

LEYES FUNDAMENTALES Y CONSTITUCIÓN DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA DE 1812

1812ko Espainiako Monarkiaren funtsezko legeak eta konstituzioa

Key laws and the Constitution of the Spanish Monarchy of 1812

Santos M. CORONAS GONZÁLEZ
Universidad de Oviedo

Fecha de recepción / Jasotze-data: 15-09-2011

Fecha de aceptación / Onartze-data: 5-10-2011

Entre las leyes fundamentales del Antiguo Régimen y la Constitución de la monarquía española de 1812, media un concepto plural de la política y de la historia. A la altura de las Cortes generales y extraordinarias de 1810 sólo el reino de Navarra y las provincias vascas ofrecían el juego institucional de su constitución histórica. Sin embargo, tanto los liberales *demócratas* como los *moderados* historicistas o jovellanistas se unieron en la idea de suprimir las constituciones *provinciales* por entender propio del siglo de la razón la unificación política y jurídica. Por entonces, en el tiempo patriótico de la guerra de Independencia, nació el concepto constitucional de lo español que, más allá de su sentido político inmediato, definió una nación católica o universal al estilo imperial. Y, en oposición a la raigambre histórica de los pueblos de España, se desplegó ese concepto de nación planteado desde entonces como solución o problema político territorial. Palabras clave: Leyes fundamentales. Constitución de la monarquía española. Constituciones provinciales. Nación histórica y nación constitucional.



Antzinako Erregimenaren oinarritzko legeen eta 1812ko Espainiako monarkia-
ren Konstituzioaren artean, politikaren eta historiaren kontzeptu plurala zegoen.
1810eko Ezohiko Gorteen eta Gorte Orokorren garaian, Nafarroako Erresuma
eta euskal probintziak ziren euren konstituzio historikoa instituzionalki jokoan
jarri zuten bakarrak. Halere, demokrata liberalek edo moderatu jovellanistek bat
zetozen probintzietako konstituzioak ezeztatzeko ideiarekin, bateratasun poli-
tikoa eta juridikoa arrazionalismoaren mendearen ezaugarrietako bat zela uste
baitzuten. Independentzia gerraren garai abertzalean jaio zen espainiartasuna-
ren kontzeptu konstituzionala, eta zuzeneko zentzu politikoaz haraindi, inperio
estiloko nazio katolikoa edo unibertsala sortu zuen. Espainiako herrien sustrai
historikoaren aurka zabaldu zen nazioaren kontzeptu hori, eta harrezkero, irten-
bidetzat ala arazo politikotzat hartu izan da.

Giltza hitzak: Oinarritzko legeak. Espainiar monarkiaren Konstituzioa. Probin-
tzietako konstituzioak. Nazio historikoa eta nazio konstituzionala.



Part of these fundamental laws of the Ancien Regime and the Spanish Monar-
chy's Constitution of 1812 is a plural conception of politics and history. When
the exceptional Cortes Generales were held in 1812, only the Basque provinces
and the Kingdom of Navarre had their own historical constitutions. However,
the *democratic* liberals and moderate followers of Jovellanos united in the idea
of suppressing the *provincial* constitutions in the belief that political and legal

unification were appropriate in the Age of Enlightenment. At that time, during the patriotic Peninsular War, the concept of a Spanish constitution was created and this, beyond its immediate political meaning, defined a universal state in the imperial style. In opposition to the historical roots of the peoples of Spain, this concept of a nation was set up and, since then, has been Spain's political solution or problem.

Key words: Fundamental Laws. Constitution of the Spanish Monarchy. Provincial Constitutions. Historical nation and constitutional nation.

In memoriam Luis Ignacio Sánchez

Aunque España, entendida como monarquía unida peninsular desde fines del siglo XV, no haya dado pensadores políticos originales ni tampoco autores metódicos que contando con la libertad de conciencia reconocida tras la Reforma contribuyeran al nacimiento de la ciencia del *ius publicum* más allá de la vía teológica e indiana, presenta a lo largo del siglo XVIII un movimiento de ideas que hizo del que fuera bastión de la Contrarreforma un campo fértil donde los antiguos órdenes históricos, los modernos austríaco o borbónico y los nuevos filosóficos o *racionalistas* (que pasaron de la idea al acto tras las grandes revoluciones americana y francesa) se combinaron singularmente. Fruto del siglo *ilustrado*, el nuevo orden de la revolución francesa, *superior a cuantas la han precedido* en la inmediata percepción de sus contemporáneos, marcó en adelante con sus Declaraciones universales y Constituciones escritas ese movimiento de ideas en España, centrado hasta entonces en la antigua gótica, la histórica de los reinos y la monárquica moderna, *absoluta* o *templada*, hasta plasmarse finalmente en las Constituciones escritas de 1808 y 1812 a manera de respuestas formales a la compleja realidad política española.

En la secuencia de hechos constitutivos y doctrinas, conviene analizar por separado el orden antiguo, el orden nuevo borbónico y el revolucionario de las primeras Constituciones españolas, tomando como referencia el año 1789, punto de partida de la acción revolucionaria en la Europa continental. Anteriormente, al comienzo del siglo, se había producido el cambio dinástico de Austrias a Borbones con respeto al régimen establecido por *leyes, fueros y costumbres*. Por entonces, en el transcurso de la Guerra de Sucesión (1702-1715) el orden monárquico austríaco, esencialmente plural y respetuoso con la tradición de los reinos a pesar de las crisis forales de Castilla y Aragón, fue sustituido por el nuevo borbónico, básicamente unitario y centralista, al tiempo que se difundían en España los conceptos de ley fundamental y constitución. A la primera ley llamada *fundamental* de España (1713) sucedió paulatinamente otras versiones doctrinales (eruditas, consuetudinarias y oficiales) de leyes fundamentales y de constitución, histórica o vigente, antes de ser formalmente reconocida como *Constitución del Estado* (1766) y de aprobar por Cortes de 1789 la vuelta a la ley histórica de sucesión de la Corona.

Como eco del gran debate europeo y americano de Turgot, Mably, Price o Adams, se abrió también aquí el debate interno sobre los dos modelos constitucionales, francés o inglés, representativos de la Europa política. A él se unió la conciencia crítica del siglo, la esperanza fallida en la monarquía *templada* de

Carlos IV, el avance imparable de la doctrina racionalista y el declive del pensamiento tradicional hasta llegar a la Carta otorgada o Constitución de Bayona que anunciaba el triunfo normativo de la Constitución de 1812.

