

La cuestión de la soberanía nacional

ANTONIO FERNÁNDEZ GARCÍA
Departamento de Historia Contemporánea
Universidad Complutense de Madrid

RESUMEN

El principio de la soberanía nacional constituyó el fundamento del sistema político de Cádiz y se enarboló como el postulado que permitió el paso del Antiguo Régimen al Régimen liberal. El concepto de nación soberana recorrió la publicística de la Guerra de Independencia, inspiró el Decreto I de las Cortes, de 24 de septiembre de 1810, y proporcionó su basamento a la Constitución de 1812, con su localización en el Preámbulo y en el artículo 3. Rechazado por los realistas, partidarios de la soberanía regia, fue entendido por los diputados liberales de forma diversa, desde las tesis moderadas que reconocían el retorno de la soberanía a la nación en la circunstancia de la ausencia y cautiverio del monarca hasta las radicales que sostenían la soberanía de la nación como una categoría esencial, tesis nutrida en un fondo doctrinal rousseauiano.

ABSTRACT

National sovereignty principle constituted the foundation of Cadiz political system and was raised as the postulate which allowed the progress from *Ancien Régime* to Liberal one. The concept of sovereign nation went over the whole publicity of Independence War, was the basis of Parliament First Decree, dated September 24, 1810 and provided foundation for 1812 Constitution, being located either in Preamble as well as in article 3. Rejected by royalism defenders, supporters of Royal sovereignty, it was understood by liberal deputies in many different ways, from the moderate thesis which identified the sovereignty return to nation with the fact of the absence and captivity of the king, up to those, radical ones, which defended national sovereignty as an essential category, based on a doctrinal background from Rousseau thought.

Sobre el principio de la soberanía nacional se apoyó el sistema político de Cádiz, en cuanto que constituyó el postulado legitimador que permitió el paso del Antiguo Régimen al Régimen Liberal, al sentenciar la sustitución del titular del poder, antes identificado con la persona del Rey, y su traspaso a un ente colectivo nuevo: la nación. Este principio catalizó como un valor social ampliamente compartido en folletos de autores de época así como en artículos y editoriales de prensa, adquirió en los debates de Cortes el carácter de frente de combate entre absolutistas y liberales y encontró su expresión constitucional en el artículo 3 de la Carta de Cádiz.

UN POSTULADO POLÍTICO

Entre los «principios inmortales» del 89 francés comparece la exaltación de la nación soberana. «La nación existe ante todo y es el origen de todo», escribió Sieyés en *Qu'est ce que le Tiers-État?* En concordancia con otras definiciones de los ilustrados Sieyés describió la nación como «un cuerpo de asociados que viven bajo una ley común y están representados por la misma legislatura». Se comprendía en este concepto el conjunto de los ciudadanos, concepción que recogerá la Constitución de Cádiz (art. 1). La supremacía de la nación localizaba la idea de un nuevo poder supremo, descrito años atrás por Diderot y D'Alembert en *La Enciclopedia*:

«El primer carácter esencial de la soberanía, del que dimanar los demás, es que es un poder soberano e independiente, es decir, un poder que juzga en última instancia de cuanto es susceptible de dirección humana, y que puede afectar a la salud y beneficio de la sociedad»¹.

En la Ilustración francesa y en el 89 revolucionario se adscribió la soberanía a la nación, sin embargo el concepto de soberanía tenía detrás una historia secular. Implicaba una teoría de la política, según la cual debe existir un poder decisorio, ejercido por una persona singular o colegiada, con capacidad para decidir y hacer cumplir las decisiones. En las *Instituciones* de Justiniano se armonizaba la noción de la supremacía imperial («quod principi placuit,

¹ DIDEROT y D'ALEMBERT: *Artículos políticos de la Enciclopedia*. Barcelona, Altaya, 1994, p. 190.

legis habet vigorem») con el requisito del consentimiento del pueblo («cum populus ei et omne suum imperium et potestatem concessit»). No prevaleció esta concepción en los siglos medievales, en los que Emperador y Papa se consideraban soberanos en dos órdenes diferentes, una fórmula de soberanía compartida que la vaciaba de contenido. Y fue rechazada por otros pensadores, entre ellos Bodino, quien, considerando como función esencial del soberano la prevención de los enfrentamientos y la guerra civil, afirmó que la autoridad soberana consistía «en dar ley a los súbditos en general sin su consentimiento». En la misma línea Hobbes en su *Leviatán* convirtió al soberano en absoluto, hasta el punto de afirmar que «el nombre de tiranía no es ni más ni menos que el nombre de soberanía»².

El soberano absoluto iba a encontrar en los libros de los filósofos ilustrados, y de manera más explícita en los textos de Rousseau, un nuevo titular. En tanto Locke y Montesquieu habían entendido el poder como un juego de compensaciones, Rousseau afirmó la soberanía como una categoría absoluta: «Pertenece a la esencia del poder soberano el no poder ser limitado; o lo puede todo o no es nada». A partir de la famosa definición de la ley como «expresión de la voluntad general», se reconocía al pueblo soberano la capacidad para cambiar en cualquier momento las leyes o los gobernantes.

Este poder supremo, definido en los textos de los filósofos, se unió a otro concepto emblemático del proceso revolucionario. Tanto en los documentos revolucionarios franceses como en la Constitución gaditana la palabra nación comparecería inevitablemente en un recuento entre los términos más frecuentemente invocados. Empleada desde la Edad Media en su acepción etimológica para referirse a los procedentes de una región o a los que vivían en una ciudad, adquirió en el ordo de la contemporaneidad una acepción político-jurídica. La nación podía ser entendida en un triple sentido: social, cuerpo de ciudadanos iguales ante la ley; jurídico, poder constituyente; histórico, colectivo de hombres unidos por lazos de lengua y cultura³.

