814 S. 265.

durch einseitige Verordnungen beeinträchtigt wird. Das Interesse der Nation an Vaterland und König wird dadurch vergrößert, der Wohlstand und die Thätigkeit derselben befördert, und die Cultur allgemeiner, da die Inquisition, die Geisel dieses Landes, aufgehoben und die Preßfeyheit eingeführt ist.“ Und dann fast prophetisch: „Wenn nicht innere Zwistigkeiten und Kriege dieses Reich neuerdings verheeren, so werden die Folgen der neuen Verfassung sich in der Zukunft im Handel und Wohlstand Spaniens deutlich zu erkennen geben.“ Es folgten eine eingehende Darstellung des Inhalts der Verfassung und ein Hinweis auf Parallelen zu England.

3. Die Erklärung von Valencia und ihre Folgen

Während sich Ferdinand VII. am 4. Mai 1814 mit seiner Erklärung von Valencia längst eindeutig positioniert hatte, erschien für die Leser der Allgemeinen Zeitung die Entwicklung noch offen. Am 24. Mai 1814²² berichtete das Blatt unter Berufung auf die Gazette de France vom 2. Mai 1814 erneut kritisch über die cortes: „Die Cortes behaupteten eine drohende Stellung, und wollten dem Souverain Bedingungen vorlegen, welche die Würde des Throns unzulässig mache. Durch die neueste, wahrhaft republikanische Konstitution sey die vollziehende Gewalt so beschränkt, daß die Maschine sich nicht halten könne. [...] Die spanische Nation sey jetzt in Gefahr, nach einem so ruhmvoll bestandenen Kampfe und einer unverhofften Befreiung, die Vortheile eines vernunftgemäßen gesellschaftlichen Vertrages durch den Eigensinn einiger unbekanntenen Männer einzubüßen, die sich der Herrschaft über die Cortes bemächtigt hätten.“ Auch am 1. Juni 1814²³ durften die Leser noch an ein happy end glauben: „Nach englischen Zeitungen soll der König Ferdinand der ihm von der Regentschaft entgegengeschickten Deputation mündlich erklärt haben, daß er die Grundlagen der Konstitution annehme und daß alle seine Anstrengungen auf das Glück der Nation gerichtet seyn würden. Die Cortes geben sich, sagt ein französisches Blatt, alle Mühe, um ihre Anhänger bei guter Stimmung zu erhalten, sich Hülfsmittel zu verschaffen, und die Reinheit ihrer Verwaltungsgrundsätze zu beweisen.“ Fast überschwenglich hatte bereits am Vortag²⁴ die Erlanger Realzeitung die Ereignisse in Spanien gefeiert: „König Ferdinand VII. hat die von dem Cortes ihm vorgelegte neue Konstitution angenommen und beschworen. Dadurch ist die Nation ihrem König neuen Dank schuldig Die Cortes haben an den König zwei Adressen erlassen, die die Sprache der Festigkeit, mit Loyalismus verbunden, reden. Überall stößt man auf Charakter bei der spanischen Nation, keine süßen Worte, keine schmeichlerische Heuchelei mit falscher Hinterlist verbunden.“

Bereits am 2. Juni 1814²⁵ folgte in der Allgemeinen Zeitung jedoch unter Bezug auf das Journal des Debats vom 12. Mai 1814 das eilige Dementi: „Gestern, den 11., hat sich das Volk öffentlich zu Gunsten des Königs Ferdinand erklärt. Die vornehmsten Mitglieder

²² AZ Nr. 144/1814 S. 573.

²³ AZ Nr. 152/1814 S. 605.

²⁴ ERZ Nr. 43/1814 S. 197.

²⁵ AZ Nr. 153/1814 S. 609.

der cortes sind verhaftet oder auf der Flucht“. Am 3. Juni 1814²⁶ berichtet die Allgemeine Zeitung unter Berufung auf die Gazette de France vom 13. Mai 1814 über das Manifesto del Rey vom 4. Mai 1814: Der König erließ „eine sehr ausführliche Proklamation, worin der dem spanischen Volke die Hauptbegebenheiten seit seiner Ankunft zu Bayonne, und die damals seinen Ministern zurückgelassenen Verwaltungsbefehle vor Augen legt, und nach einer angemessenen Einleitung seinen Unwillen gegen die Personen bezeugt, die unter dem Namen „außerordentliche und ordentliche Cortes“ sich aller Staatsgewalt bemächtigt, die alten Geseze umgeworfen, und ihrem Souverain das Joch einer unrechtmäßigen Konstitution aufzulegen versucht haben. Er verspricht seinem Volke eine nahe Zusammenberufung der rechtmäßigen cortes, mit denen er Spanien eine konstitutionelle, auf das Interesse der Nation und auf die europäische Aufklärung gegründete Organisation geben wird. Ihre Grundlagen sollen seyn: persönliche Freiheit, Preßfreiheit, mit den nöthigen Beschränkungen zur Vermeidung der Mißbräuche, freie Bewilligung der Abgaben, Trennung der Kosten der Civiliste von den Verwaltungskosten. Hierauf erklärt der König die bisher sogenannte Konstitution für abgeschafft und alle die, welche sie anerkennen würden, für Majestätsverbrecher, und der Todesstrafe würdig. – Sobald dem Generalgouverneur von Madrid, General=Lieutenant Eguia, dieser königliche Entschluß offiziell zukam, brachte er ihn sogleich zur Ausführung; das Volk unterstützte ihn mit Enthusiasmus, und die Regierung der Cortes ward ohne die mindeste Schwierigkeit aufgelöst.“

Die Erlanger Realzeitung vom gleichen Tage²⁷ bedauerte diese Ereignisse ausdrücklich: „Leider hat sich die Nachricht über die Annahme der Konstitution von Seiten des Königs nicht bestätigt, sondern man liest im Gegenteil aus Madrid vom 12. Mai Folgendes: Der König erließ am 5. Mai zu Valencia ein Dekret in Betreff der Konstitution der Cortes.“ Anschließend paraphrasiert das Blatt die königliche Erklärung und fügt in einem weiteren Absatz hinzu: „Schon früher, als diese Auftritte vorfielen, dekretirten die Cortes, daß Ferdinand VII eine gegossene Bildsäule zu Pferde errichtet werden soll. (Und Wellington, dem Befreier von Portugal und Spanien? Nichts!)“ Am 7. Juni 1814²⁸ bestätigt das Blatt mit kritischen Untertönen gegen die Verfassung den Bericht der Allgemeinen Zeitung über die gewaltlose Entmachtung der cortes: „Der Sturz der Cortes in Madrid hat auch keinen Tropfen Blut gekostet. Sobald man in Madrid erfuhr, daß der König die von ihnen zusammen gestoppelte Konstitution verworfen, sich gegen sie erklärt, und umgeben von vielen Großen an der Spitze der Armee, in Marsch nach seiner Hauptstadt gesetzt habe, so waren die Cortes in einer Viertelstunde vom Volke arretirt, ohne daß die geringste Unordnung vorfiel, ohne daß die Schuldigen, noch weniger Unschuldige gemißhandelt wurden.“

Am 26. Juni 1814²⁹ erschien als Beilage ein Artikel des österreichischen Beobachters zu den Ereignissen in Spanien, der wie folgt beginnt: „Der König hatte spanischen Boden

²⁶ AZ Nr. 154/1814 S. 613.

²⁷ ERZ Nr. 44/1814 S. 200 f.

²⁸ ERZ Nr. 45/1814 S. 204.

²⁹ AZ Beilage Nr. 71/1814.

nicht ohne bange Erwartungen betreten. Daß er die in der Konstitution von 1812 ihm vorgeschriebenen Bedingungen die Regierung nicht übernehmen konnte, oder, wenn er es that, sich selbst eine gefahrvolle Zukunft, und der Nation nur neues Ungemach bereitete, leuchtete ihm und seinen vertrauten Rathgebern vollkommen ein. Denn diese Konstitution, von Männern erfunden, denen es nicht an Geist und Talenten, wohl aber an Erfahrung, Menschen- und Geschäftskennntnis fehlte, und die überdies das Interesse des Ganzen ihren Privatabsichten und Leidenschaften nachsezten, war von allen mißlungenen politischen Schöpfungen unsrer Zeit unstreitig die ärgste; so sehr, daß den französischen Konstitutionsfabrikanten von 1791, wie gering man auch übrigens von ihnen denken mag, doch noch offenbar Unrecht geschieht, wenn man sie mit ihren spanischen Nachahmern zusammenstellt.“ Am 29. Juni 1814³⁰ berichtete das Blatt schließlich zusammenfassend zur Lage in Spanien: „Die ersten Gewaltsäußerungen von Seiten Ferdinands des 7. nach seiner Rückkunft in Spanien bestanden I. in der gänzlichen Verwerfung der von den Cortes dekretirten Konstitution; II. in der Auflösung dieser Nationalversammlung; III. in der Verhaftung der Regentschaft, der Minister, und von mehr als fünfzig Volksrepräsentanten von der sogenannten liberalen Partei; IV. in der Aufhebung der Preßfreiheit und Herstellung der Censur in ihrem ganzen ehemaligen Umfange.“ In der Folgezeit nahm die Intensität der Berichte aus Spanien wieder ab. Trotzdem ist es unübersehbar, daß in der Redaktion der Allgemeinen Zeitung tiefe Abneigung gegen die Politik Ferdinand VII. bestand; so stützte man die Berichterstattung nicht auf spanische, sondern vornehmlich auf kritische englische Quellen, druckte allerdings auch wohlmeinende Artikel aus dem Österreichischen Beobachter.³¹

Deutlicher berichtete die Erlanger Realzeitung über die Zustände in Spanien nach der Rückkehr des Königs und klarer fiel auch die Bewertung der Handlungsweise Ferdinands VII. aus. Unter dem 8. Juli 1814³² findet sich ein ausführlicher Bericht zur Lage in Spanien: „Noch immer lauten die Nachrichten von daher [Spanien] widersprechend; allein auch in ihren Widersprüchen kommen sie doch darinnen überein, daß Ferdinand VII. ganz und gar nicht so verfährt, als ihm Klugheit und Dankbarkeit leiten sollten. Ohne das kraftvolle, patriotische eintreten der Cortes, hätte er nie mehr die Gefiede seines Vaterlandes gesehen, noch weniger den, von ihm selbst so kraftlos verschleuderten Thron wieder bestiegen – und wie stünde es jetzt noch mit Europa, und wie würde es noch länger stehen, wenn Spanien nicht das Beispiel gegeben hätte, daß sich eine Nation durch Ausdauer von der blutigen Regierung Bonapartes befreien könne? Zum Lohn sollen nun die meisten Mitglieder der cortes und die beiden Redakteurs der Zeitungen Conciso und Redactor zum Tode verurtheilt worden seyn. Doch zur Ehre Ferdinands wollen wir diese empörende Nachricht noch nicht glauben, und die Bestätigung abwarten.“ Diese Bestätigung ließ nicht lange auf sich warten, und so berichtete das Blatt am 16. August 1814:³³ „Die Gefängnisse sind mit Anhängern der Cortes, die unter dem Na-

³⁰ AZ Nr. 180/1814 S. 726.

³¹ Vgl. v. Rintelen (Fn. 6) S. 352.

³² ERZ Nr. 54/1814 S. 249.

³³ ERZ Nr. 65/1814 S. 293.

men der Liberalen bekannt sind, und die man jetzt als Feinde des Glaubens bezeichnet, angefüllt. So schmachten mehrere Tausend Personen, die einen thätigen Antheil an dem spanischen Unabhängigkeitskriege genommen haben, auf Befehl Ferdinands VII., als Anhänger der von den Cortes dekretirten Konstitution im Kerker.“ Und am 18. Oktober 1814³⁴ schließlich liest man: „Spanien bietet und einen traurigen Anblick dar. In mehreren Provinzen ist allgemeine Widerspenstigkeit gegen die verfolgenden Maaßregeln des Königs. [...] Ein Reisender, der aus Spanien kommt, begegnete zu Valencia Mönchen welche auf Maultieren saßen, in der linken Hand ein Kreuz und in der rechten einen Säbel hielten und riefen: Gegenedeyet sey der Herr! Nieder mit den Liberalen. Mit den Anhängern der Cortes! (Das hat Euch Christus gelehrt?).“ Auch die Allgemeine Handlungszeitung berichtete am 9. Juni 1814³⁵ deutlich kritischer über das Vorgehen des Königs als die Allgemeine Zeitung: „Die Nachricht, daß die Cortes von Spanien abgesetzt, zum Theil eingekerkert, zum Theil verjagt wurden, bestätigt sich nun von allen Seiten, und hat in ganz Europa die größte Sensation gemacht. Die Cortes haben sich während des fünfjährigen Krieges mit Klugheit und Tapferkeit benommen, sie haben das Reich gegen Frankreich vertheidigt, die Ordnung so sehr es möglich war erhalten und den (sic!) König seine Krone wiedergegeben; ihnen verdankt man die Abschaffung der Inquisition und die Einführung einer Verfassung, die, wenn sie gleich zu weit getrieben war, doch die Nation vor den Ereignissen gesichert hätte, die sich vor sechs Jahren zutruugen.“ In einem Nachsatz bekommen auch die Spanier ihr Fett ab, die dem zurückkehrenden König vorbehaltlos zugejubelt hätten: „Uebrigens scheint die Nation einer solchen Verfassung nicht reif zu seyn.“

VI. SCHLUSS

Die Berichterstattung über Inkrafttreten und Abschaffung der Verfassung von Cádiz in der bayerischen Presse deutete nicht darauf hin, daß diese formal nur zwei Jahre geltende und kaum praktische Auswirkungen zeitigende Verfassung später einflußreich für die Verfassungsentwicklung in Europa und Südamerika und identitätsbildend für das freiheitliche Spanien sein würde. Über das Inkrafttreten der heute von uns gefeierten Verfassung am 19. März 1812 verlor man unter dem durch die Zensurbehörden vermittelten Einfluß der inzwischen erzwungenen Loyalität zu Napoléon kein Wort, der Befreiungskampf der spanischen Nation, die sich eine eigene Verfassung gegeben hatte, war schlicht zu verschweigen. Nur am Rande wurden die Verfassung als unbrauchbar und die Cortes als Versammlung realitätsferner Spinner gekennzeichnet.

Die weitgehend negative Einschätzung der Cortes-Verfassung durch die bayerische Presse änderte sich auch nach dem Seitenwechsel Bayerns im Herbst 1813 nur teilweise. Vor allem die Allgemeine Zeitung kritisierte die Anmaßung zu starker Macht durch radikalisierte Cortes zu Lasten des legitimen Monarchen. Die fränkischen Blätter hingegen äußerten deutlich mehr Sympathien für die Verfassung; Ursache dieser für die Zeit er-

³⁴ ERZ Nr. 85/1814 S. 379.

³⁵ AHZ 110. Stück/1814 S. 446.

staunlich unterschiedlichen Berichterstattung ist die unterschiedliche Handhabung der Zensur: Während es der wichtigen, international verbreiteten Allgemeinen Zeitung nicht gestattet werden konnte, am Vorabend des Wiener Kongresses einer weitreichenden Beschränkung der monarchischen Rechte durch Einführung einer parlamentarischen Volksvertretung und echter Gewaltenteilung das Wort zu reden, schien die Kontrolle der anderen ausgewerteten Zeitungen, deren Verbreitung weitestgehend auf den fränkischen Raum beschränkt gewesen sein dürfte, laxer zu sein. Alle ausgewerteten Blätter begrüßten jedoch gleichermaßen offen die Befreiung Spaniens und verurteilten bereits früh das Handeln Ferdinands VII. ganz unmißverständlich; daß der Bayerische König derartige Kritik an seinem spanischen Amtskollegen zuließe, ist keineswegs selbstverständlich.

Der Beitrag der Verfassung von Cadiz zur europäischen Verfassungsüberlieferung

José Martínez, Göttingen

I. BEDEUTUNG DER HISTORISCHEN AUSLEGUNG IM MODERNEN VERFASSUNGSRECHT

Die aktuellen Verfassungsrechtsordnungen Spaniens, Deutschlands und der EU sind organische Regelungssysteme. Sie haben wie jedes lebendige Organ eine Gegenwart, die sie regeln, eine Zukunft, die sie programmieren sowie eine Vergangenheit, auf der sie aufbauen. Während die Gegenwart und die Zukunft unstrittig das Arbeitsgebiet des Verfassungsrechtlers prägen, ist die historische Perspektive dem Verfassungsrecht nicht selbstverständlich. In der Regel beschränkt sich die Verfassungsrechtswissenschaft auf historische Bezüge zu dem der aktuellen Verfassung unmittelbar vorangehenden Verfassungssystem.¹ „Ebenso wenig wie aus geschichtlich voneinander entfernten Rechtszuständen Auslegungsgesichtspunkte gewonnen werden können, ist es zulässig, aus staatlich getrennten Rechtsordnungen Schlüsse aufeinander zu ziehen.“² Mit dieser Aussage Nawiaskis, ausgesprochen 1927 in der Tagung der deutschen Staatsrechtslehrer, wird zum Ausdruck gebracht, dass Verfassungen in einem spezifischen gesellschaftlichen und historischen Kontext verankert sind, aus dem sie nicht ohne weiteres gelöst werden können. Selbst heute bildet die historische Auslegung die schwächste Auslegungsmethode im Verfassungsrecht.³ Das gilt insbesondere für die subjektiv-historische Auslegung, die spezifisch den Willen des Verfassungsgebers untersucht. So hat das Bundesverfassungsgericht sich für die objektive Theorie ausgesprochen: „Während die „subjektive“ Theorie auf den historischen Willen des Gesetzgebers, auf dessen Motive in ihrem geschichtlichen Zusammenhang abstellt, ist nach der „objektiven“ Theorie, die in Rechtsprechung und Lehre immer stärkere Anerkennung gefunden hat, Gegenstand der Auslegung das Gesetz selbst, der im Gesetz objektivierte Wille des Gesetzgebers. [...] Um den objektiven Willen des Gesetzgebers zu erfassen, sind alle diese Auslegungsmethoden erlaubt. Sie schließen einander nicht aus, sondern ergänzen sich gegenseitig.“⁴

¹ So in Deutschland die ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Bezüge auf die Weimarer Verfassung in Art. 140 GG: „Die Bestimmungen der Artikel 136, 137, 138, 139 und 141 der deutschen Verfassung vom 11. August 1919 sind Bestandteil dieses Grundgesetzes“; ebenso die Lehren von Weimar als Interpretationsmaxime des deutschen Verfassungsrechts siehe hierzu umfangreich Eichenhofer, (Hrsg.), 80 Jahre Weimarer Reichsverfassung – Was ist geblieben?, 1999; ebenso Fromme, Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz, verfassungspolitische Folgerungen des Parlamentarischen Rates aus Weimarer Republik und nationalsozialistischer Diktatur, 3. A., 1999.

² Nawiaski, Die Gleichheit vor dem Gesetz im Sinne des Art. 109 der Reichsverfassung, VVDStRL 3 (1927), 25 (26).

³ Schmidt-Aßmann, Art. 19 Abs. 4 GG, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 66. Ergänzungslieferung 2012, Rdnr. 138.

⁴ BVerfGE 8, 11 (26).

Seine ablehnende Haltung gegenüber der subjektiven Theorie wird in seinen Ausführungen zur Auslegung des Grundsatzes „ne bis in idem“ in Art. 103 Abs. 3 GG besonders deutlich:⁵ „Denn eine derart strenge, der Rechtsprechung des Reichsgerichts in alle Verästelungen nachspürende und sie für maßgeblich erachtende historische Auslegung wird dem Sinn des Art. 103 Abs. 3 GG nicht gerecht. Zwar nimmt Art. 103 Abs. 3 GG auf die bei Inkrafttreten des Grundgesetzes geltende prozeßrechtliche Lage Bezug. Dies bedeutet indessen nicht, daß das überlieferte Verständnis des Rechtssatzes ‚ne bis in idem‘ für jede auftauchende Zweifelsfrage bereits eine verbindliche Auslegung durch die Rechtsprechung bereithielte, und es bedeutet insbesondere nicht, daß für neu auftauchende Gesichtspunkte, die sich der Prozeßrechtswissenschaft und der Rechtsprechung so noch nicht gestellt hatten, eine verfassungsrechtliche Festlegung getroffen worden wäre. Es kann ferner nicht bedeuten, dass die in offenen Randbereichen des Tatbegriffs schwierigen Abgrenzungsfragen und dogmatischen Zweifelsfälle jeder Weiterentwicklung von Verfassungen wegen schon entzogen wären. Zweifellos sollten Gesetzgebung und (herrschende) Auslegung nicht bis in alle Einzelheiten auf den Stand der Rechtsprechung und Prozeßrechtslehre bei Inkrafttreten des Grundgesetzes festgelegt und jede weitere Veränderung im Verständnis des prozessualen Verfahrensgegenstandes und der Rechtskraftwirkung ausgeschlossen werden.“

II. DIE VERFASSUNG VON CÁDIZ IN DER RECHTSPRECHUNG DES SPANISCHEN VERFASSUNGSGERICHTS

Das spanische Verfassungsgericht legt regelmäßig den Willen des spanischen Verfassungsgebers von 1978 den Begründungen zu seinen Urteilen zugrunde.⁶ Auf frühere Verfassungen nimmt es nur gelegentlich Bezug.⁷ In diesen wenigen Fällen spielt indes die Verfassung von Cádiz eine herausragende Rolle. Exemplarisch ist hier das Verfahren zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der traditionellen Wassergerichte in der Region Valencia. Hier greift das Gericht auf die Debatte des Verfassungsgebers von 1812 zurück, um festzustellen, dass diese Gerichte bis heute das Prinzip der Einheit der Gerichtsbarkeit durchbrechen. Diese Durchbrechung erfordere eine spezifische verfassungsrechtliche Rechtfertigung.⁸ In der Argumentationslinie wird zugleich deutlich, dass das Ver-

⁵ BVerfGE 56, 22 (34).

⁶ STC 40/1998, FJ 7; STC 65/1998, FJ 10; STC 91/2000, FJ 7; STC 46/2007, FJ 5; STC 5/2013, FJ 7.

⁷ Exemplarisch seine Ausführungen in STC 133/2005, FJ. 6: „no corresponde a este Tribunal Constitucional ‘terciar en la polémica mantenida a través de tanto tiempo sobre el carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa ni sus límites, en la que se han enfrentado y aún se enfrentan la concepción rígidamente formalista procedente de la influencia del Derecho francés y la flexible que intentó instaurar la Constitución de 1812 y acogió la Ley de 1845, pero sí es obligación ineludible de este Tribunal rechazar toda aplicación de las leyes que conduzca a negar el derecho a la tutela judicial’ con quebranto del principio pro actione“.

⁸ STC 113/2004, FJ. 2: „Pese a que los cometidos de estos Tribunales no fueron históricamente siempre los mismos, es hoy *communis opinio* la de que ejercían en parte funciones de carácter jurisdiccional en materia de aguas. Por esta razón, no es extraño que, al tiempo de la Constitución de 1812, la supervivencia de los Jueces y Tribunales de Aguas provocara una encendida polémica, por constituir precisamente una excepción al principio de unidad jurisdiccional que postulaba el nuevo Estado constitucional. Entre

fassungsgericht die historische Auslegung vorrangig zur Untermauerung der Ergebnisse heranzieht, die es mit Hilfe der Worlautauslegung und insbesondere der systematischen Auslegung gewonnen hat.⁹ Nur in vereinzelt Fällen greift das Verfassungsgericht ausschließlich auf historische Auslegung zurück, wobei auch hier die Verfassung von 1812 eine herausragende Stellung einnimmt. Ein Beispiel ist die Definition der Zensur, die das Verfassungsgericht in seiner Entscheidung aus dem Jahr 1999 unmittelbar dem „Verfassungsrecht von Cádiz“ entnimmt¹⁰ Auch die Verfahrensbeteiligten haben wiederholt auf die Verfassung von 1812 zur Definition von Verfassungskonzepten zurückgegriffen. So haben im Verfahren gegen das Autonomiestatut der Autonomen Region Katalonien die klagenden Abgeordneten der spanischen Cortes ausgeführt, dass das Konzept der Nation, so wie es in dem Autonomiestatut verwandt worden ist, seit der Verfassung von 1812 notwendigerweise mit dem Konzept des souveränen Staates gleichzusetzen sei.¹¹

III. DIE EUROPÄISIERUNG DER NATIONALEN VERFASSUNGSORDNUNGEN IM SPANNUNGSVERHÄLTNIS ZUR HISTORISCHEN AUSLEGUNGSMETHODE

Diese zwar reduzierte, aber fortbestehende Bedeutung der historischen Auslegungsmethode wird derzeit durch einen weiteren Faktor erheblich reduziert: die Europäisierung der nationalen Verfassungsordnungen¹². So ist im deutschen Verfassungsrecht erkennbar, dass auf die negativen Lehren von Weimar mit fortschreitendem zeitlichen Abstand

sus defensores, conocida es la intervención del Diputado por el Reino de Valencia Sr. Borrull y Vilanova, quien, en la sesión de 31 de julio de 1813 de la Cortes Generales y extraordinarias, propondría con especial ardor la inclusión del Tribunal de las Aguas de la Vega de Valencia entre los tribunales especiales para conocer de determinados negocios que las leyes, según el art. 278 de la propia Constitución, podían decidir que continuaran funcionando, no obstante el principio de unidad jurisdiccional que sancionaba.“

⁹ So auch in der Entscheidung STC 3/2003 FJ. 3: „Como consecuencia directa de este principio de «autoimposición», surgió el derecho de los ciudadanos, no sólo a consentir los tributos, sino también a conocer su justificación y el destino a que se afectaban, derechos que recogió tempranamente la Bill of Rights de 1689, expresó claramente la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 (art. 14) y estableció nuestra Constitución de Cádiz de 1812 (art. 131).“

¹⁰ STC 187/1999, FJ. 5: „Dentro de tal contexto histórico se explica que, poco después, la Constitución de 1812 proclamara, como reacción obligada, la libertad «de escribir, imprimir y publicar ... sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anterior a la publicación» (art. 371), interdicción que reproducen cuantas la siguieron en ese siglo y en el actual e inspira el contenido de la nunca derogada Ley de policía de imprenta de 26 de julio de 1883. Como censura, pues, hay que entender en este campo, al margen de otras acepciones de la palabra, la intervención preventiva de los poderes públicos para prohibir o modular la publicación o emisión de mensajes escritos o audiovisuales. La presión de ciudadanos o grupos de ellos para impedir esa difusión, aunque consiga obtener el mismo resultado, puede llegar a ser una intromisión en un derecho ajeno, con relevancia penal en más de un caso y desde más de un aspecto, pero no «censura» en el sentido que le da la Constitución.“

¹¹ STC 31/2010, FJ. 17:“ Por lo que se refiere al concepto de nación, los Diputados recurrentes alegan que desde la Constitución de 1812 se ha reservado para referirse al depositario de la soberanía, vinculándose en la de 1978 al conjunto del pueblo o del Estado, como se acredita con el examen de los debates constituyentes referidos al art. 2 CE.“

¹² Bauer in: Inensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts I, 3. Aufl. 2003, § 14 Rdnr. 8.

immer seltener zurückgegriffen wird, um eine bestimmte Auslegung einer Verfassungsnorm zu rechtfertigen. Hierzu trägt in verstärktem Umfang die europäische Menschenrechtsgerichtsbarkeit bei. Beispiele sind das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zum Radikalenerlass¹³ oder das Urteil des Europäischen Gerichtshofes zur Zulassung von Frauen in der Bundeswehr¹⁴. In diesen Urteilen haben die europäischen Gerichte die historische Argumentation der Bundesregierung, diese Regelungen trügen den spezifischen fürchterlichen Erfahrungen Deutschlands in den 20er und 30er Jahren Rechnung, zwar als legitime Absicht des Gesetzgebers anerkannt.¹⁵ Jedoch reicht den internationalen Gerichtshöfen dieses allein historisch begründete öffentliche Interesse nicht aus, da funktional im Zentrum ihrer Rechtsprechung die effiziente Realisierung der aktuellen Menschenrechte bzw. Grundfreiheiten steht.¹⁶ So kann man grundsätzlich feststellen, dass das internationale und europäische Recht bei seiner Anwendung resistent gegenüber der historischen Perspektive sind. Konsequenterweise kommt der subjektiv-historischen Auslegung in der bisherigen Praxis des EuGH keine Bedeutung zu. Aber auch der europäische Gesetzgeber sowie die Europarechtswissenschaft greifen kaum auf die historische Auslegungsmethode zurück. Ein Beleg ist, daß die travaux préparatoires zu den Römischen Verträgen lange Zeit nicht veröffentlicht wurden.¹⁷

IV. DIE HISTORISCHE DIMENSION DER EUROPÄISCHEN VERFASSUNGSÜBERLIEFERUNG ISD ART. 6 EUV

Die Verfassung von Cadiz wirkt aber bis heute in die Grundstrukturen des spanischen und europäische Verfassungsrechts ein. Der rechtliche Anknüpfungspunkt ist Art. 6 Abs. 3 EUV.¹⁸ Dort werden die Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als Rechtskenntnisquellen für das europäische Verfassungsrecht anerkannt, d.h. auf sie kann der Rechtsanwender sich beziehen, wenn er bei der Auslegung verfassungsrechtlicher Normen des Europarechts mit den bestehenden Auslegungsmethoden nicht mehr weiterkommt.¹⁹

¹³ EGMR, Urteil vom 26. September 1995, Az: 7/1994/454/535, Vogt/Bundesrepublik.

¹⁴ EuGH, Urteil vom 11. Januar 2000 - C-285/98, Kreil/Deutschland.

¹⁵ EGMR, Urteil vom 26. September 1995, Az: 7/1994/454/535, Vogt/Bundesrepublik, Rdnr. 50: „This notion has a special importance in Germany because of that country’s experience under the Weimar Republic, which, when the Federal Republic was founded after the nightmare of nazism, led to its constitution being based on the principle of a “democracy capable of defending itself” (wehrhafte Demokratie). Against this background the Court cannot but conclude that the applicant’s dismissal pursued a legitimate aim within the meaning of paragraph 2 of Article 10 (art. 10-2)“.

¹⁶ Yaroshevskiy: Die Auslegungsmethoden des EuGH, in: Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 59, S. 11 f.

¹⁷ Leisner, Die subjektiv-historische Auslegung des Gemeinschaftsrechts : der „Wille des Gesetzgebers“ in der Judikatur des EuGH, Europarecht 2007, S. 689-706 (692). Zur Renaissance der historischen Auslegung etwas zu optimistisch Wendel, Renaissance der historischen Auslegungsmethode im europäischen Verfassungsrecht?, ZaöRV 68 (2008), S. 803-827.

¹⁸ „Die Grundrechte, wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, sind als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts.“

¹⁹ Hilf/Schorkopf, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, 40. Auflage 2009, Art. 6 EUV, Rdnr. 50.

Es besteht ein „dialektisches Verhältnis zwischen der nationalen und der europäischen Verfassungsentwicklung.“²⁰ Beide Ebenen, die nationalen „Teilverfassungen“ mit ihren geschriebenen Verfassungstexten und ungeschriebenen Verfassungsgrundsätzen bilden zusammen mit den europäischen Verträgen eine „Europäische Verfassung“ als Gesamtsystem von nationalen Verfassungen und Primärrecht der Union²¹. Wir sprechen insoweit auch vom „multilevel constitutionalism“ oder eine „Verfassungsgemeinschaft“ *sui generis*, deren „konstitutionelles Bindemittel“ die Figur des „gemeineuropäischen Verfassungsrechts“ ist²².

Was aber zählt zu den Verfassungsüberlieferungen? Zunächst gehören hierzu die aktuell geltenden Verfassungsnormen.²³ Es zählen hierzu aber auch die ungeschriebenen Prinzipien und Grundstrukturen, auf denen das staatliche Verfassungsrecht in seiner geschichtlichen Entwicklung aufgebaut worden ist.²⁴ Deutlich wird dies im Besonderen in der spanischen Übersetzung des Begriffs Verfassungsüberlieferung, den *tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros*. Zu den Verfassungsüberlieferungen gehört damit auch die jeweilige Verfassungstradition. So sind Deutschlands Verfassungsüberlieferungen die subjektiv-rechtliche Ausformung eines gerichtlich durchsetzbaren Grundrechtskatalogs, die Verfassungsgerichtsbarkeit, der Föderalismus oder der Rechtsstaat.²⁵

V. DIE VERFASSUNG VON CÁDIZ ALS TEIL DER EUROPÄISCHEN VERFASSUNGSÜBERLIEFERUNG

Ist die Verfassung von Cádiz Teil der spanischen Verfassungsüberlieferung? Die Verfassung von Cádiz war in vielerlei Hinsicht revolutionär und wegweisend. Zu Recht wird sie neben der nordamerikanischen, der britischen und der französischen Verfassung zu den vier Grundmodellen des Konstitutionalismus gerechnet.²⁶ Gleichwohl kann nicht die gesamte Verfassung als Teil der Verfassungsüberlieferung verstanden werden. Weite Teile der Verfassung wie z.B. das Einkammersystem, die ungleiche Wahl oder die königlichen Prärogativen sind von späteren Verfassungsentwicklungen insbesondere den Grundprinzipien der Verfassung wie der Rechtstaat und Demokratie nicht fortgeführt worden

²⁰ Frowein, Wesentliche Elemente einer Verfassung, in: Bieber/Widmer (Hrsg.), *L'espace constitutionnel européen* 1995, S. 71 (83).

²¹ Pernice, Der Verfassungsentwurf als gemeineuropäisches Verfassungsrecht, in: Brand (Hrsg.), *Die Europäische Union als Verfassungsordnung* 2004, S. 111 ff.

²² Häberle, *Gemeineuropäisches Verfassungsrecht*, EuGRZ 1991, S. 261 ff.

²³ Hilf/Schorkopf, in: Grabitz/Hilf, *Das Recht der Europäischen Union*, 40. Auflage 2009, Art. 6 EUV, Rdnr. 51.

²⁴ Ridola, Die kulturgeschichtlichen Grundlagen der gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen, in: *Verfassung im Diskurs der Welt: Blankenagel/Pernice/Schulze-Fielitz, Liber Amicorum für Peter Häberle*, 2004, S. 173.

²⁵ Vgl. López Pina, *Das föderale Prinzip in der Europäischen Union*, *Forum Constitutionis Europae* 8/01, S. 84.

²⁶ Späth, *Spanien als Vorbild für ein frühliberales Europa? Das Modell der Verfassung von Cádiz (1812)*, S. 9, abrufbar unter www.europa.clio-online.de.

und haben daher keinen Eingang in unser heutiges Verfassungsverständnis gefunden. Der eigenständige Beitrag der Verfassung zur spanischen und damit auch europäischen Verfassungsüberlieferung kann meines Erachtens in folgenden zwei Elementen der Verfassunggebung und zwei Elementen des materiellen Verfassungsrechts gesehen werden:

- Das Wesen einer europäischen Nationalverfassung
- Der Charakter als Konsensverfassung
- Das Recht auf Erziehung als Element zur Gestaltung der für das Verfassungsleben erforderlichen Bildungsgesellschaft.
- Der Rechtsschutz gegen die Verwaltung durch ordentliche Gerichte

1. Die Constitución de Cadiz als Begründerin des Europäischen Verfassungsverbundes

a. Der europäische Verfassungsverbund: Die Rechtsvergleichung als zentrales Element

Die Verfassung von Cádiz begründet die Idee der europäischen Nationalverfassung.²⁷ Sie war die erste Grundnorm einer europäischen Nation (zu denen auch die Überseegebiete zählten).²⁸ Sie war aber zugleich auch eine zutiefst europäische Verfassung, da sie sich im Sinne einer Wechselwirkung an den bestehenden Verfassungsmodellen Großbritanniens und Frankreichs orientierte, zugleich aber auch als Regelungsmodell auf andere Staaten ausstrahlte.²⁹ Die Verfassung von Cádiz von 1812 ist der spanische Verfassungstext, der die größte Verbreitung in Europa gefunden hat. So sind unmittelbare Einflüsse der Verfassung auf den portugiesischen Verfassungsgeber³⁰ sowie auf die jeweiligen aus Neapel und Piemont³¹ erkennbar, die sie zum Teil wörtlich rezipiert haben bzw. Griechenland und Polen, die sich an der Verfassung orientiert haben³².

²⁷ Diem, Las fuentes de la Constitución de Cádiz, in: ders. et al., Estudios sobre Cortes de Cádiz, Pamplona 1967, S. 351

²⁸ Timmermann, Andreas, Die „gemäßigte Monarchie“ in der Verfassung von Cádiz (1812) und das frühe liberale Verfassungsdenken in Spanien, Münster 2007, S. 383; Späth, Spanien als Vorbild für ein frühliberales Europa? Das Modell der Verfassung von Cádiz (1812), S. 2, abrufbar unter www.europa.clio-online.de

²⁹ Diem, Las fuentes de la Constitución de Cádiz, in: ders. et al., Estudios sobre Cortes de Cádiz, Pamplona 1967, S. 351

³⁰ Ferrando Badía, “Vicisitudes e influencias de la Constitución de 1812”, Revista de Estudios Políticos, n° 126 (noviembre-diciembre), 1962, p.187 (196).

³¹ Fernández Sarasola, La Constitución de Cádiz: origen, contenido y proyección internacional, op. cit., S. 299 ff.

³² Hierzu umfassend Ferrando Badía, Juan: Die spanische Verfassung von 1812 und Europa, in: Der Staat 2 (1963), S. 153 ff; Fernández Sarasola, La Constitución Española de 1812 y su proyección europea e iberoamericana, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2004; auf eine mittelbaren Einfluß sogar auf Indien verweist Bayly, Recovering Liberties: Indian Thought in the Age of Liberalism and Empire, New York, 2012, S. 42 f.; Mirkine-Guetzevitch, “La Constitution espagnole de 1812 et les debuts du liberalisme europeen (Esquisse d’histoire constitutionnelle comparée)”, in: Introduction a l’Étude du Droit compare (Recueil d’Études en l’honneur d’Edouard Lambert), vol. II, 1938, S. 215; González Hernández, Erase una vez... Una constitución universal. Especial referencia a la proyección en Europa de la Constitución de Cádiz, Historia Constitucional Nr. 13, 2012, <http://www.historiaconstitucional.com>, S. 283-314.

Sie ist damit neben den genannten Verfassungen die Begründerin der Idee des europäischen Verfassungsverbundes, die unser heutiges Verfassungsverständnis als Mitgliedstaaten einer supranationalen Europäischen Union prägt³³. So wertete Metternich unbewusst die Verfassung von Cádiz auf, indem er sie als schlechter als die französische Verfassung bezeichnete, da diese lokal sei, die spanische hingegen europäisch.³⁴ Dabei scheint die Aussage, es handle sich um eine gemeineuropäische Verfassung auf den ersten Blick bereits dadurch widerlegbar zu sein, dass sich die Verfassungsgeber von Cádiz scharf vom französischen Verfassungsrecht abzugrenzen versuchten³⁵. Vielmehr konzipierten sie die Verfassung von Cádiz als ureigene, auf den Traditionen Spaniens verankerte und vom spanischen Geist beseelte Grundnorm der spanischen Nation und ihrer Souveränität.³⁶ Diese Eigenständigkeit wurde von allen politischen Lagern in den Cortes im besonderen Maße gegenüber dem französischen Verfassungsmodell von 1791 unterstrichen, das aufgrund der besonderen historischen Umstände der französischen Besetzung nicht ausdrücklich rezipiert werden sollte. Zum anderen wollte der Verfassungsgeber von Cádiz sich von der damals umstrittenen Legitimation, die sich aus einem revolutionären Umbruch und einer daraus begründeten *volonté generale* ableitete, abgrenzen.³⁷

Damit verdeutlicht die Verfassung von Cádiz erstmalig in der europäischen Verfassungsgeschichte das bis heute existente Spannungsverhältnis zwischen der Verfassungsgebung als Akt nationaler Souveränität und der Übernahme fremden Rechts im Wege der Rechtsvergleichung.³⁸ Das staatliche Verfassungsrecht wurde und wird weiterhin als verkörperter Ausdruck des nationalen *pouvoir constituant* verstanden.³⁹ Dieser ist seit dem Ende des 18. Jhd Ausdruck der Unabhängigkeit und Souveränität der Nationalstaaten.⁴⁰ So hat die Verlagerung der Legitimationsgrundlage der Staatsgewalt auf die vo-

³³ Porras Ramírez spricht vom „Derecho constitucional común“ (Breve historia de la formación y evolución del Derecho constitucional, con particular referencia a su desarrollo en España“, en Morodo/De Vega (Hrsg.), *Estudios de Teoría del Estado y Derecho Constitucional en honor a Pablo Lucas Verdú*, Madrid/México, 2001, S. 1255 f.); siehe hierzu umfassend auch González Hernández, *Erase una vez... Una constitución universal. Especial referencia a la proyección en Europa de la Constitución de Cádiz*, *Historia Constitucional*, Nr. 13, 2012, <http://www.historiaconstitucional.com>, págs. 283-314.

³⁴ Zitiert nach De Bertier de Savigny, *Metternich et la France après le Congrès de Vienne*, vol. III, Paris, 1968-1971, S. 600.

³⁵ Varela Suanzes-Carpegna, *La Constitución de Cádiz en su contexto español y europeo (1808-1823)*, abrufbar unter <http://www.acoes.es/congresoX/documentos/PONENCIAJOAQUINVARELAACE2012.pdf>.

³⁶ Varela Suanzes-Carpegna, *La Constitución de Cádiz en su contexto español y europeo (1808-1823)*, abrufbar unter <http://www.acoes.es/congresoX/documentos/PONENCIAJOAQUINVARELAACE2012.pdf>.

³⁷ Luis, *La guerre d'Indépendance et le libéralisme espagnol au XIXe siècle : à la croisée de deux rénovations historiographiques*, Madrid, Collection de la Casa de Velázquez Nr. 118, 2011, S. 1-14.

³⁸ Zur Geschichte der Rechtsvergleichung siehe Constantinesco, *Rechtsvergleichung*, Bd. I, Köln, Bonn, Berlin, München 1971, S. 69 ff.

³⁹ González Casanova, *La cuestión de soberanía en la historia del constitucionalismo español*, abrufbar unter <http://www.unioviado.es/constitucional/fundamentos/primer/Indice.html>; vgl. grundsätzlich hierzu Valera Suanzes, *La teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico*, Madrid 1983.

⁴⁰ Grundlegend hierzu Kriele: *Einführung in die Staatslehre. Die geschichtlichen Legitimitätsgrundlagen*

lonté generale der Nation durch die Französische Revolution zu einer Wahrnehmung der staatlichen Verfassungsrechtsordnung als einem landesspezifischen System geführt.⁴¹ Diese relative Betrachtung führte dazu, sich mit den nationalen Rechtsordnungen als landestypische Ausformungen des nationalen Zusammenlebens zu beschäftigen. Damit ist aus diesem Blickwinkel bereits grundsätzlich ein eigenständiger Erkenntnisgewinn durch die Rezeption ausländischen Verfassungsrechts zugunsten der nationalen Staatsordnungen ausgeschlossen. Die Übernahme fremden Rechts führt somit zu Legitimations- und Akzeptanzproblemen.

Auf der anderen Seite ist die Vorstellung einer originären landestypischen Ausformung des nationalen Zusammenlebens fiktiv. Sie verkennt die wechselseitigen Einflüsse, denen die nationale Verfassungsgebung unterliegt. Diese Einflüsse beruhen zunächst auf ethnischen, kulturellen und geschichtlichen Bindungen, die eine staatliche Gemeinschaft zu anderen Gemeinschaften unterhält. Die rechtsvergleichende Übernahme fremder Bestimmungen erhöht zunächst die Rationalität der Entscheidung. Die Rechtsvergleichung hilft damit, den Vernunftkern bestehender Verfassungsbestimmungen zu erkennen, aber auch die Relativität und Willkürlichkeit spezifischer Regelungen. Schließlich ist Rechtsvergleichung auch rechtspolitisch geboten, da rechtsvergleichende Lösungen eine größere Integrationswirkung haben, sie schaffen wettbewerbsfähige Rechtssysteme und erleichtern künftige bilaterale Zusammenarbeitsformen.

Der Verfassungsgeber von Cadiz stellt sich erstmalig diesem Spannungsverhältnis und bietet eine – für Spanien typisch pragmatische – Lösung.⁴² Er packt die ausländischen Einflüsse schlichtweg in ein nationales Kleid. : Die Neuerungen werden historisch-national mit urspanischen Denkströmungen wie die Neoscholastik von Francisco de Vitoria und Francisco Suarez begründet.⁴³ Dieser „spanischen“ Lehren bedienen sich die unterschiedliche Strömungen bereits während des Verfassungsprozesses. So begründeten sowohl die Realisten die Souveränität der Krone als auch die Liberalen die Souveränität der Gemeinschaft mit Lehren der spanischen Neoscholastik.⁴⁴ Besonders deutlich wird diese autonome geschichtliche Legitimation in der Eröffnungsrede zur Verfassunggebenden Versammlung (dem Discurso Preliminar), die dem liberalen Politiker Agustín de Argüelles zugeschrieben wird.⁴⁵ Diese Rede enthält umfangreiche Begründungserwä-

des demokratischen Verfassungsstaates. 6., erweiterte Aufl., Stuttgart 2003.

⁴¹ Martínez, Die Bedeutung der (Verfassungs-) Rechtsvergleichung für den europäischen Staaten- und Verfassungsverbund: Die Methode der Rechtsvergleichung im Öffentlichen Recht, in: Christian Callies (Hrsg.), Verfassungswandel im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund, Tübingen 2007, S. 153-166.

⁴² Arostegui, „Estado y proyecto nacionalizador. Consideraciones sobre el caso español“, in: Blanco Rodríguez (Hrsg.) Regionalismo y autonomía en Castilla y León, Valladolid, 2004, S. 358.

⁴³ Varela Suanzes-Carpegna, La Teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico» (las Cortes de Cádiz), Madrid, 1982.

⁴⁴ Rodríguez Valera, La neoescolástica y las raíces del constitucionalismo, Separata de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, Buenos Aires 2004, S. 7 (14 f.); Cassagne, El bicentenario de la Constitución de Cádiz y su proyección en Iberoamerica, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UAM, abrufbar unter <http://www.juridicas.unam.mx/>

⁴⁵ Veröffentlicht vom Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Cuadernos y Debates, Nr. 213, Ma-

gungen, die sämtlich auf historische Vorbilder in den Grundnormen Aragons und Kastiliens gestützt werden.⁴⁶

Diese offene Bereitschaft des Verfassungsgebers von Cadiz zur Übernahme des ausländischen Rechts ist bis heute Teil der spanischen Verfassungsüberlieferung.⁴⁷ So ist die spanische Verfassung ausdrücklich als offene Verfassung zugunsten ausländischer und internationaler Einflüsse konzipiert worden.⁴⁸ So hat der spanische Verfassungsgeber durch eine binnenrechtliche Integrationsermächtigung die Verfassungsanwender verpflichtet, ausländisches Recht umfassend zu integrieren (Art. 10 Abs. 2 der spanischen Verfassung 1978). Danach müssen die Grundrechte in Übereinstimmung mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und den von Spanien ratifizierten internationalen Konventionen und Verträgen ausgelegt werden. Zu diesen Konventionen zählen der Internationale Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte vom 13. Dezember 1966 und insbesondere die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950. Die Verfassung wird selbst anhand der genannten Abkommen ausgelegt, wodurch die Abkommen einen der Verfassung entsprechenden Rang erhalten. Während in Deutschland die Gerichte bei einer Grundrechtsprüfung zwischen einer Kontrolle eines Verstoßes gegen die Grundrechte des Grundgesetzes und gegen die Rechte aus der EMRK trennen können, ist diese Differenzierung in Spanien aufgrund des Art. 10 Abs. 2 der spanischen Verfassung undenkbar: die spanische Verfassung lässt ausdrücklich keine andere Auslegung der nationalen Grundrechte zu als die konventionsgemäße.

Art. 10 Abs. 2 der spanischen Verfassung beschränkt sich jedoch keineswegs darauf, den nationalen Grundrechtsschutz um die zum Teil spezielleren und konkreter gefassten Bestimmungen in internationalen Verträgen zu ergänzen, sondern geht darüber hinaus. Erfasst wird durch Art. 10 Abs. 2 der spanischen Verfassung ebenso die Auslegung, die die internationalen Verträge durch ihre Rechtsprechungsorgane erhalten.⁴⁹ Hierdurch finden auch die Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und die darin erfolgte Auslegung in der spanischen Verfassung Berücksichtigung. Die Bestimmung des Inhalts von Grundrechten in der spanischen Verfassung ist somit an die Auslegung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte gebunden. Auf diese Weise wird gewährleistet, dass auch die spätere Interpretationen des Europäischen Gerichtshofs für

drid 2011.

⁴⁶ Besonders deutlich wird dies im bekannten Einleitungssatz zum Kapitel: „Las raíces tradicionales“: „Nada ofrece la Comisión en su proyecto que no se halle consignado del modo más auténtico y solemne en los diferentes cuerpos de la legislación española, sino que se mire como nuevo el método con que ha distribuido las materias, ordenándolas y clasificándolas para que formasen un sistema de ley fundamental y constitutiva, en el que estuviese contenido con enlace, armonía y concordancia cuanto tienen dispuesto las leyes fundamentales de Aragón, de Navarra y de Castilla“.

⁴⁷ González Hernández, Erase una vez... Una constitución universal. Especial referencia a la proyección en Europa de la Constitución de Cádiz, Historia Constitucional, n. 13, 2012, <http://www.historiaconstitucional.com>, págs. 283-314.

⁴⁸ Jelitte, Die Umsetzung völkerrechtlicher Verträge in nationales Recht in Deutschland und Spanien unter besonderer Berücksichtigung der Europäischen Menschenrechtskonvention, 2007.

⁴⁹ Spanisches Verfassungsgericht, Urteil Nr. 78/1982 vom 20. Dezember 1982.

Menschenrechte den spanischen Verfassungsanwender binden und auf diese Weise Eingang in die spanische Verfassungsordnung finden.

b. Der Charakter als Konsensverfassung

Der zweite Baustein, den die Verfassung von Cadiz für die spanische und europäische Verfassungsgebung beiträgt, ist ihr Charakter als Konsensverfassung. So ist die Verfassung von 1812 die erste europäische Verfassung, die nicht aus einem revolutionären Umbruch oder Unabhängigkeitskrieg erwachsen ist, sondern von den gesellschaftlichen Kräften gemeinsam entwickelt worden ist.⁵⁰ Sie hatte daher keine exkludierenden, sondern einen integrierenden Charakter. Zu Recht kann daher die Verfassung von Cádiz als der erste und zugleich bedeutsamste Versuch im europäischen Frühkonstitutionalismus bezeichnet werden, die das Wesen des modernen Verfassungsstaats mit dem bestehenden monarchischen System verbindet. Dieser versuchte Konsens ist die Ursache für ihre große Verbreitung in den Folgejahren des Frühkonstitutionalismus, zugleich aber auch für ihre vehemente Ablehnung nicht nur durch die Konservativen in ganz Europa, sondern auch durch die moderaten Liberalen, die keine weiteren Begrenzungen der königlichen Gewalt akzeptierten als die im britischen Verfassungsmodell vorgesehene.

Die Verfassung von Cádiz war das Ergebnis eines Kompromisses zwischen den Liberalen und den Realisten. So setzten sich die Liberalen zwar mit der Forderung nach einer Regulierung und Begrenzung der königlichen Gewalt durch. Wie jeder Kompromiss setzt er jedoch Eingeständnisse von beiden Seiten voraus. So gaben auf der anderen Seite die Liberalen hinsichtlich der Religionsfreiheit nach und erkannten den Katholizismus als Staatsreligion an.⁵¹ Zugleich verzichteten sie auf einen Grundrechtskatalog, was einer der wesentlichen Defizite der Verfassung von Cadiz zu werten ist.

Diese Idee einer integrierenden Konsensverfassung ist auch in der spanischen Verfassungsgebung von 1978 fortgeführt worden.⁵² Auch der spanische Verfassungsgeber von 1978 stand vor einer vergleichbaren Spaltung der spanischen Gesellschaft, als er ab 1975 im Sinne der Transición den konsentierten Übergang versuchte, um die bis zu dem Zeitpunkt als Folge des Bürgerkriegs unversöhnlich gegenüberstehenden Positionen zu vereinbaren. So war die Periode der Demokratisierung von 1975 bis 1978 geprägt von der Vermeidung der ruptura, des offenen Bruchs mit der bisherigen Verfassungsentwicklung. Die politischen Kräfteverhältnisse in der Zeit des Überganges ließen anstelle der Vollziehung eines solchen Bruches eher das Beschreiten eines behutsamen Weges zur demokratischen Ordnung angebracht erscheinen. Dieser fließende Übergang ist

⁵⁰ Pérez Ledesma, Manuel, *Las Cortes de Cádiz y la sociedad española*, Ayer, n.º 1 (1991), S.167-206.

⁵¹ Varela Suanzes-Carpegna, *La teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico (Las Cortes de Cádiz)*, Madrid (1983), *Reflexiones sobre un bicentenario (1812-2012)*, in: Álvarez Junco/Moreno Luzón (Hrsg.) *La Constitución de Cádiz: historiografía y conmemoración. Homenaje a Francisco Tomás y Valiente*, Madrid 2006, S. 75-84; Fontana Fontana, *La crisis del Antiguo régimen, 1808-1833*, Barcelona 1979; La Parra López, *El primer liberalismo y la iglesia*, Alicante 1985; Pérez Ledesma, *Las Cortes de Cádiz y la sociedad española*, Ayer, n.º 1 (1991), S.167.

⁵² Siehe die umfassende soziologische Untersuchung von García Ferrando, *Regionalismo y Autonomía en España*, 1982, S. 345 ff. und S. 432 ff.

als *Transición* bezeichnet worden. Der Verfassungsgeber versuchte diese Quadratur des Kreises auch normativ in der Verfassung umzusetzen. Dieses wird vor allem bei der territorialen Gliederung oder der Finanzverfassung deutlich. Zur Rettung des Konsenses ließ der Verfassungsgeber die hochumstrittenen Fragen offen und überließ ihre Beantwortung dem einfachen Gesetzgeber. Damit stellt sich die spanische Konsensverfassung in zahlreichen Bereichen als unvollständige Verfassung dar, die auch Jahrzehnte nach ihrer Verabschiedung noch im Prozess der Vollendung ist. Als Konsensverfassung erweist sich die spanische Verfassung zugleich als relativ unflexibel. Der von der Gesellschaft bislang als einzigartig wahrgenommene Konsens der antagonistischen Strömungen, die vom Bürgerkrieg fortlebten, verhinderte bislang eine offene Auseinandersetzung zur Frage einer Verfassungsänderung. Und so gab es bislang auch nur zwei Verfassungsänderungen (die eine zur Unionsbürgerschaft, die andere zur Verschuldungsgrenze), die beide europarechtlich vorgegeben waren und daher keine endogenen Ursachen hatten.

Die Konsensverfassung als spanischer Beitrag zur europäischen Verfassungsüberlieferung ist ein rechtlicher Exportschlager. Insbesondere die osteuropäischen Staaten haben die spanische Verfassungsgebung als Modell für die Überwindung der durch die Unrechtsregime entstandenen Spannungen in der Gesellschaft empfunden.⁵³

Die Konsensverfassung von Cádiz zeigt zugleich auch die Grenzen des Konsenses auf. So waren Gegenstand des Konsenses in Cádiz auch die Grundrechte. Die Liberalen verzichteten auf einen förmlich deklarierten Grundrechtskatalog, auch wenn sich unter dem Titel „Beschränkung der königlichen Gewalt“ sehr weitreichende freiheitssichernde Bestimmungen finden. Der spanische Verfassungsgeber von 1978 hingegen hat von Kompromissen bei der Bestimmung der Grund- und Menschenrechten zu Recht Abstand genommen. Hinsichtlich dieses Verhältnisses fand er in der EMRK einen strikten Rahmen vor, der dem Gestaltungsspielraum des Verfassungsgebers nach unten hin entzogen war.

c. Das Recht auf Bildung

Der dritte Beitrag der Verfassung von Cádiz für die spanische Verfassungsüberlieferung ist das Recht auf Bildung als Grundvoraussetzung für die Schaffung einer Verfassungsgesellschaft.⁵⁴ Die Verfassung von Cádiz enthält erstmalig in einer europäischen Verfassungsurkunde einen eigenen Titel zur öffentlichen Bildung und in Art. 366 folgende Bestimmung:

En todos los pueblos de la Monarquía se establecerán escuelas de primeras letras, en las que se enseñará a los niños a leer, escribir y contar, y el catecismo de la religión católica, que comprenderá también una breve exposición de las obligaciones civiles.

⁵³ Häberle, Die Vorbildlichkeit der spanischen Verfassung von 1978 aus gemeineuropäischer Sicht *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart* 51 (2003), S. 587.

⁵⁴ Schettino, El derecho a la educación, *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UAM*, S. 258.

In allen Gemeinden des Königreiches werden Grundschulen errichtet, in denen den Kindern das Lesen, Schreiben und Rechnen gelehrt wird ebenso wie der Katechismus der katholischen Kirche. Die Lehre wird auch eine kurze Einweisung in die bürgerlichen Pflichten umfassen.

Eine zeitlich strikte Vorgabe fand sich ergänzend in Art. 25, der in seiner sechsten Bestimmung festlegte:

Desde el año de mil ochocientos treinta deberán saber leer y escribir los que de nuevo entren en el ejercicio de los derechos de ciudadano.

Ab dem Jahr 1830 sollen diejenigen, die erstmalig Bürgerrechte wahrnehmen, lesen und schreiben können.

Laut Häberle ist die Erziehung eine der Voraussetzungen für einen Verfassungskonsens.⁵⁵ Sie ist ein Teil der kulturellen Identität und des öffentlichen Lebens und damit unerlässlich für die Wahrnehmung der Freiheit. Der Verfassungsstaat ist damit aus eigenem Überlebensinteresse verfassungsrechtlich verpflichtet, den Bürger intellektuell in die Lage zu versetzen, seine Rechte wahrzunehmen. Der Bürger im Verfassungsstaat muss die internationale Dimension der Freiheit kennen, ebenso die Verfassung, seine bürgerlichen Rechte und Pflichten. Verfassung und Erziehung gehen daher notwendigerweise Hand in Hand. Dazu muss der Staat Erziehungsziele definieren und durch staatliche Leistungen, insbesondere Schulen verwirklichen. Der Bürger muss ein derartiges Recht auf Erziehung als Grundrecht gewährleistet sehen.

Dieses Grundrecht finden wir mittlerweile als Menschenrecht im Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verankert, aber auch in der Charta der europäischen Grundrechte sowie in den meisten europäischen Verfassungen.⁵⁶ Was für uns heute selbstverständlich ist, geht aber erstmalig auf die Verfassung von Cádiz zurück. Die Verfassunggebung von Cádiz war in dieser Form das Ergebnis des besonderen Umstands, dass sich die Cortes in einer Stadt mit einem starken und gebildeten Bürgertum versammelten. Demzufolge gehörte auch eine Mehrheit von Abgeordneten einer bürgerlich-liberalen Bildungselite an. Diese Gruppe war aber nicht repräsentativ für Spanien. Vielmehr war die spanische Gesellschaft zu Beginn des XIX Jahrhunderts eine überragend stark landwirtschaftlich geprägte Gesellschaft, die weitgehend unter Analphabetismus litt. Die erste offizielle Statistik mit zuverlässigen Daten stammt aus dem Jahr 1841 und stellt fest, dass nur 20 % der Bevölkerung lesen konnte. Lesen und schreiben

⁵⁵ Umfassend Häberle, Erziehungsziele und Orientierungswerte im Verfassungsstaat, 1981.

⁵⁶ Auf nationaler Verfassungsebene siehe die Übersicht bei Bernsdorff, in: Meyer (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 3. Auflage 2010 Art. 14 Rdnr. 2; auf europäischer Ebene siehe Art. 2 Zusatzprotokoll EMRK und Art. 14 Grundrechte-Charta; im Völkerrecht finden sich ähnliche Bestimmungen in Artikel 26 Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, im „Übereinkommen gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen“ der UNESCO von 1960, im „Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“ (bzw. Sozialpakt) der Vereinten Nationen von 1966 und im „Übereinkommen über die Rechte des Kindes“ der UN von 1989. Weiter wurde das Recht auf Bildung von den Vereinten Nationen völkerrechtlich verbindlich festgehalten im „Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung“ von 1965 und im „Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau“ von 1979.

konnte 10% der Bevölkerung (insgesamt nur 2% der Frauen).⁵⁷ Der Wandel der spanischen Gesellschaft in eine Verfassungsgesellschaft, die sich aufgrund der erforderlichen Verfassungspädagogik ihrer Souveränität und damit ihrer Verantwortung bewusst ist, setzte damit nach der Überzeugung des spanischen Verfassungsgebers von 1812 die Anerkennung eines staatlichen oder zumindest eines staatlich überwachten Schulsystem voraus. Dieses Recht auf Bildung wird sowohl Jungen als auch Mädchen eingeräumt, auch wenn die Verfassung Frauen das Bürgerrecht nicht zuerkannte.⁵⁸ Damit wird das diskriminierungsfreie Recht auf Erziehung durch die Verfassung von Cádiz zu einem wesentlichen Element des europäischen Grundrechtskatalogs.⁵⁹ Alle nachfolgenden Verfassungen werden es seitdem anerkennen, zum Teil ausdrücklich mit Hinweis auf den Modellcharakter der Verfassung von Cádiz. Zum Teil werden sie aber erheblich divergieren im Hinblick auf den Umfang des Rechts und zur Frage des Konfessionsunterrichts. So sah die Verfassung von Cádiz als Folge der Konzeption einer Staatsreligion notwendigerweise auch ausschließlich katholischen Religionsunterricht vor.⁶⁰ Hier hat die Verfassung von Cádiz keine Vorbildfunktion gehabt, was sich bereits darin zeigt, dass die spanische Verfassungsgebung von 1978 genau an dieser Frage fast gescheitert wäre.

d. Der Rechtsschutz gegen die Verwaltung durch ordentliche Gerichte

Schließlich ist die Verfassung von Cádiz Teil der europäischen Verfassungsüberlieferung durch die Forderung, den Rechtsschutz gegen die Verwaltung nur durch ordentliche Gerichte zu gewährleisten. Trotz der französischen Einflüsse im Hinblick auf die Ausgestaltung der Gewaltenteilung grenzte sich der spanische Verfassungsgeber von 1812 vom französischen Vorbild hier entschieden ab. Das französische Modell nimmt das Handeln der Verwaltung mit Ausnahme der Enteignungstatbestände von der Kontrolle durch die ordentliche Gerichtsbarkeit aus. Stattdessen schuf Frankreich innerhalb der Verwaltung ein eigenes Kontrollorgan, den sogenannten Conseil d'Etat⁶¹. Anders regelt hingegen erstmalig die Verfassung von Cádiz die gerichtliche Kontrolle der Verwaltung. Sie fordert die absolute Trennung zwischen Verwaltungs- und Justizorganen, die sich vor allem im Grundsatz der Einheit der Gerichtsbarkeit, aber auch in der Unabhängigkeit der Gerichte äußerte.⁶² Die gerichtliche Kontrolle des Verwaltungshandelns sollte demnach den ordentlichen Gerichten obliegen. Zwar kennt die Verfassung auch einen Staatsrat (Consejo de Estado), er hatte aber im Gegensatz zu Frankreich keine gerichtlichen

⁵⁷ Daten von Antonio Viñao, *La alfabetización en España: un proceso cambiante de un mundo multiforme*, www.usal.es/efora Vol. 3, Marzo de 2009.

⁵⁸ Hierzu grundlegend Castells Oliván/Fernández García, *Las mujeres y el primer Constitucionalismo Español (1810-1823)*, *Historia Constitucional (revista electrónica)*, n. 9, 2008. <http://hc.rediris.es/09/index.html>.

⁵⁹ Es war zugleich der Anstoß für eine staatliche Schulgesetzgebung (informe Quintana (1821), *Ley Moyano* (1857), die in der Institutionalisierung einer staatlichen Schulpflicht 1876 gipfelte.

⁶⁰ Araque Hontangas, *La educación en la Constitución de 1812: Antecedentes y consecuencias*, *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche*, Vol. I 2009, S. 1(18).

⁶¹ Pause, *Der französische Conseil d'Etat als höchstes Verwaltungsgericht und oberste Verwaltungsbehörde: seine Entwicklung und heutige Stellung*, Frankfurt 2008.

⁶² Martínez, *Die Garantie des Rechtsschutzes gegen die öffentliche Gewalt in Spanien*, Berlin 1996, S. 30.

Funktionen. Die Verfassungsvorgaben wurden bereits 1813 durch ein Dekret der Cortes vom 13. September verwirklicht, das die Zuständigkeit für Verwaltungsstreitigkeiten der ordentlichen Gerichtsbarkeit übertrug.⁶³ Damit wurde die Verfassung von Cádiz zum Vorreiter, indem sie bereits bestimmte, was in Deutschland erst 37 Jahre später in Art. X § 182 der Frankfurter Reichsverfassung verankert wurde: das Ende einer eigenen Verwaltungsrechtspflege und der Rechtsschutz durch ordentliche Gerichte. Die Rückkehr des Königs Ferdinands VII aus dem Exil und die einsetzende Restauration bereiteten dem spanischen Modell einer allgemeinen ordentlichen Gerichtsbarkeit jedoch bereits nach 8 Jahren ein Ende. Durch ein Dekret vom 25.6.1821 wurde die Kontrolle der Verwaltung durch die ordentliche Gerichtsbarkeit verboten. Gleichwohl fand sie Eingang über die Rezeption der Verfassung von Cádiz in das europäische Verfassungsrecht. Heute gewährleisten Art. 24 der spanischen Verfassung wie auch die Charta der europäischen Grundrechte umfassend den Rechtsschutz gegen die Verwaltung durch ordentliche Gerichte.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die Verfassung von Cádiz in den genannten Grundstrukturen Teil der spanischen Verfassungsüberlieferung und damit auch Teil des heutigen europäischen Verfassungsverständnisses ist. Sie war neben der französischen, der britischen und der amerikanischen Verfassung das vierte Element des verfassungsrechtlichen Urknall Europas, an dem sich alle folgenden Verfassungen orientiert haben und den wir daher bis heute wahrnehmen.

⁶³ Abgedruckt bei Del Saz, Origen, desarrollo y plenitud de la justicia administrativa, in: Martín-Retortillo Baquer (Hrsg.), La protección jurídica del ciudadano (Procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional), Estudios en homenaje al Profesor Jesús González Pérez, Bd. II, Madrid 1993, S. 1249 Fn. 30; unzutreffend daher González Pérez, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Spanien, in: AöR 82 (1957), S. 382 (384), wonach die Verfassung von 1812 sich nicht mit dieser Frage befasst habe.

Die Cortes-Verfassung im Kontext des europäischen Frühkonstitutionalismus

Ulrike Müßig, Passau

I. EINLEITUNG: EUROPÄISCHE REZEPTION DER CORTES-VERFASSUNG

Karl Heinrich Ludwig Pölitz hat 1820 im dritten Band seiner Edition „Die Constitutionen der europäischen Staaten seit den letzten 25 Jahren“ die „Constitución política de la Monarchía Española“ vom 19.3.1812 an die erste Stelle gesetzt.¹ Dieser Abdruck, noch bevor am 7.3.1820 die am 4.5.1814 aufgehobene Cortes-Verfassung von Ferdinand VII. wieder in Kraft gesetzt wurde, war keineswegs die erste deutsche Ausgabe. Bereits 1819 waren zwei deutsche Übersetzungen erschienen.² Horst Dippel hat insgesamt fünf verschiedene deutsche Ausgaben nachgewiesen.³ In Messina erschien bereits 1813 eine erste italienische Übersetzung.⁴ In Rom, Mailand und Paris folgten 1814 weitere Ausgaben in italienischer und französischer Sprache. 1820 sind weitere Übersetzungen in London, Neapel, Piemont und Lucca belegt.⁵

¹ Karl Heinrich Ludwig Pölitz, Die Constitutionen der europäischen Staaten seit den letzten 25 Jahren, Dritter Theil, Leipzig 1820, S. 35-104. Zur wörtlichen Vorlage der von Karl Friedrich Hartmann erarbeiteten Textausgabe (Anonym erschienen: Carl Friedrich Hartmann, Die spanische Constitution der Cortes und die provisorische Constitution der Vereinigten Provinzen von Südamerika; aus den Urkunden übersetzt mit historisch-statistischen Einleitungen, Leipzig 1820) siehe Heinz Mohnhaupt, Das Verhältnis der drei Gewalten in der Constitution der Cortes, in: Ulrike Müßig (Hrsg.), Konstitutionalismus und Verfassungskonflikt, Tübingen 2006, S. 79, 82, der auch den sinntstellenden Übersetzungsfehler in der Präambel erwähnt. (Vgl. die Präambel bei Pölitz, Constitutionen, Dritter Theil, S. 36, statt: „daß die alten Grundgesetze ... den großen Zweck ... nicht erfüllen können“, muß es positiv heißen: „... erfüllen können.“ So meine sprachliche Überarbeitung in: Dietmar Willoweit/Ulrike Seif (Hrsg.), Europäische Verfassungsgeschichte Rechtshistorische Texte, München 2003, S. 430.

² Friedrich von Grunenthal und Karl Gustav Dengel, Spaniens Staats-Verfassung durch die Cortes aus der Urschrift übertragen und herausgegeben von Friedrich von Grunenthal und Karl Gustav Dengel, Berlin 1819. Eine weitere unvollständige Übersetzung erschien in: Europäische Annalen, April 1819, S. 41-81. Vgl. Horst Dippel, Die Bedeutung der spanischen Verfassung von 1812 für den deutschen Frühliberalismus und Frühkonstitutionalismus, in: Martin Kirsch, Pierangelo Schiera (Hrsg.), Denken und Umsetzung des Konstitutionalismus in Deutschland und anderen europäischen Ländern in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, Berlin 1999, S. 219-237 (S. 223 mit Fn. 19).

³ Dippel, Bedeutung, *ibid.* (Fn. 2), S. 223.

⁴ Costituzione Politica della Monarchia Spagnuola. Ristampa anastatica dell'edizione di Messina, presso Giovanni del Nobolo, 1813, a cura di Andrea Romano, Soveria Mannelli 2000. Diese Ausgabe enthält eine sehr instruktive Einführung von Andrea Romano, Cadice come Modello Costituzionale per l'Europa liberale e antinapoleonica. Nota introduttiva (S. XVII-LXXV) und eine umfassende Bibliographie von Bartolomé Clavero Salvador, Cadice come Costituzione, Nota bibliografica (S. LXXVII- LXXX-VI).

⁵ Vgl. Juan Ferrando Badía, Die spanische Verfassung von 1812 und Europa, *Der Staat* 2 (1963), 153-180 (154).

Dieses zeitgenössische europäische Interesse ist beispielhaft für das „Verfassungsfieber“⁶ in Europa unter dem Eindruck der nachrevolutionären Dynamik in Frankreich und der militärischen Expansion unter Napoleon. Daher lautet das Thema meines Beitrages: Die Cortes-Verfassung im Kontext des europäischen Frühkonstitutionalismus. Spanien war zwischen 1808 und 1823 ein Experimentierfeld verfassungspolitischer Ideen zwischen Liberalismus und absolutistischer Reaktion, zwischen nationalem Souveränitätsanspruch und restaurativem Widerstand. Metternich beschimpfte die Cortes-Verfassung 1820 als „das Werk der Willkür oder einer unsinnigen Verblendung“.⁷ Ihr Einfluss auf die Constitution der vereinigten Provinzen von Südamerika (3.12.1817)⁸ und ihr Modellcharakter für Portugal, Piemont und Neapel-Sizilien⁹ sprechen jedoch für die Einschätzung von Dominique Georges Frédéric de Pradt unter dem Titel „De la révolution actuelle de l'Espagne et de ses suites“ (1820): „Das absolutistische Europa wird sich nicht dem Einfluß entziehen können, den diese Revolution mit ihrer Verfassung von 1812 noch auf es ausüben soll.“¹⁰

II. SPANISCHES GEGENMODELL ZUM NAPOLEONISCHEN STAATSAUTORITARISMUS

1. Verfassungsoktroi vom 6.7.1808

Bezeichnenderweise stellt Pölitz seiner Ausgabe der Cortes-Verfassung die französische „Constitution Josephs Napoleon vom 6. July 1808“ voran,¹¹ und betont damit den

⁶ « la fièvre des constitutions travaille la France depuis 1789, et elle paraît être, en ce moment, en quelque sorte épidémique dans l'Europe » Ch.-P. Ducanel, zit. in: Wolfgang Schmale, Art. Constitution, Constitutionnel, in: Rolf Reichardt/Hans-Jürgen Lüsebrink (Hrsg.), Handbuch politisch-sozialer Grundbegriffe in Frankreich 1680-1820, München 1992, S. 62. Vgl. auch Peter Brandt/Martin Kirsch/Arthur Schlegelmilch (Hrsg.), Handbuch der europäischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert. Institutionen und Rechtspraxis im gesellschaftlichen Wandel, Bd. 1: Um 1800, Bonn 2006, S. 39.

⁷ Hartwig Brandt (Hrsg.), Restauration und Frühliberalismus 1814-1840 (Quellen zum politischen Denken der Deutschen im 19. und 20. Jahrhundert, Band III), Darmstadt 1979, S. 229; vgl. dazu auch Dippel, Bedeutung, *ibid.* (Fn. 2), S. 222.