LEYES FUNDAMENTALES DE ESPAÑA, DE REINOS Y PROVINCIAS

Leyes fundamentales y Constitución política de la monarquía española tienen fechas precisas en los anales legislativos del siglo XVIII. Conocidas y utilizadas por algunos juristas de la corte a fines del siglo XVII, las leyes fundamentales –*lois fondamentales* de inspiración francesa, capaces de dar respuesta histórico-jurídica al problema suscitado en la nación vecina por sus guerras de religión– entraron formalmente en el vocabulario jurídico español en 1713 con la nueva regulación borbónica del derecho de sucesión a la Corona¹. Medio siglo más tarde, precedida igualmente por cierto uso doctrinal económico-político e histórico del término *constitución* –en este caso procedente de la tradición inglesa, divulgada por el pensamiento francés desde Montesquieu a Forbonais y Vicent de Gournay, aparte del propio pensamiento inglés de Joshua Child a Robertson o Smith–, aparece el vocablo *constitución política* referido al viejo orden corporativo de la sociedad en la Real Provisión de 1766². Ambos términos

¹ Nuevo Reglamento sobre la sucesión de la monarquía española, promulgado por Felipe V el 10 de mayo de 1713 a instancia del Consejo de Estado, secundado por el Consejo de Castilla y contando con el voto favorable del reino junto en Cortes que, *enterado de las consultas de ambos consejos y con conocimiento de la justicia de este nuevo reglamento y conveniencias que de él resultan a la causa pública, me pidieron pasase a establecer por ley fundamental de la sucesión de estos reinos el referido nuevo reglamento, con derogación de las leyes y costumbres contrarias*. Así el rey pudo decir: *y quiero y mando que la sucesión de esta Corona proceda de aquí adelante en la forma expresada, estableciendo ésta por ley fundamental de la sucesión de estos Reinos, sus agregados y que a ellos se agregaren, sin embargo de la ley de Partida y de otras cualesquiera leyes y estatutos, costumbres y estilos y capitulaciones que hubiere en contrario, las quales derogo y anulo en todo lo que fueren contrarias a esta ley, dexándolas en su fuerza y vigor para los demás; que así es mi voluntad*. Autos Acordados, 5, 7, 5; Novísima Recopilación de las leyes de España, 3, 1, 5.

Pese a las reticencias formales que en su día opusieran Campomanes o Martínez Marina a su aprobación, lo cierto es que las consultas de los Consejos principales, la petición de las Cortes y la resolución soberana del rey se encadenan en este Reglamento sucesorio que, con expreso valor de ley fundamental, vino a derogar en este punto la antigua tradición jurídica del reino. *¿Así es mi voluntad? ¿Se podría imaginar expresión más violenta, más repugnante a las leyes del orden moral y más injuriosa a una nación libre?*, MARTÍNEZ MARINA, F., *Teoría de las Cortes*, Madrid, 1968, (BAE, 219) vol. II, de sus obras escogidas, pp. 265-268. Más comedidamente se pronunció Campomanes, como Gobernador del Consejo de Castilla y presidente de las Cortes de 1789, en su proposición de derogación de esta ley fundamental. Ver CORONAS, S. M., *Las leyes fundamentales del Antiguo Régimen*, *Anuario de Historia del Derecho español* (AHDE), LXV (1995), pp. 127-218.

² Real Provisión de los Señores del Consejo de 23 de junio de 1766, en que a instancia de la Nobleza, Villa y Gremios de Madrid, en quienes se halla refundida la voz común, se desapruaban las

–Ley fundamental y Constitución– señalan momentos sucesivos del orden político de la monarquía borbónica que convergen al final del Antiguo Régimen en una más precisa caracterización del mismo, antes de su sustitución por las Constituciones normativas de 1808 y 1812. Con cierta perspectiva histórica se ve, más allá del nombre, el antiguo orden político, el nuevo borbónico y el revolucionario que se esconden tras las palabras siempre hermosas de leyes fundamentales y constitución.

Si ambos términos proceden de la cultura iuspublicista francesa o inglesa³, tienen, sin embargo, una historia interna propia que, en la Castilla bajomedieval, dio nombre similar a su concepto material con las *sobreleyes*, *leyes por siempre valederas* o *leyes perpetuas*, denominaciones del viejo orden legal cuya raíz proviene de antiguas formas pacticias de entender el poder, casi bíblico, consustancial a la tradición hispánica, perdidas con la derrota de las Comunidades ante el nuevo rey de la dinastía de los Habsburgo (1521).

Esta historia del viejo orden y no su nombre, variable con el tiempo hasta fijarse en la Constitución, fue la que interesó más vivamente a los ilustrados españoles que, gracias a su conocimiento, unieron al espíritu de libertad propio del siglo la ascensión imparable del Derecho público. Acuciados en algún caso por el mismo amor a la libertad de sus predecesores, cantado en poemas, ensayos narrativos y dramas en el tiempo *feliz* del reinado de Carlos III, buscarán sus huellas en la Hispania gótica y en los reinos medievales, y será esa historia política patria la que permita difundir un sentimiento favorable a la monarquía *templada* característica de la antigua y ahora nuevamente ideal del tiempo libertario. Mayans, Burriel, Campomanes o Moñino, ejes de la nueva cultura jurídico-pública que llega con los nuevos aires de la *ilustración*; Cadalso, Capmany, Jovellanos, Cabarrús, Martínez Marina, Pérez Villamil, Sempere, Meléndez, Arroyal, Quintana..., esa generación que ha nacido bajo el signo de la libertad y que la asumen con toda su complejidad histórico-jurídica. Desde el *Liber Iudicum* gótico, donde Jovellanos veía el *depósito y fuente de la tradición constitucional española*, a las *condiciones de millones* que en las épocas austríaca y borbónica mantuvieron

pretensiones introducidas sin legítima personalidad en los bullicios pasados, y declaradas por nulas e ineficaces como opuestas a las leyes y constitución del Estado, en *Libro de las leyes del siglo XVIII. Colección de impresos legales y otros papeles del Consejo de Castilla (1708-1781)*. Edición a cargo de CORONAS, S. M., Madrid: BOE-CEC, 1996, tomo II, pp. 1314-1321; cfr. CORONAS, S. M., Los motines de 1766 y la Constitución del Estado, *AHDE*, LXVII (1997), pp. 143-157.

³ Perdida en 1715 la significación política de las *constitucions* catalanas o las literarias, de antiguo cuño romanista, que recoge Cervantes en las *buenas constituciones* del inmortal Sancho Panza (CORONAS, S. M., *El buen gobierno de Sancho. Las Constituciones de la ínsula Barataria*, Universidad de Oviedo, 2005), el término *constitución* entra en el vocabulario político español hacia 1750 de la mano de Mayans, buen conocedor de la literatura jurídica europea.

mal que bien la tradición pacticia del reino, se reclama esa línea de pensamiento que forma parte esencial del orden patrio, siempre a la luz del viejo principio consuetudinario del consejo común en los *asuntos arduos* del reino, anterior a la recepción formal de las *leyes fundamentales* y de la *constitución política* de la monarquía

Pero ese orden constitutivo patrio reconocía dos principios territoriales contradictorios: el unitario de la monarquía gótica y el plural y diverso de los reinos medievales que se mantienen en la edad moderna. Aunque el sueño de los monarcas austríacos fuera la unidad de los reinos en torno a la *unión de armas*, previa a la jurídica, su fracaso postergó su solución a tiempos venideros. Y fue en el transcurso de la Guerra de Sucesión por la herencia de los Austrias españoles (1702-1715) que hubo de ser resuelta de modo dramático el enfrentamiento de ambos principios constitutivos, con la imposición del unitario, históricamente representada por la Castilla troncal, heredera de la Hispania gótica como nacida de los reinos neogóticos de Asturias y León, frente a la plural de los reinos de la Corona de Aragón.