² B. CRICK: «Soberanía», en *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Madrid, Aguilar, 1976, vol. 9, pp. 768-772.

³ P. NORA: «Nation», en F. FURET y M. OZOUF: *Dictionnaire critique de la Révolution Française*, París, Flammarion, 1988. J. GODECHOT: «Nation, patrie, nationalisme, patriotisme en France au XVIIIe. siècle», *Annales historiques de la Révolution française*, n.º 206 (1971).

EL TEMA DE LA SOBERANÍA EN LA PUBLICÍSTICA DE LA GUERRA

Nación soberana, tal fue el principio ideológico que fundamentó los manifiestos de las Juntas en 1808 y movilizó a los españoles en defensa de la patria invadida. Unos pocos ejemplos acreditarán que los legisladores de Cádiz conectaron con un valor colectivo en un momento histórico excepcional. La serie de proclamas y bandos de las Juntas surgidas espontáneamente para alimentar la guerra contra el invasor proporciona textos seriadados en defensa del principio de la autonomía de la nación para dirigir sus destinos.

Uno de los primeros escritos, emitido por la Junta de Gobierno de la Real Isla de León el mismo día de su constitución, en cumplimiento de orden de la Junta Suprema de Sevilla, el 2 de junio de 1808, después de acusar a Napoleón del despojo del Trono y de considerar inválida la renuncia de Fernando VII, «renuncia forzada hecha entre las armas francesas en aquel país extranjero», concluía su nulidad «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 caso de ser suya la soberanía por la ausencia de Fernando su legítimo poseedor»⁴. Aparecía con más claridad que en la mayoría de los documentos junteros la noción de soberanía de la nación, si bien, en concordancia con la tesis moderada, se apuntaba a su recuperación por la ausencia del Rey.

Se comprueba el anclaje de esta idea durante los primeros días de la guerra en un escrito de Pedro Quevedo, obispo de Orense, luego alzado en uno de los debeladores más enérgicos de la soberanía nacional, quien, no obstante, a la altura del 29 de mayo de 1808 escribe a Sebastián Piñuela que le parecen sospechosas las renunciaciones de Bayona y que nada sería tan glorioso para Napoleón como devolver a España a sus augustos monarcas, «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 compete, procediese en consecuencia a reconocer por su legítimo Rey al que la naturaleza, el derecho y las circunstancias llamasen al Trono español»⁵. Así

⁴ En *Demostración de la lealtad española; colección de proclamas, bandos, órdenes, discursos, estados de Ejército y relaciones de batallas publicadas por la Junta de Gobierno o por algunos particulares en estas circunstancias*, Cádiz, 1808.

⁵ En Adolfo DE CASTRO: *Cortes de Cádiz. Complementos de las sesiones verificadas en la isla de León y Cádiz*. Extractos de las discusiones, datos, noticias, documentos y discursos publicados en periódicos y folletos de la época. Madrid, 1912, pp. 19-20.

pues, el obispo Quevedo, en la circunstancia de su rechazo de la invitación para asistir a la Asamblea de Bayona, invocaba la ausencia de consentimiento de la nación soberana para impugnar la legitimidad de José I.

De forma más categórica se sostenía la tesis de la soberanía nacional en la Representación dirigida al Ayuntamiento de una de las ciudades de Castilla la Vieja:

«En nuestros fueros, en nuestras leyes y Cortes se reconoce y confiesa que los Reyes son sólo los jefes del Gobierno, pero que la Soberanía reside en la nación o en el pueblo, y el pacto social y los principios de legislación, reconocidos en todos los pueblos cultos, lo prueban. La naturaleza no ha formado esclavos ni señores, reyes ni vasallos: esto es obra de la fuerza y de las instituciones de los hombres»⁶.

En estos escritos aparecían ya diferenciadas dos nociones de la soberanía: la primera, respetando la vigencia de los pactos históricos con la monarquía, reclamaba la devolución del poder de decisión al pueblo en la circunstancia excepcional de la ausencia del titular del trono; la segunda, que conectaba con la teoría radical sustentada por los legisladores de Cádiz, introduciendo la afirmación subversiva de que los Reyes eran únicamente jefes de gobierno, distinguía entre el poder ejecutivo y el supremo poder, que residía en la nación.

Entre los opúsculos del primer verano de guerra, el «Voto de un español», atribuido a Antonio Peña, catedrático de Geografía en Valladolid, aparece como uno de los más contundentes en la repulsa de la soberanía real:

«No creáis que los Reyes vienen enviados de Dios a los pueblos, como os predicán los que quieren ser Reyes, Reyes árbitros de vuestras vidas y vuestras haciendas. La voluntad de los mismos pueblos es la que hace a 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 (...) Y si a un administrador se le concediesen facultades ilimitadas para dirigir una hacienda, sin que su dueño velase su conducta ni le tomase jamás cuenta de su administración, ¿qué seguridad tendría este hacendado de que el administrador obrase conforme a sus intereses?»⁷.

⁶ *Ibidem*, pp. 16-18.

⁷ *Ibidem*, pp. 33-36.

En otro largo artículo, fechado el 22 de septiembre de 1808 e inserto en *El Semanario Patriótico*, se aconsejaba a Fernando o al titular del Trono que si quería reinar sin zozobra mandase poco, porque sólo ministros ineptos o ambiciosos habían considerado prerrogativas del Trono lo que eran demasías y abusos; y sentenciaba: «Los Reyes son para el pueblo y no el pueblo para los Reyes».

