

CAPITULO III.

Constitucion política de la monarquía española, formada por las cortes y proclamada en Cádiz en 19 de Marzo de 1812.—Contenido de los diez títulos en que está distribuida.—Observaciones generales sobre ella.—Su exámen por lo respectivo á la América.—Exclusion de las castas del derecho de ciudadanía.—Número de diputados de ultramar y dificultades que de esto resultaban.—Atribuciones excesivas de las cortes.—Perjuicio causado á los indios.—Gobierno de las provincias.—Modificaciones que despues se hicieron.—Diputaciones provinciales.—Solemnidad de la publicacion.—Decreto contra el obispo de Orense.

1812

BAJO dos puntos de vista generales puede ser considerada la constitucion que las cortes de Cádiz dieron á la monarquía española en el año de 1812: el uno, la forma general de gobierno de la nacion: el otro, la particular que se estableció para aquellas grandes posesiones de América y Asia, que conocidas con el nombre de "las Indias," habian tenido hasta entónces una legislacion especial y habian sido regidas bajo principios enteramente diversos de los adoptados para el resto de la monarquía, segun hemos visto en el libro 1.º de esta historia. En cuanto al primer punto, habiendo sido extensamente examinado por muchos escritores y no entrando en el plan de esta obra, no haré mas que dar una idea sucinta de él. El segundo es el que va á ser la principal materia de este capítulo.

En diez títulos, divididos en capítulos y artículos, estaba distribuido aquel código. En el título 1.º se definía quienes formaban la nacion, se declaraba que la soberanía

1812

residia esencialmente en ella, y se establecian cuales eran las condiciones necesarias para ser español. En el 2.º se demarcaba el territorio español, comprendiendo en él todas las posesiones de América y Asia: se declaraba ser la religion católica, apostólica, romana, la religion de la nacion española, y se prohibia el ejercicio de cualquiera otra: se establecia la forma de gobierno monárquico, moderado, hereditario y la distribucion de poderes legislativo, ejecutivo y judicial, y se determinaban las condiciones necesarias para ser ciudadano español, y las causas por las cuales se perdian ó suspendian los derechos de tal. Todos los españoles que por ambas líneas trajesen su origen de los dominios españoles de ambos hemisferios, y estuviesen avecindados en ellos eran ciudadanos. Eranlo tambien los extrangeros naturalizados, en virtud de carta de ciudadanía expedida por las cortes, por los servicios y bajo las condiciones que se señalaban, y en cuanto "á los españoles que por cualquiera línea fuesen habidos y reputados por originarios de Africa, para ser ciudadanos les quedaba abierta la puerta de la virtud y del merecimiento, debiendo las cortes conceder carta de ciudadano á los que hiciesen servicios calificados á la patria, ó que se distinguiesen por su talento, aplicacion y conducta, debiendo ademas ser hijos de legítimo matrimonio, de padres ingenuos y estar casados con muger ingenua, avecindados en los dominios de las Españas, ejerciendo alguna profesion, oficio, ó industria útil con un capital propio." (Tit. 2.º cap. 4.º art. 22.)

El modo de formar las cortes, la eleccion de diputados, la celebracion de aquellas y sus facultades, así como