En realidad ni Castilla ni la Corona de Aragón ni menos aún el recuerdo de esa Hispania gótica con sus reyes electos, sus cuerpos conciliares eclesiásticos y seglares y sus principios morales y políticos que hacían del rey una creación de Derecho⁴, tuvo que ver con el nacimiento del *ius publicum* borbónico, soberano, unitario y regalista. Las frases del Decreto de 1707, el más radical de la serie de la nueva planta que convirtió al rey borbónico en *soberano absoluto* creador de leyes y derechos, fue el ataque más fuerte y determinante al viejo orden hispánico. Contra la historia de ese antiguo orden, respetado en principio por Felipe V en los primeros años de su reinado (Juramentos y Cortes celebrados en Madrid, Barcelona, Zaragoza, Pamplona... , entre 1700-1702), reaccionó el nuevo rey por causa de la rebelión de los países de la Corona de Aragón, y, una vez vencidos, perdieron su Derecho público (en el caso de Valencia, también el privado) que les hacían especiales no sólo en España sino también en Europa. En su lugar entró el orden de Castilla, vencida a su vez en su dimensión comunera por el poder real austríaco, y, por ello, base idónea del nuevo soberano borbónico.

Con el tiempo el propio rey Carlos III llamó *fundamentales* esos Decretos que cambiaron a la fuerza el viejo orden plural de la monarquía, dejando a salvo el reino de Navarra y las Provincias vascas, fieles en la contienda sucesoria al

⁴ *Y mirará por el interés de los pueblos que han de encontrar su salvación en el derecho, pues al rey le hace el derecho, no la persona.* Concilio VIII de Toledo (año 653). Decreto. *Concilios visigóticos e hispanoromanos*. Barcelona-Madrid: Edición de J. Vives, 1963.

rey borbónico. Por entonces, entre el respeto debido al orden anterior (que, en su último testamento, Carlos II cifraba en *leyes, fueros y costumbres*) y el *absolutismo* legal (que los juristas cortesanos inspiraron al *monarca soberano* desde los comienzos del *Estado* moderno) se recibió la *ley fundamental* de inspiración francesa. Su entrada vino precedida de una petición expresa del Consejo de Estado al rey sobre el cambio del orden sucesorio de la monarquía (regida hasta entonces por la ley de Partidas 2, 15, 2), para que aceptara el agnaticio francés, apoyada sin ningún entusiasmo por el Consejo de Castilla, garante de la ley y del orden tradicional, y ratificadas por unas Cortes acrecidas territorialmente y que, por vez primer, tuvieron un cierto carácter hispánico, respondiendo en verdad a la exigencia inglesa de garantizar el anterior equilibrio europeo con la promesa formal, ratificada por las Cortes, de no reunir bajo una misma soberanía Francia y España⁵.

Con la nueva *ley fundamental* no llegó a alterarse el concepto de soberanía *absoluta* de que hiciera prueba Felipe V frente a la Corona de Aragón y la Santa Sede. Sin ninguna oposición interior de relevancia, esa *ley fundamental* sucesoria no significó nada para el curso ulterior del viejo orden pacticio y sí una complicación extraña a los usos y costumbres castellano-leoneses de la que vendría más adelante los problemas advertidos por Campomanes a las Cortes de 1789 al pedir la derogación de esa ley.

Desde un punto de vista oficial esta ley fue la única *fundamental* del reino a fines del Antiguo Régimen. A diferencia de las leyes fundamentales que en Francia o Alemania suponían una limitación del poder real al sumarse a las del derecho divino y natural, en España, bajo los mismos principios teóricos pero sin la fuerza corporativa de los antiguos estamentos representados libremente en Cortes o la territorial de los reinos, esa ley sólo sirvió de apoyo al rey, a su concepción dinástica de sucesión y sus compromisos internacionales. De esta forma, unas Cortes tan ajenas al cambio como las de 1712 la revocaron en 1789 y España quedó formalmente sin leyes fundamentales a no ser promulgada la nueva ley sucesoria. Ni leyes ni principios fundamentales, ya que, bajo la pesadilla revolucionaria francesa, desapareció de la Novísima Recopilación de

⁵ BOURBON DE PARME, P. S. de, *Le Traité d'Utrecht et les lois fondamentales du royaume*. Paris: E. Champion, 1914, pp. 82-83. Como diría H. Saint-Jhon, vizconde de Bolingbroke, a Torcy, diplomático que defendía la posición francesa en los comienzos de la Conferencia de Utrecht: en Francia están persuadidos que solo Dios puede abolir la ley de sucesión pero en Gran Bretaña están persuadidos también que un príncipe puede renunciar un derecho por una cesión voluntaria (p. 72). El Tratado de Utrecht de 1713, apoyado en este último principio, sería la forzada admisión de un error contra las leyes fundamentales de Francia que comportaba la violación de la soberanía interna de un país. Desde entonces y durante la minoridad de Luis XV, la política exterior francesa perdió su independencia y la costumbre fundamental de la realeza su grandeza, en la interpretación de este autor.

leyes de España (1805) aquel viejo principio que mandaba reunir Cortes para tratar de los *asuntos arduos del reino*⁶, cuyo tracto venía de los antiguos concilios visigodos y altomedievales y, de una manera efectiva, de las Cortes de León de 1188.

Pero si la legislación dicha ahora *fundamental* atañía a la sucesión del rey, los juristas, teólogos e historiadores de la primera etapa de regalismo militante borbónico la emplearon más y más haciéndola sinónima del *ius regale* o foral. El caso de Burriel, al frente de la comisión de archivos (1748-1751), que tuvo la idea de comprender la fuerza del *ius regale* a partir del viejo orden foral equiparando sin más los fueros a las leyes fundamentales, fue el aviso de la confusión terminológica de la pobre ciencia jurídico-pública española que llegaría hasta el final del Antiguo Régimen con la *Reunión de leyes fundamentales* que hiciera Ranz Romanillos en 1809, sin ninguna preocupación por su cometido recopilador y sin mayor escrúpulo legal, él que se inclinaba revolucionariamente, como Argüelles, por las *Cuestiones políticas*⁷.

A falta de ciencia objetiva y libre, que la propia Inquisición hacía imposible a pesar de su descrédito censorio, se puede acudir a los juristas reconocidos del siglo y no excesivamente contaminados por el favor real para conocer el concepto y alcance de las leyes fundamentales. Con este criterio se cuenta apenas con esa *docena* de juristas que podrían hablar del orden antiguo, como Mayans, Campomanes, Jovellanos, Acebedo, Moñino, Meléndez Valdés, Pérez Villamil, Hermida, Quintana o Arroyal, con sus tiempos y métodos diferentes, desde la costumbre histórica a la nueva *constitución* racionalista, aparte de algunas disquisiciones doctrinales y académicas que marcan el interés por el

⁶ *No satisfecho el gobierno arbitrario con haber violado tan descaradamente la ley fundamental de la Monarquía que dictaba imperiosamente la celebración de Cortes en los casos en ella indicados, se mandó por el ministro de Gracia y Justicia al redactor y a los individuos encargados de la edición del código nacional conocido con el título de Recopilación, obra indigesta y sembrada de errores y contradicciones, fárrago de legislación y de historia, que suprimiesen en la novísima edición aquella y otras leyes constitucionales y sagradas; acto políticamente sacrílego y el más criminal en sus fines y designios, que no pudieron ser otros que borrar de la memoria de los hombres aquel precioso monumento, baluarte en otro tiempo de la libertad nacional y que ni aún quedase idea de tan célebres congresos.* MARTÍNEZ MARINA, F., *Teoría de las Cortes*, prólogo, núm. 98, pp. 34-35. Vid. a propósito de esta ley de la N. Recopilación 6, 17, el comentario de SANTANDER, Fr. Miguel de, Carta sobre la constitución del reino y abuso del poder. En A. Elorza (ed.), *Pan y toros*, pp. 97-110; pp. 104-105.

