LAS CONSTITUCIONES DE 1812 Y 1978

(RUPTURA Y CONTINUIDAD)

JOAQUÍN VARELA SUANZES-CARPEGNA*

Si el historiador, en general, debe desvelar tanto lo que hay de permanencia como de cambio a lo largo del tiempo, al historiador del constitucionalismo le corresponde proporcionar la información necesaria para calibrar el grado de continuidad y de ruptura entre el ordenamiento constitucional vigente (sus principios, normas, instituciones y conceptos) y los ordenamientos ya idos. Algo que resulta particularmente oportuno en el caso de España con motivo del bicentenario de la Constitución de Cádiz, que este año estamos conmemorando. En pocas palabras, se trata de responder a esta pregunta, sin duda nada fácil: ¿hasta qué punto esa Constitución puede considerarse un antecedente de la de 1978?

Para responderla de forma cabal resulta imprescindible no dejarse llevar por una falsa idea de progreso a la hora de enjuiciar un ordenamiento jurídico, a tenor de la cual se dictamina la existencia o inexistencia de éste a partir de lo dispuesto, no en los ordenamientos anteriores, como sería lo adecuado, sino en los posteriores e incluso en los actuales, lo que implícitamente supone identificar el progreso con la radical ruptura de lo precedente, esto es, con la revolución. Una actitud que conduce a condenar por "tradicional" o continuista la Constitución de Cádiz, al comprobar, por citar un par de ejemplos, que consagraba la intolerancia religiosa y que privaba a las mujeres del derecho de voto.

Pero para responder cabalmente a la pregunta que antes planteaba tampoco debe interpretarse el código gaditano al margen del complejo contexto histórico en que se elaboró y atribuirle, mitificándolo o idealizándolo, unas intenciones, por ejemplo las de establecer una democracia y una monarquía parlamentaria, muy alejadas de las que sus artífices le atribuyeron. Unos artífices, los diputados liberales, que no formaban un bloque monolítico y que además se vieron obligados a pactar en varios relevantes puntos, como en la regulación de las relaciones entre el Estado y la Iglesia, con otros diputados de muy dispares ideas, como los (mal) llamados absolutistas. A este respecto he insistido en varias ocasiones en la necesidad de distinguir entre el liberalismo doceañista y la Constitución que éste de forma primordial, pero no exclusiva, elaboró.

* Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo y director del Seminario de Historia Constitucional "Martínez Marina". Dirige la colección "Leyes Políticas Españolas. 1808-1978" y es autor del primero de sus cinco volúmenes: *Constituciones y Leyes Fundamentales* (Iustel, 2012). Su último libro es *La Monarquía Doceañista* (1810-1837) (Marcial Pons, 2013).

Justizpalast, München.

Tanto para los que ven en la Constitución de Cádiz un texto tradicional y continuista con los esquemas de la vieja monarquía hispánica (o católica, como a veces se la denomina), como para los que entienden que se trataba de un código enteramente moderno y de la misma estirpe que el actual de 1978, el errado enfoque es fruto de un peligroso presentismo, siempre desaconsejable a la hora de enjuiciar con rigor el pasado, también el constitucional, y causa de numerosas extrapolaciones y prolepsis, que el historiador, también el del constitucionalismo, debe evitar.

Hechas las anteriores aclaraciones, creo conveniente comenzar afirmando que entre la Constitución de 1812 y la de 1978 las diferencias son muy relevantes. En primer lugar, la de Cádiz no fue una Constitución democrática, pese a que muchos demócratas españoles y no pocos reaccionarios se empeñasen en mantener lo contrario a lo largo del siglo XIX. Los primeros para buscarse unos antecedentes a su ideario político tan falsos como lejanos. Los segundos para denigrar la obra de las Cortes gaditanas, manejadas, a su juicio, por una ululante caterva de jacobinos, que se limitaron a repetir las máximas de Rousseau, aunque envolviesen sus incendiarias proclamas en taimadas alusiones a la tradición medieval española. Léanse, a este respecto, los escritos de Fernando Garrido y Emilio Castelar, en lo que a los demócratas concierne, y los del Padre Vélez y Marcelino Menéndez Pelayo, en lo que a los reaccionarios atañe, y se comprobará la coincidencia entre unos y otros en esta equivocada apreciación del texto constitucional doceañista.