⁸ Hartmann hat in seiner Edition die „Constitution der Vereinigten Provinzen von Südamerika vom 3. Dezember 1817“ direkt nach der Cortes-Verfassung aufgeführt und verdeutlicht damit den engen Zusammenhang der beiden Verfassungen. Hartmann, Spanische Constitution (Fn. 1), S. 177-222 (177): „Vorläufiges Verfassungsgesetz, gegeben (den 3. Dec. 1817) von dem souveränen Congreß der vereinigten Provinzen von Südamerika, für die Regierung und Verwaltung des Staats (L.S.) bis zur Zeit der öffentlichen Bekanntmachung der Constitution. Buenos Ayres, in der Druckerei der Unabhängigkeit. 1817.“ Vgl. allgemein zum Einfluss der Cortes-Verfassung von 1812 auf Südamerika: Luis Sánchez Agesta, *La Democracia en Hispanoamérica*, Madrid 1987, S. 35 f.; Bernardino Bravo Lira, *El Estado Constitucional en Hispanoamérica 1811-1991*, Mexico 1992, S. 10 f.

⁹ Dazu ausführlich Badía, Spanische Verfassung (Fn. 5), S. 153-180.

¹⁰ Dominique Georges Frédéric de Pradt, *De la révolution actuelle de l'Espagne et de ses suites*, Paris 1820, S. 143, hier zitiert nach Badía, Spanische Verfassung (Fn. 5), S. 154 mit Fn. 9.

¹¹ Pölitz, Constitutionen III (Fn. 1), S. 6-28; Karl Heinrich Ludwig Pölitz, *Die Staatensysteme Europa's und Amerika's seit dem Jahre 1783, geschichtlich-politisch dargestellt, Zweiter Theil, (1806-1814)*, Leipzig 1826, S. 159. Die positive Bewertung der Napoleonischen Verfassung beruhte auf Pölitz' Einschätzung einer „dreihundertjährigen Versumpfung dieses (spanischen) Volkes“ (S. 159).

aus Sicht der heutigen Forschung¹² bestätigten Zusammenhang mit dem napoleonischen Staatsautoritarismus: Napoleons erklärte Absicht war es, für das eroberte Spanien die alte spanische Monarchie unter französischem Vorzeichen und unter französischer Dominanz zu erneuern und die napoleonische Usurpation des spanischen Thrones zu legitimieren. Er berief nach Bayonne am 24.5.1808 eine Notablenversammlung der spanischen Nation ein, zu der jedoch nur 91 Vertreter erschienen. Am 20.6.1808 wurde ihnen ein von Napoleon und Maret ausgearbeiteter Verfassungsentwurf vorgelegt, der in den Verfassungsoktroi vom 6.7.1808 mündete. Dort waren die Erbmonarchie und der Katholizismus als Staatsreligion festgeschrieben worden. Die Cortes waren als ständische Vertretung vorgesehen und in eine Bank der Geistlichkeit, eine Bank des Adels und eine Bank des Volks¹³ eingeteilt. Napoleons Handschrift lassen folgende Bestimmungen erkennen: „Spanien und Indien sollen nach einem einzigen Civil-Gesetzbuche regiert werden“ (Artikel 96); „Die Gerichte sind unabhängig“ (Artikel 97); die Rechtsprechung wird im Namen des Königs durch die von ihm eingesetzten Gerichte verwaltet (Artikel 98, 99); dreistufiger Instanzenzug (Artikel 101); Abschaffung aller grundherrlichen Gerichte und der besonderen Gerichtsbarkeit (Artikel 98); Garantie der Pressefreiheit (Artikel 45); die Gesetzgebung liegt beim König und wird im Staatsrat „erwogen und abgefaßt“ (Artikel 57) sowie den Cortes zur Beratung und Genehmigung vorgelegt (Artikel 86). Die Gesetzgebung war im Gesamtkonzept der napoleonischen Verfassung nicht in einem eigenständigen Abschnitt geregelt. Als König der Spanier und von Spanisch-Amerika setzte Napoleon seinen Bruder Joseph ein.

Der auf die monarchischen Prärogativrechte zugeschnittene Verfassungsoktroi wurde vom Volk als Zeichen der französischen Fremdherrschaft weitgehend abgelehnt. Damit ist die Verfassungsgebung in Spanien nach 1808 mit dem antinapoleonischen Widerstand verbunden.¹⁴

2. Verfassungsgebung im Kontext des antinapoleonischen Widerstandes

Die „Junta Central“, die als provisorische Regierung im Namen Ferdinands VII. den militärischen Widerstand gegen die französischen Armeen zu organisieren suchte, beschloss am 22. Mai 1809 die Wiederherstellung der Cortes als der gesetzmäßigen legitimen Repräsentation der Monarchie.¹⁵ Auf der Flucht vor der französischen Armee zog die „Junta Central“ nach Cádiz, löste sich dort am 29. Januar 1810 auf und übertrug die Regierung auf einen Regentschaftsrat, der am 18. Juni 1810 die Einberufung der Cortes dekretierte. Mit dem Rekurs auf die Nationalsouveränität beansprucht die allgemeine

¹² Grundlegend: Richard Konetzke (mit Nachträgen von Hans Otto Kleinmann), Die iberischen Staaten von der Französischen Revolution bis 1874, in: Theodor Schieder (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Geschichte, Band 5, Stuttgart 1981, S. 886-929; Walther L. Bernecker/Sören Brinkmann, Spanien um 1800, in: Handbuch, *ibid.* (Fn. 6), S. 601-639.

¹³ Artikel 61 der Constitution Josephs Napoleons vom 6. Juli 1808, in: Pölitz, Constitutionen III (Fn. 1), S. 15.

¹⁴ Ausführlich dazu Andreas Timmermann, Die „gemäßigte Monarchie“ in der Verfassung von Cadix und das frühe liberale Verfassungsdenken in Spanien, Münster 2007, S. 25 ff.

¹⁵ Konetzke, Die iberischen Staaten (Fn. 12), S. 897.

und außerordentliche Versammlung von Cádiz (Cortes generales y extraordinarias) die verfassungsgebende Gewalt (el poder constituyente), da alle obrigkeitliche Gewalt nach der Absetzung des legitimen spanischen Königs an die von den Cortes vertretene Nation zurückgefallen sei.¹⁶

3. Souveränität der Nation als Kompromissformel zwischen Gottesgnadentum und Volkssouveränität

Die Berufung auf die Souveränität der Nation in Titel 1 Art. 2¹⁷ der Cortes-Verfassung 1812 war keine Absage an die Monarchie, sondern richtete sich nur gegen die Usurpationsansprüche der französischen Kaiserfamilie Bonaparte.¹⁸ So war schon einen Tag auf ihre feierliche Eröffnung vom 24.9.1810¹⁹ die Anweisung der Cortes gefolgt, dass Karl IV. und Ferdinand VII. der Titel Majestät gebühre.²⁰ Dank ihrer Souveränität hatte die Nation vermocht, die in Bayonne zugunsten Napoleons abgegebenen Thronverzichtserklärungen und das Statut von Bayonne zu annullieren und „die Gesetze und Bedingungen [festzulegen], unter denen ihre Könige den Thron besteigen.“²¹ Die Ableitung der monarchischen Gewalt aus der von den Cortes repräsentierten Souveränität der Nation²² wurde

¹⁶ Die Cortes sahen sich nicht als altständische Vertretung im Sinne des Ancien Régime, sondern als allgemeine Volksvertretung und verfassungsgebende Versammlung.

¹⁷ Willoweit/Seif, *ibid.* (Fn. 1), S. 430.

¹⁸ Die Franzosen machten geltend, dass die höchste Staatsgewalt bei der spanischen Krone gelegen habe und mit der Abdankung durch Karl IV. und seinen Ferdinand VII. in Bayonne 1808 auf sie übergegangen sei. Vgl. Agustín de Argüelles, *Discurso preliminar a la Constitución de 1812*, 1.a edición, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Reimpresión Madrid 1989, S. 78. Dort auch: Luis Sánchez Agesta, *Introducción: Agustín de Argüelles y la Constitución de 1812*, S. 7-64, S. 44; J. Ferrando Badia, *Vicisitudes e influencias de la Constitución de 1812*, *Revista de Estudios Políticos* 126 (1962), 187; ders., *Spanische Verfassung* (Fn. 5), S. 153. In diesem Sinne auch schon Hans Gmelin, *Studien zur spanischen Verfassungsgeschichte*, Berlin 1905, S. 20.

¹⁹ Cortes generales y extraordinarias (Hrsg.), *Colección de los Decretos y Órdenes que han expedido las Cortes generales y extraordinarios desde su instalacion en 24 de setiembre de 1810 hasta igual fecha de 1811*, Bd. 1, Madrid 1813, S. 1 f; J. Gallardo y de Font, *Apertura de las Cortes de Cádiz en 24 de Septiembre de 1810*, Bd. 1, Segovia 1910, S. 30 f. „... y declaran nula, de ningun valor ni efecto la cesión de la corona que se dice hecha en favor de Napoleon, no solo por la violencia que intervino en aquellos actos, injustos é ilegales, sino principalmente por falterle el consentimiento de la Nación“, fast wortgleich bekräftigt im Dekret vom 1.1.1811: „Declárense nullos todos los actos y convenios del Rey durante su opresión fuera ó dentro de España“, in: Cortes generales y extraordinarias, *ebd.*, S. 41. Die radikale Umsetzung dieses Grundsatzes war eine Absage an die Befürworter einer Versammlung nach Ständen, um so die Privilegien von Adel und Klerus in das konstitutionelle Zeitalter hinüber zu retten. Stattdessen entschied sich die Zentraljunta unter dem Eindruck des Volksaufstandes gegen Napoleon für allgemeine Wahlen. Auch die Forderung nach einer zweiten Kammer, die in anderer Zusammensetzung das Gegengewicht zum radikalen Nationalparlament hätte bilden können, sollte sich in Cádiz nicht durchsetzen. Die Ablehnung des Zweikammersystems war bereits durch den Einberufungsmodus für die verfassungsgebenden Cortes vorweggenommen worden.

²⁰ Dekret vom 25.9.1810: „Tratamiento que deben tener los tres poderes“, in: Cortes generales y extraordinarias (Hrsg.), *Colección de los Decretos y Órdenes*, *ibid.* (Fn. 19), S. 3 f.

²¹ Sitzung der Cortes vom 29.12.1810, in: Agustín de Argüelles, *Discurso preliminar* *ibid.* (Fn. 18), S. 82; ferner Alvaro Florez Estrada, *Representación hecha a S.M.C. el señor Don Fernando VII (1820)*, Madrid 1996, S. 15, 17 ff.

²² Vgl. schon die Formulierungen in: Art. 5 Polnische Maiverfassung (Willoweit/Seif, *ibid.* (Fn. 1), 284) und in Tit. III, Art. 1 Französische Septemберverfassung 1791 (Willoweit/Seif, *ibid.* (Fn. 1), 299). Die

von den Zeitgenossen als revolutionär empfunden.²³ Der Monarch wird damit zur verfassten Gewalt (el poder constitucionalizado): „Ferdinand VII., von Gottes Gnaden und kraft der Constitution der spanischen Monarchie König von Spanien“, lautet die Präambel der Cádiz-Verfassung vom 19. März 1812.²⁴ Und der Nation steht aufgrund ihrer Souveränität in Artikel 3 der 1812-Verfassung das ausschließliche Recht zu, ihre Grundgesetze zu errichten: „La soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a esta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales.“²⁵

Volkssouveränität im Sinne der Rousseauschen *volonté générale* und der im französischen Nationalkonvent 1792-95 verkörperten schrankenlosen Souveränität des Volkes hatten die Cortes dagegen nicht im Sinn: Sie agierten nicht als Bevollmächtigte ihrer Wähler, sondern als souveräne Repräsentanten der Nation.²⁶ In einer Adresse an den König vom 24. Dezember 1811 im Rahmen des „Discurso preliminar“ sprachen die Cortes selbst von der neuen „liberalen Constitution“, auf deren „festen Basen“ nun der Thron ruhe.²⁷

Auch die Formulierung der Präambel, nach der der König die Verfassung der spanischen Monarchie „verkündet“, die die Cortes „beschlossen“ und „erlassen“ haben²⁸ lässt keinen Zweifel an dem neuen Kräfteverhältnis zwischen Volks- bzw. Nationalvertretung und Krone. Zur Nation gehören Volk und Monarch. Damit ist die monarchische Souve-

spanische Nation wird in Tit. 1 Art. 1 Cortes-Verfassung 1812 als „Versammlung (reunión) aller Spanier beider Hemisphären“ definiert (Willoweit/Seif, *ibid.* (Fn. 1), 430). Vgl. dazu Xavier Arbós, *La idea de nació en el primer constitucionalisme espanyol*, Barcelona 1986, S. 110 ff.

²³ Statt vieler: F. Soldevilla, *Las Cortes de Cádiz. Orígenes de la Revolución española*, Madrid 1910; E. del Valle Iberlucea, *Las Cortes de Cádiz. La Revolución de España y la Democracia de América*, Buenos Aires 1912; A. Gil Novales, *La revolución burguesa en España*, Madrid 1985, speziell ders., *Las contradicciones de la revolución burguesa española*, ebda., Madrid 1985, S. 50 ff.; M. Artola Gallego, *Antiguo Régimen y revolución liberal*, Barcelona 1991, u.a. S. 161, 163; M. Morán Orti, *Revolución y reforma religiosa en las Cortes de Cádiz*, Madrid 1994; J. M. Portillo Valdés, *Revolución de nación. Orígenes de la cultura constitucional en España, 1780-1812*, Madrid 2000. Vgl. auch Ulrike Müßig, *Die europäische Verfassungsdiskussion des 18. Jahrhunderts*, Tübingen 2008, S. 81.

²⁴ Willoweit/Seif, *ibid.* (Fn. 1) S. 429.

²⁵ Willoweit/Seif, *ibid.* (Fn. 1), S. 430.

²⁶ Timmermann, *ibid.* (Fn. 14), S. 39 und Karl Löwenstein, *Volk und Parlament nach der Staatstheorie der französischen Nationalversammlung von 1789, Studien zur Dogmengeschichte der unmittelbaren Volksgesetzgebung*, München 1992, S. 18, 20. Vgl. dazu auch die durch die Zentraljunta erlassene Wahlanweisung vom 1.1.1810 (*Instrucción que deberá observarse para la elección de Diputados de Cortes vom 1.1.1810*, zit. nach Bernecker/Brinkmann, *ibid.* (Fn. 12), S. 617. Die Anweisung war in vier Wahlaufträge (*convocatorias*) an unterschiedliche Adressaten (u.a. die regionalen Ausschüsse und die Städte mit Stimmrecht in den Cortes) unterteilt und darf als das erste eigentliche Wahlgesetz Spaniens gelten, so E. Ull Pont, *Derecho electoral de las Cortes de Cádiz*, Madrid 1972, S. 11; M. Estrada Sánchez, *El enfrentamiento entre doceañistas y moderados*, in: *Revista de Estudios Políticos* 100 (1998), S. 244 f.). Vgl. auch Tit. 3 1. Abschn. (Von der Art und Weise, wie die Cortes gebildet werden) Cádiz-Verfassung 1812, Willoweit/Seif, *ibid.* (Fn. 1), S. 435.

²⁷ In: Hartmann, *Spanische Constitution* (Fn. 1), S. 106. Zur Bezeichnung als die „Magna Charta“ des spanischen Liberalismus vgl. Horst Dippel, *La Significación de la Constitución Española de 1812 para los Nacientes Liberalismo y Constitucionalismo Alemanes*, in: José María Iñurrítegui, José María Portillo (Hrsg.), *Constitución en España: Orígenes y Destinos*, Madrid 1998, S. 287-307; Konetzke, *ibid.* (Fn. 12), S. 898.

²⁸ Willoweit/Seif, *ibid.* (Fn. 1), S. 429.

ränität nicht ausgeschlossen, wie die Doppellegitimation der neuen spanischen konstitutionellen Monarchie („von Gottes Gnaden und kraft der Verfassung“) in der Präambel zeigt.

III. KAMPF DER REALISTAS UM DAS MONARCHISCHE PRINZIP IM KONTEXT DER MONARCHIEKONZENTRATION DES EUROPÄISCHEN FRÜHKONSTITUTIONALISMUS

1. Nachrevolutionärer Gegensatz Republik-Monarchie

Gehören zur Nationalsouveränität Volk und Monarch, war die Formulierung der Nationalsouveränität in Art. 3 auch ein Kompromissangebot an die monarchische Souveränität, in der sogar ein Gottesgnadentum nach vorrevolutionärem Sprachduktus Platz gehabt hätte. Wieso richtete sich die Abneigung gegen das Ancien Régime nicht allgemein gegen gekrönte Häupter? Die Krone galt als Bollwerk gegen einen revolutionären terreur und nährte damit eine allgemeine europäische Vorliebe für die staatstragende Monarchie im Frühkonstitutionalismus nach dem 18. Jahrhundert.

Diese frühkonstitutionelle „Renaissance“ der Monarchie ergab sich nicht nur aus der Strahlkraft der Monarchisierung des napoleonischen Lebenszeitkonsulates, sondern überlebte Napoleon, da sie mit einem gewandelten Republikverständnis korrespondierte: Unter dem Eindruck der jakobinischen Tugend- und Terrorherrschaft und des Abwehrkampfes der verbündeten Monarchien gegen die Revolutionsheere der République Française war die Republik in einen Gegensatz zur Monarchie geraten. Ihre „Karriere“ als aristotelischer Oberbegriff über Aristokratie, Monarchie und Demokratie war auf den Pariser Barrikaden verbrannt. Die republikanische Denktradition der Volksvertretung war mit dem Generalverdacht als Katalysator revolutionärer Umtriebe behaftet. Neben Polen 1807, Norditalien 1802-1805 und den Niederlanden 1806 waren es vor allem die deutschen Rheinbundstaaten und die Neuschöpfungen des Wiener Kongresses, die die Gleichsetzung von Monarchie und staatlicher Einheit im europäischen Frühkonstitutionalismus prägten.

2. Frühkonstitutionelle Gleichsetzung von Monarchie und staatlicher Einheit

In den deutschen Rheinbundverfassungen wurde die Vorliebe für die Monarchie noch durch Fehlen eines einheitlichen Bürgertums als Träger der Verfassungsbewegung verstärkt. Denn im zersplitterten Reichsverband waren die Bürger stärker in die traditionelle Ständeordnung der einzelnen Territorien eingebunden als im französischen Zentralstaat. Ein tiefes Misstrauen zwischen Süddeutschen und Norddeutschen, und zwischen Katholiken und Protestanten schien einem einheitlichen Auftreten des deutschen Bürgertums im Weg zu stehen. Daher dienten die Verfassungsambitionen in den Rheinbundstaaten der hoheitlichen Umgestaltung der alten Gesellschaftsordnung und der Reorganisation des monarchischen Verwaltungsapparates, nicht aber der Ablösung der ständischen Ordnung durch eine bürgerliche Staats- und Gesellschaftsordnung. So zielte

die Imitation der Garantie der allgemeinen Rechtsgleichheit in der Westphälischen Mustersverfassung 1807,²⁹ in der Constitution für das Königreich Bayern vom 1.5.1808,³⁰ in der Constitution der vereinigten Landschaft der herzoglich Weimar- und Eisenachischen Lande, mit Einschluss der Jenaischen Landesportion, jedoch mit Ausschluss des Amtes Ilmenau vom 20.9.1809,³¹ in der Constitution des Großherzogthums Frankfurt vom 16.8.1810³² und in der Constitution des Herzogtums Anhalt-Köthen vom 28.12.1810³³ auf die Stabilisierung des durch Gebietserwerb erweiterten Territoriums als Rechts- und Wirtschaftseinheit.³⁴

Noch auf dem Wiener Kongress wirkte die frühkonstitutionelle Gleichsetzung von Monarchie und staatlicher Einheit nach. So konzipierte das Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden vom 24.8.1815 für das auf dem Wiener Kongress aus der Verbindung von Belgien und Holland gebildete Königreich der Vereinigten Niederlande eine starke monarchische Gewalt. Auch Kongresspolen war wie die Vereinigten Niederlande eine Neuschöpfung des Wiener Kongresses, dem der russische Zar und König von Polen am 27.11.1815 eine Constitution erließ. Beide Verfassungsoktroi zur Schaffung staatlicher Einheit in neu geschaffenen Staatsgebilden nahmen keine Rücksicht auf ein nationales Zusammengehörigkeitsgefühl in der Bevölkerung,³⁵ und brauchten daher umso mehr die Integrationskraft der Monarchie.

²⁹ Das im Tilsiter Frieden vom 7./9.7.1807 gebildete und vom jüngsten Bruder Napoleons Jérôme regierte Königreich Westphalen erhielt am 15.11.1807 die erste von Napoleon oktroyierte Rheinbundverfassung. Zit. in: Pölitz, II *ibid.* (Fn. 11), S. 117 ff. „Das Königreich Westphalen soll durch Constitutionen regiert werden, welche die Gleichheit aller Unterthanen vor dem Gesetze, ... festsetzen“, lautet Art. 10 des IV. Titels dieser ersten Rheinbundverfassung. Zit. in: Pölitz, II *ibid.* (Fn. 11), S. 120.

³⁰ Zit. in: Pölitz, II *ibid.* (Fn. 11), S. 132 ff. Diese Intention wird deutlich in der Einleitung des Organischen Edicts vom 24.7.1808, die Gerichtsverfassung betreffend: um in unserem Königreiche eine gleichförmige, den Verhältnissen und der Gesetzgebung entsprechende Gerichtsverfassung zu bilden. Zit. in: Pölitz, II *ibid.* (Fn. 11), S. 146 f. Das organische Edict vom 8.9.1808, die Patrimonialgerichtsbarkeit betreffend, revidiert die gutsherrliche Gerichtsbarkeit (Zit. in: Pölitz, II *ibid.* (Fn. 11), S. 183 f.)

³¹ Zit. in Pölitz, Karl Heinrich Ludwig, Die europäischen Verfassungen seit dem Jahre 1789 bis auf die neueste Zeit, Mit geschichtlichen Erläuterungen und Einleitungen, Erster Band/2. Abtheil., zweite, neu-geordnete, berichtigte und ergänzte Auflage, Leipzig (Brockhaus) 1832, S. 732 ff.

³² Zit. in: Pölitz, II *ibid.* (Fn. 11), S. 235 ff. Dies demonstriert ihr § 11 („Das Großherzogthum wird durch eine Constitution regiert, welche die Gleichheit aller Unterthanen vor dem Gesetze ... festsetzt“), der der Diktion des Art. 10 im IV. Titel der Constitution für das Königreich Westphalen vom 15.11.1807 entspricht. Zit. in: Pölitz, II *ibid.* (Fn. 11), S. 238.

³³ Zit. in: Pölitz, II *ibid.* (Fn. 11), S. 260 ff. ist die Rheinbundverfassung mit der weitestgehenden Nachahmung der westphälischen Verfassung. In Art. 8 schließt sie sich deren Wortlaut in Art. 10 des IV. Titels an: „Alle Unsre Unterthanen sind vor dem Gesetze gleich“. Zit. in: Pölitz, II *ibid.* (Fn. 11), S. 261.

³⁴ Die Constitution für das Königreich Westphalen und die Constitution des Großherzogthums Frankfurt gingen mit den von Napoleon geschaffenen Staatsgebilden in den Befreiungskriegen unter. Die Constitution des Herzogtums Anhalt-Köthen wurde 1812 aufgehoben, und die Verfassungen von Bayern und Sachsen-Weimar hatten ohne die Einberufung der vorgesehenen Volksvertretungen nie volle Bedeutung erlangt.

³⁵ Von Metternich misstrauisch beäugt, lässt die Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden vom 24.8.1815 nicht erkennen, ob sie paktiert oder oktroyiert ist. Erst das Ausführungsgesetz vom gleichen Tag gibt Auskunft (Staatblad van het Koninkrijk der Nederlanden over de jaren 1813-1840 met algemeen register, Nr. 45, S. 103 ff.).

3. Kampf der Realistas um das monarchische Prinzip

Da zur souveränen Nation Volk und König gehören und die Kompromissformel der Nationalsouveränität und die Präambel mit der Doppellegitimation nicht zwischen monarchischer und Volkssouveränität zu entscheiden schien, hatten auch reaktionäre Sehnsüchte nach Restauration der absolutistischen Bourbonenmonarchie Platz.

Nach der Flucht des französischen Königs Joseph Napoleon und der Rückkehr des spanischen Königs Ferdinand VII. im März 1814 vertraten die „Realistas“ – wie die Königstreuen genannt wurden – in ihrem berüchtigten Persermanifest vom 12.4.1814 die Auffassung, dass die Cortes-Verfassung von Cádiz, die zwar nicht gegen die Monarchie gerichtet, aber ohne den Monarchen geschaffen worden war,³⁶ den König nicht binden könne.³⁷ Diesem käme die absolute Herrschergewalt zu, wie er sie vor der Absetzung durch Napoleon innegehabt habe. Ferdinand VII. erklärte folgerichtig durch Dekret vom 4. Mai 1814 die Cortes-Verfassung von 1812 und alle in der Zwischenzeit von den Cortes erlassenen Gesetze für null und nichtig.³⁸ Damit sollten alle Verhältnisse vor der oktroyierten französischen Verfassung von 1808 wieder hergestellt werden. Rotteck bezeichnete die folgende Restaurationsphase als eine „reactionäre Tyrannei“, mit der die Inquisition, „schwerster Geistesdruck“ und „alle unheilvollen Gebrechen der alten Verwaltung zurück[-gekommen]“ seien.³⁹

Ein innenpolitisch grausamer Kampf (1814-1820) war die Folge. Nicht nur liberale Kräfte und Bauern erhoben sich gegen die Restauration der Bourbonenmonarchie, sondern die revolutionäre Agitation ergriff vor allem auch die schlecht ausgerüstete und nur unregelmäßig entlohnte Armee. Das Offizierskorps war seit jeher eine stark vom liberalen Gedanken beeinflusste Domäne des Bürgertums.⁴⁰ Instrumentalisierungsversuche des restaurierten bourbonischen Königtums hinsichtlich des Offizierskorps scheiterten, vielmehr fanden seit 1814 Militärrevolten (Pronunciamientos) statt, die sich die Rückkehr zur Verfassung von Cádiz auf die Fahnen schrieben. Nach einem Putsch des Militärs und einer Proklamation über die Wiederherstellung der Cortes-Verfassung von 1812 sah sich Ferdinand VII. schließlich gezwungen, am 7. März 1820 die Verfassung von 1812 wieder zu akzeptieren. Die vor 1814 erlassenen Gesetze wurden nun wiederum in Kraft gesetzt. In den Städten erhielten die Plätze wieder die frühere Bezeichnung „Plaza de la Constitución“.⁴¹ Der häufig gebrauchte Kampfruf „Verfassung oder Tod“⁴² kennzeichnet sehr gut die politische Radikalisierung des Landes nach 1814 und macht

³⁶ Badía, Spanische Verfassung *ibid.* (Fn. 5), S. 153; Alberto Ramos Santana, La Constitución de 1812 en su Contexto Histórico, in: Alberto Ramos Santana/Juan Marchena Fernández, Constitución política, Vol. I, Estudios, Sevilla 2000, S. 9-67.

³⁷ Vgl. dazu und zum folgenden: Konezke, Die iberischen Staaten (Fn. 12), S. 899 f.

³⁸ Vgl. CD-ROM-1, Dok.-Nr. 8.2.8 (Königliches Dekret von Valencia über die Abschaffung der Verfassung v. 4.5.1814) zu Bernecker/Brinkmann, *ibid.* (Fn. 12).

³⁹ Carl von Rotteck, Cortes und Cortes-Verfassung in Spanien, in: Carl von Rotteck und Carl Welcker, Staats-Lexikon oder Encyclopädie der Staatswissenschaften, Dritter Band, Altona 1836, S. 54.

⁴⁰ Bernecker/Brinkmann, *ibid.* (Fn. 12), S.616.

⁴¹ Konezke, Die iberischen Staaten, (Fn. 12), S. 901.

⁴² Konezke, Die iberischen Staaten, (Fn. 13), S. 901.

deutlich, dass es keine Auseinandersetzung innerhalb eines akzeptierten Verfassungsrahmens war, sondern dass es um die Verfassung an sich ging, um die Letztentscheidungsmacht im verfassungslosen Ausnahmezustand und damit um die Souveränität.⁴³

Für die Verbindung zwischen Gottesgnadentum und konstitutioneller Bindung monarchischer Souveränität tauchte mit der französischen Charte Constitutionnelle (1814) ein Erfolgsmodell auf der Bühne des europäischen Frühkonstitutionalismus auf, das mit allen seinen systemimmanenten Inkompatibilitäten bis 1830 zahlreiche Nachahmungen fand.

4. Restauration der französischen Bourbonenmonarchie und Modellcharakter der Charte Constitutionnelle 1814

Mit der Charte Constitutionnelle vom 4.6.1814 soll nach der Rückkehr der Bourbonen auf den französischen Thron die Monarchie mit dem Konstitutionalismus verbunden werden. Der Anspruch eines rechtlich nie untergegangenen Königtums steht hinter der Zählung Ludwigs als der XVIII. Diese Reihung setzt voraus, dass auf Ludwig XVI. 1792 sein noch unmündiger Sohn unter dem Namen Ludwig XVII. als legitimer Prätendent gefolgt ist. Gleiches gilt für die Zählung der Regierungsjahre Ludwigs XVIII. ab 1795, dem Todesjahr des Sohnes Ludwigs XVI., und der daraus folgenden Bezeichnung des Jahres 1814 als sein 19. Regierungsjahr.⁴⁴

Der Monarch von Gottes Gnaden⁴⁵ Louis XVIII.⁴⁶ tritt als verfassungsgebender Souverän⁴⁷ auf. Die Charte Constitutionnelle wurde einseitig vom König oktroyiert, und ihre Bezeichnung als Urkunde (charte) versuchte den Eindruck eines königlichen Privilegs zu erwecken. Den Begriff der Souveränität vermeidet die Charte, die Berufung auf die Autorität (l' autorité tout entière)⁴⁸ in der Präambel lässt die Subsumtion vor-

⁴³ Hasso Hofmann, „Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet“ (Carl Schmitt), in: Müßig (Hrsg.), *ibid.* (Fn. 1), S. 269-284, 272 ff.

⁴⁴ Hans Gangl, *Die Verfassungsentwicklung in Frankreich 1814-1830*, HZ 202 (1966), S. 271 ff.

⁴⁵ Eingangsworte der Präambel der Charte Constitutionnelle 1814: Louis, par la grâce de Dieu, roi de France et de Navarre, à tous ceux qui ces présentes verront, salut. (Willoweit/Seif, *ibid.* (Fn. 1), S. 481).

⁴⁶ Regiert 1814-1824.

⁴⁷ Präambel der Charte Constitutionnelle: „En même temps que nous reconnaissons qu' une constitution libre et monarchique devait remplir l' attente de l' Europe éclairée, nous avons dû nous souvenir aussi que notre premier devoir envers nos peuples était de conserver, pour leur propre intérêt, les droits et les prérogatives de notre couronne ... qu' ainsi, lorsque la sagesse des rois s' accorde librement avec le voeu des peuples, une charte constitutionnelle peut être de longue durée.“ (zit. in: Faustin-Adolphe Hélie, *Les Constitutions de la France, ouvrage contenant outre les constitutions, les principales lois relatives au culte, à la magistrature, aux élections, à la liberté de la presse, de réunion et d' association, à l' organisation des départements et des communes, avec un commentaire*, 3. fascicule: Le premier empire et la restauration, Paris 1878, S. 885).

⁴⁸ Präambel: „Nous avons considéré que, bien que l' autorité tout entière résidât en France dans la personne du Roi, nos prédécesseurs n' avaient point hésité à en modifier l' exercice, suivant la différence des temps.“ (zit. nach *Constitutions qui ont régi la France depuis 1789 jusqu' à l' élection de M. Grévy comme Président de la République, conférées entre elles et annotées par Louis Tripier, deuxième édition augmentée d' un supplément*, Paris 1879, S. 232).

revolutionärer Machtpositionen des Gottesgnadentums zu.⁴⁹ Aufgrund seiner Machtvollkommenheit⁵⁰ ist der Monarch Alleininhaber der vollziehenden Gewalt (Art. 13 Charte Constitutionnelle),⁵¹ des alleinigen Gesetzesinitiativrechts (Art. 45, 46 Charte Constitutionnelle)⁵² und der Gerichtshoheit (Art. 57). Dennoch konnte die Restauration der französischen Monarchie 1814, trotz der Programmatik der Charte „die Rechte und Vorzüge Unserer Krone in ihrer ganzen Reinheit aufrecht zu erhalten“,⁵³ die Ergebnisse der konstitutionellen Entwicklung seit 1791 nicht wegwischen. Gesetzgebung und Budgethoheit lagen bei einer Zweikammerlegislative englischen Vorbilds aus Pairskammer und Deputiertenkammer. Damit ist das in sich widersprüchliche Grundmuster des Festhaltens an der monarchischen Machtvollkommenheit einerseits und der Mitwirkung der Untertanen am Gesetzgebungsverfahren und an der Etatgestaltung andererseits grundgelegt, das dem Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts immanent ist.⁵⁴

Paradigmatisch für den Vorbildcharakter⁵⁵ der Charte Constitutionnelle sind die gem. Art. 13 Deutsche Bundesakte vom 8.6.1815⁵⁶ ergangenen landständischen Verfassungen,

⁴⁹ Vgl. dazu ausführlich Seif, Einleitung, in: Seif/Willoweit, (ibid. Fn. 1), S. 15 f.

⁵⁰ Präambel der Charte Constitutionnelle: „Nous avons considéré que, bien que l'autorité tout entière résidât en France dans la personne du Roi, ...“ (Willoweit/Seif, ibid. (Fn. 1), S. 481).

⁵¹ „La personne du roi est inviolable et sacrée. Ses ministres sont responsables. Au roi seul appartient la puissance exécutive.“ (Willoweit/Seif, ibid. (Fn. 1), S. 486).

⁵² Art. 45: „La Chambre se partage en bureaux pour discuter les projets qui lui ont été présentés de la part du Roi.“ Art. 46: „Aucun amendement ne peut être fait à une loi, s'il n'a été proposé ou consenti par le Roi, et s'il n'a été renvoyé et discuté dans les bureaux.“ (Willoweit/Seif, ibid. (Fn. 1), S. 490).

⁵³ Zit. nach Willoweit/Seif, ibid. (Fn. 1), S. 483.

⁵⁴ Müßig, Konflikt und Verfassung, in: Müßig (Hrsg.), ibid. (Fn. 1), S. 12.

⁵⁵ Vgl. Charles Antoine Scheffer, Darstellung des politischen Zustandes von Deutschland, Paris (Plancher) 1816, deutsch, Leipzig (Gräffsche Buchhandlung) 1817, S. 79: „Es ist daher die größte Ideen-Gleichheit zwischen der deutschen und französischen Nation darüber, daß beide eine constitutionelle Regierung wünschen und beide in Unabhängigkeit leben wollen. Aus dieser Ideengleichheit entsteht nothwendig Gleichheit des Interesses.“

⁵⁶ „In allen Bundesstaaten wird eine landesständige Verfassung Statt finden.“ (zit. in: Corpus Iuris Confoederationis Germanicae oder Staatsacten für Geschichte und öffentliches Recht des Deutschen Bundes, hrsg. von Philipp Anton Guido von Meyer, ergänzt und bis zur Auflösung des Deutschen Bundes fortgeführt von Heinrich Zöpfl, Bd. 2: Vollständige Sammlung der Grundgesetze des Deutschen Bundes und der normativen Beschlüsse der hohen deutschen Bundesversammlung von der Stiftung des Deutschen Bundes bis zum 9. September 1858, Nachdruck der 3. Aufl. Frankfurt a. M. 1859-1861, Aalen 1978, Nr. I, S. 1, 5; Pölitz, II ibid. (Fn. 11), S. 100). Die am 8.6.1815 auf dem Wiener Kongress unter der Leitung des österreichischen Kanzlers Clemens Lothar Fürst von Metternich von den 39 deutschen Staaten angenommene deutsche Bundesakte konstituierte den staatenbündischen Zusammenschluss des Deutschen Bundes (1815-1866) aus 41 Staaten. Als Bestandteil der Wiener Kongressakte vom 9.6.1815 unterstand die Bundesakte der völkerrechtlichen Garantie der Signatarmächte der Kongressakte und erhielt ihre endgültige Fassung mit der Annahme der Wiener Schlussakte vom 15.5.1820 durch die Bundesversammlung am 8.6.1820. Die Wiener Schlussakte vom 15.5.1820 (Schlußacte der über Ausbildung und Befestigung des deutschen Bundes zu Wien gehaltenen Ministerialkonferenzen) schrieb in Art. 57 das monarchische Prinzip fest: „Da der deutsche Bund mit Ausnahme der freien Städte, aus souverainen Fürsten besteht: so muß, dem hierdurch gegebenen Grundbegriffe zufolge, die gesammte Staatsgewalt in dem Oberhaupte des Staats vereinigt bleiben und der Souverain kann durch eine landständige Verfassung nur in der Ausübung bestimmter Rechte an die Mitwirkung der Stände gebunden werden.“ (zit. in: Pölitz, Karl Heinrich Ludwig, Die Constitutionen der europäischen Staaten seit den letzten 25 Jahren, Vierter Theil, Leipzig/Altenburg (Brockhaus) 1825, S. 31; Corpus Iuris Confoederationis Germanicae Nr. XXXV, S. 109). Die Zusage landständischer Verfassungen in Art. 13 Deutsche Bundesakte blieb sowohl

zumal die inhaltliche Unbestimmtheit der bundesrechtlichen Vorgabe die Einbeziehung vorrevolutionärer Machtpositionen wie bei der französischen Vorlage ermöglicht.⁵⁷

Die erste moderne Verfassung des von der Charte vorgegebenen Typs einer konstitutionellen Monarchie war das Nassau-Patent vom 2.9.1814.⁵⁸ In Bayern, Baden und auch in Württemberg kommt es 1818/1819 zu einer Fortsetzung früherer Verfassungsreformpläne als „Schlußstein im Gefüge des rheinbündischen Reformwerkes“,⁵⁹ wie es der Auftrag an die bayerische Verfassungskommission sinnfällig macht.⁶⁰ Die Ursachen dafür sind in allen drei süddeutschen Staaten nach 1814 ähnlich: die Gebietsgewinne aus dem von Napoleon erzwungenen Reichsdeputationshauptschluss müssen integriert werden,⁶¹

in Österreich als auch in Preußen ein unerfülltes Versprechen.

⁵⁷ Frühkonstitutionelle Garantien des gesetzlichen Richters fehlten in der Verordnung für die neue Organisation der ständischen Verfassung für Schwarzburg-Rudolfstadt vom 8.1.1816 (zit. in: Pölitz, II *ibid.* (Fn. 11), S. 364 ff.), in der landständischen Verfassung der Grafschaft Schaumburg-Lippe vom 15.1.1816 (zit. in: Pölitz, III, *ibid.* (Fn. 1), S. 410 ff.), im Grundgesetz über die landständische Verfassung des Herzogtums Sachsen-Hildburghausen vom 19.3.1818 (zit. in: Pölitz, III, *ibid.* (Fn. 1), S. 388 ff.), in der landständischen Verfassung des Fürstentums Lippe-Detmold vom 8.6.1819 (zit. in: Pölitz, III, *ibid.* (Fn. 1), S. 416 ff.), in der Verfassung des Fürstentums Liechtenstein vom 9.11.1819 (zit. in: Pölitz, III, *ibid.* (Fn. 1), S. 433 ff.) und in der Verordnung des Herzogtums Braunschweig-Wolfenbüttel, die erneuerte Landschaftsordnung betreffend, vom 25.4.1820. (zit. in: Pölitz, IV *ibid.* (Fn. 56), S. 117 ff.). Ebenso wenig formulierten einschlägige frühkonstitutionelle Garantien die im Königreich Preußen per königlichem Dekret angeordneten Gesetze: Allgemeines Gesetz wegen Anordnung der Provinzialstände vom 5.6.1823 (zit. in: Pölitz, IV *ibid.* (Fn. 56), S. 297 ff.), Gesetz wegen Anordnung der Provinzialstände für die Mark Brandenburg und das Markgrathum Niederlausitz vom 1.7.1823 (zit. in: Pölitz, IV *ibid.* (Fn. 56), S. 299 ff.), Gesetz wegen Anordnung der Provinzialstände für das Königreich Preußen vom 1.7.1823 (zit. in: Pölitz, IV *ibid.* (Fn. 56), S. 299 ff.), Gesetz wegen Anordnung der Provinzialstände im Herzogthume Pommern und Fürstenthum Rügen vom 1.7.1823 (zit. in: Pölitz, IV *ibid.* (Fn. 56), S. 320 ff.), Gesetz wegen Anordnung der Provinzialstände für die Rheinprovinzen vom 27.3.1824 (zit. in: Pölitz, IV *ibid.* (Fn. 56), S. 330 ff.), Gesetz wegen Anordnung der Provinzialstände für die Provinz Westphalen vom 27.3.1824 (zit. in: Pölitz, IV *ibid.* (Fn. 56), S. 340 ff.), Gesetz wegen Anordnung der Provinzialstände für das Großherzogthum Posen vom 27.3.1824 (zit. in: Pölitz, IV *ibid.* (Fn. 56), S. 350 ff.).

⁵⁸ Minister Ernst Freiherr Marschall von Bieberstein gilt als Autor, Regierungspräsident Karl Ibell als Redakteur und Freiherr Karl vom und zum Stein (1757-1831) als Korrektor der nassauischen Verfassungskurkunde. Inspirator ist Hofgerichtsdirektor und Publizist Ludwig Harscher von Almendingen (1766-1827). (Vgl. Helmut Berding, Die Verfassung des Herzogtums Nassau vom 1./2. September 1814, in: 175 Jahre Nassauische Verfassung. Eine Veranstaltung des Hessischen Landtags zur Erinnerung an den Erlaß der Nassauischen Landständischen Verfassung am 1./2. September 1814, S. 10-40, Wiesbaden 1991, S. 15; Wolfgang Jäger, Staatsbildung und Reformpolitik. Politische Modernisierung im Herzogtum Nassau zwischen Französischer Revolution und Restauration, Wiesbaden 1993, S. 86; Ewald Grothe, Konstitutionalismus in Hessen vor 1848. Der hessische Weg zum Verfassungsstaat im Vormärz, in: Recht und Verfassung in Hessen - Vom Reichskammergericht zur Landesverfassung, S. 48-60, Wiesbaden 1995, S. 50).

⁵⁹ Helmut Berding/Hans-Peter Ullmann, Veränderungen in Deutschland an der Wende vom 18. Jahrhundert zum 19. Jahrhundert, in: dies. (Hrsg.), Deutschland zwischen Revolution und Restauration. Königstein 1981, S. 22.

⁶⁰ Speziell für Bayern: Eberhard Weis, Die Begründung des modernen bayerischen Staates unter König Max I. (1799-1825), in: Max Spindler (Hrsg.), Handbuch der bayerischen Geschichte 4, 1: Das Neue Bayern 1800-1970, München 1979, S. 75 f. Rudolf Oeschey, Die bayerische Verfassungskurkunde vom 26. Mai 1818 und die Charte Ludwigs XVIII. vom 4. Juni 1814. Ein Beitrag zur Lehre vom monarchischen Prinzip. Unter Berücksichtigung der bayerischen Konstitution vom 01. Mai 1808 und deren Vorbildes der westfälischen Verfassung vom 15. November 1807, München 1914, S. 29 ff.

⁶¹ So gehen den Verfassungen für Bayern (26.5.1818), für Baden (22.8.1818) und für Württemberg

die Finanzen konsolidiert und die eigene, noch junge staatliche Souveränität verlangt nach Dokumentation.⁶² Zudem eröffnete die inhaltliche Unbestimmtheit der in Art. 13 Deutsche Bundesakte formulierten Vorgabe „einer landständischen Verfassung“ die Gefahr der innenpolitischen Einmischung des Bundes in die inneren Angelegenheiten. Das sich 1817/18 abzeichnende offensive Vorgehen Metternichs, dem Art. 13 DBA eine für alle Bundesstaaten verbindliche reaktionäre Interpretation zu geben, beschleunigten in Bayern und Baden den Prozess der eigenständigen Verabschiedung von Verfassungen, um die eigene Souveränität zu dokumentieren.⁶³ Zudem beflügelte die umstrittene Rechtslage der rechtsrheinischen, ehemals kurpfälzischen Gebiete die Verfassungsarbeiten in beiden Staaten. In Württemberg beseitigten die reaktionären Karlsbader Beschlüsse die letzten Bedenken einiger Altrechtler, da ein Kompromiss mit dem nunmehr relativ liberal wirkenden König plötzlich mehr Sicherung altständischer Traditionen versprach als die vollständige Umsetzung des in Karlsbad betonten „monarchischen Prinzips“.

Wenn sich auch die Verfassungsarbeit in den süddeutschen Ländern unterschied, blieb insgesamt der Einfluss der Stände auf die Verfassungsstruktur eher gering. Die Zeit nach 1814 hing dem Leitgedanken der „Legitimität“ der Fürsten und Könige an. Daher kam der Idee der Beteiligung einer gewählten Versammlung an der Verfassungsarbeit nur wenig Gewicht zu. Deutlich zeigte sich dies im badischen und bayerischen Verfassungsoktroi.

In Württemberg kam es aufgrund der starken ständischen Tradition zu einem Verfassungsvertrag zwischen Monarch und Ständen, der am 25.9.1819 als erste vereinbar-

(25.9.1819) folgende Gebietsgewinne voraus; Bayern erhielt Würzburg und Aschaffenburg und behauptete den Besitz Ansbach-Bayreuths gegen Preußen. Baden und Württemberg behielten ihren territorialen Bestand aus der Rheinbundzeit. Dazu allgemein Dieter Langewiesche, *Europa zwischen Restauration und Revolution 1815-1849*, 3. Aufl., München 1993, S. 15 ff.

⁶² V.a. Michael Stolleis, *Souveränität um 1814*, in: Müßig (Hrsg.), *ibid.* (Fn. 1), 101 ff. Elisabeth Fehrenbach, *Verfassungsstaat und Nationsbildung 1815-1871* (Enzyklopädie deutscher Geschichte 22), München 1992, S. 2 f.; Eberhard Weis, *Zur Entstehungsgeschichte der bayerischen Verfassung von 1818*. Die Debatten in der Verfassungskommission von 1814/15, in: Walter Demel/Bernd Roock (Hrsg.), *Deutschland und Frankreich um 1800 Aufklärung – Revolution – Reform*, München 1990, S. 243/278, S. 244 f.; Paul Nolte, *Staatsbildung als Gesellschaftsreform*. Politische Reformen in Preußen und den süddeutschen Staaten 1800-1820, Frankfurt usw., S. 166 ff.; Peter Claus Hartmann, *Bayerns Weg in die Gegenwart*. Vom Stammesherkzogtum zum Freistaat heute, Regensburg 1989, S. 376 f.; Bernd Wunder, *Landstände und Rechtsstaat*. Zur Entstehung und Verwirklichung des Art. 13 DBA, *ZHF* 5 (1978), 141 f., 147 ff., 168 ff., 179 ff.; Loyd B. Lee, *Liberal Constitutionalism as Administrative Reform: The Baden Constitution of 1818*, *CEH* 8 (1975), S. 92 ff.; Hans-Peter Ullmann, *Baden 1800 bis 1830*, in: Hansmartin Schwarzmaier (Hrsg.), *Handbuch der baden-württembergischen Geschichte* 3, Stuttgart 1992, S. 59 ff.; Bernhard Mann, *Württemberg 1800 bis 1866*, in: *ebd.*, S. 267 ff.; Herbert Obenaus, *Finanzkrise und Verfassungsgebung*. Zu den sozialen Bedingungen des frühen deutschen Konstitutionalismus, in: Gerhard A. Ritter (Hrsg.), *Gesellschaft, Parlament und Regierung*, hrsg. von, Düsseldorf 1974, S. 57 ff.; Wolfram Siemann, *Vom Staatenbund zum Nationalstaat*. Deutschland 1806-1871 (Neue Deutsche Geschichte 7), München 1995, S. 31 f.; Bernhard Löffler, *Die Ersten Kammern und der Adel in den deutschen konstitutionellen Monarchien*. Aspekte eines verfassungs- und sozialgeschichtlichen Problems, *HZ* 265 (1997), 42 ff.

⁶³ Zur Bedeutung der Bundespolitik für die Verfassungspolitik: Weis, *Debatten*, *ibid.* (Fn. 62), S. 272 f.; Volker Press, *Der württembergische Landtag im Zeitalter des Umbruchs 1770-1830*, *ZWL* 42 (1983), S. 276 f.; Ernst-Rudolf Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, 1: *Reform und Restauration 1789 bis 1830*, Stuttgart 21975, S. 645, 732 ff.; Wolfgang Hardtwig, *Vormärz*. Der monarchische Staat und das Bürgertum, München 1993, S. 35 ff.

te Verfassung erlassen wurde.⁶⁴ Betrachtet man dieses Ergebnis des sich über vier Jahre hinziehenden Verfassungskampfes, ist die im Verfassungstext verhältnismäßig geringe Berücksichtigung ständischer Positionen erstaunlich. Die von den württembergischen Ständen erreichten Zugeständnisse betrafen entweder nur einzelne Verfassungselemente (z. B. die Einrichtung einer ständischen Schuldentilgungskasse) oder blieben, wenn sie die Grundstruktur der Verfassung betrafen (Einrichtung eines Staatsgerichtshofes für Organstreitigkeit zwischen Fürst und Landtag), in ihrer prägenden Kraft für die Verfassungswirklichkeit in der Folgezeit gering. Der Krone gelang es dagegen, das Zweikammersystem durchzusetzen, für das es in der württembergischen Tradition keinen Anknüpfungspunkt gab.

Von Württemberg abgesehen, kennzeichnet der monarchische Verfassungsoktroi nach dem Vorbild der Charte die Verfassungsgenese ab 1814, nicht dagegen die Ausarbeitung der Verfassung durch eine gewählte parlamentarische Versammlung wie 1789/91 oder die nachträgliche plebiszitäre Bestätigung der Konstitution wie 1799. Damit ist der monarchische Machtanspruch formuliert, sich im konstitutionellen Kompromiss den politischen Vorrang zu sichern. Auch der aus der ständischen Tradition entsprungene „vereinbarte“ Charakter der württembergischen Verfassung begründete keine Sonderentwicklung, wenn man die geringe Durchsetzung ständischer Verfassungspositionen berücksichtigt.⁶⁵

Der konstitutionelle Kompromiss mit den traditionellen Grundlagen der monarchischen Staatsgewalt folgt ebenfalls dem skizzierten Muster der Charte Constitutionnelle von 1814. Beispielhaft erkennt die bayerische Verfassung von 1818 den Monarchen als alleinigen Inhaber der Staatsgewalt an, deren Ausübung von der Verfassung geregelt war: „Der König ist das Oberhaupt des Staats, vereinigt in sich alle Rechte der Staatsgewalt, und übt sie unter den von ihm gegebenen, in der gegenwärtigen Verfassungs-Urkunde festgesetzten Bestimmungen aus. Seine Person ist heilig und unverletzlich.“ (Zweiter Titel, § 1). Der Monarch verfügte nach wie vor unbeschränkt über den gesamten Exekutivapparat, über Verwaltung und Heer. Beratung der monarchischen Gesetzesvorschläge und das Budgetrecht standen einer Ständeversammlung mit zwei Kammern zu, der nach Zensus gewählten Kammer der Abgeordneten und der vom Monarchen beschickten Kammer der Reichsräte. Die Stellung der Minister war mit Bestimmungen über ihre strafrechtliche Verantwortlichkeit nur marginal geregelt (10. Titel, §§ 5, 6).

Dementsprechend galten die Parlamente von 1818/19 auch nicht mehr als Vertretungen bestimmter Standesinteressen, sondern als Vertretung der Bevölkerung des Gesamtstaates. Dieser gewachsene Vertretungsanspruch des Parlaments findet seinen Niederschlag in den Verfassungsformulierungen von der gemeinschaftlichen Ausübung der

⁶⁴ Press, *ibid.* (Fn. 63), 277 ff. Ausführlich zur Entstehungsgeschichte: Joachim Gerner, *Vorgeschichte und Entstehung der württembergischen Verfassung im Spiegel der Quellen (1815-1819)*, Stuttgart 1989; Hartwig Brandt, *Parlamentarismus in Württemberg 1819-1870. Anatomie eines deutschen Landtages*, Düsseldorf 1987, S. 25 ff.

⁶⁵ Günther Engelbrecht, *Der Konstitutionalismus in den deutschen Kleinstaaten*, in: Ernst-Wolfgang Bökkenförde (Hrsg.), *Probleme des Konstitutionalismus im 19. Jahrhundert*, Berlin 1975, S. 103-121.

Legislativgewalt (VII. Titel, § 2 Bay. Verfassung; VII. Kapitel § 88 Württemberg. Verf; IV. Titel § 64). Im Unterschied zu den früheren Ständeversammlungen berieten die Volksvertretungen von 1818/19 nicht mehr nur den König, sondern verfügten bei den Gesetzen über eine selbständige politische Entscheidungsmacht, die nicht aus der monarchischen Machtfülle abgeleitet war.⁶⁶

IV. SPANISCHE ABSAGE AN DIE PARLAMENTSSKEPSIS DES EUROPÄISCHEN FRÜHKONSTITUTIONALISMUS

1. Vorbild der französischen Septemberverfassung

Die 1820 von Ferdinand VII. wieder in Kraft gesetzte politische Verfassung der spanischen Monarchie war durch eine starke Stellung der Cortes geprägt, die trotz ihrer Namenskontinuität mit der mittelalterlichen Ständevertretung eine Volksvertretung im Sinne der französischen Verfassung von 1791 war.⁶⁷ Diese Septemberverfassung war vom Vertrauen in eine starke Volksvertretung geprägt:⁶⁸ Die gesetzgebende Gewalt lag bei der Nationalversammlung als Einkammerlegislative, welche die Einheit der Nation beton-

⁶⁶ Hartwig Brandt, Über Konstitutionalismus in Deutschland. Eine Skizze, in: Von der Arbeiterbewegung zum modernen Sozialstaat. Festschrift f. Gerhard A. Ritter z. 65. Geburtstag. hrsg. von Jürgen Kocka/Hans-Jürgen Puhle/Klaus Tenfelde, München u.a. 1994, S. 261 f.; Weis, Kontinuität und Diskontinuität zwischen den Ständen des 18. Jahrhunderts und den frühkonstitutionellen Parlamenten von 1818/19 in Bayern und Württemberg, in: Demel/Roeck (Hrsg.), *ibid.* Fn. 62, S. 235 ff., 240 ff.; Fehrenbach, *ibid.* Fn. 62, S. 76 f. mwN; Dieter Grimm, Deutsche Verfassungsgeschichte 1776-1866. Vom Beginn des modernen Verfassungsstaates bis zur Auflösung des Deutschen Bundes, Frankfurt/M. 1988, S. 10, 12. Gegen Grimm: Thomas Würtenberger, An der Schwelle zum Verfassungsstaat, in: Peter Krause (Hrsg.), *Vernunftrecht und Rechtsreform*, Hamburg 1988, S. 54 f. m. Anm. 6, 73 ff., 85 ff.; ders., Staatsverfassung an der Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert, in: *Wendemarken der deutschen Verfassungsgeschichte* (Der Staat, Beih. 10.), Berlin 1993, S. 86 f. Anm. 3 mwN, 101 f., 111 f. (Aussprache); die Kontinuität betonend, gleichzeitig aber die neue rechtliche Situation aufgrund der Verfassungsgebung anerkennend: Rudolf Vierhaus, Von der altständischen zur Repräsentativverfassung. Zum Problem institutioneller und personeller Kontinuität vom 18. zum 19. Jahrhundert, in: Karl Bosl (Hrsg.), *Der moderne Parlamentarismus und seine Grundlagen in der ständischen Repräsentation*, Berlin 1977, S. 177 ff., 192 ff.; Horst Dreitzel, Absolutismus und ständische Verfassung in Deutschland. Ein Beitrag zur Kontinuität und Diskontinuität der politischen Theorie in der frühen Neuzeit, Mainz 1992, S. 130 ff.; Pierangelo Schiera, Konstitutionalismus, Verfassung und Geschichte des europäischen politischen Denkens. Überlegungen am Rande einer Tagung, in: Martin Kirsch/Pierangelo Schiera (Hrsg.), *Denken und Umsetzung des Konstitutionalismus in Deutschland und anderen europäischen Ländern in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts*, Berlin 1999, S. 23-32 (zum „Verfassungsbedarf“ seit der Mitte des 18. Jh.). Plädoyer für starke Kontinuität: Helmut Berding, Zur historischen Einordnung der Reformen im frühen 19. Jahrhundert, in: Hans-Peter Ullmann/Clemens Zimmermann (Hrsg.), *Restaurationssystem und Reformpolitik. Süddeutschland und Preußen im Vergleich*, München 1996, S. 18 f.; Gerhard Dilcher, Vom ständischen Herrschaftsvertrag zum Verfassungsgesetz, *Der Staat* 27 (1988), 164 ff., 174 ff., 188 ff.; Heinz Mohnhaupt, *Potestas legislativa und Gesetzesbegriff im Ancien régime*, *Ius commune* 4 (1972), 191 ff., 231 ff. Den europäischen Rahmen von Kontinuität und Diskontinuität zeichnen nach: Helmut G. Koenigsberger, *Dominium regale or dominium politicum et regale? Monarchies and Parliaments in Early Modern Europe*; und Richard Löwenthal, *Kontinuität und Diskontinuität: Zur Grundproblematik des Symposions*, beide in: Karl Bosl (Hrsg.), *Der moderne Parlamentarismus und seine Grundlagen in der ständischen Repräsentation*, Berlin 1977, S. 43-68 bzw. S. 341 ff.

⁶⁷ Vgl. Konetzke, *Die iberischen Staaten*, *ibid.* (Fn. 12), S. 898.

⁶⁸ Müßig, *Verfassungsdiskussion*, *ibid.* (Fn. 23), S. 79 ff.

te und ein konservatives Oberhaus vermied (Tit. III, Art. 3; Tit. III, Kap. I)⁶⁹. Das Gesetzesinitiativrecht stand allein der Einkammerlegislative zu (Tit. III, Kap. III, Abschn. 1, Art. 1, Nr. 1)⁷⁰. Der Zusammentritt der Gesetzgebungskörperschaft war in der Verfassung geregelt (Tit. III, Abschn. V, Artt. 1, 5)⁷¹ und nicht von einer Einberufung durch den König abhängig. Der Monarch konnte die Nationalversammlung nicht auflösen (Tit. III, Kap. I, Art. 5)⁷². Die Minister wurden vom Monarchen ernannt und entlassen (Tit. III, Abschn. IV, Art. 1)⁷³ und übernahmen durch Kontrasignatur (Tit. III, Abschn. IV, Art. 4)⁷⁴ die juristische Verantwortung für die Rechtmäßigkeit der Regierungsakte des Monarchen (Tit. III, Abschn. IV, Art. 5)⁷⁵. Nur in zwei Einzelheiten modifizierte die 1791-Verfassung die strikte Trennung zwischen der Exekutive des Königs und seiner Minister von der Einkammerlegislative der Nationalversammlung: Der König hatte ein aufschiebendes Veto bei der Gesetzgebung (Tit. III, Kap. III, Abschn. 3, Artt. 1, 2)⁷⁶ und die Legislative ein Mitspracherecht in der Außenpolitik (Tit. III, Kap. III, Abschn. 1, Art. 2)⁷⁷.

Aufgrund der Parlamentskskepsis des europäischen Frühkonstitutionalismus wurde eine starke Volksvertretung, wie sie die französische Septemберverfassung von 1791 konzipiert hatte, abgesehen von der norwegischen Eidsvollverfassung⁷⁸, nur in der Cádizverfassung entworfen.

⁶⁹ Zit. nach Willoweit/Seif, *ibid.* (Fn. 1), S. 299 f.

⁷⁰ Zit. nach Willoweit/Seif, *ibid.* (Fn. 1), S. 321.

⁷¹ Zit. nach Willoweit/Seif, *ibid.* (Fn. 1), S. 308.

⁷² Zit. nach Willoweit/Seif, *ibid.* (Fn. 1), S. 300.

⁷³ Zit. nach Willoweit/Seif, *ibid.* (Fn. 1), S. 319.

⁷⁴ Zit. nach Willoweit/Seif, *ibid.* (Fn. 1), S. 319.

⁷⁵ Zit. nach Willoweit/Seif, *ibid.* (Fn. 1), S. 320.

⁷⁶ Zit. nach Willoweit/Seif, *ibid.* (Fn. 1), S. 326.

⁷⁷ Zit. nach Willoweit/Seif, *ibid.* (Fn. 1), S. 322 f.

⁷⁸ Vom 31. Mai 1814. Zit. in: Pölit, III *ibid.* (Fn. 1), S. 92 ff. Pouvoir constituant im norwegischen Eidsvoll bei Oslo ist die Notablenversammlung. Der Einfluss des Monarchen auf die Verfassungsberatungen ist gering, da die Frage des Königshauses - dänisches, schwedisches oder norwegisches - noch in der Schwebelage war und es auch nach der Union mit Schweden nicht zu einer grundlegenden Verfassungsrevision zugunsten des schwedischen Königs kam (Hans-Dietrich Loock, Norwegen, in: Hans-Dietrich Loock/Hagen Schulze (Hrsg.) *Parlamentarismus und Demokratie im Europa des 19. Jahrhunderts*, München 1982, S. 71 f.) Die norwegische Besonderheit 1814 lag darin, dass der schwedische König das Nachbarland nicht direkt regierte, sondern einen Statthalter einsetzte, der die Gesamtinteressen Schwedens in Norwegen wahrnahm. Zudem handelte es sich in der Anfangszeit nach 1814, in der sich die Verfassungsregeln einspielen mussten, bei dem schwedischen Herrscher um den ehemaligen napoleonischen General und französischen Revolutionär Bernadotte (faktischer Machthaber seit 1810, ab 1818 als König Karl XIV. Johann), der zwar in Schweden recht autoritär regierte, dessen Selbstverständnis sich aber deutlich von demjenigen eines „gebürtigen“ absolutistischen Königs unterschied. Vielleicht lag es gerade an dieser Konstellation, dass Norwegen damit zu dem einzigen Land Europas wurde, in welchem über lange Zeit eine stark vom französischen Vorbild von 1791 geprägte konstitutionelle Monarchie mit suspensivem Veto des Königs und fehlendem monarchischem Recht zur Kammerauflösung funktionierte. Der König hat sein Veto bis zur Trennung Schwedens und Norwegens im Jahre 1905 immer wieder für einfache Gesetze ausgeübt.

2. Vorrang der Cortes im Verfassungstext von 1812

Die legislative Gewalt der Cortes ist das Herzstück der Cádizverfassung,⁷⁹ wie der Umfang des III. Verfassungstitels mit 140 Artikeln zeigt. Dementsprechend ist das Kräfteverhältnis noch weit über die konstitutionellen Mitwirkungsrechte des französischen Vorbildes von 1791 zugunsten der Cortes verschoben, und zwar nicht nur aus Bewunderung der Konstituante für die Souveränität des englischen Parlaments,⁸⁰ sondern vor allem aufgrund der situationsbedingten Schwäche der Übergangsregierung (regencia) während des Unabhängigkeitskrieges.⁸¹ Der Vorrang des Parlaments hat in der Cádiz-Verfassung verschiedene Ausprägungen. Die Legislative steht den Cortes zusammen mit dem König zu (Art. 15, 142). Das Initiativrecht hat jeder Abgeordnete sowie jedes Regierungsmitglied.⁸² Der Monarch hat nur ein auf zwei Jahre beschränktes suspensives Veto-recht (Art. 147). Verweigert er einem Gesetz seine Zustimmung, kann der Entwurf in der darauffolgenden Sitzungsperiode erneut vorgelegt werden (Art. 147). Eine wiederholte Ablehnung hat Suspensiveffekt, bis die Cortes sich im dritten Jahr mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit über das monarchische Veto hinwegsetzen können (Art. 148, 149).⁸³ Auch der Ausschluss der Exekutive von der Teilnahme an den Parlamentssitzungen stärkt die Übermacht der Cortes. Obwohl die Sitzungen öffentlich waren, durften weder der König noch seine Minister den Entscheidungen der Cortes beiwohnen (Art. 124 ff.).⁸⁴ Zudem normiert Art. 131 N° 26 eine Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Cortes in Verfassungsfragen.⁸⁵

Auch im Verhältnis zur Exekutive zeigt sich der Vorrang der Cortes. Die exekutive Gewalt übt der Monarch aus (Art. 16, 170). Doch seine Befugnisse sind in Art. 171 enumerativ geregelt und an detaillierte Mitwirkungsbefugnisse der Cortes gebunden (Art. 172). So enthält der Katalog des Art. 172 das Verbot, die Cortes zu suspendieren. Der Monarch ernennt die Staatsminister (Art. 171 N° 16). Diese waren den Cortes parlamentarisch verantwortlich (Art. 226).⁸⁶ Die Anerkennungsbefugnis der Cortes über den Prinzen von Asturien als Thronfolger (Art. 210), ihr Vorschlagsrecht für die Ernennungen der Mit-

⁷⁹ A. de Argüelles, *ibid.* (Fn. 18), S. 77. Dementsprechend ist der dritte Titel („De las Cortes“) mit allein 140 Artikeln auch der umfangreichste des ganzen Textes. Er enthält u.a. ein vollständiges Wahlgesetz.

⁸⁰ Der umfangreiche Briefwechsel der Cortes generales y extraordinarias mit London lagert in spanischen Archiven und beschäftigt mich in einem derzeit an der Universität Passau laufenden Forschungsprojekt.

⁸¹ Sánchez Agesta, *Introducción*, in: de Argüelles, *ibid.* (Fn. 18), S. 55.

⁸² Die Gesetzesinitiative seitens des Monarchen blieb in der Praxis die Ausnahme. So ging während des sog. Trienio Liberal (1820-1822/3) bei 92 % der verabschiedeten Entwürfe die Initiative von den Cortes aus (J. I. Marcuello Benedicto, *División de poderes y proceso legislativo en el sistema constitucional de 1812*, *Revista de Estudios Políticos* 93 (1996), S. 225 f.) Diese Hinweise verdanke ich Bernecker/Brinkmann, *ibid.* (Fn. 12), S. 616 ff.

⁸³ Willoweit/Seif, *ibid.* (Fn. 1), S. 451.

⁸⁴ Willoweit/Seif, *ibid.* (Fn. 1), S. 445 f.

⁸⁵ Willoweit/Seif, *ibid.* (Fn. 1), S. 448.

⁸⁶ A.A. Bernecker/Brinkmann, *ibid.* (Fn. 12), S. 613, unter Berufung auf Klaus von Beyme, *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa*, München 1970, S. 69 ff.

glieder des Staatsrates (Consejo de Estado) (Art. 235)⁸⁷ und der Krönungseid vor dem Plenum (Art. 173) dokumentieren die abgeleitete monarchische Gewalt.⁸⁸

V. VERFASSUNGSDISKURS UM DIE CORTES-VERFASSUNG

Die Ausdehnung parlamentarischer Zuständigkeiten und die Beschränkung der monarchischen Kompetenzen barg im Urteil der Zeitgenossen die Gefahr revolutionärer Umstürze. So ist die Cortes Verfassung für Joseph Constantin Bisinger eine „berühmte Verfassung ... die [die] Macht [des Parlaments] ausdehnte, und die des Königs ungebührlich beschränkte.“⁸⁹ Der Vorrang des parlamentarisch-demokratischen Prinzips verunmögliche eine „gemäßigte Monarchie“ und propagiere eine Gewaltenverteilung, „die [eine] von dem Geiste der Ungebundenheit beseelten Volksregierung sanctionirte, [eine] Regierung, wo der König kaum der Schatten von dem Schatten eines Königs, ein bloßer Comis oder Notar der Cortes ... wäre.“⁹⁰ Auch für Ludwig Harscher von Almindingen ist „das Gleichgewicht der Verfassung umgestürzt“.⁹¹ Selbst Karl Heinrich Ludwig Pölitz hat in der Cádiz-Verfassung „manche bedeutende Beschränkung der königlichen Gewalt und eine zu weit ausgedehnte Macht der Cortes ...“ gesehen⁹² und sie als „eigenthümliche Pflanze“⁹³ bezeichnet. Das legislative Übergewicht der Cortes (Art. 137 ff.) und die Entmachtung des Königs auf ein suspensives Veto (Art. 149)⁹⁴ ging nicht nur Pölitz, sondern auch Rotteck zu weit.⁹⁵ Rotteck kritisierte die zu große Schwäche der exekutiven Gewalt, womit er offensichtlich die königliche Gewalt meinte.⁹⁶ Andererseits vermochte er nichts „Uebertriebenes, etwas die Würde des Thrones oder das Gleichgewicht der Gewalten oder gar das Heil von Europa Gefährdendes, ja nicht einmal etwas mit den in der Schule vorherrschenden Grundsätzen für die constitutionelle Monarchie im Widerstreit Befindliches zu erkennen.“⁹⁷

Umso wichtiger war für die Cortes die argumentative Rückbindung ihrer Verfassungsarbeiten an die Tradition und Geschichte des alten spanischen Rechts, um dem Gene-

⁸⁷ Willoweit/Seif, *ibid.* (Fn. 1), S. 463.

⁸⁸ Willoweit/Seif, *ibid.* (Fn. 1), S. 461.

⁸⁹ Joseph Constantin Bisinger, *Vergleichende Darstellung der Staatsverfassung der europäischen Monarchien und Republiken zum Gebrauche bey Vorlesungen und zur Selbstbelehrung*, Wien 1818, S. 53.

⁹⁰ Bisinger, *ibid.* (Fn. 89), S. 525.

⁹¹ *Politische Ansichten über Deutschlands Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft*, o.O. 1814. Zit. nach Hartwig Brandt (Hrsg.), *Restauration und Frühliberalismus 1814/1840*, Darmstadt 1979, S. 147.

⁹² Pölitz, *Constitutionen III*, *ibid.* (Fn. 1), S. 33.

⁹³ Pölitz, *Constitutionen III*, *ibid.* (Fn. 1), S. 33.

⁹⁴ Willoweit/Seif, *ibid.* (Fn. 1), S. 451: Wird derselbe Gesetzesentwurf in den Cortes des folgenden Jahres zum dritten Mal eingebracht, zugelassen und genehmigt, so gilt die Zustimmung des Königs als erteilt, und er wird dieselbe, wenn ihm die Entwürfe vorgelegt werden, mittels der im Artikel 143 enthaltenen Formel wirklich erteilen.

⁹⁵ Vgl. Dippel, *Bedeutung*, *ibid.* (Fn. 2), S. 235 f.; Von Rotteck, *Cortes*, *ibid.* (Fn. 39), S. 63 f.

⁹⁶ Carl von Rotteck, *Allgemeine Weltgeschichte für alle Stände von den frühesten Zeiten bis zum Jahre 1831*, Stuttgart 1831, S. 223 f.; vgl. dazu ausführlich Dippel, *Bedeutung*, *ibid.* (Fn. 2), S. 234.

⁹⁷ Von Rotteck, *Cortes*, *ibid.* (Fn. 39), S. 62.

ralverdacht zu begegnen, revolutionäre Ziele zu verfolgen. Diese Verteidigungsstrategie prägt die Formulierung in der Präambel der Cortes-Verfassung, dass sich die Generalversammlung der Cortes „nach der sorgfältigsten Untersuchung und reiflichsten Überlegung“ davon überzeugt habe, „daß schon die hergebrachten grundlegenden Gesetze des Königreichs (las antiguas leyes fundamentales de esta Monarquía) nebst den für die feste und dauerhafte Sicherstellung der Vollziehung derselben angemessenen Verfügungen und Vorsichtsmaßregeln den großen Zweck, den Ruhm, das Wohl und das Gedeihen der ganzen Nation zu befördern, gehörig erfüllen können ...“.⁹⁸ Auch wenn diese Präambel-Erklärung den Übergang von der traditionellen Verfassungssemantik des Ancien Régime zum modernen Verfassungsverständnis einer souveränen Nation markiert,⁹⁹ stellen die Cortes in den drei im „Discurso preliminar“ enthaltenen „Adressen an den König“¹⁰⁰ vom 11.8.1811, 6.11.1811 und 24.12.1811 ihre Verfassungsarbeiten in einen historischen Kontext, der nicht „mit dem Argument des revolutionären Umbruchs und gefährlicher Neuerung von Seiten der Monarchisten“¹⁰¹ angreifbar war: „Die Commission stellt in ihrem Entwurfe nichts auf, was sich nicht bereits auf die authentischste und feierlichste Weise in den verschiedenen spanischen Gesetzsammlungen verzeichnet findet ...“.¹⁰² In der Adresse vom 11.8.1811 verwahrt sich die Verfassungskommission „gegen den Vorwurf der Neuerung“¹⁰³ und den Verdacht, etwas „von fremden Nationen entlehnt oder aus Reformsucht aufgenommen“ zu haben, weil sie nur „das, was seit einigen Jahrhunderten bis auf diesen Augenblick außer Brauch gekommen ist“ und „bereits in Spanien bekannt und üblich war“, wieder „in den gegenwärtigen Entwurf“ aufgenommen habe.¹⁰⁴

⁹⁸ Willoweit/Seif, *ibid.* (Fn. 1), S. 430; Zur Übersetzung der „leyes fundamentales“ als „Grundgesetz(e)“ vgl. Pölitz, *Constitutionen III* (Fn. 1), S. 36; von Grunenthal/Dengel, *Spaniens Staats-Verfassung* *ibid.* (Fn. 2), S. 3. Zur Funktion und Bedeutung der „Grundgesetze“ vgl. auch Heinz Mohnhaupt, *Von den „leyes fundamentales“ zur modernen Verfassung in Europa. Zum begriffs- und dogmengeschichtlichen Befund (16.-18. Jahrhundert)*, in: *Ius Commune 25* (1998), S. 121-158; Müßig, *Verfassungsdiskussion*, *ibid.* (Fn. 23), S. 1 ff.; dies., *ibid.* (Fn. 54), S. 1 ff.