⁷ Dejándose llevar por el ambiente doctrinal del siglo y, en especial, de la muy deficiente *Reunión de las leyes fundamentales de la monarquía* de Ranz Romanillos (1809), F. TOMÁS Y VALIENTE, tituló su trabajo: Génesis de la Constitución de 1812. I. De muchas leyes fundamentales a una sola Constitución, *AHDE*, LXV (1995), pp. 13-123, cuando, de ser consecuente con la historia de las leyes fundamentales en el Antiguo Régimen, sería lo contrario, máxime si se acepta la versión oficial de la nueva monarquía borbónica.

nuevo concepto⁸; pero, tras ellos, se debe acceder a las máximas y principios *fundamentales* admirablemente comprendidos por algunos teólogos, como Burriel, Martínez Marina o Sempere, a los que se unen ciertos historiadores críticos, como Risco o Capmany, o entusiastas institucionistas y editores de fuentes jurídicas, como Asso y de Manuel.

Sin embargo, la prueba de fuego se encuentra en el propio orden antiguo del reino de Navarra y de las Provincias vascas que mantienen, conforme al mandato del último rey de los Austrias, sus *leyes, fueros y costumbres*. Este núcleo vascón fue la única vía de representación del viejo orden jurídico-público hispano frente al absolutismo borbónico y al revolucionario francés o español con sus Constituciones de 1808 y 1812, igualmente unitarios y centralistas. La respuesta cándida y, a la vez orgullosa, de los representantes vasco-navarros en la asamblea de Bayona destinada a dar su parabién al nuevo texto constitucional, dejó clara su preferencia por el viejo orden. Ellos ya tenían su propia *constitución* que por mil años les había regido felizmente, con frases que podrían retrotraerse sin dificultad a otros imperios, reinos y monarquías. Pero ahora, y más enconadamente con los nuevos aires revolucionarios que hacían de la nación un cuerpo místico de igualdad y libertad, ese orden antiguo hubo de soportar los ataques más fuertes a su presencia, aunque la vieja idea de formar un cuerpo histórico-político no fuera vencida⁹.

Al tiempo, otras regiones buscaron su ser histórico a la llamada de la libertad y de la ilustración. Una de ellas, Asturias, que en 1781 redactó sus ordenanzas o el *código legal* del Principado por su Junta General (que no fue aprobado después por el Consejo de Castilla), puso las bases del reconocimiento posterior de su individualidad colectiva, la que llamó Jovellanos *constitución asturiana*, defendida por él mismo y su compañero Bernaldo de Quirós en 1809 ante la

⁸ *En efecto, ¿no es cosa vergonzosa que apenas haya entre nosotros una docena de jurisconsultos que puedan dar idea exacta de nuestra constitución? [...] Pero me preguntará usted dónde se podrá estudiar el derecho público español y responderé abiertamente que no lo sé... Si usted me pregunta adónde busqué yo las que creo necesarias, le diré que en nuestros viejos códigos, en nuestras antiguas crónicas, en nuestros despreciados manuscritos y en nuestros archivos polvorosos. Tales son los depósitos donde debe acudir el que pueda.* Carta de Jovellanos a Antonio Fernández de Prado. Gijón. 17 de diciembre de 1795, en JOVELLANOS, G. M. de, *Obras Completas*, T. III, *Correspondencia*, 2.^a (ed. crítica introd. y notas de J. M. Caso González), Oviedo, 1986, pp. 175-184.

⁹ MONREAL ZIA, G., *Fueros de los territorios vascos y unidad constitucional española*. En M. Arbaiza Vilallonga (ed.), *La cuestión vasca, una mirada desde la historia*, Bilbao: UPV, 2000, pp. 59-86; del mismo autor, *Los diputados vascos y navarros*. En J. A. Escudero (dir.), *Cortes y Constitución de Cádiz 200 años*, Madrid: Espasa, 2011, tomo I, pp. 347-418; BUSAALL, J. B., (con la colaboración de L. de Egibar), *Las instituciones del Reino de Navarra en el debate histórico jurídico de la revolución liberal*, Pamplona: Universidad Pública de Navarra, 2005, pp. 67-97; GARCÍA PÉREZ, R. D., *Antes leyes que reyes. Cultura jurídica y constitución política en la Edad Moderna (Navarra, 1512-1808)*, Milano: Giuffrè, 2008, pp. 137 ss.

Junta Central del reino en justa oposición al poder arbitrario del marqués de la Romana, mero anticipo de lo que vendría después de la mano de la Constitución del 1812. Otras regiones, con reconocida tradición constitucional, siguieron el mismo camino. Según Capmany, eran las regiones de fueros en las que vivía individualmente la Constitución de España: *asegurar, como dicen algunos, que jamás ha gozado España de una Constitución que contuviese en sus límites la autoridad soberana* a la vista de la experiencia de Aragón, Navarra, Cataluña, Valencia, Provincias Vascongadas y Asturias, *gobernadas por sus fueros y juntas concejales*, llevaba a que *la proposición general que España no ha tenido una Constitución legalmente fundada, reconocida y observada para sostener los derechos y la libertad de la nación es falsa, equivocada y ofensiva a las provincias de fueros que componen una tercera parte de la monarquía*¹⁰. Con ello Capmany, al reivindicar el carácter español de fueros, libertades y franquezas o constituciones de los territorios no castellanos, planteaba la cuestión ardua de la diversidad o unidad de la Constitución de España, de forma parecida a la que se vivió en la Francia pre-revolucionaria¹¹.

El antiguo orden, a la altura del siglo XVIII, seguía siendo plural, foral y corporativista bajo la potestad del rey, convertido desde hacía dos siglos en monarca y *soberano absoluto* de la Monarquía o del *Estado* según las nuevas doctrinas jurídico-públicas. El reto a los ilustrados de todos los países fue conciliar el antiguo orden de los reinos, plural y diverso, con los nuevos del rey *absoluto* o del liberal unitario. Para ello, se contaba con la fuerza de las libertades, franquezas y costumbres de reinos, señoríos y villas que, en sí mismas, llevaba a otra concepción de la realeza *templada* o *limitada*, no sólo por el derecho divino o natural sino por la herencia histórica reforzada por el concepto racional de libertad. En la España borbónica, sólo el reino de Navarra y las Provincias vascas mantenían en relativa pureza ese componente foral de libertad, que llevaba

¹⁰ Informe presentado a la Comisión de Cortes sobre la necesidad en que se hallaba la Monarquía de una Constitución, Sevilla, 17 de octubre de 1809. En ARTOLA, M., *Los orígenes de la España Contemporánea*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1975, II, pp. 445-462; p. 459. Vid. ÁLVAREZ JUNCO, J., Capmany y su informe sobre la necesidad de una Constitución, *Cuadernos Hispanoamericanos*, 210 (1967), pp. 520-553.