las de la diputacion permanente que quedaba en ejercicio de una á otra reunion, eran la materia del tit. 3.º uno de los mas extensos de la constitucion. Eran las cortes de una sola cámara, formada por los diputados de todos los dominios españoles en Europa, América y Asia; la base para la representacion nacional era la misma en ambos hemisferios, (cap. 1.º art. 28,) nombrándose un diputado por cada setenta mil almas de la poblacion, compuesta de los naturales que por ambas líneas fuesen originarios de los dominios españoles y de los que hubiesen obtenido carta de ciudadano. (Art. 29 y 31.) Las provincias que no tuviesen el número de habitantes suficiente para nombrar diputado, elegian sin embargo uno, y tambien se nombraba otro cuando habia un exceso sobre la poblacion requerida, de treinta y cinco mil habitantes. La eleccion se verificaba por tres órdenes sucesivos de votacion. (Los capítulos 2.º, 3.º 4.º y 5.º de dicho título.) Los ciudadanos con derecho de votar, reunidos en juntas parroquiales, elegian compromisarios desde once á treinta y uno, segun el número de electores que correspondia á la poblacion de la parroquia, y estos compromisarios nombraban los electores parroquiales, en razon de uno por cada doscientos vecinos. Los electores de todas las parroquias del partido, reunidos en la cabecera de este, nombraban á los que con los de los demas partidos, habian de elegir en la capital de la provincia á los diputados que esta debia tener en las cortes y á los suplentes para reemplazar á los primeros, por muerte ó imposibilidad calificada por las mismas cortes. Para tener derecho de votar, no se necesitaba otra calidad que la de ser ciudadano

1812
avecindado y residente en el territorio de la parroquia respectiva, y desde el año de 1830 en adelante, saber leer y escribir los que de nuevo entrasen en el ejercicio de los derechos de ciudadano. (Tít. 2.º cap. 4.º art. 24 pár. 6.º) Para ser diputado, solo se requería estar en ejercicio de estos mismos derechos, ser mayor de veinticinco años y haber nacido en la provincia ó estar avecindado en ella, con residencia á lo ménos de siete años; (cap. 5.º art. 91:) pues aunque tambien era menester tener una renta anual proporcionada, procedente de bienes raices, (art. 92,) esta condicion se suspendió, hasta que las cortes venideras declarasen haber llegado el tiempo de que pudiese tener efecto, y estableciesen la cuota de la renta y calidad de bienes de que hubiese de provenir. (Art. 95.) Los diputados se renovaban en totalidad cada dos años y no podian ser reelegidos, sino mediando una diputacion. No podian ser diputados los ministros, consejeros de estado y empleados en la casa real: tampoco podian serlo los extranjeros, aun cuando hubiesen obtenido carta de ciudadanos, ni los empleados, por las provincias en que ejercian su cargo. Si la guerra impidiese la llegada de los diputados de alguna provincia, oportunamente para la apertura de las sesiones inmediatas, debian continuar en calidad de suplentes los diputados de la misma que hubiesen concurrido á las anteriores.

Las sesiones de las cortes debian ser anuales y durar tres meses prorogables por uno mas: sus facultades eran muy extensas: todos los diputados tenian derecho de proponer proyectos de ley, así como tambien lo tenian los ministros, pudiendo estos en tal caso asistir á las discus-

siones y tomar parte en ellas, pero no estar presentes á la votacion. Una diputacion de siete diputados debia quedar permanente de unas á otras sesiones, para velar sobre la observancia de la constitucion y de las leyes, (cap. 10.º) y dar cuenta á las próximas cortes de las infracciones que notase: tenia ademas que presidir á la organizacion de las cortes siguientes, y debia convocar por sí misma á sesiones ó cortes extraordinarias, por fallecimiento del rey, por imposibilitarse este para el gobierno, ó cuando el mismo rey lo juzgase conveniente.

El título 4.º estaba destinado á definir las facultades del rey y á fijar el órden de sucesion á la corona: se establecia tambien en él como debia gobernarse el reino en la menoridad ó impedimento del rey, y como debia ser dotada la familia real: se señaló asimismo el número y funciones de los secretarios del despacho, y se les declaró responsables por las órdenes del rey que autorizasen con sus firmas. El último capítulo de este título comprendia la formacion y atribuciones del consejo de Estado, compuesto de cuarenta individuos, de los cuales doce á lo ménos debian ser nacidos en las provincias de ultramar. La eleccion de los consejeros debia hacerse por listas propuestas por las cortes con triple número de individuos, entre los cuales habia de escoger el rey, segun las clases de que aquel cuerpo debia componerse, y sus funciones no se limitaban á asistir al rey con su dictámen en todos los asuntos graves en que debia consultarlo, sino que le pertenecia tambien hacer la propuesta por ternas, para la presentacion de todos los beneficios eclesiásticos y para la provision de las plazas de judicatura.