⁹⁹ Vgl. Mohnhaupt, *ibid.* (Fn. 98), S. 121 ff.; ders., *Verfassung I*, in: Heinz Mohnhaupt und Dieter Grimm, *Verfassung. Zur Geschichte des Begriffs von der Antike bis zur Gegenwart*, 2. Aufl., Berlin 2002, S. 62-66, 78-83; Santos Manuel Coronas González, *Las Leyes Fundamentales del Antiguo Régimen (Notas sobre la Constitución histórica española)*, in: *Anuario de Historia del Derecho Española*, Tomo LXV, Madrid 1995, S. 127-218; R. P. Fr. Magin Ferrer, *Las Leyes Fundamentales de la Monarquía Española, segun Fueron antiguamente, y segun conviene que sean en la época actual*, I-II, Barcelona 1845.

¹⁰⁰ Insgesamt bieten die Adressen einen umfassenden Aufschluss über die Intentionen der Verfassungskommission der Cortes, die Hartmann im „Discurso preliminar“ seiner Verfassungs-Edition mit abgedruckt hat (Hartmann, *Spanische Constitution* (Fn. 1), S. 3-106). Ich folge hier der Wiedergabe bei Mohnhaupt, *ibid.* (Fn. 1), S. 90. Für die Edition des spanischen Textes wird auch auf die folgende gründlich kommentierte Ausgabe verwiesen: de Argüelles, *ibid.* (Fn. 18).

¹⁰¹ Mohnhaupt, *ibid.* (Fn. 1), S. 79, 89 ff.

¹⁰² Adresse vom 11. August 1811, in: Hartmann, *Spanische Constitution* *ibid.* (Fn. 1), S. 4.

¹⁰³ In diesem Sinne verteidigen auch von Grunenthal/Dengel (*Spaniens Staats-Verfassung*, *ibid.* (Fn. 2), S. III) die Cortes-Verfassung: „Denn sie ist keine Geburt einer gärenden Umwälzung; sie wurde durch die damaligen Ereignisse und durch die Forderungen der Zeit, erzeugt, ein Werk besonnener, sittlich geläuterter Staatskunst.“

¹⁰⁴ In: Hartmann, *Spanische Constitution* *ibid.* (Fn. 1), S. 5.

Auch die Souveränität der Nation wird aus den alten Traditionen abgeleitet: „Zum Beweise dieser Behauptung braucht die Commission nur auf die Verfügungen des Fouero Zuzgo [des Gothischen Gesetzbuchs] über die Rechte der Nation, des Königs und der Bürger, über die gegenseitigen Pflichten, die Gesetze aufrecht zu halten, über die Art und Weise, dieselben zu geben und in Ausübung zu bringen und anzuführen. In den Grundgesetzen dieses Codex ist die Souveränität des Volks auf die authentischste und feierlichste Weise ausgesprochen.“¹⁰⁵ Sogar die alten „Grundgesetze von Aragonien, Navarra und Castilien“ sowie auf die ältesten Gesetzessammlungen vom „Fuero Zuzgo“ bis zur „Nueva Recopilación“ werden herangezogen.¹⁰⁶ Dies sollte jeden Kritiker zum Verstummen bringen: „Wer könnte sich, wenn er so feierliche, so deutliche, so entscheidende Verfügungen sieht, noch weigern, es als einen unleugbaren Grundsatz anzuerkennen, daß die Souveränität von der Nation ausgeht und wesentlich in ihr wohnt?“¹⁰⁷ In diesem Sinne nannte auch Rotteck den Verfassungsentwurf der Cortes eine „im Geist der Neuzeit zu geschehende Wiederherstellung der ... von der Nation ... gegenüber dem Thron gesetzlich behaupteten und ausgeübten, ... nachmals ihr entrissenen Rechte“.¹⁰⁸

Zumal die Festlegung der katholischen Nationalreligion den Traditionalismus der Cortes untermauert.¹⁰⁹ Mit dieser fehlenden Trennung von Recht und Religion widersprachen die Cortes allen kosmopolitischen und religiös neutralen Aufklärungsprinzipien,¹¹⁰ selbst wenn die Verfassungskommission in der Adresse an den König vom 24. Dezember 1811 mit der politischen Meinungs- und Pressefreiheit (Artikel 371)¹¹¹ „das wahre Vehikel der Aufklärung“¹¹² proklamierte.

¹⁰⁵ In: Hartmann, Spanische Constitution *ibid.* (Fn. 1), S. 8.

¹⁰⁶ Adresse an den König vom 11. August 1811, in: Hartmann, Spanische Constitution *ibid.* (Fn. 1), S. 4, 17, 34; vgl. auch von Grunenthal/Dengel, Spaniens Staats-Verfassung *ibid.* (Fn. 2), S. X f.

¹⁰⁷ In: Hartmann, Spanische Constitution (Fn. 1), S. 8. Vgl. dazu auch Mohnhaupt, *ibid.* (Fn. 1), S. 91 f.

¹⁰⁸ Von Rotteck, Cortes, *ibid.* (Fn. 39), S. 57.

¹⁰⁹ „Die Religion des spanischen Volkes ist und bleibt für immer die eine, wahrhafte, römisch-katholische und apostolische Religion. Das Volk schützt sie mittels weiser und gerechter Gesetze und untersagt die Ausübung jeder anderen,“ formuliert Art. 12 Cortes-Verfassung 1812. (Willoweit/Seif, *ibid.* (Fn. 1), S. 432).

¹¹⁰ Zu diesem Spannungsverhältnis zwischen politischer und religiöser Freiheit vgl. José María Portillo, *La Libertad entre Evangelio y Constitución. Notas para el Concepto de Libertad Política en la Cultura Española de 1812*, in: José María Iñurritegui, José María Portillo (Hrsg.), *Constitución en España: Orígenes y Destinos*, Madrid 1998, S. 139-177. Von Rotteck rechnete diese Religionsbestimmung zu den „Unvollkommenheiten und Gebrechen“ der Verfassung und meinte, dass diese „so äußerst engherzige und rechtsverletzende Festsetzung ... jeden Verständigen und Nachdenkenden mit Betrübniß erfüllen“ müsse (Rotteck, Cortes, *ibid.* (Fn. 39), S. 65).

¹¹¹ Artikel 371 lautet: „Todos los españoles tienen libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas ...“; Textfassung bei Antonio Fernández García (Hrsg.), *La Constitución de Cádiz (1812) y Discurso Preliminar a la Constitución*, Madrid 2002, S. 169; zur weiterführenden Interpretation der Garantie verfassungsrechtlicher frühliberaler Presse- und Meinungsfreiheit vgl. Ignacio Fernández Sarasola, *Opinión pública y “libertades de expresión” en el constitucionalismo español (1726-1845)*, in: *Giornale di Storia costituzionale* 6/2 (2003), Macerata 2003, S. 195-215 (200-205).

¹¹² Adresse der Cortes an den König vom 24. Dezember 1811, in: Hartmann, Spanische Constitution, *ibid.* (Fn. 1), S. 101.

Die Normativität der modernen Verfassung als ein Rechtstext, der die politische Ordnung als Rechtsordnung fixiert, blitzt in der Reflexion des aufklärerischen Kodifikationsanspruchs durch.¹¹³ So ist der Verfassungsentwurf nach Darstellung der Verfassungskommission „in seinem Wesen national und antik“, in seiner „Ordnung und Methode“ jedoch „neu“¹¹⁴: [Neuartig ist die ...] „Methode, wie die Materien vertheilt sind, ... , indem diese so gestellt und classificirt wurden, daß sie ein System von Fundamental- und constitutionellen Gesetzen bilden, worin man die in den Grundgesetzen von Aragonien, Navarra und Castilien zerstreuten, auf Alles, was die Freiheit und Unabhängigkeit der Nation, die Rechte und Pflichten der Bürger, die Würde und Autorität des Königs und der Tribunale ... Bezug habenden Verfügungen verbunden und in Uebereinstimmung mit einander gebracht findet.“¹¹⁵ Die generalisierende Ordnung des Rechtsstoffes und die Fixierung der politischen Ordnung als Rechtsordnung dient der Schaffung des Nationalstaates durch territoriale Vereinheitlichung und durch Integration aller gesellschaftlicher Gruppen: Die Vereinheitlichung im ersten Verfassungstitel (Von der spanischen Nation und den Spaniern) und im zweiten Verfassungstitel (Von dem Gebiet beider Spanien, von ihrer Religion und Regierung und von den spanischen Bürgern)¹¹⁶ dient der Schaffung gleicher Wirtschaftsbedingungen, „den Nationalwohlstand durch alle mögliche(n) Mittel zu befördern, ohne daß die Reglements und Maasregeln der Regierung dazwischen treten ...“¹¹⁷

„Revolutionäre“ Staatstheorien werden bewusst vermieden, so fällt der Name Montesquieu in den „Adressen der Cortes“ an den König aus dem Jahre 1811 nicht ein einziges Mal.¹¹⁸ Die Cortes begründen die „Theilung der souveränen Autorität einer Nation“ in die drei Gewalten mit den in der menschlichen Natur angelegten Konfliktmöglichkeiten: „Die Trennung derselben ist unerlässlich; aber die Gränzen, die man besonders zwischen der gesetzgebenden und ausübenden Gewalt beobachten muß, um sie in ein richtiges und dauerhaftes Gleichgewicht zu setzen, sind so ungewiß, daß ihre Aufstellung zu allen Zeiten der Zankapfel unter den gewichtigsten Schriftstellern über die Regierungswissenschaft gewesen ist, und daß die Systeme und Abhandlungen über diesen Punct sich bis

¹¹³ Das erklärte Ziel der Verfassungskommission war, dass „die Constitution der spanischen Monarchie ein vollständiges und wohlgeordnetes System seyn soll, dessen Theile alle vollkommen mit einander verbunden und in Uebereinstimmung gebracht sind. Sie muß ... von einer und eben derselben Hand gewoben, Form und Anordnung von einem und eben demselben Künstler seyn“. Adresse an den König vom 11. August 1811, in: Hartmann, Spanische Constitution (Fn. 1), S. 18. Vgl. dazu die grundlegende Analyse der aufklärerischen Kodifikationselemente bei Pio Caroni, Gesetz und Gesetzbuch. Beiträge zu einer Kodifikationsgeschichte, Basel/Genf/München 2003, S. 5-21.

¹¹⁴ Adresse an den König vom 11. August 1811, in: Hartmann, Spanische Constitution *ibid.* (Fn. 1), S. 18.

¹¹⁵ Adresse an den König vom 11. August 1811, in: Hartmann, Spanische Constitution *ibid.* (Fn. 1), S. 4.

¹¹⁶ Willoweit/Seif, *ibid.* (Fn. 1), S. 430 f.: Artikel 1-9 („De la Nación española y de los Españoles“) sowie in den Artikeln 10 und 11 („Del territorio de las Españas, su Religion y Gobierno, y de los Ciudadanos Españoles“).

¹¹⁷ Adresse der Cortes an den König vom 24. Dezember 1811, in: Hartmann, Spanische Constitution *ibid.* (Fn. 1), S. 84 f.

¹¹⁸ Charles-Louis de Secondat, Baron de la Brède et de Montesquieu, *De l'Esprit des Loix* (1748), Livre I, Chapitre III („Des lois positives“).

ins Unendliche vervielfältigt haben.“¹¹⁹ So kann die Cortes-Kommission in ihrer Adresse an den König vom 6. November 1811 auch erwägen, ob es „vielleicht ... in sehr dringenden Umständen dienlich seyn (wird), die gesetzgebende und die ausübende Gewalt auf eine bestimmte Zeit zu vereinigen ...“.¹²⁰ Die Gefahren, die mit einer solchen Vereinigung der drei Gewalten bzw. der drei aristotelischen staatlichen Funktionen¹²¹ für die „politische und bürgerliche Freiheit“ sowie „persönliche Sicherheit“ verbunden sind, waren den Cortes aber sehr wohl bewusst. Diese Gefahren wurden im System der Verfassung von den Cortes als ein mögliches Konfliktpotenzial gesehen, das nur durch die Trennung der Gewalten als vermeidbar angesehen wurde. In diesem Sinne dient die Trennung von Justiz und Verwaltung dazu, das „richtige Gleichgewicht herzustellen, was zwischen der Autorität der Regierung, ... und der unveräußerlichen Freiheit“ notwendig ist.¹²²

Diese mehrdeutige Argumentation der Cortes, ihr Rekurs auf die alten Freiheiten und die Absage an das aufklärerische Heiligtum der Religionsfreiheit spiegelt sich in der streitigen Bewertung der Cortes-Verfassung in der aktuellen Forschung. Teilweise wird sie als Magna Charta des spanischen Liberalismus bezeichnet.¹²³ Teilweise wird das legislative Werk der Cortes von Cádiz nur als eine Revolution auf dem Papier bezeichnet.¹²⁴

Mit den Worten Carl von Rottecks lautete die positive Bewertung: „Welcher Freund der Freiheit und einer volksthümlichen Verfassung wird solche Bestimmungen anders als preiswürdig finden?“¹²⁵ In diesem Sinne erklärt ebenfalls Pölitz – wenn auch etwas vorsichtiger: „So kann man, im Ganzen genommen, dieser Constitution seinen Beifall nicht versagen.“¹²⁶

¹¹⁹ Adresse der Cortes an den König vom 11. August 1811, in: Hartmann, *Spanische Constitution* (Fn. 1), S. 21 f.; „Su separación es indispensable ...“, in: de Argüelles, *ibid.* (Fn. 18), S. 78.

¹²⁰ In: Hartmann, *Spanische Constitution*, *ibid.* (Fn. 1), S. 56.

¹²¹ Aristoteles, *Politica*, 1297 b 35-1298 a 7, mit der Einteilung in die beratende, entscheidende und recht-sprechende Instanz.

¹²² Adresse der Cortes an den König vom 24. Dezember 1811, in: Hartmann, *Spanische Constitution*, *ibid.* (Fn. 1), S. 88. Vgl. zur Gewaltentrennung auch Sánchez Agesta, *Introducción*, in: *ibid.* (Fn. 18), S. 52-59.

¹²³ Vgl. Horst Dippel, *La Significación de la Constitución Española de 1812 para los Nacientes Liberalismo y Constitucionalismo Alemanes*, in: José María Iñurritegui/José María Portillo (Hrsg.) *Constitución en España: Orígenes y Destinos*, Madrid 1998, S. 287-307; Konetzke, *ibid.* (Fn. 12), S. 898.

¹²⁴ Tatsächlich ist in der Literatur bis heute umstritten, ob das Werk der Cortes von Cádiz als „bürgerliche“ Revolution gelten kann. Mit Blick auf den Schutz des adligen Eigentums und mancher kirchlicher Vorrechte hat besonders Josep Fontana die politische Mäßigung des Bürgertums, seine Bereitschaft zum sozialen Kompromiss mit den traditionellen Kräften herausgestrichen und den sozialrevolutionären Charakter der Cortes bestritten. Manuel Pérez Ledesma hingegen unterscheidet die Phase der Cortes von Cádiz qualitativ von dem eigentlichen Beginn der konstitutionellen Periode (seit 1834) und lässt das Urteil Fontanas nur für letztere gelten, vgl. Josep Fontana, *La crisis de Antiguo régimen 1808-1833*, Barcelona 1992, S. 17 ff. und S. 48 f.; sowie M. Pérez Ledesma, *Las Cortes de Cádiz y la sociedad española*, S. 167 ff., in: M. Artola (Hrsg.), *Las Cortes de Cádiz*, Madrid 1991.

¹²⁵ Rotteck, *Cortes* (Fn. 39), S. 64.

¹²⁶ Pölitz, *Constitutionen III* (Fn. 1), S. 28.

Das sahen freilich die „Heilige Allianz“¹²⁷ und die Vertreter des strengen monarchischen Prinzips – wie z.B. Albrecht von Haller –¹²⁸ ganz anders: „Fliehet das Wort Constitution; es ist Gift in Monarchien, darum weil es eine demokratische Grundlage voraussetzt, den innern Krieg organisirt, und zwey auf Leben und Tod gegen einander kämpfende Elemente schafft. Wer hat diese Constitution verlangt? Niemand als die Jakobiner selbst ... Die Völker verlangen von Euch keine Constitutionen, sondern nur Schutz und Gerechtigkeit.“

¹²⁷ Vgl. dazu Juan Ferrando Badía, Die spanische Verfassung von 1812 und Europa, in: Der Staat 2 (1963), S. 153-180 (174-180); Joseph von Görres, Die heilige Allianz und die Völker auf dem Congresse von Verona, Stuttgart 1822.

¹²⁸ Carl Ludwig von Haller, Ueber die Constitution der Spanischen Cortes. s.l. 1820, S. 72.

La Constitución española de 1812, el primer intento de limitar el poder del Rey.

Ramón M^a. Orza Linares, Granada

I. INTRODUCCIÓN

“En el nombre de Dios Todopoderoso, Padre, Hijo y Espíritu Santo, autor y supremo legislador de la sociedad. Las Cortes generales y extraordinarias de la Nación Española, bien convencidas, después del más detenido examen y madura deliberación, de que las antiguas leyes fundamentales de esta Monarquía, acompañadas de las oportunas providencias y precauciones, que aseguren de un modo estable y permanente su entero cumplimiento, podrán llenar debidamente el grande objeto de promover la gloria, la prosperidad y el bien de toda la Nación, decretan la siguiente Constitución política para el buen gobierno y recta administración del Estado”¹.

Las bien ponderadas palabras que preceden al texto articulado de la Constitución elaborada y aprobada en Cádiz, entre el 2 de marzo de 1811 en el que se inician los trabajos y el 18 de marzo de 1812, en el que culminan, ocultan, en su cuidadosa redacción, un cambio fundamental en el entendimiento de la Monarquía y del ejercicio del poder real que se había tenido hasta el momento. En efecto, detrás de un aparente reforzamiento de la Corona, la Constitución de 1812, partiendo de la atribución de la soberanía a la Nación, ya en su propio artículo 2º al señalar que “La Nación española es libre e independiente, y no puede ser patrimonio de ninguna familia o persona”, apunta claramente a un serio esfuerzo por limitar el poder de la Familia Real y del propio Rey.

Centrándonos, pues, en el limitado objeto de estas páginas, vamos a ocuparnos exclusivamente de algunos aspectos de la regulación de la Corona en la Constitución de 1812 y, especialmente, en la limitación de los poderes del Rey que consagran sus artículos 171 y 172. En nuestra opinión, la consideración de la autoridad real que se contienen en estos artículos era impensables unos años antes, y lo fue también, a partir de 1814 cuando, a su vuelta, Fernando VII, declara nula la Constitución². Para ello, a partir de un breve análisis

¹ El texto de la Constitución de 1812 que se va a citar a lo largo de las siguientes páginas, puede consultarse, en línea, en http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1812.pdf/ [Consulta: 15 de marzo de 2013]. El texto facsímil del manuscrito de la Constitución de 1812 puede consultarse en http://www.congreso.es/docu/constituciones/1812/ce1812_cd.pdf [Consulta: 15 de marzo de 2013]. También en Alguacil Prieto, M.L. “Proyecto y texto definitivo de la Constitución de 1812. Discurso preliminar. Facsímiles de la primera y última páginas de firmas de la Constitución”, Revista de las Cortes Generales, núm. 10, 1987, págs. 149-385, es posible encontrar un cuadro comparativo del texto del proyecto y del texto definitivo de la Constitución. También existe un importante fondo documental relacionada con la Constitución de 1812, en la siguiente dirección web: <http://www.constitucion1812.org/enlaces1.1.asp> [Consulta: 15 de marzo de 2013].

² Real Decreto de 4 de mayo de 1814, firmado en Valencia, y publicado en la Gaceta Extraordinaria de Madrid de 12 de mayo de 1814. Puede consultarse el texto completo en <http://boe.es/datos/pdfs/>

sis del texto constitucional, vamos a centrarnos en recoger las críticas que aparecieron en los textos que se dirigían al Rey, una vez que ya había vuelto a España, y en el propio Decreto de anulación de la Constitución de 1812. El principal de ellos es el conocido como Manifiesto de los Persas, pero también nos vamos a referir a un Borrador de un Manifiesto de Fernando VI, poco conocido, aunque estaba depositado en los Archivos Nacionales y que se ha divulgado recientemente a través de internet.

El interés que suscita, incluso todavía hoy, la Constitución de 1812 se justifica por su consideración, en palabras de Tomas y Valiente, como un texto clásico no sólo en la historia del constitucionalismo español, sino incluso del hispanoamericano y, en parte, europeo. Y es un clásico también por “su triple dimensión de origen, modelo y mito”³. Un mito y un modelo ciertamente contradictorio en el momento de su redacción. Porque, como a cualquier lector no se le escapa, y ya apuntó Sánchez Agesta en su momento, “no deja de ser curiosísimo de advertir, de una parte, que los españoles, que proclamaban su independencia frente a Francia y combatían a los ejércitos franceses, aceptaran al mismo tiempo el núcleo central de ideas-palabras –a veces las palabras son más importantes que las ideas de la Revolución francesa-, y de otra, que haya sido el texto de la Constitución española de 1812... y no la genuina Constitución revolucionaria francesa de 1791, la que va a difundir y a imitarse como modelo de una constitución liberal”⁴.

En cualquier caso, el estudio de la Constitución de 1812 no deja de tener vigencia, ya que, como señala Canosa Usera, la Constitución actual de 1978 es la más fiel heredera de la que nace en 1812, de tal modo que puede considerarse a nuestro vigente texto constitucional como “la culminación de los esfuerzos que la de 1812 comenzó”⁵.

BOE/1814/070/A00515-00521.pdf [Consulta: 15 de marzo de 2013]. La justificación de la vuelta al absolutismo puede encontrarse en el llamado Manifiesto de los Persas suscrito en Madrid el 12 de abril de 1812 por un grupo de 69 diputados, encabezados por Bernardo Mozo de Rosales, en el que equiparan a la Constitución de 1812 a la Revolución Francesa y piden al Rey el restablecimiento de la monarquía absoluta. Puede consultarse en <http://saavedrafajardo.um.es/WEB/archivos/LIBROS/Libro0092.pdf> [Consulta: 15 de marzo de 2013]. El Borrador de un Manifiesto de Fernando VII criticando las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812, conservado en el Archivo Histórico Nacional, Diversos-Colecciones, 85, N. 27, ejemplar manuscrito, puede verse también en <http://pares.mcu.es/BicentenarioIndependencias/catalog/show/6500636> [Consulta: 15 de marzo de 2013]. Una crónica muy pormenorizada de los primeros momentos de la redacción de la Constitución de 1812, puede encontrarse en la Introducción que escribe Luis Sánchez Agesta a la publicación que el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales hace del Discurso preliminar a la Constitución de 1812, atribuido a Agustín de Argüelles, pero que no solo se debe a él como apunta acertadamente Sánchez Agesta (Cfr. en relación a la autoría del Discurso Preliminar, las págs. 21-26: Argüelles, A. de, Discurso preliminar a la Constitución de 1812, introducción de Sánchez Agesta, L., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1981. Hay una versión electrónica de 2011, que puede consultarse, en línea, en la siguiente dirección web: <http://www.cepc.gob.es/docs/actividades-bicentenario1812/discuprelacons1812.pdf?sfvrsn=2> [Consulta: 15 de marzo de 2013].

³ Tomas y Valiente, F. “Introducción”, Revista de las Cortes Generales, núm. 10, 1987, pág. 5.

⁴ Sánchez Agesta, L. “Sobre la Constitución de Cádiz”, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 30, sept-dic. 1990, pág. 9.

⁵ Canosa Usera, R. “La monarquía en las Constituciones de 1812 y 1978”, Actualidad Jurídica, núm. 31, enero de 2012, pág. 7. Su texto puede consultarse, en línea, en la siguiente dirección web: <http://www.uria.com/documentos/publicaciones/3356/documento/tribuna.pdf?id=3871> [Consulta: 17 de abril de 2013].

II. LA REGULACIÓN DE LA CORONA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA DE 1812

1. La Corona en la separación de poderes que establece la Constitución

Para el análisis que nos proponemos realizar en las próximas páginas, debemos partir, necesariamente, del artículo 3 de la Constitución de 1812, que señala que “La soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales”. A partir de ahí, aunque en el texto constitucional aparezca antes, el ya mencionado artículo 2 define a la Nación española como “libre e independiente, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona”, señalando, además, su indivisibilidad (art. 174). En todo caso, el artículo 14 establece un nuevo sistema de gobierno, al señalar que “El Gobierno de la Nación española es una monarquía moderada hereditaria”⁶.

Estas declaraciones tan solemnes se justifican en el Discurso Preliminar por cuanto “la Nación... por haberse dejado despojar por los ministros y favoritos de los reyes de todos los derechos e instituciones que aseguraban la libertad de sus individuos”, se ha visto obligada “a levantarse toda ella para oponerse a la más inaudita agresión que han visto los siglos antiguos y modernos”. De hecho “Napoleón, para usurpar el trono de España, intentó establecer, como principio incontrastable, que la nación era una propiedad de la familia real, y bajo tan absurda suposición arrancó en Bayona las cesiones de los reyes padre e hijo”. Por tanto, “la experiencia acredita, y aconseja la prudencia, que no se pierda jamás de vista cuanto conviene a la salud y bienestar de la nación, no dejarla caer en el fatal olvido de sus derechos, del cual han tomado origen los males que la han conducido a las puertas de la muerte”⁷.

Por ello, en los artículos 15, 16 y 17 se contienen los aspectos fundamentales de la separación de poderes. El Discurso Preliminar lo justifica señalando que “la experiencia de todos los siglos ha demostrado hasta la evidencia que no puede haber libertad ni seguridad, y por lo mismo justicia ni prosperidad, en un Estado en donde el ejercicio de toda la autoridad esté reunido en una sola mano”, por lo que “su separación es indispensable”⁸. Quizá pesara en el ánimo de los redactores del Discurso la opinión de Martínez Marina cuando señalaba que “el difícilísimo arte de gobernar una gran nación exige tantas prendas y bellas calidades en el Príncipe, tantos talentos, luces y conocimientos, tantas virtudes, moderación, prudencia, fortaleza, constancia, amor a la justicia, a la humanidad y a la patria, que sería imposible hallarlas reunidas y hermanadas en un individuo, y que

⁶ El texto de los artículos 1 a 3 fue aprobado en la sesión de la Comisión nombrada para la formación del proyecto de Constitución, celebrada el 27 de marzo de 1811. Las actas originales manuscritas de las sesiones del mes de marzo de 1811 celebradas por esta Comisión pueden consultarse en http://www.congreso.es/docu/blog/actasC1812/AC_1811_03.pdf [Consulta: 15 de marzo de 2013]. Las actas completas pueden consultarse en *Actas de la Comisión de Constitución (1811-13)*, Estudio preliminar de Diz-Lois, M. Cristina, coordinador Federico Suárez, Ediciones del Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1976.

⁷ Argüelles, A. Discurso Preliminar, ya citado, pág. 79-80.

⁸ *Ibidem*, pág. 78.

solo un ángel enviado por Dios pudiera poseerlas”. Más bien, “la autoridad soberana depositada en una sola persona sujeta a todas las flaquezas humanas, a todas las sorpresas de la amistad, de la intriga y de la adulación, a todos los delirios del orgullo, a todos los furores de la ambición, pasiones indomables y que no reconocen moderación ni límites, especialmente cuando se hallan en la cumbre de la dominación y del mando, por necesidad se había de convertir en ruina y destrucción del género humano”⁹.

En esa línea, el artículo 15 dispone que “La potestad de hacer leyes reside en las Cortes con el Rey”, por cuanto se le reconoce a éste un derecho de veto sobre los proyectos de ley aprobados por el parlamento. De hecho, en el artículo 131 dónde se exponen las facultades de las Cortes, su apartado primero señala que [Son facultades de las Cortes]: “Proponer y decretar las leyes, e interpretarlas y derogarlas en caso necesario”, aunque el artículo 142 reserva la sanción de las leyes al Rey y el artículo 144 le reconoce a éste el derecho de veto¹⁰. Este veto impedía a las Cortes volver a tratar ese mismo asunto en las sesiones de ese año, pero no le impedía volver a ocuparse de él en las sesiones del año siguiente (artículo 147). En caso de que el Rey volviera a vetar el proyecto de ley una segunda vez, todavía podría las Cortes volver a tratar ese mismo asunto el tercer año y, en ese caso, de aprobar el proyecto, el Rey ya no podría vetarlo¹¹. El Rey tampoco tenía la facultad de convocar las Cortes, sino que la convocatoria la efectuaba la Diputación Permanente de Cortes, privándole de un instrumento esencial del poder real¹². También se le privaba al Rey del poder de suspender o disolver las Cortes¹³ y, en fin, se le obligaba a jurar la Constitución¹⁴.

⁹ Martínez Marina, Francisco, Discurso sobre el origen de la monarquía y sobre la naturaleza del gobierno español, estudio preliminar de José Antonio Maravall, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, págs. 82-83. Este Discurso, apareció por primera vez publicado en 1813. Un análisis más exhaustivo sobre la influencia mutua entre Martínez Marina y las Cortes gaditanas se puede encontrar en Sánchez Amor, J.I. “La influencia de Martínez Marina en las Cortes de Cádiz”, Revista de Estudios Políticos, núm. 62, Oct-Dic. 1988, págs. 89-129.

¹⁰ El texto del artículo 142 señala que “El Rey tiene la sanción de las leyes”, el artículo 143 indica que “Da el Rey la sanción por esta fórmula, firmada de su mano: “PUBLÍQUESE COMO LEY””. Y, en fin, el artículo 144 señala que “Niega el Rey la sanción por esta fórmula igualmente firmada de su mano: “VUELVA A LAS CORTES”; acompañando al mismo tiempo una exposición de las razones que ha tenido para negarla”.

¹¹ Artículo 149: “Si de nuevo fuere por tercera vez propuesto, admitido y aprobado el mismo proyecto en las Cortes del siguiente año, por el mismo hecho se entiende que el Rey da la sanción, y presentándosele, la dará en efecto por medio de la fórmula expresada en el artículo 143”

¹² En efecto, el artículo 160 señalaba que las facultades de la Diputación Permanente eran: “Primera. Velar sobre la observancia de la Constitución y de las leyes, para dar cuenta a las próximas Cortes de las infracciones que hayan notado. Segunda. Convocar a Cortes extraordinarias en los casos prescritos por la Constitución...”

¹³ El artículo 172, en su párrafo primero, declaraba taxativamente que “No puede el Rey impedir, bajo ningún pretexto, la celebración de las Cortes en las épocas y casos señalados por la Constitución, ni suspenderlas ni disolverlas, ni en manera alguna embarazar sus sesiones y deliberaciones. Los que le aconsejase o auxiliasen en cualquier tentativa para estos actos, son declarados traidores y serán perseguidos como tales”

¹⁴ El artículo 173 señalaba que “El Rey, en su advenimiento al trono, y si fuere menor, cuando entre a gobernar el Reino, prestará juramento ante las Cortes...”, recogiendo a continuación el texto expreso del juramento en el que se incluían las frases “guardaré y haré guardar la Constitución política y las leyes de la Monarquía española...”, haciendo especial referencia al compromiso del Rey a respetar “sobre todo la

Por lo que respecta al poder ejecutivo, el artículo 16 de la Constitución señala que “La potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey”. Asimismo, el artículo 170 reafirma que “La potestad de hacer ejecutar las leyes reside exclusivamente en el Rey, y su autoridad se extiende a todo cuanto conduce a la conservación del orden público en lo interior, y a la seguridad del Estado en lo exterior, conforme a la Constitución y a las leyes”.

Para el ejercicio de estas potestades, la Constitución establece la existencia de siete Secretarios de Despacho, nombrados por el Rey, que auxiliaran al monarca en estas tareas. Los siete Secretarios de Despacho son, de acuerdo con el artículo 222, “El Secretario del Despacho del Estado. El Secretario del Despacho de la Gobernación del Reino para la Península e Islas adyacentes. El Secretario del Despacho de la Gobernación del Reino para Ultramar. El Secretario del Despacho de Gracia y Justicia. El Secretario del Despacho de Hacienda. El Secretario del Despacho de Guerra. El Secretario del Despacho de Marina... aunque el propio texto constitucional preveía la posibilidad de que “Cortes sucesivas” pudieran hacer en ese sistema de Secretarías de Despacho “la variación que la experiencia o las circunstancias exijan”. Para ser Secretario de Despacho, de acuerdo con el artículo 223, se requería ser “ciudadano en el ejercicio de sus derechos”, quedando excluidos “los extranjeros, aunque tengan carta de ciudadanos”.

Como la Constitución reconocía en el artículo 168 la inviolabilidad del Rey¹⁵, el artículo 226 hace responsables a los Secretarios de Despacho ante las Cortes, incluyendo la posibilidad de ordenar éstas la formación de causa, aunque quedaba atribuido al Tribunal Supremo¹⁶, la decisión última sobre la responsabilidad de los Secretarios. En contrapartida, el artículo 225 obliga al refrendo de todas las órdenes del Rey por los Secretarios correspondientes, de tal modo que “Ningún Tribunal ni persona pública dará cumplimiento de la orden que carezca de este requisito”. En relación a esta última cuestión, el Discurso Preliminar lo señalaba como “el medio más seguro y sencillo, el que facilita a la nación poderse enterar a cada instante del origen de los males que pueden manifestarse en cualquier ramo de la administración”, de tal modo que “Las Cortes tendrán en cualquier caso un testimonio auténtico para pedir cuenta a los ministros de la administración respectiva de sus ramos” y hacer efectiva la responsabilidad del Gobierno para asegurar el buen desempeño “de la inmensa autoridad depositada en la sagrada persona del Rey”¹⁷. En este punto es de destacar la similitud de esta regulación con la existente en la actu-

libertad política de la Nación, y la personal de cada individuo” (Cfr. Orza Linares, R. Los valores superiores del ordenamiento jurídico en la doctrina constitucional española. Universidad de Granada, Granada, 1989, págs. 27 y ss. En línea, <http://hdl.handle.net/10481/6288>) [Consulta: 11 de junio de 2013]

¹⁵ El texto literal del artículo 168 indicaba que “La persona del Rey es sagrada e inviolable, y no está sujeta a responsabilidad”.

¹⁶ Artículo 226: “Los Secretarios de Despacho serán responsables a las Cortes de las órdenes que autoricen contra la Constitución o las leyes, sin que les sirva de excusa haberlo mandado el Rey”. Artículo 228: “Para hacer efectiva la responsabilidad de los Secretarios del Despacho, decretarán ante todas cosas las Cortes que ha lugar a la formación de causa”. Artículo 229: “Dado ese decreto, quedará suspenso el Secretario del Despacho, y las Cortes remitirán al Tribunal Supremo de Justicia todos los documentos concernientes a la causa que haya de formarse por el mismo Tribunal, quien la sustanciará y decidirá con arreglo a las leyes”.

¹⁷ Argüelles, A. Discurso Preliminar, ya citado, pág. 93.

al Constitución de 1978. De hecho, se ha apuntado la posibilidad que una evolución futura del sistema establecido en Cádiz, habría podido tener hacia un sistema parlamentario que concluyese “en una toma de decisiones políticas por parte de aquellos que eran responsables”¹⁸.

También la Constitución crea, para auxilio del Rey, un Consejo de Estado. Este Consejo de Estado está compuesto de cuarenta personas “que sean ciudadanos en el ejercicio de sus derechos, quedando excluidos los extranjeros, aunque tengan carta de ciudadanos” (art. 231). De estos cuarenta, cuatro deben ser eclesiásticos, de los cuales dos obligadamente deben ser Obispos, cuatro deben ser Grandes de España y los restantes “serán elegidos de entre los sujetos que más se hayan distinguido por su ilustración y conocimientos, o por sus señalados servicios en alguno los principales ramos de la administración y gobierno del Estado”. Además, doce, como mínimo, deben ser nacidos en “las provincias de Ultramar” (art. 232). Todos los Consejeros de Estado son nombrados por el Rey, a propuesta de las Cortes (art. 233).

El Consejo de Estado “es el único Consejo del Rey que oirá su dictamen en los asuntos graves gubernativos, señaladamente para dar o negar la sanción a las leyes, declarar la guerra y hacer los tratados” (art. 236), así como “hacer al Rey la propuesta de ternas para la presentación de todos los beneficios eclesiásticos y para la provisión de las plazas de judicatura” (art. 237).

Por lo que se refiere al poder judicial, el artículo 17 recoge que “La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales reside en los tribunales”, aunque el Rey sigue disponiendo de la facultad de “nombrar los magistrados de todos los tribunales civiles y criminales, a propuesta del Consejo de Estado”¹⁹ y de indultar a los delincuentes, con arreglo a las leyes²⁰.

También regula la Constitución la sucesión a la Corona “por el orden regular de primogenitura y representación, entre los descendientes legítimos, varones y hembras”, aunque “en el mismo grado y línea los varones prefieren a las hembras, y siempre el mayor al menor; pero las hembras de mejor línea, o e mejor grado en la misma línea, prefieren a los varones de línea o grado posterior”²¹.

A diferencia de otras Monarquías de la época, las mujeres no están excluidas del trono, aunque el artículo 183 señale que “Cuando la Corona haya de recaer inmediatamente o haya recaído en hembra, no podrá ésta elegir marido sin consentimiento de las Cortes, y si lo contrario hiciere, se entiende que abdica la Corona”, y el artículo 184 añada la prevención de que “En el caso en que llegue a reinar una hembra, su marido no tendrá autoridad ninguna respecto del Reino, parte alguna en el Gobierno”.

¹⁸ Canosa Usera, R. “La Monarquía en las Constituciones de 1812 y 1978”, ya citado, pág. 10.

¹⁹ Art. 171, cuarta.

²⁰ Art. 171, decimotercia.

²¹ Artículos 174 y 176. Es curioso que en la actual Constitución, desde 1978, las reglas de sucesión en la Corona sean similares, incluso en la preferencia del varón en caso de coincidencia de línea y grado (Artículo 57 de la actual Constitución española de 1978).

La Regencia, la familia real y el reconocimiento del Príncipe de Asturias también serán abordados por la Constitución de manera exhaustiva, aunque es la regulación de la dotación de la Familia Real la principal novedad que en este campo aporta la Constitución. Así, el artículo 213 indicará que “Las Cortes señalarán al Rey la dotación anual de sus casa, que sea correspondiente a la alta dignidad de su persona”, asimismo, de acuerdo con el artículo 214, “pertencen al Rey todos los Palacios Reales que han disfrutado sus predecesores, y las Cortes señalarán los terrenos que tengan por conveniente reservar para el recreo de su persona”. Asimismo, tanto al Príncipe de Asturias como al resto de los Infantes e Infantas de España se les asignará por las Cortes, para sus alimentos, “la cantidad anual correspondiente a su respectiva dignidad” (art. 215). Estas cantidades se señalarán por las Cortes al principio de cada reinado, no pudiéndose alterar durante toda su duración (art. 220). Asimismo las Cortes señalarán “los alimentos anuales que hayan de darse a la Reina viuda” (art. 218). Por último, se determina que “todas estas asignaciones son de cuenta de la tesorería nacional, por la que serán satisfechas al administrador que el Rey nombrare, con el cual se entenderán las acciones activas y pasivas que por razón de intereses puedan promoverse” (art. 221).

2. Las críticas coetáneas a la Constitución de 1812

El cambio radical que suponía la Constitución de 1812 no pasó desapercibido para el propio Rey ni para sus partidarios. De hecho, aunque de Fernando VII se haya dicho que era retorcido, traidor, incapaz, escaso de visión política y posiblemente todo ello sea cierto, lo que no puede achacársele es que fuera tonto²². Ni él ni sus partidarios más acérrimos. Por lo pronto, como es sabido, no sancionó la Constitución en la frontera en Gerona y, antes de llegar a Madrid, realizó un recorrido por diversas capitales de provincias. Así, de Gerona pasó a Zaragoza y de allí a Valencia, donde le fue presentado por un grupo de diputados encabezados por Bernardo Mozo y Rosales, diputado por Sevilla, el conocido como Manifiesto de los Persas. También fechada en Valencia aparece un Borrador de un Manifiesto de Fernando VII criticando las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812 y firmado, aparentemente, por el Duque del Infantado, título que en aquellos momentos correspondía a Pedro Alcántara de Toledo y Salm-Salm²³. Y es, en fin, en Valencia donde finalmente también acaba el Rey firmando, el 4 de mayo de 1814, el Real Decreto que anula y declara “de ningún valor ni efecto, ahora ni en tiempo alguno...”, la Constitución de 1812.

En efecto, se destaca en el Manifiesto de los Persas, después de realizar una narración de los hechos acontecidos en los seis años de guerra, la ilegitimidad de la convocatoria a Cortes, por cuanto no se convocaron los tres estamentos tradicionales, Eclesiástico, Nobleza y Pueblo, sino que, “bebido en parte el veneno de la soñada igualdad”²⁴, sólo

²² Cfr. Sánchez Mantero, R. “El regreso de Fernando VII”. En línea, en <http://www.artehistoria.jcyl.es/v2/contextos/6909.htm>, [Consulta: 22 de abril de 2013]

²³ Los textos de ambos manifiestos pueden consultarse en las direcciones de internet recogidas en la nota 2^a.

²⁴ Mozo y Rosales, B. y otros. Manifiesto de los Persas, Madrid, abril de 1814, párrafo 38, pág. 17. Su tex-

se atendió a los representantes de las Provincias, incluyendo entre éstas a las americanas. Además, se critican los decretos aprobados por las Cortes, entre los que se citan el Decreto de 10 de noviembre de 1810 que establecía la libertad de imprenta. Así, por lo que se refiere a esta nueva libertad, se señala que “el uso de la imprenta se ha reducido a insultar con personalidades a los buenos vasallos, desconceptuando al magistrado, debilitando su energía, y haciendo odioso a cuantos eran blanco de estos tiros...”, así como “escribir descaradamente contra los misterios más respetables de nuestra religión revelada, ridiculizándola para sembrar las máximas que tantas veces condenó la Iglesia..”, hasta que “tuvimos la desgracia de ver en gran parte relajadas sus costumbres”. Es más, “esta libertad de escribir, perjudicial en una Nación pundonorosa, y además subversiva en las Américas se ha sostenido a viva fuerza contra el clamor de los sensatos porque solo extraviando a cada momento la opinión del pueblo, puede sostenerse, lo que no produjo la razón”²⁵.

Y por lo que respecta al texto propio de la Constitución de 1812, los redactores del Manifiesto señalan que en la consideración que de la Monarquía hace el texto constitucional “solo brilla el deseo de mantener el nombre para defraudar la sustancia”²⁶.

Por lo que se refiere a la división de poderes, critica que “en las muchas [leyes] hechas y desechas” por las Cortes, “no se ha contado con Vuestra Majestad ni con quien la representase, ni con una verdadera representación nacional, ni se han dictado con meditación y libertad...”, que, aunque el artículo 16 señalase que la potestad de ejecutar las leyes reside en el Rey, la Regencia en relación a estas funciones “ha sido un mero pupilo, dependiente en cada caso de las Cortes” o que, “no hemos visto a ningún alcalde ordinario ocupado en tantos juicios y quejas como el Congreso”²⁷.

Por lo que, en resumen, el texto constitucional “deja a las Cortes tantas facultades” que “entorpece y dificulta el poder ejecutivo que atribuye al Rey”²⁸, “priva a V.M. de la facultad de llamar a Cortes, que ha sido una prerrogativa esencial de la soberanía”²⁹, así como de disolverlas o suspenderlas por lo que la „autoridad Real“ es tan dependiente que se la imposibilita de hacer el bien de la Nación, y anonadando en España el carácter de la monarquía”³⁰. Más adelante se preguntan “¿Por qué se ha de privar a V.M. del derecho, que exclusivamente han tenido sus gloriosos antecesores, de convocar las Cortes, e intervenir en su disolución? ¿A qué piloto se la ha negado la dirección de su nave?”³¹.

to completo, como ya hemos mencionado en la nota núm. 2, puede consultarse en línea, en <http://saavedrafajardo.um.es/WEB/archivos/LIBROS/Libro0092.pdf>. Sobre este Manifiesto, “un pesado documento que muchos no han leído, entre ellos, probablemente, Fernando VII”, escribió un interesante artículo Murillo Ferrol, F: “El Manifiesto de los Persas”, en Ensayos sobre sociedad política, Ed. Península, Barcelona, 1987, págs. 195-213, la afirmación entrecomillada está recogida de la pág. 196.

²⁵ *Ibidem*, párrafo 36, págs. 15-16.

²⁶ *Ibidem*, párrafo 40, pág. 18.

²⁷ *Ibidem*, párrafos 43, 44 y 45, pág. 19.

²⁸ *Ibidem*, párrafo 54, pág. 22.

²⁹ *Ibidem*, párrafo 57, pág. 22.

³⁰ *Ibidem*, párrafo 58, pág. 22.

³¹ *Ibidem*, párrafo 123, pág. 49.

Es más, la necesidad de refrendar las decisiones del Rey por parte de sus Secretarios de Despacho, bajo su responsabilidad, es criticado por cuanto “se les autoriza para que impugnen su extensión, o para que pasen a la desobediencia, a título de si la Constitución se infringe o no”, lo que, en opinión de los firmantes del Manifiesto, “en esto se observa contravenir la división que hace la Constitución de los tres poderes; porque el declarar, si la Constitución (que no es más que una ley) está o no contravenida, es propio del poder ejecutivo, o del judicial en su caso, y nunca del legislativo”³².

Al texto de la Constitución de 1812, confrontaban los firmantes del Manifiesto, las prácticas tradicionales de la monarquía castellana, en la que “los monarcas gozaban de todas las prerrogativas de la soberanía, y reunían el poder ejecutivo y la autoridad legislativa”, aunque “las Cortes en Castilla con su intervención templaban y moderaban ese poderío”³³, aunque no dejaban de reconocer que en el “tiempo de la dominación austriaca en España”, empezó “el abuso y la arbitrariedad de los ministros; y a decaer la autoridad de las Cortes”, excusando los ministros “cuanto les fue posible la convocación de Cortes”³⁴.

Por todo ello, concluían en la necesidad de que “se suspendan los efectos de la Constitución y decretos dictados en Cádiz”³⁵ y que “se estimen siempre sin valor esa Constitución de Cádiz, y por no aprobada por V. M. ni por las provincias”³⁶.

Más moderado en su redacción parece el Borrador de un Manifiesto de Fernando VII, que también parte de las mismas premisas críticas contra las Cortes de Cádiz, señalando que la Constitución “no es del agrado general de la pluralidad de los Españoles” e incidiendo en la falta de legitimidad de los representantes convocados allí³⁷, entre otros aspectos, por cuanto “en la mayor parte de los poderes no se autorizaba a los Diputados para mudar la forma o esencia de la Monarquía”, o que “las Juntas como cuerpo gubernativo no debían tener representación para la formación de las leyes”, o que “los suplentes por las provincias sublevadas de las américas eran ilegítimos”, o, en fin, “que faltaba la sanción del Rey”³⁸.

Además, a juicio del firmante de este Borrador, el texto de Cádiz planteaba numerosas “dificultades y defectos esenciales... para el Gobierno de la Monarquía”, por cuanto “las Cortes no tienen el correspondiente freno que las contenga en el caso de intentar el trastorno de la Monarquía absorbiendo todo el poder” y que “el Rey no tiene en virtud de este Código la facultad suficiente... para hacer observar la justa aplicación de las leyes y la pronta administración de la justicia, de que resulta la espantosa impunidad que se ob-

³² Ibidem, párrafo 63, pág. 24.

³³ Ibidem, párrafo 109, pág. 43.

³⁴ Ibidem, párrafo 108, pág. 43.

³⁵ Ibidem, párrafo 141, pág. 57.

³⁶ Ibidem, párrafo 143, pág. 58.

³⁷ Borrador de un Manifiesto de Fernando VII criticando las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812, Archivo Histórico Nacional, Diversos-Colecciones, 85. N.27, ya citado, pág. 1

³⁸ Ibidem, pág. 2.

serva en todos los reinos”³⁹. Por ello, “de continuar las cosas en estos términos, la desazón y la discordia irán progresando, amenazarían la tranquilidad pública, acarrearían al fin una guerra civil, peligraría la existencia política de la Monarquía y la nave del Estado vendría al cabo a zozobrar en medio de un desorden universal”⁴⁰.

Ello obligaría a Fernando VII “a tomar todas aquellas medidas enérgicas capaces de evitar tamaños males y de asegurar para siempre la felicidad de sus muy amados vasallos” y, especialmente, a decretar “que las actuales Cortes ordinarias cesen y se disuelvan inmediatamente y que las provincias comitentes tengan por fenecidos los poderes que les habían dado”, y que “La Regencia cese asimismo en todas sus funciones”⁴¹.

Pero, como Su Majestad, “al tomar estas providencias que exigen forzosamente el bien de sus pueblos, la seguridad y esencia de la Monarquía Española no intenta por eso ser en lo sucesivo un Rey absoluto, ni tampoco el que deje de haber unas leyes fundamentales que prescriban los límites de su propia autoridad y la de sus sucesores”, quiere “que se convoquen inmediatamente otras Cortes con poderes especiales y suficientes, y con asistencia de los tres brazos del Estado según nuestros antiguos usos”, con la finalidad de “revertir y de reformar con la aprobación de S.M. la Constitución hecha en Cádiz y tratar de proponer a S.M. todo lo más conforme a nuestras leyes usos y costumbres”⁴².

No obstante, esta reforma de la Constitución debía tener unos límites, y a tal efecto se señalan unas Bases que deben cumplirse en esa nueva etapa.

Así, se pretende un reforzamiento del veto real a las leyes de tal modo que “para la formación de las leyes concurren la resolución de las Cortes y la sanción real, pero esta absoluta y no coartada (sic)”, aunque se le reserve a éstas que “toda contribución y la fuerza del Ejército se decretaran, periódicamente, por las Cortes con la sanción del Rey”⁴³.

También se procura poner límites a los derechos determinando “que la libertad, propiedad y seguridad personal sean protegidas por las leyes en términos de que todos los españoles disfruten de estas ventajas en todo aquello en que no se oponga al bien común”, que la libertad de imprenta “se conserve”, pero “con aquellas modificaciones que sean suficientes a evitar los graves inconvenientes (sic) de su abuso”, o, en fin, que “el poder judicial tenga toda la independencia necesaria, pero que a S.M. se le reserve la competente autoridad para hacer observar la justa aplicación de la Ley y exigir el pronto cumplimiento de ésta afin de que en lo sucesivo no carezcan los vasallos como al presente de este auxilio el más importante en toda Nación bien constituida”⁴⁴.

³⁹ Ibídem, pág. 3.

⁴⁰ Ibídem, pág. 4.

⁴¹ Ibídem, págs. 4-5.

⁴² Ibídem, pág. 5.

⁴³ Ibídem.

⁴⁴ Ibídem, pág. 6.

Por supuesto, aunque “las Cortes se hayan de reunir periódicamente se reserve al Rey la facultad de convocarlas o de disolverlas siempre que el bien de la Patria o la razón de Estado lo exijan”⁴⁵.

En cualquier caso, y como precaución adicional, también se establece en este Borrador “que cualquiera que sea el proyecto de leyes fundamentales que las Cortes propongan a la sanción de S.M. antes de otorgarla, quiere el Rey que se explore la voluntad general de la Nación por medio de la circulación de otros proyectos impresos”⁴⁶.

Poco más necesitaría Fernando VII para, finalmente, el 4 de mayo de 1814, en Valencia, firmar un Decreto anulando la Constitución de 1812. Las razones alegadas en el texto son las mismas que se vienen repitiendo en los dos textos críticos anteriores, así, la ilegitimidad de la convocatoria a Cortes “convocadas de un modo jamás usado en España, aún en los casos más arduos, y en los tiempos turbulentos de minoridades de Reyes”⁴⁷, que no fueron llamados “los estados de nobleza y clero”⁴⁸, la ilegalidad de los diputados “suplentes” de España e Indias, etc.

Ello llevó a que las Cortes, “en el mismo día de su instalación, y por principio de sus actas, me despojaron de la soberanía, poco antes reconocida por los mismos diputados, atribuyéndola nominalmente a la nación para apropiársela a sí ellos mismos, y da a ésta después sobre tal usurpación las leyes que quisieron”, imponiendo una nueva Constitución, “que sin poder de provincia, pueblo ni junta, y sin noticia de las que se decían representadas por los suplentes de España e Indias, establecieron los diputados, y ellos mismos sancionaron y publicaron en 1812”⁴⁹.

Es más “estos hechos son tan notorios, que apenas hay uno que lo ignore, y los mismos Diarios de las Cortes dan harto testimonio de todos ellos” y, “copiando los principios revolucionarios y democráticos de la constitución francesa de 1791, y faltando a lo mismo que se anuncia al principio de lo que se formó en Cádiz, se sancionaron, no leyes fundamentales de una monarquía moderada, sino las de un gobierno popular, con un jefe o magistrado, mero ejecutor delegado, que no Rey, aunque allí se le dé este nombre para alucinar y seducir a los incautos y a la nación”⁵⁰.

Pero, para tranquilidad de los españoles, Fernando VII no tiene empacho en afirmar que “aborrezco y detesto el despotismo” y para “precaerlo”, eso sí, “conservando el decoro de la dignidad Real y sus derechos”, convocará legítimas Cortes con Procuradores de España y de las Indias, “lo más pronto que, restablecido el orden y los buenos usos en que ha vivido la Nación..., los pudiere juntar”. Y en ellas “la libertad y la seguridad individual y real quedarán firmemente aseguradas por medio de leyes que, afianzando la pública

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Ibidem, pág. 7.

⁴⁷ Gazeta Extraordinaria de Madrid, número 70, 12 de mayo de 1814, pág. 516. Puede consultarse en línea, en la dirección <http://boe.es/datos/pdfs/BOE/1814/070/A00515-00521.pdf> [Consulta: 15 de marzo de 2013].

⁴⁸ Ibidem, pág. 517.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Ibidem.

tranquilidad y el orden, dejen a todos la saludable libertad, en cuyo goce imperturbable, que distingue a un gobierno moderado de un gobierno arbitrario y despótico, deben vivir los ciudadanos que están sujetos a él”⁵¹.

Por supuesto, “de esta justa libertad gozarán también todos para comunicar por medio de la imprenta sus ideas y pensamientos”, pero, eso sí, “dentro, a saber, de aquellos límites que la sana razón soberana e independientemente prescribe a todos para que no degeneren en licencia”, pues no se puede permitir que se atropelle a la religión y al gobierno. También se compromete a separar la tesorería de los que se asignare para “los gastos que exijan el decoro de mi real persona y familia”, de la de la nación, de las rentas “que con acuerdo del reino se impongan y asigne para la conservación el Estado en todos los ramos de su administración”⁵².

Por todo ello, “declaro que mi real ánimo es no solamente no jurar ni acceder a dicha constitución ni a decreto alguno de las Cortes generales y extraordinarias, y de las ordinarias actualmente abiertas... sino el declarar aquella constitución y tales decretos nulos y de ningún valor ni efecto, ahora ni en tiempo alguno, como si no hubiesen pasado jamás tales actos, y que se quitasen de en medio del tiempo, y sin obligación en mis pueblos y súbditos, de qualquiera clase y condición, á cumplirlos ni guardarlos”⁵³.

Y por si las razones expuestas no convencían a sus vasallo, además “declaro reo de lesa Majestad a quien tal osares o intentare, y como a tal se le impongan la pena de vida, ora lo ejecute de hecho, ora por escrito o de palabra, moviendo o incitando, o de cualquier modo exhortando y persuadiendo a que se guarden y observen dicha constitución y decretos”⁵⁴.

Por supuesto, de esas anunciadas Cortes y de los buenos deseos manifestados, nunca más se supo, abriéndose una etapa de persecución contra los liberales y de destrucción de todos los signos que reflejasen esas reformas que, con el breve paréntesis del Trienio liberal (182-23), culminaría con la denominada „Década ominosa“ hasta el fallecimiento del monarca en 1833.

III. LA ESPECÍFICA LIMITACIÓN DE LOS PODERES DEL REY EN LA CONSTITUCIÓN DE 1812.

1. La configuración del poder ejecutivo en la Constitución

De todo lo expuesto anteriormente podemos deducir que, a pesar de los esfuerzos de los constituyentes por mantener a la Monarquía dentro de “las antiguas leyes fundamentales” como señalaba el Preámbulo, lo cierto es que en la pormenorizada redacción de los artículos citados en el apartado anterior, nos encontramos con una fuerte restricción

⁵¹ Ibídem, pág. 519.

⁵² Ibídem.

⁵³ Ibídem, pág. 520.

⁵⁴ Ibídem.

de los poderes del Rey. Aunque, según el Discurso Preliminar “La Comisión ha mirado como esencialísimo todo lo concerniente a la limitaciones de la autoridad del Rey”, con la finalidad de que “pueda ejercerla con la dignidad, grandeza y desembarazo que corresponde al monarca de la esclarecida nación española” y para evitar que “vuelvan a introducirse al favor de la oscuridad y ambigüedad de las leyes las funestas alteraciones que tanto ha desfigurado y hecho variar la índole de la Monarquía, con grave daños de los intereses de la nación y de los derechos del Rey”⁵⁵.

Así, podemos decir que el primer aspecto que debemos destacar es que el Rey pasa de ser la fuente de todo poder y legitimidad, a un mero funcionario subordinado a la Constitución y a las leyes, con lo que se produce un cambio muy significativo en la consideración del sistema político que hasta entonces había regido en España.

Este papel subordinado del Rey podemos deducirlo de todo el articulado de la Constitución, a pesar de la atribución que se le hace al monarca del poder ejecutivo, y alcanza su mayor reflejo en los artículos 171 y 172.

Analizándolo con cierta sistemática, podemos indicar que vinculado a la función directiva que se otorga habitualmente al Gobierno, compete al Rey, además de la atribución, anteriormente mencionada, de la potestad de “todo cuanto conduce a la conservación del orden político en lo interior y a la seguridad del Estado en lo exterior”, recogida en el artículo 170 de la Constitución, aparece la de “hacer a las Cortes las propuestas de leyes o de reformas que crea conducentes al bien de la Nación, para que deliberen en la forma prescrita” (art. 171, décimacuarta), “dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias, y nombrar los embajadores, ministros y cónsules” (art. 171, décima), también relacionado con la política exterior “declarar la guerra y hacer y ratificar la paz, dando después cuenta documentada a las Cortes” (art. 171, tercera) y, por supuesto, “disponer de la fuerza armada, distribuyéndola como más convenga” (art. 171, novena), para lo que necesita “mandar los ejércitos y armadas y nombrar los generales” (art. 174, octava). Destaca las facultades reconocidas al Rey en relación con “conceder el pase, o retener los decretos conciliares y bulas pontificias con el consentimiento de las Cortes, si contienen disposiciones generales, oyendo al Consejo de Estado, si versan sobre negocios particulares o gubernativo, y si contienen puntos contenciosos, pasando su conocimiento y decisión al Supremo Tribunal de justicia para que resuelva con arreglo a las leyes” (art. 171, décimaquinta).

Vinculadas a la función estrictamente ejecutiva, el Rey debe “cuidar de que en todo el reino se administre pronta y cumplidamente la justicia” (art. 171, segunda) y disponer de los fondos públicos, para lo cual puede “Decretar la inversión de los fondos destinados a cada uno de los ramos de la administración pública” y “cuidar de la fabricación de la moneda, en la que se pondrá su busto y su nombre” (art. 171, duodécima y undécima, respectivamente).

Asimismo, y de manera lógica, se atribuye al Rey también la potestad de “nombrar y separar libremente los Secretarios de Estado y del Despacho” (art. 171, décimasexta),

⁵⁵ Argüelles, A. Discurso Preliminar, ya citado, pág. 80.

junto con la, más reglada, de proveer “todos los empleos civiles y militares”, así como “nombrar los magistrados de todos los tribunales civiles y criminales, a propuesta del Consejo de Estado” y “presentar para todos los obispados y para todas las dignidades y beneficios eclesiásticos de real patronato, a propuesta del Consejo de Estado” (art. 171, quinta, cuarta y sexta, respectivamente).

También compete al Rey “conceder honores y distinciones de toda clase, con arreglo a las leyes” (art. 171, séptima) e “indultar a los delincuentes, con arreglo a las leyes” (art. 171, décimatercia).

Finalmente, y por lo que se refiere a la potestad legislativa y reglamentaria, al Rey le corresponde la sanción y promulgación de las leyes, manteniendo, como hemos visto anteriormente, el derecho de veto, pero también debe “Expedir los decretos, reglamentos e instrucciones que crea conducentes para la ejecución de las leyes” (art. 171, primera).

Sobre el derecho de veto es muy interesante reflejar la justificación que contiene del mismo el Discurso Preliminar a la Constitución. Así, se señala que “la parte que se ha dado al Rey en la autoridad legislativa, concediéndole la sanción, tiene por objeto corregir y depurar cuanto sea posible el carácter impetuoso que necesariamente domina en un cuerpo numeroso que delibera sobre materias las más veces muy propias para empañar al mismo tiempo las virtudes y los defectos del ánimo”⁵⁶.

2. Las concretas limitaciones al poder del Rey

Pero lo más destacable de la regulación constitucional del Rey no es tanto la atribución de poderes específicos, como las limitaciones que, por primera vez, aparecen en un texto constitucional español. Es en el Discurso Preliminar, donde podemos encontrar la justificación de estas limitaciones a la potestad real. Así, se señala que, junto con los poderes del Rey, “se determinan con la misma puntualidad”, las restricciones de estos, “si no ha de ser un nombre la libertad de la nación”. Pero ello se justifica en la propia historia de España, y añade que “la Comisión.. ni aun en esto pretende ser original: los fueros de Aragón le ofrecieron felizmente la fórmula de las restricciones, pues hablando de ellas dicen frecuentemente Dominus Rex non potest & c.”⁵⁷.

Así, de la redacción del artículo 172, lo primero que destaca es la prohibición de que el Rey prive de libertad a ningún individuo, ni pueda imponerle por sí mismo pena alguna. Con el fin de asegurar el cumplimiento de esta limitación, el artículo 172, undécima, señala también que “el Secretario de Despacho que firme la orden y el Juez que la ejecute, serán responsables a la Nación, y castigados como reos de atentado contra la libertad individual”. No obstante, “sólo en el caso de que el bien y seguridad del Estado exijan el arresto de alguna persona, podrá el Rey expedir órdenes al efecto; pero con la condición de que dentro de cuarenta y ocho horas deberá hacerla entregar a disposición del tribunal o juez competente”⁵⁸.

⁵⁶ Ibídem, pág. 88.

⁵⁷ Ibídem, pág. 91,

⁵⁸ De hecho, la actual Constitución española de 1978, en su artículo 17, dispone un plazo mayor para la de-

Y por lo que se refiere a la igualdad, si bien la Constitución de 1812 no destaca especialmente por garantizar este derecho, sí es cierto que establece ciertas limitaciones al Rey en orden al establecimiento de privilegios. Así, el artículo 172, novena, señala que “No puede el Rey conceder privilegio exclusivo a persona ni corporación alguna”. Este apartado concreto merece la crítica de los diputados firmantes del Manifiesto de los Persas, por cuanto le impide al Rey “la facultad de premiar, o de aumentar el bien e instrucción de su Pueblo”⁵⁹

Aunque es mayor la garantía de la propiedad, por cuanto tampoco puede el Rey “tomar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella, y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad común tomar la propiedad de un particular, no lo podrá hacer sin que al mismo tiempo sea indemnizado y se le dé el buen cambio a bien vista de hombres buenos”⁶⁰.

A la garantía de la separación de poderes y del propio funcionamiento de las Cortes, se dirige la prohibición al Rey, que consta en el artículo 172, primera, de “impedir, bajo ningún pretexto, la celebración de las Cortes en las épocas y casos señalados por la Constitución, ni suspenderlas ni disolverlas, ni en manera alguna embarazar sus sesiones y deliberaciones”. Además, “los que le aconsejasen o auxiliasen en cualquier tentativa para estos actos, son declarados traidores y serán perseguidos como tales”. Y todo ello se determina, según el Discurso Preliminar, con la finalidad de “evitar que el influjo del Gobierno o las malas artes de la ambición puedan estorbar jamás con pretextos o alargar con subterfugio la reunión del Congreso nacional”⁶¹.

En esa misma línea de proteger las propias competencias de las Cortes, se le impide al Rey “imponer por sí, directa ni indirectamente, contribuciones, ni hacer pedidos bajo cualquier nombre o para cualquier objeto que sea, sino que siempre los han de decretar las Cortes” (art. 172, octava), ni “obligarse por ningún tratado a dar subsidios a ninguna potencia extranjera sin el consentimiento de las Cortes” (art. 172, sexta). Es más, también se exige el consentimiento de las Cortes para “hacer alianza ofensiva” o “tratado especial de comercio con ninguna potencia extranjera” (art. 172, quinta)

Para proteger la soberanía nacional y en orden a garantizar que la Nación española es “libre e independiente, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona”, se le prohíbe al Rey “enajenar, ceder o permutar provincia, ciudad, villa o lugar, ni parte alguna, por pequeña que sea, del territorio español” (Art. 172, cuarta), ni “ceder ni enajenar los bienes nacionales sin consentimiento de las Cortes” (art. 172, séptima).

tención de una persona, ya que señala el límite de 72 horas para su puesta a disposición judicial.

⁵⁹ Mozo y Rosales, B. y otros. Manifiesto de los Persas, ya citado, párrafo 59, pág. 23.

⁶⁰ De nuevo, observamos en esta Constitución mayores garantías para la expropiación que en la actualmente vigente, ya que el artículo 33, párrafo tercer o de la Constitución de 1978, no exige que la indemnización por la expropiación sea previa o inmediata a ésta: “Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes”.

⁶¹ Argüelles, A. Discurso Preliminar, ya citado, pág. 87.

De hecho, el Rey ni siquiera es dueño de sus propias prerrogativas y poderes, ya que la Constitución también le impide “enajenar, ceder, renunciar, o en cualquiera manera traspasar a otro la autoridad real, ni alguna de sus prerrogativas. Si por cualquiera causa quisiera abdicar el trono en el inmediato sucesor, no lo podrá hacer sin el consentimiento de las Cortes” (art. 172, tercera). Es más, “No puede el Rey ausentarse del Reino sin consentimiento de las Cortes, y si lo hiciere, se entiende que ha abdicado la Corona” (art. 172, segunda).

IV. CONCLUSIONES

Como hemos podido observar en las páginas anteriores, el radical cambio que establece la Constitución de Cádiz de 1812 en la organización del Estado y, en especial, en la regulación de la Corona es algo cuya transcendencia no escapó a los redactores del texto. De hecho, como se advierte en el Discurso Preliminar “La ignorancia, el error y la malicia alzarán el grito contra este proyecto”... “Más sus esfuerzos serán inútiles y sus impostores argumentos se desvanecerán como el humo al ver demostrado hasta la evidencia que las bases de este proyecto han sido para nuestros mayores verdades prácticas, axiomas reconocidos y santificados por la costumbre de muchos siglos”⁶².

Lamentablemente los argumentos contenidos en el Discurso Preliminar, que realiza un denodado esfuerzo por encontrar justificación para las nuevas regulaciones, en las antiguas prácticas de la Corona de Castilla y, en especial, de la de Aragón, resultan infructuosos. De hecho, el rechazo que levantó entre los partidarios de mantener los poderes absolutos del monarca y el desafecto de una población ignorante en gran medida del contenido y del significado de la Constitución, permitieron que el rey Fernando VII pudiera anular lo realizado en Cádiz en cuanto volvió al territorio peninsular. Resulta significativo, sin embargo, que la anunciada convocatoria a Cortes que se prometían en el Decreto de anulación de 4 de mayo de 1814, y en los documentos de rechazo a la Constitución de Cádiz a los que nos hemos referido en el texto, nunca se llevaran a cabo y que, bien al contrario, se inaugurara un periodo de oscurantismo y persecución a los liberales, interrumpido brevemente por el Trieno liberal entre 1820 y 1823, pero que volvió de nuevo con fuerza hasta el fallecimiento de Fernando VII.

Pero todo ello no impidió que la Constitución de Cádiz se convirtiera en un ideal, en un mito, al que volvieron una y otra vez los liberales a lo largo del siglo XIX. Es más, aun hoy podemos considerar a nuestra Constitución de 1978 como una digna heredera de la de 1812.

⁶² Argüelles, A. Discurso Preliminar, ya citado, pág. 128.

Freedom of the press in the Cortes of Cadiz

José Antonio Pérez Juan, Elche

I. INTRODUCTION

Freedom of the press is crucial in the construction of the Liberal State¹. The printing press is a valid mechanism for restraining the arbitrariness of rulers². Newspapers exert tremendous influence. What they print is considered dogma of faith; their content is read “as if it were sentences, they are examined as if they were symptoms, studied as if they were oracles”³. Periodicals enable individuals to make their own judgment “about issues and subjects, people and situations that they may never have had direct experience with”, upholding these convictions although different or opposed to the customary, or those that authorities with political and cultural power maintain⁴. Furthermore, their publication in a format that is compact, enjoyable, and easy to read means that the transfer of ideas reaches a wide segment of the public⁵. To conclude, periodicals form public opinion⁶, and it is precisely this general feeling that must oversee government action⁷.

This conception of the freedom to write, print, and publish political ideas appears at the beginning of the Spanish constitutionalism in the works of Flórez Estrada and Calvo de Rozas, among others⁸. The former, in his work *Reflexiones sobre la libertad de imprenta* (Thoughts on freedom of the press), denounces how societal ills derive from

¹ LA PARRA LÓPEZ, E., *La libertad de prensa en las Cortes de Cádiz*, Valencia, 1984, p. 6. In similar terms, see FERNÁNDEZ SEGADO, F., “La libertad de imprenta en las Cortes de Cádiz” in *Revista de Estudios políticos*, no. 124. April-June 2004, p. 38.

² VILLAVERDE, I., “Historia de una paradoja: los orígenes de la libertad de expresión”, in *Giornale di Storia Costituzionale*, no. 6/II semestre 2003, p. 189.

³ CONSTANT, B., “Sobre el restablecimiento de la censura para los periódicos”, in *Revista española de investigaciones sociológicas*, no. 54 (1991), p. 188.

⁴ CASTRO ALFIN, D., *Los males de la imprenta. Política y libertad de prensa en una sociedad dual*, Madrid, 1998, p. 14.

⁵ “Los periódicos, que llegan por sí mismos, sin que haya que molestarse en ir a buscarlos, que seducen por un momento al hombre ocupado porque son cortos, al frívolo porque no exigen ninguna atención, que solicitan al lector sin presionarle, que le cautivan precisamente porque no pretenden someterle, que atraen, en fin, a todos antes de que estén absortos o fatigados por los intereses de la jornada, serán prácticamente la única lectura todavía durante mucho tiempo, y el medio por el cual cierto conocimiento penetra en las mentes”, CONSTANT, “Sobre el restablecimiento de la censura para los periódicos”, p. 189.

⁶ HOCQUELLET, R., “La aparición de la opinión pública en España: una práctica fundamental para la construcción del primer liberalismo (1808-1810)”, in *Historia contemporánea*, no. 27 (2003), p. 616.

⁷ FERNÁNDEZ SARASOLA, I., “Opinión pública y libertades de expresión en el constitucionalismo español (1726-1845)”, in *Giornale di Storia Costituzionale*, no. 6/II (2003), p. 199.

⁸ I have already had the occasion of addressing this question in the article by PÉREZ JUAN, J.A., “La aplicación de la ley de imprenta de 15 de marzo de 1817”, in *Anuario de Historia del Derecho Español*, Tomo 76 (2006), pp. 667-707.

ignorance. In his opinion, the press is the best instrument for training and instructing citizens⁹. The press allows “listening to all the wise and impartial men”, forming public opinion. Knowing how to create it, continues the same author, “is a great genius; in order to direct its march, prudence and power suffice; scorning it supposes depravity of manners; endeavoring to resist its torrent demonstrates the accumulation of foolishness and desperation”¹⁰. Along the same lines, Calvo de Rozas expressed a statement to the Junta Central (Central Board) on September 12, 1809. He emphasized the need to educate the Patria (homeland), requiring a free press for this capable of forming a general sense that audits government action, controlling its excesses and uncovering its lies¹¹.

The constituents of Cadiz were conscious of the importance the printing press had in the consolidation of the Liberal State. Just three days after the Cortes of Cadiz convened, issues referring to press freedom appeared at its core¹². A proposal by Deputy Argüelles appointed a parliamentary commission charged with drafting the conditions and limits for exercising this freedom¹³. On October 8, the group presented the results of its efforts to the plenary¹⁴. The project consisted of a total of twenty-one articles, articulating its

⁹ Archivo del Congreso de los Diputados (hereafter ACD), Legajo 130-1, Memoria de Don Álvaro Florez Estrada sobre libertad de imprenta, without a date.

¹⁰ “La opinión es la que hizo sucumbir a la Gran Bretaña en su lucha contra la independencia de los Estados Unidos. La opinión es la que hizo triunfar a Francia contra la coalición de Europa entera. La opinión es la que alternativamente derribó a Napoleón, a Luis XVIII y otra vez a Napoleón. Ella es la que convirtió a Francia de una monarquía absoluta en una monarquía constitucional. Ella es la que salvó la independencia de España, y ella será la que restablecerá la monarquía constitucional española, la que aniquilará el tribunal de la Inquisición, que tanto detesta, y la que destruirá vuestra persona y vuestra dinastía si os obstináis en resistirla de lleno”, FLOREZ ESTRADA, A., *Escritos políticos*, Oviedo, 1994, p. 32.

¹¹ “Interesa en que la opinión pública, que nunca es bien formada ni bien fortalecida sino cuando se cria libremente, descubra el mérito oculto, manifieste la incapacidad ó el demérito disimulados, rectifique errores ó equivocados conceptos, y sostenga su autoridad la más respetable y poderosa de todas, la más saludable, y que en todos tiempos, sobre todo en los de crisis política, es la que mantiene el orden y quietud pública con menos peligro de la seguridad individual y de los derechos del ciudadano”, CALVO DE ROZAS, L., *Reglamento que dio al Consejo interino de Regencia la Suprema Junta Central, motivos que ocasionaron su nombramiento y la abdicación de la misma Junta, y proposición hecha en el mes de septiembre de 1809 sobre la libertad de la imprenta*, Cádiz, 1810, p. 16.