¹¹ VERGNE, A., *La notion de constitution d'après les cours et assemblées à la fin de l'Ancien Régime (1750-1789)*, Paris: De Boccard, 2006, tesis de notable espectro de fuentes regionales que matiza la serie de ensayos anteriores. DUCLOS, P., *La notion de constitution dans l'oeuvre de l'Assemblée constituante de 1789*, Paris: Dalloz, 1932; TAYLOR, G. G., Les cahiers de doléances de 1789: aspects révolutionnaires et non révolutionnaires, *Annales, Économies Sociétés, Civilisations*, 28 (1973) (6), pp. 1495-1514; SCMALE, W., Les parlements et le terme de constitution au XVIIIe siècle en France: une introduction, *Il Pensiero Politico*, XX (1987), pp. 415-424; THOLOSAN, O., Aux origines pré-révolutionnaires de la notion de constitution. En *Pensée politique et droit. Actes du Colloque de Strasbourg (11-12 septembre 1997)*, Aix-en-Provence: PUAM, 1998, pp. 161-193; TILLET, E., Les ambiguïtés du concept de constitution au XVIII: l'exemple de Montesquieu, *ibidem*, pp. 363-399.

el recuerdo permanente del viejo orden. Por su significación libertaria y plural, sufrió el ataque de las instituciones centrales, desde las gubernativas a las académicas, en una monarquía que tenía como señal distintiva la suprema regalía, la uniformidad y la centralización. Como si fuese el árbol de sus fueros, hubo de resistir el viento fuerte de la monarquía absoluta o de la nueva revolucionaria francesa o española, mostrándose como ejemplo histórico para otras regiones (antiguos reinos y principados o meras comarcas vecinas) del anclaje que suponía el viejo orden frente a la crisis general del presente. Una crisis, presentida por los ilustrados de todos los países y que estalló en Francia en el año en que las Cortes de España, como reunión de procuradores de las 37 ciudades y villas con voto de las antiguas Coronas de Castilla y de Aragón en el salón de los Reinos del Palacio de Buen Retiro de Madrid, aprobaron la vuelta al orden tradicional de sucesión a la monarquía (1789).

Pero, tras la revolución francesa, ya nada fue igual en la Europa continental. Las leyes fundamentales y la *constitución* del antiguo orden corporativista pasaron a un segundo plano frente a los principios y normas nuevos condensados en las Declaraciones universales de derechos y las Constituciones revolucionarias como partes de un todo filosófico-constitucional. Desde entonces en España, al igual que en otros países europeos, se abrió un debate histórico entre el antiguo orden corporativo y territorial, el monárquico, absolutista o moderado, y el revolucionario de corte francés o angloamericano. Entre otras cuestiones planteadas, la soberanía regia, la representación de las clases privilegiadas o la unidad del reino fueron piedra de toque de las diferentes visiones políticas, libremente manifestadas a partir de la Guerra de Independencia. La *gran consulta* al país, fruto del Decreto de 22 de mayo de 1809 y sus derivados a la hora de restablecer la representación legal y conocida de la Monarquía en sus antiguas Cortes, supuso una reflexión inédita en nuestra historia sobre las *reformas que deben hacerse en la administración asegurándolas en las leyes fundamentales de la monarquía*. Frente a la actitud desdeñosa de un *liberal* tan representativo de la nueva cultura constitucional como Argüelles, siempre dogmático en su papel calladamente revolucionario en su cargo de secretario con voto de la Junta de Legislación, auxiliar de la Comisión de Cortes, la consulta al país representó el fecundo ideario reformista español, a veces sencillo, pero siempre atinado y conforme en su propósito de conjurar los males de la *arbitrariedad* y del *despotismo*.

Recogiendo el espíritu liberal de la *España abreviada* que era Cádiz, según el juicio Alcalá Galiano, el Ayuntamiento de Cádiz fijó los puntos clave de la posición constitucional en su informe de 21 de septiembre de 1809. Refiriéndose a las leyes fundamentales, no ya de la monarquía sino de la nación conforme al nuevo lenguaje político (en donde resuena la exhortación unitaria de Blanco en su «Oda a la Junta Central» y la línea del *Semanario Patriótico*), daba una definición ampliamente doctrinal de su concepto:

Conocemos por leyes fundamentales de una nación aquellas que constituyen y determinan la forma y cualidades de su gobierno, las que expresan el pacto social que precedió a su erección o las en que se contienen las condiciones con que sus individuos depositaron en muchos, en pocos o en uno solo el todo o parte de sus derechos naturales.

Esta noción, que pretendía abarcar los posibles frentes de su concepto, forma de gobierno, pacto social y derechos naturales, tenía su concreción histórica en diversas leyes fundamentales, como la *Lex regia* en Roma, la *Ley sálica* en Francia, la *Bula de Oro* en Alemania, la *Gran Carta* en Inglaterra, la *Unión de Utrecht* en Holanda, la *Ley Lamigo* en Portugal o la *Ley del Estado* en Dinamarca.

En nuestra España, si bien no corre en cuaderno o documento separado su constitución de Estado ni se conoce bajo algún nombre particular o título determinado, no por eso dejaron de existir en sus códigos aquellas leyes que se llaman y son fundamentales pues expresan la naturaleza y cualidades de la monarquía... y, en una palabra, el modo con que el poder soberano debe ejercer sus facultades y dominio que es... su constitución política.

Una constitución que, siguiendo el criterio común, debía buscarse en el código de los godos, una época en la que España devino monarquía independiente, y que, al margen de su desarrollo consuetudinario en los diversos reinos medievales, permitía que *las leyes fundamentales de España siempre fueran unas en todos sus reinos antes y después de la invasión de los sarracenos*, apuntando hacia la unidad política y legislativa suspirada ahora por la Junta Central, pues *un rey y una patria piden de justicia una sola Constitución y una sola ley. Nada hacemos si la legislación no se uniforma en todas las provincias del reino*. Por eso se decía con fuerte convicción:

Mas si cada uno de los Reinos, Principados y provincias, como los Señoríos, quiere conservar leyes y fueros separados y aún cierta peculiar constitución, concluyamos que por más que se trabaje y discurra, jamás tendremos ni leyes ni fueros, ni constitución¹².

Así quedaba planteado para el futuro la cuestión de la unidad de la España constitucional. Al pretender conjurar el peligro de restablecer las viejas divisiones políticas de los antiguos reinos a la llamada de la unidad de la primitiva legislación fundamental, garantía última de la aplicación de nuevos valores

¹² Seminario de Historia Moderna. *Cortes de Cádiz. Informes oficiales sobre Cortes*, vol. III, *Andalucía y Extremadura*, Pamplona, 1974, p. 134; cfr. ARRIAZU, M. I., La consulta de la Junta Central al país. En *Estudios sobre Cortes de Cádiz*, Pamplona, 1967, pp. 15-118; JIMÉNEZ DE GREGORIO, F., *La convocación a Cortes constituyentes en 1810. Estado de la opinión española en punto a la reforma constitucional*, Barcelona: CSIC, 1955, pp. 369-405.

como el de libertad o igualdad, la cuestión de la pluralidad quedó desvirtuada desde el principio. Otros informantes, particulares o institucionales, no dejaron de apuntar distintas soluciones: reunir la experiencia histórica de los reinos de España conformando una tradición unitaria, en la que *constituciones* como la aragonesa tendrían un lugar preeminente como símbolo del viejo constitucionalismo histórico, o, sencillamente, respetando el orden plural antiguo. Frente a la ley, el pastor y el rebaño que, al estilo napoleónico, predicaba la *grey literario-filosófico-político* predominante en Cádiz, se alzaron otras voces *provincianas* que, a manera de nueva *reconquista*, pedían volver por sus fueros (Borrull, Hermita, Dolarea/Sagasetta, Aner).