Extendida en 1808 la idea de que la nación era dueña de sus destinos por encima de las decisiones que acordaran los reyes, y en consecuencia éstos debían subordinar su poder a los intereses colectivos, la limitación regia recibió en 1809 formulaciones más consistentes. Entre ellas deben mencionarse los apuntes de Valentín de Foronda, en ese momento Cónsul de España en Estados Unidos, con residencia en Filadelfia, por consiguiente conocedor directo de los principios que habían inspirado la independencia de las 13 colonias y colocado los cimientos de la gran nación americana. Señalaba Foronda la necesidad de una Convención reunida con la misión de redactar una Constitución, entendida como «un contrato nacional entre sus conciudadanos». Esa Convención o Asamblea sería la intérprete de la voluntad general, voluntad en la que no se citaba el respeto de ningún derecho histórico de los monarcas sino exclusivamente los que había impreso en los hombres el Monarca de la Naturaleza. Desarrollándose en la conveniencia de un régimen monárquico, postulaba que el Rey debería atenerse a la voluntad nacional.

«El Rey será inviolable; pero un Rey no es un déspota. Un Rey no es Rey sólo para gozar de placeres y hacer lo que se le antoje, sino para labrar la dicha de sus súbditos; luego un Rey debe dirigirse por aquellos principios de justicia capaces de producir la felicidad nacional; luego deberá estar sujeto a leyes; luego deberá la Junta intérprete de la voluntad nacional o general imponérselas»⁸.

La supremacía de la voluntad de la nación, representada en las Cortes, sobre los derechos históricos de la monarquía se afirmaba con la misma rotundidad axiomática que en la tribuna de Cádiz defenderían los grupos liberales más radicales.

Al año siguiente, en un opúsculo que se reimprimiría en Cádiz en 1811, prueba de su aceptación, Damián Tubiols, al tratar la separación de poderes, determinaba que los tres poderes tenían su fundamento en la soberanía na-

⁸ V. FORONDA: *Apuntes ligeros sobre la nueva Constitución*, Filadelfia, 1809.

cional: «La soberanía de una nación consiste en el ejercicio de los mismos tres Poderes legislativo, ejecutivo y judicial, por manera que si falta uno, ya la nación es esclava»⁹.

El principio de la soberanía nacional se difundió de forma contagiosa entre los publicistas de la época, pero también encontró resistencias. Y definiciones matizadas sobre los derechos de la corona y la nación, entre las cuales baste recordar los escritos de Jovellanos, en ese momento personalidad de la máxima influencia. En su Dictamen sobre la Convocatoria de Cortes el prócer asturiano sostenía:

«... Diré que según el derecho público de España, la plenitud de la soberanía reside en el monarca, y que ninguna parte ni porción de ella existe ni puede existir en otra persona o cuerpo fuera de ella. Que, por consiguiente, es una herejía política decir que una nación cuya constitución es completamente monárquica, es soberana o atribuirle las funciones de la soberanía»¹⁰.

A pesar de esta posición categórica, enumeraba las limitaciones con las que debía el soberano ejercer los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

Tal era su doctrina en mayo de 1809. Al reunirse las Cortes y emitir sus primeros decretos en el otoño de 1810, la posición de Jovellanos en favor de la soberanía real se había mitigado bastante. Impulsado a una tesis más abierta por la misma marcha de los acontecimientos, escribía en una de sus Notas: «Si por soberanía se entiende aquel poder absoluto, independiente y supremo que reside en toda asociación de hombres (...) es una verdad infalible que esta soberanía pertenece originalmente a toda asociación», y lamentaba que con una sola palabra, *soberanía*, susceptible de ser entendida en diversos sentidos, fueran comprendidas la potestad real y la potestad nacional.

«En efecto, siendo tan distintos entre sí el poder que se reserva una nación al constituirse en monarquía, del que confiere al monarca para que la presida y gobierne, es claro que estos dos poderes debían enunciarse por dos distintas palabras, y que adoptada la palabra soberanía

⁹ D. TUBIOLS Y DE GORGO: *Cartas de Juan de la Nación y Juan Vecino, escritos para la instrucción del pueblo, sobre la soberanía y sobre el Rey*, 1810, 2.^a impresión: Cádiz, octubre de 1811.

¹⁰ G. M. DE JOVELLANOS: «Consulta sobre la convocación de Cortes por Estamentos», *Obras publicadas e inéditas*, Biblioteca de Autores Españoles, Madrid, Atlas, 1963, t. I, p. 597.

para enunciar el poder del monarca, faltaba otra diferente para enunciar el de la nación»¹¹.

A continuación, proponía como solución el término supremacía, que, según su testimonio, había señalado como preferible en sus conversaciones con lord Holland en Sevilla en 1809 para referirse al «poder supremo, original e imprescriptible que tenían las naciones». De esta forma concluía:

«Se podría enunciar mejor por el dictado de supremacía, puesto que aunque este dictado pueda recibir también varias acepciones, es indudable que la supremacía nacional es en su caso más alta y superior a todo cuanto en política se quiera apellidar *soberano* o *supremo*».

Como sabemos, el término no tendría fortuna en el lenguaje político, pero los esfuerzos del intelectual asturiano, quien finalmente terminaría aceptando los derechos superiores de la nación sobre el monarca, derivaron en la fórmula doctrinal de la soberanía compartida, que profesaría el partido moderado y tendría su reflejo constitucional en los Códigos de este signo.