¹² El Observador-Cortes showed its satisfaction with the new good. It said: “La sesión del día 27 va á acarrear una mudanza tan feliz en el sistema político de nuestro saber, que no puede recordarse sin el entusiasmo del gozo que ocasiona la perspectiva de un dichoso porvenir. Las trabas, que tan vergonzosamente ligaban al talento por espacio de tantos siglos, serán sin duda disueltas, y el imperio de la razón recobrará los derechos que la estupidez y la tiranía le habían usurpado, desvaneciendo la ignominia de las rancias y funestas preocupaciones, que en mengua suya le habían sustituido. Teman en buena hora la pública censura los que deban recatarse del juicio imparcial de la presente y venidera generación; los que con el silencio general quieran también acallar los agudos remordimientos de su propia conciencia; aquellos á quienes convenga que no se revelen los ocultos misterios de la iniquidad y de la tiranía. No temerán por cierto los buenos y los ilustrados, que se hallan convencidos de la rectitud y acierto de su conducta y producciones”, *El Observador-Cortes*, no. 2, pp. 18 and 19.

¹³ *Diario de Sesiones de Cortes* (hereafter DSC), no. 4, session of September 27, 1810.

¹⁴ DSC, no. 14, October 8, 1810. El Conciso realized what had happened that day in the meeting in these terms: “Se acordó imprimir este proyecto y repartir ejemplares a todos los diputados con el objeto de que meditado con madurez se disponga á discutirle y votarle el día que se señale ¡Día feliz en que las luces empezarán á difundirse desde las columnas de Hércules hasta el Pirineo, pasarán los inmensos mares, y reflexarán en los más remotos confines del imperio español!”, *El Conciso*, no. XXVI, Friday, October 12,

content around the recognition of the freedom of the press and the mechanisms in place for controlling abuses the press may commit while exercising this new right¹⁵.

One week later, debate began on the entire text¹⁶. We will not examine these initial sessions in detail. The doctrine dealt exhaustively and accurately with them¹⁷. However, summarizing two aspects about this parliamentary procedure is necessary. On the one hand, a clear ideological split arose in these debates between the more conservative and moderate deputies, defenders of the status quo, and that innovative sector, the liberal or progressive who demanded reform in the established political regime. On the other, the honor of making the case in favor of the press fell on Agustín Argüelles¹⁸. In his speech, he portrayed the press as the most appropriate for instructing and educating people, by permitting dissemination of new liberal ideas and forming a general opinion as a control instrument of governmental activity¹⁹. In this regard, the words of Muñoz Torrero are fairly illustrative:

*“In conclusion: I believe that the people have a sacred and inviolable right to freedom of the press because this is the only means by which they can achieve their due influence on the behavior of their representatives”*²⁰.

p. 121. A few days later, the Asturian Deputy Argüelles addressed the Chamber, denouncing the difficulties he had found to print the bill on freedom of the press and appealing to the regency to directly assume this work, DSC, no. 16, October 10, 1810.

¹⁵ The original documentation of this bill can be consulted in the ACD Legajo 130-2, Expediente sobre el decreto de las Cortes relativo a la libertad de imprenta, without a date.

¹⁶ Although the debate on freedom of the press had been set for this day 48 hours previously, deputy Tenreiro requested its postponement pending arrival to the Chamber by the representatives of Levante and New Spain. The press of the time realized this proposal, and as the same had been rejected by a majority of the MPs by considering that the Cortes were legitimate to make a decision on the matter. They said: “Opúsose el Sr. Tenreiro, alegando que no era bien se tratase punto tan interesante sin la concurrencia de los Diputados que faltaban. - ¡Qué!, replicó otro vocal: sin su asistencia se instalaron las Cortes; sin su asistencia recobró el pueblo español su soberanía, acaecimiento que por su grandeza hará época en nuestros anales, y ¿es posible que por una cosa de no tanto valor se haya de echar de menos a algunos Diputados?”, El Conciso, no. 29, Thursday, October 18, 1810. Similarly, El Observador-Cortes, no. 7, p. 63 and El Español, no. 8, November 30, 1810, p. 150.

¹⁷ Among others, standing out is the work by LA PARRA LÓPEZ, E., *La libertad de prensa...*, pp. 31-44; FERNÁNDEZ SEGADO, “La libertad de imprenta...”, pp. 38-43; ALVÁREZ JUNCO, J. and DE LA FUENTE MONGE, G., *El nacimiento del periodismo político. La libertad de imprenta en las Cortes de Cádiz (1810-1814)*, Madrid, 2009, pp. 95-100.

¹⁸ He was not the only deputy who spoke in favor of this right. Likewise, for example, among many others, Pérez de Castro “peroró también en apoyo de la misma, estableciendo su opinión sobre los fundamentos, es á saber: que la libertad de la imprenta es el único medio seguro de conocer la opinión pública, sin la cual no es posible gobernar bien, ni distinguir y dirigir convenientemente el espíritu público, y que sin esa libertad no podrá jamás la Nación, que es el comitente de las Córtes, rectificar las ideas de sus Diputados, dirigirlos en cierto modo y manifestarles su opinión”, DSC, no. 22, October 16, 1810. Similarly, see El Conciso, no. 30, Saturday, October 20, 1810.

¹⁹ LA PARRA, E., “Argumentos a favor de la libertad de imprenta en las Cortes de Cádiz”, in *La prensa en la revolución liberal. España, Portugal y América Latina*, Madrid, 1983, p. 77.

²⁰ El Español, no. 8, November 30, 1810, p. 159. A broad extract of the arguments made by this deputy in favor of the press can be consulted in COMENGE, R., *Antología de las Cortes de Cádiz*, Madrid, 1909 (Facsimile reprint, Pamplona, 2004), pp. 359-361. Similarly, see El Conciso, no. 31, Monday, October 22, 1820, pp. 143-144, and Appendix to the Conciso no. 65, Saturday, December 22, 1820, pp. 5-7.

On the contrary, advocates of censorship understood that abuse by the press brought irreparable damage and its free exercise contributed nothing to scientific development²¹. In this sense, the intervention by parliamentarian José Luis Morales Gallego²², then president of the Cortes, is very enlightening, by describing the press as criminal, antisocial, anti-political, and unpatriotic²³. The pages of the *El Semanario Patriótico* newspaper were aware of the complexities of the debate and the strong divisions that the press had stirred up among the deputies:

*“Divided the speakers into two camps, some in favor and others against, and contending with the weapons of reason, erudition, eloquence, and disappointment. Leading the liberal party were Msrs. Argüelles, Torrero, Gallego, Mexia, Oliveros, Luxan, and others who supported or illustrated the reasons they gave; fighting with the opposite opinion were Msrs. Tenreiro, Morales Gallego, Llaneras, Ros, and others who felt just as they did”*²⁴.

Nonetheless, the fact is that the arguments favoring freedom of the press prevailed over the voices opposing this recognition. On October 19, the first four precepts eliminating prior censorship were approved, which at the same time set responsibility for authors and editors, as well as possible criminal types²⁵.

²¹ On October 15, the clergyman Rodríguez Bárcena, in an intervention that is not transcribed in the papers, said: “Yo decía, amo la libertad de imprenta, pero la amo con jueces que sepan de antemano separar la cizaña del trigo. Nada aventura la imprenta con la censura previa en las materias científicas, que son en las que más importa ejercitarse, y usada dicha censura discretamente existirá en realidad, con ella, mayor libertad que si no la hubiera, y se evitarán escándalos y la aplicación de las penas en que incurrirán los escritores que se deslicen, siendo para el legislador más hermoso representar el papel de prevenir los delitos que el de castigarlos”, COMENGE, R, *Antología de las Cortes...*, p. 357. Days later, Creus ratified these same arguments by affirming: “que debería preceder á la impresión alguna censura para examinar si el escrito contiene alguno de los delitos, difamaciones ó errores que no deban correr según las leyes, pues conviene más impedir los males que remediarlos después de sucedidos”, DSC, no. 23, October 17, 1810.

²² Born on July 23, 1754 in San Juan del Puerto, Huelva. A jurist by profession, he was elected deputy to the Cortes by Sevilla in 1810. In this first legislature, he would assume the presidency of the Parliament. He died on February 6, 1818 in the capital of Sevilla. ACD, Documentación electoral, Legajo 2, no. 17.

²³ DSC, no. 22, October 16, 1810. *El Conciso*, no. 30, Saturday, October 20, 1810. More explicit is the *Semanario Patriótico* by affirming: “Antisocial, antirreligiosa y antipolítico decían sus adversarios que era esta libertad. Con ella se destruía el respeto á la religión, á las autoridades civiles, á las costumbres y al decoro público. Relaxados con los abusos a que necesariamente da lugar los lazos y la jerarquía social, el orden público se disuelve y los imperios se arruinan”, *Semanario Patriótico*, no. 34, November 29, 1810, p. 42.

²⁴ *Semanario Patriótico*, no. 34, November 29, 1810, p. 41.

²⁵ DSC, no. 25, October 19, 1810.

II. THE REGULATION OF THE PRESS IN THE CORTES OF CADIZ

1. Decree of November 10, 1810

The legal text finally approved consisted of a preamble and twenty articles²⁶. The preface resorted to the same arguments used in parliamentary debate to justify regulating the printing press:

*“The general and extraordinary Cortes see that the individual faculty of citizens to publish their political thoughts and ideas is not only an obstacle to the arbitrariness of those who govern but additionally a means to illustrate the overall Nation, and the only route to arrive at the knowledge of the true public opinion...”*²⁷.

The article begins with a general declaration in favor of freedom of the press. It grants all citizens the capacity to write, print, and publish political ideas without the need for a license²⁸. This last question is interesting to note because the adjective “political” was included in parliamentary debate with the intention of leaving religious issues outside the scope of this freedom²⁹. Here, the legislation is strong: Publications on ecclesiastical matters would be subject to the previous censorship by the local Ordinary³⁰.

Next, the decree of 1810 regulated the monitoring and enforcement mechanisms for abuses committed by the press. Criminal responsibility for such excess was attributed to the authors and printers, respectively³¹. The latter were required to identify themselves in the publication, indicating their name and surnames, as well as their location and year of publication. Omitting these data entailed an economic penalty³². In general terms, there were four classes of unlawful behavior: libelous, defamatory, subversive of the fundamental laws of the monarchy, licentious and contrary to public decency. The regulation did not define what is understood by each of these types, and referred to current legislation to indicate their penalties³³. This technical regulation has raised important criticism among researchers, who feel that the lack of specificity contributed to abuses and excesses by the press³⁴. However, the opinion held by Alicia Fiestas Loza should be considered,

²⁶ Decree, November 10, 1810, in *Gaceta de las Regencias*, no. 95, November 15, 1810.

²⁷ Preamble, decree, November 10, 1810.

²⁸ Art. 1, decree, November 10, 1810. This same declaration is contained within Article 371 of the Spanish Constitution of 1812. Interestingly, this precept is found within Title IX, called *De la instrucción pública*.

²⁹ *El Español*, no. 8, November 30, 1810, p. 161.

³⁰ Art. VI, decree, November 10, 1810. If the ecclesiastical authority denies the applicant a license, he may seek help from the Supreme Board of Censorship, who shall examine the case and, if deemed worthy of approval, take its recommendation to the Ordinary, “who is more illustrated on the subject, to grant license if he so desires... (that underlined is ours)”, Art. XX, decree, November 10, 1810.

³¹ Art. III, decree, November 10, 1810.

³² Art. VIII & X, decree, November 10, 1810.

³³ Art. IV, decree, November 10, 1810.

³⁴ EGUIZÁBAL, J. E. de, *Apuntes para una historia de la legislación española sobre imprenta desde el año 1480 al presente*, Madrid, 1879, p. 68. More recently, ORTEGO COSTALES, J., “Delitos cometidos por medio de la publicidad”, in *Anuario de Derecho penal y Ciencias penales*, Tomo XXVIII (1), 1975, p. 11, note 12, and LA PARRA LÓPEZ, *La libertad de prensa...*, p. 58.

for whom legal referral does not mean, in any case, decriminalization, because the *Partidas* (statutes) contemplated the punishment imposed. Do not forget, this author points out, that the Cadiz regulations did not at any time constitute a derogation clause of the former legal framework³⁵. In any case, what the decree did include was an accessory penalty, applicable to both editors as well as authors, with a clear purpose of public ridicule, which the publication of the sentence in the *Gaceta del Gobierno* consisted of³⁶.

Processing these crimes was attributed to the censorship boards. Very little governed the regulations of these institutions; they merely stated their composition and attributions³⁷. There would be a Supreme Censorship Board close to the government, comprised of nine members, with others similar in each province capital having five members³⁸. On the Supreme Board, three of its individuals would be ecclesiastics while those territorial would have two; and the remaining members would be laity. The censors would serve for life and there were no other requirements for selection besides being “well-educated, possessing the virtue and integrity necessary for the serious position entrusted in them”³⁹. Its members were appointed by the Cortes following recommendation of candidates by the Supreme Board.

The censorship boards would be responsible for examining denounced printed matter and classifying its content. The decree sheds little light on how these documents should be processed⁴⁰. Nothing is noted about the persons entitled to initiate the proceedings or the periods to follow for their final resolution. According to the printing regulations, writings or works denounced before the “executive power or respective justices” would be presented before the provincial censorship board, which, following examination of the document, would issue a reasoned opinion⁴¹. In case of censorship, the competent judge was authorized to seize copies of the publication, and its author or printer was entitled to request a review of the ruling⁴². This new decision could be appealed to the Supreme Board. The decision by the highest censoring body, in case the interested party so requested, was susceptible to being examined for a second time. This last ruling was con-

³⁵ FIESTAS LOZA, A., “La libertad de imprenta en las dos primeras etapas del liberalismo español”, in *Anuario de Historia del Derecho Español*, Tomo LIX (1989), p. 366. Within the same terms, RIBALTA HARO, J., “Justicia en tiempos de revolución: una libertad sin garantías. La libertad política de imprenta y el affaire de El Robespierre español (1811-1814)”, in *Fallstudien zur spanischen und portugiesischen Justiz: 15. bis 20. Jahrhundert*, J. Scholz (ed.), Frankfurt-Main, 1994, p. 497.

³⁶ Art. IX, decree, November 10, 1810.

³⁷ I am presently working on a comprehensive study about the protection mechanisms of the press throughout the Cadiz era and the activities of the censorship boards.

³⁸ Art. XIII, decree, November 10, 1810.

³⁹ Art. XIV, decree, November 10, 1810.

⁴⁰ We have had occasion to refer to this issue in PÉREZ JUAN, J.A., “Los procesos de imprenta en las Cortes de Cádiz” en *Cortes y Constitución de Cádiz. 200 años*, director J.A. Escudero, Madrid, 2001, Tomo II, pp. 230-246.

⁴¹ If the board declared that the work contained no more than personal slander, it would be stopped and the victim could continue the trial for slander in the corresponding court, Art. XVIII, decree, November 10, 1810.

⁴² Art. XV, decree, November 10, 1810.

sidered definitive and final, and there was no recourse possible against it. Upon confirmation of the censorship, and if the judge had not ruled beforehand, the stoppage and removal of the work went forward, but if approved, its course would be expedited⁴³. In case it was declared that the writing contained no more than personal slander, the work could be stopped, and the aggrieved was invited to continue with the trial before the corresponding court⁴⁴.

The procedure described provided for participation by the courts, both in assisting the boards in the fulfillment of their resolutions, as well as in the final stage, where once the censorship was confirmed, pronouncing the corresponding penalty fell on the judge. The censorship bodies were configured as institutions designated by the Parliament and subordinate to it, participating in the administration of justice. We were, therefore, before member delegates of the Cortes who participated in the prosecution of press crimes. In principal, their attributions were merely expert valuations as exercising jurisdiction corresponded to judges and magistrates⁴⁵. By placing the boards under the immediate protection of the Parliament, the Cadiz deputies wanted to safeguard the freedom of the press from possible executive interference, thus guaranteeing independence of the censors when issuing their decisions⁴⁶. One author has even noted that this collaboration in matters of justice should have been interpreted as an instrument of control and supervision of the courts because “such courts formed part of the judicial system of the old regime still in force today”⁴⁷.

⁴³ Arts. XVI-XVII, decree, November 10, 1810. A critical description of the complexities of this process is contained in the parliamentary debates by deputy Zorraquin. He said: “Acudiendo el delator á la justicia, envía esta el papel a la Junta, que tomando un poco de tiempo, lo examina, estiende su censura en el libro, saca copia y lo vuelve con esta a dicha justicia; se acuerda el auto para hacerlo saber al autor ó editor, y si está en la Isla ó parage más distante, no puede ejecutarse, desde luego, y sería preciso valerse de requisitoria; pedida y concedida la copia de la censura, se le ha de dar precisamente el término de seis u ocho días para responder, al cabo de los cuales, cuando han pasado ya veinte o más días en estas primeras diligencias, solicita la revisión. Se sigue el devolver el expediente a la Junta, examinarle de nuevo, dar su dictamen en vista de todo, remitirlo y notificarse al interesado, y si no se conforma con el tiene acción á exigir que pase el expediente a la Junta Suprema y se repiten las gestiones de mandarlo la justicia, de enviarlo a la Junta, procederse al tercer exámen, remitirlo con copia de la nueva censura a la justicia y acordar su notificación; no se ha llegado aún al término; entra entonces la pretensión de que se revea otra vez, y se siguen las nuevas diligencias de comunicarse á la Junta, ejecutarlo y enviar la cuarta censura: no bastan para practicar tantas y tan diferentes cosas ni tres, ni tal vez cuatro meses; pero el asunto aún no está concluido; falta aún sentenciarlo y aplicar al autor ó editor, si resultado culpado, las penas establecidas por la ley, y pudiendo en ello haber injusticia, ha de tener lugar sin duda la apelación”, DSC, no. 278, July 7, 1811.

⁴⁴ Art. XVIII, decree, November 10, 1810.

⁴⁵ The preceding in PÉREZ JUAN, “Los procesos de imprenta en las Cortes de Cádiz”, p. 231.

⁴⁶ “V.M. (referring to the Cortes) has created the censorship boards to sustain it (the freedom of the press), has appointed their individuals itself, these being the only choices of positions reserved for the Parliament, and has placed these administrations under their immediate protection, removing them from total dependence upon the executive power so that its influence of this [the executive power] could at no time take from them the necessary freedom in their decisions”. That underlined is ours, DSC, no. 278, July 7, 1811.

⁴⁷ MIRA BENAVENT, J., *Los límites penales a la libertad de expresión en los comienzos del régimen constitucional español*, Valencia, 1995, pp. 62-63.

2. The reform of 1813

Implementing the decree of 1810 resulted in significant operational problems. We cannot and stop and make a detailed and comprehensive analysis of each one of them. However, we should note that some of the legal gaps affected both the composition of the boards as well as the handling and resolution of the printing processes⁴⁸. These deficiencies hindered punishing many abuses of the press, which caused a climate of instability that, far from helping to consolidate the new liberal regime, contributed to weaken it. And do not forget that the recognition of this liberty in Cadiz exceeded the expectations of the legislators⁴⁹. At that time, the number of newspapers in the Andalusian city multiplied, and tremendous popular support for *El Conciso*, *El Diario Mercantil*, *El Redactor General*, and *la Abeja española* stood out⁵⁰. Periodicals became the best outlets for citizens to be able to express their ideas and thoughts, even when these directly attacked the very foundations of the regime, and all with absolute impunity⁵¹. It was, in the words of Ignacio Villaverde, a genuine paradox that the instrument for safeguarding the Liberal State became its most lethal weapon⁵².

Requests by the political class and complaints about the press finally received a response⁵³. In mid-1813, the Cortes of Cadiz promulgated two new decrees, one additional to the freedom of the press⁵⁴, and another that regulated the internal regulations of the censorship boards⁵⁵. These provisions mitigated the defects of the previous legislation and covered a good part of the reported deficiencies.

a. Additions to the law of freedom of the press

The promulgation of the decree of June 10, 1813 on additions to the press law brought significant change in the regulation of responsibility for these crimes. From that point forward, primary responsibility for crimes committed by the printing press fell on the prin-

⁴⁸ A study on these deficiencies in PÉREZ JUAN, “Los procesos de imprenta en las Cortes de Cádiz”, p. 234-236.

⁴⁹ “Le cabe a Cádiz el derecho de poderse titular cuna del periodismo político español. Fue entre sus muros donde por primera vez se dio el fenómeno, luego extendido, de que las redacciones de los periódicos, que se consideraban representantes de la opinión pública, intervinieran activamente en la vida política nacional”, SOLIS, R., *El Cádiz de las Cortes*, Barcelona, 1978, p. 437.

⁵⁰ A detailed study on the press at that time, in RIAÑO DE LA IGLESIA, P., *La imprenta en la isla gaditana durante la Guerra de la Independencia* (3 vols.), Cádiz, 2004. Likewise, see SÁNCHEZ HITA, B., *Los periódicos del Cádiz de la Guerra de la Independencia (1808-1814)*, Catálogo comentado, Cádiz, 2008, and CHECA GODOY, A., *La prensa española durante la guerra de la independencia*, Cádiz, 2009.

⁵¹ ALMUIÑA FERNÁNDEZ, C., *La prensa vallisoletana durante el siglo XIX (1808-1894)*, vol. I, Valladolid, 1977, p. 178.

⁵² “La mayor y más evidente paradoja consiste en que cuanto más se proclamaba la radical consustancialidad de la libertad de opinión e imprenta para la subsistencia y fortalecimiento del nuevo Estado Liberal, más normas se promulgaban para contener y refrenar los abusos de los que tan capital libertad podía llegar a ser víctima”, VILLAVARDE, “Historia de una paradoja...”, p. 183.

⁵³ PÉREZ JUAN, “Los procesos de imprenta en las Cortes de Cádiz”, p. 237-239.

⁵⁴ The complete legal text is published in the *Gaceta de la Regencia de las Españas*, no. 81, Thursday, July 1, 1813.

⁵⁵ The decree can be consulted in the *Gaceta de la Regencia de las Españas*, no. 84, Tuesday, July 6, 1813.

ter, which was exempt from this burden only in the event it denounced the author of the work in question⁵⁶. This measure fixed some of the problems of the previous stage, where failure to identify the editor had impeded punishment for some of these excesses. Argüelles was quite eloquent in denouncing the press before the Cortes:

“In the time we have had this freedom (of the press), authors and editors alike have avoided the law by blaming each other. Not many months ago, an author gave a manuscript to an editor, and the editor, after printing, blamed the author, who then blamed the editor, claiming that he had not given it to him for printing. I should have been a judge!”⁵⁷.

As for printing crimes, the same types as in the previous decree were maintained, although the abuses considered seditious were specified in greater detail by including “any printed matter that directly conspires to arouse the people to sedition” within this term⁵⁸.

The primary modifications introduced in the new regulation affected the nature and composition of the boards. On the one hand, it highlighted the close connection between the censoring bodies and the Cortes. The articles strictly pointed out that the latter were to remain under the immediate protection of the Parliament to whom they were to turn to for assistance in the event any authority interfered with their functions⁵⁹. On the other, important changes were introduced in the role of censor. With the decree of 1813, the positions ceased being lifelong, and would be renewed every two years⁶⁰. Likewise, the number of members was increased to include the figure of alternates. These would occupy the positions of the regular members in cases of illness, absence, or legal incapacity by any of the regular members⁶¹. Similarly, the legal status of the censors was clarified, making them responsible for their performance and establishing situations of incompatibility. From that moment forward, they would be prosecuted for excesses they committed in their position in accordance with the current legislation for other public officials⁶². Furthermore, expressly forbidden from occupying positions on the boards were those exercising any type of jurisdiction, whether civil or ecclesiastical⁶³. The same restriction

⁵⁶ “El impresor será responsable de los impresos de su oficina, mientras no haga constar que otra persona le dio el manuscrito con el fin que lo publicase. Hecha esta justificación, el impresor quedará libre de todo cargo, en esta parte, y la responsabilidad recaerá únicamente sobre el editor”, Art. XXX, Adiciones a la ley de libertad de imprenta.

⁵⁷ DSC, no. 836, session of April 28, 1813.

⁵⁸ Art. VII, Adiciones a la ley de libertad de imprenta.

⁵⁹ Art. X, Adiciones a la ley de libertad de imprenta.

⁶⁰ Most would leave in the first year, with the rest the following, arts. I & II, Adiciones a la ley de libertad de imprenta.

⁶¹ Art. V, Adiciones a la ley de libertad de imprenta.

⁶² Arts. VIII & IX, Adiciones a la ley de libertad de imprenta. The decree of March 24, 1813 had already been published by then. It concerned the responsibility of public employees who, from that moment forward, would be subjected to the members of the censorship boards.

⁶³ Art. III, Adiciones a la ley de libertad de imprenta.

was imposed on Cortes deputies and those who, by virtue of their position, had to reside in a town different from where the censoring board was quartered⁶⁴.

The processing of records would also be subjected to major changes. The censorship boards could not act on their own volition⁶⁵. Locus standi was assigned to a prosecutor chosen by the city council in the capital. Likewise, it was up to this prosecutor to report cases in which the libel or slander fell on the very institution⁶⁶. In these cases, the alternate members would classify the document. When the offense referred specifically to one of the censors, he would refrain from classifying the portions of the document personally affecting him, although he would assess the remaining content⁶⁷.

In order to avoid undue delays, the judicial authorities were authorized to point out the terms within which the board must issue its decisions, by attending to the volume and quality of the denounced material. Similarly, to ensure the interests of the parties, the ruling must be justified. In no event would the author be identified until the first ruling had been issued⁶⁸. In the event that the interested party did not agree with the judgment, he could apply for a review by the territorial board itself. This new decision could be appealed to the Supreme Board. With the new regulation, the highest censoring body would not give more than one censure⁶⁹.

Personal slander and ecclesiastical writings would deserve special attention in the regulation of 1813. In the first case, just like with the decree of 1810, the aggrieved person would go to the appropriate judicial body. However, on this occasion, cases where the judgment included not only defamatory elements, but also those subversive and any other legal types as well, were now allowed to continue the process before the censorship board⁷⁰. Similarly, at these papers, the editor would remain free if it were found that the note fell on the faults committed by an employee while carrying out their assignment or employment or if the note referred to crimes or machinations that can influence the stability of or undermine the State⁷¹. In the case of writing published by church authorities, a double system was established. On the one hand, if the document were edited by either a bishop or a prelate individually, they would remain subject to ordinary jurisdiction. On the other, if the publication had materialized in the exercise of religious authority and included subjects or issues contrary to the Constitution or laws, the Executive power was authorized, following consultation with the Council of State, to stop and suspend the edition. The case would be heard by the Supreme Court if its author were by an archbishop or a bishop, while by a lower court if it came from the remaining prelates or ecclesiastical judges. To avoid the disadvantages of long distances in overseas territories,

⁶⁴ Art. IV, Adiciones a la ley de libertad de imprenta.

⁶⁵ Art. XII, Adiciones a la ley de libertad de imprenta.

⁶⁶ Arts. XIII & XIV, Adiciones a la ley de libertad de imprenta.

⁶⁷ Art. XI, Adiciones a la ley de libertad de imprenta.

⁶⁸ Arts. XVI-XVIII, Adiciones a la ley de libertad de imprenta.

⁶⁹ The former, arts. XX-XXIV, Adiciones a la ley de libertad de imprenta.

⁷⁰ Art. XXVIII, Adiciones a la ley de libertad de imprenta.

⁷¹ Arts. XXIX & XXX, Adiciones a la ley de libertad de imprenta.

the political chief, following consultation with court prosecutors, was authorized to stop the printing until a government ruling was reached⁷².

b. The regulation of the censorship boards

Gaps in the decree of November 10, 1810 regarding the freedom of the press were especially notable in matters concerning the operation of the censorship boards. This legislation was limited by just pointing out their composition, but nothing indicated how they should be constituted or how they would function. To overcome these drawbacks, a regulation was enacted in 1813 with the internal rules for the censorship boards. The text consists of 38 articles divided into three chapters: on the Supreme Board, its form and dependents; on the sessions of the Supreme Board; and, on the provincial boards. With this regulation, the activities of these institutions were set in a homogenous manner, regulating its composition, operation, and attributions clearly and precisely⁷³.

A good part of the articles is centered on regulating the composition and operation of these institutions⁷⁴. On one side, the president was configured as an elective office, whose renewal every four months was mandatory⁷⁵. Moreover, its functions were precisely defined in the new text. It was the president's responsibility to convene and conduct the sessions of the censoring body, initializing, along with the secretary, the corresponding minutes and functions that were submitted to the Cortes and the Government. The president was also granted a casting vote on "votes on proposals and other lesser matters not dealing with examining or classifying printed material"⁷⁶. In the event of absence or incapacity, he would be substituted by a vice president who was appointed at the same time and in an identical manner. All of these positions were honorary for which work was done "without salary or emolument"⁷⁷. On the other side is the profile of secretary. The holder of the secretaryship would assist the members in carrying out their tasks. These rules did not establish any special requirement for the designation of the secretary. Since this was a position of trust, they merely stated that the candidate be an individual "with integrity, talent, and letters", and the board was given total liberty for this choice. Besides attending sessions and taking minutes, among its functions standing out was the custody of the correspondence and book of censure, from such documentati-

⁷² Arts. XXXI-XXXII, Adiciones a la ley de libertad de imprenta.

⁷³ Exposición motivos, additional decree, June 10, 1810, ACD, Legajo 130-14, Espedte. sobre el decreto adicional al 10 de nove. acerca de libertad de imprenta, without a date.

⁷⁴ Although this regulation is included in the chapter on the Supreme Board, its application is equally valid for subordinate boards. The regulation says: "The provincial board shall observe, where appropriate, that established for the order and method of proceeding with respect to the Supreme in articles II, III, IV, V, IX, XIV, XV; XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII & XXIV", Art. 38, decree June 10, 1812, Reglamento de las juntas de censura.

⁷⁵ The requirement for a secret ballot was imposed during parliamentary debate on request by the Bishop of Sigüenza, DSC, no. 856, session of May 18, 1813.

⁷⁶ Art. III, decree, June 10, 1812, Reglamento de las juntas de censura.

⁷⁷ Art. XI, decree, June 10, 1812, Reglamento de las juntas de censura.

on the appropriate certification could be issued⁷⁸. The administrative staff was completed with the appointment of a clerk and a porter. The former would assist with the tasks of the secretary, while the latter would be responsible for maintaining and preparing the meeting hall⁷⁹. Finally, the board activities were regulated. The censorship bodies would hold regular meetings every week to deal with routine affairs. Also, extraordinary meetings would take place when the gravity or urgency to deal with a situation required action. The meetings began with the reading of the previous minutes⁸⁰. Once the matter in question was examined and debated, voting took place by order of seniority, with the exception of the president, who would always vote last. No board member could exercise their right to vote on matters that had not been made known in a public hearing. However, in cases where a board member had taken part in the hearing but was unable to attend on the day of its resolution, he was entitled to vote in writing using a sealed vote that was addressed to the president⁸¹. Resolutions were adopted by absolute majority, and the reasons that led to such a decision were expressed in the record⁸². In any case, the members were able to demand that their particular votes be listed in the records⁸³.

In addition to this common set of rules for all the censorship boards, the regulations included particular references for both the Supreme as well as subordinate boards. Attributed to the highest censorship body were oversight and supervision of compliance with press laws. To this end, it was authorized to seek protection before the Cortes in the event that any agency or authority violated the content of the legislation⁸⁴. Its activity would be financed by the general Treasury, and it was required annually to present the accounts of its financial management before the Parliament or permanent council, if any⁸⁵. As for the provincial boards, the process for appointing and inaugurating its members is specified more precisely. Proposing the names of the censors to the Cortes corresponded to the Supreme Board, although Parliament was authorized to take and solicit the reports it deemed appropriate before ratifying the proposal or not⁸⁶. Once the appointment was confirmed, the parties concerned would be notified about it, who would then take the due oath before the president before taking office. Any incident in the designation of these positions had to be made known to the Cortes through the Supreme Board. In no case would the subordinate board be able to directly address the Congress⁸⁷. In fact, this same communication channel had to be used in cases of contravention of the decree of free-

⁷⁸ Art. V, decree, June 10, 1812, Reglamento de las juntas de censura.

⁷⁹ Arts. VI-IX, decree, June 10, 1812, Reglamento de las juntas de censura. For the provincial boards, consult Art. 27 of this same decree.

⁸⁰ Arts. XIV-XV, decree, June 10, 1812, Reglamento de las juntas de censura.

⁸¹ Arts. XX & XXI, decree, June 10, 1812, Reglamento de las juntas de censura.

⁸² It also had to indicate the number of ballots obtained both for and against, arts. XVIII & XIX, decree, June 10, 1812, Reglamento de las juntas de censura.

⁸³ Art. XXII, decree, June 10, 1812, Reglamento de las juntas de censura.

⁸⁴ Art. XXV, decree, June 10, 1812, Reglamento de las juntas de censura.

⁸⁵ Art. XII, decree, June 10, 1812, Reglamento de las juntas de censura.

⁸⁶ Art. XXVI, decree, June 10, 1812, Reglamento de las juntas de censura.

⁸⁷ Arts. XXVIII-XXX, decree, June 10, 1812, Reglamento de las juntas de censura.

dom of the press, and even to report any abuse suffered in the performance of their functions⁸⁸. For their internal operations, they could avail themselves a specific economic set of rules, but in any case their financing would come from funds that were their own and from taxes raised by the provincial councils⁸⁹.

III. CONCLUSIONS

At this point we must conclude that the Cadiz deputies were aware of the importance the freedom of the press meant for the consolidation of the Liberal State. No other way explains the fact that its regulation was treated preferentially in the first parliamentary sessions.

The decree of November 10, 1810 abolished the previous censorship and conceded Spanish citizens the right to write, print, and publish their political views. Despite the extent to which this principle was formulated, however, its exercise would be limited. Religious matters were excluded from the scope of the new legal framework and would continue to be subject to license from the bishop accordingly.

Prosecuting press crimes was attributed to the censorship boards. Scarce attention that the regulation paid to these institutions raised many questions about their legal nature and serious operational problems. These were appointed bodies and subordinate to the legislature. We understand that by placing them under their immediate protection, the Cadiz constituents wanted to safeguard the freedom of the press from possible executive interference, thus guaranteeing the independence of the censors when issuing their decisions.

Implementing the decree of November 10, 1810 revealed inconsistencies and defects in the new legal framework. Inexperience, several regulatory gaps and, especially, the context of war the country was living under, conditioned the effectiveness and applicability of this legislation. These deficiencies affected both the procedure for appointing the censors, as well as the very constitution of the boards and processing of the documents.

Reforming the press legislation rectified many of the gaps detected. On the one hand, we witnessed a significant change in the regulation of the authorship of typographical crimes. The printer would be the only one responsible for the censures its publications incurred, and only exempted from penalty if the author or editor of the text were identified. This measure strived to end the legal sophistries the previous stage had suffered from, where the lack of specificity about authorship meant impunity for many of the abuses committed. On the other hand, the improvements affected the processing of cases. Created was the figure of the press prosecutor, setting maximum periods for the resolution of cases, and at the same time reducing the number of appeals before the Supreme Board.

⁸⁸ Arts. XXXII, XXXIII & XXXVI, decree, June 10, 1812, Reglamento de las juntas de censura.

⁸⁹ Arts. XXXIV & XXXVII, decree, June 10, 1812, Reglamento de las juntas de censura.

The composition and operation of the censorship boards also underwent profound changes. Besides clarifying the subordinate relationship between the boards and the Cortes, the number of its members was increased, requiring their renewal every two years. The internal regulations came to clarify and harmonize the way that these institutions should act. The choice and renewal of their president, the development of their sessions, making agreements, and its economic funding were only some of the questions that would be included in the new regulations.

1812: National identity and political education in the Cadiz Constitution¹

Josefa Dolores Ruiz Resa, Granada

ABSTRACT

If, as in other modern states, the discussion on political education is connected to the shaping of national political identities and cohesion among the members of a community, in Spain that discussion has to take into account the role of the Catholic Church. This is because of its leading role precisely in the formation of Spanish national identity. Traditionally, Spanish governments paid little attention to the people's education, and this is especially noticeable in the field of political education building national cohesion. This gap has been covered by the Catholic Church, which led to the repudiation of secular schools of thought, such as rationalism or liberalism, and political systems such as democracy. Conversely, it established the idea that they all were contrary to Spanish identity and considered them to be anti-national foreign heresies. It can be concluded that for centuries there has been an overlap between the Spanish nation and the Catholic religion.

Therefore, modern Spanish national identity is not consolidated around a democratic state and citizens' participation in public life, in which civic virtues could have been fostered. And this dynamic was maintained by the 1812 Constitution, considered one of the first attempts to create a democratic state. It incorporated many democratic principles from French constitutionalism. However, at that time, France was invading Spain and was its enemy, so it seemed inappropriate to identify the Spanish nation with those values. This may explain why the identification of the population with the crown, representing the Spanish nation was stronger than the aims of democratization in the Cadiz Constitution. This also explains two other circumstances: firstly, the presence of the Catholic religion in Spanish political identity, as in Article 12 which states, "The religion of the Spanish nation is and will forever be the Catholic, Apostolic, Roman, the only true religion. The nation protects it by wise and just laws and prohibits the exercise of any other". And secondly, the role of the Catholic Church as a political educator through the catechism, set out in Article 366.

RESUMEN

Si, como se aprecia en otros Estados modernos, la discusión sobre la educación política está unida a la conformación de las identidades políticas nacionales, y a la necesidad

¹ This article has been written within the framework of the research Project "Influencia del paradigma liberal-utilitarista en la Constitución de Cádiz" (National Plan of R+D+I), reference DER 2010-21824 (Subprogramme JURI).

de crear lazos de cohesión entre los miembros de la nación, en España, esa discusión obliga a tener en cuenta el papel de la Iglesia católica, por su protagonismo, precisamente, en la conformación de la identidad nacional española. La escasa atención concedida tradicionalmente por los gobernantes españoles a la educación del pueblo es especialmente perceptible en este ámbito de la educación política que sustenta la cohesión nacional. Tal carencia ha sido cubierta por la Iglesia, la cual lideraría, ya en la modernidad, el repudio hacia corrientes de pensamiento seculares como el racionalismo o el liberalismo, y de sistemas políticos como la democracia, a partir de la idea de que eran contrarios a la identidad española, y considerándolos en ocasiones como herejías extranjeras y antinacionales. Puede, pues, concluirse que el solapamiento entre nación española y religión católica ha sido recurrente.

Por lo tanto, la identidad nacional española no se consolida en torno a un Estado democrático ni a la ciudadanía participativa en la vida pública. Y esta dinámica no se rompió ni siquiera con la Constitución de 1812, que recoge muchos principios democráticos provenientes del constitucionalismo francés. Sin embargo, y dado que en esos momentos Francia era invasora y enemiga, se estimó poco oportuno identificar la nación española con esos valores. Y cuando Bentham escribe su particular visión del proyecto de Cádiz, su apuesta por la independencia de las colonias españolas en América –en flagrante contradicción con su aceptación de las colonias británicas– tampoco ayuda a que su obra sea bien recibida, ni siquiera entre los liberales españoles. Por lo demás, en la Constitución de Cádiz, la identificación de la población con la corona es superior a los afanes democratizadores. Y a la vista de su artículo 12 (“La religión de la Nación española es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana, única verdadera. La Nación la protege por leyes sabias y justas y prohíbe el ejercicio de cualquiera otra”), o del artículo 366, tampoco la Constitución de Cádiz renuncia a la religión cristiana como elemento conformador de la identidad nacional española.

INTRODUCTION

Beyond the celebration of an emblematic text for Spain, there is a reason that justifies going back again to the 1812 Constitution, and reflecting on the relationship it set up among a) the political identity of a community (by which I understand a conventional not essential unit); b) constitutional democracy as a political system of a human community, and c) the political education of its members, as a way to ensure that the unit is developed around a system of participatory government that respects the rights of its members as individuals. Now, because of the introduction of “Education for Citizenship” by means of the Organic Law 2/2006 on Education, we have the umpteenth episode of confrontation between the supporters of a secular political education, where the basic content of democracy (like, for example, the supremacy of the constitution and the respect for basic rights) are taught, and those who argue that some of this content is indoctrination and threatens their religious beliefs. Specifically, they say that it indoctrinates students in relativism, by admitting that there are other moralities than the Christian, in po-

sitivism by considering that what is in a legal text such as the Constitution is moral, or individualism, by encouraging the development of critical rationality enabling students to choose as conscious individuals, regardless of their families². In my opinion, this confrontation is proof that there still remains in our country a sense of political identity that seems contrary to the defence of democratic values such as individual rights, the rights of political participation, pluralism of political and moral ideas, or the primacy of the Constitution. And a probable reason for this current controversy around the education for citizenship can be found in the events that accompanied the drafting of the 1812 Constitution and the persistence of a situation that it tried to reverse, without success.

1812 seemed a period when things could have happened differently to how they did. It brought together political liberalism, a still incipient democracy, and constitutionalism, as a new way of understanding the relationship between law, politics and justice. And the 1812 Constitution, drafted in Cadiz during the war against Napoleon's France, stood as the founding document of a new Spanish state, a new conception of the political community of the people of Spain in both hemispheres, based on a less authoritarian, superstitious, traditionalist coexistence, or to put it another way, on the basis of an empowered civil society with civil and political rights (even though the general population would not enjoy them). But nothing came of this, and authoritarianism, superstition and religious traditionalism returned with even greater force if possible. It seemed that the error was in underestimating the strength of these sectors and the authoritarian character of the king in exile, Ferdinand VII, who was dubbed „the desired one“. But the strong presence of these elements in the common people was also underestimated. The Spanish people were uneducated individuals among whom the new ideas of liberal constitutionalism did not permeate, since in fact only a certain elite professed it.

The key seemed to be in the political education of the people, in this case, in its absence. And although the draft constitution included its teaching in its articles, there was not enough time for its implementation. Two hundred years after those events, political education and the formation of a democratic civil society is still a hot topic in Spain, where we still seek the delicate balance between freedom of thought, respect for ideological pluralism and the very survival of the democratic system.

In what follows, I shall develop my analysis in this way: first, a brief mention of the importance attached by very well-known thinkers of all times to political education to ensure cohesion of political communities, whatever the system (I); then a more comprehensive reference to the Spanish situation and 1812 Constitution (II, III and IV), and finally, some conclusions about political identity and education in present-day Spanish democracy, as it has developed since 1812 (V).

² See Ruiz Resa, J. D., “Un análisis en torno a la educación para la ciudadanía y la ideología de género”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, 2011, septiembre-diciembre, N° 91, pp. 193-229.

I.

Concern about the political education of members of a community is not new, and its presence throughout history can be detected in the works of the most notable scholars of politics in each era. In general, learning about the rights and duties that derives from membership of a political community, such as participation in public or in defence, is conceived as an instrument to ensure its cohesion.

As Derek Heater³ has shown in detail, education for citizenship involves training or education that is inserted into an old concern, at least in the West. It originated in ancient Greece, and is a consequence of the requirements that are considered to emanate from a political system, democracy, developed in a specific political community, the polis or city-state. Plato and Aristotle devoted to this system long passages from their works (in *The Laws*, *The Republic* and *Protagoras*, the former; in *Politics* and in *Nicomachean Ethics*, the latter), and they understood that the training of those involved in political life of the community (that is, the citizens) was essential to ensure its very survival, as well as the establishment and maintenance of the bonds among them. This idea persisted during the Roman Republic, when the sense of citizenship became less active than at the time of the Greek polis; that is, when the need for externalization of political participation in institutions yielded in intensity and a conception of citizenship as a legal status, that is, as a set of legal rights and duties, was established. In *De Legibus*, Cicero referred to this education, pointing out that there was a time when children were forced to study the Twelve Tables, or by Plutarch, who wrote an essay on the education of children.

But the importance of the political education of members of a community persists even when that community is not articulated in a democratic political system and its members cease to be citizens and become subjects. So it was during imperial Rome and during the Middle Ages, in which the political organization of the Empire survived, serving as a cover to a multitude of non-democratic urban but mostly rural political communities. It also persists throughout modernity, in authoritarian or absolutist nation-states. At such times, and in light of the works of Hobbes himself (especially in Chapter 30 of *Leviathan*), the education that was required sought to ensure the unity of the sovereign, and although it is not an education for democratic citizenship it is a political education, and it was for the elites. Nor is such an education for the masses neglected, although it was the Christian Churches who carried it out, as part of their social care and through their ritual celebrations. This is a dynamic especially noticeable in Spain, and that fact was strongly influenced by the widespread poverty and helplessness of large sections of its population, until almost the last decades of the twentieth century.

Education for citizenship will be particularly important for the development of liberal states. Most of them being the result of political revolutions, especially since they are formed on new collective political identities (for example, the USA), they needed to encourage the common bonds of their inhabitants, and demanded them a new political at-

³ See Heater, Derek., *A History of Education for Citizenship*, Routledge, Londond and New York, pp. 11-151.

titude: not submissive, typical of absolutist states, but of greater participation in political affairs. The writings of leading thinkers in these times also reflected this concern for citizens' political education: Kant, Burke, Rousseau, Turgot, Condorcet, Jefferson, Adams, Dewey, James and John Stuart Mill, Tocqueville, the English Chartists, Fichte, or von Humboldt.

Consequently, political education, broadly speaking, and education for a more or less democratic citizenship, more particularly, as a type or subspecies of political education linked to a specific political system, is not a new issue, and it comes wrapped in controversy, for various reasons. One such reason is that every time the political system of a particular human community is changed, it raises the problem of how to maintain the common bonds of its members and the need to develop education that ensures those bonds and the fulfilment of the duties and rights that the new political system of the community sets for its members.

In turn, these controversies could basically be grouped into two: one refers to the contents that this training should have, and here, again, there is an old discussion of whether it should be a matter apart from others, whether this formation is given through subjects such as history or language (subjects that will gain methodological and thematic autonomy, especially with the formation of nation states), or whether or not it is to be attached or included, in some way, to a religious and an already-implemented moral education (in the West, this is usually Christian, for reasons of historical dominance), or a specifically civic or non-religious (secular or secularized, in any case) morality, including the learning and exercise of certain civic virtues. The other controversy concerns who or what should provide it. The State, the family or religious institutions are those that, in general, have competed for this role, a competition that has been developed in the context of the old duality between public and private. Thus, contrasted to the institutionalization of education for citizenship that characterized the Greek polis, the family enters the scene during the Roman era and plays an important role in shaping the citizen in Rome. Likewise, the Church participates in political education through its schools but also from the pulpit, where it can preach cohesion and social harmony as well as obedience to the authorities, or rather, encourage rebellion.

In any event, it is undeniable that the intervention of the modern state in education and the development of educational policy, in citizenship or other subjects as part of a wider cultural policy aimed at forming a national culture is connected to the strengthening of nation-states. At least, recognized studies on these topics, such as Benedict Anderson⁴, Eric Hobsbawm⁵ or Anthony Smith⁶ have indicated as much. And this is not only because it serves to encourage a particular attitude among citizens/subjects toward

⁴ Anderson, Benedict, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism* (1983) (Spanish version used: *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*, trans. by E. L. Suárez, FCE, México, 1993).

⁵ Hobsbawm, E, *Nations and Nationalism Since 1780: programme, myth, reality*, 1991 (Spanish versión used: *Naciones y nacionalismo desde 1870*, ed. Crítica, Barcelona, 1998).

⁶ Smith, Anthony, *National Identity*, (1991) (Spanish versión used: *La identidad nacional*, trans. by Adela Despujol Ruiz-Jiménez, Trama editorial, Madrid, 1997).

the public sphere (that is, active participation or passive submission and obedience), but also because it helps shape national identity. And in this respect, the explanation of Anthony Smith⁷ is particularly interesting, because he sees two archetypal ways to build that identity: around legal concepts such as the people, territory, sovereignty, subjection to common laws and the enjoyment of rights and duties; or around ethno-cultural aspects, in which race, religion and language are very important. Arguably, the first case is closer to ensuring that the national community constitutes a more democratic civil society than in the second case.

Most Western nation-states are a hybrid shaped by both ways of forming national identity. These two forms, as well as the fact that both overlap, explain the presence and development of certain subjects, such as language, history, or even legal content where memorization of constitutional texts was an essential part. Through them, the ethno-cultural and legal-rational elements of which national identities are composed are transmitted, in an often inextricable unity, and sometimes with perverse results, since the rationality of modern law and its science can be used to legitimize the political exclusion (even elimination) of individuals of other races or social classes, or different sex or sexual orientation. In any case, political education does not, therefore, necessarily mean, education for citizenship. This depends on the political system of each community.

On the other hand, we should not forget that national identity and political education are not only sustained at the educational level, but the arts, music, literature, painting, etc. also contribute to them, as well as festivals and celebrations that encourage meeting and celebrating together the milestones of a common past, which are recalled in order to extol it. These aspects were already considered in antiquity, which also noted the importance and utility of citizens' military training, not only for the defence of the city but also to establish ties of solidarity among them. And they were considered and reinforced again in the modern age and in contemporary times. As Heater reminds us, Plato, Aristotle, and Rousseau attached great importance to these events. Today, the celebration of historical anniversaries still has a serious role to play in promoting cohesion among members of a political community, at the state, supranational or sub-national level. The whole community participates in the anniversary of the emergence, consolidation or change in a state's political system (celebrating independence, victories in battles over other states, revolutions, reunifications, etc.), and these celebrations are developed in all nation-states, on regular basis.

II.

Alvarez Junco has analyzed in his essay *Mater Dolorosa*⁸, how the Christian Church, later the Catholic Church, has played a leading role in the shaping of Spanish national identi-

⁷ See Smith, *op. cit.*, pp. 68, 69, 77 and 78.

⁸ See Álvarez Junco, José, *Mater dolorosa*, Taurus, Madrid, 2001, pp. 31 and ff.

ty. In fact, the clergy were the first to build that identity when the Spanish state still did not exist. The first manifestations of the construction of a collective Hispanic identity date from the re-conquest by the Catholic Monarchs (Isabel and Ferdinand) of the territories that formed Al-Andalus. This stage was presented as a type of crusade of the previous monarchs, Christian by religion, against the invasion of the Muslims.

Moreover, the Church undertook the role of educator of the national identity, due to the inaction and lack of interest in this aspect showed by successive governments, which did not appreciate the importance of educating the people for national cohesion. But in this role of educator, and as Carolyn P. Boyd recalls⁹, the Catholic church would head not only the rejection of other religions, but the repudiation of secularizing thought such as rationalism and liberalism, and political systems as democracy, establishing the idea that they conflicted with the Spanish identity and considering them as anti-national foreign heresies. This argument should be stressed since it was the foreign nature of democracy and liberalism that the Falange and, in general, the Franco regime highlighted¹⁰. And during the turbulent nineteenth century, neither conservative politicians nor Catholics accepted the idea of a state built around the people, above the crown or the church. But neither did moderate liberalism, which considered this idea as somewhat subversive.

Therefore, Spanish national identity was not consolidated around a democratic state or around the citizen participating by means of the parliament in public life, in which the virtues of a citizen were cultivated as such. And this dynamic was not broken with the Constitution of 1812, when it came to sketching out a unitary national community to put an end to the plurality of political and legal systems that still lingered.

In the discussion in the parliamentary sessions that led to the drafting and adoption of 1812 Constitution, we can detect, however, efforts to: a) build that unitary nation, against the legal privileges of the nobility and even the Catholic Church itself, and this in a historic moment when the struggle for independence began in some of the American colonies; b) make the constitution the axis of that unit; c) include, in pursuit of these goals, the ideas and political constructions coming from France, that is, the invading state with which Spain was at war (for example, that sovereignty resides in the nation, not the monarch, the primacy of the constitution, the political objectives of general interest and happiness, equality before the law, a bill of rights, etc.), and try to include them without affecting the patriotism of their supporters or the Spanishness of the constitution; d) make all these new elements, in which underlay a secularized vision of law and politics, able to coexist with the Catholic character of the Spanish nation, which 1812 Constitution did not renounce.

⁹ Boyd, Carolyn P. *Historia patria: politics, history, and national identity in Spain, 1875-1975* (1997), Princeton University Press, (Spanish version used: *Historia Patria. Política, historia e identidad nacional en España: 1875-1975*, ediciones Pomares-Corredor, Barcelona, 2000, pp. 61, 98 and ff.).

¹⁰ See Saz, Ismael, "Orígenes, desarrollo y crisis del fascismo español", *Revista de Estudios Políticos*, N° 50, 1986.

Semanario Patriótico (a newspaper that had emerged from the gatherings held in Manuel Jose Quintana's house and that included a section with parliamentary chronicles from N° 33, 22 November 1810), reported those sessions of the Cadiz Parliament that ended up with the passing of the 1812 Constitution. But *Semanario Patriótico* was also itself an important means to educate Spanish people politically¹¹. This is not strange if we bear in mind that one of its writers during those months, Manuel José Quintana (the other was Juan Álvarez Guerra), played a fundamental role in the design of the education system (never put into practice). He wrote an important report, following the famous Rapport of Condorcet. And as in Condorcet's, it is also possible to find the link between patriotism, education, Enlightenment and political liberalism in Quintana's report¹².

In *Semanario Patriótico* were brought together the arguments with which the deputies, particularly the liberals, tried to design the nation as a political unity founded on the constitution created by its representatives gathered in a Parliament. The nation is above the various groups and their specific interests, and is seeking a common or general interest. Thus, and from these assumptions, it is argued that political representation is not the representation of specific interest, but the general interest. There cannot be therefore an interest other than that of the nation, in which sovereignty resides, and not in the king. Of course, the idea of Spanish nation continues to be, somehow, a metaphysical idea that seems to precede the constitution. But for the first time, the importance of rational human laws to organize the nation as a political community at the service of the general interest, common happiness and civil and political rights, and was noted and defended to guarantee the continuity of national unity based on these tenets. And it meant that the nation was linked to a parliamentary system, inasmuch as the constitution had to be a parliamentary creation. Undoubtedly, it also meant that the parliamentary system would have taken the place of religion.

In this regard it should be noted as well the desire to ensure the unity of Spain against the attempts of independence coming from the American colonies. And those attempts were attributed to Napoleon's machinations¹³. Here I would highlight how *Semanario Patriótico* emphasized that this unity depended on elements that are also typical of the liberal-democratic doctrine and utilitarianism, such as social agreement, or when they said that the happiness of the nation was the reason why the government exists¹⁴, as fi-

¹¹ In a form of peace treaty between liberals and serviles (that is, the defenders of absolutism) proposed in *Semanario Patriótico*, N° LXXIII 29 August, 1811, p. 128, we can read: "The Liberals have exclusive right to write papers, and any other kind of political writings to instruct the people in their true rights, and make war on abuse and concerns".

¹² The content of Quintana's report and its relationship with Condorcet's report was studied by Salguero Salguero, Manuel, "Ilustración y liberalism en la Constitución de Cádiz. El patriotismo liberal de Quintana y su Informe", in M. Escamilla and J. D. Ruiz Resa, *Utilitarismo y constitucionalismo: la ocasión de 1812*, Dykinson, Madrid, 2012, pp. 163-211.

¹³ This was argued in *Semanario Patriótico* N° 7 February 1811, N° LXVIII 25 July 1811 and N° LXIX 18 August 1811.

¹⁴ See *Semanario Patriótico* N° LXXIV 5 September 1811, page 152: "Let's ask Nature the question, and it will tell us that when men get together in society, they have no other goal than their happiness; and if society has legitimate rights on its members because of the goods which are guaranteed by its creation".

nally Article 13 stated. At this point, and despite the French influence (or, indeed, to diffuse the influence of the enemy), *Semanario Patriótico* tried to prove that it was possible to find Spanish fundamental laws which recognized civil and political freedoms of citizens, as in the medieval kingdoms of Aragon or Castile. Moreover, the newspaper's editors tried to rehabilitate the comunero Juan Padilla, who defended the power of the Parliament against Charles V¹⁵.

They also defended the use of the word constitution because "it, by itself, distinguishes the rational association of free men from an aggregation of stupid and vile slaves". And they did it against those who rejected it saying that it was unknown in the Spanish past¹⁶. In any case, it was argued as well that, although the word was not used previously, it was well known that a state needed fundamental laws that were the basis of their association, and its current use was defended because it was a project that enabled recent advances to be incorporated and, at the same time, removed, the immutable principles of those fundamental laws of the past: "the method and arrangement are new, but certainly the substance is ancient and national"¹⁷. They intended to connect somehow, with the political institutions that already existed in Spain's past, and had not come from France¹⁸.

Against French invaders, the liberals wanted to be considered good patriots, within a socio-political context like the one that framed the drafting of the Cadiz Constitution. Then, when liberal deputies and intellectuals defended constitutionalism and utilitarianism, which had triumphed in France, it made them appear as "traitors", "heretics" and "atheists". These names could not be understood if Spanish identity had not been so intensely connected with the Catholic religion, to the point that they seem the same thing; or if the defence of civil and political freedom was not to be identified as French¹⁹. But liberals did not renounce religion completely, and fended off such criticism saying that they resisted the French, among other things, "because of religion"²⁰. And fighting back, they said that the real suspects of francesismo (francophile) are those who call the liberals heretics, atheists or libertines, without proving it; and this was because they were discrediting the true patriots, stoking the fire of discord as Napoleon really wished²¹. At

And page 153: "No society has ever been able to give to their chiefs or representatives the right to be unjust, to subject [society] to their particular whims (...): they are the repositories of social agreement, not to destroy or rape it but to keep and defend it".

¹⁵ See *Semanario Patriótico*, N° LXXXV, 21 December 1811, pp. 409-417, and N° LXXIV 5 September 1811, p. 148 and ff.

¹⁶ See *Semanario Patriótico*, N° LXXIV 5 September 1811, p. 148.

¹⁷ See *Semanario Patriótico*, N° LXXIV, 5 September 1811, pp. 148 and ff., p.151 for this quotation.

¹⁸ Moreover, *Semanario Patriótico* N° LXXIV 5 September 1811 says, on page 155, that Constitutions fell in France, "not because they were mere speculative metaphysical theories, but because it was impossible for any political reform to survive in a nation demoralized, frivolous, vain, inconsequential, extreme in their passions, stirred within by a thousand factions and parties, and exalted and violated with an ongoing war overseas".

¹⁹ *Semanario Patriótico*, N° LXVIII 25 July 1811, argued "that the true and impartial patriot (...) is not French because he defends civil and political freedom against Napoleons".

²⁰ See *Semanario Patriótico* No. LXXIV 5 September 1811, p. 157.

²¹ See *Semanario Patriótico*, No. LXXIII 29 August 1811, p. 129. We must say that constitutionalism and

this point, *Semanario Patriótico*'s editors argued, „independence, Catholic religion, monarchy, Fernando VII and good governance, are universal vows of the Spanish, and those vows should be the bases which any constitution presents. On those vows are founded the project Parliament is discussing, and therefore there is no need to repeat or to prove that this plan is accommodated to our situation and our customs, that is, generally speaking, in accordance with the wishes of the nation“²². Although these proclamations showed an effort to harmonize the tenets of constitutionalism, liberal democracy and a supposed Spanish essence based on religion and monarchy, they were unfortunately of little use, as history would show.

The lack of unity was the great concern of the editors of *Semanario Patriótico*: they see discord and disunity, which „gives safe conduct to the government and individuals to act according to their private interests, disregarding the general interest of the state“²³. But now, they thought, the new constitution would guarantee that unity²⁴. It would re-shape the Spanish political identity, highlighting the primacy of national sovereignty and its fundamental laws in the Spanish essence, not as a foreign influence but as a natural part of it, as historical events had proved. And the following step should be to ensure that all Spaniards knew that. And this takes us to the field of political education, as happened with Quintana.

The link between national identity, political education and constitution was so evident to him that he defended that any Spaniard who loves his country will study the Constitution²⁵ (to which Spanish people are required to be faithful, according to the Constitu-

utilitarianism were not concepts only borrowed from French, but Bentham's influence must be highlighted, for example, on Ramón Salas y Toribio Núñez, and, generally speaking, we should remember the anglophilia of the Count of Toreno, José María Blanco White and Manuel José Quintana (this may explain his opinions about constitutions and French, reflected in *Semanario Patriótico*). See Swartz, Pedro, "La influencia de Jeremías Bentham en España", *Información Comercial Española*, 1976, pp. 37 and ff.; Escamilla, Manuel, "Bentham en Espagne, via la Suisse et la France", in Emmanuelle De Champs and Jean-Pierre Cléro, *Bentham et La France: Fortunes et Infortunes de l'Utilitarisme*, Oxford, 2009, pp. 143 and ff.; and "Bentham en Cádiz. Apuntes previos a un estudio, en M. Escamilla and J. D. Ruiz Resa, *Utilitarismo y constitucionalismo: la ocasión de 1812*, Dykinson, Madrid, 2012, pp. 113-146. We should bear in mind that Bentham knew the Cadiz Constitution and even wrote some texts about it during the liberal triennium of 1820-1823, namely "Letter to the Spanish Nation, On a the proposed House of Lords" (1820); "Observations on Judge Advocate Hermosa's Panegyric on Judicial Delays; on the Occasion of the Impunity as yet given by him to the loyal Authors of the Cadiz Massacre, a counterpart to the Manchester Massacre: explaining, moreover, the Effects of secrecy in judicature", and "Letter to the Portuguese Nation, on antiquated Constitutions; on the Spanish Constitution considered as a Whole, and on certain defects observable in it; in particular, the immutability-enacting, or infallibility-assuming, the non-reeligibility-enacting, the sleep-compelling, and the bienniality-enacting clauses". All these texts were collected in *Three tracts relative to Spanish and Portuguese Affairs; with a continual eye to English Ones*, printed in London by William Hone in 1821, now available at http://www.ucl.ac.uk/Bentham-Project/publications/works_in_progress/spain_portugal. There, you can find Bentham's other writings about Spain and Portugal, such as *On the Liberty of Press, and Public Discussion*, and *Letters to Count Toreno on the Proposed Penal Code*.

²² See *Semanario Patriótico*, N.º. LXXV 12 September, 1811, p. 171

²³ See *Semanario Patriótico*, N.º LXIX, 18 August 1811, p. 30.

²⁴ See *Semanario Patriótico*, N.º LXIX, 18 August, p. 36.

²⁵ See *Semanario Patriótico*, N.º. LXXIV, 5 September 1811, p. 149.

tion itself), and that people must be educated in their duties. However, the 1812 Constitution would not bring together an exhaustive list of rights and duties (which, according to *Semanario Patriótico*, could have been in order to be different from French Constitutions, which included such lists). But finally, the 1812 Constitution ended up setting out a really comprehensive list of duties (Articles 6, 7, 8 and 9, relating respectively to the obligation to love the motherland, to be faithful to the constitution, and to contribute to the public finances and the defence of Spain)²⁶, but not a list of rights. To the writers of *Semanario Patriótico*, illustration of citizenship is essential because patriotism, the speed and robustness of the defenders of a political community are not enough, it is used to be in ancient peoples, but it was necessary to disseminate ideas like the respect for labour and the professions or the inviolability of private property, all in relation to the common good of civil equality before the law and in access to public office²⁷.

Somehow, it was admitted that the political education of citizens was a very important aspect for national unity and the development of a new type of political community. This community had to be independent from the invader but also empowered to hold sovereignty, which no longer relied on the crown. Therefore, patriotism had to be reinforced around these elements. And in this regard, during the parliamentary sessions that discussed Article 366 on religion and political education (17 January 1812) the deputies adopted, without discussion, that public education should be directed to form a single national and permanent character, so that laws, but also religion, were uniform (eventually, and as Anthony Smith had pointed out, there are two different classes of elements, rational and ethical, to sustain this nationalism: on one hand, laws; on the other hand, religion).

However, typical elements of liberalism and utilitarianism that are evident in the 1812 Constitution did not prevent that the Catholic religion from being considered as the main shaper of Spanish national identity. This conclusion is clear from Article 12, „The religion of the Spanish nation is and will be forever Catholic, Apostolic, Roman, the only one true religion. The nation protects it by wise and just laws, and prohibits the exercise of any other”. We must remember as well that this article was adopted by acclamation, as *Semanario Patriótico* pointed out²⁸. Nor had there been any discussion during the parliamentary sessions of Article 366, „In all the peoples of the [Spanish] monarchy will be established primary schools, where children are taught to read, write and count, together

²⁶ This absence was regretted by the writers in *Semanario Patriótico* No. LXXV 12 September 1811, p.172, thinking precisely about political education, when they wrote in their chronicles about parliamentary sessions, “Some newspapers have already noticed this lack judiciously and endeavored to supply it: but whatever may be the merit of this particular work, it cannot never, not for public instruction, or for the respect that an object of this class deserves, compare to what would result if the primitive conditions of the social agreement had been formally recognized by the parliament of the Spanish nation. What does it matter if the French did it in this way in their ephemeral constitutions? This thought is not theirs; they took it, but changing the drafting, from the constitutions of the United States of America; and the first sign that Bonaparte gave about his tyrannical designs was the omission of a bill of rights in the consular constitution”.

²⁷ See *Semanario Patriótico*, No. LXXVIII, 3 October 1811, pages 241-248.

²⁸ See *Semanario Patriótico*, No. LXXVII 26 September 1811, page 226.

with the Catechism of the Catholic religion, which shall include a brief exposition of civil obligations“. Certainly, other references to the Catholic religion were not included in the final text: for example, among the things that the nation was required to preserve and protect by wise and just laws, only civil liberty, property and all legitimate rights of individuals remained. It was also not considered necessary to include being Catholic among the conditions for foreigners' acquisition of Spanish citizenship (article 19), but because being Catholic to become Spanish was something the deputies took for granted, so they considered it superfluous to insist on it. It meant therefore a final recognition that being Spanish is being Catholic.

The confluence of all these contradictory factors announces the difficulties -and the final failure- of the task that some deputies of the Cadiz Parliament undertook in order to build a unified national identity beyond crown and the Catholic religion. Moreover, they had to do it in a war context, where the enemy was the nation from which they had imported many of those progressive elements. But let us remind ourselves of the efforts made to underline that many of these elements were already in the past of Spain. All this happened within a socio-cultural environment impregnated by traditionalism and Tridentine Catholicism, which had particularly permeated the numerous lower classes. The political education of these classes, scant at best, had always been (and would continue to be during the following centuries), in the hands of the Catholic church, through its schools and liturgical activity. By means of them, it developed the political education within its faith community, which was traditionally and historically the Spanish nation as a whole. And this meant that the defenders of the new ideas were, actually an intellectual elite that, although very active in shaping the Constitution, was also a minority labelled as antipatriotic, traitor to the Spanish nation and heretical. Finally, it should be noted that the majority of the population identified themselves primarily with the Spanish crown, in exile, rather than the liberal ideology that those deputies and intellectuals sought to reflect in the 1812 Constitution.²⁹ And the Spanish crown was presented as a typically Catholic institution, which did not necessarily imply that the relations between crown and church were always smooth; especially if we take into account that the Spanish crown never hesitated to collect money from the Church's assets to develop its various policies of territorial expansion³⁰.

III.

Despite all these paradoxes (or precisely because of them), there was a political education in nineteenth century Spain. It ran through the liberal press, with newspapers like *Seminario Patriótico*, which tried to instruct their readers and create a “public opinion”. But

²⁹ Álvarez Junco, *ibidem*, pp. 119 and ff.

³⁰ See Callahan, William J., *Church, Politics and Society in Spain, 1750-1874*, President and Fellows of Harvard College, 1984, (Spanish version used: *Iglesia, poder y sociedad en España, 1750-1874*, trans. by Angel Luis Alfaro & Jesús Izquierdo, Editorial Nerea, Madrid, 1989).

it also ran through political catechisms. They were being developed even before the adoption of the 1812 Constitution, and continued to exist during other later constitutions.

The political catechisms were texts composed of short questions and answers, which were displayed in churches. They were an oral teaching tool, aimed at extending political education among an almost entirely illiterate Spanish people. Capitán Díaz reminds us³¹, that the expression *katechein*, which comes from Greek, means instruction by word of mouth. To this a structure in the form of short questions and answers is added.

Indeed, the methodology of the catechism played a leading role in the process of political education, and its existence in Spain was due to French influence. They were very present in France throughout the public education policy of the constituent assembly period and for years later. The revolutionaries saw them as a means of political education for the common people after the revolution, - although they arose before, addressing issues such as convening the Estates General and how the three estates should be represented³². The proximity to France meant that these texts were known early in Spain.

The first Spanish political catechism of which we have news dates from 1808 and is anonymous. Its title was *Catecismo civil y breve compendio de las obligaciones del español, conocimiento práctico de una libertad y explicación de un enemigo, muy útil en las actuales circunstancias, puesta en forma de diálogo*, (A Civil Catechism and brief Compendium of the obligations of the Spaniard, practical knowledge of a freedom and explanation of a foe, very useful in the present circumstances, set out in the form of a dialogue) but its poor political content shows it is not really a political catechism. In 1809 *Catecismo Civil de España en preguntas y respuestas*, (the Spanish Civil Catechism in questions and answers), was published by the Supreme Council during the French occupation. Both catechisms defended of the Catholic religion and King Ferdinand VII and attacked the French invaders and Napoleon. But the *Catecismo Católico-Político que con motivo de las actuales novedades de la España, dirige y dedica a sus conciudadanos, un sacerdote amante de la religión, afecto a su patria, y amigo de los hombres* (Catholic-Political Catechism by reason of the current news from Spain, directed and dedicated to his fellow citizens, by a priest lover of religion, affection for his country, and a friend of men) is more political. This is a text of 1808, which shows the influence of the *Almanach du Père Gérard*, 1792. However, the Spanish text still shows a predominantly religious bias, while supporting civil liberty and equality before the law.

These early Spanish political catechisms, published between 1808 and 1810, appear to mould the Spanish national identity and patriotism on the Catholic tradition, the monarchy and resentment towards the French invaders. They are also anonymous, probably due to the upheavals of that time. But since 1810, the catechisms show an increasingly political content, defending the submission of the monarchy to the law, such as the *Catechism of civil doctrine*, by Juan Andres Moya Luzuriaga, which appeared in 1810; or in

³¹ See Capitán Díaz, Alfonso *Los Catecismos Políticos en España (1808-1822) Un intento de educación política del pueblo*, Caja General de Ahorros y Monte de Piedad de Granada, Granada, 1978, p. 57.

³² See Sortés Elizalde, M. Ángeles, "Catecismos políticos e instrucción política y moral de los ciudadanos (siglos XVIII y XIX)", *Educación XX1*, 2009, p. 204.

1812, the Catechism entitled *Instrucción familiar, política moral sobre el origen naturaleza, propiedades, derechos y obligaciones de la sociedad civil, que comúnmente se llama estado; y de los que corresponden á los ciudadanos*, (Family instruction, political morals on nature of origin, properties, rights and obligations of civil society, commonly called a state; and that of citizens), written by Canon Joseph Salaba y Blanco, which was banned by Ferdinand VII, since it considered the monarchy as a form of republic.

In 1812 there also appeared *Catecismo político arreglado a la constitución de la monarquía española: para ilustración del pueblo, instrucción de la juventud, y uso de las escuelas de primeras letras* (A political Catechism arranged according to the political constitution of the Spanish monarchy: for the enlightenment of the people, the education of youth, and use in primary schools), written by Joseph Caro Sureda, which was even translated into French. In 1813, the catechism *Lecciones políticas para el uso de la juventud española*, (Political lessons for the use of Spanish youth), authored by the priest Manuel Cepero, was reissued and updated during the period 1820-1823. In the French edition, Joseph Caro Sureda presented the Cadiz Constitution as a legacy of the ancient liberties and institutions of Aragon, Castile and Navarre rather than as a consequence of the French legacy³³

The Spanish political catechisms continued to develop between 1810 and 1814, the year of the restoration of Ferdinand VII's absolute monarchy, and reached maturity during the liberal triennium (1820-1823), when they even surpassed the French, too long and complex for the structure of the catechism. This is the stage when the contents are closest to political education, with many didactic explanations about the nation, sovereignty, law, constitution, separation of powers, liberty or property. Subsequently, political catechisms were also developed to explain other Spanish political texts of the nineteenth century (Royal Statute, the Constitutions of 1837, 1845, 1869, or that of 1876), which would eventually be integrated into the educational system³⁴.

IV.

The existence of these political catechisms did not break, however, the dynamic that glued together Spanish national identity, traditionalism and Catholicism, which ended by affecting the scope of the liberal and utilitarian doctrines in nineteenth-century Spain.

Moreover, the Cadiz Constitution was in force for short periods of time, insufficient to undertake the kind of educational policy that it sought to achieve, paradoxically, through one of its main opponents, the Catholic Church itself. Instead, national cohesion around a common religion was consolidated in Spanish constitutionalism through the successive constitutions of the nineteenth century, a Catholic confessional state being the natural consequence.

³³ See Sortes Elizalde, *op. cit.*, p. 212.

³⁴ See Sortes Elizalde, *ibidem*, p. 214.

Thus, Article 11 of the Constitution of 1837 (an article, included in Title I, which under the heading “Of the Spanish,” delimits who may be understood as such identity), states, “The nation is obliged to maintain the worship and the ministers of the Catholic religion professed by the Spanish.” Similar wording is also found in Article 11 of the Constitution of 1845 (also included in Part I, “Of the Spanish”), which explicitly recognizes the confessionalism of the State, “The Religion of the Spanish nation is the one, Holy, Catholic, Apostolic. The State is obliged to maintain the worship and its ministers.” Even Article 21 of the 1869 Constitution, adopted after the revolution that expelled Queen Isabel II of Spain, follows the same line. This article, included in Title I, which now adds “rights” to its name (“Of the Spanish and their rights”), which is an important nuance, says: “The nation is obliged to maintain the worship and the ministers of the Catholic religion. Public or private exercise of any other religion is guaranteed to all foreigners living in Spain, with no limitations other than the universal rules of morality and law. If some Spaniard professes any other religion than the Catholic, the same provisions of the preceding paragraph apply to them.” We see that although the recognition of Catholicism as a religion of the Spanish state disappears, it is considered to be that of the majority, and that only “some” Spanish profess other religions, whose practice is guaranteed. But this text does not consider being catholic as something that all Spanish are naturally.