Esa defensa foral se había manifestado anteriormente por los apoderados vasco-navarros en la Asamblea de Bayona, cuyo corolario del art. 144 de la *Constitución galo-hispana* de 1808 remitió, por vía de acuerdo, el *examen de los fueros particulares de las provincias de Navarra, Vizcaya, Guipúzcoa, Alava* a la primera reunión de Cortes *para determinar lo que se juzgue más conveniente al interés de las mismas provincias y al de la nación*. Aunque esas Cortes no llegaron a reunirse en la España de Administración francesa, sí lo hicieron en septiembre de 1810 en la España nacional. Pero ni las Cortes de Cádiz ni su Constitución de 1812 se enfrentaron abiertamente al problema foral, guardando un silencio implícitamente derogatorio por la misma lógica de sus principios uniformadores: una *nación* (art. 1), una jurisdicción (art. 248), unos mismos códigos civiles, penales y de procedimiento (art. 258) exigían de suyo una Constitución unitaria, capaz de ahormar la nueva estructura del Estado basada en los principios antitéticos a los forales de igualdad y uniformidad. Por ello, la Constitución de Cádiz, marcando la pauta a las restantes del primer constitucionalismo hispano, omitieron en su articulado cualquier referencia a los fueros vasco-navarros o a los derechos políticos de los antiguos países de la Corona de Aragón.

Las palabras del Discurso preliminar a la Constitución, obra conjunta de la Comisión de Constitución que habla por Argüelles¹³, intentó dar una imagen

¹³ Aunque Argüelles es considerado generalmente fautor del Discurso preliminar leído en las Cortes al presentar la Comisión de Constitución el Proyecto de ella, nunca se lo atribuyó, manifestando incluso su desacuerdo con algunos artículos que aprobaban la confesionalidad religiosa de la *nación* y su intolerancia (art. 12). En su lugar creemos que se debe pensar en José Espiga y Gadea, un castellano *viejo*, teólogo y canonista, arcediano de Benasque, dignidad de la catedral de Lérida, y auditor del tribunal de la Rota, jansenista y liberal, que fue elegido diputado para las Cortes Extraordinarias por la Junta General de Cataluña. Con Antonio Capmany, Lázaro de Dou, Felipe de Aner o Jaime Creus, representó lo más granado de una *provincia* que al calor de la defensa territorial buscó la recuperación de sus instituciones tradicionales (*recobrar los privilegios que disfrutó Cataluña*). A medio camino entre la unificación del Derecho patrio (Sesiones de Cortes. 9.10.1810; 5.02.1811, a la que responde su

concorde de la España nacional, resumida en el párrafo más significativo del ideario oficial: *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*. La idea general que preside la *larga lectura* del Discurso ante las Cortes (entre agosto, noviembre y diciembre de 1811) fue la continuidad *constitucional*; la misma que por ser consignada de forma auténtica y solemne llevaba a que sólo fuera nuevo el *método* de distribución de las materias. Un método que formaba un sistema de ley fundamental y constitutiva donde estaban contenidas *con enlace, armonía y concordancia* las leyes fundamentales de Aragón, de Navarra y de Castilla concernientes a libertad e independencia, fueros de los ciudadanos, autoridad y dignidad del rey y de los tribunales, fuerza armada y modo económico y administrativo de las provincias, a manera de un simple precipitado de leyes fundamentales históricas de los tres reinos citados, componentes de un sistema libre, foral y real.

Sin embargo, Argüelles, que no dedicó un solo pensamiento a esas leyes fundamentales salvo para desdeñarlas, y Espina, que en el punto trascendental de la representación en Cortes abogó por las *voluntades* y no por los *territorios* para formar la opinión de la *Nación* (DSC, 25.08.1811, frente al criterio de la mayoría de los diputados catalanes), no pudieron sustentar seriamente ese *sistema de ley fundamental y constitutiva* histórica. El peligro de la tacha de *copia del francés*, que aterrizó a los liberales gaditanos, obligó a una estrategia historicista a pesar de que ni fueros ni leyes fundamentales fueron aceptados sino una Constitución de nuevo cuño sobre las bases declaradas en el primer Decreto de las Cortes de Cádiz (24.09.1810) que, con su soberanía nacional y separación de poderes, derrumbaron por sí mismas el Antiguo Régimen. Pero desde entonces y hasta el fin del Discurso preliminar se mantuvo la ficción, atacando la simple sospecha de no participar en ella: *La ignorancia, el error y la malicia alzarán el*

propuesta de contar con unos mismos códigos civil, criminal y de comercio para toda la monarquía), y la reserva de los restantes diputados catalanes, hubo de aceptar la prudente adición de sus compañeros Dou y Aner, *sin perjuicio de las variaciones que, por particulares circunstancias, podrán hacer las Cortes* (art. 258), de acuerdo con las instrucciones conservadoras de la Junta del Principado de agosto de 1810. Y este medio camino lo siguió en otros casos, como la denominación tradicional de los poderes del Estado, huyendo de la copia servil de los textos constitucionales franceses, o su propuesta formal de constituir un Consejo de Estado para orientar la labor del monarca. De esta forma Espiga y Argüelles, considerados como cabezas de los sectores liberales, civil y eclesiástico, de las Cortes, fueron designados por el presidente de la Comisión de Constitución para redactar un primer borrador que debía ser discutido y aprobado por la misma Comisión antes de ser presentado como obra de conjunto a las Cortes. Ver la tesis tradicional en ARGÜELLES, A., *Discurso preliminar a la Constitución de 1812*. Introducción de L. Sánchez Agesta. Madrid: CEC, 1981; cfr. ARGÜELLES, A., *Examen histórico de la reforma constitucional de España*. Estudio preliminar M. Artola, Oviedo, Clásicos Asturianos del Pensamiento Político, 12, 1999, 2 tomos.

grito contra este proyecto. Le calificarán de novador, de peligroso, de contrario a los intereses de la nación y derechos del Rey..., siendo, por el contrario, la *costumbre de muchos siglos* la base del sistema, de los principios constitutivos del proyecto constitucional... Sin embargo, más allá del *método* y del *sistema*, el gran problema de la *costumbre de muchos siglos* era la diversidad de *fueros provinciales*, incompatible con el *sistema de ley fundamental y constitutiva* de la *nación*, obligando a resolver la ardua cuestión de la diversidad o unidad de la Constitución de España, al estilo de la Francia revolucionaria.