La administracion de justicia y los jueces y tribunales encargados de ella, eran el asunto del tit. 5.º, y como en las cortes habia muchos magistrados de las audiencias y mucho número de abogados, se comprendieron en él multitud de disposiciones mas propias de los reglamentos de los tribunales que de una constitucion, la que solo debe tener por objeto la organizacion del gobierno y las relaciones entre este y los cuerpos destinados á cooperar á hacer las leyes, que es lo que debe ser firme y estable, dejando todo lo demas para las leyes mismas que han de ser obra y resultado de aquella organizacion.

En lugar de los antiguos ayuntamientos que quedaron suprimidos y que se componian de regidores perpetuos, cuyos oficios eran vendibles y renunciabiles, con alcaldes y cierto número de regidores nombrados por los mismos ayuntamientos, se establecieron por el tit. 6.º que trata "del gobierno interior de las provincias y pueblos," ayuntamientos de eleccion popular, eligiendo los vecinos de cada lugar anualmente electores que nombraban los individuos de la municipalidad, los cuales se renovaban cada año por mitad. Los ayuntamientos debian tener á su cargo toda la policia interior de los pueblos, cuidar de las rentas municipales, de la instruccion pública, establecimientos de beneficencia y obras de comodidad y ornato, y habian de establecerse en todos los pueblos que no los tenian y en que por su poblacion podian formarse. Para el desempeño de sus funciones, estaban bajo la inspeccion de otras corporaciones de mayor gerarquía, llamadas "diputaciones provinciales," que se habian de crear en cada provincia, presididas por el jefe superior, nombrado por

1812 el rey, en quien residia el gobierno político, y compuestas del intendente y de siete individuos, nombrados por los mismos electores que habian de elegir á los diputados. Estas diputaciones, sobre las que descansaba todo el gobierno económico de las provincias, no debian tener mas que noventa sesiones á lo mas al año, distribuyéndolas en el orden que mejor les pareciese y nada concluian definitivamente, pues las ordenanzas municipales de los pueblos, los arbitrios propuestos por los ayuntamientos para las obras públicas, las cuentas de la inversion de estos mismos arbitrios, habian de pasarse á las cortes por las diputaciones con su informe para su aprobacion, sin mas diferencia con respecto á las provincias de ultramar por razon de la distancia, que poder poner en ejecucion los arbitrios, con aprobacion del jefe político, dando inmediatamente cuenta al gobierno para la aprobacion de las cortes.

Estas en el tit. 7.º, se reservaron la facultad de establecer ó confirmar anualmente las contribuciones, fuesen directas ó indirectas, generales, provinciales ó municipales, subsistiendo las antiguas hasta que se publicase su derogacion ó substitution de otras. Las contribuciones debian repartirse entre todos los españoles con proporcion á sus facultades, sin excepcion ni privilegio alguno, asignando las cortes á las provincias su respectivo cupo de las directas, y haciendo lo mismo las juntas provinciales respecto á las municipalidades, y los ayuntamientos respecto á los vecinos. La tesorería general, establecida para toda la nacion, era la que debia disponer y aplicar os productos de todas las rentas, estando para ello en correspondencia con las tesorerías que debia haber en las

1812 provincias. Ningun pago se debia hacer por aquella oficina que no fuese por orden del rey, autorizada por el ministro de hacienda, expresando en ella el gasto á que se destinase y el decreto de las cortes en que se apoyase. Una contaduría mayor que se habia de organizar por una ley especial, estaba encargada del exámen de todas las cuentas, quedando la de la tesorería general sujeta á la aprobacion de las cortes.