A manera de recopilación, en la España de 1810 podían distinguirse cuatro posturas doctrinales en torno a la cuestión fundamental de la soberanía: 1, defensa de la soberanía real y negación de la soberanía nacional (obispo Quedo, Regencia, diputados realistas). Nos servirá de ejemplo la reacción del obispo orensano ante el Decreto I de las Cortes, que comentaremos a continuación; 2, soberanía compartida, tesis que Jovellanos intentó resolver mediante la conjugación de dos expresiones: soberanía real y supremacía nacional; 3, soberanía nacional en su origen, en el momento del pacto que transfirió históricamente el poder al monarca, retornada a la nación en un período de vacío de autoridad (posición liberal moderada). La hemos comprobado en el escrito de la Junta de la Real Isla de León en junio de 1808; reaparecerá en los discursos de las Cortes; 4, soberanía nacional por esencia, de la que nunca la nación puede abdicar (posición liberal radical). Fue la tesis más profesada en manifiestos y escritos de la guerra. Los próceres de Cádiz, entre los cuales sobresalieron Diego Muñoz Torrero y Agustín Argüelles, la defendieron con tenacidad en los debates parlamentarios hasta conseguir su reconocimiento en la primera Constitución española¹².

¹¹ En A. BORREGO: *Historia de las Cortes de España durante el siglo XIX*, Madrid, 1885, vol. II, Apéndice 3, pp. 376-377.

¹² Una ordenación diferente de las posiciones doctrinales en M. ARTOLA GALLEGU: *Los orígenes de la España Contemporánea*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1975, vol. I, pp. 332 a 337.

EL DECRETO I DE LAS CORTES DE CÁDIZ

Las Cortes celebraron su sesión inaugural el 24 de septiembre de 1810 en el Teatro Cómico de la Isla de León. La fórmula del juramento¹³ con que los diputados tomaron posesión de su escaño incluía el respeto a la religión católica, la unidad de la nación española, la lealtad al Rey Fernando VII y la integridad del territorio. Si la mención al monarca venía exigida por su cautiverio y la integridad del territorio por la circunstancia de encontrarse invadido, más indicativo de la ideología imperante en las Cortes nos parece la utilización de la palabra nación tres veces repetida en un texto tan conciso. En las tertulias y prensa de Cádiz se habían difundido como argumentos de los primeros debates asuntos cruciales: representación de América, señoríos, gobierno local, contribuciones, supresión del tormento, y líneas de la futura Constitución. Evaristo San Miguel afirmó que los primeros decretos marcaban el inicio de la confección de la Constitución, cuyos fundamentos se habían discutido en la Comisión de Legislación nombrada por la Junta Central.

Al abrirse la sesión la Regencia se ausentó, quizás para poner en evidencia la impericia de los diputados, error de previsión que facilitó las propuestas de los radicales. Fue elegido presidente, cargo que sería rotatorio y poco significativo, Lázaro de Dou, y secretario Pérez de Castro, en alternancia con Luján. De la escueta referencia del Diario de Sesiones se deduce la organización previa de los liberales y la sorpresa de los realistas, incapaces de reaccionar ante las audaces propuestas que se oyeron en la primera jornada.

Debido a la ausencia de taquígrafos hasta diciembre no conservamos literalmente el famoso discurso inaugural de Muñoz Torrero, tantas veces citado a través de referencias de época que han posibilitado una reconstrucción parcial, sin embargo su contenido no ofrece dudas puesto que se ciñó a defender el listado de principios enumerados en el decreto primero de las Cortes. En la defensa oral de un escrito que él mismo había redactado, afirmó Muñoz Torrero que la renovación del reconocimiento de Fernando VII como Rey constituía «el primer acto de la soberanía de las Cortes», idea que no aparecerá literalmente en el decreto pero que dejaba sentado el principio de que el poder regio dependía de la decisión soberana de las Cortes. Articulado en once puntos, fue leído el borrador por Luján, si bien en la versión que aquel mismo día se aprobó desaparecía tal numeración. En su defensa intervinieron Luján, Oli-

¹³ «Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias» (citaremos a partir de ahora D.S.C.), Madrid, Imprenta de S.A. García, 1870, n.º 1, 24 de septiembre de 1810, p. 2.

veros y Argüelles. Y a partir de su aprobación en forma de decreto el principio de la soberanía nacional se convertiría en la apoyatura de los liberales a lo largo de los debates. Así García Herreros sostendrá en la sesión de 30 de diciembre de 1810 la teoría historicista de que la antigua Monarquía española respondía al principio de la aceptación por el pueblo:

«Siento por principio inconcuso (...) que la soberanía reside inherentemente en la Nación, y que la ha ejercido desde que se erigió en Monarquía independiente con leyes escritas».

«... En ellas se contiene el pacto social que precedió a su erección, y las condiciones con que depositaba en el Príncipe sus derechos naturales: en ellas se deslindan con escrupulosidad los derechos de los Príncipes, se les prescriben sus obligaciones y se ponen límites bien estrechos al ejercicio de la potestad soberana, de modo que no pudiese degenerar hacia la arbitrariedad y el despotismo. Sus decretos se obedecían, pero no tenían fuerza de leyes hasta que eran aprobados por las Cortes»¹⁴.

Al margen de que la interpretación historicista resultara correcta o exagerada, el texto es suficientemente expresivo de que el principio de la soberanía de la nación inspiró los debates. En la sesión de 29 de diciembre el americano Mejía empleó una comparación contundente: «Si en un platillo se pone un hombre, y en otro 25 millones de ellos, ¿a dónde se inclinará la balanza?».