The educational policies of those years usually reflected the dominance of the Church in education. The already mentioned lack of interest shown by the political authorities in the people’s education, as well as the policies, encouraged this situation. The Church’s influence only found a counterweight by the state after the Restoration, when politicians of the time showed a growing interest in ensuring that cohesion through education, This was either through specific subjects, similar to Education for Citizenship (but given the Church’s opposition, they were called, for example, Notions of Law), or with subjects such as history³⁵. From this point, the state endeavoured progressively to control educational content, but was always opposed by the Catholic Church and the limit of the Moyano Act, in force for many years. It gave the Church the power to control educational content, possibly to compensate it for the loss of its property after the confiscation policies. But the state was also often faced with the opposition of parents, who in addition to religious reasons put forward economic or pragmatic reasons. That is, they consider that their children’s education should be directed primarily to the search for well-paid, secure jobs, and not their development as individuals or to encourage their commitment to the public sphere or the improvement of the society in which they live.

Already in the twentieth century, apart from the parenthesis of the 1931 Constitution, the defence of a Spanish essence built on a common religious tradition was intensified. This occurs during the monarchy, the dictatorship of Primo de Rivera and in Franco’s regime. Because of their proximity in time, and the intensity with which this idea was transmitted to the Spanish society, it is worth noting how the Spanish collective identity essentially rested on the Catholic religion during the thirty-eight years of the Fran-

³⁵ See Boyd, C. P., *op. cit.*, p. 61.

co dictatorship, despite being supported by not-so religious totalitarian ideologies such as national syndicalism, unlike Primo de Rivera's Falange. It is also worth remembering this period since many of the ideas then transmitted may persist even in our present-day society. Again the emphasis, compared to the previous stage of the Republic, which for a short period opened up a secular political education, was on the evocation of the medieval crusades of the Christian kingdoms and the foreign nature of democracy and political liberalism, as opposed to the patriotic essences of the Christian tradition. And specifically, Article 6 of the Fuero (Charter) of the Spanish People, 1945, stated, "the profession and practice of the Catholic Religion (sic, with capital letters), which is that of the Spanish state, shall enjoy official protection", and although indicating that no one will be harassed for their religious beliefs or for the private practice of their faith, this article continues, "Ceremonies and external manifestations other than that of the Catholic Religion will not be permitted." And, as mentioned, festivals and public meetings are very important for the cohesion of political communities. During this period, the traditional Catholic confessionalism of the Spanish state was emphasized, but especially interesting is how the Law of Principles of the National Movement of 1958 stated the inseparable connection between Catholic religion and Spanish identity, in section II, "The Spanish nation considers it a mark of honour to obey the Law of God, under the doctrine of the Holy Catholic, Apostolic and Roman Church, the only true faith and inseparable from the national conscience which will inspire its legislation."

The education of the new generations in the principles of Franco's regime and this conception of national identity was extended to the general population by means of a popular culture, the development of events and public ceremonies and training courses on national spirit. The memory of the fateful indoctrinating character of these activities has raised the suspicion that even now the current democratic Spanish state commits a similar indoctrination, now in relation to democracy, because the Law of Education introduced the subjects of Education for Citizenship in Schools. Obviously, political education should not lead to indoctrination in a community that defines itself as democratic. But it should be understood that a training in the basic contents without which one could not speak of democracy is not indoctrination. Beyond the foregoing consideration, any suspicion that a democratic state indoctrinates its citizens should give rise to appropriate examination. However, some of the contents of the subjects in Education for citizenship have been challenged. Among them are those relating to respect for individual autonomy, pluralism and differences, which seem to have this basic character in the definition of a modern democratic system.

V.

It could be argued that, in Spain, Catholicism became a key element of Spanish national identity, serving to consider all modernizing and secularizing desires as contrary to that identity. Its role has been virtually uncontested in those key moments in which political changes demanded a certain unity of the population, compared to the political au-

thorities' lack of interest in the education of the people and the unity that it could provide to the community. And this is so even in times of political instability that has dominated large periods of Spain's history, with traumatic changes of political regimes or dynasties or groups in office, with alterations in its territorial dimensions and the increase of various ethnicities and cultures in the population. Its importance in Spanish life has also contributed to the scant development of political liberalism in Spain, its conservatism and its distrust of the lower classes. These classes were generally neglected, if not despised, by their rulers, whatever their political party was. This attitude created a gap between people and government filled by the Catholic Church, which situated itself as the intermediary between the other two. Thus, it developed assistance and support that the people demanded of its governments. And the 1812 Constitution was unable to reverse this situation. Governments neglecting their duties, the discourse about the Catholic identity of the Spanish people took place, and was maintained for centuries, not only by the religious authorities but also by the political, as they found it profitable to develop policies that sought to enrich the crown and certain social groups, rather than seeking the general interest. This essential Catholicism was also theoretically underpinned by dominant metaphysics, and especially thanks to Natural Law, which were predominant in schools of Law where jurists, civil servants and many politicians studied. It also became part of the social customs and the set of non-scientific knowledge that members of a community transmitted to each other, from generation to generation, without questioning it, because there was no other kind or source of knowledge in Spain for centuries.

And with such a powerful discourse, there was scarcely room for a democratic conception of social life, based on pluralism, tolerance and freedom, and on individuals' opinions, much less so when these elements were considered alien and even contrary to that identity. And despite this strong heritage and a past tainted with failed attempts to consolidate a lasting and stable democratic system, education policy after the 1978 Constitution did not introduce a specific subject of secularized political education in the educational system until the Organic Law of 2006. And, not surprisingly, this subject has been fiercely rejected by the Catholic Church, and the new conservative government has decided to eliminate it and include the learning of Catholic Religion.

In the discussion and criticism waged against education for citizenship (a debate and criticism legitimate in a democratic society), the Catholic Church, again as in the past, leads the opposition movement against a new state regulation of school curricula, being an area where traditionally it has held great power. To do this, it recovers some of the arguments it wielded in the past against state control of education, in what seems to be a new questioning of political authority, and it continues to insist on what it considers an unwarranted interference in educational content, and in the defence of academic freedom and religious freedom. But these are not liberal arguments put forward from a liberal-democratic conception of freedom of thought and conscience, but from a holistic conception of the universe, where rights are only mechanisms to fulfil religious duties, and accepting state interference to the extent that it suits its interests. It seemed that the Catholic Church in Spain had accepted democratic system and a new role within it, but

these facts show that it wants to recover its ancient influence on the Spanish political community, although it puts itself apparently within the system, when it demands religious freedom and the right the parents have to choose the moral education for their children. But actually, these demands are beyond the limits of the democratic political system because they refuse contents and principles that are basic for democracy, like pluralism or the constitution, as a fundamental law to rule social and political relationship. And they do it in the name of principles of Catholic Natural Law, which is still considered the law that should organize its religious community's social and political relationships, even above the Constitution.

Somehow, the Spanish state has until now not freed itself from the continuous questioning of the legitimacy of its authority (even if it is democratic) to which the Catholic Church subjects it. Its powerful presence in the Spanish educational system, safe for the time being from the cuts that have affected public education, is further evidence of the weight that this institution has still in Spain, and on the training of future citizens.

Constitutionalismo gaditano y diputaciones provinciales en las españas

Ignacio Ruiz Rodríguez, Madrid

I. INTRODUCCIÓN.

Es más que conocida nuestra posición, sobre la histórica relación existente entre la Metrópoli y las tierras de América, en relación al siempre polémico asunto de si se trataba de territorios que bien pudieran ser calificados como colonias o, al contrario, la se trataba de parte integrante de la Corona de Castilla, en una primer estadio, y luego fundamentalmente a partir de la Constitución de 1812 de España, tan España a como pudiera ser Madrid, Valladolid o Sevilla, y no porque lo diga este profesor, sino porque son infinitos los documentos jurídicos o no que de manera reiterada vienen a recordarlo de manera, todo ello sin perjuicio de que en determinadas ocasiones, fundamentalmente a partir del siglo XVIII con la llegada a Madrid de una nueva dinastía, por impregnación del término usado en Francia, comience a deslizarse tal calificativo cuando se haga referencia a la América Hispana. La Monarquía Hispánica fue históricamente plural, compuesta por una serie de territorios históricos que se fueron integrando en una misma Corona, pero ello en ningún caso vino a suponer que éstos se integraran también jurídicamente. Cada uno de ellos vino a conservar sus instituciones, derecho, lenguas, culturas, etc. Únicamente serían dos los elementos de vertebración sustanciales: el rey y la religión. Otra cuestión es que a partir de un momento dado, fundamentalmente tras los famosos Decretos de Nueva Planta, observemos un proceso que podríamos denominar Castellанизación de la Monarquía.

Por tanto la América Hispana fue, como hemos advertido, tan Castilla como la que más, la cual como consecuencia de su lejanía, especificidad, extensión, etc., vio nacer y desarrollarse un derecho, el Derecho Indiano, que en ningún caso supuso un detrimento de aquella Castilla Americana, sino, al menos en ocasiones, más bien todo lo contrario.

Adentrándonos en nuestras afirmaciones, ya con anterioridad al texto constitucional de Cádiz, en los inicios del proceso constituyente del mismo, cuando se estaba convocando a los representantes de los distintos territorios, para que se formara la Junta Central en España, se ponía de manifiesto el papel que se reservaba a los territorios americanos, así, en la Real Orden del 22 de enero de 1809, se decía:

“El Rey nuestro Señor D. Fernando VII y en su nombre la Junta Suprema Central Gubernativa del Reyno, considerando que los vastos y preciosos dominios que España posee en las Indias no son propiamente colonias o factorías como los de otras naciones, sino una parte esencial e integrante de la Monarquía Española, y deseando estrechar de un modo indisoluble los sagrados vínculos que unen unos y otros dominios, como así mismo corre-

sponderá la heroica lealtad y patriotismo de que acaban de dar tan decisiva prueba a la España en la coyuntura más crítica que se ha visto hasta ahora nación alguna, se ha servido declarar, teniendo presente la consulta del Consejo de Indias de 21 de noviembre último, que los reynos, provincias, e islas que forman los referidos dominios deben tener representación nacional inmediata a su real persona, y constituir parte de la Junta Central Gubernativa del Reyno por medio de sus correspondientes diputados”.

Por ello cuando, entre otras reformas y creaciones sobre el aparato institucional de España erigidos por la Constitución Española de 1812, nacían las provincias y las diputaciones provinciales, no sólo lo hacían en lo que hoy conocemos como España, sino que nacían para aquella España de la que formaban parte aquellos ciudadanos de ambos hemisferios.

Además, el legado de esta constitución de 1812 resultará notorio en la mayor parte de las repúblicas que se independizaron entre 1820 y 1830, sirviendo como modelo constitucional para sus nuevas cartas magnas, puesto que aparte de haber participado muchos de aquellos próceres americanos en su redacción, el texto de Cádiz estaba pensado, ideado y redactado como un proyecto global hispánico, liberal y revolucionario¹. Un ejemplo más: la más que conocida plaza *del Zócalo* de la Ciudad de México, en la cual se encuentran en la actualidad ubicadas la Catedral de la capital del país, así como el palacio Presidencial, se llama realmente Plaza de la Constitución, en honor a la primer texto de esta naturaleza en aquellas tierras, *La Pepa*.

II. LA AMÉRICA HISPANA Y LA GUERRA DE LA INDEPENDENCIA

Ya durante la segunda mitad del siglo XVIII, se había advertido por parte de las máximas autoridades de la Monarquía Hispánica cierta sensación de distanciamiento en los criollos con respecto a la metrópoli. Muchos de aquellos veían con creciente distanciamiento la figura de sus autoridades de Madrid. Además los ejemplos de los recién independizados Estados Unidos de América fue para aquellas élites un episodio que no habría de pasar desapercibido. Con todo, a principios del siglo XIX la Monarquía Española seguía

¹ Valga como ejemplo el de Miguel Ramos de Arizpe, quien en 1810 fuera elegido diputado por Coahuila, contribuyendo de manera destacada a lo largo de todo el período legislativo gaditano, exhibiendo sus ideas liberales. Sería detenido, el 10 de mayo de 1814, tras la vuelta de Fernando VII, a la par que se anulaba la Constitución y se disolvían las Cortes, siendo sometido a un riguroso juicio, acusado de traición al rey, y después de más de un año en las cárceles de Madrid fue trasladado al monasterio cartujo de Porta Coeli, en Bétera, a escasos 20 kilómetros de Valencia, en donde permanecería, sin condena, hasta que las clases populares valencianas lo liberaron, junto a otros presos políticos, con motivo de la proclamación de la Constitución de 1812 en Valencia y la derogación del régimen absolutista. Tras la independencia de México vuelve a su país y participa, muy activamente, en la comisión que elaboró el proyecto de constitución federal, en 1823, y aprobado casi íntegramente en 1824. Bajo el gobierno del presidente Guadalupe Victoria, de 1824 a 1829 fue ministro de Justicia, cargo que también ocupó de 1832 a 1833 bajo el presidente Manuel Gómez Pedraza. En 1842 fue diputado a Cortes Constituyentes por Puebla y miembro de la junta que surgió de las Bases de Tacubaya. Su defensa del federalismo le valió el sobrenombre de Padre del Federalismo.

siendo una potencia territorial, en donde *seguida sin ponerse el Sol*, extendiendo sus posesiones desde Europa a Asia, pasando por gran parte del Continente Americano.

Sin embargo, aquellos españoles americanos iban a aprovechar el inicio de la Guerra de la Independencia para hacer valer gran parte de sus pretensiones, entre ellas la de acceder al poder político. Habían alcanzado ya la cima del poder económico, ahora deseaban alcanzar esa nueva meta. Ciertamente, algunos de aquellos criollos habían madurado, incluso desarrollado, la idea de la emancipación de sus territorios con respecto a España, valga como ejemplo singular el de Miranda, pero en su inmensa mayoría la idea de la independencia no había todavía cuajado.

A pesar de la distancia, los difíciles acontecimientos que se vivían en aquellas tierras de Europa no tardaban en llegar a América. La vía principal era, obviamente, la de los navíos que continuaban surcando el Atlántico. Estos marineros informaron de primera mano, en ocasiones de manera adulterada o cuando menos con importantes lagunas, de la figura de Napoleón, de las Abdicaciones de Bayona, del rey José, del *Dos de Mayo*, de la Guerra de la Independencia, así como de otros muchos acontecimientos. Pero, otra fuente de información surgirá con mayor poder: los numerosísimos escritos, notas, oficios, cartas, etc., remitidos a los distintos virreinos por parte de la Junta Suprema Central y Gubernativa de España e Indias y, luego más tarde, por el Consejo de Regencia.

Resulta curioso observar, como nada más producirse esas citadas Abdicaciones de Bayona y desde aquella localidad francesa, Napoleón enviase sus emisarios a informar a las autoridades americanas de cuanto había sucedido. Estos embajadores del Emperador siempre llevarían una proclama como estandarte: la de recibir de manos del rey José I todos los beneficios de la Revolución Francesa, que tanta y tanta sangre había costado a los ahora ciudadanos franceses, de manera gratuita, pacífica, sin derramamiento de sangre. Era la gran aportación de esta nueva dinastía a los españoles. Sin embargo, a diferencia de lo esperado, los súbditos –que no ciudadanos– del rey Fernando no dudaron en despreciar tal regalo. Históricamente había habido dos elementos de vertebración de aquella tan compleja Monarquía Hispánica, el rey y la religión, y ahora más que nunca se pondrían de manifiesto. Fidelidad a Fernando VII a ultranza y ataques a Napoleón por haber obligado al Papa a coronarle como Emperador. Es por ello que estos comisionados de Napoleón, nunca fueron recibidos de manera pacífica, grata, cordial. El que tuvo suerte, simplemente, no fue ejecutado o cuando menos encarcelado².

Se había creado el mito de *El Deseado*, y así lo fue. Fernando VII fue un rey profundamente deseado por los españoles de ambos hemisferios, estando dispuestos a dar sus vidas por él. Lástima que luego devolviese el rey este inmenso sacrificio de manera tan ingrata.

Pero a América también llegarían los embajadores de la Junta Central, siendo éstos recibidos de manera muy diferente a los de Napoleón, como fue el caso del general Goyenche, recibido con toda exaltación en tierras del Río de la Plata, al grito de viva Fernan-

² Vid. Ruiz Rodríguez, I., *Entre Patriotas y Libertadores. La otra Guerra de la Independencia*, Madrid, 2008.

do VII. Un comisionado que fue recibido, curiosamente, por un virrey de origen francés: Santiago de Liniers. Previamente lo había sido por parte del gobernador de la Banda Oriental, el ultrarrealista Francisco Javier Elío, el cual advertiría a Goyeneche del potencial peligro de tener en aquellas tierras, al frente de tal inmenso virreinato, a un posible traidor, a un francés. Éste hecho, habría de ser el origen de una institución en principio ajena en aquellas tierras: una junta a imitación de aquellas que se estaban erigiendo en tierras de la España europea. Queda claro que las juntas en advocación de Fernando VII se habían erigido para, al menos en cierto modo, coordinar las acciones de los patriotas españoles contra los invasores franceses, al frente de las cuales se encontraría la Junta Central. Sin embargo en América no había guerra, no había ejércitos franceses. Entonces, ¿qué sentido tenía erigir una en aquellas tierras? La respuesta era simple, no se fiaba Elío de Liniers. Para ello usaría como elemento justificativo la recién creada Junta de Canarias, en donde tampoco había invasores. Era el 21 de septiembre de 1808, estamos ante la primera junta creada en América. Tras ella muchas otras irían surgiendo, en donde a diferencia de la de Montevideo, pronto observaremos como en su seno se desarrollarían los idearios emancipadores³.

III. LA JUNTA CENTRAL Y AMÉRICA. HACIA LA PROMULGACIÓN DE LA PEPA

La necesidad propia de la guerra, fundamentalmente de dinero y comida, hizo que desde la Junta Central se asegurara a los americanos que una vez resuelta la contienda, de la mano de Fernando VII, muchas de las tradicionales demandas de aquellos criollos serían concedidas. Cuestiones relativas a las reformas en la administración, legales, sociales, etc., forman parte del grueso de los informes, oficios, etc., que cruzaban el Atlántico. Se necesitaban medios con los que superar la guerra contra los invasores y no se estaba en disposición de negar aquellas demandas y enfrentarse a los que podían aportar unos recursos tan necesarios. Además, el control férreo que los franceses ejercían sobre tierras de España, en donde Cádiz se había convertido en el último reducto del patriotismo español, hizo que muchos pensarán en aquella terrible posibilidad de que también ésta ciudad cayese en sus manos, debiendo ineludiblemente trasladarse aquellos representantes a tierras americanas, tal y como ya lo había hecho tiempo antes la familia real portuguesa, que fijaron su residencia en El Janeiro⁴.

Pronto se habría de disolver aquella Institución. El desastre militar de Ocaña le había impregnado de inoperancia. Su sustituto habría de ser el Consejo de Regencia⁵, el cual

³ Vid. Ruiz Rodríguez, I., *La Junta de Montevideo (1808-1809). Entre la disidencia y la fidelidad a la legalidad*, en el Bicentenario de la gesta emancipadora, Madrid, 2010.

⁴ Juan VI de Portugal, apodado el Clemente, fue rey del Reino Unido de Portugal, Brasil y Algarve desde 1816 a 1822, de facto, y desde 1822 hasta 1825, de iure. Desde el año 1825 fue rey de Portugal, hasta su muerte acontecida en 1826.

⁵ La Regencia estuvo compuesta por cinco miembros, ninguno de ellos miembro de la Junta Central, y un representante de los territorios americanos. Estos fueron el general Castaños, los consejeros de Estado Antonio de Escaño y Francisco Saavedra, el obispo de Orense, Pedro de Quevedo y Quintano y, por par-

patrocinaría de primera mano las Cortes de Cádiz, en donde, obviamente, se daría la consiguiente representación a los territorios. Sin embargo, la necesidad de reunión de Cortes, a la mayor brevedad posible, la situación existente de guerra y la lejanía de los territorios americanos imposibilitarán, ciertamente, la asistencia de la totalidad de los representantes electos americanos. Para solventar este inconveniente, se arbitraría una solución relativamente fácil, que consistía en reemplazar a los no presentes por otros originarios de dichas tierras, que por cualquier motivo hubiesen fijado su residencia en la España peninsular, tal y como dice el siguiente texto:

“Para que las provincias de América y Asia, que por la estrechez del tiempo no puedan ser representadas por diputados nombrados en estas Cortes, la Regencia formará una Junta Electoral, compuesta de seis sujetos de carácter, naturales de aquellos dominios, los cuales, poniendo en cántaro los nombres de los demás naturales que se hallen residentes en España y de las listas formadas por la Comisión de Cortes, sacarán a la suerte el número 40 y volviendo a sortear estos solos, sacarán en segunda suerte 26, y éstos asistirán como diputados de Cortes en representación de aquellos vastos países”.

La participación americana en las constituyentes tuvo una significación muy activa, así representando apenas un veinte por ciento del total durante los casi tres años que duraron las sesiones llegaron a representar más de un tercio de la Mesa de la Cámara y sus diputados se alinearon en las filas más progresistas de las mismas, hasta el punto que en muchos aspectos los términos de americanismo y liberalismo se tornaban sinónimos, lo cual llevaba implícito una profunda contradicción que no se podría superar en los próximos estados independientes, y es el hecho de que la representación americana de raíz burguesa agraria hacía causa común con los liberales españoles, que defendían posturas propias de la revolución industrial o preindustrial, tales como transformaciones en la estructura de la propiedad agraria, el fin del esclavismo con la dolorosa excepción de los representantes caribeños, de tal manera que primaban aspectos ideológicos sobre claras realidades de estructuras social y económica. En gran medida, el origen de todo este posicionamiento lo encontramos, ciertamente, en los momentos anteriores a la promulgación de la Constitución, en un amplio conjunto de promesas realizadas por la Junta Central a aquellos que podían contribuir al sostenimiento de la guerra contra los invasores franceses. Éstos criollos habían ido adquiriendo a lo largo de los años un gran control sobre el poder económico, ahora deseaban controlar también el poder político, y nada mejor que este momento histórico para ello.

Profundamente revolucionario fue la confección del artículo primero, de aquella Constitución de Cádiz, el cual suponía en resumidas cuentas la ruptura con el absolutismo regio, iniciándose el sistema liberal en el seno de España, cuando se afirmaba que “la Na-

te de las Américas, don Esteban Fernández de León, quienes, oficialmente, instalarían el Consejo de Regencia el 2 de febrero. Sin embargo, el miembro americano, el mismo día de la constitución del consejo debió ser suplido, puesto que se alegó que no había nacido en tierras americanas, por su compañero don Miguel de Lardizábal y Uribe y, además, la regencia no acabó por completarse hasta que monseñor Quedo pudo presentarse, cuatro meses más tarde, si bien, al hallarse tres de los regentes, el mínimo requerido por la propia Junta, ésta podía desempeñar su labor.

ción española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios”, motivo por el cual se eliminaba cualquier tipo de duda sobre la vinculación del territorio americano con la metrópoli. Eran tan españoles los que vivían a este lado del Atlántico, como los que lo hacían en el otro, además de los asiáticos, en clara referencia a las Islas Filipinas y los demás territorios adscritos a aquellas tierras.

No menos importantes fueron los artículos segundo, en donde se declaraba que la “Nación española es libre e independiente, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona”, y tercero; que acababa con el concepto patrimonialista sobre la soberanía, que habían usado los monarcas, como señores de sus reinos, entregándoselo a la nación; afirmándose que la “soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales”.

Para dar cabida a esta nueva visión liberal de España, aquellas Cortes de Cádiz promovieron la creación de un nuevo régimen, en el que todas las provincias que surgieran como consecuencia de la misma, asumieran análogos compromisos y, por tanto, también similares obligaciones. Es por ello, que el fin último de ésta fue la de armonizar política y jurídicamente los distintos territorios de España, borrando la pretérita personalidad jurídica de los territorios históricos que la conformaban.

Aunque el concepto provincia no es novedoso en la historia de España, ya que ya desde épocas de Roma se había asistido a la existencia de las mismas⁶, ahora tras la promulgación de la Constitución, las mismas aparecerán detalladas a partir de lo inserto en el artículo décimo, estableciéndose de manera nítida los distintos territorios de lo que define como las “Espanñas”, o lo que es lo mismo, de ese nuevo Estado:

“Capítulo Primero. Del territorio de las Españas. Art. 10. El territorio español comprende en la Península con sus posesiones e islas adyacentes, Aragón, Asturias, Castilla la Vieja, Castilla la Nueva, Cataluña, Córdoba, Extremadura, Galicia, Granada, Jaén, León, Molina, Murcia, Navarra, Provincias Vascongadas, Sevilla y Valencia, las islas Baleares y las Canarias con las demás posesiones de África.

En la América septentrional, Nueva España, con la Nueva Galicia y Península de Yucatán, Guatemala, provincias internas de Oriente, provincias internas de Occidente, isla de Cuba con las dos Floridas, la parte española de la isla de Santo Domingo, y la isla de Puerto Rico con las demás adyacentes a éstas y al continente en uno y otro mar.

En la América meridional, la Nueva Granada, Venezuela, el Perú, Chile, provincias del Río de la Plata, y todas las islas adyacentes en el mar Pacífico y en el Atlántico. En el Asia, las islas Filipinas, y las que dependen de su gobierno”.

Además, este artículo en relación con el aquel precepto que venía a definir que la soberanía residía esencialmente en la Nación, una Nación Española cuyos ahora ciudadanos se extendían por los dos Hemisferios y a los cuales correspondía, entre otras cosas, la tarea de elegir a sus representantes en aquellas Cortes unicamerales. Así como ob-

⁶ Vid. Martínez Diez, G., Génesis histórica de la provincia de Burgos y sus divisiones administrativas, Burgos, 1983.

servar en nacimiento de unas nuevas provincias que divergían del concepto de provincia existente en épocas pretéritas, al igual que las diputaciones provinciales⁷.

⁷ Resulta cuando menos sorprendente, que en el seno de las distintas constituciones españolas del siglo XIX usaran de manera reiterada el término “España”, para hacer referencia a los territorios de la metrópoli y aquellos que pervivían en el seno de la Monarquía. Así en la Constitución 1837, se indicaba en su artículo 1º. Son españoles:

Primero. Todas las personas nacidas en los dominios de España.

Segundo. Los hijos de padre o madres españoles, aunque hayan nacido fuera de España.

Tercero. Los extranjeros que hayan obtenido carta de naturaleza.

Cuarto. Los que sin ella hayan ganado vecindad en cualquier pueblo de la Monarquía.

La calidad de español se pierde por adquirir naturaleza en país extranjero y por admitir empleo de otro Gobierno sin licencia del Rey.

Además, en el título XI. “De las Diputaciones Provinciales y de los Ayuntamientos”, definía en el artículo 69, que “En cada provincia habrá una Diputación provincial, compuesta del número de individuos que determine la ley, nombrados por los mismos electores que los Diputados a Cortes. Añadiéndose en el 70, que “Para el gobierno interior de los pueblos habrá Ayuntamientos, nombrados por los vecinos, a quienes la ley conceda este derecho.

Artículo 71. La ley determinará la organización y funciones de las Diputaciones provinciales y de los Ayuntamientos.

La cuestión de los territorios de ultramar, se zanjaría en el artículo adicional segundo, que indicaba que “Las provincias de Ultramar serán gobernadas por leyes especiales”.

En la Constitución 1845, al respecto de quienes eran españoles, indicaba en el Título Primero, artículo 1º, que eran españoles:

1º. Todas las personas nacidas en los dominios de España.

2º. Los hijos de padre o madre españoles, aunque hayan nacido fuera de España.

3º. Los extranjeros que hayan obtenido carta de naturaleza.

4º. Los que sin ella hayan ganado vecindad en cualquier pueblo de la Monarquía

Tras ello, al respecto de las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos, el Título XI, en sus artículos 72 al 74, advertían (Art. 72). En cada provincia habrá una Diputación provincial, elegida en la forma que determine la ley y compuesta del número de individuos que ésta señale; (Art. 73) Habrá en los pueblos Alcaldes y Ayuntamientos. Los Ayuntamientos serán nombrados por los vecinos a quienes la ley confiera este derecho y que (Art. 74.) La ley determinará la organización y atribuciones de las Diputaciones y de los Ayuntamientos, y la intervención que hayan de tener en ambas Corporaciones los delegados del Gobierno. Tras ello, en un artículo adicional, el 80, se trataba el asunto de las provincias españolas de Ultramar, indicando que éstas serían gobernadas por leyes especiales.

Algo similar aparecerá inserto en el texto de la Constitución Española de Constitución 1869, en donde en su artículo 1º, al respecto de quienes eran españoles, se indicaba casi de manera calcada a las anteriores que lo eran:

1º. Todas las personas nacidas en territorio español.

2º. Los hijos de padre o madre españoles, aunque hayan nacido fuera de España.

3º. Los extranjeros que hayan obtenido carta de naturaleza.

4º. Los que, sin ella, hayan ganado vecindad en cualquier pueblo del territorio español.

La calidad de español se adquiere, se conserva y se pierde con arreglo a lo que determinen las leyes.

En el artículo 37, se fijaba que la “gestión de los intereses peculiares de los pueblos y de las provincias corresponde respectivamente a los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales, con arreglo a las leyes”.

Dedicaba esta Carta Magna el título VIII a las diputaciones provinciales y a los ayuntamientos, indicando en el artículo 99 que la organización y atribuciones de las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos

Señalar, que el término “provincia” en tierras de América tenía un significado cuando menos impreciso, ya que en aquellas tierras la demarcación tradicional era la de Virreinato, Capitanía General y Gobernación, utilizándose este vocablo para hacer referencia generalmente al partido judicial, mientras que los españoles de la metrópoli solían usarlo cuando se referían al reino histórico.

se regirán por sus respectivas leyes.

Estas se ajustarán a los principios siguientes:

1º. Gobierno y dirección de los intereses peculiares de la provincia o del pueblo por las respectivas Corporaciones.

2º. Publicidad por las sesiones de unas y otras dentro de los límites señalados por la ley.

3º. Publicación de los presupuestos, cuentas y acuerdos importantes de las mismas,

4º. Intervención del Rey, y en su caso de las Cortes, para impedir que las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos se extralimiten de sus atribuciones en perjuicio de los intereses generales y permanentes; y

5º. Determinación de sus facultades en materia de impuestos a fin de que los provinciales y municipales no se hallen nunca en oposición con el sistema tributario del Estado.

Finalmente, en la Constitución de la Restauración, la de 1876, observamos como una vez más que se dedica el artículo primero a definir quienes eran españoles:

Artículo 1º. Son españoles:

Primero. Las personas nacidas en territorio español.

Segundo. Los hijos de padre o madre españoles, aunque hayan nacido fuera de España.

Tercero. Los extranjeros que hayan obtenido carta de naturaleza.

Cuarto. Los que sin ella hayan ganado vecindad en cualquier pueblo de la Monarquía.

La calidad de español se pierde: por adquirir naturaleza en país extranjero y por admitir empleo de otro Gobierno sin licencia del Rey.

Tras ello, los artículos 82 a 84 se ocupan de tratar a las diputaciones provinciales y a los ayuntamientos, indicando que (Art. 82.) en cada provincia habrá una Diputación provincial, elegida en la forma que determine la ley y compuesta del número de individuos que ésta señale, añadiendo (Art. 83.) que habrá en los pueblos alcaldes y Ayuntamientos. Los Ayuntamientos serán nombrados por los vecinos a quienes la ley confiera este derecho, para finalizar (Art. 84.) se indicaba que la organización y atribuciones de las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos se regirán por sus respectivas leyes. Estas se ajustarán a los principios siguientes:

Primero. Gobierno y dirección de los intereses peculiares de la provincia o del pueblo por las respectivas corporaciones.

Segundo. Publicación de los presupuestos, cuentas y acuerdos de las mismas.

Tercero. Intervención del Rey, y, en su caso, de las Cortes, para impedir que las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos se extralimiten de sus atribuciones en perjuicio de los intereses generales y permanentes.

cuarto. Determinación de sus facultades en materia de impuestos, a fin de que los provinciales y municipales no se hallen nunca en oposición con el sistema tributario del Estado.

Una vez más, es aspecto específico de las todavía existentes provincias de ultramar son tratados de manera específica. En este sentido, el artículo 89 aclaraba que éstas serían “gobernadas por leyes especiales; pero el Gobierno queda autorizado para aplicar a las mismas, con las modificaciones que juzgue convenientes y dando cuenta a las Cortes, las leyes promulgadas o que se promulguen para la Península. Cuba y Puerto Rico serán representadas en las Cortes del Reino en la forma que determine una ley especial, que podrá ser diversa para cada una de las dos provincias”. Como consecuencia de la guerra que en esos momentos se vivían en Cuba, aparecerá un artículo transitorio, el cual indicaba que el gobierno “determinará cuándo y en qué forma serán elegidos los representantes a las Cortes de la isla de Cuba”.

Fue una comisión de diputados americanos, la encargada de presentar con posterioridad a la promulgación de la Constitución de Cádiz, el 1 de mayo de 1812, una nueva división provincial en aquellas tierras. La propuesta fue aprobada por las Cortes, elevándose como consecuencia de ello a un número de veinte provincias americanas. Incluso más tarde, nuevamente los diputados de aquel continente exigirían más tarde una subdivisión aún mayor, motivo por el cual, en el año en el que comenzaba su andadura el Trienio Liberal, las Cortes accedían a convertir en provincias a todas las antiguas intendencias.

Mientras tanto, la provincia estaba gobernada por un jefe político superior, el cual sería designado por el Rey, a la par que aparecía la diputación provincial de siete miembros, elegida popularmente. Todo ello, a su vez, se subdividía en partidos, gobernados por jefes políticos subalternos. Con todo, tras la vuelta de Fernando VII y la consiguiente vuelta al absolutismo, entre los años 1814 y 1823, la provincia desaparecía y su territorio, al menos teóricamente, volvía a integrarse nuevamente en un restaurado virreinato. Decimos al menos teóricamente porque, una vez más, recordamos que a partir del año 1810 los territorios de la América Hispana habían comenzado su andadura rumbo a la independencia, quebrando definitivamente toda aquella estructura tras la batalla de Ayacucho, en 1824. Tras ello, únicamente Cuba, Puerto Rico y Filipinas quedaban en manos de España.

Es de reseñar, que la primera redacción de la división provincial, así como todo aquel proceso electoral que se había presentado a las Cortes, contaron con el rechazo de los representantes americanos, disconformes con la más que manifiesta diferencia numérica, en favor de las provincias peninsulares frente a las americanas. Este hecho fue una auténtica cuestión política, puesto que los ultramarinos reclamaban un mayor número de provincias, así como una organización del nuevo Estado que se aproximase al federalismo.

Este hecho, al menos coyunturalmente se resolvía con el artículo 11 de la Constitución de 1812, cuando tras un intenso debate, se decidió retrasar la forma última de la estructura provincial de España a una ley posterior, cuando las “circunstancias de la nación” garantizaran una discusión sosegada⁸.

Importantes fueron los artículos que hacían referencia a los ahora ayuntamientos constitucionales americanos, así como en sus respectivas diputaciones provinciales, en cuya redacción la comisión adoptó la Memoria presentada por Miguel Ramos de Arizpe, para la organización y gobierno político de las Provincias Internas del Oriente de Nueva España, erigiéndose ayuntamientos en todas las poblaciones que tuvieran al menos 1.000 habitantes. Este hecho supuso el nacimiento de miles de ayuntamientos alo largo y ancho de la península y América, al procederse, tras la aprobación de la promulgación de *La Pepa*, a convocar elecciones municipales. La base de ello lo encontramos en los artí-

⁸ No conviene olvidar todavía en ese año 1812, la mayor urgencia que se tenía en la metrópoli era la de acabar con la invasión napoleónica, mientras que en tierras de la América Hispana era la de acabar con la sublevación que allí se había producido contra Fernando VII, a la búsqueda de sus independencias.

culos 22⁹ y el 29¹⁰, en relación con el 21¹¹. En el primero de ellos se reconocía a los mulatos la nacionalidad española -Derechos civiles- a la par de que el segundo les privaba de la condición de ciudadanos, es decir, de los derechos políticos. Es por ello que resulta cuando menos un mito hablar de Nación de Ciudadanos libres en el seno de la Constitución de 1812. Ciudadanos si, pero los hombres y no las mujeres. Ciudadanos si, pero los blancos, en cuyas manos recaía la plenitud de derechos civiles y políticos. Mujeres, mulatos, indios, esclavos, etc., quedaban excluidos directamente del conjunto de derechos y de obligaciones inserto en la Constitución de Cádiz.

Aquella fue una medida estrategia de los peninsulares, con la que pretendían reducir el número de diputados americanos, ya que la ley electoral planteaba un sufragio universal en donde la proporcionalidad de la población habría de resultar ser indispensable. De este modo, los representantes peninsulares se aseguraban un número de diputados similar al de los americanos, al excluirse a casi seis millones de mulatos americanos de los derechos políticos, por no hablar de los indios y los simplemente de condición servil.

Con todo, aquello se configuraría como un elemento ciertamente clave para la consolidación de un poder local criollo y un ataque directo a los derechos jurisdiccionales, privilegiados, de la aristocracia, aspecto fundamental para acabar con el régimen señorial en la península y con el colonial, en América.

Sobre los ayuntamientos y diputaciones, indicaba el apartado octavo del artículo 321, el formar “las Ordenanzas municipales del pueblo y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la Diputación provincial, que las acompañará con su informe”, en donde seguidamente, añadía el 322, que si “se ofrecieren obras u otros objetos de utilidad común, y por no ser suficientes los caudales de propios, fuere necesario recurrir a arbitrios, no podrán imponerse éstos sino obteniendo por medio de la Diputación provincial la aprobación de las Cortes. En el caso de ser urgente la obra u objeto a que se destinen, podrán los Ayuntamientos usar interinamente de ellos con el consentimiento de la misma Diputación, mientras recae la resolución de las Cortes. Estos arbitrios se administrarán en todo como los caudales de propios”.

Los artículos siguientes, (arts. 323 a 335) terminaban de definir la relación de los ayuntamientos con las diputaciones provinciales, indicándose (art. 323) que los ayuntamien-

⁹ Art. 22. A los españoles que por cualquiera línea son habidos y reputados por originarios del África, les queda abierta la puerta de la virtud y del merecimiento para ser ciudadanos: en su consecuencia, las Cortes concederán carta de ciudadano a los que hicieren servicios calificados a la Patria, o a los que se distinguen por su talento, aplicación y conducta, con la condición de que sean hijos de legítimo matrimonio de padres ingenuos; de que estén casados con mujer ingenua, y avecindados en los dominios de las Españas, y de que ejerzan alguna profesión, oficio o industria útil con un capital propio.

¹⁰ Art. 29. Esta base es la población compuesta de los naturales que por ambas líneas sean originarios de los dominios españoles, y de aquellos que hayan obtenido de las Cortes carta de ciudadano, como también de los comprendidos en el art. 21.

¹¹ Art. 21. Son asimismo ciudadanos los hijos legítimos de los extranjeros domiciliados en las Españas, que habiendo nacido en los dominios españoles, no hayan salido nunca fuera sin licencia del Gobierno, y teniendo veintiún años cumplidos, se hayan avecindado en un pueblo de los mismos dominios, ejerciendo en él alguna profesión, oficio o industria útil.

tos “desempeñarán todos estos recargos bajo la inspección de la Diputación provincial, a quien rendirán cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido”, mientras que el siguiente (art. 334), indicaba que tendría la diputación “en cada año, a lo más, noventa días de sesiones, distribuidas en las épocas que más conven-ga. En la Península deberán hallarse reunidas las Diputaciones para el 1º. de Marzo, y en Ultramar para el 1º. de junio”.

Finalmente, el artículo 335 indicaba que tocaría a las diputaciones: “Cuarto. Si se ofre-cieren obras nuevas de utilidad común de la provincia, o la reparación de las antiguas, proponer al Gobierno los arbitrios que crean más convenientes para su ejecución, a fin de obtener el correspondiente permiso de las Cortes. En Ultramar, si la urgencia de las obras públicas no permitiese esperar la resolución de las Cortes, podrá la Diputación, con expreso asenso del Jefe de la provincia, usar, desde luego, de los arbitrios, dando in-mediatamente cuenta al Gobierno para la aprobación de las Cortes. Para la recaudación de los arbitrios, la Diputación, bajo su responsabilidad, nombrará depositario, y las cuen-tas de la inversión, examinadas por la Diputación, se remitirán al Gobierno para que las haga reconocer y glosar y, finalmente, las pase a las Cortes para su aprobación”.

En consonancia con la confesionalidad de aquella Constitución de Cádiz, ponía en manos de las diputaciones provinciales que hubieran de surgir en tierras de ultramar (ar-tículo 335. Undécimo) el velar por la “economía, orden y progresos de las misiones para la conversión de los indios infieles, cuyos encargados les darán razón de sus operaciones en este ramo, para que se eviten abusos; todo lo que las Diputaciones pondrán en noti-cia del Gobierno”.

IV. LA PEPA Y EL NACIMIENTO DE UN NUEVO CONCEPTO DE PROVINCIA. LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES EN AMÉRICA.

En efecto, tal y como resulta de sobras conocido, el 19 de marzo de 1812 se promulga-ba la Constitución de Cádiz. Muchos somos los que opinamos que ya bien poco se podía hacer en tierras de América, en donde fue, ciertamente, jurada prácticamente en la may-oría de sus tierras, por más que ya desde 1810 se había comenzado a caminar hacia la in-dependencia, a pesar de que no fueron pocos los que imaginaban que una vez liberado el rey Fernando todo volvería a su situación pretérita. Nada más lejos de la realidad. Así lo vemos, por ejemplo, en el contenido de aquella Real Orden, fechada en Cádiz el 19 de abril de 1812, y comunicada por José García de León y Pizarro al virrey del Río de la Pla-ta, Francisco Javier Elío, en la cual se le participaba que enterado el Consejo de Regencia de que en la Junta celebrada en Montevideo, el 25 de mayo de 1811, se había decidido lla-mar a la hija de Carlos IV a la vez que esposa del príncipe regente de Portugal, la infan-ta Carlota Joaquina, antes que reconocer a la insubordinada Junta de Buenos Aires, había dispuesto se le comunicase que, promulgada la Constitución, no quedaba ya duda de los principios que debían seguir la lealtad española¹².

¹² A.G.I., Estado, Leg. 82, N. 51.

Igualmente podemos citar aquella carta dirigida al Rey por el obispo de Guadalajara, en la Nueva Galicia, Juan Cruz, en la cual daba cuenta de que, el 29 de mayo de 1813, y a través del conducto del virrey, se había procedido al juramento de la Constitución Española de 1812, tal y como relata el siguiente documento:

“Señor. Con esta fecha y por conducto del virrey de México, doy cuenta a V.M. con testimonio, de la forma en que por mí con el cabildo eclesiástico y todos los dependientes de esta Santa Iglesia Catedral, se verificó del modo más solemne el juramento de la Constitución Política de la Monarquía Española, sancionada por V.M. a quien con fecha 30 de diciembre del año pasado, felicité como era justo por la formación y conclusión de este augusto código, con todo el respeto y gratitud que me animan, y manifiesta el adjunto cuadruplicado... Juan Cruz, obispo de Guadalajara”¹³.

En efecto, en aquel anexo que citaba el obispo de Guadalajara, se indicaba que:

“Señor. Vino a mis manos aunque no de oficio, un ejemplar del inmortal y precioso código, con que V.M. dispuso y sancionó la Constitución Política de la Monarquía Española. Y mientras llega el momento de su promulgación y circulación, que con ansia deseo, y que ingrata y desgraciadamente se opone la interceptación de correos que padecemos por efecto de la rebelión de estos países, no puedo menos de expresar a V.M. con toda la unción del agradecimiento que inunda mi alma, que el reconocer este fruto de su infatigable celo y no interrumpidas vigilancias por la salvación y felicidad de la Patria, y al mirar en el conjunto de las fundamentales leyes que abraza el augusto cuadro de la profunda sabiduría y política de todas las heroicas virtudes que han concurrido a su formación. Me sentí vivamente penetrado del más cordial y sincero regocijo, en desahogo del cual y de mi gratitud y obligaciones nada omitiré a su debido tiempo, para solemnizar y celebrar un acontecimiento tan señalado en los fastos de nuestra historia, y para inspirar en los pueblos de mi cargo aquel amor y veneración que desde luego excita y exalta el ver fijada la suerte de los españoles, que componen esta gran Nación en todas las cuatro partes del Orbe, restablecida su primitiva dignidad, consagrados a su beneficio los derechos del trono y del altar, y abiertas liberal y francamente las inagotables fuentes de la verdadera y común prosperidad”¹⁴.

Igualmente ocurriría cuando a partir de marzo de 1820, tras la victoria del alzamiento militar de Riego, se restablecía la hasta entonces denostada Constitución de Cádiz. A partir de este momento, aquellos territorios americanos que todavía formaban parte de España, volvían a proclamar la vigencia de la Carta Magna, tal y como vemos en la carta remitida el 9 de agosto de 1820 por el gobernador de La Habana, Juan Manuel de Ca-

¹³ A.G.I., Estado, Leg. 43, N. 42.

¹⁴ A.G.I., Estado, Leg. 43, N. 42.

gigal¹⁵, al duque de San Fernando¹⁶, instruyéndole de los sucesos que dieron motivo a que se jurase la Constitución en La Habana:

“Alcance al diario extraordinario constitucional, del lunes 17 de abril de 1820. Habana. En la siempre fiel ciudad de la Habana, en 17 de abril de 1820. Congregados en cabildo extraordinario a que convocó el Excmo. Sr. Presidente Gobernador y Capitán General, los señores justicias, regimiento y síndico procurador general, para tratar del juramento y publicación de la Constitución política de la Monarquía Española. Acordaron: que estando ya explicada con actos exteriores de vivas y aclamaciones la voluntad de la tropa de la guarnición del pueblo para que se jure y plantifique la Constitución política de la Monarquía Española en esta ciudad, a la manera que lo ha sido en todas las de la península a presencia del Gobierno Supremo; y obrando en este caso las mismas o iguales circunstancias que mediaron cuando el señor don Fernando VII se dedicó a jurar la misma Constitución para hacer la felicidad de los pueblos; y según se ha leído en su decreto dado en Madrid, a 7 de marzo último, y publicado en esta ciudad por alcance al Diario del Gobierno del día 15; se procedió desde luego a su juramento y publicación por S.E. asistido del actual ayuntamiento a las doce de este día, con toda la majestad correspondiente, asistiendo al acto toda las autoridades y los individuos que en el año de 1814 componían el ayuntamiento constitucional, que desde luego queda restablecido por virtud de este acuerdo para que procedan al desempeño de sus funciones, cesando en las suyas el actual, cuyos miembros hacen expresa renuncia de todos los regimientos que poseían, para que de este modo sea más plausible su deseo y decidido ánimo de contribuir cuanto esté de su parte al establecimiento de un Código que la Nación entera ha mirado y mira desde su sanción y publicación en 1812 como el principio y raíz de su felicidad. Y que concluido el acto pasen las mismas corporaciones a la santa iglesia catedral, a canta en ella un solemne Te Deum, celebrándose además el restablecimiento de la Constitución con cortinas y luminarias por tres días consecutivos. Habana, 17 de abril de 1820. Cagigal¹⁷”

¹⁵ Juan Manuel de Cajigal y Martínez fue hijo de Felipe Cajigal y Niño, tercer marqués de Casa Cajigal. Tras recibir la distinción de la orden de San Hermenegildo y de Isabel la Católica y fue nombrado oficialmente capitán general de Venezuela, el 6 de noviembre de 1817. Sin embargo, no salió de Cádiz hasta que recibió la orden de partir el 2 de julio de 1819 portando un pliego cerrado, el cual, al ser abierto ya en alta mar, contenía la noticia de su nombramiento como capitán general de Cuba, de cuyo cargo tomaría posesión el 29 de agosto de 1819, en cuyo lugar mantendría la disciplina en medio de los tumultos ocasionados por la revolución de Riego. El 3 de mayo de 1821 entregaba el mando de la capitania su sucesor, Nicolás de Mahy y Romo.

¹⁶ El Ducado de San Fernando de Quiroga, es un título nobiliario español, concedido por Fernando VII en 1815 a Joaquín José Melgarejo y Saurín, II marqués de Melgarejo, señor del Castillo de Larache, de Cox, de La Condomina y de La Granja, Brigadier de los Reales Ejércitos, Caballero la Orden del Toisón de Oro, de la de Calatrava (1815), Caballero Gran Cruz de la de Carlos III. En este momento histórico, el duque ejercía el cargo de Ministro de Asuntos Exteriores.

¹⁷ A.G.I., Estado, Leg. 12, N. 4.

V. EL NACIMIENTO DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES EN AMÉRICA¹⁸

Como no podía ser de otra manera, nada más nacer aquella Constitución de Cádiz, y como consecuencia directa de ello, surgieron las nuevas provincias americanas y, por ende, primeras diputaciones provinciales, en aquella España Ultramarina. Ello aparece reflejado en múltiples documentos almacenados en los anaqueles de los archivos históricos existentes en éste, como en el otro lado del Atlántico.

El 23 de mayo de 1812 las Cortes habían aprobado la “Instrucción conforme á la cual deberán celebrarse en las provincias de ultramar las elecciones de diputados de Cortes para las ordinarias del próximo año”, la cual ya en su primer artículo estipulaba lo siguiente:

“Se formará una Junta preparatoria para facilitar la elección de los Diputados de Cortes para las ordinarias del año próximo de 1813 en las capitales siguientes: México, capital de Nueva España; Guadalajara, capital de la Nueva Galicia; Mérida, capital de Yucatan; Guatemala, capital de la provincia de este nombre; Monterrey, capital de la provincia del Nuevo Reino de León, una de las cuatro internas del Oriente; Durango, capital de la Nueva Vizcaya, una de las provincias internas de Occidente...”.

Ello se ampliaba a través de otro decreto, que indicaba en su artículo primero que mientras “no llegue el caso de hacerse la conveniente división del territorio español, de que trata el artículo 11, habrá Diputaciones provinciales en... Y en Ultramar las habrá en cada una de las provincias que expresamente se nombran en el artículo 10 de la Constitución, y además por ahora en ... y en la América Septentrional, en Nueva-España la de San Luis Potosí, a que se agregue Guanajuato; en Goatemala otra que se fixará en León de Nicaragua con la provincia de Costa-Rica, y en la Isla de Cuba otra en Santiago de Cuba”.

De este modo, y conforme a aquel decreto, resulta interesante observar la nómina de las primeras provincias existentes en la América Hispana:

- Nueva España, cuya capital sería México.
- Provincias Internas Orientales, con capital en Monterrey.
- Provincias Internas Occidentales, con capital en Durango.
- San Luis Potosí, con capital en Guanajuato.
- Nueva Galicia, con capital en Guadalajara.
- Yucatán, con capital en Mérida.
- Guatemala (que englobaba los territorios de Guatemala, San Salvador, Honduras, Chiapas), cuya capital sería Guatemala.

¹⁸ Vid. Martínez Riaza, A., “Las Diputaciones Provinciales Americanas en el sistema liberal español”, en *Revista de Indias*, 1992, 52 (195-196), pp. 647-691.

- Nicaragua (que englobaba los territorios de Nicaragua, Costa Rica), con capital en Managua.
- Cuba y Las Floridas, con capital en La Habana.
- Puerto Rico, con capital en San Juan
- Cuba, con capital en Santiago de Cuba.
- Santo Domingo Venezuela, con capital en Caracas.
- Nueva Granada, con capital en Santa Fe.
- Quito, cuya capital sería igualmente Quito
- Lima, cuya capital sería Lima.
- Cuzco, cuya capital era Cuzco.
- Chile, con capital en Santiago.
- Río de la Plata, con capital en Buenos Aires.
- Finalmente, Charcas con capital en Chuquisaca.

Aquella Constitución de Cádiz, fue promulgada y jurada en Nueva España el 30 de septiembre de 1812 por el virrey Venegas, naciendo como consecuencia directa de ello las diputaciones provinciales en aquellas tierras, en calidad de cuerpos colegiados de gobierno con un carácter autónomo. Con todo, tras haberse declarado el estado de sitio, algunas reformas no llegarían nunca a ver la luz.

Al respecto de la erección de aquellas provincias mexicanas, indicar que éstas fueron las siguientes:

- Provincia de Nueva España: (instalada el 7 de julio de 1814) con capital en la Ciudad de México, comprendía las provincias de México, Michoacán, Oaxaca, Veracruz, Puebla, Tlaxcala, Querétaro, San Luis Potosí, Guanajuato.
- Provincia de Nueva Galicia: (instalada el 20 de septiembre de 1813) con capital en Guadalajara, comprendía las provincias de Jalisco, Colima, Nayarit, Zatecas.
- Provincia de Yucatán: (instalada el 23 de abril de 1813) con capital en Mérida, comprendía las provincias de Yucatán, Campeche, Tabasco.
- Provincias Internas de Oriente: con capital en Monterrey, comprendía las provincias de Nuevo León, Coahuila, Nuevo Santander, Texas.
- Provincias Internas de Occidente: con capital en Durango, comprendía las provincias de Chihuahua, Sinaloa, Sonora, Nuevo México, las Californias.
- Provincia de Guatemala: comprendía Guatemala, San Salvador, Honduras, Chiapas. Incluye inicialmente Nicaragua y Costa Rica.

A éstas, se les agregaría la de San Luis Potosí como consecuencia de un decreto de 1 de mayo de 1813, separando de la de Nueva España las provincias de San Luis Potosí y Gua-

najuato. A las seis provincias enumeradas en la constitución española se suman posteriormente en América septentrional:

- Provincia de San Luis Potosí: con capital en San Luis Potosí, comprendía las provincias de San Luis Potosí y Guanajuato.
- Provincia de Nicaragua: comprende Nicaragua y Costa Rica.

Cada provincia resultaría ser independiente del jefe político superior de México, aunque éste continuaría ejerciendo el cargo de capitán general. Cuando Félix María Calleja¹⁹ asumió el 4 de marzo de 1813 como capitán general, remplazando al virrey Venegas, intentó retener preeminencia sobre los jefes de las demás provincias, por lo que el 19 de mayo de 1814 pidió a sus asesores que dictaminaran sobre su jurisdicción, pero antes de que lo hicieran recibió la noticia de la restauración del absolutismo en España, motivo por el cual se anulaba por el rey cualquier posibilidad de continuar desarrollando las actividades de aquellas recién nacidas diputaciones provinciales, volviéndose de paso el pretérito sistema de los virreinos.

Así, por ejemplo, citar aquella carta, remitida a la metrópoli desde Yucatán, el 17 de febrero de 1814, remitida por la diputación provincial de Yucatán a los Secretarios de las Cortes Ordinarias, remitiendo una representación a través de la cual expresaban el júbilo que había producido la instalación del Soberano Concreto Nacional:

*“Excelentísimos señores. La Diputación Provincial de Yucatán, pasa a manos de V.E.E. la adjunta indicación de los sentimientos de gozo que la acompañan, para que se sirvan elevarla al Soberano Congreso Nacional, asegurando a S.M. que queda este cuerpo tan sumiso a sus augustos decretos, como llena la provincia que le dispensó su confianza de la fidelidad, adhesión y patriotismo que tanto la caracterizan... Manuel Artazo, presidente; Pedro Manuel Escudero, secretario”*²⁰.

El texto que adjuntaban a aquel era el siguiente:

“La Diputación Provincial de Yucatán, eleva a V.M. los sentimientos más expresivos de su júbilo al saber la instalación de ese Soberano Congreso, que formando época en los anales de la historia, se hará indeleble en el corazón de los españoles de ambos hemisferios, por las felicidades que promete una legislatura inaugurada con la satisfacción, la esperanza y el voto general de todos los pueblos.

Yucatán, señor, es una de las provincias que más se interesan en la conservación de ese augusto Areopago, que poseído de la sabiduría y de mejores

¹⁹ Félix María Calleja del Rey Bruder Losada Campaño y Montero de Espinosa, fue un destacado militar y político español, I Conde de Calderón, 2º Jefe Político Superior de Nueva España desde el 4 de marzo de 1813 hasta el restablecimiento del absolutismo y 60º virrey de la Nueva España, desde 1814 hasta el 20 de septiembre de 1816, durante la guerra de independencia de México. Se distinguió por sus métodos expeditivos contra la insurgencia, a la que prácticamente desarticuló, tanto antes de ocupar el cargo de Virrey, como al frente de éste.

²⁰ A.G.I., Estado, Leg. 37, N. 49.

virtudes que el de Grecia, llenará la santidad de su objeto, los deseos de estos fidelísimos habitantes y la memoria del mundo descubierto.

Este cuerpo presidido por su jefe y acompañado de todas las autoridades, ha rendido ante las aras del templo las gracias que debe un pueblo católico por tan señalado beneficio, y continuará siempre elevando sus preces, para que el espíritu de la luz dirija la carrera de V.M. como la nube celestial de los israelitas.

*Dios guarde a V.M. muchos años. Diputación Provincial de Yucatán...*²¹.

Seis años más tarde, el 7 de marzo de 1820, y como consecuencia de la victoria del alzamiento militar de Riego, nuevamente se volvía al sistema constitucional, desapareciendo otra vez el virreinato de Nueva España, el 31 de mayo de 1820, al ser jurada *La Pepa* por el virrey Juan Ruiz de Apodaca²², el cual se convertía en el jefe político superior de la Provincia de Nueva España, restablecida junto a las otras cinco diputaciones provinciales entre agosto y noviembre de 1820. A partir de este momento, su capacidad de mando se insertaba en un ámbito jurisdiccional mucho más reducido a lo que en su momento fue la del Virreinato, ya que solamente tenía autoridad sobre la Provincia de Nueva España. Mientras tanto, el coronel Agustín de Iturbide, que había estado luchando contra los insurgentes mexicanos, al enterarse, al igual que otros, del restablecimiento de la Constitución española de Cádiz, participaría directamente en lo que se ha conocido como la Conspiración de la Profesa, dirigida a obstaculizar que dicha Constitución se implantara en México, logrando aquellos conspiradores que Apodaca nombrase a Iturbide comandante de las tropas del sur, el cual pactaría con Vicente Guerrero la independencia de aquellas tierras, de cuyos hechos tendría Apodaca conocimiento en febrero de 1821. El 5 de julio de 1821 Apodaca fue depuesto del cargo de jefe político superior mediante un golpe de estado, efectuado curiosamente por los mandos militares españoles, que de facto nombraron al mariscal de campo Francisco Novella como nuevo “*virrey provisional*”. Tras la retirada de los españoles de Ciudad de México, Apodaca se veía obligado a abandonar Nueva España, embarcando en Veracruz en el navío Asia, rumbo a La Habana, en octubre de 1821.

Por aquellas fechas, el 6 de noviembre de 1820, era erigida la Provincia de Valladolid²³, en donde se incluían las provincias de Michoacán y Guanajuato, la cual fue instalada el 10 de febrero de 1821. A la vez, la provincia de Zacatecas pasaba a la jurisdicción de la diputación provincial de San Luis Potosí.

Mientras tanto, el 8 de mayo de 1821, se decretaba que cada intendencia americana tuviese una diputación provincial, aunque su plasmación real en Nueva España se realizaba

²¹ A.G.I., Estado, Leg. 37, N. 49.

²² Juan José Ruiz de Apodaca y Eliza, I conde del Venadito, 61º y último virrey de la Nueva España ejerciendo su cargo como tal entre los años 1816 a 1820, tercer jefe político superior de Nueva España, entre los años 1820 a 1821.

²³ Hoy en día, aquella ciudad de Valladolid de Michoacán es conocida con el nombre de Morelia, en honor al libertador Morelos.

en febrero de 1822, cuando México ya era un territorio independiente de España. Aquellas nuevas provincias, con sus correspondientes diputaciones provinciales, eran: Puebla, Veracruz, Michoacán, Oaxaca, Querétaro.

En diciembre de 1823 se habían instalado diputaciones en las provincias de: Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guadalajara, Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo León, Nuevo México, Nuevo Santander, Oaxaca Puebla, Querétaro, San Luis, Sonora y Sinaloa, Tabasco, Texas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Mientras tanto, en otros lugares de aquella América, se iban erigiendo unas nuevas provincias, en las cuales acto seguido nacían sus correspondientes diputaciones provinciales. Así lo vemos en Lima, en 1813, desde donde se remitían a la metrópoli diversas cartas de sus autoridades e instituciones, dirigidas al Secretario de Estado y Despacho de Gracia y Justicia, así como a la Diputación Permanente de las Cortes, Consejo de Regencia, Secretario de Estado y Despacho de la Gobernación de Ultramar y al Rey: acusando recibo de la Constitución política de la Monarquía y comunicando su publicación y juramento y dando cuenta de la instalación de ayuntamientos y diputaciones, de la preparación de elecciones y remisión de actas de diputados, además de otros documentos análogos.

Ese mismo año y en ese mismo lugar, se remitían otras nuevas misivas, signadas por Juan María de Gálvez y Francisco Moreyra y Matute, Intendente de la provincia de Lima y vocal de su diputación respectivamente, en las cuales informaban con testimonios sobre la ocupación de los bienes y efectos del extinguido Tribunal de la Inquisición, sobre la nómina de pagos de empleados y ahorro de su administración, junto a otros papeles y oficios.

En igual sentido, citar como el 21 de marzo de 1814, era remitida una carta por parte del virrey del Perú, José Fernando de Abascal, a Juan Álvarez Guerra, secretario de la Gobernación de Ultramar, a través de la cual le informaba del nombramiento de Matías de Larreta, para el puesto de secretario de la Diputación Provincial, el cual contaría con sueldo de 3.000 pesos anuales, así como de un amanuense con 1 peso diario, además de un portero que percibiría 150 pesos anuales, pidiendo para todo ello la pertinente aprobación²⁴. Resulta curioso como, ese mismo día, remitía otra misiva el virrey Abascal, igualmente al secretario de la Gobernación de Ultramar, manifestándole los medios ilegales de que se había valido el diputado de la Junta Provincial de Lima, Pedro Alcántara Bruno, para solicitar que recayese en él la secretaría de dicha Diputación, después de estar nombrado por unanimidad Matías de Larreta²⁵.

Unos meses más tarde, el 31 julio de 1814, nuevamente el virrey José Fernando de Abascal escribía a Pedro Macanáz, Secretario de Gobernación de Ultramar, remitiendo-

²⁴ A.G.I., Lima, Leg. 746, N. 7.

²⁵ A.G.I., Lima, Leg. 748, N. 14.

le el acta de la distribución de partidos realizada por la Audiencia y Diputación Provincial²⁶.

Pero las Diputaciones Provinciales seguían extendiéndose por todo Ultramar. Así, desde la capital de las Filipinas, Manila, el 28 de diciembre de 1814, escribía José de Gardoqui, en ese momento gobernador interino de Filipinas²⁷, al secretario Estado y del Despacho de la Gobernación de Ultramar, dándole cuenta de que en cumplimiento de la Real Orden de 24 de agosto de 1813, había tomado providencias para instalar la diputación provincial de aquella provincia²⁸.

No menos interesante es la más que conocida Acta de Independencia de Centroamérica, también llamada Acta de Independencia de Guatemala. Se trata de un documento confeccionado por la Diputación Provincial de la Provincia de Guatemala, en el que proclamaba, 15 de septiembre de 1821, su independencia con respecto a España, aunque no es menos cierto que en el mismo invitaba a otras provincias del antiguo Reino de Guatemala, a que enviasen sus diputados para que en el seno de un congreso que se realizaría 1822, sobre si se confirmaba o no aquella separación.

Dicha reunión de la Diputación fue presidida, como no podía ser de otra manera, por el Jefe Político Superior Gabino Gaínza²⁹, siendo redactada aquel acta por el hondureño José Cecilio del Valle a los escribanos indígenas Lorenzo Romaña y Domingo Dieguez, de acuerdo a la versión de Orlando Betancourth. Celebrada la sesión en el Palacio Nacional, la intendencia de San Salvador aceptaba con entusiasmo la decisión de la Diputación de Guatemala, cuyo acta fue secundada por las Diputaciones Provinciales de Comayagua, el 28 de septiembre, y de Nicaragua y Costa Rica, el 11 de octubre.

Cuenta Monge Alfaro que debido a que cada diputación provincial tenía independencia política, administrativa y económica, la que había venido liderando aquellas reuniones, la de Guatemala, no podía asumir los destinos del resto de las provincias Centroamericanas. Con todo, en un esfuerzo significativo por seguir liderando aquel proceso, en el punto 8º del Acta que fuese signada el 15 de septiembre se autonombró representante del resto de las restantes diputaciones. Ese gesto fue muy mal visto por aquellas, motivo por el cual las de Comayagua, Nicaragua y Costa Rica reaccionaron negativamente, recordándole a la de Guatemala que eran independientes de ella³⁰.

²⁶ A.G.I., Lima, Leg. 747, N. 3.

²⁷ El brigadier José de Gardoqui tomaba posesión, en calidad de capitán general de las Filipinas, el 4 de septiembre de 1813.

²⁸ A.G.I., Filipinas, Leg. 389, N. 42.

²⁹ El destino hizo que Gabino Gaínza y Fernández de Medrano, en el proceso de independencia de Hispanoamérica, inicialmente luchara del lado realista -en Chile- para después -en Guatemala-, cuando ejercía el cargo de Jefe Político Superior de la Provincia de Guatemala, proclamara la independencia y se convirtiera en Presidente de una Junta Provisional Consultiva con delegados que representaban a Chiapas, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica.

³⁰ Monge Alfaro, C., Historia de Costa Rica, San José, 1974.

VI. LA INDEPENDENCIA DE LA AMÉRICA HISPANA DEL CONTINENTE Y LAS ÚLTIMAS DIPUTACIONES PROVINCIALES ULTRAMARINAS.

Tras la independencia de la América continental, las Diputaciones Provinciales continuarían su existencia en tierras de Cuba, Puerto Rico y Filipinas, en donde en la primera de aquellas islas, el gobierno de España llegaría a establecer un máximo de seis provincias distintas. De este modo, desde el año 1878 hasta 1976 de la siguiente forma:

- Pinar del Río
- La Habana
- Matanzas
- Santa Clara
- Puerto Príncipe (que luego, en 1899, cambiaría su nombre por el de Camagüey)
- Santiago de Cuba (que en 1905 cambiaría su nombre por provincia de Oriente)

Allí, múltiples son igualmente los rastros que dejaron las distintas Diputaciones Provinciales que fueron erigidas. En este sentido, vemos a Bernardo de Echavarría y O'Gavan, apoderado de la ciudad de Holguín, solicitando a las autoridades españolas que se le conserve a aquel ayuntamiento el tratamiento de ilustre, que venía usando desde el mismo instante de su fundación, en 1752, y del que había sido despojado por la Diputación Provincial en 1813.

Entre los años 1812 y 1813, observamos como el Ayuntamiento de Santiago de Cuba, a través de sus comisarios Nicolás de Limonta y Juan Valiente, se quejaban de la división que hizo de la isla la Junta Preparatoria de La Habana para la elección de diputados en Cortes, y la agregación de la villa de Bayamo al distrito de La Habana para formar su Diputación Provincial.

Entre los años 1813 y 1814, los comisarios del Ayuntamiento de Santiago de Cuba, José del Castillo y Mariano Ferrer, representaban al ministerio de ultramar las diferencias surgidas con el gobernador, con motivo del cumplimiento de lo dispuesto por la Diputación Provincial para que los cabildos municipales fuesen presididos por el jefe político o por alguno de los alcaldes.

Igualmente, el 13 de diciembre de 1813, vemos a Francisco Toyos, alcalde de primera nominación de la villa de Santiago de las Vegas, quejándose del atropello que la Diputación Provincial había cometido en la distribución de partidos, declarando a la ciudad de San Felipe y Santiago del Bejucal como cabeza territorial.

Algún tiempo después, el 10 de mayo de 1821, el gobernador de La Habana, Juan Manuel de Cagigal, daba cuenta del nombramiento de vocales de la Diputación Provincial para la visita mensual de la contaduría y administraciones de hacienda³¹. Ese mismo año

³¹ A.G.I., Ultramar, Leg. 136, N. 28.

vemos a la Diputación Provincial de La Habana, trabajando sobre el cuidado que se debía observar en la provisión de empleos públicos³².

No menos interesante serán los acuerdos tomados en el año 1821, por la Diputación de Cuba y las Floridas, al respecto de la cesión de las Floridas a los Estados Unidos de América, conforme a lo establecido en el Tratado Adams-Onís³³.

Igualmente, el 2 de octubre de 1822, quedaba reflejado el extracto de una real orden remitida al Secretario de Gracia y justicia, relativa a la solicitud de la Diputación Provincial de La Habana, de que la Audiencia se trasladase de Puerto Príncipe a aquella ciudad³⁴. Sobre ello, observamos como el 9 de noviembre de 1822, aparecía la minuta de una real orden remitida al intendente de La Habana, desaprobando la instalación de la Diputación Provincial en Puerto Príncipe³⁵. O, incluso, como el 21 julio de 1823, José María Zamora, intendente interino de Puerto Príncipe, recurría contra la real orden que desaprobaba la creación de la Diputación Provincial en dicha provincia, a la vez que solicitaba que se le declarase inocente de los cargos que se le hacían, “o que se le forme causa por su actuación, durante el tiempo que se hizo cargo del mando político de la misma”³⁶.

Dentro de las actuaciones desarrolladas por aquellas diputaciones provinciales de Cuba, observamos que las mismas corresponden al espíritu que las había visto nacer, como la construcción de infraestructuras, coordinación de actividades de los distintos ayuntamientos adscritos a la misma, etc. Incluso, encontramos como entre los años 1822 y 1823 la Diputación Provincial de La Habana proponía el desarrollo de ciertas medidas, con las que perseguir y acabar con los piratas que merodeaban aquellas costas.

No menos interesante será, en 1842, el expediente instruido con motivo de una exposición de la Diputación Provincial de Santander, acerca del cumplimiento del Tratado de abolición de la esclavitud en Cuba y Puerto Rico³⁷, en el cual se vertían ciertas acusacio-

³² A.G.I., Ultramar, Leg. 110.

³³ Sobre ello, vid. Ruiz Rodríguez, I., *La formación de las fronteras estadounidenses en la América Hispánica*, Madrid, 2013.

³⁴ A.G.I., Ultramar, Leg. 158, N. 27.

³⁵ A.G.I., Ultramar, Leg. 158, N. 30.

³⁶ A.G.I., Ultramar, Leg. 158, N. 49.

³⁷ Vid. Piqueras, J.A., *La esclavitud en las Españas*, Ediciones La Catarata, 2012. Aunque ya desde comienzos del siglo XIX hubo precedentes sobre la ilegalización de la esclavitud, ninguno de ellos, desgraciadamente, resultó ser trascendente. En plenas Cortes de Cádiz, fueron Agustín Argüelles y José Miguel Guridi y Alcocer los encargados de presentar en su seno una propuesta abolicionista, el 1 de abril de 1811, una vez más sin éxito. Algo más de dos años más tarde, el 13 de agosto de 1813, Isidoro de Antillón y Marzo se encargaba de presentar una nueva proposición, más extensa y también sin eficacia. Tras ellos destacados personajes, como fue el caso de José María Blanco White, continuarían criticando aquella práctica. En aquella senda también caminarían abolicionistas cubanos, como Félix Varela, José Antonio Saco, Francisco Arango y Parreño, Domingo del Monte y Aponte o Rafael María de Labra y Cadrana, algunos de los cuales habían estado en contacto con abolicionistas norteamericanos.

Ya en el año 1817, la presión internacional había promovido normas jurídicas contrarias al comercio de esclavos, al igual a como lo harían en 1835 y 1845. En cuanto a España, en 1837 se promulgó la abolición de la esclavitud en el territorio metropolitano, pero no así en los territorios de ultramar, que es donde la presencia de esclavos era realmente significativa, demográfica y económicamente. Además, la Sociedad Abolicionista Española, fundada el 2 de abril de 1865 a iniciativa del puertorriqueño Julio Vizcarrondo,

nes contra el gobernador capitán general de Cuba, Jerónimo Valdés³⁸. A ello, respondería aquel oficial español informando que aquella Diputación Provincial vertía doctrinas perjudiciales para el sistema de gobierno de Ultramar³⁹.

Por otro lado, como consecuencia directa de la Constitución Española de 1869, poco tiempo después, en 1871, se establecía la Diputación Provincial en Puerto Rico, en donde hasta ese momento carecían de ella. Así lo vemos en el expediente reservado remitido por su entonces gobernador, Gabriel Baldrich⁴⁰, al ministro de Ultramar:

*“Excelentísimo señor. Tengo el honor de remitir a V.E. un ejemplar de la Gaceta de Gobierno de esta provincia, en la cual se insertó el acta de la sesión primera de la Diputación Provincial...Puerto Rico, 10 de agosto de 1871”*⁴¹

Ese mismo año, aquella Diputación Provincial solicitaba, entre otras muchas medidas, que se dispusiera la salida de reclusos de ambos sexos de la Casa de Beneficencia y fueran trasladados a los distintos establecimientos penales.

El 17 de enero de 1873, el nuevo Capitán General Joaquín Eurile Hernán, escribía el ministro de Ultramar para informarle que había anulado las actas electorales, de las celebradas en la Diputación Provincial por desempeñar los electores determinados cargos de naturaleza concejal:

“Excelentísimo señor. Adjunta tengo el honor de remitir a V.E. una relación de los diputados provinciales y suplentes que fueron proclamados en esta isla, por virtud de las elecciones celebradas los días 28, 29 y 30 de noviembre último, para la renovación parcial de dicha corporación.