Pero la verdad es que en las Cortes de Cádiz los diputados liberales rechazaron la democracia de forma expresa, al identificarla con tres modelos que resultaban ingratos para todos ellos: con las democracias directas de la antigüedad, con los excesos de la Convención francesa de 1793 y con el federalismo republicano de los "Estados Unidos Angloamericanos", como entonces se decía. A juicio de los liberales doceañistas, los ejemplos de las *polis* griegas y de la república romana resultaban impracticables y además opuestos al sistema representativo que ellos defendían; el régimen de guillotina y terror les repugnaba profundamente; en cuanto al modelo norteamericano, les parecía tan lejano desde un punto de vista ideológico como geográfico, e incluso peligroso por su federalismo, al que veían como una amenaza para la conservación de los territorios ultramarinos, como sostuvieron de manera reiterada los asturianos Agustín Argüelles y el conde de Toreno. Así,

pues, la democracia no les interesaba en modo alguno.

La Constitución de 1812, por tanto, mal podía haber sido democrática. Y no lo fue, en efecto. Por citar tan sólo un par de ejemplos suficientemente ilustrativos, esta Constitución no reconocía un sufragio directo ni tampoco universal, pues excluía del electorado activo y pasivo no sólo a las mujeres de toda clase y condición, como queda dicho, sino también a los sirvientes domésticos y a las "castas", esto es, a los negros y mulatos, a los que incluso se privaba de su condición de españoles a los efectos de elaborar el censo electoral. Faltaban, además, en el código gaditano los derechos de reunión y de asociación, ligados de manera indisoluble a la democracia y, muy en particular, al pluralismo y a la participación popular en la formación de la voluntad estatal. Dos derechos que recogerían posteriormente los textos constitucionales de 1869, de 1931 (que proclamaría por primera vez el sufragio femenino) y de 1978.

En segundo lugar, la Constitución de 1812 se hallaba muy alejada de lo que hoy entendemos por Estado social. Los diputados liberales de las Cortes de Cádiz concibieron las relaciones entre el Estado y la sociedad desde los postulados que habían defendido los fisiócratas franceses y los fundadores de la Economía política, Adam Smith y David Ricardo. De este modo, los criterios individualistas fueron los únicos que se tuvieron en cuenta a la hora de regularse constitucionalmente las relaciones entre el Estado y la sociedad. Uno y otro se articulaban como dos instancias separadas. El Estado se configuraba como el supremo poder jurídico que debía limitarse a garantizar el libre desenvolvimiento de las energías individuales en el seno de la sociedad y de la economía. Por ello, en el texto de 1812 no se reconocen por parte alguna los derechos que hoy llamamos económico-sociales, como el derecho a una educación básica pública y gratuita. Es cierto que los liberales doceañistas mostraron un gran interés por el fomento y extensión de la cultura así como por el desarrollo económico y técnico. Pero lo hicieron desde una perspectiva propia del pensamiento de la Ilustración y no, desde luego, desde los supuestos del *Welfare State* o Estado de bienestar de nuestros días (aunque, dicho sea entre paréntesis, hoy parece querer volverse en este punto a los esquemas decimonónicos). En realidad, pese a la lucha constante por parte del movimiento democrático y luego del socialista durante el siglo XIX, el reconocimiento de los derechos económico-sociales no se haría en España, al menos en el plano constitucional, hasta 1931.

En tercer lugar, la Constitución de 1812 organizaba un Estado no sólo unitario, sino también uniforme y centralizado, muy alejado del modelo autonómico que consagra la Constitución de 1978. En este aspecto, los liberales doceañistas se limitaron a reforzar las tendencias centrípetas que, siguiendo el patrón francés, había impulsado la monarquía borbónica desde la entronización de Felipe V, a principios