Volviendo a la sesión de apertura, el decreto de 24 de septiembre¹⁵ proclamaba de forma tajante en su primer párrafo 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».

Segundo principio fundamental: la división de poderes: «No conviniendo queden reunidos el Poder legislativo, el ejecutivo y el judicial», las Cortes se reservaban en toda su extensión el poder legislativo.

¹⁴ D.S.C. 30 de diciembre de 1810, pp. 263-265.

¹⁵ «Colección de los Decretos y Órdenes de las Cortes Generales y Extraordinarias» (citaremos C.D.), Decreto I, 24 de septiembre de 1810.

El reconocimiento de la titularidad del Trono en la persona de Fernando VII se acompañaba de una declaración de nulidad de la cesión de la corona en Bayona, «no sólo por la violencia que intervino en aquellos actos injustos e ilegales, sino principalmente por faltarle el consentimiento de la Nación», idea esta última que había sido señalada por Muñoz Torrero y a la que retornaría varias veces en sus discursos parlamentarios.

El sistema de Cádiz quedaba pergeñado en otro principio, la subordinación del Ejecutivo al Legislativo a través de un control dictado en términos casi humillantes. Las Cortes habilitaban a los individuos de la Regencia «interinamente y hasta que las Cortes elijan el gobierno que más convenga», y se les intimaba a pasar inmediatamente a la sala de sesiones para jurar obediencia a las leyes y decretos de Cortes, señalándoles en todos sus términos la fórmula del juramento.

Supuso el decreto el desbordamiento de la Regencia¹⁶, haciendo imposible la discusión de la autoridad de las Cortes, al menos hasta el retorno del monarca. Los contemporáneos realizaron lecturas diferentes del decreto de 24 de septiembre. Para los liberales quedaba sentada la supremacía de las Cortes, para los tradicionalistas se trataba de una situación transitoria causada por la ausencia del Rey, para el pueblo y algunos publicistas se había decidido la dirección de la guerra y de la resistencia contra Napoleón, versión entre otros de Blanco White, al considerarlo medida antifrancesa y antinapoleónica. En la historiografía sobre Cádiz prepondera la exégesis de que el decreto proclama la supremacía del legislativo. Marcuello lo ha denominado Carta fundacional de las Cortes Generales, Artola lo interpreta como un régimen de Convención¹⁷. La división de poderes se establecía con una óptica de desconfianza hacia el ejecutivo, alejada del modelo inglés, implantándose un gobierno de Asamblea en la línea francesa del 91. Significativo resulta que en el decreto II, de 25 de septiembre, se estipulara el tratamiento de Majestad para las Cortes generales y extraordinarias y el de Alteza para el poder ejecutivo durante la cautividad del Rey¹⁸. La subordinación del ejecutivo culminaba meses de

¹⁶ R. FLAQUER MONTEQUI: «El ejecutivo en la revolución liberal», *Ayer*, n.º 1 (1991), p. 46, señala las ventajas para los liberales de la campaña de acoso a la Regencia.

¹⁷ J. I. MARCUELLO: «Las Cortes Generales y Extraordinarias: organización y poderes para un gobierno de Asamblea», *Ayer*, n.º 1, p. 70. *Ibidem*, M. ARTOLA: «La monarquía parlamentaria». Y del mismo autor: *Antiguo Régimen y revolución liberal*, Barcelona, Ariel, 1978.

¹⁸ C.D. Decreto II, 25 de septiembre de 1810: «Tratamiento que deben tener los tres poderes...». Y Orden al Consejo de Castilla, *ibidem*, pp. 5-6.

enfrentamiento con la Regencia, contra la cual se había desatado entre junio y septiembre de 1810 una campaña de acoso. En el Reglamento provisional del poder ejecutivo¹⁹, de 16 de enero de 1811, se percibe el verdadero alcance de sus limitaciones, al fijar para éste la capacidad de iniciativa legal en términos generales pero vedándole la de orientar los contenidos de una ley o decreto, que quedaba reservada a las Cortes. Y no le reconocía a la Regencia la facultad de sanción, reducida a la mera publicación de lo acordado por el legislativo.

Este gobierno de Convención chocó inevitablemente con la Regencia. Tres incidentes tuvieron mayor repercusión. El 24 de septiembre, Pedro Quevedo, el obispo de Orense, alegando achaques de la edad, se retiró a su residencia, negándose al juramento dispuesto por las Cortes, y al día siguiente mostró su reticencia a prestarlo en los términos decretados e intentó introducir una apostilla sobre su acatamiento de la soberanía de las Cortes siempre que no fuera absoluta y sin menoscabo de los derechos de Fernando VII. Ante la presión a que se le sometió dimitió de su puesto en el Consejo de Regencia, y en el oficio remitido a las Cortes el 21 de octubre explicaba su oposición a la soberanía de la nación, si bien aceptaba su vigencia temporal en ausencia del monarca; «reconocería que el ejercicio de la soberanía, ínterin el Rey no pueda tenerla, está en toda la nación española». Pero no la aceptaba como principio:

«Si se pretendiese que la soberanía está absolutamente en la nación; que ella es soberana de su mismo soberano, o que el estado y la sucesión de la monarquía depende de la voluntad general de la nación, a quien todo debe ceder, esto ni lo reconoce ni lo reconocerá el obispo de Orense»²⁰.