Como V.E. se dignará ver en la casilla de observaciones, aparecen algunos individuos que se hallaron cuando la elección, desempeñando los cargos de concejales de diferentes ayuntamientos y municipios.

el cual igualmente erigiría el 15 de julio de ese mismo año el periódico El abolicionista español, en donde sus primeras actividades significativas habrían de ser el mitin de 10 de junio de 1866 en el Teatro de la Zarzuela de Madrid y un concurso literario que acabaría ganando Concepción Arenal, con una obra sobre La esclavitud de los negros. En plena expansión de sus ideas, la Sociedad Abolicionista abrió secciones en Sevilla, León, Barcelona y Zaragoza. En ese año de 1866 tanto periódico como Sociedad serían por el gobierno de Narváez. Habría de ser tras la Revolución de 1868, cuando los abolicionistas serían los encargados de impulsar la llamada ley Moret (4 de julio de 1870, llamada así por Segismundo Moret, ministro de Ultramar y posteriormente de Hacienda, en virtud de la cual se concedía la libertad a cualquier persona nacida con posterioridad al 17 de diciembre de 1868, así como a los esclavos mayores de 60 años o que hubiesen ayudado a la represión de la sublevación independentista simultánea en Cuba y Puerto Rico.

³⁸ El asturiano Jerónimo Valdés de Noriega, vizconde de Torata y conde de Villarín, sería promovido al cargo de Capitán General de Cuba gracias a la llegada de su antiguo subordinado y amigo Baldomero Espartero a la Regencia de España, durante la minoría de edad de Isabel II.

³⁹ Vid. A.H.N., Ultramar, Leg. 4.617, Exp. 13.

⁴⁰ El catalán Gabriel Baldrich i Palau ejerció el cargo de capitán general de la isla de Puerto Rico desde el 4 de abril de 1870, al 13 de septiembre de 1871.

⁴¹ A.H.N., Ultramar, Leg. 5.113, Exp. 4.

El artículo 33 del Decreto de 28 de agosto de 1870 y el 3º del Reglamento para la elección de diputados provinciales en esta isla, fecha 10 de noviembre de dicho año, previenen terminantemente que en ningún caso pueden serlo los alcaldes, tenientes y regidores.

*Deseoso de que los autos de este gobierno superior civil se ajusten a la más estricta justicia y teniendo en cuenta que la relación de los miembros de que se componen los ayuntamientos y juntas municipales en esta isla, ha sido publicada en el periódico oficial de 26 de noviembre, por lo cual la Diputación no ignoraba que los diputados electos por Cabo Rojo y Guayama eran el uno individuo del ayuntamiento de esta ciudad y el otro del municipio de Caguas, y que los suplentes por Benjamín, Toa Baja, Manatí, Yauco y Yabucoa lo eran también del mismo ayuntamiento y de los municipios de Guaynabo y Morovis, he dispuesto en el día de la fecha suspender el acuerdo de la comisión provincial, del 13 de diciembre último, por el que fueron aprobadas las actas de escrutinio general, relativas a los electos referidos, en uso de las atribuciones que me concede el artículo 47 de dicho precepto supremo...*⁴².

Interesante resulta también el expediente que recoge las distintas inquietudes sobre esta Diputación Provincial de Puerto Rico, sobre sus asuntos de competencia, desarrollado entre los años 1873 y 1874.⁴³ El motivo no era otro que el de que, un año antes, había estallado un enfrentamiento competencial entre la figura del Gobernador de la Isla y esta nueva Institución Constitucional⁴⁴. Mientras tanto, en ese año de 1874, la Diputación Provincial de esa isla caribeña acordaba erigir el pueblo de Maricao, en el barrio del mismo nombre, con los de Montoro, Bucarabanes, Indiera Alta, Indiera Baja e Indiera Frías, todos con la jurisdicción de San Román⁴⁵. También a ese mismo año corresponde el acuerdo de la Diputación Provincial de Puerto Rico relativo a la reforma de la ley de ayuntamientos vigente en ese momento en la isla⁴⁶.

Igualmente, en 1876, se trataba en el seno de aquella Institución la construcción de la carretera de segundo orden de Río Piedras a Fajardo, en donde el contratista de obras Adrián Duffaut reclamaba a la Diputación Provincial el pago de unas cantidades.

No menos interesante, para concluir, es comprobar como el Gobernador de la isla de Cuba remitía el expediente que había sido promovido por el juez de primera instancia de Pinar del Río, solicitando autorización para poder procesar al secretario de la Diputación Provincial de aquella localidad, Feliciano Ruiz Novoa, acusado de un delito de lesiones⁴⁷.

⁴² A.H.N., Ultramar, Leg. 5.103, Exp. 40.

⁴³ A.H.N., Ultramar, Leg. 5.103, Exp. 41.

⁴⁴ A.H.N., Ultramar, Leg. 5.101, Exp. 23.

⁴⁵ A.H.N., Ultramar, Leg. 5.106, Exp. 84.

⁴⁶ A.H.N., Ultramar, Leg. 5.106, Exp. 82.

⁴⁷ A.H.N., Ultramar, Leg. 4.784, Exp. 5.

VII. A MODO DE CONCLUSIÓN

Mucho es lo que hasta la fecha se ha escrito sobre los orígenes, desarrollo y futuro de las diputaciones provinciales en tierras de España, máxime en este año 2013 en la que algunas, como pueda ser por ejemplo la Diputación Provincial de Guadalajara, cumplen su bicentenario. Sin embargo, resulta cuando menos extraño que estas igualmente importante instituciones históricas; de aquella España que abrazaba a ambos Hemisferios, erigidas en aquellas tierras de la América Hispana como consecuencia de la instauración de la Constitución Española de 1812 o de las restantes cartas magnas del siglo XIX, ahora ya tan solo en Cuba, Filipinas y Puerto Rico; estén resultando casi invisibles en cuantos eventos vengan a celebrar su existencia, olvidando el importante papel que vinieron a tener en la tan escasa pervivencia que tuvieron.

En América, al igual a como funcionaban las peninsulares, vinieron a ejercer aquel más que significativo papel de ejercer de ayuntamiento de los ayuntamientos, en unas provincias que nacían al albor del Constitucionalismo Español. Para ello, vinieron a desarrollar, con la lógica especificidad americana, tareas de lo más variopinto, que iban desde la construcción de un puente, a la defensa de piratas que ejerciesen sus fechorías en el territorio de su jurisdicción.

La crisis del antiguo régimen y el constitucionalismo gaditano, 1808-1823

Agustín Sánchez Andrés, Michoacán

SUMARIO

La crisis dinámica de la primavera de 1808 fue el catalizador del rápido colapso de las deterioradas instituciones del Antiguo Régimen, incapaces de reaccionar frente a la ocupación francesa. Su sustitución por una amalgama de juntas locales y provinciales creadas bajo la presión popular, que llenaron el vacío de poder producido por la inhibición de las autoridades legítimas, tuvo como resultado la reasunción de la soberanía por el pueblo español de la que emanaba la legitimidad de las distintas juntas. El proceso de radicalización ideológica de los segmentos más avanzados de la sociedad española iniciado a raíz del fenómeno juntista desembocaría en las Cortes de Cádiz, cuya acción constituyente y legislativa acabaría por derruir el edificio del Antiguo Régimen, sentando los cimientos del nuevo orden liberal.

I. LOS LÍMITES DEL REFORMISMO BORBÓNICO DURANTE EL REINADO DE CARLOS IV, 1788-1808

España se vio enfrentada durante el reinado de Carlos IV a una crisis de naturaleza interna y externa. El detonante de ambas crisis hay que buscarlo en el impacto de la Revolución Francesa sobre la compleja dinámica interior y exterior del país. En el interior, el repliegue de las políticas reformistas ante el temor al contagio revolucionario puso de manifiesto los límites del reformismo borbónico, en una España que seguía anclada en viejas formas de vida y de organización social. En el exterior, la ruptura del equilibrio entre potencias provocaría una política internacional errática que, en definitiva, acabaría produciendo la interrupción de las comunicaciones con las colonias americanas, la quiebra de la hacienda pública y la progresiva conversión de España en un Estado satélite de Francia.

El crecimiento demográfico y económico experimentado por la Península Ibérica durante los dos primeros tercios del siglo XVIII había acentuado los problemas de una sociedad estamental y eminentemente rural, preparando el terreno para cambios profundos en la estructura social y económica española que, sin embargo, permanecían bloqueados por los intereses de los sectores dominantes del Antiguo Régimen.¹ La extensión de las ideas de la Ilustración había creado los fundamentos ideológicos para este cambio, si bien su difusión estuvo limitada a una elite de intelectuales y burócratas capaz de im-

¹ Irene Castells y Antonio Moliner, *Crisis del Antiguo Régimen y revolución liberal en España (1789-1845)*, Barcelona, Ariel, 2000, pp. 10-11.

pulsar un programa reformista, pero imposibilitada de llevarlo a cabo hasta sus últimas consecuencias.²

El temor a la Revolución Francesa paralizaría este programa durante la última década del siglo y abriría una etapa de persecución del pensamiento ilustrado. La imposición de un estricto control de la frontera francesa, la censura establecida por la Inquisición o la supresión de la prensa no oficial trataron en vano de impedir la difusión en España de las nuevas ideas revolucionarias, especialmente durante el gobierno del conde de Floridablanca. Las autoridades desataron la persecución de cualquier personaje sospechoso de la más mínima sintonía con el ideario revolucionario: Francisco Cabarrús fue encarcelado, Melchor Gaspar de Jovellanos desterrado, el conde de Campomanes destituido de su puesto en el Consejo... La tardía rehabilitación de varios de estos ilustrados por Manuel Godoy no podrá evitar la fractura ideológica que la Revolución y las guerras napoleónicas producirán en la sociedad española.³

Paralelamente, el estallido de la Revolución Francesa va a complicar la situación internacional de España, cuya política exterior se había basado en la alianza dinástica con Francia para, de este modo, contrarrestar la amenaza representada por el predominio naval británico. La ejecución de Luis XVI en 1793 provocó la entrada de España en la coalición europea antirrevolucionaria. Sin embargo, la derrota de los ejércitos coaligados y la invasión del norte de la Península llevarían al gobierno español a negociar la paz por separado.

El Tratado de Basilea, firmado en 1795, no sólo marcaría el retorno de España a la alianza francesa, sino también el inicio de una etapa de progresiva subordinación a los intereses geopolíticos de esta potencia. El primer paso en este sentido fue la firma en 1796 del primer Tratado de San Ildefonso, el cual ponía a la flota española a disposición del Directorio en su enfrentamiento con Inglaterra. El segundo Tratado de San Ildefonso, firmado en 1800, consagraba la supeditación del gobierno español a la política napoleónica y establecía la cesión a Francia de la Luisiana. La principal consecuencia de esta política de subordinación a Francia fue un estado de guerra casi continuo con Gran Bretaña, que provocó la pérdida de Trinidad y la práctica interrupción del comercio con América.⁴

Todo ello acentuó, a su vez, los crecientes problemas de una hacienda pública desbordada por el agotamiento de las fuentes tradicionales de recaudación fiscal, al tiempo que por los ingentes gastos provocados por la defensa de las colonias y el estado de guerra casi permanente. Esta situación provocó un crecimiento desmesurado de la deuda pública durante la última década del siglo XVIII y los primeros años de la nueva centuria, sin que las medidas extraordinarias que hubiera sido necesario adoptar para afrontar el dé-

² Amable Fernández, "La Ilustración española: entre el reformismo y la utopía", en *Anales del Seminario de Historia de la Filosofía*, núm. 10, 1993, pp. 57-72.

³ Carlos Seco, "Godoy y Jovellanos", en Emilio La Parra y Miguel Ángel Melón, *Manuel Godoy y la Ilustración*, Editora Regional de Extremadura, 2001, pp. 51-62.

⁴ Para un análisis en profundidad de las razones que impulsaron a Godoy a alinearse con la Francia revolucionaria a partir de 1795, véase Emilio La Parra, *La alianza de Godoy con los revolucionarios. España y Francia a fines del siglo XVIII*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2002.

ficti del Estado pudieran ser implementadas debido a la resistencia de los sectores dominantes del Antiguo Régimen a ver afectados sus intereses.⁵

La Paz de Amiens acordada en 1802 por Francia, Inglaterra y España supuso tan sólo un breve respiro. En 1804 España fue arrastrada nuevamente por Napoleón a la guerra con Gran Bretaña, perdiendo un año más tarde la mayor parte de su armada en la batalla de Trafalgar. Esta situación acabó por colapsar las vitales comunicaciones con unas colonias americanas cada vez más amenazadas por los británicos. En este marco de creciente subordinación de Carlos IV y Godoy a la política de Napoleón, los planes del emperador para extender el dispositivo de bloqueo continental a Portugal, unidos a las ambiciones personales del propio favorito, condujeron a la firma del Tratado de Fontainebleau en octubre de 1807. En virtud del mismo, Francia y España acordaron invadir Portugal y dividir a este país en tres reinos satélites, uno de los cuales sería para Godoy. El Tratado establecía el tránsito por la Península de un cuerpo expedicionario francés destinado a la conquista del país luso.

II. LA CRISIS DINÁSTICA DE 1808

Esta doble crisis, interna y externa, se vio agudizada a principios de 1808 por una crisis dinástica que acabaría precipitando la intervención francesa en España. En el origen de esta crisis se encontraba el creciente descrédito de la política de Godoy y el descontento de la alta nobleza y del clero ante el poder acumulado por este antiguo guardia de corps. Procedente de la pequeña nobleza provincial, Godoy había ido escalando posiciones hasta lograr ganarse la absoluta confianza de los reyes. En noviembre de 1792 Carlos IV lo había elevado al rango de Primer Secretario de Estado, entregándole el gobierno del reino, que ejerció a través de una nutrida clientela política. Partidario en un primer momento de la guerra contra la Francia revolucionaria se convirtió, tras el tratado de Basilea, en el principal artífice de la política de alianza a ultranza con Francia. Los desastres navales provocados por la alianza francesa, los tumultos originados por la creciente carestía y el hundimiento de los ingresos fiscales tras la interrupción del comercio con América desprestigiaron a Godoy, quien trató en vano de recuperar su popularidad reactivando la política reformista de la época de Carlos III.⁶

El príncipe de la Paz tuvo que afrontar además la campaña de descrédito desatada en su contra por la alta nobleza, resentida por haber sido apartada del poder, así como por la Iglesia, descontenta con el proyecto de Godoy de mitigar la crisis fiscal mediante la desamortización de una parte de los bienes del clero. Los descontentos se aglutinaron en torno a la figura del príncipe de Asturias, que soportaba mal el ascendiente de Godoy sobre sus padres y temía ser desplazado por éste, tras su nombramiento como alteza se-

⁵ Richard Herr, "Hacia el derrumbe del Antiguo Régimen: crisis fiscal y desamortización bajo Carlos IV", en *Moneda y Crédito*, núm. 118, pp. 37-100.

⁶ C. Seco, *op. cit.*, pp. 51-62.

renísima. En este ambiente, la camarilla reunida en torno al príncipe heredero comenzó a conspirar para lograr la destitución de Godoy y la sustitución de Carlos IV por su hijo.⁷

Fernando de Borbón intentó ganarse la amistad de Napoleón negociando secretamente su matrimonio con una princesa de la familia imperial. Ello constituía un delito de lesa majestad. Descubierta la conjura en octubre de 1807, el príncipe de Asturias fue confinado en sus aposentos, donde tras ser interrogado denunció cobardemente a todos sus cómplices, entre los que se encontraban algunos de los principales miembros de la nobleza española, como los duques del Infantado o San Carlos, el marqués de Ayerbe o los condes de Orgaz y de Montijo. El proceso incoado en El Escorial se cerró en falso, tras la negativa del Consejo de Castilla a condenar a los implicados, alegando una supuesta falta de pruebas. Ello ponía de manifiesto las simpatías con que los conjurados contaban entre los órganos de la administración del Estado. En esta tesitura, Carlos IV perdonó a su hijo y se limitó a desterrar a varios de los implicados. La debilidad mostrada por el rey reforzaría al partido del infante Fernando, cuya popularidad se vería incrementada a lo largo de los meses siguientes.⁸

Mientras tenía lugar el proceso por la conjura de El Escorial, las tropas francesas destinadas a la ocupación de Portugal comenzaron a atravesar la Península. En noviembre el mariscal Junot tomaba Lisboa, obligando a la familia real portuguesa a refugiarse en Brasil. Simultáneamente los mariscales Dupont y Moncey comenzaron a ocupar las principales plazas fuertes del norte de España en abierta violación del Tratado de Fontainebleau. En enero de 1808, los mandos franceses acantonaban fuertes contingentes en Vitoria, Valladolid, Burgos y Aranda de Duero, aparentemente para asegurar las comunicaciones entre Lisboa y la frontera francesa. Un mes más tarde, los ejércitos napoleónicos se desviaban abiertamente de la ruta hacia Portugal y entraban en Barcelona y Pamplona, cuyas ciudadelas ocupaban por sorpresa. Ello ponía de manifiesto las intenciones de Napoleón de ocupar las principales ciudades españolas para forzar de este modo la anexión a Francia de los territorios al norte del Ebro.

La inquietud hacia lo que parecía, de una manera cada vez más clara, una invasión francesa apenas disimulada comenzó a extenderse por toda la Península. Consciente por fin del peligro, Godoy ordenó la concentración de tropas dispersas y el retorno del cuerpo de ejército acantonado en Portugal, mientras disponía el traslado de la Corte a Aranjuez y tomaba las disposiciones necesarias para preparar la inminente salida de la familia real hacia Andalucía.⁹

Sin embargo, el desconcierto creado por el rápido despliegue de las tropas napoleónicas por la Península sería aprovechado por el partido fernandino para organizar una revuelta y provocar la caída de Godoy. La noche del 17 de marzo los conjurados consi-

⁷ Miguel Artola, *La Guerra de Independencia*, Madrid, Espasa Calpe, 2007, pp. 9-10.

⁸ Sobre las maniobras conspiratorias del príncipe de Asturias, la mejor fuente de información sigue siendo el libro de Salvador Bermúdez, *Antecedentes políticos y diplomáticos de los sucesos de 1808*, Madrid, F. Beltrán, 1912. El proceso de El Escorial puede seguirse en Francisco Martí, *El proceso de El Escorial*, Pamplona, Universidad de Navarra, 1965.

⁹ M. Artola, *op. cit.*, pp. 11-12.

guieron su propósito tras movilizar al populacho y obtener la complicidad de la guardia real. Las estancias que ocupaba el primer ministro en el Real Sitio de Aranjuez fueron asaltadas, estando el favorito a punto de ser linchado tras ser descubierto al día siguiente. El movimiento se extendió a Madrid, donde el palacio de Godoy fue saqueado por una multitud enardecida. Ese mismo día, bajo la presión popular, Carlos IV destituía a Godoy de todos sus cargos militares. El 19 de marzo, el monarca mostraba una vez más su débil carácter cediendo a la presión del partido fernandista y abdicando en el príncipe de Asturias.¹⁰ Sin embargo, Carlos IV se retractaría públicamente dos días más tarde, aduciendo que había sido despojado de la corona por la fuerza. Ello abrió una grave crisis de legitimidad en un momento en que el ejército francés ocupaba parte del país.

Fernando VII fue recibido de manera entusiasta a su entrada en Madrid el 24 de marzo. Un día antes había llegado a la capital al frente de 30,000 soldados franceses el mariscal Murat, cuñado de Napoleón y su lugarteniente en España. La crisis dinástica convirtió a Napoleón en el verdadero árbitro de la situación. Ello impulsó al emperador francés a abandonar la idea de anexionarse el territorio español al norte del Ebro para pasar a considerar la entrega del trono de España a uno de sus hermanos. Con esta finalidad Napoleón maniobró por medio de Murat para crear la ficción jurídica de que la abdicación forzada de Carlos IV había dejado el trono español vacante. Siguiendo instrucciones del emperador, el duque de Berg ofreció su protección a Carlos IV y a la reina María Luisa y se negó a reconocer a Fernando VII hasta que Napoleón no adoptara una decisión en ese sentido. De este modo, el emperador francés pudo convocar a los miembros de la familia real española a Bayona con el propósito aparente de mediar entre ellos.¹¹

Fernando VII había sido reconocido por el Consejo de Castilla pero en la presente situación precisaba del reconocimiento imperial. Ello le llevó a confiar en las garantías ofrecidas por Napoleón para desplazarse hasta la ciudad francesa, donde poco después llegaron sus padres. Una vez reunida en Bayona toda la familia real, en medio de mutuas recriminaciones, fue fácil para Napoleón presionar a Fernando para que el 6 de mayo devolviera la corona a su padre, quien inmediatamente abdicó en el emperador francés en cumplimiento de un tratado firmado el día anterior, en cuyo artículo primero se establecía que “El rey Carlos [...] ha resuelto ceder como cede por el presente a S.M. el emperador Napoleón todos sus derechos al trono de España e Indias”.¹² Los miembros de la familia real española recibieron a cambio generosas pensiones. Napoleón pudo entonces entregar la corona de España a su hermano José, que hasta ese momento había ocupado el trono de Nápoles.

Dotado de un sincero talante reformista, el nuevo monarca convocaría a una asamblea de notables, que se reunió en Bayona en junio de 1808, en un vano intento por conse-

¹⁰ La preparación y desarrollo del golpe palaciego pueden seguirse en Francisco Martí, *El Motín de Aranjuez*, Pamplona, Universidad de Navarra, 1972.

¹¹ M. Artola, *op. cit.*, pp. 18-27.

¹² Antonio Fernández et al., *Documentos de Historia contemporánea de España*, Madrid, Actas, 1996, p. 38.

guir una cierta legitimidad.¹³ La Asamblea de Bayona contó con la asistencia de representantes de diversas corporaciones y estamentos dispuestos, por oportunismo o por convicción, a colaborar con el nuevo régimen. Sería el núcleo de ese grupo de burócratas, clérigos y nobles que colaboraron con la ocupación francesa, conocidos como los “afrancesados”. José I dispuso asimismo la aprobación del Estatuto de Bayona, una carta otorgada similar a las impuestas por Napoleón a otros Estados satélites gobernados por sus hermanos, como los reinos de Westfalia y Holanda.¹⁴ El nuevo monarca manifestaba de este modo su intención de llevar a cabo las reformas necesarias para aplicar en España las reformas emanadas de la Revolución Francesa, si bien sus esfuerzos se verían lastrados desde un principio por su carácter de gobierno de ocupación y su subordinación a los designios imperiales de Napoleón que, en febrero de 1810, procedía a anexionar a Francia todas las provincias al norte del Ebro.¹⁵

III. EL INICIO DE LA GUERRA DE INDEPENDENCIA Y LA CRISIS DE LAS INSTITUCIONES DEL ANTIGUO RÉGIMEN

La falta de dignidad y el desprecio hacia los derechos del pueblo español mostrados por sus monarcas no serían imitados por la mayoría de la población española que, celosa de sus derechos soberanos, se levantó contra la ocupación francesa del país, dando lugar al inicio de la Guerra de Independencia.

El primer estallido tuvo lugar en Madrid el 2 de mayo de 1808. Los incidentes entre las tropas de Murat y el pueblo de Madrid se habían hecho cada vez más frecuentes, pese a los reiterados intentos de apaciguamiento de la Junta Suprema de Gobierno, creada por Fernando VII tras su marcha a Bayona. La salida hacia la ciudad francesa de los infantes María Luisa y Francisco de Paula precipitó el conflicto, cuando tropas francesas dispararon contra el populacho que trataba de impedir la marcha de los infantes del Palacio Real. La matanza provocó un levantamiento popular contra las tropas francesas que durante las horas siguientes se extendió por toda la ciudad. Las fuerzas regulares españolas permanecieron acuarteladas durante la lucha, salvo las tropas del parque de artillería de Montealeón. Ello permitió que, pese a la encarnizada resistencia de los madrileños, las fuerzas napoleónicas se impusieran con facilidad a la población. La represión fue brutal, siendo fusilados todos aquellos ciudadanos detenidos con las armas en la mano.¹⁶

Las noticias en torno al levantamiento de Madrid y a la represión subsiguiente se extendieron con gran rapidez por todo el país, suscitando un movimiento generalizado de repulsa que se vio acentuado por la inacción de las autoridades. Tanto la Junta Suprema de Gobierno y el Consejo de Castilla, máximos responsables del gobierno de España en

¹³ Una buena biografía de este personaje en Manuel Moreno, José Bonaparte: un rey republicano en España, Madrid, La Esfera de los Libros, 2008.

¹⁴ El proceso de gestación y las características de este texto pueden seguirse en Ignacio Fernández, La Constitución de Bayona, Madrid, IUSTEL, 2007.

¹⁵ Josep Fontana, La crisis del Antiguo Régimen, 1808-1833, Barcelona, Crítica, 1992, pp. 19-20.

¹⁶ Sobre el levantamiento del 2 de mayo, véase Emilio de Tamarit, Memoria histórica de los principales acontecimientos del 2 de mayo de 1808 en Madrid, Madrid, Tipografía de Andrés Peña, 1851.

ausencia del rey, como la administración provincial, representada por audiencias, capitanías generales y ayuntamientos, mantuvieron con pocas excepciones una actitud contemporizadora hacia el ocupante, preocupados exclusivamente por mantener el orden y sirviendo de conducto a las proclamas de las fuerzas invasoras. Lejos de convertirse en el cauce de las legítimas aspiraciones populares, las autoridades del Antiguo Régimen no se atrevieron a asumir las responsabilidades históricas del momento, tanto por razones de inercia burocrática y de interés personal, como por un sentimiento de impotencia hacia el poder de Napoleón.¹⁷

No resulta extraño, por tanto, que los levantamientos populares que se sucedieron espontáneamente por todo el país durante los meses de mayo y junio desembocaran inevitablemente en el desconocimiento de las autoridades oficiales –que fueron en algunos casos linchadas– y en su sustitución por diversas juntas provinciales y locales.¹⁸

Estas juntas fueron creadas al calor del momento bajo la presión popular y quedaron integradas por notables de provincias que eran partidarios de la guerra contra los franceses y que contaban con un amplio respaldo popular. El carácter heterogéneo de estos organismos se refleja en el distinto contenido ideológico de sus pronunciamientos. De este modo, el tradicionalismo de los documentos emitidos por la Junta de Sevilla –que trató de reclamar una cierta preponderancia– o por la de Cataluña contrasta notablemente con la naturaleza marcadamente rupturista de los pronunciamientos de la Junta General del Principado, para la que “la soberanía reside siempre en el pueblo, principalmente cuando no existe la persona en quien la haya cedido, y el consentimiento unánime de una nación autoriza todas las funciones que quiera ejercer”.¹⁹ De ahí que, en conjunto, haya que atribuir a las juntas un carácter ambivalente y contradictorio, ya que si bien como garantes del orden social tendieron a salvaguardar en un primer momento el mantenimiento del antiguo régimen en sus respectivas jurisdicciones, su misma existencia –en sustitución de las instituciones político-administrativas tradicionales– y funcionamiento poseían una significación revolucionaria cuyos efectos se pondrían pronto de manifiesto.²⁰

En todo caso, las juntas venían a llenar el vacío de poder producido tanto por la marcha de la familia real y las abdicaciones de Bayona, como por la inhibición de las autoridades legítimas del reino ante la ocupación del país por una potencia extranjera. El principal resultado de todo este proceso fue la reasunción de la soberanía por el pueblo español, que constituiría el verdadero origen de la legitimidad de las juntas. Este mismo proceso tendría lugar en los territorios americanos de la Monarquía Hispánica, donde las diversas juntas locales creadas a semejanza de las peninsulares evolucionarían rápida-

¹⁷ M. Artola, op. cit., pp. 35-54.

¹⁸ Ángel Martínez, *La formación de la Junta Central*, Pamplona, Universidad de Navarra, 1972, pp. 70-73.

¹⁹ “Proposición sobre convocatoria de Cortes”, Oviedo, 13 de junio de 1808, citada en Juan Francisco Fuentes (ed.), *Si no hubiera esclavos no habría tiranos*, Madrid, Ediciones El Museo Universal, 1988, pp. 32-33.

²⁰ Antonio Moliner, “La peculiaridad de la Revolución española de 1808”, en *Hispania*, vol. XLVII, nú. 165, 1987, pp. 630-631.

mente hacia el independentismo, dando lugar al inicio de los movimientos de emancipación hispanoamericanos.²¹

El rápido desarrollo del movimiento juntista por la totalidad del país determinó que, en los primeros días de junio, las instituciones administrativas del Antiguo Régimen hubieran desaparecido prácticamente y el poder estuviera en manos de trece juntas supremas provinciales con una dirección colegiada, de las que dependían una multitud de pequeñas juntas locales de defensa. Todas ellas, a pesar de su heterogeneidad y de la presencia en su seno de clérigos y nobles, actuaron como ejecutoras de la voluntad popular que las había creado: declararon la guerra al invasor, asumieron el mando de las diversas guarniciones existentes en su territorio y se prepararon para la defensa del país frente a los ejércitos napoleónicos.

IV. LA JUNTA CENTRAL Y LOS PROLEGÓMENOS DEL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL

El levantamiento español tomó por sorpresa a Napoleón que, al principio, no le dio mucha importancia. Los más de 100,000 franceses que, para entonces, habían entrado en la Península se desplegaron para tratar de hacerse con el control de las principales ciudades y plazas fuertes del país. Las fuerzas francesas batieron a las desorganizadas milicias españolas en Medina de Rioseco, pero no pudieron tomar Zaragoza ni romper el cerco de Barcelona y, en julio, fueron derrotadas en Bailén por el general Castaños. Un mes más tarde, un cuerpo expedicionario inglés obligaba a capitular a las tropas francesas destacadas en Portugal, que habían quedado aisladas tras el levantamiento español. La nueva situación provocó la precipitada huida de Madrid de José I, apenas unos días después de su llegada, y el repliegue de las fuerzas francesas al norte del Ebro.

La liberación momentánea de la mayor parte del país permitió que en septiembre se creara en Madrid una Junta Central Suprema Gubernativa del Reino, presidida por el conde de Floridablanca e integrada por representantes de las distintas juntas provinciales. La creación de la Junta Central obedecía a la necesidad de establecer un poder central depositario de la autoridad soberana, que coordinara la actividad de las distintas juntas y diera unidad a las operaciones militares contra el invasor. Como única depositaria de la soberanía nacional, la Junta Central firmaría en enero de 1809 un tratado de alianza con Inglaterra que abría los puertos peninsulares y americanos al comercio inglés.²²

Desde el principio, este organismo vio limitada su operatividad por la división entre quienes se resistían a una ruptura total con el Antiguo Régimen y quienes representaban tendencias más radicales. La Junta debió afrontar asimismo los ataques de los sectores

²¹ Agustín Sánchez Andrés, "La crisis de la monarquía española, 1808-1812" en Marco A. Landavazo et al., *Historia ilustrada de la Guerra de Independencia en Michoacán, Morelia*, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2010, pp. 12-13.

²² Miguel Artola y Rafael Flaquer, *La Constitución de Cádiz de 1812*, Madrid, Iustel, 2008, pp. 19-20. Sobre su creación y funcionamiento, véase A. Martínez, op. cit., y Jorge Castel, *La Junta Central Suprema y Gubernativa de España e Indias. Su creación, organización y funcionamiento*, Madrid, Marto, 1952.

más reaccionarios de la sociedad española, que la acusaban de tratar de usurpar el poder de Fernando VII, el monarca cautivo. Serían estos sectores tradicionalistas los que propagarían la imagen mítica de Fernando “El deseado”, a partir de este momento.

Los sectores más reformistas de la Junta Central eran conscientes de la necesidad impostergable de llevar a cabo un conjunto de reformas que restaran cualquier legitimidad a la estrategia reformista ensayada por José I a raíz de la promulgación del Estatuto de Bayona y de un conjunto de decretos emitidos por el nuevo monarca tras regresar a Madrid, a fines de 1808, que abolían los derechos feudales, las aduanas interiores y la Inquisición.²³

Estas reformas eran tanto más necesarias cuando, en otoño de ese mismo año, los ejércitos organizados por la Junta Central fueron arrollados por los 300.000 hombres de la Grande Armée, conducidos por el propio Napoleón. Las sucesivas victorias francesas en Tudela, Espinosa de los Monteros y Somosierra permitieron al emperador volver a ocupar Madrid en diciembre de 1808, obligando a la Junta Central a trasladarse a Sevilla.

Los repetidos triunfos militares de Napoleón y de sus mariscales, tras el regreso del emperador a Francia en enero de 1809, tuvieron el paradójico efecto de generalizar la actividad guerrillera en todas las zonas ocupadas del país. La derrota y desintegración del ejército regular español entre 1809 y 1810 se tradujo en la creación de numerosas partidas de guerrilleros, integradas en su mayor parte por soldados desbandados y campesinos. La Junta Central trató de dotar a estos grupos de cierta organización desde diciembre de 1808, fecha en la que publicó un Reglamento de partidas y cuadrillas que trataba de regularizar, en la medida de lo posible, este nuevo tipo de guerra.²⁴

La guerra de guerrillas tuvo un éxito extraordinario ya que impidió que los franceses fueran dueños del territorio conquistado, obligando al ocupante a dedicar la mayor parte de sus efectivos a guarnecer las principales ciudades y a patrullar incesantemente las vitales rutas de comunicación con la frontera francesa. Ello limitó considerablemente la capacidad operativa de un ejército que, en algún momento, llegó a contar con más de 300.000 hombres en la Península, y le impidió acabar con los últimos reductos de la resistencia española y expulsar a los ingleses al mar. Líderes guerrilleros como Juan Martín “El Empecinado”, Francisco Javier Espoz y Mina, el cura Merino o Julián Sánchez “El Charro”, por citar sólo algunos de los más conocidos, llegaron a comandar partidas de varios miles de hombres y pasaron a la leyenda por los estragos infligidos a las tropas francesas. El efecto de este tipo de guerra sobre la moral de las tropas napoleónicas fue devastador. El desgaste provocado por los guerrilleros al ejército de ocupación, que llevaría al propio Napoleón a hablar de la “úlceras española”, resultaría a la postre decisivo para explicar la derrota francesa tras la ofensiva anglo-española de 1813-1814. La guer-

²³ Gérard Dufour, “Los afrancesados o una cuestión política: los límites del despotismo ilustrado”, en Cuadernos de Historia Moderna, núm. 6, 2007, pp. 274-275.

²⁴ M. Artola, op.cit., p. 194.

rilla resultaría asimismo de suma importancia en el proceso de reconstrucción de un ejército regular español a partir de 1812.²⁵

La necesidad de reforzar la autoridad de la Junta en medio de la debacle militar provocada por la ofensiva napoleónica determinó, no sin largas discusiones previas, que el 22 de mayo de 1809 se anunciara la reunión de las Cortes para el próximo año. La Junta Central creó simultáneamente una Comisión de Cortes encargada de determinar la forma en que esta convocatoria se llevaría a cabo. Los debates subsiguientes se desarrollaron en torno a este punto.

La composición de la Comisión y de las juntas auxiliares creadas para asesorarla reflejaba las diferencias ideológicas existentes en el seno de la Junta Central entre inmovilistas y reformistas, y dentro de estos últimos entre moderados y radicales. La mayoría moderada de la Junta Central, encabezada por Jovellanos, que también formaba parte de la Comisión de Cortes, veía en el sistema británico el modelo a seguir debido a su capacidad para compatibilizar el respeto a las instituciones tradicionales con la flexibilidad necesaria para irse adaptando a los nuevos tiempos. En consecuencia este grupo defendía –en sintonía con el pensamiento de Edmund Burke– que bastaba con recuperar las instituciones que representaban la herencia histórica de la Nación, como era el caso de las antiguas Cortes medievales, para garantizar el equilibrio entre los derechos del soberano y de los súbditos. Si el despotismo había desvirtuado la naturaleza y función de dichas instituciones, era necesario restaurarlas.²⁶ En este sentido, la mayoría de los comisionados propusieron la convocatoria de unas Cortes de carácter estamental.

Frente a esta idea, una minoría de vocales defendía que las futuras Cortes contarán sólo con los representantes del tercer estado, es decir con los procuradores de las ciudades y villas con derecho a voto. Este grupo tenía una representación muy diversa dentro de las distintas juntas provinciales y estaba representado en la Junta Central al menos por Calvo de Rozas y el vizconde de Quintanilla. Pese a su carácter minoritario, este sector contaba con una considerable influencia sobre la opinión pública a través del *Semanario Patriótico*, portavoz del liberalismo emergente. Su principal tesis descansaba en sostener la inexistencia –o caducidad– de la vieja Constitución Política debido a la cautividad del rey y a la inacción –o abierta traición, que venía a ser lo mismo– de las instituciones políticas tradicionales del reino frente a la invasión francesa. En consecuencia, este sector defendía que la nación, al levantarse contra los invasores y sus colaboradores internos, se había ganado el derecho a pactar nuevamente sin limitaciones su existencia política y social.²⁷

El debate se saldó momentáneamente a favor del primer grupo, que consiguió que la Junta Central aprobara el 3 de julio la convocatoria de unas Cortes divididas, a la mane-

²⁵ Sobre el carácter de la guerra de guerrillas y su decisiva contribución a la derrota francesa en España, véase Ronald Fraser, *La maldita guerra de España. Historia social de la Guerra de Independencia*, Barcelona, Crítica, 2006.

²⁶ Sobre la evolución de Jovellanos hacia fórmulas británicas, véase Federico Suárez, *El proceso de la convocatoria de Cortes (1808-1810)*, Pamplona, EUNSA, 1962, pp. 146-150.

²⁷ Manuel Morán, “La formación de las Cortes”, en *Ayer*, núm. 1, 1991, p. 22.

ra tradicional, en estamentos. Con todo, quedaba planteada la cuestión –vital– de si cada estamento sesionaría por separado o se reunirían en una o dos cámaras. La Comisión pasó entonces a discutir que asuntos serían debatidos por las futuras Cortes. Con este fin se consultó a todas las instituciones, corporaciones y particulares que se consideraron relevantes. Sus detalladas respuestas reflejaron una pluralidad de ideas, muchas de las cuales anticipaban el rumbo que tomaría posteriormente la reforma liberal.²⁸

Mientras tanto, la situación militar no dejaba de empeorar. En noviembre de 1809, el mariscal Soult derrotaba en Ocaña al principal cuerpo de ejército puesto en pie trabajosamente por la Junta Central. Su destrucción suponía la desaparición momentánea de las fuerzas regulares españolas como un factor relevante en el conflicto franco-español y abriría a las tropas napoleónicas el camino de Andalucía. El paralelo repliegue del cuerpo expedicionario británico mandado por el duque de Wellington a Portugal privaba además a la Junta de la decisiva ayuda inglesa.

La invasión del sur de la Península por las fuerzas francesas obligó a la Junta a trasladarse a Cádiz. Previamente, un decreto de 28 de octubre había anunciado la convocatoria de Cortes para el 1 de enero y su reunión para marzo de 1810, enviándose poco después a todas las zonas no ocupadas un decreto para que procedieran a la elección de sus diputados. El 29 de enero la Junta Central, cada vez más dividida y desprestigiada por la desastrosa marcha de la guerra, se disolvía, no sin publicar ese mismo día un último decreto en el que disponía que las futuras Cortes tuvieran un carácter bicameral. Su lugar era ocupado por un Consejo de Regencia integrado por el general Castaños, los consejeros de Estado Francisco Saavedra y Antonio de Escaño, el obispo de Orense, Pedro Quevedo, y en representación de los territorios americanos Esteban Fernández, pronto sustituido por Miguel de Lardizábal. La Regencia quedó encargada de organizar la reunión de las Cortes en la ciudad de Cádiz, protegida del asedio de las tropas francesas por la solidez de sus fortalezas y la presencia de la flota británica.²⁹

El ambiente de radicalismo existente en esta ciudad y la progresiva llegada de los diputados procedentes de las distintas regiones del país durante los siguientes meses reforzaron a los sectores liberales, que eran favorables a que las futuras Cortes tuvieran un carácter unicameral, a modo de una asamblea nacional. El nombramiento de suplentes para las provincias ocupadas por los franceses y para los territorios americanos, en tanto no llegaran sus representantes electos, favoreció la presencia en las Cortes de miembros de la burguesía profesional, comercial y financiera, sobre todo gaditana, afines al liberalismo, si bien la nobleza y el clero estuvieron asimismo bien representados.³⁰ Las presiones de los sectores liberales, mayoritarios en la propia Junta de Cádiz, acabaron llevando a la Regencia a acordar que las futuras Cortes se reunieran sin separación de estamen-

²⁸ Los debates de la Comisión de Cortes pueden seguirse en F. Suárez, op. cit.

²⁹ M. Artola y R. Flaquer, op. cit., pp. 35-36.

³⁰ Marie Laurie Rieu-Millan, “La suppléance des députés d’outramer aux Cortes de Cadix. Une laboreuse préparation”, en *Mélanges de la Casa de Velázquez*, vol. XVII, 1981, pp. 263-289.

tos.³¹ En este clima de efervescencia política tuvo lugar la apertura de las sesiones de Cortes el 24 de septiembre de 1810.

V. LAS CORTES DE CÁDIZ Y LA CONSTITUCIÓN DE 1812

Desde su inicio los diputados se agruparon en torno a tres tendencias. Un grupo minoritario de burócratas y miembros del alto clero y de la nobleza, pronto conocidos como “serviles”, sostendría una postura de defensa a ultranza del Antiguo Régimen y de sus instituciones, limitándose a postular el retorno de Fernando VII como rey absoluto. Frente a la minoría absolutista, la gran mayoría de los diputados eran conscientes del agotamiento del Antiguo Régimen y de la necesidad de realizar importantes cambios. Con todo, este grupo mayoritario estaba, a su vez, dividido en dos sectores. Una parte estaba constituida por reformistas moderados, antiguos ilustrados como Jovellanos, que se inspiraban en el sistema político británico y se oponían a una ruptura radical con las instituciones del Antiguo Régimen, propugnando su transformación antes que su sustitución por otras nuevas. La mayoría de los diputados, empero, se identificaron desde un principio con las ideas liberales extendidas por la Revolución Francesa. Este grupo estaba constituido por miembros de la burguesía, pero también por un buen número de clérigos y aristócratas que propugnaban una transformación radical de la sociedad española.³²

La sintonía de la mayor parte de los diputados con las ideas liberales determinó la orientación del programa político seguido por las Cortes durante la primera etapa de su funcionamiento. Desde el primer momento, las Cortes van a atacar los fundamentos del Antiguo Régimen al declarar, el mismo día de su constitución, que la soberanía residía en la Nación y que las Cortes constituían la encarnación de dicha soberanía. Esta declaración restaba cualquier validez a la renuncia de Fernando VII, forzada o no, que pasaba de este modo a ser nula de pleno derecho al no contar con el consentimiento de la Nación. El planteamiento de las Cortes iba dirigido, en principio, a negar cualquier legitimidad a José I, en un momento en que las fuerzas francesas parecían ocupar la mayor parte del país. Ello facilitó que los sectores más tradicionalistas de las Cortes, encabezados por el obispo de Orense, acabaran sumándose reticentemente y con matices a una declaración que, como pronto se pondría de manifiesto, socavaba los cimientos del Antiguo Régimen.

Los diputados establecieron a continuación la división de poderes como base del funcionamiento de las propias Cortes, atribuyendo el poder ejecutivo al rey –y en su nombre al Consejo de Regencia– y reservándose el poder legislativo, quedando el judicial en manos de las audiencias. El principio de división de poderes transformaba por completo la organización institucional del absolutismo monárquico propio del Antiguo Régimen. En adelante, el monarca no acumularía, como hasta entonces, la dirección de todas las funciones del Estado. Es cierto que la Constitución le seguía atribuyendo el ejercicio del po-

³¹ M. Morán, *op. cit.*, p. 36.

³² Miguel Artola, *Los orígenes de la España Contemporánea*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2000, vol I, pp. 169-170.

der ejecutivo, le confería una participación en la función legislativa a través de la sanción de las leyes aprobadas por las Cortes y proclamaba que la Justicia se administraba en su nombre. Sin embargo, su papel quedaba en un segundo plano frente al de las propias Cortes, verdadero órgano supremo del Estado que desempeñaba en exclusiva la función legislativa, si bien sometida al veto suspensivo del monarca.³³

Sentadas las bases de su propia legitimidad, la mayoría liberal de las Cortes llevó a cabo un extenso programa legislativo que desmontaba el viejo orden y creaba los fundamentos para la construcción de un régimen liberal en España. Si la promulgación de la Constitución de 1812 supuso la destrucción de los fundamentos político-institucionales del Antiguo Régimen, el conjunto de medidas legislativas dictadas por las Cortes entre 1810 y 1813 desmontó la antigua estructura económica y social.

Una de las primeras medidas adoptadas por las Cortes fue establecer la libertad de imprenta sin otra restricción que la referida a cuestiones religiosas. Ello permitió difundir el ideario liberal entre el resto de la población, incluso en aquellas áreas ocupadas por los franceses.³⁴ Poco después, tenía lugar la abolición de la tortura como parte de los procedimientos judiciales, la supresión de la Inquisición y la desaparición de los derechos señoriales y de los señoríos jurisdiccionales, medida esta última que ponía fin a las jurisdicciones particulares que habían constituido uno de los principales pilares de la sociedad estamental.³⁵ Esta abolición dejaba, no obstante, planteada una confusa división entre señoríos jurisdiccionales y territoriales que sólo sería resuelta en la década de 1830 con el reconocimiento de la propiedad de las tierras a los antiguos señores. La posición de las Cortes en torno a esta cuestión –explicable en el contexto de una lucha nacional contra el invasor en la que participaron todos los grupos sociales– evitó que en España se produjera la masiva transferencia de propiedades rurales al campesinado que había tenido lugar en cambio durante el proceso revolucionario francés

Desde una perspectiva socio-económica, la supresión de los gremios abría la puerta a la libertad de industria, igual que la de las aduanas interiores lo hacía con la de comercio, sentándose de este modo las bases para la creación de un mercado interior articulado necesario para el desarrollo de una economía capitalista. La desaparición del Consejo de la Mesta y la desamortización de las tierras baldías y comunales, para su venta o reparto a particulares, no sólo introducían dichas tierras en una economía de mercado, sino que eliminaban los principales obstáculos que hasta ese momento habían impedido su roturación pese a las necesidades de una población creciente. En conjunto, todas estas medidas estaban dirigidas a crear los fundamentos del nuevo orden socio-económico liberal.³⁶

³³ Rafael Flaquer, “El ejecutivo en la revolución liberal”, en *Ayer*, núm. 1, 1991, pp. 37-65. Sobre este mismo punto, véase también Joaquín Varela, “La Constitución de Cádiz y el liberalismo español del siglo XIX”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 10, 1987, pp. 27-109.

³⁴ Sobre la importancia de la libertad de imprenta en la divulgación del ideario liberal de las Cortes, véase Emilio La Parra, *La libertad de imprenta en las Cortes de Cádiz*, Valencia, Nau Llibres, 1984.

³⁵ El debate en torno a la igualdad jurisdiccional y la supresión de los derechos señoriales puede seguirse en Manuel Pérez, “Las Cortes de Cádiz y la sociedad española” en *Ayer*, núm. 1, 1991, pp. 190-197.

³⁶ La mayoría de estas medidas no serían implementadas hasta el Trienio. Sobre los fundamentos del proyecto socio-económico liberal, véase J. Fontana, *op. cit.*, pp. 32-35.

Con todo, la principal obra de las Cortes de Cádiz fue la aprobación de la Constitución de 1812, verdadera piedra angular de todo el edificio liberal. En diciembre de 1810 la mayoría liberal conseguía, tras encendidos debates, que las Cortes crearan una Comisión para elaborar un proyecto de Constitución que plasmara las reformas políticas de más calado. La Comisión Constitucional, presidida por el clérigo liberal Diego Muñoz Torrero, inició sus trabajos en marzo de 1811. En agosto los comisionados presentaron a las Cortes el primer borrador, cuya discusión se extendió hasta los primeros meses de 1812. El 19 de marzo de ese mismo año se proclamaba solemnemente el texto constitucional que, en palabras de Eliseo Ajá y Jordi Solé, “representaba uno de los mejores modelos del primer constitucionalismo occidental”.³⁷

La Constitución de 1812 suponía una ruptura abierta con el Antiguo Régimen, pese a conservar algunos resabios del mismo, como el art. 12, que establecía a la religión católica como religión oficial, prohibiendo el ejercicio de cualquier otro culto. La mayor parte de este largo texto de 384 artículos tenía, sin embargo, un carácter marcadamente rupturista con la etapa precedente y suponía la entrada de España en el ámbito del liberalismo constitucional. El art. 1 definía a la Nación española como “la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios” y el art. 3 señalaba que en ella residía la soberanía nacional “y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales”. El art. 14 establecía como forma de gobierno “una monarquía moderada hereditaria” y los arts. 15, 16 y 17 delimitaban claramente la separación de poderes. El texto constitucional presentaba además una serie de principios muy avanzados para la época, como el sistema de representación unicameral, el carácter electivo de los ayuntamientos, el establecimiento de una contribución única para todos los españoles, la creación de una milicia nacional y la imposición de la enseñanza básica obligatoria.

La Constitución se ocupaba asimismo de la reorganización territorial de la monarquía en sentido centralizador. El esfuerzo racionalizador del texto gaditano y la supresión del régimen señorial hicieron necesario diseñar todo un nuevo modelo de organización político-administrativa a escala local y provincial. La creación de ayuntamientos constitucionales elegidos por un sistema de sufragio indirecto extendía al ámbito local los principios políticos establecidos por la Constitución para el Estado. Al mismo tiempo, el texto gaditano creaba la figura de las diputaciones provinciales, merced a las cuales las provincias dejaban de ser meras expresiones geográficas para transformarse en instancias político-administrativas de intermediación entre el Estado y los ayuntamientos. Sobre las ruinas de la confusa estructura territorial del Antiguo Régimen, el Título VI de la Constitución va a levantar todo un nuevo andamiaje político-administrativo tendente a racionalizar la estructura estatal, que será desarrollado por un conjunto de leyes y decretos posteriores.³⁸

La Constitución y el conjunto de normas emanadas de las Cortes extraordinarias de Cádiz acabarían por dar el golpe de gracia al Antiguo Régimen, herido de muerte por el

³⁷ Eliseo Ajá y Jordi Solé, *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*, Madrid, 1977, p. 21.

³⁸ Ángel Bahamonde y Jesús A. Martínez, *Historia de España. Siglo XIX*, Madrid, Cátedra, 1998, pp. 65-66.

fracaso de las instituciones tradicionales a la hora de hacer frente a la invasión francesa y a su desplazamiento por el movimiento juntista. La labor legislativa de los constituyentes de Cádiz sentaría los cimientos del nuevo régimen liberal español, que aún tardaría un tiempo en concretarse, y proporcionaría el principal referente para la lucha de la siguiente generación de liberales contra la reacción absolutista.

Como ha señalado Fontana, el restablecimiento del absolutismo en 1814 puso de manifiesto la imposibilidad de restaurar el Antiguo Régimen, cuyos fundamentos político-ideológicos y bases socio-económicas estaban agotados.³⁹ El nuevo período liberal abierto en 1820 continuó el proceso de transformaciones de la sociedad española iniciado en Cádiz y profundizado entre 1820 y 1823 cuando fueron aplicadas por primera vez muchas de las medidas dictadas por las Cortes entre 1812 y 1813. La restauración del régimen absolutista en 1823, merced a una intervención extranjera, no hizo sino confirmar la imposibilidad de ese retorno al pasado que, en última instancia, no pasó de ser otra cosa que una ficción que encubría la transición hacia la definitiva implantación del orden liberal en la década de 1830.

³⁹ Josep Fontana, *La quiebra de la monarquía absoluta, 1814-1820*, Barcelona, Crítica, 2005.

Vom höchsten Gericht in Zivilsachen zum Obersten Gerichtshof Spaniens: Der lange Weg zu einer Justizunabhängigkeit (1812-1838)

Antonio Sánchez Aranda, Granada

I. EINFÜHRUNG.

2012 wurde der 200. Jahrestag der ersten Verfassung der spanischen Nation begangen: Die Verfassung von Cádiz, vom 19. März 1812. Ein Text, der in einer durch außergewöhnliche Umstände gekennzeichneten Zeit angenommen wurde, die in Spanien besonders ernste Formen annahm. Seit Ende des 18. Jahrhunderts, unter der Herrschaft Karls IV und während einer außerordentlich schweren Wirtschafts- und politischen Krise – die durch das Zutun des Ministers Godoy noch verschärft wurde – wurde das aufgeklärte Reformprogramm aufgeschoben. Dieser Aspekt, in Verbindung mit der französischen Invasion Spaniens, die im Februar 1808 begann, ermöglichte es einer kleinen Gruppe von Anhängern der Aufklärung, die Änderung des politischen Systems unter dem sogenannten nationalen Souveränitätsprinzip in Angriff zu nehmen.

Nachdem am 25. September 1808 in Aranjuez die Junta Suprema Central y Gubernativa de España e Indias (Oberster Regierungsrat für Spanien und die Überseegebiete) eingerichtet worden war, der eine lange Reihe von örtlichen und obersten Juntas vorausgegangen war, die seit Mai jenes Jahres in ganz Spanien gebildet worden waren, erhält die Neuordnung der Regierung einen Anstoß und die politische Antwort wird vereint. Dies war die institutionelle Folge des Sieges bei Bailén und die Nichtigkeitserklärung des Thronverzichts von Bayonne am 11. August 1808 durch den Rat von Kastilien, die sich in dieser aus vierunddreißig Abgeordneten aus den verschiedenen Juntas bestehenden Institution unter dem Vorsitz des Grafen Floridablanca, widerspiegelt. Dieser Oberste Rat übernahm die Regierungs- und Gesetzgebungsaufgaben und seine Existenz endete am 29. Januar 1810, als er vom sogenannten Consejo de Regencia de España e Indias (Regentschaftsrat für Spanien und die Überseegebiete) abgelöst wurde, der wohl bekannter ist unter dem Namen "Die Oberste Regentschaft".

Der Regentschaftsrat bestand aus sechs Ratsmitgliedern – eines von ihnen als Vertreter der amerikanischen Territorien – und sein Hauptziel war die Einberufung des verfassungsgebenden Parlaments. Durch den Befehl vom 19. September 1810 beschloss er, daß

die allgemeine Parlamentsversammlung am 24. des gleichen Monats auf der Insel León beginnen sollte. Am Tag darauf erließ er ein Dekret, in dem genau angegeben wurde, daß diese sich ungeteilt versammeln sollten:

“Der König, unser Herr Ferdinand VII, und in seinem königlichen Namen, der Regentschaftsrat von Spanien und den Überseegebieten, der immer aufmerksam um die Richtigkeit seiner Beratungen über das ernste und höchlichst interessante Thema des Parlaments bemüht ist, konnte einen der wesentlichsten Punkten, die einer wohlüberlegten Entscheidung bedürfen, nicht mit Gleichgültigkeit betrachten, den Punkt nämlich der Einberufung des aus dem Klerus und dem Adel bestehenden Teil des Parlaments.

Tatsächlich, da er bei diesem Punkt in voller Instruktion und mit dem notwendigen Wissen vorzugehen wünschte, hörte er sich das Gutachten des Rates für Spanien und die Überseegebiete an, die Begründungen der von der Mehrheit abweichenden Stimmabgaben einiger seiner Minister und die wiederholten Antworten seiner Staatsanwälte. Damit noch nicht zufrieden, obwohl anscheinend bei allen anderen Themen ausreichend, hörte er sich ebenfalls seinen Staatsrat in zwei Dauersitzungen an, und, obwohl der Punkt schon so verdeutlicht worden war, daß der Weg zu einer richtigen Lösung hindernisfrei darzuliegen schien, richtete sich die Königliche Aufmerksamkeit während mehrerer Tage darauf, diesen Punkt zu untersuchen, sich aus dem Gehörten ein ausgeglichenes Urteil zu bilden, verschiedene Darstellungen und Eingaben der aus einigen Provinzen ausgewanderten Personen zu untersuchen. Nachdem er sich über alles, nach dem er dürstete, Kenntnis angeeignet hatte, entschied er, daß, trotz dem, was der Zentralrat über die Einberufung des Adels und des Klerus zur Teilnahme an der nächsten Parlamentsversammlung erlassen hatte, die Beratungen notwendigerweise beträchtliche Verzögerungen verursachen würden, und sich andererseits unter den in den Provinzen ernannten Parlamentsabgeordneten Mitglieder des einen und des anderen Standes befinden, deshalb ohne die Notwendigkeit einer besonderen Einberufung der Stände, das Parlament eingerichtet werde, unter Wahrung der Rechte und Vorrechte des Adels und des Klerus, deren Erscheinen denselben vorbehalten wird”.

Am 24. September 1810 begann die allgemeine und ausserordentliche Parlamentsversammlung, die auf der Insel León bis zum 20. Februar 1811 tagte. An diesem Datum wurde sie nach Cádiz verlegt, wo die Sitzungen am 24. des Monats wieder aufgenommen werden. Die allgemeine Parlamentsversammlung schloss ihre ausserordentlichen Sitzungen am 14. September 1813, fast eineinhalb Jahre nach der Annahme der Verfassung. Einen Tag später wurde die ordentliche Parlamentsversammlung abgehalten, die

¹ Dieser Erlass wurde von folgenden Ratsmitgliedern unterschrieben: “Pedro, Bischof von Orense, Vorsitzender.- Francisco de Saavedra.- Xavier de Castaños.- Antonio de Escaño.- Miguel de Lardizábal y Uribe”. Vid. Archivo del Congreso, exp. leg. 4, Nr. 7, ebenfalls in Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, <http://213.0.4.19/servlet/SirveObras/c1812/> [Zugang am 11. August 2012].

ihre Arbeit bis zur Rückkehr Ferdinands VII am 4. Mai 1814 ausübte. Hiermit endeten fast vier Jahre der Schaffung einer Verfassung, die uns eines der Werke “mit dem größten Widerhall, das Spanien der Weltrechtskultur hinterlassen hat” gab, zusammen mit den kastilischen Partidas².

Aber mit dieser Zweihundertjahrfeier ist auch diejenige, die von der Anwendung des Verfassungstextes abgeleitet wird, verbunden. Es darf nicht vergessen werden, daß eine der Institutionen, die das neugeschaffene Justizmodell, das auf der Gewaltenteilung basiert, am besten repräsentiert, auch zweihundert Jahre alt wird: der Oberste Gerichtshof Spaniens. In Art. 259 der Verfassung als oberstes Gericht in Spanien festgelegt, begann es sein Wirken im Juni 1812, wobei es als Spitze der neuen Judikative ausgewiesen wurde, was uns wiederum zu den Grundlagen einer “unabhängigen, verantwortungsbewußten, unverrückbaren, dem Gesetz verbundenen” Justiz bringt, die “als vom Staat geschaffene Macht verstanden werden soll und nicht als ein simpler Verwaltungszweig”³. Wenn auch der Titel V Von den Gerichten und der Justizverwaltung, bei zivilen und Strafsachen irreführen kann, so trifft es doch zu, was Tomás y Valiente sagt, daß “dies in Cádiz nicht als eine reine Verwaltungsfunktion konzipiert wird, sondern als eine wahrhaftige Gewalt, die bei den Gerichten liegt”⁴.

Des weiteren versuchte man wohl, durch die neue Namensgebung, Oberster Gerichtshof, jedweden Vergleich mit den homonymen Institutionen des 18. Jahrhunderts zu vermeiden. Vergessen wir nicht, daß nach den von Philipp V durchgeführten Reformen die höchste richterliche Kompetenz durch den ehemals mächtigen Rat von Kastilien verkörpert wurde (1385 eingeführt, wurde seine richterliche Kompetenz für die Rechtsfälle des Königs am Hofe von Toledo 1480 ausdrücklich anerkannt. Er übernahm die Kompetenzen bei den Fällen, die einen Einspruch gegen eine Einspruchsentscheidung darstellten und ihm auf dem Weg des Einspruchs von den Reales Audiencias, den Appellationsgerichten oder vom Rat selbst vorgelegt wurden, um auf dem Weg der Praxis zu entscheiden). Der neue Name könnte jedoch ebenfalls der Versuch sein, um den Vergleich mit anderen Verfassungsmodellen des 19. Jahrhunderts zu vermeiden, und hier besonders, mit dem französischen Modell, in dem in der plenumsartigen Verfassung von 1791 um den Kassationshof herum eine unabhängige Judikative geschaffen wurde, die, neben weiteren Kompetenzen, auch die inhärente Kompetenz der ausschließlichen und einzigen Rechtsauslegung besaß.

Viele Fragen stellen sich nun: auf welcher Grundlage entstand der Oberste Gerichtshof Spaniens als Institution, die die Judikative repräsentierte? Welche Aufgaben übernahm er? Ist es vorstellbar, daß er als unabhängige Macht gegliedert und ausgearbeitet war? Folgte man einem Verfassungsmodell? War er ein Garant für die Anwendung und Auslegung der neuen Verfassungsgesetze? Und wie stand es mit seiner Justizhoheit?

² Vid. ESCUDERO, J. A., “Las Cortes de Cádiz: Génesis, Constitución y Reformas”, in ESCUDERO (Dr.), Cortes y Constitución de Cádiz. 200 años, Madrid, 2011, S. XV.

³ MARTÍNEZ PÉREZ, F., “Constitución de la Justicia en Cádiz. Jurisdicción y Consultas en el proceso constituyente de la potestad judicial”, in AHDE LXXXI (2011), S. 377.

⁴ Vid. “De la Administración de Justicia al Poder Judicial”, in Obras Completas, zit., t. V, S. 4176.

Würde man sie als Quelle der spanischen Rechtsordnung ansehen? Wurde das Prinzip der Urteilsbegründung in diesem ersten Konstitutionalismus mit aufgenommen? All diese Fragen konzentrieren unsere Aufmerksamkeit zunächst auf die Beschaffenheit und die Kompetenzen des Obersten Gerichts.

II. BESONDERHEITEN DES KONSTITUTIONALISMUS VON CÁDIZ.

Man pflegt zu sagen, daß die Verfassung von Cádiz das letzte Beispiel der Reformpolitik der spanischen Aufklärung war. Es besteht kein Zweifel daran, daß man mit dieser Behauptung auf den ungewöhnlichen Reformprozess anspielen möchte, der aufgrund des ersten allgemeinen, in außerordentlicher Sitzung versammelten Parlaments vom 24. September 1810 in Gang gebracht wurde, und der sich allem Anschein nach vom amerikanischen, englischen und französischen Modell unterschied. Indem ein Reformweg auf der Grundlage des Ancien Régime eingeschlagen wurde und, wichtiger noch, man dazu gezwungen war, zu einem Konsens mit denjenigen Abgeordneten zu kommen, die die Monarchie verteidigten, versuchte die Vorderfront des neuen Justizgebäudes, eine Verbindung mit anderen Verfassungsmodellen zu meiden. Daher bestand die Notwendigkeit, seine Wurzeln in bestimmten Institutionen des Ancien Régimes zu schlagen; beispielsweise, wie schon erwähnt, in der katholischen Monarchie selbst, die nun verfassungsmäßig geregelt wurde.

Andererseits deuteten die zuvor stattgefunden Debatten in der Ära der Junta General, des Generalrats, schon in diese Richtung. Nach den Beratungen mit verschiedenen Einrichtungen begannen die Veränderungen mit dem ersten Erlass, vom 24. September 1810, in dem die neuen Prinzipien, die den verfassungsbildenden Prozess begleiteten, verkündet wurden: die Achtung der Monarchie und die Verkündung der nationalen Souveränität und der Gewaltenteilung. Aber es handelte sich nur um eine formelle Erklärung. In dem Modell von Cádiz beaufsichtigte die Legislative den Wandel, alldieweil sie eine klare Vorherrschaft über die Exekutive und die Judikative besaß.

Diese Eigenart, Einrichtungen des Ancien Régime mit den Prinzipien des modernen Konstitutionalismus zu kombinieren, war vielleicht eines der herausragendsten Merkmale des beginnenden spanischen Konstitutionalismus, und einer der Gründe für seine Verbreitung und seinen Einfluß auf die ihm folgenden europäischen Verfassungsbewegungen (z.B., diente er sogar der reformistischen Dekabristenbewegung der russischen Offiziere vom 26. Dezember 1825 als Modell). Wie Horst Dippel es ausdrückt, "die allgemeine Bedeutung der Verfassung von Cádiz liegt in der Tatsache begründet, daß sie den wichtigsten Versuch im Europa der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts darstellt, das We-

sen des modernen Konsitutionalismus mit der bestehenden monarchistischen Ordnung zu kombinieren”⁵.

Auch wird meistens der Gedanke aufgeworfen, daß eine weitere Eigenart, die uns der Reformprozess in Cádiz hinterlässt, eben die Tatsache ist, daß das neue Verfassungsmodell mit der Geschichte legitimiert wird: der Historizismus als dialektisches Mittel der Legitimation des Wandels. Ein Historizismus nationalistischer Prägung, den wir in anderen Verfassungsmodellen nicht finden und der in seinen Artikeln, mit Ausnahme seiner Präambel, auch nicht zu finden ist. Dies zwingt uns dazu, auf die Justiz des Ancien Régimes zurückzugreifen, um das Modell, das in Cádiz ausgearbeitet wird, zu verstehen sowie den Grund dafür, daß die im Verfassungstext enthaltenen neuen Prinzipien und Einrichtungen anfangs eine rein programmatische Erklärung waren. Letzten Endes hilft es uns dabei, zu verstehen, weshalb “im Namen Gottes, des Allmächtigen, des Vaters, des Sohnes und des Heiligen Geistes, Autor und oberster Gesetzgeber der Gesellschaft” eine Verfassung ausgearbeitet wird, die davon überzeugt ist, daß, um gut zu regieren, in den “alten Grundgesetzen dieser Monarchie, begleitet von den angemessenen Verfügungen und Vorkehrungen, die auf dauerhafte und stabile Art ihre Erfüllung garantieren, (...) das Wohl und Gedeihen der ganzen Nation” zu finden ist. So wurde der Verfassungstext als eine Reform der Grundgesetze vorgestellt. Und es war so, wie Carlos Garriga feststellt, “der Verfassungsweg aus der Krise (...) entwickelte sich auf der Grundlage der traditionellen Ordnung als Ganzes – und nicht als Gegensatz zu ihr – und daher werden die in der Verfassung dargelegten und in ihrem Vorwort beschriebenen Lösungen als von der Tradition abgeleitet vorgestellt. Dies bedeutet noch lange nicht, daß der Verfassungsgedanke in der Verfassungsdiskussion nicht gegenwärtig gewesen wäre, aber seine Reichweite war notwendigerweise beschränkt, da er dem Rahmen der hispanischen Tradition unterworfen war, die man versuchte, verfassungsmäßig schriftlich neu zu formulieren”⁶. Daher die Einzigartigkeit des Verfassungstextes, der “sich absichtlich und kühn (in der Präambel) präsentiert und ebenso (in der Abhandlung) vorgestellt wird als eine moderne Reform der traditionellen Verfassung des katholischen Königtums”⁷.

Daher sind Werke wie der *Discurso Preliminar a la Constitución de 1812* wesentlich, um den in jenen Momenten in Angriff genommenen Wandel zu erkennen, der dazu führt, daß Prinzipien wie die nationale Souveränität oder die Gewaltenteilung, die programmatische Grundlage, die seit dem Erlass I vom 4. September 1810 formuliert und von Diego Muñoz-Torrero y Ramírez Moyano vorangetrieben wurde, aus der Geschichte heraus begründet werden. Wie Marta Lorente und Carlos Garriga unterstreichen, “das in allgemeiner und außerordentlicher Sitzung versammelte Parlament arbeitete eine politische Verfassung der spanischen Monarchie aus, die in ihrer Präambel präsentiert wird als eine Neuformulierung der Vergangenheit in einem Zukunftsprojekt mit verbindli-

⁵ “Constitucionalismo moderno. Introducción a una Historia que necesita ser escrita”, in *Revista Electrónica de Historia Constitucional* 6 (September 2005). [Zugang am 5. Mai 2012]

⁶ Vid. “Cabeza moderna, cuerpo gótico. La Constitución de Cádiz, y el orden jurídico”, in *AHDE LXXXI* (2011), S. 121.

⁷ S. zuvor, S. 123.

cher Rechtskraft” und zwar “ist der Historizismus zweifellos eine der Schlüsselerklärungen des Verfassungsmodells von Cádiz: nicht mehr als Rahmen für das Miteinander von einander widersprechenden Rechtsordnungen, sondern als Hort von Argumenten, die für die Schaffung einer neuen Rechtsordnung notwendig sind”⁸.

Das Modell von Cádiz liefert uns zweifellos eine dritte Eigentümlichkeit, die sich aus dem schwierigen Augenblick, in dem der Reformprozess vorangetrieben wurde, ergibt – was uns zum historischen Kontext von 1808/12 führt: Das blinde Nacheifern, hier von anderen Verfassungsprozessen⁹, vor allem dem französischen, und die Fähigkeit, dies in seinen Artikeln einzufügen, wobei versucht wurde, dies zu verheimlichen.

Ein blindes Nacheifern, besonders des französischen Verfassungsmodells von 1791, wurde vor allem auf dem Gebiet der Justizverwaltung deutlich. Es wurden Prozesseinrichtungen und Rechtsprinzipien übernommen, die die neue Verfassungsordnung strukturierten und versucht, diese unter anderem Namen in den Verfassungsartikeln zu verstecken. All dies geschah aus Furcht der Liberalen vor der Ablehnung der konservativen Verteidiger des Königtums, die u.a. gesehen hatten, wie unter Geltung einer Verfassungsordnung Ludwig XVI im Januar 1793 enthauptet worden war. Und man kann nicht vergessen, daß auch der Beitrag von Cádiz daraus bestand, auf der Struktur des Ancien Régime eine Gerichtshierarchie und einen neuen Rechtsprozess wieder aufzubauen, die den neuen Verfassungsprinzipien entsprachen. Dieser Einfluss bestand beim in Cádiz versammelten Parlament, jedoch kann dies so nicht für das kastilische Parlament gesehen werden, auch wenn letzteres in einen Mythos verwandelt wurde, um ersteres historisch zu legitimieren, aber “in keinsten Weise ist dieses Parlament ein wesentlicher Fortbestand des kastilischen Parlaments, das sich bis ins 18. Jahrhundert versammelte, zuletzt 1789, noch wäre es richtig zu sagen, daß in Cádiz die alten Gewohnheiten des kastilischen Parlaments verfassungsmäßig geregelt wurden, zumindest hinsichtlich der Festlegung seiner Befugnisse, aber ebensowenig kann man den Gedanken aufrechterhalten, daß es eine Vermischung oder ein Gemisch der beiden gab. Das Parlament von Cádiz ist völlig verschieden vom kastilischen Parlament”¹⁰.

⁸ Cádiz, 1812. *La Constitución jurisdiccional*, Madrid, 2007, S. 21-22 und 38.

⁹ Dieses blinde Nacheifern kann ebenfalls hinsichtlich des englischen Konstitutionalismus gesehen werden, besonders seitens der aufgeklärten Verteidiger des Königtums. Ab 1809 gibt es Gewissheit darüber, daß spanische Aufklärer mit englischen Politikern in Verbindung standen, wie Melchor Gaspar de Jovellanos mit Lord Holland – ein Anhänger der whigs-, und seinem Freund John Allend, die ihm seit 1809 den Rat geben, schnellstmöglichst das Parlament einzuberufen. Wir dürfen nicht vergessen, daß dank Blanco White, einem Freund des ersteren, 1810 in London das Werk von Francisco Martínez Marina, *Carta sobre la antigua costumbre de convocar las Cortes de Castilla* veröffentlicht wird. Wie Escudero sagt, “sei es aufgrund ihrer eigenen Neigungen, oder aufgrund der Beziehung zu Jovellanos, oder aus beiden Gründen, wurden Holland und Allen zu gewohnheitsmäßigen Gesprächspartnern des asturischen Politikers, den sie über die angelsächsische Verfassungstradition und das britische Parlament belehrten und die Gelegenheit dazu nutzten, um Ratschläge darüber zu erteilen, was in Spanien zu tun sei und was vermieden werden sollte”, in “*Las Cortes de Cádiz...*”, zit., S. XXV.

¹⁰ Vgl. De Dios, S., “*Las Cortes de Cádiz en su contexto ideológico y social*”, in ESCUDERO (Dr.), *Cortes y Constitución de Cádiz*, Band I, S. 487.

Auch dürfen wir nicht vergessen, daß die Verfassung von Cádiz von zwei Verfassungsmodellen beeinflusst wurde. Oder, wie Garriga es ausdrückt, „zwei Konzepte, die in zwei Verfassungsmodellen die (traditionelle) Verfassungsordnung und die (moderne) Verfassungsregelung verkörpern, deren Urbilder die ätherische englische Verfassung und die kontinenten Verfassungen des revolutionären Frankreichs sind“¹¹. Die Tatsache, daß man versuchte, den Einfluß vorhergehender Verfassungsmodelle zu verheimlichen, würde wahrscheinlich auch erklären, weshalb sich in den Artikeln der Verfassung auch kein besonderer Titel zu den Rechten und Pflichten der Spanier befindet, wie dies in der französischen Verfassung der Fall gewesen war. Der Verfassungsausschuß, der vom in allgemeiner und außerordentlicher Sitzung tagenden Parlament gewählt worden war und seine Ausschusssitzungen am 2. März 1811 aufnahm, bestand aus fünfzehn Abgeordneten und einem Mitglied, das dem Parlament nicht angehörte und führte über diesen Punkt Debatten¹². In der Sitzung vom 5. April, nach einer Debatte über das Gleichheitsprinzip¹³ und darüber, ob ein besonderer Titel über Rechte und Pflichten aufgenommen werden sollte oder nicht, beschloß der Ausschuß, die Rechte seien diejenigen der Freiheit, der Sicherheit, des Eigentums und der Gleichheit. Des weiteren wurden die Abgeordneten Torrero und Pérez de Castro damit beauftragt, den Entwurf von Ranz Romanillos in Angriff zu nehmen und einen Vorschlag zu dem Kapitel vorzulegen, das unter der Überschrift Kapitel II, von den Spaniern, über ihre Rechte und Pflichten¹⁴ verfaßt wurde.

Die Debatte über die Definition der Rechte der Spanier und ihre Einfügung in einen bestimmten Absatz wurde praktisch in der Sitzung vom 7. August 1811 abgeschlossen. Das einzige, das über eine Debatte im Protokoll steht, ist der Vorschlag, der „un-

¹¹ „Cabeza moderna, cuerpo gótico...“, S. 126.