En tiempos de unidad patriótica, los valores propios del pensamiento tradicional, católico y monárquico, del reformista liberal y el nuevo constitucional acabaron por reflejarse en la Constitución de la monarquía española de 1812. Bajo la suprema influencia de la Religión, el Rey y la Constitución se predicó la unidad de la fe, de la monarquía y de la política en el Discurso preliminar a la Constitución, intentado dar una imagen concorde de la España nacional. A esta unidad se debe la llamativa omisión constitucional del problema foral que corrió pareja con la rápida discusión en Cortes de la organización territorial del Estado. Si con la reaparición espontánea de las Juntas provinciales en mayo de 1808 había vuelto el fantasma de la *constitución federal de España* (Jovellanos, *Memoria en defensa de la Junta Central*) o, peor aún, del pueblo amotinado actuando fuera de los límites propios de la representación legítima tradicional, su conjura por la formación de la Junta Central (25.09.1808) redujo el problema a sus límites forales habituales. Estos límites, salvando el período borbónico en el que el despotismo interior deplorado por Argüelles había cortado la normal evolución institucional de los países de la Corona de Aragón, encontraban su dimensión territorial en los antiguos reinos históricos. Unos reinos (Aragón, Navarra y Castilla) cuyo significado constitucional, muy apagado salvo en el canto retórico del Discurso preliminar de Espina y Argüelles al proyecto constitucional (canto que procede probablemente de los trabajos de la Junta de Legislación y del *prólogo* de Ranz, base de la primera lectura firmada de ese Discurso en 18.08.1811), hubo de ceder paso al nuevo concepto, liberal y patriótico, de la *nación española*; concepto que se inserta en el *proyecto formado para el arreglo y mejora de la constitución política de la nación española*, [...] *primera piedra del magnífico edificio* gaditano, hasta el punto de condicionar la existencia de otros derechos históricos.

Pero la *super omnia* que gustaba decir al conde de Toreno para explicar la palabra soberanía, atribuida a la nación desde el I Decreto de las Cortes de 24 de septiembre de 1810, limitaba otros derechos para sorpresa y desencanto de auténticos liberales historicistas. La revolución constitucional de Cádiz hizo de la soberanía nacional un derecho próximo a la concepción colectiva del Antiguo Régimen, pero sin su componente foral fundamental que obligaba a respetar su

secuencia histórica territorial. La nación y su corolario de la unidad constitucional era el *principio general* del sistema que orientó los trabajos todos de la Comisión de Constitución, como piedra de toque del nuevo Estado. Su discusión, centrada no tanto en la definición constitucional (*La nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios*, art. 1) como en el hecho de saber si la nación estaba ya constituida o estaba constituyéndose, o, en palabras de Espina, mejorando su Constitución (DSC, 25.08.1811), puso de manifiesto la radical diferencia entre la concepción histórica y la filosófica racionalista. La nación o era la histórica, esencialmente plural, o era la unitaria moderna nacida de un pacto de *voluntad general*, en cuyo caso no era una *reunión de territorios* sino de *voluntades*, capaz de crear por *voluntad general* la *Constitución del Estado*.

La Constitución estaba llamada a vertebrar un nuevo orden territorial tendente a consolidar la unidad nacional, por más que simplemente se enunciara por entonces el principio constitucional de la *división conveniente del territorio español* (art. 12 del proyecto de Constitución, aprobado sin modificaciones) *para evitar la guerra civil de provincia a provincia* en expresión de Argüelles. Precisamente, en la discusión de este artículo, Muñoz Torrero tuvo que salir al paso de las intervenciones de los diputados conservadores y americanos recordando *que formamos una sola nación y no un agregado de varias naciones*:

Estamos hablando como si la nación española no fuese una, sino que tuviera reynos y estados diferentes. Es menester que nos hagamos cargo que todas estas divisiones de provincias deben desaparecer, y que en la constitución actual deben refundirse todas las leyes fundamentales de las demás provincias de la monarquía, especialmente quando en ella ninguna pierde. La comisión se ha propuesto igualarlas a todas; pero para esto, lexos de rebaxar los fueros por exemplo de los navarros y aragoneses, ha elevado a ellos a los andaluces, castellanos, etc., igualándolos de esta manera a todos para que juntos formen una sola familia con las mismas leyes y gobierno. [...] Yo quiero que nos acordemos que formamos una sola nación, y no un agregado de varias naciones (DSC. 2.09.1811).

A manera de contrapunto histórico frente a tanto idealismo nacional las palabras del diputado Aner se limitaron a recordar que *nadie es capaz de hacer que los catalanes se olviden que son catalanes*.

Rechazada por los doceañistas, como ya antes por los reformistas de inspiración jovellanista, la misma idea de *constitución provincial* en base al principio de igualdad constitucional, la consecuencia inmediata fue disponer un nuevo orden territorial *más conveniente*, como el anunciado por la Constitución de Cádiz (art. 12). En este sentido, a la diversidad histórica de reinos y señoríos sucedió la uniformidad racionalista de la provincia ensayada a ejemplo de la división

departamental francesa decretada por la Asamblea Nacional Constituyente en 1791. Esta división, además de establecer unos límites racionales del territorio, pretendía reunir en cada uno de ellos las diversas actividades administrativas, gubernativas y judiciales del Estado. Por vía de principio primero y por acción política después, las viejas *provincias* de carácter fiscal y censal de la Corona de Castilla cedieron paso a las nuevas nacidas del principio revolucionario de homogeneidad territorial y simultaneidad de competencias.

Sin embargo, la vuelta al orden antiguo en 1814 no significó nada para la representación política de las *provincias*. La petición al rey por parte de algunos diputados en las Cortes ordinarias de una nueva convocatoria de Cortes con arreglo a las leyes, fueros, usos y costumbres de España (*Representación y Manifiesto*, conocida por el despectivo nombre de *Manifiesto de los persas* que oculta su sentido real de denuncia parlamentaria de unos diputados que firman *en los mayores apuros de su opresión* su mezcla de crónica parlamentaria, con las penosas circunstancias de opinión de los realistas en las sesiones públicas de Cádiz; denuncia formal de esa Constitución, entendida como mera copia filosófica de la revolución francesa, y canto histórico a la antigua constitución española, Madrid, 12 de abril de 1814) fue nuevamente un canto retórico a esa constitución histórica, entendida como orden monárquico capaz de remediar los defectos del despotismo ministerial (iniciado en el tiempo de la dinastía austríaca, cuando las Cortes empezaron a declinar en Castilla), dando tono a la recta administración de justicia, al arreglo igual de las contribuciones de los vasallos, a la justa libertad y seguridad de las personas y, en definitiva, todo lo que fuera preciso para el mejor orden de una monarquía, suspendiendo entre tanto los efectos de la Constitución y demás decretos dictados en Cádiz hasta que las nuevas Cortes tomaran en consideración su nulidad, su injusticia y sus inconvenientes.