El 28 de octubre se nombró una segunda Regencia y surgió un incidente similar con el regente suplente Marqués de Palacio, quien sólo accedía a jurar sin perjuicio de los juramentos prestados a Fernando VII. El marqués fue conducido bajo custodia al cuerpo de guardia y al día siguiente presentó disculpas por su actitud. El escrito de otro regente, Lardizábal, que negaba la soberanía de las Cortes, convulsionó el hemiciclo en octubre de 1811²¹. Toreno

¹⁹ C.D. Decreto XXIV, de 16 de enero de 1811, pp. 52-58. *Vid.* las interesantes anotaciones de MARCUELLO, art. cit., p. 83.

²⁰ En A. BORREGO, *op. cit.*, vol. II, p. 327.

²¹ Amplia información sobre el juramento del Obispo Quevedo en el folleto de José Boltás: *Aviso importante y urgente a la nación española. Juicio imparcial de sus Cortes*, La Coruña

llegó a solicitar la constitución del Parlamento en sesión permanente. No nos interesa el relato de los detalles de estas confrontaciones sino simplemente dejar constancia de la fricción entre un ejecutivo, albacea del viejo régimen, y un legislativo, heraldo del nuevo orden.

El decreto primero suponía una revolución política, pero además era en 1810 la única postura posible, la garantía de que el poder se dirigiría en una dirección reformadora.

EL DEBATE DEL ARTÍCULO 3 DE LA CONSTITUCIÓN

Eran conscientes los diputados doceañistas de que en el artículo 3 del proyecto de Constitución resolvían la cuestión crucial, de la cual dependía todo el edificio político que intentaban levantar. No fue el único artículo realmente debatido, como se ha afirmado, puesto que surgieron cuestiones en el hemisiciclo que ocuparon más tiempo a los oradores y más páginas del Diario de Sesiones, pero se elevó como el debate más trascendental, en el que brillaron a mayor altura los discursos de los próceres liberales y fue más cohesionada la oposición de los diputados realistas. No disponiendo de espacio en este breve artículo para un examen detenido de la discusión parlamentaria, que ocupó las sesiones de 28 y 29 de agosto de 1811, optamos por ordenar las posiciones doctrinales.

Indiquemos ante todo que no se trataba de un artículo más; el principio de la soberanía de la nación había quedado sentado en el Preámbulo, lo cual representaba reconocerlo como fundamento del texto entero. Mientras el Preámbulo de Bayona consignaba, referido a José I: «Hemos decretado y decretamos la presente Constitución», en Cádiz se afirmaba como autor del Código a las Cortes: «Las Cortes generales y extraordinarias de la nación española (...) decretan la siguiente Constitución política», lo que, aplicando el principio de representación señalado en el Decreto de 24 de septiembre de 1810, equivalía a afirmar la autoría de la nación. Entre una Carta y otra, de la soberanía real se había pasado a la soberanía nacional.

En su sesión de 27 de marzo de 1811 la Comisión de Constitución, presidida por Muñoz Torrero, había propuesto la siguiente redacción para el artículo 3: «La soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo le

ña, 1811. Recogido en Adolfo DE CASTRO, *op. cit.*, pp. 337 y ss. *Ibidem*, el escrito de LARDIZÁBAL, pp. 372-375.

pertenece exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales», texto que se completaría en la sesión del 29 de marzo con la siguiente apostilla: «... y de adoptar la forma de gobierno que más le convenga»²². Precisamente la discusión de esta apostilla, que terminó siendo rechazada, abrió el debate. Aner sostuvo que el país no se encontraba en la situación más propicia para variar la forma de gobierno²³. Para los realistas asomaba con esta redacción la amenaza republicana, y en ella escuchaban los ecos del Terror de la revolución y la condena del monarca francés. No calmó sus temores la intervención del cura de Algeciras, Vicente Terrero, situado en la extrema izquierda de la Cámara, quien apoyó la redacción de la Comisión con argumentos teñidos de amenazas para el supuesto de que un monarca osara denegar leyes aprobadas en el ejercicio de la potestad suprema de las Cortes: «Sepan, pues, las cabezas coronadas que en un fatal extremo, en un evento extraordinario, no fácil, mas si posible, la Nación reunida podría derogarle su derecho»²⁴. Olvidando los argumentos belicosos del cura de Algeciras, Argüelles, al contestar a Aner, aseguró que la Constitución no escondía una intención de cambio de régimen: «Yo siempre he visto a España gobernada por la forma monárquica». Otros liberales, entre ellos Toreno, apoyaron la supresión de esta apostilla fracturante.

Quedaba el resto del artículo. Y se abrió el debate sobre la soberanía nacional, fustigada de inmediato por los realistas. En los textos contemporáneos el principio había recibido formulaciones diversas. Así en la «Declaración de Derechos de Virginia» (12 de junio de 1776) se sostenía: «Que todo poder corresponde al pueblo y, por consiguiente deriva del mismo; que los magistrados son sus mandatarios y sirvientes y en todo momento responsables ante él». Pero la clave del artículo gaditano se situaba en el adverbio *esencialmente*, que sintonizaba con la Declaración de Derechos del Hombre y del ciudadano de 26 de agosto de 1789, en cuyo artículo 3 se consignaba: «El origen de toda soberanía reside esencialmente en la Nación». Menos categórico resulta el artículo 1 del Título III de la Constitución francesa de 1791, que se limitaba a afirmar que la soberanía pertenecía a la Nación. Aunque otros autores hayan buscado el modelo en diferentes textos, en nuestra opinión la inspiración directa del artículo 3 de Cádiz se encuentra en la Declaración gala del 89.

²² *Actas de la Comisión de Constitución*. Estudio preliminar por M.^a Cristina Diz-Lois. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1976, pp. 77-78.

²³ D.S.C., p. 1707.

²⁴ D.S.C., p. 1708.