¹² Der Ausschuß bestand aus folgenden Abgeordneten: Agustín Argüelles, José Pablo Valiente, Pedro María Rich, Francisco Gutiérrez de la Huerta, Evaristo Pérez de Castro (der das Amt des Sekretärs ausübte), Alonso Cañedo, José Espiga, Antonio Oliveros, Diego Muñoz Torrero, Francisco Rodríguez de la Bárcena, Vicente Morales, Joaquín Fernández de Leyva, Antonio Joaquín Pérez, Andrés de Jáuregui und Mariano Mendiola. Eingeladen war Antonio Ranz Romanillos, obwohl dieser dem Parlament nicht angehörte, der die Zusammenarbeit mit dem Ausschuß und das Angebot, den zuvor ausgearbeiteten Verfassungsentwurf vorzulegen, annahm. In seiner Sitzung vom 12. März 1811, wurde die Ernennung von Herrn Mendiola, als Vertreter Südamerikas, und von Herrn Jáuregui, als Vertreter von Kuba beschlossen.

Die Protokolle des Verfassungsausschusses köpnnen auf der Seite <http://www.cervantesvirtual.com/obra/actas-de-la-comision-de-constitucion-1811-1813>, [Zugang am 1. Juli 2012] nachgelesen werden.

¹³ In der Debatte über die Definition der Gleichheit, kam der Ausschuß überein, diese „bestehe daraus, daß es zwischen den Personen, die die Nation ausmachen, keinerlei Unterschied bei der Ausübung ihrer Rechte noch bei der Verteilung von Belohnungen und der Anwendung von Strafen gibt.“

¹⁴ Das Kapitel wurde von den genannten Abgeordneten in der Sitzung vom 10. April 1811 vorgelegt und bestand aus folgenden Artikeln:

Kapitel II VON DEN SPANIERN, ÜBER IHRE RECHTE UND PFLICHTEN

Artikel 1-Es sind Spanier: 1. Alle freien Menschen, die auf dem Gebiet Spaniens geboren wurden und dort wohnen, sowie deren Kinder; 2. diejenigen Ausländer, die im Besitz einer Einbürgerungsurkunde sind; 3. diejenigen, die diese nicht besitzen, jedoch seit 10 Jahren in jeglichem Ort des Königreiches ansässig sind, wie es das Gesetz vorsieht; 4. die Kinder der Einen und der Anderen, die auf spanischem Gebiet geboren wurden und an ihrem Wohnort einer geregelten Erwerbstätigkeit nachweisen können

terschiedlichen Gedanken, die darauf abzielen, den Artikeln, die von den Rechten der Spanier handeln, ein anderes Aussehen zu geben, da es einigen Herren des Ausschusses origineller und einfacher erschien, die Dinge auszudrücken, ohne die Rechte aufzuzählen. Und nach langer Diskussion wurde angenommen, oder von der Mehrheit vereinbart, daß im Anschluss an Titel I, Kapitel 1, Artikel 5 die Definitionen der drei ersten Rechte niedergelegt oder dargelegt und das Vierte ausweichend angedeutet werden solle.¹⁵ Die Debatte wurde in der Sitzung vom 9. August abgeschlossen, mit der Entscheidung, die Überschrift des Titel I solle sein Von der spanischen Nation und den Spaniern. Daher wird, da in der Verfassung von Cádiz kein besonderer Titels für Grundrechte existiert, in seinen Artikeln eine Reihe von Rechten festgelegt, besonders von Prozessrechten, als Verteidigung der Freiheiten¹⁵.

Diese Eigenarten, und ganz besonders die verfassungsmäßige Regelung des katholischen Königtums, waren wahrscheinlich der Grund dafür, daß das Verfassungsmodell von Cádiz sowohl von den Liberalen als auch von den Konservativen in Europa vehement abgelehnt wurde. Von ersteren, da sie der Auffassung waren, der neue, in Gang gebrachte Reformenprozess entferne sich von den Prinzipien und der verfassungsmäßigen Orthodoxie des französischen und des amerikanischen Modells, und die Verteidiger des Königtums, da die Rolle der Monarchie aufgrund ihrer Unterordnung unter die Legislative in den Hintergrund gerückt wurde. Jedoch wurde mit der Verfassung von 1812 ein

nachgehen; und 5. die Freigelassenen, von dem Augenblick an, da sie die Freiheit in Spanien erlangen.

Artikel 2 – Die Rechte der Spanier sind diejenigen der Freiheit, der Sicherheit, des Eigentums und der Gleichheit.

Artikel 3 – Die Freiheit besteht darin, all das tun zu dürfen, das der Gesellschaft nicht zum Nachteil gereicht noch die Rechte eines anderen verletzt.

Artikel 4 – Die Sicherheit besteht darin, daß ein jeder Mensch von der öffentlichen Gewalt gegen einen Angriff auf seine Person oder seine Rechte geschützt wird.

Artikel 5 – Das Eigentumsrecht ist das Recht darauf, frei über seine Güter und die Früchte seiner Begabung, seiner Arbeit und seines Fleißes verfügen zu können und sich an ihnen zu erfreuen.

Artikel 6 – Die Gleichheit besteht darin, daß zwischen den Menschen, die die Nation ausmachen bei der Ausübung ihrer Rechte keinerlei Unterschied gemacht wird.

Artikel 7 – Die Vaterlandsliebe ist eine der wichtigsten Pflichten aller Spanier, ebenso wie gerecht und gütig miteinander umzugehen.

Artikel 8 – Alle Spanier sind dazu verpflichtet, der Verfassung treu zu sein, die Gesetze zu befolgen und die bestehende Obrigkeit zu respektieren.

Artikel 9 – Ebenso sind alle Spanier ohne Unterscheidung dazu verpflichtet, im Verhältnis ihrer Einkünfte einen Beitrag zu den Ausgaben des Staates zu leisten.

Artikel 10 – Ebenso sind alle Spanier dazu verpflichtet, das Vaterland mit Waffen zu verteidigen, wenn sie vom König dazu aufgerufen werden.

¹⁵ Bei der Aufzählung der Rechte gerichtlicher Natur ragen folgende heraus: Das Recht auf einen vom Gesetz bestimmten Richter oder Gericht (Art. 247), das Recht auf einen öffentlichen Prozess (Art. 302), das Recht auf einen richterlichen Schiedsspruch bei Zivilangelegenheiten (Art. 280), das Habeas Corpus-Recht (Art. 291 ff.), die Einführung des Prinzips des nulla poena sine previa lege (Art. 287) oder das Vertretungsrecht, um die Einhaltung der Verfassung zu verlangen (Art. 373). Hierzu kommen noch das Recht auf bürgerliche Freiheit (Art. 4), persönliche Freiheit (Art. 172.11), Eigentum (Art. 4, 172.10, 294 und 304), Pressefreiheit (Art. 131.24 und 371), und Gleichheit (keine Zugeständnisse von Privilegien durch den König, Art. 172.9, oder das der steuerlichen Gleichbehandlung, Art. 339.

entschiedener Schritt nach vorne getan, da zum ersten Male “sowohl die politische Freiheit (im wesentlichen ungleich), als auch die natürliche Freiheit (formell gleich)”¹⁶ garantiert wurde.

III. DAS MISSTRAUEN DER LEGISLATIVE GEGENÜBER DER JUDIKATIVE, DAS HERAUSRAGENDE KENNZEICHEN DES JUSTIZGEDANKENS IM PARLAMENT VON CÁDIZ.

Mit dem verfassungsbildenden Prozess von Cádiz beginnt ein Reformprozess der Justiz, der zunächst nicht durch einen radikalen Wechsel in die Tat umgesetzt wird, sondern der den Justizbetrieb und die Justizeinrichtungen des Ancien Régime übernahm. Der Erlass vom 24. September 1810 – der, wie schon gezeigt, die Prinzipien der nationalen Souveränität und der Gewaltenteilung als roten Faden des Wandels festlegte – legte ebenfalls fest, daß “das in allgemeiner und außerordentlicher Sitzung versammelte Parlament einstweilen alle Gerichte und Justiz im Königreich bestätigt, damit diese weiterhin Recht sprechen”¹⁷, wobei eine Übergangsregelung für die Ausübung ihrer Tätigkeit festgelegt wurde. Dies gehorchte zweifellos, wie Martínez Pérez es ausdrückt, “dem Ziel, die Judikatur an das politische System anzupassen, wobei die Unterbrechung der raschen Rechtsprechung vermieden werden sollte und die spätere Absetzung des Richters ermöglichte, wenn dies die Untersuchung seines politischen Verhaltens ratsam erscheinen ließ”¹⁸.

Ohne zu analysieren, ob es in dem daraus resultierenden Modell von 1812 eine effektive Gewaltentrennung gab, zweifelte der Konstitutionalismus von Cádiz nicht an der Notwendigkeit der Einrichtung eines Obersten Gerichtshofes als Zentrum und Spitze der Judikative. Von Anfang an wurde über die Einrichtung eines Obersten Gerichts debattiert, das man, ebenso wie den Königlichen Rat von Kastilien seit der Reform Philipps V, als eine Schlüsseleinrichtung ansah, um die Einheit der spanischen Justiz zu erreichen. Tatsächlich überlegte man sich – als treues Spiegelbild des aufgeklärten Reformideals – vor dem Zusammentreten des in allgemeiner und außerordentlicher Sitzung versammelten Parlaments die Schaffung des Obersten Gerichts auf der Grundlage einer Reform des Rates von Kastilien, der in Mißkredit geraten war, “aufgrund seiner Haltung in den ersten Augenblicken der Unabhängigkeitskrise, aber auch – danach – aufgrund seiner offenen Opposition gegen die Verfassungsreformen zu Beginn des verfassungsbildenden Prozesses”¹⁹; obwohl es auch Stimmen gab, die der Meinung waren, er solle zum Garanten der Einhaltung der Grundgesetze werden und so dem Beispiel, u.a., des Obersten Justizars von Aragón und des Rechts, am Hofe auf Wiedergutmachung zu reklamieren,

¹⁶ TOMAS Y VALIENTE, F., “Los Derechos fundamentales en la Historia del Constitucionalismo español”, in *Obras Completas*, Bd. III, Madrid, 1997, S. 2024.

¹⁷ Erlass I vom 4. September 1810, in der *Colección de los decretos y órdenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias desde su instalación en 24 de septiembre de 1810 hasta igual fecha de 1811*, Madrid, 1820, S. 3.

¹⁸ “Constitución de la Justicia en Cádiz...”, S. 385.

¹⁹ S.o., S. 403.

wenn Rechte verletzt worden waren, folgen, die seit der Parlamentsversammlung von Saragossa 1348 sich für die Einhaltung der Rechte und Freiheiten der Aragonier als wirksam erwiesen hatten²⁰.

Nach Beginn des verfassungsgebenden Prozesse wissen wir von den Debatten des Verfassungsausschusses nur, daß in seiner Sitzung vom 30. August 1811 “darüber debattiert wurde, ob es einen Obersten Gerichtshof geben solle und man beschloss, ihn zu haben”. Auch kam man bei dem Thema der Urteilsrevisionen überein, daß “über alle Berufungen, auch die außergewöhnlichen, in Übersee verhandelt und abgeurteilt werde, ohne sie auf die spanische Halbinsel zu bringen, und dies ohne Ausnahme jeglicher Art”, was eine Einschränkung seines Zuständigkeitsbereichs bedeutete. Im Entwurf stand der Vorschlag seiner Schaffung im Art. 258 (Verfassungsartikel 259): “Am Hofe gibt es ein Gericht, genannt Oberster Gerichtshof”, wobei das Parlament die Aufgabe hatte, “über die Anzahl der Richter, die Kammern, auf die diese verteilt werden sowie alles weitere, das seine interne Regelung angeht” zu entscheiden (Art. 259 des Entwurfs, der im Verfassungstext der Art. 260 ist)²¹.

Was nun den Zuständigkeitsrahmen angeht, so beschloß der Verfassungsausschuß, auf Vorschlag von Ranz Romanillos, in seiner Sitzung am 6. September 1811, eine der Grundkompetenzen sei “11. Die Anhörung der Zweifel der anderen Gerichte zur Verständlichkeit eines Gesetzes und die Beratung des König hierzu, auf den bestehenden Grundlagen, damit dieser die entsprechende Erklärung im Parlament anstrebe”, was zu einer Bedingung für die Gesetzesauslegungsbefugnis des Obersten Gerichtshofs wurde. Folglich kam es dem Parlament auf königlichen Antrag nach Anhörung der Zweifel der Richter zu, die einzig wahre Auslegung des Gesetzes durchzuführen.

Dies war die Folge des Misstrauens der Verfassungsgeber den Richtern gegenüber und ein deutlicher Versuch, die für das Ancien Régime charakteristische Justizwillkür einzuschränken, indem das Oberste Gericht als Spitze und Zentrum der Autorität akzeptiert wurde, um die Einhaltung der Gesetze zu garantieren, jedoch nicht als oberste Autorität, die Gesetze auszulegen, ein Aspekt, der dem Parlament vorbehalten blieb. Und dieser Versuch, die Tendenz zur Justizwillkür und zur Evokation der Prozesse zu vermeiden – die der Rat von Kastilien und die Monarchie selbst entwickelt hatte – führte dazu, gutzuheißen, daß “in keinem Fall weder das Parlament noch der König Justizfunktionen ausüben können, noch anhängige Rechtsstreite an andere Gerichte überweisen, noch befehlen, bereits abgeschlossene Gerichtsverfahren neu zu verhandeln”²².

²⁰ Die hinsichtlich des Allgemeinen Rates durchgeführten Überlegungen, konkret im Parlamentsausschuß, die Volksbefragung von 1809, die Arbeit des Gesetzgebenden Rates, der am 5. September 1809 eingesetzt wurde, sowie das, was im in allgemeiner und außerordentlicher Sitzung versammelten Parlament und im schon erwähnten Verfassungsausschuß angesprochen wurde, kann bei MORENO PASTOR, L, *Los orígenes del Tribunal Supremo (1812-183)*, Madrid, 1989, S. 21-37, nachgelesen werden.

²¹ Dieser Artikel wurde zu Art. 260 des Verfassungstextes: “Das Parlament bestimmt die Anzahl der Richter, aus denen er besteht sowie die Kammern, auf die diese verteilt werden”.

²² Verfassung von 1812, Art. 243.

Daher standen einige Abgeordnete dem breitgefaßten Zuständigkeitsrahmen, der ihm von Art. 260 des Entwurfs zugewiesen wurde (in der Verfassung dann Art. 261), ganz und gar nicht wohlwollend gegenüber, was den Grafen de Toreno sogar dazu veranlasste, die Notwendigkeit der Einführung “eines weiteren Gerichtshof, der vom Obersten Gerichtshof getrennt sei; und der vom Parlament zu wählen sei, um die Verantwortung der Richter und den Vertretern der Exekutive festzulegen”²³ zu verlangen und folglich vorschlug, daß diese Kompetenz dem obersten Gerichtshof vorenthalten bliebe.

Dieses Mißtrauen der Judikativen gegenüber, die zu einer Kontrolle durch die Legislative führte, mündete nach Auffassung Agustín de Argüelles darin, daß es die Verfassung selbst war, die den Gerichten die Gesetzesauslegungsbefugnis zuwies, wobei es nötig war, ein Gerichtssystem aufzubauen, in dem der Oberste Gerichtshof nur das Zentrum der Autorität und der Garant für die Anwendung der Gesetze sei, jedoch nicht zuständig für ihre Auslegung: “Nachdem nun die Befugnis der Anwendung der Gesetze von der Verfassung den Gerichten übergeben wurde, ist es, damit ein System besteht, unabdingbar, ein Zentrum der Autorität einzurichten, in dem alle Zweige der Gerichtsgewalt zusammenlaufen. Aus diesem Grunde wird am Hofe ein oberstes Gericht eingerichtet, das dieses gemeinsame Zentrum darstellt. Seine Hauptaufgabe ist die oberste Aufsicht über alle Richter und Gerichte, die mit der Ausübung der Justiz betraut sind”²⁴. Die Besorgnis und das Mißtrauen der Verfassungsgeber, nicht, ob die Anwendung des Gesetzes garantiert würde, sondern, ob die Richter die Prinzipien des Konstitutionalismus übernehmen würden, lag den in Art. 261.10 eingeführten Einschränkungen zugrunde. Um es mit Martínez Pérez auszudrücken: “Die Sicherstellung der Anwendung, nicht nur des Gesetzes, sondern vor allem des Umwandlungsprojektes, das das Gesetz beinhalten sollte, stützte sich mehr auf die offensichtliche Identifizierung des Richters mit diesem Projekt denn auf die Möglichkeit, die Korrektur einer logischen Operation eines Mechanismus zu kontrollieren, wie es die Urteilsbegründung war”²⁵. Der Konstitutionalismus von Cádiz führte nämlich ebensowenig konsequent die Pflicht zur Urteilsbegründung ein.

Aufgrund der Eigenheiten des verfassungsgebenden Prozesses, der sich in der Einschränkung der dem Obersten Gerichtshof zuerkannten Zuständigkeiten widerspiegelt, wird deutlich, daß man dem französischen Modell des Kassationshofs nicht vollständig folgt, da man ihn nicht strictu sensu als einen “reinen Kassationshof” ansehen konnte²⁶. Die Verfassungsväter von Cádiz wiesen die Vorstellung von sich, daß die Gerichtsbarkeit des Obersten Gerichts die Grundlage einer “wahrhaften” Auslegung des Verfassungsgesetzes sein könnte, die in der Lage sei, das Gleichheitsprinzip in die Tat umzusetzen – das auf einer einheitlichen Anwendung des Gesetzes im gesamten Staatsgebiet beruht. Dies

²³ S. DS, Nr. 415, Sitzung vom 21. November 1811, Bd. III, S. 2307 und 2309. These, die vom Abgeordneten Pascual akzeptiert wurde, s. DS, Nr 416, Sitzung vom 22. November 1811, Bd. III, S. 2313 ff.

²⁴ S. Discurso preliminar a la Constitución de 1812, mit einer Einführung von Luis Sánchez Agesta, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, S. 102-110.

²⁵ Constitución de la Justicia en Cádiz...”, zit., S. 386.

²⁶ S. FAIRÉN GUILLÉN, V., “La recepción en España del recurso de casación francés (1812-1813)”, in Temas del Ordenamiento Procesal, Bd. I, Historia. Teoría General, Madrid, 1969, S. 214.

war schlichtwegs eine Folge des aufgeklärten Reformprozesses, der übergangsweise eine Gerichtsgewalt anerkannte, der er mißtraute.

Folglich war es der Oberste Gerichtshof, dem die Befugnis zukam, die Justizwillkür zu kontrollieren und die Anwendung des Gesetzes zu garantieren, und nicht der Legislative, wie dies beim französischen Modell der Fall war. Die Rolle, die der französische *Référé* bei der Einhaltung der Gesetze spielte, wurde in Spanien zunächst durch die Beratung des Königs durch das Oberste Gericht und der entsprechenden Zurückleitung ans Parlament übernommen. Obwohl man annehmen kann, daß die in Art. 261.10 festgelegte Befugnis, hinsichtlich derjenigen, die in Artikel 131.1 vorgesehen war, der die Befugnis zur Gesetzesauslegung dem Parlament zusprach – und daher der Legislative die Verantwortung dafür übertrug, daß die Gewaltenteilung garantiert wurde – seinen Vorreiter im *référé législatif facultatif* des Artikel 12 des Erlasses vom 16. August 1790²⁷ hatte, wollten die Verfassungsgeber von Cádiz jedoch nur den Obersten Gerichtshof zu einem strikten Gerichtsorgan werden lassen, dem Garanten der Anwendung des Gesetzes und der Unabhängigkeit und Unabsetzbarkeit der Richter, und nicht zu einer Schlüsseleinrichtung für die Einrichtung der Doktrineinheit bei der rechtlichen Anwendung.

Dies erklärt dann auch, weshalb der Verfassungsartikel 261.9 ihm zuvor nur die Befugnis zuerkannt hatte, “über Nichtigkeitsklagen zu entscheiden, die gegen die letztinstanzlichen Urteile eingereicht werden, eben zu dem Zweck, den Prozess neu anzustrengen und ihn zurückzuverweisen, und somit der Verantwortung gerecht zu werden, von der der Art. 254 handelt”. Es handelt sich somit um ein außerordentliches Rechtsmittel, eine <Nichtigkeitsklage>, ähnlich der französischen Kassation, die jedoch nur bei Fehlern in *procedendo* zugestanden wird und nicht bei denjenigen, die sich aus der Anwendung des Gesetzes ergeben – in *iudicando* –²⁸.

Wie Argüelles aussagt, stünde es dem Obersten Gerichtshof in seiner Kontrollbefugnis nur zu, über “in den Provinzen angestregten Gerichtsverfahren und Rechtssachen, nur in dem einzigen Fall der Nichtigkeit in der dritten Instanz zu entscheiden. Er urteilt nur darüber, ob die Gesetze, die den Prozess regeln, eingehalten wurden oder nicht, und enthält sich des Eingriffs in das Wesentliche der Angelegenheit, die an das zuständige Gericht zurückverwiesen wird, damit dieses durchführt, was gebührt”. So wurde die Existenz einer Prozesseinrichtung gefordert, die dazu bestimmt war, die Nichtigkeit von Urteilen aufgrund von Fehlern in *procedendo* zu erklären, die ihr von der zweiten Instanz zugewiesen wurden, jedoch entschied diese nicht bei Fehlern in *iudicando*,

²⁷ S. hierzu *Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias*, Nr. 366, Sitzung vom 2. Oktober 1811, Bd. III, S. 1983 und Nr. 422, Sitzung vom 28. November 1811, Bd. III, S. 2342. Ebenso, FAIRÉN GUILLÉN, “La recepción”, zit., S. 213 und MORENO PASTOR, *Los orígenes del Tribunal Supremo*, zit., S. 44 und 45.

²⁸ Auch beim Prozess- und verfahrensmäßigen Übergang zum neuen Rechtsmittel wurde festgelegt, daß die Befugnis, um über das antiquierte Rechtsmittel des Einspruchs gegen eine Einspruchsentscheidung zu entscheiden – die dem Königlichen Rat von Kastilien, nach zuvoriger königlicher Erlaubnis, zukam – ebenfalls beim Obersten Gerichtshof liegen solle, jedoch läge das *Placet*, um über das Rechtsmittel zu entscheiden, beim Parlament, ein weiteres Beispiel für die Aufsichtsfunktion der Legislative (Erlass vom 17. April 1812). S. hierzu SÁNCHEZ ARANDA, A., *El recurso de segunda suplicación en el Derecho castellano*, Granada, 2007, S. 623 ff.

welche an die entsprechende Instanz rückverwiesen wurden. Das Rechtsmittel war eine Prozessgarantie, die, in Verbindung mit dem in Art. 254 vorgesehenen entsprechenden Verfahren aufgrund von Verantwortung, „den Eifer und die Rechtfertigung der höheren Provinzgerichte sicherstellte, die nur mit Respekt zu einer obersten Autorität aufschauen können, von der sie für ihre begangenen Fehler oder Vergehen zur Rechenschaft gezogen werden“²⁹. Folglich wurde zwischen der rechtsprechenden und der wahrhaftigen Auslegung nicht unterschieden.

Ein letzter Grund, den Argüelles vor dem Parlament verteidigte: „Die Nichtigkeitsklage (...) wird nur in den Fällen angestrengt, bei denen in der dritten Instanz die Formalitäten, die das Gesetz zur Untersuchung der Rechtssachen vorschreibt, nicht eingehalten wurden. Sobald die Nichtigkeit erklärt ist, wird der Prozess an die jeweilige Audiencia zurückverwiesen, damit die Sache, nachdem sie in ihren früheren Zustand zurückversetzt wurde, von neuem von dem Gericht verhandelt wird, das den Fehler begangen hatte“³⁰. Die Nichtigkeitsklage aufgrund eines error in procedendo wurde von den Statuten der Audiencias und erstinstanzlichen Gerichten ausgearbeitet (Erlass vom 9. Oktober 1812). Die ausschließliche Kompetenz des Obersten Gerichtshof (Art. 47) legte fest, daß, nachdem das von der Audiencia ergangene erste oder zweite Berufungsurteil rechtskräftig geworden war und kein Suspensiveffekt in Kraft trat, die „Nichtigkeitsklage verkündet“ sei (Art.46). Obwohl das Ziel das gleiche wie bei der Kassation war, sind die Wirkung der Nichtigkeit – beschränkt auf einen Prozessfehler – und der Versuch, den französischen Einfluss zu verheimlichen, eine Erklärung für den Namen, der dieser Prozesseinrichtung gegeben wurde, ein Aspekt, der bis zur Zivilprozessordnung von 1855 beibehalten wurde, in welcher sie ohne Umschweife als Rechtsmittel der Kassation sowohl bei error in iudicando als auch in procedendo aufgenommen wurde.

Was das in allgemeiner und ausserordentlicher Sitzung versammelte Parlament jedoch wohl entwickelte, war die Regulierung dessen, was die Verantwortung der Richter in der Ausübung ihrer Gerichtsfunktion anging, ein treues Spiegelbild des schon erwähnten Mißtrauens gegenüber dem Richterstand, auch wenn dies innerhalb der allgemeinen gesetzlichen Regelungen geschah, die die Verantwortung aller öffentlichen Bediensteten festlegte. Der Erlass wurde dem Plenum vom Komitee für die Einrichtung von Gerichten vorgeschlagen und am 24. März 1813 angenommen. Er regulierte die Pflichtverletzung in Art. 1 und behandelte die besondere Verantwortung derselben in Art. 7: „Derjenige Richter, der aufgrund fehlender Ermittlungen oder aus Nachlässigkeit entgegen des ausdrücklichen Gesetzes sein Urteil fällt, und derjenige, der aufgrund eines Verstosses gegen die Gesetze, die den Prozess regeln, verursacht, daß der von ihm beendete vor dem zuständigen oberen Gericht wieder aufgenommen wird, bezahlt alle entstandenen Schäden und wird für ein Jahr vom Dienst suspendiert. Im Wiederholungsfalle entstehen ihm die gleichen Kosten und er wird seines Amtes enthoben und es wird gegen ihn ein Berufsverbot ausgesprochen“³¹.

²⁹ Discurso preliminar, zit., S. 102-110.

³⁰ S. DS, Nr. 422, Bd. III, Sitzung vom 28. November 1811, Bd. III, S. 2346.

³¹ Colección de los decretos y órdenes (...), Bd. IV, S. 22.

Und innerhalb der Kontrolle, der der Oberste Gerichtshof Spaniens durch die Legislative unterworfen war, wurde im Art. 19 sogar die Möglichkeit eines Besuchs bei der obersten Instanz vorgesehen, bei der die entsprechenden Rechtsangelegenheiten untersucht würden, auf Befehl des Parlaments: "Sollte es aufgrund von Beschwerden, die dem Parlament vorgelegt wurden oder diesem vom König übermittelt wurden, angebracht erscheinen, dem Obersten Gerichtshof einen Besuch abzustatten, so kann dies nur das Parlament beschließen. Hierzu werden zwei oder drei Abgeordnete aus seiner Mitte beauftragt, die abgeschlossenen Rechtsangelegenheiten dieses Gerichts zu inspizieren; das Ergebnis wird veröffentlicht und sollten genügend Indizien vorliegen, um das Gericht, oder eine seiner Kammern, zur Verantwortung zu ziehen, wird vor allem angeordnet, Anklage zu erheben und zu diesem Zweck werden neun Richter ernannt, gemäß Verfassungsart. 61, wobei selbstverständlich die Schuldigen vom Dienst suspendiert werden"³².

IV. SCHLUSSFOLGERUNGEN.

Die Befugnisse, die der Art. 261 in seinen Punkten 9 und 10 dem Obersten Gerichtshof zuwies, spiegeln das Mißtrauen der Verfassungsgeber von Cádiz gegen die Justiz wieder. Eingerahmt in den besonderen aufgeklärten Reformprozess, der in Gang gesetzt wurde, können wir das Übergewicht und die Aufsichtsfunktion der Legislative beobachten, die Befugnisse der anderen Gewalten übernimmt. Eine Aufsicht, die außerordentliche Spuren hinterließ und, in diesem Sinne, bis zu den Reformen zwischen 1835 und 1838 galt, als die Vorbehalte überkommen und die Unabhängigkeit der Judikative vorangetrieben wurden. Ab dann erhielt der Oberste Gerichtshof Spaniens die notwendigen Instrumente, um zur "Stimme" des Gesetzes zu werden, zum Garanten der wahrhaftigen Auslegung des Rechts.

Daher wurde in Cádiz das Ideal der Einheit in der Rechtsprechung nicht als Grundlage des Gleichheitsprinzips aufgenommen, d.h., die Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofes als Mittel zur einheitlichen Auslegung, und folglich auch nicht die Pflicht zur Urteilsbegründung. Die Notwendigkeit, mit der Jurisprudenz des Hohen Gerichts einen unabhängigen Grundpfeiler für die Einheitlichkeit bei der Anwendung des Verfassungsgesetzes zu haben, um des neuen Gleichheitsprinzips wegen, zog es nach sich, ihm eine wahrhaftige Gewalt bei der Auslegung des Gesetzes zu verleihen, die in dem Kontext, in dem die Reform ihren Ausgang hatte, nicht möglich gewesen wäre³³.

Und es war nicht einfach, sie als Quelle der spanischen Rechtsordnung zu etablieren. Der Unabhängigkeitskrieg, der eingeschlagene Reformweg, der dazu führte, das katholische Königtum in Verfassungsrang zu heben, das Mißtrauen gegenüber dem richterlichen Modell, die Ausübung der Justizwillkür, um nur einige zu nennen, dienten als Ansporn, um einer Judikativen nicht die völlige Unabhängigkeit zuzugestehen, deren Verantwortung und richterliche Unabsetzbarkeit jedoch anerkannt wurde. Wie es Fairén

³² Colección de los decretos y órdenes (...), Bd. IV, S. 24.

³³ S. BARÓ PAZOS, J., "Notas acerca de la formación de la Jurisprudencia del Tribunal Supremo hasta la Codificación del Derecho civil", in AHDE LXVII (1997), S. 1511-1524, besonders S. 1512.

Guillen ausdrückt, geschah der Wandel hin zu einer liberalen Justizverwaltung durch “Männer ohne jegliche parlamentarische Erfahrung, die ein vollkommen neues politisches und rechtliches Gebäude für Spanien bauen mussten, voller Sorgen und Aufgaben aller Arten, die in Tumulten mit ständigen Unterbrechungen debattiert wurden, nicht nur aufgrund der <Ordnung> der verschiedenen Debatten an sich, sondern aufgrund der Notwendigkeit, sich vorrangig darum kümmern zu müssen, einen verheerenden Krieg zu gewinnen”³⁴.

Erst mit dem Erlass vom 4. November 1838, nachdem einmal das Verfassungsmodell der Zivilgerichtsbarkeit geschaffen worden war, wurde die entpolitisierte Kassationseinrichtung vollständig rezeptioniert, die sich in Frankreich konsolidiert hatte, indem die Zuständigkeit des obersten Gesetzesauslegers dem Obersten Gerichtshof hinzugefügt wurde. Dies war ein Schlüsselaspekt für die Doktrineneinheit, die notwendig war, um konkret über die allgemeinen Prinzipien der Gesetzgebung zu entscheiden und der Zeitpunkt, an dem die Reise der Unabhängigkeit der Judikative begann. Diese Reise fand unter dem Einfluss der Verfassung von 1812 statt, wurde aber immer wieder verzögert: Das beste Beispiel sind wohl die bürgerliche und die Prozesskodifizierung, oder die Harmonisierung der verschiedenen Gerichtsbarkeiten und ihr Aufbau, die erst mit dem Übergangsgesetz von 1870 auf den Weg geschickt wurden. Als logische Folge kam auch die verfassungsmäßige Regelung der Justiz erst spät an.

Als Ergebnis der Verfassungsreform, die 1810 begann, gestand man der Jurisprudenz des Obersten Gerichtshofes erst mit der Veröffentlichung des Bürgerlichen Gesetzbuches die rechtliche Anerkennung als Rechtsquelle zu. Unter den Quellen der Rechtsordnung wurde, in Ermangelung von Gesetz und Gewohnheit, diejenige der allgemeinen Rechtsprinzipien festgelegt, die nun wohl durch die wiederholte Rechtsprechung identifiziert wurden, die der Oberste Gerichtshof Spaniens über eine bestimmte Materie festlegte (Art. 1.1.4). So wurde eine mehr als neunundsiebzig Jahre andauernde Etappe abgeschlossen, die die “Staatstragende Funktion der Justiz”³⁵ im Rahmen des Konstitutionalismus festigte.

³⁴ “La recepción...”, zit., S. 195-236, 200 und 202.

³⁵ S. hierzu, CLAVERO SALVADOR, B., “La gran innovación: Justicia de Estado y Derecho de Constitución”, in J. M. SCHOLZ, *El tercer poder. Hacia una comprensión histórica de la justicia contemporánea en España*, Frankfurt am Main, 1992, S. 175-176.

1808-1810. La Nación reasume la soberanía¹.

Alberto Ramos Santana, Cádiz

Ya he señalado, en ocasiones anteriores², la importancia de que, reunidas las Cortes Generales y Extraordinarias en el teatro de la Isla de León el 24 de septiembre de 1810, ese mismo día, tras las intervenciones de Diego Muñoz Torrero, que solicitó se decretara “que las Cortes generales y extraordinarias estaban legítimamente instaladas; que en ellas reside la soberanía”, y Manuel Luján que leyó un escrito en el que se detallaba y especificaban esa y otras propuestas, se aprobara el primer decreto de la Cortes en el que se proclamaba solemnemente el principio de la soberanía nacional:

“Los diputados que componen este Congreso, y que representan la Nación española, se declaran legítimamente constituidos en Cortes generales y extraordinarias, y que reside en ellas la soberanía nacional”.

La Constitución de 1812, en su artículo tercero, ratificaría, año y medio después, que la soberanía reside en la Nación: “La soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales”; y en el artículo veintisiete que la Nación la representan, en su nombre, los diputados reunidos en Cortes: “Las Cortes son la reunión de todos los diputados que representan la Nación, nombrados por los ciudadanos en la forma que se dirá”.

Iniciar las sesiones de las Cortes con la declaración de que la soberanía residía en las mismas, y que los diputados reunidos para su constitución representaban a la Nación española era esencial, pues fijaba, desde el primer instante, el carácter rupturista de la reunión de Cortes y ratificaba la reasunción de la soberanía por parte de la Nación, que la había depositado en un monarca que no podía ejercer por estar preso, confirmando también el rechazo a la “renuncia forzada” de Fernando VII en Bayona y la cesión de la corona a José Bonaparte.

En algún momento pudo causar cierta sorpresa que el primer día de reunión de las Cortes, se acordara una declaración tan revolucionaria. Sin embargo, consideramos que su aprobación en ese primer día y como primera decisión de los diputados, se debió, muy probablemente, a que había varios precedentes, a que existía un caldo de cultivo que pro-

¹ Este trabajo se inscribe en el marco de los siguientes proyectos: Proyecto de Excelencia Las Cortes de Cádiz y la revolución liberal en Andalucía e Iberoamérica. Un marco comparativo del Plan Andaluz de Investigación (HUM5410). Proyecto Cádiz escuela política: opinión pública, ciudadanía y cultura política en Andalucía (1810-1845), del Centro de Estudios Andaluces de la Junta de Andalucía.

² Por ejemplo, “Antes y después de Cádiz. La soberanía reconstituida”. En: Constitución política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812. Discurso preliminar leído en las Cortes, al presentar la Comisión de Constitución el proyecto de ella. Estudios. Universidad de Cádiz, Cádiz, 2010, págs. 21 a 93: 73. “En los orígenes: soberanía y representación en las Juntas Andaluzas (1808-1810). En: Alberto Ramos Santana (coordinador): La Constitución de 1812. Clave del liberalismo en Andalucía. Centro de Estudios Andaluces, Consejería de Presidencia e Igualdad, Junta de Andalucía, Sevilla, 2012, págs. 31 a 56.

pició que los diputados aceptaran, parece ser que prácticamente sin discusión y por asentimiento, la reasunción de la soberanía por la nación y su representación en las Cortes recién constituidas. Unos precedentes que se remontan a que, desde 1808, se había gestado un estado de opinión que propició el acuerdo de los diputados, No debemos olvidar que las Juntas formadas a partir de mayo y junio de dicho año, tras rechazar la cesión de la corona por los Borbones a los Bonaparte, declararon que la soberanía volvía a la Nación por la renuncia de Fernando VII, y que serían las propias Juntas las que, en un primer momento, la asumirían en nombre y representación de los ciudadanos. A repasar algunos de estos precedentes, sobre la soberanía y la representación, dedicaremos las páginas que siguen³.

El proceso que conduce a la reasunción de la soberanía en las Cortes el 24 de septiembre, ratificado en la Constitución de 1812, comenzó, indirectamente, con la revuelta de Aranjuez iniciada la noche del 17 de marzo de 1808, revuelta que, además de terminar con el gobierno de Manuel Godoy, apuntaba a la abdicación de Carlos IV y la entronización del príncipe Fernando, renuncia al trono de Carlos que, justificada por razones de salud en un texto que se le presentó a la firma, el monarca signó la tarde del 19, aunque dos días más tarde protestó su forzada abdicación.

A pesar de la protesta de su padre, el 24 de marzo entraba triunfalmente en Madrid el recién proclamado rey Fernando VII. Horas antes había entrado en la capital el general Joaquín Murat, lugarteniente de Napoleón, del que Fernando VII trató de lograr su reconocimiento como rey de España, casi al mismo tiempo que Carlos IV le envió una carta de queja por los acontecimientos de Aranjuez, dejando claro, padre e hijo, que Napoleón se había convertido en el árbitro de la situación.

La disputa dinástica, y la posición dominante de Napoleón, se vieron confirmadas con los viajes de la familia real -Carlos IV por una parte, y Fernando VII por otra-, a Bayona, donde ambos confiaban en que Napoleón les apoyara en el trono de España. En Madrid quedó una Junta Suprema de Gobierno, que, sin recursos apenas para el ejercicio de la autoridad, recibió instrucciones de Fernando de mantener buenas relaciones con el jefe del ejército francés. El desenlace en Bayona es suficientemente conocido. La doble renuncia de Carlos IV y Fernando VII propiciaron que la corona española pasara a José Bonaparte, mientras que se convocó y celebra la Asamblea de Bayona para dar a los españoles una Constitución. Sin embargo, los planes de Napoleón para consumar el cambio dinástico en España se torcieron con los acontecimientos del 2 de mayo de 1808 y, sobre todo, cuando la sublevación contra los franceses se generalizó por España en los últimos días del mes de mayo, siguiendo siempre un esquema similar, lo que le da carácter unánime a la reacción contra las tropas francesas.

Efectivamente, tras el dos de mayo madrileño, parece ser que las insurrecciones comenzaron en el levante español, en Cartagena, donde el 22 de mayo se sublevaron oficiales y marineros de la flota, en Murcia los estudiantes provocaron tumultos el 24 de

³ Como hemos indicado en la nota anterior, retomamos un asunto anteriormente tratado, pero ampliando los ejemplos con nuevos textos y ejemplos de procedencia diversa, centrados en el período 1808-1810.

mayo, y en Valencia, tras un motín provocado por dos franciscanos y los hermanos Bertrán de Lis, y tras el famoso “crit del pallater”, la Junta que se formó declaró la guerra a Napoleón el 25 de mayo⁴. Sin embargo, y sin olvidar el tumulto que se organizó en Zaragoza el 24 de mayo, hay que recordar que ya el 9 de mayo el pueblo de Oviedo había manifestado su hostilidad contra los franceses, una protesta en parte apaciguada que estalló definitivamente el 24 de mayo. Y en Andalucía, por ejemplo, la insurrección comenzó en Sevilla el 26 de mayo, desde donde se proyectó hacia otras capitales andaluzas.

A la sublevación -que en gran medida debió su éxito a que la presencia del ejército francés se denunció, no sólo como una usurpación de la dinastía, si no como una intromisión de Bonaparte en los asuntos internos del país, como un ataque a valores tradicionales asumidos por el pueblo español, como una agresión a principios ideológicos y mentales como la religión, la monarquía tradicional y la independencia-, siguió la creación de unas Juntas que se justificaron por la ausencia de los reyes y el vacío de poder que ello suponía al considerar que ni la Junta Suprema de Gobierno dejada por Fernando VII, ni el Consejo de Castilla habían reaccionado contra la intromisión francesa. Por eso surgen unos poderes nuevos, sustitutivos, emanados de la “voluntad popular”: las Juntas locales y provinciales, que asumieron la soberanía en representación del pueblo y la nación.

Se ha destacado la gran disparidad, incluso contradicciones, que se pueden detectar en los planteamientos ideológicos de las Juntas⁵, así como que el sustrato ideológico de las mismas no era popular, pero no puede extrañar, conociendo el nivel sociocultural de los españoles de la época, que, tras los tumultos callejeros, fueran llamados a dirigir los nuevos organismos hombres relacionados con el poder en la etapa precedente, autoridades del Antiguo Régimen y “fuerzas vivas”⁶, de manera que se ha podido afirmar que “no fue el pueblo llano quien protagonizó, más allá de los primeros meses, el movimiento revolucionario”⁷. Pero también está claro que con la formación de las Juntas sus protagonistas eran conscientes de que el pacto entra la Nación y el monarca para la cesión de la soberanía había quedado anulado, que la Nación asumía de nuevo la soberanía y que ellos la representaban. La Nación soberana y la representación política fueron los fundamentos ideológicos de las Juntas para declarar la guerra a Napoleón en defensa de la independencia de la patria. Y buena muestra de ello se puede detectar en las proclamas emitidas por las nuevas Juntas en los primeros momentos de la insurrección, pues, aun-

⁴ Claude Martin: José Napoleón I, “Rey intruso” de España. Editora Nacional, Madrid, 1969, págs. 111 y ss.

⁵ Al respecto, Antonio Moliner: “La peculiaridad de la revolución española de 1808”. *Hispania*, nº 166, 1987, págs. 629 a 678.

⁶ Hay varios trabajos sobre la composición social de las Juntas surgidas en 1808. Una interesante visión de síntesis en Richard Hocquelllet: “España 1808: unos reinos huérfanos. Un análisis de las Juntas patrióticas”, en su libro *La revolución, la política moderna y el individuo. Miradas sobre el proceso revolucionario en España (1808-1835)*, Prensas Universitarias de Zaragoza y Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, Zaragoza, 2011, págs. 49 a 79. También es muy útil para una idea global de la composición social de las Juntas los cuadros publicados por Ronald Fraser en *La maldita guerra de España. Historia social de la Guerra de la Independencia, 1808-1814*, Crítica, Barcelona, 2006.

⁷ Manuel Pérez Ledesma: “Las Cortes de Cádiz y la sociedad española”. *Ayer*, nº 1, 1991, pág. 171.

que proclamas y manifiestos que no expresan con nitidez la noción de soberanía de la nación, no cabe duda de que cuando se habla por ejemplo de la representación del pueblo, o de la restauración de la monarquía a través de la lucha patriótica, se está aludiendo a ella.

Se puede comprobar en una de las primeras, la publicada tras la insurrección en Oviedo el 24 de mayo⁸. En la Proclama de la Junta General del Principado, redactada por el Procurador General del Principado, Alvaro Flórez Estrada, tras anunciar que el Principado de Asturias le había declarado formalmente la guerra a Francia, los “representantes” del pueblo llamaban a las armas a los asturianos para defender al Rey, recordando que ya Asturias, en alusión a Covadonga, había restaurado la Monarquía:

“Asturianos leales y amados compatriotas, vuestros primeros votos ya están cumplidos. El Principado, en desempeño de aquellos deberes que más interesan al hombre, ya ha declarado formalmente la guerra á la Francia. ¿Os amedrenta acaso tamaña resolución? Mas ¿qué otro partido podía, ni debía tomar? ¿Se hallará uno entre todos nosotros que prefiera la muerte vil é ignominiosa de la esclavitud á morir en el campo del honor con las armas en la mano, defendiendo nuestro infeliz Monarca, nuestros hogares, nuestros hijos y esposas? Si en el mismo momento en que esas tropas de bandidos estaban recibiendo los mayores obsequios y favores de los habitantes de Madrid, han asesinado fríamente más de dos mil personas sin otro motivo que haber defendido sus hermanos insultados, ¿qué pudiéramos esperar de ellos después que nos hubiesen dominado? Su perfidia con nuestro Rey y toda su Familia, engañándole para hacerle pasar á Francia bajo la palabra de un eterno armisticio, para encadenarlos á todos, no tiene igual en la historia. Su conducta con toda la Nación es más inicua que la que debíamos de esperar de una horda de hotentotes. Han profanado nuestros templos, han insultado nuestra religión, han faltado á toda la fe prometida, y no hay derecho alguno que no hubiesen hollado.

¡Al arma, al arma, Asturianos!

No nos olvidemos que Asturias en otra irrupción, sin duda menos injusta, ha restaurado la Monarquía. Aspiremos á igual gloria en la presente época. Sepamos que jamás nos pudo dominar nación alguna extranjera por más esfuerzos que ha hecho. Invoquemos al Dios de los Ejércitos; pongamos por intercesora á Nuestra Señora de las Batallas, cuya imagen se venera en el antiqüísimo templo de Covadonga, y seguros de que no puede abandonarnos en causa tan justa corramos á aniquilar y arrojar de nuestra Península nación tan pérfida y tan execrable. Así os lo pide en nombre de vuestros Representantes el Procurador General del Principado—Álvaro Flórez Estrada”⁹.

⁸ Con toda probabilidad se publicó el mismo día 24 de mayo de 1808.

⁹ Sabino Delgado: Guerra de la Independencia: proclamas, bandos y combatientes. Editora Nacional, Madrid, 1979, págs. 20 y 21. Todas las negritas de los textos originales que se citan en el trabajo, son nuestras.

Una línea similar sigue la proclama dada en Cartagena el mismo día 24 de mayo, suscrita por Vicente de Obando y Obando, marqués de Camarena la Real y Coronel del Regimiento de Valencia, que había sido elegido para presidir el gobierno de la ciudad, y se dirige a la población para recordarles que “a vuestro gusto y elección han sido [elegidos] los vocales” de la Junta, por lo que recomendaba calma, alistamientos “con método”, y terminaba reconociendo a los vocales como verdaderos representantes de la voluntad popular:

“La obediencia y confianza os encargamos; y esperad en Dios y en la justa causa en que todos interesamos, y lograréis vuestros apreciables fines, ratificando la elección de vuestros representantes, y por ellos, sin conmoción sabremos vuestros espíritus y vosotros el nuestro”¹⁰

La misma idea de la representatividad de la Junta la encontramos, un mes más tarde, el 22 de junio de 1808, en Sanlúcar de Barrameda cuando su “Junta de Gobierno”, con motivo de pedir una suscripción económica, decía: “La Junta, pues, que os representa y gobierna se comprometió por el pueblo...”¹¹.

Pero también, muy pronto, se publicaron otros llamamientos en los que se explicaba que la Nación reasumía la soberanía ante el vacío de poder creado por la ausencia del rey. Es lo que ocurre con la proclama publicada en Sevilla el 29 de mayo de 1808, donde la Junta sevillana no deja lugar a dudas sobre la reasunción de la soberanía. Ya el propio título, Grito general de la Nación, expresa la intención de demostrar que los elegidos en la Junta Suprema de Gobierno de Sevilla representan a los españoles, a la Nación española en unas circunstancias difíciles. Pero más allá, la Proclama manifiesta con claridad que la soberanía reside en la Nación, que la propia monarquía no es propiedad del rey que la representa, sino de la nación, que es el pueblo quien cede la soberanía al rey, y que en mayo de 1808, preso el Rey, la recuperaba para cederla temporalmente a una nueva forma de gobierno, la propia Junta, a la que se reviste de todos los poderes:

“Españoles: Sevilla no ha podido resistir los impulsos de su heroica lealtad, de que ha dado ejemplo en todos los siglos. Se le ha arrebatado el Rey que ha jurado y había recibido con una alegría de que no hay memoria. Se han pisado las leyes fundamentales de la monarquía, se amenazan los bienes, los usos, las mujeres y cuanto tiene precioso la nación.(...)”

El pueblo pues de Sevilla se juntó el 27 de mayo, y por medio de todos los magistrados y autoridades reunidas y por las personas mas respetables de

¹⁰ Demostración de la lealtad española; colección de proclamas, bandos, órdenes, discursos, estados del Ejército y relaciones de batallas publicadas por las Juntas de Gobierno o por algunos particulares en estas circunstancias. Madrid, 1808, t. I, págs. 7 y 8. Conviene recordar, pues usaremos diferentes tomos de *Demostración de la lealtad española...*, que, en total, se llegaron a publicar siete tomos, los cinco primeros en 1808, el sexto y el séptimo en 1809. El primero de ellos fue publicado en Madrid en 1808 en la imprenta Repullé, y el segundo en la madrileña imprenta Collado; en Cádiz, en el mismo año, se reeditaron los dos primeros tomos en la imprenta Ximénez Carreño, donde se publicaron también los cinco restantes. A partir de ahora se citará *Demostración de la lealtad española*, con indicación de la ciudad donde se publicó, tomo y páginas.

¹¹ Demostración de la lealtad española, Cádiz, t II, pág. 40.

todas las clases creó esta Junta Suprema de Gobierno, la revistió de todos sus poderes, y le mandó defendiese la religión, la patria, las leyes y el Rey. Aceptamos encargo tan heroico, juramos desempeñarlo, y contamos con los esfuerzos de toda la Nación. Precedió antes proclamar y jurar de nuevo por nuestro rey al Sr. D. Fernando VII y morir en su defensa y este fue el grito de la alegría y el de la unión, y lo será para toda la España. (...)

Menos podía detenernos el acto de renuncia de la monarquía en un príncipe extranjero, ilegal y nulo con suma evidencia por la falta de poder en quien lo hizo, pues la monarquía no era suya, ni la España se componía de animales al arbitrio absoluto del que nos gobernaba, y había entrado a su señorío por el derecho de la sangre como él mismo lo confiesa, y por las leyes fundamentales de la monarquía, que reglan invariablemente la sucesión hereditaria. (...)

*Espanoles: la patria con todos vuestros bienes, con vuestras leyes, con vuestra libertad, con vuestros reyes, con vuestra santa religión y con las esperanzas de una vida eterna que solo esta religión promete y puede hacer conseguir a vosotros y a vuestros descendientes, están en manifiesto, en próximo, en inminente peligro. Sevilla 29 de Mayo de 1808. Por disposición de la suprema Junta de Gobierno. Don Juan Bautista Esteller, Secretario primero. Don Juan Pardo, Secretario segundo*¹².

Una línea muy similar es la que sigue la Proclama General de Gobierno dada en León, el 1 de junio de 1808, por la Junta General de Gobierno, formada tras el alzamiento en armas contra los franceses y presidida por el Comandante General del Ejército y Gobernador Militar Manuel Castañón y Monroy. Pero conviene destacar que en este texto se dice, expresamente, que la nueva Junta “reasume” la autoridad de la soberanía, no sin antes explicar, sucintamente, que el proceso de formación del nuevo gobierno surgido de la insurrección se había desarrollado con la ayuda “de ochocientos hombres armados, enviados por el Principado de Asturias”, y que gracias a ello

“(...) se creó una Junta compuesta de los individuos del Ayuntamiento y, de, otros particulares que quiso agregarle, unos con clase de tales, y otros en la de Diputados del Pueblo mismo, en quien depositó la autoridad Soberana, y dispuso que ejerciéndola en todo el marco de la Provincia, dictase todas las providencias que tuviese por oportunas para sacudir la dominación de los franceses, y oponerse á que reinase otro sobre el Solio de la España y de las Indias, de acuerdo con las demás partes que componen este vasto Imperio, que, el Señor Rey Don Fernando el VII u otro de su familia Real. La Junta forzada de estas circunstancias, y deseosa del bien de la Patria, del sosiego público, y de todas las demás circunstancias que constituyen una verdadera fuerza y resistencia a las intenciones del enemigo, ha decretado lo siguiente:

¹² Demostración de la lealtad española, Madrid, t. I, págs. 15 a 19.

1º Que reasume en sí, toda la autoridad Soberana de la Provincia, mientras no se ponga en el trono de España al Señor Rey Don Fernando el VII u a (sic) otro legítimamente constituido.

*2º Que por consecuencia cesen en sus funciones todas las autoridades constituidas militares y políticas, hasta que reciban nueva investidura de la Junta, y se subordinen á sus disposiciones. (...)*¹³

Esta misma idea, menos elaborada y muy sucintamente expuesta, es la que se concluye de la lectura del Bando, publicado en Palma el 30 de mayo y en nombre del rey, por Juan Miguel de Vives, Capitán General de las Islas Baleares, cuando expone que la noche antes había convocado una Junta “compuesta de todas las autoridades de la Isla”, para manifestarles que, por su “lealtad y deseos unánimes del pueblo”, se había decidido conservar como “su legítimo Soberano el Señor Don Fernando VII” y que, para ello, “y a fin de que en su Real nombre se ejerza toda la plenitud de soberanía que es necesaria”, se había nombrado una Junta “que desde esta tarde empezará a usarla [la soberanía], y publicará lo que convenga á la felicidad de la Isla”¹⁴.

En el texto publicado por la Junta de Gobierno de la Real Isla de León el 2 de Junio de 1808, se explica con toda nitidez la asunción de la soberanía por la Nación insurrecta, que en consecuencia tenía derecho a pactar de nuevo su realidad social y política. La proclama decía:

“Españoles, nobles fieles habitantes de la Real Isla de León: La ambición del tirano de Francia ha llegado a nuestro territorio. El que pudo con la fuerza y con la astucia erigirse monarca de su nación misma, ha sabido con el engaño invadir el suelo español y destronar la Familia Real, usurpando la Corona al poseedor.

*Napoleón, llamado protector y auxilio de un príncipe desgraciado, ha sido el mayor enemigo, que atacó su inocencia, causándole el despojo de su Trono contra los más sagrados derechos. Fernando VII es nuestro Rey por la abdicación solemne del 19 de Marzo, sin que lo impida ni una protesta inválida ni una renuncia forzada hecha entre las armas francesas en aquel país extranjero. Cuando estuviésemos por la separación de los derechos al Trono (que no estamos), aun entonces no habría de constituirse éste en Napoleón, por pertenecer a la Nación el dominio de la Corona. Sí, españoles: un Rey erigido sin potestad no es Rey, y la España está en el caso de ser suya la soberanía por la ausencia de Fernando, su legítimo poseedor”*¹⁵.

¹³ Demostración de la lealtad española, Madrid, t. I, págs. 120 y 121. El título completo de la proclama es: “La Junta general de Gobierno, y el Señor Presidente de ella, Comandante General del Ejército, y Gobernador Militar de la Provincia de León, Don Manuel Castañón, &”

¹⁴ Demostración de la lealtad española, Madrid, t. I, pág. 116.

¹⁵ Demostración de la lealtad española, Madrid, t. I, págs. 31 a 33. La proclama de la Real Isla de León estaba suscrita, en nombre de los habitantes de la Isla de León, por toda una representación del poder social y político del régimen estamental, constatándose, en la composición social de la nueva Junta que sus miembros habían estado relacionados con el poder en la etapa inmediata anterior: “El Alcalde Mayor in-

La reasunción de la soberanía por parte de la Nación y su ejercicio, en representación de los ciudadanos, por las Juntas, es posible por la “cautividad” de Fernando VII y su cesión “forzada” a los Bonaparte. Este mensaje, que incide siempre en la falta de libertad y en la desgracia del monarca entronizado tras los acontecimientos de Aranjuez, se repite con la intención de fomentar simpatías por quien no parece sufriera tanto en su “exilio” francés.

Con ser una idea común a la mayor parte de las proclamas, un texto escrito fundamentalmente para reclamar la unión de las Juntas surgidas por toda la geografía peninsular, expone con cierto detenimiento los motivos que explican la nulidad de la cesión de la corona, y con ella la soberanía, por parte de Fernando a Napoleón. Nos referimos a la Carta circular de la Junta de Murcia a las demás del reino, fechada el 22 de junio, en la que, como argumento esencial, se recurre a que se habían contravenido los privilegios, leyes, fueros, usos y costumbres de la nación española. Dirigida enfáticamente a “¡Provincias y ciudades de España!”, comienza mostrando la voluntad de sus firmantes en “la defensa de la Patria, y a la conservación de los augustos derechos de nuestro amable y deseado Fernando VII”. La carta, que pide un gobierno “sólido y central adonde todas las Provincias y Reinos recurran por medio de Representantes”, recuerda que las Cortes generales de 1789 habían jurado como Príncipe de Asturias a “este digno Monarca actual”. Pero este juramento también obligaba a Fernando a no “contravenir” su promesa “de guardar las leyes, usos y costumbres de la Nación”. Y entre ellas, la más importante era la de la sucesión al trono, que no se podía variar. Por eso

“Bajo este hecho, por el que se ligaron los vasallos á la fidelidad, y los Soberanos al cumplimiento de su juramento, se hace presente a la Nación, que las renunciaciones y abdicaciones de la Corona de los Señores Don Carlos IV y Fernando VII a favor del Emperador de los Franceses, han sido positiva y notoriamente nulas, como hechas en un extraño de la familia señaladas (sic) en las Cortes con arreglo a las leyes, fueros, usos y costumbres de España, y contrarias al juramento solemne y recíproco verificado entre el Rey y sus vasallos en la solemnidad de las Cortes. Sobre esta nulidad, que nos exime de toda obligación de reconocer por Soberano al Emperador de los Franceses, concurre la falta de libertad con que se han hecho, y estar el nombrado con un poderoso Ejército en el lugar donde se hizo la renuncia, y adonde

terino de la villa, D. Juan de Santa Cruz; D. Miguel de Armida, Cura rector de la iglesia parroquial, por el estado eclesiástico; el Marqués de Ureña, por la nobleza; D. Francisco María de Yepes, Capitán de Navío de la Real Armada; D. José Rodríguez de Camargo, Comisario de Marina, por el Ministerio de Marina; D. Antonio Roberto Valois, por el Ayuntamiento y como su Regidor decano; el licenciado D. Francisco de Paula Vilches, Abogado de los Reales Consejos, por el pueblo; D. Bartolomé Canle Gómez, para Secretario”. Cfr. Adolfo de Castro: Cortes de Cádiz Complementos de las sesiones verificadas en la Isla de León y en Cádiz. Extractos de discusiones, datos, noticias, documentos y discursos publicados en periódicos y folletos de la época. Madrid, 1913, t. I, pág. 18. Utilizamos la edición facsímil editada por Analeta ediciones, Pamplona, 2004.

se condujo por engaño y traición al Príncipe jurado, reconocido y aclamado Rey por todos los Pueblos”.

Y más adelante, tras apuntar a que se duda de la veracidad de la renuncia, se afirma que, en cualquier caso, falta el consentimiento de la Nación:

“la renuncia inaudita y espantosa de una gran Monarquía en el seno de la paz, sin más noticia de la Nación, y consentimiento de los Reinos, que arrancarla de la boca de un Monarca aprisionado, o quizás estampada en la imprenta sin haberla hecho, es tan violenta y tan extraordinaria y que no se hallará ejemplo adaptable entre los ladrones de Reinos, aunque se recorra la historia del mundo”.

Por todo ello, indican los firmantes del texto, entre los que destaca el Conde de Floridablanca, era necesario formar un Consejo que, en nombre de Fernando VII, organizara y dirigiera todas las fuerzas evitando la división para derrotar al usurpador, puesto que Fernando no podría “ser restituido a su Trono sin esta unión y soberanía”¹⁶.

También la Junta de Algeciras, el 7 de junio de 1808, afirmaba la ilegitimidad de la Junta de Gobierno de Madrid y del “extranjero” titulado “Lugar Teniente del Reyno”: “la nulidad de la llamada Junta de Gobierno de Madrid, desde que emanó su autoridad de una ilegítima”, y reafirma la soberanía de los algecireños cuando indicaba que Napoleón

“después de haber arrancado de entre nosotros a nuestro amado monarca Fernando VII, con engaño y perfidia, intentaba hollar y destruir vuestra Soberanía so color de reclamas, renunciaciones y abdicaciones ineficaces, violentas y desautorizadas”¹⁷.

Como en el caso de la Junta de Murcia, lograr la unión de todas las Juntas en la formación de un gobierno central, es la finalidad que tiene el Manifiesto de la Junta Suprema de Sevilla, fechado el 8 de agosto de 1808, un texto largo que antepone el significativo título Necesidad de un Gobierno Supremo, y del que destacaremos, para no ser excesivamente reiterativos, algunos puntos. En primer lugar destaca la idea, que no es común a otros textos de la época, de que la defensa de la Patria era también la del Rey, la de las Leyes, la de la Religión y “la de los derechos todos del hombre”, atropellados por Napoleón y por sus tropas en España. Esto fue lo que forzó a la Nación “a tomar las armas, y a elegirse una forma de gobierno”, por casi todas las provincias con la formación de las Juntas, que habían logrado detener a unos franceses que estaban “atónitos y aterrados”. Por otra parte, se alude, como en casos anteriores, a que la sucesión en el trono se debía hacer según las leyes de la Monarquía, recordando también lo establecido en las Cortes de 1789. Y a partir de este punto, y también para lograr que Fernando VII conservase “entera e independiente” su corona, retóricamente, se pregunta si era necesario “crear un Gobierno Supremo, que reúna la Autoridad Soberana de todas las provincias”, afirmando que para la Junta sevillana lo era y “que sin él peligra la Patria”. Se propone, pues, un Gobierno civil “que atienda a la felicidad general del Reino”, y que asuma también la dirección militar.

¹⁶ Demostración de la lealtad española, Cádiz, t. II, págs. 16 a 19.

¹⁷ Demostración de la lealtad española, Madrid, t I, págs. 34 y 35.

Tras rechazar propuestas que se podían leer en “varios papeles publicados, sobre que se juntaran Cortes convocadas por el Consejo de Castilla y bajo su autoridad, entre otras razones por que el Consejo de Castilla nunca las había convocado, ni le correspondía hacerlo, recordaba el Manifiesto sevillano que el “Reino se halló repentinamente sin Rey y sin Gobierno”, por lo que “el pueblo reasumió legalmente el poder de crear un Gobierno, y esta verdad la confiesan abiertamente varias Juntas Supremas”, órganos creados por el pueblo, por lo que el poder legítimo había “quedado” en dichas Juntas que “por este poder han gobernado y gobiernan con verdadera autoridad”. Por ello las Juntas estaban legitimadas para nombrar representantes, de entre sus miembros, que debían “componer el Gobierno Supremo”, sin que ello supusiera, necesariamente, que desaparecieran las Juntas provinciales, antes al contrario, debían mantener algunas funciones, como las económicas en el ámbito de su demarcación, pero siempre subordinadas al Supremo Gobierno¹⁸. En suma, la Junta sevillana estaba planteando un gobierno centralizado, una Junta Central de Gobierno, que estaría legitimada por la cesión de la soberanía reasumida por la Nación y delegada en las Juntas provinciales, que conformarían, con el nombramiento de sus representantes, ese Gobierno Supremo considerado imperiosamente necesario¹⁹.

También iniciativas particulares, en estos casos, de personas con buena formación académica e intelectual, proporcionaron argumentos sobre la reasunción de soberanía por la Nación ante el vacío de poder creado por la ausencia de los reyes.

Uno de los primeros ejemplos que, cronológicamente, se puede citar es el expuesto por quien, constituidas las Cortes el 24 de septiembre de 1810, protagonizó un incidente de reconocimiento de autoridad y soberanía de la nueva asamblea de diputados. El obispo de Orense, Pedro Quevedo y Quinta, fue elegido representante en la Junta de Bayona, cargo que eludió con la excusa de su elevada edad –setenta y tres años- y achaques de salud que le impedían realizar un viaje tan largo. Pero en la carta que escribió, el 29 de mayo de 1808 a Sebastián Piñuela, cuestionaba la validez de las renunciaciones a la corona de Carlos IV y Fernando VII, aconsejando, incluso, la convocatoria de unas Cortes que actuaran con independencia y soberanía:

“Estas renunciaciones que se han hecho sospechosas a toda la Nación y de las que pende toda la autoridad de que puede hacer uso el Emperador y Rey, exigen para su validación y firmeza, y a lo menos para la satisfacción de toda la Monarquía española, que se ratifiquen, estando los Reyes e Infantes que las han hecho libres de toda coacción y temor. Y nada sería tan glorioso para el grande Emperador Napoleón I, que tanto se ha interesado en ellas, como devolver a la España a sus Augustos Monarcas y familia y disponer que dentro de su seno y en unas Cortes generales del Reino hiciesen lo que libremente quisieren y la Nación misma, con la independencia y soberanía que le

¹⁸ Cfr. Sabino Delgado, Op. cit., págs. 84 a 98.

¹⁹ Es importante recordar que, en su Manifiesto, la Junta sevillana alude a escritos y contactos mantenidos con otras Juntas, incluyendo a “las Américas”, a las que, indican, se habían mandado “avisos y comisionados”, al igual que “a el Asia”. *Ibidem*, pág. 96.

*competere, procediese en consecuencia a reconocer por su legítimo Rey al que la naturaleza, el derecho y las circunstancias llamasen al Trono español*²⁰.

Como ocurre con las proclamas de las Juntas, en la misma línea argumental, a veces con mayor contenido ideológico, en ocasiones reclamando un poder unificado y fuerte, o planteando, incluso, como la elaboración de una Constitución, se publicaron en las semanas siguientes un buen número de cartas, manifiestos, reflexiones, en suma, papeles públicos de variado estilo y formato, algunos firmados, los más anónimos o suscritos con seudónimos.

Podemos comentar, por ejemplo, la publicación, en agosto de 1808 y en Valladolid, del Voto de un español, proclama atribuida a Antonio Peña²¹, que contiene una contundente argumentación sobre la Nación, o lo que es equiparable en el momento, el pueblo español, como depositarios de la soberanía y, por tanto, con capacidad para establecer un nuevo marco constitucional:

“Españoles: no basta vencer ejércitos enemigos para vivir felices. Es necesario reformar nuestras instituciones políticas si queremos evitar otra y más veces los males que en el día nos afligen y de que aun no estamos libres. Una nación no puede prosperar sin un buen gobierno, y no puede tener este buen gobierno sin una Constitución o (lo que es lo mismo) sin unas leyes fundamentales que ella misma establezca y vele por su observancia.

No creáis que los Reyes vienen enviados de Dios a los pueblos, como os predicen los que quieren ser Reyes, y Reyes árbitros de vuestras vidas y vuestras haciendas. La voluntad de los pueblos es la que hace los Reyes; y ella misma los deshace cuando éstos abusan de los poderes que el pueblo les ha confiado. Un Rey es un General, un Administrador nombrado por la nación para que vele sobre su defensa exterior, mantenga la tranquilidad interior y promueva la riqueza y prosperidad de la nación y todos sus habitantes. (...)

Españoles: no más juego, no más indolencia sobre nuestros más preciosos derechos. Repelamos a los Vándalos franceses más allá de los Pirineos, pero desde ahora establezcamos un Gobierno firme y liberal que afiance en el Trono de España a Fernando y sus sucesores y asegure para siempre la libertad y demás derechos de la nación.

Una monarquía hereditaria en cabeza de Fernando y sus descendientes es la forma de Gobierno que debemos adoptar; pero bajo una Constitución que modere y fije los límites de la Autoridad real y arregle las relaciones que debe haber entre la Nación y el Rey. Nuestras antiguas Cortes, mejor organizadas, serían el antemural, como en otro tiempo lo fueron del poder abso-

²⁰ Cfr. Adolfo de Castro: Cortes de Cádiz, págs. 19 y 20. La carta completa del Obispo de Orense se puede consultar en Demostración de la lealtad española, Madrid, t I, págs. 73 a 77.

²¹ El impreso fue denunciado ante el Consejo de Castilla por Antonio Alonso, cura párroco de San Esteban de Guadalajara, quien informaba que el papel procedía “sin duda” de Valladolid, y lo denunciaba “por contemplarle perjudicial en sus máximas, contrario al sentir de los Stos. Padres, destructor de la Monarquía, y que induce a la democracia”. Archivo Histórico Nacional, CONSEJOS, 11991, EXP. 1.

*luto y arbitrario del Rey y sus Ministros. En ellas manifestará la Nación al Rey las necesidades del Estado y acordará con él lo que convenga al bien de entrambos. Un Consejo de Estado, compuesto de españoles honrados, patriotas y sabios ilustrará y fijará la voluntad del Rey y le libertará de la perfidia y las asechanzas de sus Ministros. Y un senado o Cámara Alta nacional velará sobre la observancia de la Constitución... Y en fin, el orden judicial o la Administración de Justicia estará encargada a Tribunales consagrados a este sólo objeto, sin intervención ninguna en lo gubernativo, político o económico de la Nación*²².

También en 1808, y en el mes de agosto, se publicó la Carta sobre el modo de establecer el Consejo de Regencia del Reino con arreglo a nuestra Constitución²³ escrito que, aunque se editó sin indicar el autor, ya Adolfo de Castro avisaba que se tenía por obra de Juan Pérez Villamil²⁴. Es un texto conocido y citado del que nos interesa resalta tres párrafos en los que se destaca, en primer lugar, el derecho de la nación, sobre todo en tiempos de “turbación”, a regular su vida política mediante una nueva Constitución:

“[La nación] con esta gran turbación debe entrar debe entrar en un nuevo ser político y en una administración gubernativa de todo nueva, por medio de una sabia constitución que la preserve de convulsiones como la que sufre y del monstruo del despotismo que la puso al canto del precipicio y de ser sumida entre sus ruinas, sin cuenta entre las naciones y hecha una provincia de Francia (...)”

Y tras la afirmación del derecho de la nación a dotarse de un nuevo ser político, de una Constitución –lo que es posible en el ejercicio de la soberanía de la Nación–, el autor hace un llamamiento a Fernando *el Deseado*²⁵ para que escuche la voz del pueblo, de un pueblo que está luchando por él, y gobierne con su consentimiento, puesto que los reyes están al servicio del pueblo, y no al revés, y la nación libre, que lucha por su independencia, como ya hiciera siglos atrás, se da a sí misma sus reyes:

“Escucha benigno, ahí donde la perfidia se detiene, la voz de quien por guardarte fidelidad se expuso a graves peligros y pesadumbres... Si quieres mandar sin remordimientos ni zozobras y asegurar para siempre en tu posteridad y familia el Trono más codiciado del mundo, manda poco, manda menos; son demasías y abusos los que Ministros ambiciosos e ineptos llamaron derechos y prerrogativas del Trono; los Reyes son para el pueblo y no el pueblo para los Reyes”.

²² *Ibidem.* También en Adolfo de Castro: Cortes de Cádiz, págs. 33 a 35.

²³ Tenemos noticia de dos ediciones, ambas de 1808, una en Madrid, en la Imprenta de la hija de Ibarra, y la otra en Valencia en la Imprenta de Josef de Orga.

²⁴ Adolfo de Castro: Cortes de Cádiz, pág. 30.

²⁵ En cursiva en el original.

Por último, tras recordar de forma contundente que la Nación no es patrimonio de ninguna persona, destaca que conquistada y defendida su independencia, la Nación puede decidir en quien deposita su soberanía y el código que regirá su vida política:

“La gente española conquistó la libertad con su sangre; ella misma se dio Reyes que la gobernasen en paz y justicia, y hasta ahora, protegiéndola Dios, desde que su restauración comenzó en aquellas montañas donde en estos días resonaron los primeros clamores de guerra y libertad²⁶, ninguno la conquistó para hacerla su patrimonio y disponer de ella a su arbitrio. Hoy adquiere a costa de sangrientos combates su independencia segunda vez (sic). Tu pueblo un día, renovando el júbilo con que hoy te aclamó su Soberano en la capital, saldrá a recibirte con el símbolo de la fidelidad en una mano y en la otra el de la libertad escrita en la nueva constitución que hará inmortal tu reinado²⁷.”

Casi al mismo tiempo, en Cádiz se difundía la reimpresión²⁸ de una proclama o “carta”, supuestamente fechada el día 6 del mes de Agosto y firmada por el “Numida Aben-Humeya”²⁹, en la que se hacía un llamamiento a la unificación de los poderes provinciales y locales de las Juntas, a la formación de un poder único y fuerte, a la convocatoria de Cortes y la redacción de una Constitución:

“Representantes ilustres que formáis en las varias provincias del continente español las Juntas Supremas que velan en los objetos de la defensa y de la seguridad pública, congregaos en Madrid y estableced allí un Gobierno central y uniforme que anuncie la iniciativa para juntar unas Cortes o Estados Generales, establecer de consuno una Constitución política, pero con pausa y madurez, que sea la égida de la libertad civil y política de nuestra Patria, de si independencia e integridad,...”³⁰.

²⁶ Es una alusión al inicio de la lucha contra los musulmanes en Covadonga, y a que la insurrección contra Napoleón también comenzó en Asturias.

²⁷ Carta sobre el modo de establecer el Consejo de Regencia del Reino con arreglo a nuestra Constitución, Madrid, en la imprenta de la hija de Ibarra, 1808, págs. 45 y 46.

²⁸ En la “Colección del fraile” se localiza un ejemplar de esta proclama editada en Madrid en el mismo año. Ana María Freire López: Índice bibliográfico de la colección documental del fraile, Madrid, 1983, pág. 307.

²⁹ Al parecer, detrás de ese seudónimo se ocultaba Manuel de Santurio García Sala. Cfr. Alberto Gil Novales: “Prólogo”, en Pedro Riaño de la Iglesia, La Imprenta e la Isla Gaditana durante la Guerra de la Independencia. Libros, folletos y hojas volantes (1808-1814). Ensayo bio-bibliográfico documentado. Edición a cargo de José Manuel Fernández Tirado y Alberto Gil Novales, Ed. Del Orto, Madrid, 2004, t. I, pág. 12.

³⁰ Proclama a los españoles y a la Europa entera del africano Numida Aben-Humeya, Raid de la familia de los antiguos abencerrajes y doctor de la ley sobre el verdadero carácter de la Revolución francesa y de su jefe Napoleón, y sobre la conducta que deben guardar todos los Gobiernos en hacer causa común con los españoles para destruir el de una gente enemiga por sistema y necesidad de todas las instituciones sociales. Obra traducida del árabe vulgar al castellano por D.M.S.G.S., reimpresa por D. Josef Aril, en Cádiz, 1808.