En los títulos 8.º y 9.º, se trataba de la fuerza militar y de la instruccion pública. Aquella se distinguió en tropas permanentes ó de continuo servicio, y en las milicias nacionales que se mandaron levantar. Para la instruccion pública, se dispuso formar una direccion general de estudios, á cuyo cargo debia estar la inspeccion de la enseñanza, sujeta esta á un plan uniforme en todo el reino, reservándose las cortes arreglar por planes y estatutos especiales todo cuanto perteneciese á este ramo. La libertad de imprenta, ya establecida por una ley, quedó confirmada por un artículo del último de estos dos títulos.

El título 10.º contenia lo conducente á la observancia y modo de proceder para hacer variaciones en la constitucion. Las cortes, en las primeras sesiones de cada año, debian tomar en consideracion las infracciones de constitucion, de que como se ha visto, debia estar en acecho la diputacion permanente, y sobre lo cual todo español tenia derecho de representar, tomándose por las mismas cortes las medidas necesarias para el conveniente remedio y pará hacer efectiva la responsabilidad de los contraventores. Ninguna alteracion, adiccion ni reforma podia proponerse á ninguno de los artículos de la constitucion,

1812 hasta ocho años despues de hallarse puesta en práctica en su totalidad, lo que equivalia á un término muy largo é indefinido, y todavía las formalidades requeridas para que tuviese efecto cualquiera variacion ó reforma eran tan largas y complicadas, que para cumplirlas eran necesarios cuatro á seis años, pues que la discusion de la reforma intentada debia repetirse en las cortes renovadas por dos veces, y sujetarla definitivamente á la aprobacion de las terceras cortes, cuyos diputados hubiesen sido autorizados con poderes especiales por los electores.

Por el análisis que acabamos de hacer de esta constitucion y por el exámen mas detenido de sus artículos, se echa de ver que por ella el rey, en cuyas manos quedaba el poder material, teniendo á su disposicion la fuerza armada y la facultad de conferir las gracias y los empleos, quedaba con muy poco poder legal, el cual pasaba casi en totalidad á las cortes, miéntras que el de estas venia á ser inmenso, tanto por la multitud de atribuciones que la constitucion les conferia, como por la circunstancia de que teniendo la facultad de interpretar las leyes, todo venia á ser materia de interpretacion en el estado incierto en que todo quedaba por efecto de las novedades introducidas, no pudiendo el ejecutivo casi dar un paso sin tener que ocurrir á las cortes.¹ Cuando la constitucion se formó, el rey no tenia quien lo representase y defendiese sus derechos: la regencia no era mas que una dependencia de las cortes, amovible por ellas á su arbitrio y el su-

¹ Casi todo lo que voy á decir sobre la constitucion en general, y sobre lo relativo á ultramar, es tomado del Dr. Mier, excelente en esta parte, en su lib. XIV, que es el que trabajó con mas cuidado, y de Blanco en el Español en varios artículos, de quien el mismo Mier tomó mucho.

1812 ceso del obispo de Orense y el de Lardizabal, no debian estimular á sus sucesores para empeñarse en sostener la autoridad real: esta cayó pues sin resistencia, y las cortes, sin oposicion de ninguna especie, pudieron aplicarse á sí mismas la parte de poder que les convino. Así fué como su influencia se percibia en todos los ramos de la administracion pública: los ministros eran responsables ante las cortes: el consejo de Estado, que el rey debia consultar para todo y que era el canal del nombramiento de todos los altos empleos de la iglesia y de la magistratura, procedia en su origen de las cortes: las juntas provinciales eran nombradas al mismo tiempo y por los mismos electores de provincia que los diputados, y estos electores, nombrados á su vez por los de partido, que lo eran por los de parroquia, distaban demasiado y por muchos grados de eleccion del pueblo que nombraba á estos últimos, para que la opinion pública y los verdaderos intereses de los representados, pudiesen ser en todos los casos lo que impulsaba y presidia á la eleccion. Eran pues muy de temer frecuentes y reiterados choques entre un congreso con tan gran poder, y un gobierno que acostumbrado á ejercerlo en su totalidad, se consideraba despojado de toda aquella suma de autoridad que el congreso se habia apropiado, y que habia necesariamente de esforzarse á recobrarla, aun cuando no fuese por voluntad sino solo por el hábito del mando, y estos choques habian de conducir por fuerza á actos de violencia, cuando entre el despotismo real y la turbulencia democrática no quedaba intermedio alguno, ni se daba á la autoridad real ningun medio legitimo de suspender ó alejar los pe-