del siglo XVIII. La Constitución de Cádiz reconocía tan sólo una cierta autonomía a los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales, según la vieja tradición municipalista castellana, pero no concedía personalidad jurídica ni autogobierno a los antiguos reinos hispánicos, como solicitaron algunos diputados procedentes del antiguo Reino de Aragón, sobremanera el catalán Felipe Aner y el valenciano Francisco Xavier Borull, ni tampoco –temeraria imprevisión– a los vastos y lejanos territorios de la América Española y de las Islas Filipinas. Habría que esperar a los textos constitucionales de 1873, en este caso un mero proyecto que no llegó a entrar en vigor, de 1931 y de 1978 para que el Estado constitucional tratase de colmar las viejas aspiraciones de autogobierno de las nacionalidades y regiones españolas, aunque con no demasiado éxito, como hoy más que nunca podemos comprobar. Pero este es otro asunto que ahora dejaremos a un lado.

En cuarto lugar, la Constitución de Cádiz vertebraba una monarquía "moderada" o constitucional, pero en absoluto parlamentaria, como establece la Constitución de 1978. Al Rey, en aquel entonces ausente, en virtud de los principios de soberanía nacional y de división de poderes, se le sustraían muchas de sus seculares facultades, sobremanera en el ámbito legislativo y por supuesto en el jurisdiccional, pero el código de 1812 le seguía concediendo decisivas competencias ejecutivas y, por tanto, en la dirección política del Estado. Lo comprobarían de manera dramática los liberales durante el Trienio de 1820 a 1823, que fue realmente cuando el código doceañista se puso en práctica, con el permanente acoso de Fernando VII y de sus aliados extranjeros. El Rey, pues, no debía sólo reinar, son también en buena medida gobernar, aunque, eso sí, subordinado a las Cortes y por supuesto a la Constitución.

Pese a todo lo dicho hasta aquí, la Constitución de 1812 presenta una notable similitud con la actualmente vigente en un punto de enorme importancia, a saber: en la articulación de un Estado de Derecho. El código gaditano, en efecto, articulaba por primera vez en nuestra historia tres premisas que todavía hoy, aunque con no pocos retoques, conforman el núcleo del Estado de Derecho (una expresión de origen kantiano desconocida entonces en lengua española): el principio de legalidad, la ya mencionada división de poderes y el reconocimiento y garantía de la libertad personal. En virtud del principio de legalidad, la Constitución de Cádiz exigía la subordinación de todos los poderes del Estado al ordenamiento jurídico y muy en particular a la Constitución. Un documento que, a diferencia de lo que había sucedido con la Constitución de Bayona y con lo que sucedería con las Constituciones conservadoras de 1845 y 1876, las más longevas de toda nuestra historia, se concebía como una auténtica norma jurídica, superior a todas las demás, fruto exclusivo de la voluntad nacional representada en Cortes Constituyentes y no mero acuerdo entre el Rey y las Cortes ordinarias. Lo que no fue óbice para que en 1812 no se articulase un control de constitucionalidad de las leyes, al considerase que las Cortes eran el guardián de la Constitución y de sus posibles infracciones por parte del ejecutivo y de los jueces. A tenor del principio de división o de no concentración de poderes, la Constitución de Cádiz atribuía las tres bá-

sicas funciones del Estado, la legislativa, la ejecutiva y la jurisdiccional, a tres órganos distintos: las Cortes, el Rey y los jueces. De acuerdo, en fin, con el reconocimiento y garantía de la libertad personal, el texto de 1812, con la notable excepción de la libertad religiosa, proclamaba un conjunto de derechos en la esfera individual, como la libertad de imprenta y las garantías procesales, a partir del principio de igualdad ante la ley. Todo ello suponía el fin de los fueros y de los privilegios de la nobleza y del clero, lo que permitía el nacimiento de una nueva sociedad de hombres (no tanto de mujeres) libres e iguales, cualquiera que fuese su procedencia territorial y su origen social.

En resumen, pues, las diferencias entre la Constitución de Cádiz y la de 1978 son muchas y decisivas, ya que afectan a la forma de Estado y de gobierno que una y otra establecían y al reconocimiento de los derechos fundamentales. Pero al articular ambas un Estado de Derecho, presidido por una Constitución emanada de un Parlamento constituyente, tampoco resulta equivocado ni forzado ver en el código doceañista el primer antecedente de nuestra vigente Ley Fundamental. ❖