Quince oradores intervinieron en el debate del artículo 3 en la Cámara. Suprimida su frase final, relativa a un eventual cambio de régimen, ocho diputados defendieron el principio de la soberanía de la nación: Argüelles, Muñoz Torrero, Toreno, Juan Nicasio Gallego, Terrero, Giraldo, Villagómez y Golfín; se movilizaron en contra los realistas Borrull, Aguiriano, Llamas, Lera e Inguanzo. Aunque Federico Suárez incluya al diputado catalán Aner entre los contradictores del artículo frente a lo que llama postura «oficial»²⁵, en realidad se movió éste en posiciones templadas, no precisamente absolutistas, por seguir la terminología de Artola, puesto que se limitó a oponerse a la apostilla final. Menos todavía merece ser incluido en este grupo fernandino el diputado mejicano Guridi y Alcocer, quien sólo ponía objeciones al adverbio esencialmente, como en seguida comentaremos.

Fustigaron los realistas la doctrina de la soberanía nacional. El locuaz Borrull, dispuesto siempre a subir a la tribuna para perorar sobre cualquier tema, abrió el fuego realista. Tras la aprobación del Preámbulo resultaba de difícil encaje una oposición frontal al artículo, por lo cual el diputado por Valencia prefirió argumentar derechos históricos del Trono en un estado cuya monarquía había sido reconocida en las leyes fundamentales «establecidas, y muy sabias, siglos ha». Reforzaba el peso de una tradición histórica y legal con una pretendida contradicción del artículo:

«Se propone en este artículo que la soberanía reside esencialmente en la nación, no puede separarse de ella ni el todo ni parte de la misma, y por consiguiente ni competir parte alguna al Sr. D. Fernando VII; con todo V.M. (las Cortes) ha mandado reconocerle por soberano, luego según la declaración de V.M. tiene parte de la soberanía; luego ha podido separarse, y por lo mismo no puede decirse que reside esencialmente en la nación»²⁶.

Se desenvolvía en este discurso una argumentación basada en los presupuestos del pactismo suareciano, según el cual la nación, como sociedad constituida, no podía dictar leyes fundamentales que contradijeran su propia constitución histórica. Es posible que Cánovas, excelente historiador, hubiera leído estas páginas del Diario de Sesiones de 1811, aunque imprimirá a su discurso en pro de la Constitución histórica argumentos de mayor consistencia.

²⁵ F. SUÁREZ: *Las Cortes de Cádiz*, Madrid, Rialp, 1982, p. 103.

²⁶ D.S.C., p. 1712.

Más radicalmente realista fue la posición defendida por el obispo de Calahorra en un escrito en el que se afirmaba que la potestad de Dios había sido transmitida a los Príncipes y a los Santos Padres, identificando Reyes y Papas como titulares de un poder divino no sometible a discusión. Este argumento patrístico se reforzó con una perspectiva pactista, que afirmaba los orígenes de la nación española en la monarquía visigótica y el Fuero Juzgo. De aquí concluía la contradicción de proclamar la soberanía nacional en una nación secularmente constituida:

«La nación entonces no era soberana, sino el rey, porque es al parecer una cosa disonante que la nación dé a su rey toda la soberanía para que la dirija, gobierne, conserve y defienda, y se quede con toda ella para dirigirse, gobernarse, conservarse y protegerse; que haciendo a su rey cabeza de la nación, la nación sea cuerpo y cabeza de sí misma y haya dos cabezas en un solo cuerpo...»²⁷.

Los diputados realistas aceptaban la posibilidad de la traslación del poder del monarca sólo en la circunstancia de su ausencia y cautiverio, postura que ya hemos encontrado en el escrito del obispo Quevedo. González Llamas, quien en algún momento sugirió la aceptación de la divisibilidad de la soberanía, lo que le distanciaría un tanto del grupo, repitió el argumento de que el pueblo tenía el derecho de atraerse toda la soberanía, «pero no en propiedad, sino interinamente y en calidad de depósito».

Podría parecer similar —se lo parece a Federico Suárez— otra posición doctrinal que en modo alguno es identificable con la de los realistas. Es la representada por el diputado americano Guridi Alcocer²⁸, quien propuso como más acorde con el derecho público «que en lugar de la palabra *esencialmente* se pusiese *radicalmente* o bien *originariamente*», argumentando que en el momento en que la nación escogió un monarca se demostraba que podía separarse de la soberanía, que no le resultaba esencial, y no por ello dejaba de ser una nación. «De lo que no puede desprenderse jamás es de la raíz u origen de la soberanía». Y concluía: «Siendo esto así, ¿qué cosa más propia que expresar reside *radicalmente* en la nación?». Que esta posición no era identificable con la realista se comprueba en el remate de su discurso, cuando, un tanto contradictoriamente, concedió la posibilidad de que su adverbio al menos se antepusiera al propuesto por la Comisión.

²⁷ D.S.C., pp. 1712-1713.

²⁸ D.S.C., pp. 1713-1714.

Frente a esta pretensión de reconocimiento de la soberanía en origen se levantaron los próceres liberales. Con su lucidez habitual Toreno clarificó la diferencia entre los dos adverbios para sostener la redacción del proyecto:

«*Radicalmente* u *originariamente* quiere decir que en su raíz, en su origen tiene la Nación este derecho, pero no que es un derecho inherente a ella; y *esencialmente* expresa que este derecho co-existe, ha co-existido y co-existirá siempre con la Nación mientras no sea destruida; envuelve además esta palabra *esencialmente* la idea de que es innegable y cualidad de que no puede desprenderse la Nación, como el hombre de sus facultades físicas, porque nadie, en efecto, podría hablar ni respirar por mí»²⁹.