Efectivamente, a partir del 25 de septiembre de 1808 los poderes locales y provinciales confluyeron en un poder unificado con la formación de la Junta Central³¹. Conviene recordar que, comenzada la revuelta contra el ejército napoleónico y la formación de las Juntas en distintos lugares de España a finales de mayo de 1808, pronto se formó opinión sobre la conveniencia de que las Juntas se reunieran formando un poder fuerte y unificado, tanto para la dirección de la guerra, como para la gobernación del país³². Ya el Manifiesto de la Junta de Murcia de 22 de junio de 1808 planteaba la elección de sendos Consejos, civil y militar, para la gobernación de la monarquía ante la ausencia de Fernando. En la misma línea, mientras que las Juntas de Galicia, León, y Asturias, votaron por una Junta Central con dos representantes de las “supremas”, la de Sevilla lo consideró oportuno, pero para nombrar un Regente o convocar Cortes, y por su parte la Junta de Valencia, el 16 de julio, en un interesante manifiesto, tras recordar que “toda la Nación está sobre las armas para defender los derechos de su Soberano”, y que “tantas provincias diversas en genio, en carácter y aún en intereses” habían adoptado medidas similares “estableciendo una misma forma de gobierno”, advertía que, aun siendo medidas convenientes “para el gobierno particular de cada provincia”, no bastaban para la unión de todas por lo que consideraba indispensable,

“para formar una sola nación, una autoridad suprema que en nombre del Soberano reúna la dirección de todos los ramos de la administración pública. En una palabra, es preciso juntar las Cortes o formar un cuerpo supremo, compuesto de los diputados de las provincias, en quien resida la regencia del Reino, la autoridad suprema gubernativa y la representación nacional”.

Insistía la Junta de Valencia en la necesidad de que hubiera una dirección única para las operaciones militares y de “todos los demás ramos de la administración pública”, destacando que la formación de una autoridad suprema era esencial para “la conservación de nuestras Américas y demás posesiones ultramarinas”, ya que, de no constituirse una autoridad unificada, ante la diversidad de Juntas provinciales,

“¿A qué autoridad obedecerían? ¿Cuál de las provincias dirigiría a aquellos países las órdenes y las disposiciones necesarias para su gobierno, para el nombramiento y dirección de sus empleados y demás puntos indispensables para mantener su dependencia? No dependiendo, desde luego, directamente de autoridad alguna, cada colonia establecerá su gobierno independiente, como se ha hecho en España, su distancia, su situación, sus riquezas y la natural inclinación a la independencia las podrían conducir a ella, roto por decirlo así, el nudo que las unía con la Madre Patria, y nuestros enemigos conseguirían, sin más medios que el de nuestro descuido, lo que no hubieran podido lograr con todos los esfuerzos de su poder”.

³¹ Manuel Pérez Ledesma ha recordado, siguiendo a Quintana, que la formación de la Junta Central respondía a ciertos principios federativos comunes a una dinámica revolucionaria. Art. cit., pág. 171.

³² Miguel Artola: “Estudio preliminar”, en Miguel Artola y Rafael Flaquer Montequi: La Constitución de 1812. Fundación Ricardo Delgado Vizcaíno y IUSTEL, Madrid, 2008, págs. 19 y ss.

Por otra parte, y merece destacarlo, los miembros de la Junta valenciana, conscientes de las dificultades de lograr una unificación de mando por los intereses particulares de las Juntas provinciales, abogaban por una renuncia voluntaria de “alguna fracción de la soberanía” de las provinciales para lograr un gobierno único fortalecido:

“La Junta Central entenderá en todos los puntos a que no puede extenderse la autoridad e influencia de cada Junta Suprema aislada, y en aquellos de que el interés general exige se desprenda cada una, para ganar en la totalidad lo que a primera vista parece que pierden en renunciar alguna fracción de la soberanía, que siempre será precaria si no se consolida y concierta. Por lo mismo, cree indispensable que la Junta Central, compuesta de los diputados de cada una de las supremas comitentes, entienda y decida a nombre de nuestro Soberano Fernando VII, en todo lo que se llama alto gobierno...”

El acuerdo mayoritario en esta corriente de opinión, que insistía en la formación de la Junta como poder central, condujo, tras el rechazo a la propuesta del Consejo de Castilla de reunir a representantes de las ciudades de voto en Cortes y constituir Regencia, a la doble reunión en los palacios de Príncipe Pío, en Madrid, y Aranjuez, de diversas Juntas por separado, para terminar el 22 de septiembre en una reunión conjunta en Aranjuez, en la que, tras rechazar a las Juntas que no fueran “provincias”³³ por considerarlas de menor importancia, se constituyó el 25 de septiembre de 1808 la Junta Central Suprema Gubernativa del Reino, decidiendo que su lugar de residencia sería el Real Sitio de Aranjuez, y siendo elegido su Presidente el conde de Floridablanca. Tras rechazar de nuevo las reticencias y el informe del Consejo de Castilla del 8 de octubre, que negaba la legalidad de la Junta Central y se mostraba claramente partidario de constituir una Regencia por ser más acorde a la tradición y a la legislación española, la Junta comenzó a gobernar el país y a dirigir la guerra, organizando los ejércitos puestos bajo su mando e iniciando la búsqueda de recursos regularizados, para lo que estableció tributos de guerra.

La llegada de Napoleón a España, en noviembre de 1808, y la toma de Madrid por el ejército francés, obligó al traslado de la Junta Central Suprema Gubernativa del Reino a Sevilla, donde se instaló el 16 de diciembre de 1808. Ya en Sevilla cerró y firmó el tratado de alianza con Inglaterra, y planteó una ampliación de la propia Junta con una convocatoria, el 22 de enero de 1809, para que se integraran en ella representantes de los “españoles americanos”, elección en los reinos de Indias, en cuanto “parte esencial e integrante de la monarquía española” para tener “representación nacional” por medio de sus diputados en dicha Junta o gobierno. En su convocatoria, la Junta decía que esos “vastos y preciosos dominios” no eran colonias o factorías “como los de las otras naciones”. Como indicó Sajid Alfredo Herrera³⁴, convencidos o no de esa declaración, los miembros de la Junta querían a toda costa capitalizar la adhesión americana. Y es que, en plena guerra contra

³³ Quedaron excluidos los delegados de Álava, Cádiz, Ciudad Real, Cartagena, La Mancha, Santander, Soria y Vizcaya.

³⁴ Sajid Alfredo Herrera Mena: La herencia gaditana. Bases tardío-coloniales de las municipalidades salvadoreñas. 1808-1823. Tesis Doctoral inédita, leída en la Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, 2005, pág. 67.

el francés, el gobierno español trató por todos los medios de asegurar la fidelidad de los americanos hacia Fernando VII, o lo que era lo mismo, el apoyo al levantamiento contra el ejército napoleónico.

Por otra parte, el desarrollo de los acontecimientos bélicos en el primer trimestre de 1809 provocó que la imagen de la Junta Central fuera deteriorándose y provocando pérdida de confianza en su gestión, lo que contribuyó a que se reforzara la idea de convocar Cortes para que regularan y garantizaran el proceso reformista y elaborar una nueva Constitución. A mediados de Abril se retoma con insistencia la necesidad de la convocatoria, y se reiteran las propuestas de realizar una consulta a la opinión pública, dictamen cuya solicitud se anunciaba en el decreto del 22 de Mayo, y que se concreta en la circular de 24 de Junio de 1809.

La “consulta al país” -que planteaba cuestiones tan básicas como si las Cortes debían seguir el modelo estamental, o reunirse en base a la población de España, o si deberían existir una o dos cámaras-, se convirtió en una consulta a algunos notables y “hombres sabios”, confirmando, una vez más, el alejamiento de todo el proceso ideológico del pueblo, aunque se hiciera en beneficio del pueblo, como diría Antonio Capmany:

„Se debe suponer que todas las innovaciones y reformas que se propongan y ventilen en las Cortes habrán de recaer en su mayor parte sobre el clero y nobleza porque, en cualquier de ellas, el pueblo sólo va a ganar y no a perder“³⁵.

La consulta, como se ha dicho, fue contestada por una serie de personalidades reconocidas, y en general son conocidos los informes que se emitieron. Recordemos aquí tan sólo la opinión emitida por el Ayuntamiento de Cádiz y por el abogado gaditano José Manuel de Vadillo.

Los regidores gaditanos nombraron una comisión compuesta por José Serrano Sánchez, Regidor perpetuo, José López del Diestro, Regidor electivo, Manuel Derqui y Farsara, diputado del común, Joaquín Antonio Gutiérrez de la Huerta, procurador mayor y José Mollá³⁶. En su informe, los comisionados gaditanos realizaban un erudito y profundo estudio de la historia de las Cortes en España, para concluir que la institución había servido siempre como freno a las ambiciones de los monarcas, y defensa de los derechos de los españoles, y tras argumentar ideas como que

“las Cortes no solamente tienen poder para hablar, sino para obrar más de lo que ordinariamente se piensa, y tanto, cuanto la Monarquía necesita para su arreglo”,

pedían el voto en Cortes para la ciudad de Cádiz³⁷ y, recurriendo a la teoría del pacto entre los ciudadanos y el rey, afirmaban:

³⁵ Manuel Morán Orti: “La formación de las Cortes (1808-1810)”. Ayer, 1, 1991, pág. 31.

³⁶ De José Mollá cuenta Adolfo de Castro que habiendo sido nombrado para la Junta de Bayona en mayo de 1808, excusó su participación por la necesidad de atender sus negocios mercantiles y “por padecer de almorranas”, lo que se consideró siempre en Cádiz una burla. Adolfo de Castro: Cortes de Cádiz, pág. 67.

³⁷ La convocatoria de Cortes, regulada con la Instrucción de 1 de enero de 1810, además de regular la elec-

“Para consolidar el Gobierno, es necesario restablecer los pactos sociales entre el Soberano y los ciudadanos, conforme a la antigua Constitución de la Monarquía. Este es el voto unánime de la Nación y el objeto lisonjero, como justo, que V.M. le tiene anunciado”³⁸.

Por su parte, José Manuel de Vadillo, que opinaba que la soberanía era básicamente la facultad de pactar, y que la soberanía de la nación se desarrolla mediante la facultad legislativa, consideraba que resolver el asunto relativo a la conveniencia de convocatoria de Cortes era muy sencillo:

“...encárguese el establecimiento y custodia de estas leyes a quienes sean interesados en su subsistencia, y como lo es forzosamente la masa general de la Nación, dedúcese de aquí que a toda ella deberá confiarse el cuidado del establecimiento, permanencia, corrección o anulación de dichas leyes, según juzgase más conveniente al bien común; y siendo imposible que la nación entera concorra individual y simultáneamente a este ejercicio de sus derechos, por eso es indispensable la legítima representación nacional”³⁹.

Las respuestas a la consulta nacional fueron llegando a la Junta Central a finales del verano, y se empezó a trabajar con ellas en el mes de Octubre. Pero nuevamente los avatares de la guerra aceleraron los pasos.

Tras la derrota de Ocaña (19 de Noviembre de 1809), la Junta Central quedó nuevamente en entredicho y sin un amplio consenso en su autoridad. Por otra parte el avance francés obligó a los miembros de la Junta a abandonar Sevilla para retirarse hacia la Isla de León, donde creían que estarían más resguardados. Pero su falta de respaldo popular y de control del orden aconsejaba su renuncia, lo que hizo la Junta Central en favor de un Consejo de Regencia, en el famoso Decreto de 29 de Enero de 1810.

El mismo día se publicó un manifiesto dirigido a los Españoles, que comienza recordando que la “Junta Central Suprema Gubernativa del Reyno, siguiendo la voluntad expresa de nuestro deseado Monarca y el voto público, había convocado a la Nación a sus

ción de diputados en atención a la población, reguló una “Convocatoria para las Juntas superiores” y otra para “las ciudades de voto en Cortes”, con la condición de que se hubiera enviado diputado “a las últimas Cortes celebradas en el año de 1789”, y Cádiz cumplía dicho requisito.

³⁸ Adolfo de Castro: Cortes de Cádiz, págs. 71 y 72.

³⁹ Escritos presentados al gobierno español el año de 1809, Cádiz, 1809. Cfr. Adolfo de Castro: Cortes de Cádiz, pág. 61. Meses más tarde, en noviembre de 1810, reunidas ya las Cortes en la Real Isla de León, José Manuel de Vadillo, en respuesta a unas opiniones vertidas por Juan Sánchez de la Madrid en el suplemento a El Conciso nº 37, escribía que, al discutir sobre la soberanía los que convenía es separar los conceptos de soberanía y monarca, que a veces, erróneamente se confunden, y aclarar que la soberanía no pertenece al rey, citando como ejemplo, entre otros, el de monarquía visigoda, en la que la corona era electiva. Vadillo define la soberanía como: “la facultad de pactar, manifestar y alcanzar la observancia de los pactos acerca del modo y condiciones de su unión”; posteriormente insiste en que la soberanía de la nación “es la facultad legislativa para prescribirse los estatutos a que deben ajustarse todos y cada cual de sus individuos”. Reafirma Vadillo que la soberanía no pertenece a los príncipes, ni por la fuerza, o por razón de conquista, ni por ser imágenes de Dios -lo es Adán y toda su descendencia- y tras realizar otras consideraciones históricas, concluye que un pueblo no puede renunciar a su soberanía, y que por tanto, el poder supremo legislativo reside en la nación. Cfr. D.M.C., 19 y 20/11/1810.

Cortes generales”, para exponer el discurrir de los acontecimientos desde la entrada de los franceses en La Mancha y los tristes sucesos que siguieron. Los firmantes protestan de las dificultades que habían encontrado en su gobernación, y de los ataques que habían recibido por su gestión, defendiéndose de las agresiones sufridas, sobre todo de que la maldad de algunos les imputase los reveses de la guerra:

“Así Españoles han sido perseguidos, e infamados aquellos hombres que vosotros elegisteis para que os representasen; aquellos que sin guardias, sin esquadrones (sic), sin suplicios, entregados a la fe pública, ejercían tranquilos a su sombra las augustas funciones que les habíais encargado. (...) Reducidos de aquí en adelante a la clase de simples Ciudadanos por nuestra propia elección, sin mas premio que la memoria del zelo, y afanes que hemos empleado en servicio público, dispuestos estamos, o mas bien ansiosos de responder delante de la Nación en sus Cortes, o del Tribunal que ella nombre a nuestros injustos calumniadores”⁴⁰.

El manifiesto termina recordando la “convocación de Cortes”, con la renuncia al poder, traspasándolo a la Regencia⁴¹.

El Consejo de Regencia, que quedó constituido en los primeros días de Febrero de 1810, estuvo formado por Pedro Quevedo y Quintana, obispo de Orense, como Presidente⁴², el capitán general Francisco Javier Castaños, el teniente general de marina Antonio Escaño, Francisco Saavedra, miembro de la primitiva Junta de Sevilla y Miguel de Lardizábal y Uribe en representación de las provincias de ultramar⁴³. Tras unos problemas de reconocimiento y enfrentamientos con la Junta de Cádiz, la Regencia fue aceptada como máximo órgano de gobierno, y al tiempo, y siguiendo el parecer de la extinta Junta Central, confirmó la convocatoria de Cortes.

Como se ha dicho, los inicios de la labor de gobierno de la Regencia no estuvieron exentos de dificultades, principalmente por la oposición que encontraron en Cádiz. La precipitada salida de la Junta Central de Sevilla, camino de la Isla de León en enero de 1810, provocó una situación de desgobierno que llegó a poner en peligro la integridad de algunos de sus miembros, y pese a que la Junta anunció oficialmente su reinstalación tras su llegada a la Isla el 27 de enero, en Cádiz se exigió la formación de una nueva Junta en la ciudad que tuviese facultades soberanas.

La propuesta partió del Síndico del Ayuntamiento Tomás de Istúriz quien, en la noche del día 27 de enero de 1810, afirmó que la Junta Central Suprema Gubernativa del Reino

⁴⁰ Españoles. Real Isla de León, 29 de Enero de 1810.

⁴¹ “[el gobierno] resigna gustoso el poder y la autoridad que le confiasteis, y la traslada a las manos del Consejo de Regencia, que ha establecido por el Decreto de este día”. Si el Decreto estaba firmado por 21 vocales, según indica Manuel Morán Orti (Art. cit., pág. 32), el manifiesto lo suscriben 23.

⁴² Desde Febrero hasta Agosto, presidió el Consejo de Regencia Castaños, y el 1 de Agosto, le sustituyó en la presidencia el obispo de Orense, que se había incorporado a la Regencia a fines de Mayo. Cfr. Rafael Flaquer Montequi: “El Ejecutivo en la revolución liberal”. Ayer, 1, 1991, pág. 44

⁴³ Lardizábal sustituyó a Esteban Fernández de León, quien, elegido en primera instancia, renunció por problemas de salud. Adolfo de Castro: Historia de Cádiz, págs. 688 y 689.

había dejado de existir -pese a que dicha Junta había enviado oficio a Cádiz comunicando su reinstalación-, por lo que planteó la necesidad de formar una nueva Junta Superior Gubernativa de Cádiz que sustituyera a la formada en junio de 1808, y que se encargara de organizar la defensa y gobierno de Cádiz, que por otra parte era ya, junto con la Real Isla de León, prácticamente el único territorio peninsular no controlado por los franceses. Para su formación, propuso que, mediante bando, se pidiera a cada varón cabeza de familia que al día siguiente entregase una papeleta con los nombres de tres personas para la elección de los compromisarios que deberían formar la nueva Junta. Al día siguiente, el 28 de enero, tras el escrutinio de los votos emitidos por los “jefes de casa”, se nombraron 54 electores que votaron a los 18 individuos que formaron la Junta gaditana⁴⁴. El proceso se debería repetir cada cuatro meses, y así ocurrió de nuevo el 28 de mayo.

La creación de la nueva Junta gaditana causó un grave problema de autoridad y credibilidad a la Central, y sin dudas influyó en su renuncia y cesión del poder al Consejo de Regencia el 29 de enero, al día siguiente de constituirse la Junta de Cádiz, y tras haber convocado Cortes.

La nueva situación provocó unos días de incertidumbre y confusión, según testimonio de la propia Junta Gubernativa de Cádiz. Cuando Tomás de Istúriz realizó su propuesta argumentando que la Junta Central Suprema Gubernativa del Reino había dejado de existir, estaba apuntando a una situación de acefalia parecida a la vivida en 1808 con la salida de la Casa Real de España hacia Bayona y la cesión de la Corona a Bonaparte. La huida de Sevilla de la Junta Central, además de acusaciones de traición, provocó el surgimiento de nuevas Juntas, como ocurrió en la propia Sevilla, donde se formó una nueva Junta que, con la llegada de los franceses, terminó huyendo a Ayamonte⁴⁵, y como ocurrió en Cádiz con la nueva Junta Superior Gubernativa que se convirtió en la más fuerte, capaz de ignorar la reinstalación de la Central y de rechazar la cesión del poder a la Regencia. Lo que la Junta de Cádiz estaba planteando es que la Junta Central, que había asumido la soberanía en nombre de los españoles, por cesión de estos, al cesar en sus funciones no podía ceder la soberanía a una Regencia, sino que la soberanía debía retornar a los españoles quienes deberían proceder a escoger un nuevo ejecutivo, una nueva Junta Superior Gubernativa, y estando toda España ocupada por el ejército invasor era la gaditana la que debía asumir las facultades soberanas. La Junta de Cádiz se presentaba como un poder surgido de la voluntad popular, como un gobierno representativo, frente a la Regencia que asumía un poder cedido ilegalmente.

Los argumentos de la Junta Gubernativa de Cádiz quedaron claramente expresados en su manifiesto La Junta superior de Cádiz a la América Española, fechada el 28 de febrero de 1810, en el que daba cuenta a los “pueblos de América” de los acontecimientos ocurridos desde principios de 1810, y les solicitaba su adhesión a la causa de la “salvación de la patria”, colaborando con la propia Junta y con la Regencia a la que ya había reconocido⁴⁶.

⁴⁴ A.H.M.C., A.C., 26/1/1810.

⁴⁵ Adolfo de Castro: Historia de Cádiz, pág. 684.

⁴⁶ No entraremos en detalle sobre como finalmente la Junta de Cádiz aceptó reconocer la autoridad soberana de la Regencia, que para lograrlo intervino, en nombre de Gran Bretaña, el marqués de Welles-

Tras admitir implícitamente ese reconocimiento⁴⁷, resumía los acontecimientos ocurridos desde la batalla de Ocaña, la pérdida de confianza en la Junta Central y la crisis de autoridad y pérdida de prestigio como consecuencia de la huida de Sevilla, para explicar y justificar a continuación el propio origen de la nueva Junta Superior Gubernativa de Cádiz

“disueltos al parecer los lazos políticos que unen los diferentes miembros de la república, cada provincia, cada ciudad, cada villa tenía que tomar partido por sí sola, y atender por sí sola su policía, conservación y defensa. Cádiz desde este instante debió considerarse en una situación particular y distinta de todas las demás ciudades de España. (...) la singularidad y fuerza de su posición debieron persuadirla que en ella iban a constituirse las principales esperanzas del estado. Creyóse con razón el objeto de mayor atención para los patriotas españoles, el lazo más importante de unidad con la América, y el interés y la expectación de toda Europa. El rumbo que ella siguiese, los sentimientos que manifestase debían ser principios de conducta y sendero de confianza para otros pueblos. (...)

Más para que el gobierno de Cádiz tuviese toda la representación legal y la confianza de los ciudadanos, cuyos destinos más preciosos se le confían, se procedió a petición del pueblo y protesta de su síndico a formar una Junta de Gobierno que nombrada solemne y legalmente por la totalidad del vecindario, reuniese sus votos, representase sus voluntades, y cuidase de sus intereses. Verificose así y sin convulsión, sin agitación, sin tumulto, con el decoro y concierto que conviene a hombres libres y fuertes, han sido elegidos por todos los vecinos, escogidos de entre todos y destinados al bien de todos, los individuos que componen hoy la Junta Superior de Cádiz: Junta cuya formación deberá servir de modelo en adelante a los pueblos que quieran elegirse un gobierno representativo digno de su confianza”.

Continuaba el texto haciendo una lectura positiva del traslado de la soberanía desde la Junta Central a un Consejo de Regencia, indicando, incluso, que le parecía la Regencia “un gobierno más consiguiente a nuestras leyes”, que la elección de Lardizábal reforzaba los lazos con América, que ya estaban igualados en derechos los españoles de América y la península, que se habían convocado Cortes con representación americana, e insistía, finalmente, en la necesidad de seguir unidos los españoles de la península y los de América.

ley insistiendo en la necesidad de contar con un gobierno fuerte y centralizado, y, sobre todo, que la Regencia cedió a la Junta Superior de Cádiz el control de la Hacienda el mismo 28 de enero de 1810, lo que se confirmó por contrato firmado el 31 de marzo, y se mantuvo hasta octubre de ese mismo año, ya constituidas las Cortes.

⁴⁷ “(...) la autoridad soberana depositada en la Junta Central lo está ahora en un Consejo de Regencia, y que nuestros esfuerzos deben comenzar de nuevo a organizar la máquina de la resistencia contra el enemigo”.

El manifiesto de la Junta de Cádiz tuvo influencia en América, pero no en la amplitud y en la intención última que contenía.

Visto desde América –también para muchos peninsulares- la entrada de los franceses en Andalucía en 1810 hizo que pareciera inminente el control absoluto de España por Bonaparte, imagen a lo que contribuyó la disolución de la Junta Central en Cádiz y la creación del Consejo de Regencia del que incluso se pensó que quedaba encargado de negociar la rendición.

La sensación de inseguridad y de vacío de poder provocó una nueva oleada de formación de Juntas en muchas ciudades entre abril y septiembre de ese mismo año, entre las que destacaron Caracas, Cartagena, Buenos Aires, Santa Fe de Bogotá, Quito o Santiago de Chile⁴⁸. Y hay constancia de que entre los argumentos utilizados para reivindicar su soberanía y la formación de un gobierno representativo, se mencionó el manifiesto de la Junta de Cádiz⁴⁹. Así ocurrió, por ejemplo, en Buenos Aires donde la Junta dispuso la publicación del manifiesto gaditano, y aludió, tal como hizo la Junta de Cádiz, a la doctrina de la asunción de la soberanía por considerar ilegal la cesión del poder a la Regencia, en el comunicado del 28 de mayo de 1810 en el que daba noticia de su instalación al virrey del Perú, entre otras personalidades e instituciones. También en Cartagena de Indias donde llegaron con el manifiesto Montúfar y Villavicencio en ese mismo mes de mayo, procedentes de Caracas donde previamente se había aplicado la fórmula gaditana, al igual que, posteriormente, sirvió de ejemplo en Bogotá. Como ocurrió en el Cabildo abierto de Santiago de Chile del 18 de septiembre en el que se hizo constar como el manifiesto gaditano debía servir de modelo a quienes quisiesen formar un gobierno representativo⁵⁰. En definitiva, hubo Juntas de América que en 1810 no reconocieron al Consejo de Regencia siguiendo el precedente de Cádiz y su invocación a la reconstitución de la soberanía ante una cesión que se consideró ilegal.

Como recordábamos al principio, reunidas las Cortes en la Real Isla de León el 24 de septiembre de 1810, aprobaron el primer decreto proclamando solemnemente el principio de la soberanía nacional que residía en las Cortes, y en el mismo decreto se insistió en ello al atribuir el poder ejecutivo a la Regencia, que para que no hubiera dudas sobre quienes representaban la soberanía de la nación deberían prestar juramento ante las Cortes con la fórmula publicada en el mismo decreto:

“¿Reconocéis la soberanía de la nación representada por los diputados de estas Cortes generales y extraordinarias? ¿Juráis obedecer sus decretos, leyes

⁴⁸ Jaime E. Rodríguez O.: *La independencia de la América española*. Fondo de Cultura Económica, México, 2005, pág. 148. Sergio Guerra Vilaboy: *El dilema de la independencia. Las luchas sociales en la emancipación latinoamericana (1790-1826)*. Fundación Universidad Central, Santa Fé de Bogotá, 2000, págs. 89 y ss.

⁴⁹ Demetrio Castro: “La obra de agitación reformista de la Central en su segunda época (1809-1810) y su efecto en América”. En: *Emancipación y nacionalidades americanas. Historia General de España y América*, t. XIII, Madrid, 1992, pág. 130.

⁵⁰ El recorrido del Manifiesto gaditano en Felipe Ferreiro: *La disgregación del Reyno de Indias*, Barreiro y Ramos, Montevideo, 1981, págs. 93 a 116.

*y constitución que se establezca según los santos fines para que se han reunido, y mandar observarlos y hacerlos ejecutar?*⁵¹.

La idea quedó ratificada en el artículo tercero del texto constitucional: “La soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales”.

Pero meses antes la crisis dinástica de marzo de 1808, seguida de las renunciaciones de Bayona y la cesión de la corona a Bonaparte, el comienzo de la Guerra de la Independencia y la formación de las Juntas, propiciaron la reconstitución de la soberanía en la nación, un proceso que, desde el primer año del período analizado, se dio también en la América española. La formación de un poder unificado en la Junta Central, la convocatoria de Cortes, la crisis de la propia Junta Central, y su renuncia al poder a favor de la Regencia, reafirmaron los principios sobre la reversión de la soberanía al pueblo, como demostró el conflicto generado por la Junta de Cádiz de 1810, que se siguió en América. Por fin la Constitución de 1812 consagró el principio de la soberanía residente en la nación.

Esta declaración, que fue debatida intensamente en las Cortes⁵², se convertiría en emblema y ejemplo en muchos territorios de Europa y América incluso tras la anulación de la Constitución de 1812. Y es así por que la Constitución de Cádiz fue emanación de la soberanía nacional, expresada por los diputados de las Cortes que habían sido electos mediante sufragio, de manera que fue decretada por “las Cortes generales y extraordinarias de la Nación española”, o lo que es lo mismo por los representantes legítimos de la Nación. El principal valor que se reconoció en la Constitución de 1812, y por ello se convirtió en modelo, es la concepción de la propia Constitución como ley suprema producto de la soberanía popular, y en tanto que emanación de la soberanía, la Constitución como norma superior que organiza el estado-nación⁵³, que limita el poder, y contiene una declaración de los valores fundamentales, los derechos y garantías de la sociedad y los ciudadanos. Y ese fue el ejemplo que Cádiz ofreció a Europa y América.

⁵¹ Sobre este asunto, Rafael Flaquer Montequi: “El ejecutivo en la revolución liberal”. En Miguel Artola (ed.): *Las Cortes de Cádiz*, Ayer, n1, 1991, pág. 47.

⁵² No es el momento de ocuparnos de los debates, ni tampoco de glosar la justificación historicista que se incluyó en el Discurso preliminar.

⁵³ Como ha señalado Miguel Artola, la Constitución de Cádiz fue la primera en identificar la nación y en dar una descripción del estado-nación. Cfr. Miguel Artola: *Constitucionalismo en la historia*. Crítica, Barcelona, 2005, pág. 85.

Realidad socioeconómica y constitucionalismo en el siglo XX

Ignacio Sotelo, Berlin

Quiero empalmar con la intervención de ayer de Roberto Blanco, refiriéndome a las cuatro cuestiones de mayor peso que el siglo XIX dejó abiertas y que han marcado el siglo XX.

I. LA CUESTIÓN RELIGIOSA

La primera es, sin duda, la cuestión religiosa. El siglo XIX fue uno de clara decadencia en la Iglesia Católica, en el que se impuso un integrismo radical que el Syllabus, „el listado recopilatorio de los principales errores de nuestro tiempo“, publicado en 1864 durante el papado de Pío IX, con toda crudeza resume en 80 puntos. Constituye un rechazo frontal, más aún, una declaración de guerra a cualquier forma de modernidad, desde la liberal a la socialista, que deje el menor resquicio para la libertad o para la democracia. Se comprende que amplias capas obreras y los sectores más cultivados de las clases medias se distanciaran de la Iglesia, partiendo a la población en dos bloques antagónicos, clericales y anticlericales furiosos. Una fractura que ha marcado todo el siglo XX, siendo incluso corresponsable de una cruelísima guerra civil – de „cruzada“ la calificó la Iglesia – que solo lograron restañar el despego y absoluta indiferencia por la religión de aquellos que la sufrieron a la fuerza durante los cuarenta años de dominación eclesiástica que amparó la dictadura.

Como casi todo el mundo pienso que el catolicismo ha marcado profundamente a España, pero a diferencia de una mayoría que va decreciendo soy de los que estiman que su impronta ha sido muy negativa. En la cristianísima Francia, o en la Alemania religiosamente dividida, ni siquiera en la Italia que acoge al papado, el catolicismo ha producido efectos tan demoledores. Cierto, la Inquisición no se inventó en España, pero con su particular entramado político y social sí se convirtió en una institución específicamente española. Cuando en un oceano de indiferentes católicos y no católicos han terminado siendo dos minorías, sé lo inadecuado que resulta afirmar públicamente que del catolicismo proviene una parte importante de nuestra desgracias. En otros países europeos la cuestión religiosa tuvo también una larga historia, incluso una más sangrienta, pero pese a haber disminuido muy sensiblemente la influencia del catolicismo en la sociedad española, la cuestión religiosa no ha perdido actualidad, aunque sí mucha pujanza, al seguir mostrando la Iglesia enormes dificultades para adaptarse a un Estado aconfesional en una España democrática, como también las tiene la minoría que pretende avanzar hacia un Estado laico en una sociedad cada vez más indiferente a lo religioso.

Directamente vinculada con la cuestión religiosa, hay que mencionar la educación pública que sigue siendo un tema muy lejos de haber sido resuelto. La Constitución de

Cádiz ya establecía que “uno de los primeros cuidados que debe ocupar a los representantes de un pueblo grande y generoso es la educación pública”. El título IX está dedicado a la instrucción pública y establece que „todos los pueblos de la Monarquía“ tendrían que contar con una escuela. El decreto del 9 de septiembre de 1813, que crea la Junta de Instrucción Pública, presidida por Manuel José Quintana, pone en marcha una educación „igual y completa (a todos y de todo), unificada, pública, gratuita y libre e impartirse en castellano“ en la que se enseñara a leer con sentido, escribir con claridad y buena ortografía, y conocer las reglas elementales de la aritmética, a la vez que „las verdades cristianas del Catecismo“, así como las máximas de buena crianza y los principales derechos y obligaciones del ciudadano. Unos objetivos que no han perdido nada de actualidad. El que la nación hubiese recobrado la soberanía exige „un sistema de instrucción pública digno y propio de un país libre“.

Se preve tres niveles de enseñanza, una primaria, con una escuela en cada pueblo con más de quinientos habitantes, o en más pequeños, si pueden permitírselo; la secundaria con la misión de „preparar el entendimiento de los discípulos para entrar en el estudio de aquellas ciencias que son en la vida civil objeto de una profesión liberal“ y „para sembrar en sus ánimos la semilla de todos los conocimientos útiles y agradables que constituyen la ilustración general de una nación civilizada“. La enseñanza secundaria se agrupaba en tres áreas, física y matemáticas, literatura y artes y ciencias políticas y morales; habría un centro de enseñanza secundaria en cada capital de provincia. En fin se preveía la creación de una Universidad Central, con ramificaciones en algunas capitales y escuelas técnicas superiores.

Me he extendido en los planteamientos doceañistas de la educación porque, por inverosímil que parezca, no han perdido vigencia y ponen de relieve que el nacimiento y desarrollo del sistema educativo español está ligado a la construcción del Estado liberal. Sus insuficiencias y limitaciones son en gran medida un reflejo de las insuficiencias y limitaciones del Estado construido por los liberales españoles, en perpetua contienda con las posiciones conservadoras, que apoyaron siempre la Iglesia. La mayor hazaña del liberalismo español, empujada por la sociedad y no por el Estado, fue la Institución Libre de Enseñanza, así como la mayor tragedia, su destrucción por el franquismo.

II. LA CUESTIÓN MILITAR

En segundo lugar, la cuestión militar ha marcado los siglos XIX y XX y es la única que me atrevo a decir que ha quedado resuelta. El militarismo, entendido como intromisión directa de los ejércitos en la política, se remonta a la guerra de la independencia (1808-1814), que es cuando el Ejército empezó a sentirse encarnación de la patria. Tras la restauración absolutista una parte de la cúspide militar se inclinó por el bando constitucionalista derrotado, recurriendo al pronunciamiento, como el instrumento adecuado para restablecer la España liberal. Desde 1814 hasta las últimas décadas del siglo XX el militarismo marca con su sello nuestra historia. Eso sí, en la segunda mitad del siglo XIX

giró desde un ejército constitucionalista - alzamiento de Riego - a uno cada vez más integrista.

Impulsó esta tendencia el pacto entre el capitán general isabelino, Baldomero Espartero, con el carlista, teniente general, Rafael Maroto, el llamado abrazo de Vergara (31 de agosto de 1839) que puso fin a la primera guerra carlista. El compromiso consistió en reconocer los fueros de los territorios carlistas y „los empleos, grados y condecoraciones de los generales, jefes y oficiales“ del Ejército carlista, que estuvieren dispuestos a servir y defender „la Constitución de 1837, el trono de Isabel II y la Regencia de su augusta madre, o bien retirarse a sus casas los que no quieran seguir con las armas de fuego“. Hasta nuestros días estos dos acuerdos han incidido de manera decisiva en la historia de España.

De un lado, los fueros - una reliquia medieval que no encaja en un Estado moderno - que de algún modo convierten en fallido al Estado liberal del siglo XIX, junto a otros factores, como la falta de un desarrollo industrial, excepto el tardío, respecto al norte de Europa, del País Vasco y Cataluña, y la falta de una escuela pública que integrase, como ocurrió en Francia y Alemania, a toda la población en una sola lengua, que es el motivo principal de que surgieran los nacionalismos periféricos. Los fueros que reconoció el abrazo de Vergara legitiman hasta hoy algo tan problemático en un Estado moderno como el concierto económico, que lo exige ahora también Cataluña, complicando aún más una cuestión que, como la territorial, ha sido mal planteada durante casi dos siglos. De otro, la integración del ejército carlista, además de los elementos ideológicos reaccionarios que incorpora, hinfló de manera desorbitada el número de jefes y oficiales que, si a ello se añade el retraso industrial del país que proporciona un material bélico poco apropiado para enfrentarse a las grandes potencias emergentes, contribuyó a que actuara únicamente en el interior.

En un momento en que las naciones industrializadas se expanden por África y Asia, España no tiene la menor posibilidad, no ya de ampliar las colonias, como quedó de manifiesto en la primera guerra de África (1859-60), es que ni siquiera tras el enfrentamiento bélico con Estados Unidos (1898) se pudieron conservar los últimos restos del imperio en las Antillas y en el Extremo Oriente. El desastre de 1898 tuvo en Cataluña su consecuencia más grave - con Cuba Cataluña perdía su mejor mercado - adquiriendo el catalanismo, aunque dividido entre una derecha regionalista y una izquierda nacionalista más radical, cada vez mayor pujanza hasta convertirse en vehículo de una protesta generalizada.

La humillación del 98 trajo consigo que el viejo militarismo se radicalizase aún más. Hacerse con una franja en el norte de Marruecos, daría al ejército una nueva oportunidad de recobrar parte del prestigio perdido. Pero también este intento se selló con un nuevo fracaso. 20.000 hombres del ejército español, presos del pánico, abandonan en desbandada las posiciones de Annual, para refugiarse en Melilla. (El llamado desastre de Annual, julio de 1921). El fruto de diez años de una guerra impopular quedaba aniquilado ante el ataque de unos pocos miles de kabileños.

La sociedad exigió responsabilidades, tanto por la incapacidad, como por la corrupción del Ejército, que había dejado a nuestras tropas sin munición. El 11 de julio de 1923 las Cortes nombraron una comisión para examinar y juzgar el informe Picasso que la izquierda exigía que apuntase también al Rey Alfonso XIII, que habría animado al general Silvestre a llevar a cabo una operación que resultó desastrosa. La respuesta fue el golpe militar de Miguel Primo de Rivera.

Desde la trágica experiencia del siglo XIX, y sobre todo la del XX que culminó en una guerra civil, produce un gran alivio afirmar que no existe ya una „cuestión militar“, máxime cuando hemos vivido el 23 F y escuchado el ruido de sables hasta octubre de 1982. Las Fuerzas Armadas, modernas, disciplinadas, preparadas para colaborar con los ejércitos europeos, son la institución del Estado que ha sufrido la mayor transformación positiva. Su neutralización política se consiguió en los 14 años de Gobierno de González, sin duda uno de sus mayores logros, y es obra de Aznar su conversión en un ejército profesional, suprimiendo el servicio militar. Confiamos que la gran crisis nacional que surgiría si Cataluña se declarase independiente, no reavive el viejo militarismo, aunque no parece probable con las Fuerzas Armadas que tenemos en la Europa de nuestros días.

III. LA CUESTIÓN SOCIOECONÓMICA

En tercer lugar hay que mencionar como cuestión abierta la económica y social. En los años veinte y treinta de la pasada centuria la polémica giraba en torno a las diferentes opciones en litigio: capitalismo liberal, capitalismo corporativo, socialismo democrático, marxista o libertario. A comienzos de los 90 esta amplia gama de alternativas había quedado reducida a una sola. Tras la caída del bloque soviético y después de que China se hubiera convertido también al capitalismo, sobrevive tan solo un neoliberalismo, que evoluciona hacia un nuevo tipo de capitalismo, el financiero.

La primera crisis del petróleo (1972-73) puso de manifiesto que podía muy bien disminuir, incluso congelarse el crecimiento, a la vez que aumentar inflación y desempleo, sin que una mayor inversión pública, o un mayor consumo interno tuviesen otro efecto que empeorar la situación. El derrumbe del Estado de bienestar se fue incubando en los años y por los mismos motivos que llevaron a su expansión. En una economía abierta un mayor consumo interno, al no incrementar la demanda global, poco afecta al empleo, más bien tira de las importaciones. Claro que siempre cabía favorecer la producción nacional bajando el valor de la moneda, pero esta medida implica un descenso de los salarios reales, con lo que los sindicatos tampoco podían estar de acuerdo. No olvidemos que la inflación es el recurso más sutil para conseguir el doble objetivo de bajar los salarios y reducir el endeudamiento de las empresas. La crisis del euro se ha hecho patente en los países en los que una menor productividad relativa tampoco pueden recurrir a la devaluación.

Otras trabas resultaron del desarrollo mismo del Estado de bienestar, en primer lugar, un aumento considerable del gasto público. En los países de la OECD fue de un 18 % del PIB en 1929, del 27 % en 1950, y llegó al 37 % en 1970. Claro que este aumento del gasto

público tuvo su lado positivo en un descenso significativo de la desigualdad social, pero también el negativo de que bajase la productividad, en buena parte debido a una conflictividad social creciente que originaba una redistribución de la renta nacional cada vez más favorable a la clase obrera. Los salarios tendieron a subir por encima de la productividad, abriendo rendijas por las que se colaba la inflación. El reparto más equitativo de la renta nacional hizo a su vez bajar los beneficios empresariales, y con ellos la inversión, lo que también repercutió sobre el empleo. Una inversión privada a la baja con un crecimiento que se ralentiza exacerban los conflictos de distribución. No cabe duda que las tensiones en el reparto de la renta nacional redujo la viabilidad de las políticas de pleno empleo.

Keynes puso en tela de juicio que el mercado por sí mismo logre el equilibrio entre oferta y demanda, tal como a principios del siglo XIX había defendido J. B. Say. El fin del *laissez faire* se vió corroborado por la crisis de los treinta, experiencia que dominó la política económica en un largo período de crecimiento y pleno empleo, que va desde el final de la segunda guerra mundial hasta que la guerra árabe-israelí cuatriplicó el precio del petróleo en 1973. La conjunción de recesión, inflación y desempleo puso punto final al keynesianismo, inaugurando una nueva época, que bien cabría poner bajo la advocación de Milton Friedman.

Se volvió a creer a machamartillo en el mercado, limitando al máximo, no ya la intervención del Estado para recuperar un equilibrio siempre precario, sino que se renunció incluso a una regulación de los Estados, que la mundialización hacía por lo demás impracticable. Justo ahora que la crisis financiera está acabando con toda una época, importa dejar constancia del enorme crecimiento de estos últimos 30 años, alcanzado gracias a una economía desregularizada y globalizada, pero también el alto precio que han pagado los países menos competitivos, así como amplios sectores sociales de los países pilotos, con salarios reales en descenso que han visto tambalearse hasta su principal baluarte, el Estado social. El neoliberalismo favoreció una fuerte recuperación de las ganancias empresariales, manteniendo un control estricto de los salarios, lo que permitió disponer de una gran liquidez que se incrementa con los petrodólares que afluyen a los bancos occidentales y con el aumento vertiginoso de las exportaciones chinas. De 1995 a 2007, el período en el que se incubaba la crisis, ha sido también el de mayor bonanza para la economía española desde la transición.

Cuando se marcha con viento en popa y se cuenta con una rebosante liquidez se agudiza todavía más la dificultad que se le plantea, sea cual fuere la coyuntura, al dueño de capital: dónde y cómo invertir con altos rendimientos y máxima seguridad. Averiguar la inversión que reúna estos dos requisitos, no solo es una cuestión harto peliaguda para el inversor, sino que importa también, y mucho, para el conjunto de la población, por las consecuencias que conlleva para el crecimiento y el empleo. Keynes puso énfasis en diferenciar distintos tipos de inversión, para favorecer solo aquellos que crean empleo. Hay inversiones sobre todo fuera del sistema productivo, pero también dentro de él, que aportan ganancias, pero no empleo. Para lograr inversiones que creen empleo, Keynes estaba dispuesto, si fuere necesario, a socializar incluso las inversiones. Tan convencido

estaba, y con él las generaciones europeas de la segunda posguerra, de que la pervivencia del capitalismo a la larga dependería de eliminar el desempleo, o por lo menos, de mantenerlo bajo control en los períodos de recesión.

En cambio, el neoliberalismo poskeynesiano no distingue las inversiones según las consecuencias que tengan para el mercado de trabajo, sino que deja al inversor hacer con su dinero lo que le venga en gana, ya que, fueren las que fueren, las considera siempre beneficiosas para el conjunto de la sociedad. Una sorprendente conclusión que niega la experiencia, pero que se deduce de los dos dogmas constitutivos del liberalismo: el primero, que impulsar una libertad económica sin restricciones es la mejor forma de prosperar y, por tanto, se ha de permitir al dueño del capital que haga con su dinero lo que crea conveniente; el segundo, el mayor bien para el conjunto proviene de que cada cual busque su máximo beneficio. Una „mano invisible“ convierte el egoísmo individual en ganancia de todos.

Nos encontramos en medio de una crisis global, con aspectos propios en cada país. En España la crisis financiera internacional no ha sido la causa de la nuestra - al fin y al cabo los bancos españoles no compraron muchos activos tóxicos provenientes de Estados Unidos - sino que únicamente la precipita. El origen de nuestra peculiar crisis está en una productividad descendente en relación con algunos socios comunitarios, que ha traído consigo un empeoramiento de la balanza de pagos que, junto con la burbuja inmobiliaria, son la causa del enorme endeudamiento de familias y empresas - se pasó del 48% del PIB en 1996 al 120 % en 2009 - en gran parte financiado por los mercados internacionales. Cuando en 2007 se desmorona la construcción de viviendas y con ello de un golpe se hundieron los ingresos fiscales, el endeudamiento público crece desafortunadamente, pero se hace cada vez más difícil financiarlo en los mercados internacionales. El boom español estaba asentado sobre pies de barro y, antes o después, tenía que desplomarse.

Lo primero que hay que recalcar es que la crisis no ha servido para corregir, como se anunció al comienzo, las formas más agresivas de capitalismo financiero, que continúa pujante, pese a un deterioro de la economía productiva que parece imparable. Las instituciones financieras poco se interesan ya por su antigua función crediticia, sino tan solo de reestablecerse lo antes posible para seguir perfeccionando los mecanismos de „ingeniería financiera“ que proporcionan tan copiosas ganancias.

El hecho es que el capitalismo financiero se ha ido consolidando durante la crisis sin sufrir una modificación digna de mención. Su enorme pujanza al final se basa en la inmensa cuantía que ha adquirido - el mercado mundial de productos financieros derivados mueve al año 700 billones de dólares, 11 veces el PIB mundial - sin que los Estados, ni siquiera los más potentes, puedan, no ya modificar, ni tan solo ejercer un mínimo control sobre el nuevo capitalismo financiero, que ya es una realidad potentísima, ante la que en una economía globalizada no existe fuerza capaz de oponérsela.

Las consecuencias sociales no pueden ya ser ignoradas, o encubiertas: disminución, cuando no, desaparición de los puestos de trabajo que no exijan una alta cualificación, descenso de los salarios, desmontaje progresivo del Estado social, proletarización de las

clases medias, rápido aumento de la desigualdad social, concentrada la riqueza en cada vez menos manos. Los pueblos no aceptarán inactivos este panorama, y cabe especular sobre las distintas respuestas. Lo único que parece seguro es que por un largo tiempo el capitalismo financiero seguirá adelante sin que nada, ni nadie, lo pueda parar. Serán cada vez más los que cuestionen el capitalismo, pero por ahora está férreamente asentado, sin que se divise una alternativa, lo que no quiere decir, ni mucho menos, que sea una cuestión zanjada ya para siempre.

IV. LA CUESTIÓN TERRITORIAL

La crisis nos hace tropezar con una cuestión de vieja procedencia, la organización territorial, que continúa siendo la más debatida y, mientras no se resuelva de manera satisfactoria, habrá que convivir con una inestabilidad creciente. Atañe al tema en que la Constitución de 1978 se mostró más innovadora: sobre „la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles“, reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones. El factor nuevo es que ahora la UE, convencida de que la superación de la crisis exige una reforma a fondo del Estado – en su actual configuración no funciona ni es económicamente viable – presiona para que encontremos una pronta solución.

Las alternativas que están a debate son el viejo Estado centralista; el Estado unitario, pero descentralizado, según el modelo del Estado de las Autonomías; el Estado federal, el confederal, o la desmembración en distintas unidades políticas soberanas. Cada una de estas opciones tiene sus valedores, muy desigualmente repartidos según pertenencia ideológica y los territorios, pero ninguna cuenta con una clara mayoría. Como es natural, las que más se hacen notar son las posiciones extremas: vuelta al centralismo, o desmembración del Estado en varias repúblicas soberanas.

El fracaso del Estado de las Autonomías queda patente en que después de 34 años, ni el nacionalismo vasco ni el catalán, por diferentes que realmente sean, se sienten cómodos, de modo que seguimos buscando una solución que no desemboque directamente en la independencia. Pese a que la Constitución hubiera reconocido en la adicional primera los llamados „derechos históricos de los territorios forales“, sobre cuya base el estatuto elabora un concierto económico que lo coloca más allá del Estado de las Autonomías, incluso de un Estado federal, emplazándolo de lleno en uno confederal, el modelo autonómico sigue siendo criticado en el País Vasco. Pese a tamaña concesión, que en buena parte se debió al afán de reconvertir a ETA – no es verdad que la violencia nunca gana, como tampoco lo es que el criminal pierda siempre – y pese a que el llamado nacionalismo moderado haya gobernado durante decenios, promocionando la lengua y la conciencia nacional hasta consolidar un grado de autonomía sin parangón incluso en los Estados federales, no ha dejado por ello de radicalizarse.

La desactivación y ya cercana desaparición de ETA, lejos de haber resquebrajado el independentismo, lo ha fortalecido social y políticamente. El nacionalismo independentista se ha hecho tan fuerte que le conviene ya pasarse de ETA. Por la vía pacífica y demo-

crática aumentan las probabilidades de conseguir la soberanía plena, aunque Francia no tolerará fácilmente una Euskal Herria independiente que reivindica un pedazo de su territorio, ni para los que no lo comparten resulta tolerable un nacionalismo de raíz étnica.

Aunque habría cabido pensar que la crisis más bien frenaría el independentismo, al no estar el horno para bollos, una parte creciente de la población catalana, sin embargo, se ha manifestado por un Estado propio con el apoyo de una buena parte de la clase política. Desde esta experiencia se comprende que a algunos no les pareciese tan disparatado que Zapatero apoyase una reforma del estatuto catalán con la intención de lograr un acomodo definitivo que de alguna manera valiera también para el País Vasco. Muy lejos de ser un capricho de una minoría de políticos nacionalistas, de espaldas a una sociedad catalana que tendrían otras prioridades, como argumentaba la derecha, la reforma del estatuto venía impuesta por la confluencia de tres factores: la renovada presión nacionalista en la sociedad catalana, el Gobierno tripartito de la Generalitat, que coaligaba autonomistas con independentistas, y el afán de mostrar a los vascos lo mucho que se podría lograr marchando por la vía constitucional.

El factor decisivo que da cuenta de que la presión nacionalista vaya en aumento está ligado al deterioro del modelo industrial, que lleva bastante tiempo resintiéndose de haber perdido la posición que Cataluña había ocupado en la Península desde el siglo XIX: ser cabeza y motor de la economía española. Los decenios de nacionalismo moderado de los gobiernos de Pujol tampoco impidieron que al final saliera reforzada un ala independentista que, al formar parte del Gobierno tripartito, ha ido ampliando su base social; incluso en sectores del PSC se ha producido un viraje hacia un catalanismo que cada vez se confunde más con el nacionalismo.

Los casi cuatro decenios de Estado de las Autonomías no han servido para reducir las dinámicas centrífugas, al contrario, la Constitución de 1978 ha favorecido en el fondo las tendencias secesionistas. Mal que nos pese, cabe establecer una correlación entre la pujanza que han adquirido los nacionalismos y el Estado de las Autonomías - y no sólo allí en donde había una larga tradición, sino también en Andalucía o Canarias, incluso en Extremadura, regiones donde el nacionalismo era mucho más débil, si es que existía - que muestra a las claras que el Estado de las Autonomías ha fracasado en el objetivo principal de encontrar un acomodo practicable para Cataluña y el País Vasco, vinculándolos a una España plural, organizada de nueva planta.

¿Cómo se explica este fracaso? No obstante haber otorgado a las „nacionalidades y regiones“ competencias exclusivas y otras compartidas, de modo que el Estado de las Autonomías se aproxima a un Estado federal, con un grado de descentralización comparable, y a veces superior, España mantiene el carácter de Estado unitario que la derecha no estuvo dispuesta a abandonar en 1978, ni parece que lo esté hoy (art. 2). Por descentralizado que sea el Estado de las Autonomías, sigue siendo un Estado unitario, como queda patente al conservar la provincia (art. 137), el sustrato de la organización territorial centralista. Sobre ella se levantan las comunidades autónomas, de modo que hemos construido un edificio de cuatro plantas, el municipio, la provincia con sus diputaciones, la

comunidad autónoma y el Estado central, con la excepción de las autonomías uniprovinciales que tienen sólo tres, para mayor complejidad del conjunto. A esto se suma un mapa autonómico de 17 comunidades, con enormes diferencias de tamaño (unas entre ocho y siete millones de habitantes y otras que apenas llegan al medio millón), que no han surgido de criterios razonados, sino por presiones o azares circunstanciales, sin que la Constitución haya determinado el número de comunidades que podrían establecerse, ni cuáles serían. Lo único que importaba era impedir que Cataluña y el País Vasco quedaran al albur de una dinámica centrífuga, si se organizaban de manera distinta que el resto del Estado. Un objetivo que, obviamente, no se ha conseguido, sino más bien el Estado de las Autonomías ha impulsado las tendencias centrífugas.

La parte del título VIII que señala las vías de acceso a las autonomías quedó pronto obsoleta, así como una distinción con tanta carga política, como la de „nacionalidades y regiones“, al poder aspirar todas las comunidades, pasado un plazo de cinco años a las competencias que tengan las que hayan llegado por la vía del artículo 151. Lo más grave - y de ahí proviene en buena parte el carácter centrífugo que alienta el Estado de las Autonomías - es que en vez de establecer la Constitución las competencias de las comunidades autónomas, como sucede en cualquier Estado federal, son los distintos estatutos autonómicos los que las enumeran con un carácter provisional, ya que pueden revisarse, siguiendo las normas que los mismos estatutos establecen. Los parlamentos autonómicos están autorizados a impulsar reformas que amplíen las competencias, que luego, eso sí, tienen que ratificar Congreso y Senado.

Pero sin el consentimiento de los parlamentos autonómicos tampoco el Estado puede modificar los estatutos, con lo que las Comunidades Autónomas están en condiciones de impedir cualquier reforma constitucional que consideren perjudicial. Un obstáculo que adquiere especial relevancia en un momento en que se necesita imperiosamente una remodelación profunda de las estructuras territoriales del Estado, como paso para lograr administraciones que sean financierables y eficaces.

De manera que la Constitución no sólo dejó abierto el proceso de organización territorial, sino que además impide que se cierre, y como todas las comunidades están empeñadas en conseguir el mismo techo competencial, según nos acerquemos al más alto posible, que es aquel que únicamente deja al Estado las competencias exclusivas que enumera la Constitución, los choques por la financiación serán cada vez de mayor calibre. El afán de apropiarse del mayor número de competencias que caracteriza a las Comunidades en un proceso que no tiene punto final lleva en su entraña una clara dinámica centrífuga. En suma, el Estado de las Autonomías supone un proceso abierto, no limitado en el tiempo, y sin un modelo previsto de Estado resultante, de la misma manera que en el franquismo el desarrollo de posteriores Leyes Fundamentales tampoco preveían un punto final.

Del Estado de las Autonomías que la Constitución describe en líneas demasiado generales, ignorando el modelo que habría de resultar con el invento, provienen dos defectos capitales. El primero, que una manera de dar salida a los problemas que se vayan atascan-

do en cada Comunidad es negociar con el Gobierno central el traspaso de nuevas competencias, exigiendo más dinero para sufragarlas. Si a esto se suma, al menos en dos Comunidades, la pretensión de constituir una nación que en algún momento de su historia habría gozado de entidad política propia, lo que es cierto para Cataluña y una ficción en el País Vasco, la cuestión territorial se complica sobremanera.

El segundo fallo capital consiste en que el modelo constitucional carece de los órganos propios de un Estado federal, entre ellos una cámara de representación territorial que permita a los Estados federados participar en pie de igualdad en las tareas que a todos conciernen. Hasta ahora no han funcionado los distintos amagos, no han pasado de ahí, de transformar el Senado en este sentido. No sólo faltan estos mecanismos básicos de integración, sino que la Constitución los prohíbe expresamente: en ningún caso se admitirá la federación de comunidades autónomas y los convenios que puedan acordarse entre comunidades tendrán que ser aprobados por las Cortes (art. 145)¹.

Si el Estado de las Autonomías ha conseguido un grado de descentralización semejante, incluso en algunos aspectos superior al Estado federal ¿por qué diablos convendría transformarlo en uno federal? Justamente, porque no cumple la función integradora del Estado federal y derrapa hacia uno confederal. No solamente carecemos de instituciones en las que las Autonomías se corresponsabilicen en un plano de igualdad de las tareas que a todas conciernen, sino que el centralismo subyacente crea una relación radial de cada una de las comunidades con el Estado central, bilateralidad que sin duda favorece una dispersión que los Estatutos incluso refuerzan. No queda otro remedio que encarar el hecho más doloroso de nuestra reciente historia, y es que más de tres decenios de Estado de las Autonomías no han servido para reducir las dinámicas centrífugas, sino todo lo contrario. Por escandaloso que esto suene a algunos, la Constitución de 1978, lejos de corregirlas, ha beneficiado las tendencias secesionistas.

Para encontrar una solución factible al espinoso tema de una España plural que, respetando las diferencias, permita una mayor cohesión de sus pueblos y territorios, es indispensable librarnos de la ofuscación de que el Estado de las Autonomías constituye la solución óptima, cuando en realidad lleva en su entraña una dinámica centrífuga, además de unos costos impagables que a la larga lo hacen inviable.

Como volver al viejo centralismo sería la peor de las soluciones, además de inalcanzable por medios democráticos, la disyuntiva que se plantea es dejar la Constitución tal como está, todo lo más con algunos retoques, lo que supondría seguir apoyando una dinámica que tiende a desembocar en una confederación, antesala de la independencia; o bien, decidirse por un Estado federal, que implica una reforma a fondo de la Constitución, como la mejor forma de reintroducir una dinámica centrípeta, manteniendo la pluralidad constitutiva de España.

No se me oculta que poner en tela de juicio el modelo de Estado que prescribe la Constitución es tropezar con un muro aparentemente infranqueable. Los que en su día fuer-

¹ Se trataba en primer lugar de impedir que pudiesen tomar cuerpo “els paisos catalans” y la Comunidad autónoma del País Vasco se uniera a la comunidad foral de Navarra.

on críticos se han convertido en sus más acérrimos defensores. Si la Constitución no fuese tan buena como se predica, entonces la transición tampoco sería el modelo ideal con el que legitima el actual régimen. Somos cada vez más los que pensamos que en nuestra Constitución, además de la catastrófica estructuración territorial del Estado, cabría añadir una larga serie de otros defectos, como el sistema bicameral con un senado que lo único que puede es retrasar la aprobación de las leyes, o establecer la provincia como distrito electoral, a la vez que se limita a 350 el número de escaños en el Congreso, lo que convierte en pura ficción el sistema proporcional, deficiencias que en parte provienen de la forma cómo se llevó a cabo la transición.

Nos encontramos ante un dilema espeluznante. Por un lado, no habrá que insistir en que España no duraría mucho convertida en una Confederación de Estados, cada uno con su propia dinámica centrífuga, pero tampoco si se mantuviese el Estado de las Autonomías, tal como lo dibuja la Constitución, y que una opinión hasta ahora mayoritaria pretende conservar a todo trance, unos porque no quieren desprenderse del Estado unitario que subyace en el de las Autonomías, y otros porque refuerza la tendencia confederal. La única solución que se divisa en el horizonte sería un Estado federal, pero que, además de exigir una amplia reforma de la Constitución, que no se vislumbra factible en una España tan polarizada, a ella se opondrían tanto los defensores del Estado unitario, en su forma actual de Estado de las Autonomías, como vascos y catalanes que aspiran a un Estado confederal, al menos como etapa intermedia.

No son pocos los que han malentendido el famoso „patriotismo constitucional“, que significa internalización y defensa de los valores que encarna la Constitución, como si consistiera en blindarla contra cualquier reforma. Desde su promulgación en 1949 hasta el final de la última legislatura (2005-2009) la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania ha sufrido 57 modificaciones de mayor o menor calado. La historia de las enmiendas de la Constitución de Estados Unidos muestra el vigor con que se mantiene viva una Constitución que sabe modificarse. Una constitución viva se caracteriza por estar en un proceso continuo de reforma, como el monacato medieval, monasteria semper reformanda.

Caso bien distinto es el que muestra la historia constitucional de nuestro país. En dos siglos de constitucionalismo muy pocas han sido las reformas que se han llevado a cabo con éxito, y ello, ciertamente, aconseja la mayor cautela. La Constitución que hasta ahora ha durado más, la de 1876, fue perdiendo fuelle según la clase política se mostraba incapaz de ir acompasándola a los nuevos tiempos, hasta que el golpe militar de 1923 la suprimió de un plumazo. Los mismos círculos conservadores que en 1978 cuestionaron la Constitución recalcan hoy sus grandes virtudes, que habrían ratificado casi cuatro decenios de paz y progreso. Estiman un verdadero sacrilegio insistir en sus muchas deficiencias, la más grave concierne al Estado de las Autonomías que, tal como está diseñado, insiste, lleva a la disolución de España. Es verdad que, frente a los temores expresados en su día, la descentralización ha servido al crecimiento económico y social de España, pero ello no es óbice para ocultar que haya fallado en el empeño principal de poner coto a los

nacionalismos, incapaz de integrarlos en una España plural que funcione, aun a costa de haber desatado un crecimiento desaforado del empleo público.

No sirve el Estado de las Autonomías, pero tampoco un Estado confederal, como el que abiertamente propuso el plan Ibarretxe, y más subrepticamente se trasluce en el proyecto de estatuto que salió del parlamento de Cataluña. No habrá que insistir en que España no duraría mucho convertida en una confederación de Estados, pero tampoco, si se mantuviese indefinidamente el Estado de las Autonomías, tal como de manera har-to borrosa lo dibuja la Constitución, ya que por su propia dinámica desemboca en una confederación.

Metidos en este laberinto, de pronto la crisis pone en cuestión todo el andamiaje de las Administraciones, desde la municipal, pasando por la provincial y la autonómica, a la central, y son nuestros socios comunitarios los que nos piden nada menos que una reforma de la Administración en los cuatro niveles, que en ningún caso puede llevarse a cabo con la urgencia que la situación requiere. Se habla ya sin tapujos de suprimir las provincias, con sus diputaciones, pero llama la atención lo poco que todavía escandaliza el número de municipios, 8.116, de los que 1.037 tienen menos de 100 habitantes, y 3.796 no pasan de 500. La supresión de miles de municipios es una reforma imprescindible de la administración territorial de la que no se habla, porque nadie sabe cómo encauzarla.

La crisis ha llevado de pronto a ensalzar el Estado federal como el sustituto ideal del Estado de las Autonomías y son muchas las razones que abonan a favor de un Estado federal, máxime en tan graves circunstancias como las que pasamos, aun a sabiendas de los muy distintos tipos que existen y de las dificultades por los que pasan algunos. Ahora bien, tan urgente y necesario como sería un Estado federal para salir del atolladero, tan improbable es que se pueda conseguir en la España actual. Las razones son muchas y muy variadas, pero basta con destacar dos, la primera que la derecha no quiere desprenderse del Estado unitario que subyace en el de las Autonomías; la segunda, que ni catalanes ni vascos están dispuestos a renunciar a la tendencia confederal, implícita en la Constitución, que consideran una vía óptima para deslizarse suavemente hacia la independencia.

Si el Estado federal no parece factible y el Estado de las Autonomías no ha cumplido la función principal para la que se creó, habría al menos que aprovechar la oportunidad que ofrece la crisis para rehacer el Estado. A los muchos aquejados de la vieja querencia centralista la necesidad imperiosa de adelgazamiento del Estado se les presenta como la gran oportunidad para recentralizarlo. Claro que este intento cuenta con la oposición radical de Cataluña y el País Vasco, pero también con el rechazo frontal de las otras Comunidades, en las que la clase política y la funcionarial que nacieron con la administración autonómica se opondrían con el mismo o mayor furor.

Por grandes que sean las ganas y la crisis ofrezca la mejor coyuntura, no cabe, sin embargo, desmontar el Estado de las Autonomías sin poner en cuestión las instituciones democráticas, o provocar que se escindan las autonomías históricas. Aunque para Rajoy sería un golpe casi definitivo, me temo que muchos de los suyos anhelan „el rescate“ para

implicar a las instituciones europeas e internacionales en una operación tan complicada y peligrosa como es la reforma del Estado. El descalabro del actual régimen ha adquirido tales dimensiones que los mismos que lo montaron y lo han apoyado hasta ahora, ya solo confían en que la vuelta de otros „cien mil hijos de San Luis“ les saquen las castañas del fuego. El Estado de las Autonomías surgió con la democracia, pero modificarlo, y más aun suprimirlo, podría suponer el fin de la democracia.

AUTORENVERZEICHNIS

Prof. Dr. Walther Bernecker
Friedrich-Alexander Universität
Erlangen-Nürnberg
Lehrstuhl Auslandswissenschaft
Romanischsprachige Kulturen
Findelgasse 9
90402 Nürnberg

Prof. Dr. Marieta Cantos Casenave
Departamento de Filología
Facultad de Filosofía y Letras
Av. Gómez Ulla sn
11003 Cádiz
Spanien

Prof. Dr. Ignacio Czeguhn
Freie Universität Berlin
Fachbereich Rechtswissenschaft
Van't-Hoff-Str. 8
14195 Berlin

Prof. Dr. Ricardo Gómez Rivero
Edif. Torrevalillo
Universidad Miguel Hernández
Avda de la Universidad s/n
03202 Elche (Alicante)
Spanien

Prof. Dr. Martin Löhnig
Universität Regensburg
Fakultät Rechtswissenschaften
93040 Regensburg

Prof. Dr. José Martínez
Platz der Göttinger Sieben 6
Juridicum, Raum 1.172 - 1.175
37073 Göttingen

Prof. Dr. Ulrike Müßig
Universität Passau
Juristische Fakultät
Innstr. 39
94032 Passau

Prof. Dr. Ramón Orza Linares
Departamento de Derecho constitucional
Facultad de Derecho
Plaza de la Universidad S/N
18071 Granada (España)

Prof. Dr. Jose Antonio Pérez Juan
Universidad Miguel Hernández de Elche
Dpto. Arte, Humanidades y Ciencias so-
ciales y Jurídicas
Edif. Torrevalillo
Avda de la Universidad, s/n
03202 Elche (Alicante)
Spanien

Francesc Puértolas
Instituto Cervantes
Rosenstr. 18-19
10178 Berlin

Prof. Dr. Alberto Ramos Santana
Universidad de Cádiz
Facultad de Filosofía y Letras
Av. Gómez Ulla sn
11003 Cádiz
Spanien

Prof. Dra. Josefa Dolores Ruiz Resa
Departamento de Filosofía del Derecho
Facultad de Derecho
Plaza de la Universidad S/N
18071 Granada (España)

Prof. Dr. Ignacio Ruiz Rodríguez
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.
Universidad Rey Juan Carlos
Paseo de los Artilleros, s/n 28032 (Madrid-
España)

Prof. Agustín Sánchez de Andrés Campus
de Vicalvaro.
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.
Universidad Rey Juan Carlos
Paseo de los Artilleros, s/n 28032 (Madrid-
España)

Prof. Dr. Antonio Sánchez Aranda
Departamento de Derecho internacional
privado e Historia del Derecho Facultad de
Derecho Plaza de la Universidad S/N
18071 Granada (España)

Prof. Dr. Ignacio Sotelo
Freie Universität Berlin
Politikwissenschaft
Lateinamerika
Ihnestr. 22
14195 Berlin

Rechtskultur Wissenschaft

Band 1; Martin Löhnig, Die Justiz als Gesetzgeber: Zur Anwendung nationalsozialistischen Rechts in der Nachkriegszeit; 2010; ISBN 978-3-86646-401-8; 29,90 Euro

Band 2; Martin Löhnig (Hrsg.), Zwischenzeit: Rechtsgeschichte der Besatzungsjahre; 2011; ISBN 978-3-86646-403-2; 39,00 Euro

Band 3; Lena Stern, Der Strafgrund der Bekenntnisbeschimpfung; 2011; ISBN 978-3-86646-404-9; 39,00 Euro

Band 4; Ricardo Gómez Rivero, Die Königliche Sanktion der Gesetze in der Verfassung von Cádiz; 2011; ISBN 978-3-86646-405-6; 39,00 Euro



Band 5; Czeguhn/Sánchez Aranda (Hsrg.), Vom Diener des Fürsten zum Diener des Rechts: Zur Stellung des Richters im 19. Jahrhundert; Del servicio al Rey al servicio de la Justicia: el cargo de juez en el siglo decimonónico; 2011; ISBN 978-3-86646-406-3; 39,00 Euro

Band 6; Geisenhanslüke/Löhnig (Hsrg.), Infamie - Ehre und Ehrverlust in literarischen und juristischen Diskursen ; 2012; ISBN 978-3-86646-407-0; 30,00 Euro

Band 7; Heiß, Dr. Karl Friedrich Ritter von Heintz - Königlich Bayerischer Staatsminister der Justiz 1848/49 Leben und Wirken, 1. Auflage 2012 ISBN: 978-3-86646-408-7, Preis: 49,00 EUR

Band 8; Hans-Georg Hermann/Hans-Joachim Hecker (Hrsg.), Rechtsgeschichte des ländlichen Raums in Bayern, 1. Auflage 2012 ISBN: 978-3-86646-410-0, Preis: 39,00 EUR

Band 9; Antonio Sánchez Aranda/Martin Löhnig (Hrsg.), Justizreform im Bürgerlichen Zeitalter - Rechtsentwicklungen in Spanien und Deutschland, Reforma judicial en la era burguesa - desarrollo del derecho en España y Alemania, 1. Auflage 2013 ISBN: 978-3-86646-412-4, Preis: 35,00 EUR

Band 10; Alexandra Maier, Geschiedenenunterhalt in Deutschland im 19. Jahrhundert, 1. Auflage 2013 ISBN: 978-3-86646411-7, Preis: 49,00 EUR

Rechtskultur 1

Zeitschrift für Europäische Rechtsgeschichte
European Journal of Legal History
Journal européen d'histoire du droit

Zeitschrift Rechtskultur

Rechtskultur 1:

Ulrike Müßig, Passau: Der Kampf um die gerichtliche Selbstverwaltung in der Entstehungsgeschichte des GVG

Matthias Kradolfer, Zürich: Die „Freiherren von Regensburg“: Eine Komödie über Justiz und Politik

Bruno Debaenst, Gent: Laborers in the courtroom: from a rock to a hard place?

Christian Thomas Huber, Neustadt: Der Schutz feindstaatangehöriger Zivilisten durch deutsche Militärgerichte 1939 - 1945

Jørn Øyrehagen Sunde, Bergen: Dissenting votes in the Norwegian Supreme Court 1965-2009: A legal cultural analysis

Katharina Theobaldy/Fabian Meyer, Regensburg: Überwachen und Strafen in einem bayerischen Zuchthaus des 19. Jahrhunderts

Sánchez de Andrés, Michuacan: Die Beratungsorgane der spanischen Kolonialverwaltung 1863-1899

Jan Dirk Harke, Würzburg: Rapport de synthèse

Marcel Senn, Zürich: Debatte/debat/debate: Wozu sind Juristen auszubilden?

Rechtskultur 2:

Stephan Wagner, Regensburg: Die rechtstatsächliche Aussagekraft rechtshistorischer Quellen am Beispiel der mittelalterlichen Rezeption des *Senatus Consultum Velleianum*

Frederik Dhondt, Ghent: Looking Beyond the Tip of the Iceberg: Diplomatic Praxis and Legal Culture in the History of Public International Law

Lukas Gschwend, Pascale Sutter, St. Gallen: Die Sammlung Schweizerischer Rechtsquellen und ihr Rechtsquellenbegriff

Saskia Lettmaier, Harvard: „Law and ...“: Wandlungen des Eherechts im Lichte sich wandelnder Subjektkulturen

Miguel Ángel Morales Payán, Almería: Prozessformulare in 19. Jahrhundert: Leitfäden für das Vorgehen der Bürgermeister als Richter

Markus Würdinger, Saarbrücken: Subjektive oder objektive Theorie? – Das historische Argument in der Rechtsdogmatik und Rechtspraxis

Josefa-Dolores Ruiz-Resa, Granada: Legal Science as a Source of Law (Notes on its Practical-Normative Dimension)

Natali Stegmann, Regensburg: Zwischen europäischem Menschenrecht und tschechoslowakischer Verfassung: Welches Rechtsverständnis die Charta 77 motivierte und bei wem sie sich Gehör verschaffte

Dirk Heirbaut, Ghent: Rapport de synthèse: Some reflexions on the methodologies of legal history

José Manuel Azcona Pastor, Madrid: Debatte/debat/debate: características fundamentales de la historiografía y bibliografía sobre emigración española hacia iberoamérica en el siglo XIX: el caso vasconavarro

Stefan Rinke, Berlin: Debatte/debat/debate: Governance und Unabhängigkeit in Lateinamerika: Legitimität in Räumen begrenzter Staatlichkeit

Peter Pichler, Graz: Was ist „europäische Rechtskultur“? Ein kulturhistorisch-diskursanalytisches Statement

Leserservice & Bestellungen

www.Edition-Rechtskultur.de
eine Reihe der H. Gietl Verlag & Pu-
blikationsservice GmbH, Regenstauf
E-Mail: info@Edition-Rechtskultur.de
Fax. 09402/9337 - 24 • Tel. 09402/9337 - 0