1812 ligros que la amenazasen, pues la constitucion no facultaba al rey á disolver el congreso ni aun á suspender sus sesiones, y no podia tampoco rehusar su sancion á las leyes sino por tiempo limitado.

Hubiera evitado muchos de estos inconvenientes la creacion de otra cámara, que resistiese por una parte los ensanches del poder real que pretendiese hacerse absoluto, y que por la otra, sirviese de antemural contra los embates del espíritu democrático; pero las cortes, apartándose del ejemplar que la historia de los reinos todos de España presentaba, en los tiempos en que mayor libertad habian gozado Aragon y Castilla, despojaron á la nobleza y al clero de la parte que tenian en los cuerpos legislativos y que habia querido darles la junta central, llamando á los estamentos en su convocatoria á cortes, con lo que estas reducidas á una sola cámara, quedaban expuestas á todos los efectos de la precipitacion en las resoluciones y de la influencia del espíritu de partido, que se hace sentir particularmente en los cuerpos electivos frecuentemente renovados, y mucho mas cuando no se requieren en los elegidos condiciones ningunas que sean una prenda de seguridad para la sociedad, ni en los electores otra que la de saber leer y escribir para un tiempo futuro, el cual llegado, las mesas electorales vendrian á ser un exámen de escuela de primeras letras, para poderse asegurar de que los que fuesen á votar tenian las calidades requeridas para la constitucion.

Dudoso es sin embargo, si otra cámara compuesta de la nobleza y clero sea bastante para tener en equilibrio el poder del monarca y el influjo del elemento popular en la

1812 constitucion de una monarquía moderada, y los sucesos recientes de la mayor parte de Europa podrian citarse como una prueba de que una segunda cámara así constituida, si bien por algun tiempo puede servir para amortiguar el choque de aquellos elementos encontrados, no basta para preservar al trono de la ruina en un momento de crisis. En esto, como en otras cosas, el ejemplo de la constitucion inglesa ha hecho caer en graves errores, al hacer las constituciones nuevas de varias naciones, constituciones por otra parte copiadas ó imitadas de la francesa de 1789. El principio de donde dimanaban las instituciones inglesas es esencialmente diferente, y las consecuencias lo son de necesidad. En Inglaterra el rey es todo; de él emana todo y puede todo, ménos aquello en que necesita la cooperacion del parlamento: nunca hay duda sobre la extension de su poder, pues este se extiende á todo aquello para lo que no hay restriccion que le haya sido impuesta expresamente. En las constituciones modernas, el principio es absolutamente inverso: en ellas la nacion es todo, ó mas bien los congresos que se dicen sus representantes y la autoridad real es una concesion, una asignacion de poder hecha por el congreso, lo mismo que se hace á los alcaldes: todo lo que no le ha sido expresamente concedido al rey, le es prohibido, y de aquí vienen las continuas dudas sobre la extension de este poder, y las interpretaciones que se requieren para hacer legitimo su ejercicio, en mil y mil casos que cada día se presentan. Igualmente, el apoyo que se ha creído puede dar á la autoridad real una cámara compuesta de la aristocracia feudal y del clero, procede de un anacronismo. Fué en In-