Su conclusión, en el final del debate del día 28, de que los preopinantes, es decir los realistas, habían confundido gobierno con soberanía, resumía diáfananamente la doctrina liberal. Expuesta esta doctrina en algunos de los discursos más brillantes de las Cortes de Cádiz, no tenemos la posibilidad de dedicarle el espacio que merecerían, por lo que nos limitaremos a dos intervenciones, en las cuales se condensan los argumentos, citas históricas y análisis jurídicos que exhibieron todos los oradores liberales.

El del sacerdote y poeta Juan Nicasio Gallego, apuntalado con citas de los Santos Padres, sobresalió por la contundencia de sus argumentos. Para Gallego la nación nunca podría desprenderse de la soberanía esencial:

«Permítaseme suponer por un momento que el Rey Fernando en país libre de la influencia de su opresor, por ejemplo en Inglaterra, hiciese de nuevo la renuncia en el emperador de los franceses, ¿creen las Cortes que por esta cesión se entregarían los españoles al yugo de un hombre que detestan?»³⁰.

Coincidía el argumento de la nulidad de la renuncia con la línea discursiva de Muñoz Torrero en el cierre del debate:

«Napoleón, suponiendo que todos los derechos de la Nación pertenecían única y privativamente a la familia Real, obligó a ésta a renunciarlos, y en virtud de este hecho sólo pretende haber adquirido un derecho legítimo a darnos una Constitución y a establecer el Gobierno de

²⁹ D.S.C., p. 1715.

³⁰ D.S.C. MUÑOZ TORRERO, cierre de la sesión de 29 de agosto de 1811.

España, sin contar para nada con la voluntad general. Ahora, pues, pregunto yo, ¿será oportuno repetir al principio de nuestra Constitución la expresada protesta, y declarar del modo más auténtico y solemne que la Nación española tiene la potestad soberana o el derecho supremo sin que se le pueda obligar de ninguna manera legítima a aceptar el gobierno que no crea conveniente? Entiendo que es de la mayor importancia hacer esta declaración expresa de derechos»³¹.

Buscando algún punto de encuentro con los realistas, afirmó Muñoz Torrero que la Comisión había trabajado sobre el supuesto de que Dios era el autor de la potestad pública, sin embargo, en réplica al obispo de Calahorra señaló las contradicciones de la postura realista que atribuía a los reyes en exclusiva la soberanía aunque reconociera a las Cortes autoridad para aprobar trabas que impidieran el despotismo. En su opinión si el soberano era absoluto las Cortes carecían de facultades para la entronización de un tirano. Este rechazo de un discurso realista que bebía en Bodino produjo un efecto inmediato en la Cámara. El artículo, con la supresión de la frase final sobre un eventual cambio de régimen, fue aprobado por 128 votos contra 24, proporción de 5 a 1 que señalaba el seguimiento escaso de las posiciones realistas en los escaños de la iglesia de San Felipe Neri.

APOSTILLA FINAL

Es evidente que la postura liberal de afirmación de la soberanía nacional se había impuesto por una clara mayoría. A pesar de ello una línea historiográfica ha intentado incrementar la oposición a este axioma político, cuya formulación considera precipitada, contabilizando los diputados —63— que se opusieron a la frase introducida por la Comisión el 29 de marzo de 1811. Entre estos diputados se encontraba el conde de Toreno, alejado de cualquier tentación realista, amén de dejar constancia en su libro de su entusiasmo ante el paso adelante que se dio con este debate decisivo. Otros autores hilan más fino en la cuestión de los apoyos parlamentarios. Martínez Sospedra, en su excelente estudio³², define a Aner como liberal moderado, pero sitúa a Guridi Alcocer entre los realistas, lo que creemos inadecuado. Solé Tura y Aja distinguen

³¹ *Ibidem*.

³² M. MARTÍNEZ SOSPEDRA: *La Constitución de 1812 y el primer liberalismo español*, Valencia, Cátedra Fadrique Furio Ceriol, 1978.

entre un realismo moderado y puro, situando en el primero a Borrull e Inganzo por sus posiciones en pro de una soberanía compartida³³. Nos parece que estos ejercicios clasificatorios resultan arriesgados en un momento en que no existían partidos y que la ordenación ideológica hemos de hacerla a través del Diario de Sesiones, las colaboraciones en la prensa periódica de Cádiz de algunos diputados y la participación en determinadas tertulias, que en cierto modo desempeñaron el papel de los clubes parisinos.

Lo único cierto es la prevalencia de las posiciones avanzadas en la Cámara. La postura realista respondía a la teoría tradicional del pactismo suareciano, según la cual la sociedad tuvo en su constitución potestad para designar un gobernante, pero una vez instalada la monarquía no podía partir de cero y negar un derecho histórico al monarca. El grupo liberal se nutría de un fondo doctrinal rousseauiano, y distinguía entre la soberanía, que correspondía al conjunto de los ciudadanos, y su ejercicio, o si lo preferimos, el gobierno.

Que se situase la soberanía *esencialmente* en la nación no constituía un simple y arriesgado paso adelante de los miembros más avanzados de la Comisión de Constitución. Hemos visto que era idea ampliamente extendida en la España de 1808. Sin embargo con la división de poderes y las facultades que se reconocieron al monarca en la Constitución los constituyentes frenaron un tanto las conclusiones más radicales del principio de la soberanía nacional.

³³ J. SOLÉ TURA y E. AJA: *Constituciones y períodos constituyentes en España. 1808-1936*, Madrid, Siglo XXI, 1990, pp. 13-20.