El rey, entre dos facciones rivales, asumió la potestad propia de una monarquía tradicional. En su trascendental *Manifiesto* del rey a la nación (Valencia, 4 de mayo de 1814) recordaba que las Cortes generales y extraordinarias, *convocadas de un modo jamás usado en España, aun en los casos más arduos*, sin presencia de los estados de nobleza y clero, le había despojado de la soberanía *atribuyéndola nominalmente a la nación para apropiársela a sí ellos mismos*; una usurpación que fue base de leyes voluntarias y de la imposición de una nueva Constitución que, *sin poder de Provincia, Pueblo ni Junta, y sin noticia de las que decían representadas por los suplentes de España e Indias, establecieron los diputados y ellos mismos sancionaron y publicaron en 1812*. Leyes fundamentales de una facción, revestida por la supuesta *voluntad general*, que innovó la antigua *constitución* de la monarquía por un gobierno popular, que no permitió jurar con libertad. Por hacer sinónimos los nombres del rey y déspota,

y llamando tiranos a los reyes, se hizo fuerte el pensar revolucionario y democrático; una situación que, con la mera presencia del rey vuelto de su cautiverio, puso fin al jurar y prometer no defraudar las nobles esperanzas de los verdaderos y leales españoles. Su declaración de moderación política (*aborrezco y detesto el despotismo: ni las luces cultura de las naciones de Europa lo sufren ya, ni en España fueron déspotas jamás sus Reyes, ni sus buenas leyes y Constitución lo han autorizado*) llevaba a precaver abusos de poder, conservando el decoro de la dignidad real y sus derechos y a los pueblos los suyos, igualmente inviolables. La promesa de reunir Cortes de España y de Indias, una vez restablecido el orden y los buenos usos de la nación, para establecer lo conveniente al bien de los reinos, uniendo religión e imperio, rey y reino que tenían por excelencia el título de Católicos, le permitía sentar las bases de gobierno futuro: libertad y seguridad individual; comunicación impresa de ideas y pensamientos; separación de la tesorería real y del Estado; leyes con acuerdo de las Cortes, que sirven a la declaración de nulidad de la Constitución y sus decretos, bajo pena de lesa Majestad, observando la administración de justicia y gobierno conocida hasta su renovación, oídas las Cortes. En consecuencia, por su Decreto firmado en Valencia el 4 de mayo de 1814, Fernando VII declaró su ánimo de no jurar ni acceder a la Constitución ni a Decreto alguno de las Cortes generales y extraordinarias ni de las ordinarias por entonces abiertas, sino el de declarar aquella Constitución y aquellos Decretos nulos y de ningún valor ni efecto, como si no hubiesen pasado tales actos.

En esta situación, entre un rey proclamado moderado y católico y un pensamiento revolucionario y democrático, la cuestión de las *provincias forales* o constitucionales pasó a un segundo término. Incluso en las pautas moderadas del *plan Beitia* o proyecto liberal fallido de 1819 considerado como un contrapunto a la Constitución de Cádiz y al absolutismo monárquico, al hablar del poder administrativo sólo hacía constar que *las provincias son naturalmente federadas*¹⁴. En una España desolada por los *desastres de la guerra*, el Consejo de Castilla primero (1814) y después el Consejo de Estado (1816) no creyeron que fuera necesario convocar Cortes, continuando la vieja pugna consultiva con el reino. Se abrió entonces un tiempo autocrático de monarquía *absoluta* que, en sintonía con la Europa de la Restauración, intentó borrar la obra de la *revolución* liberal. Las *provincias forales*, último ejemplo de la antigua *constitución* medieval, no entraron en ese juego de sistemas unitarios y centralistas, fuera monárquico o constitucionalista. Aunque Fernando VII, el rey jurado de acuerdo con las for-

¹⁴ MORANGE, C., *Una conspiración fallida y una Constitución non nata (1819)*. Madrid: CEPyC, 2006, p. 425. Ver especialmente atinados, La necesaria revisión de algunos esquemas, pp. 303 y ss.

mas del Antiguo Régimen (1789), *se decidió a jurar la Constitución política de la Monarquía* el 7 de marzo de 1821 (la juró interinamente el 9, y en el mismo día mandó que se celebrasen las Cortes, *áncora de la libertad y de la felicidad pública y el remedio de los males del Estado* «desde el tiempo de los godos hasta el nuestro», como diría el nuevo Secretario del Despacho de la Gobernación de la Península, Argüelles), se pudo llegar tras diversos ensayos fallidos a la primera división provincial sancionada por las Cortes del trienio liberal (1820-1822). En ella, conjugando los criterios de población, extensión física y accidentes geográficos con los derivados de la tradición cultural e histórica del territorio, se perfilaron por vez primera los límites de cada provincia a partir del dictamen de la Comisión Especial de la División del Territorio Español (Decreto de 27 de enero de 1822). Con pocos cambios, estos trabajos de la Comisión y el Decreto citado fueron tomados como base de la ulterior división provincial de Javier de Burgos, sancionada por Decreto de 30 de noviembre de 1833. De esta forma, en los inicios de las guerras carlistas (que tras el velo dinástico planteaban viejas cuestiones territoriales y políticas) se pudo dar por resuelto el arduo problema de la centralización política y administrativa de España diseñado en Cádiz. Esas mismas guerras, combinadas con el despertar cultural de la conciencia histórica nacionalista, fueron el símbolo de que el problema no había hecho más que empezar. El arreglo primero de la cuestión foral por la ley confirmatoria de los fueros de las provincias Vascongadas y de Navarra de 25 de octubre de 1839, así como por la llamada ley *paccionada* de 16 de agosto de 1841 que organizó la Administración general de Navarra, vino a matizar en larga secuencia histórica, peninsular e indiana, el concepto cuasimístico e ideal de *nación española* como *reunión de todos los españoles de ambos hemisferios* fijado por la Constitución de Cádiz.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ARGÜELLES, A., *Discurso preliminar a la Constitución de 1812*. Introducción de L. Sánchez Agesta, Madrid: CEC, 1981.
- Examen histórico de la reforma constitucional de España*. Estudio preliminar M. Artola, Oviedo, Clásicos Asturianos del Pensamiento Político, 12, 1999, 2 tomos.
- ARTOLA GALLEGO, M., *Los orígenes de la España Contemporánea*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1975.
- ARRIAZU, M. I., La consulta de la Junta *Central* al país. En *Estudios sobre Cortes de Cádiz*, Pamplona, 1967.
- BOURBON DE PARME, P. S. de, *Le Traité d'Utrecht et les lois fondamentales du royaume*, Paris: E. Champion, 1914.

- BUSAALL, J. B. (con la colaboración de L. de Egibar), *Las instituciones del Reino de Navarra en el debate histórico jurídico de la revolución liberal*, Pamplona: Universidad Pública de Navarra, 2005.
- CONCILIOS visigóticos e hispanoromanos, Barcelona-Madrid: Edición de J. Vives, 1963.
- CORONAS, S. M., Las leyes fundamentales del Antiguo Régimen, *Anuario de Historia del Derecho español (AHDE)*, LXV (1995), pp. 127-218.
- Los motines de 1766 y la Constitución del Estado, *AHDE*, LXVII (1997), pp. 143-157.
- El buen gobierno de Sancho. Las Constituciones de la ínsula Barataria*, Oviedo: Universidad de Oviedo, 2005.
- DUCLOS, P., *La notion de constitution dans l'oeuvre de l'Assemblée constituante de 1789*, Paris: Dalloz, 1932.
- JIMÉNEZ DE GREGORIO, F., La convocación a Cortes constituyentes en 1810. Estado de la opinión española en punto a la reforma constitucional, Barcelona: CSIC, 1955.
- JOVELLANOS, G. M. de, *Obras Completas*, T. III, *Correspondencia*, 2.^a (ed. crítica introd. y notas de J. M. Caso González), Oviedo, 1986.
- LIBRO de las leyes del siglo XVIII. Colección de impresos legales y otros papeles del Consejo de Castilla (1708-1781)*. Edición a cargo de CORONAS, S. M., Madrid: BOE-CEC, 1996.
- MARTÍNEZ MARINA, F., *Teoría de las Cortes*, Madrid, 1968, (BAE, 219) vol. II, de sus obras escogidas.
- MONREAL ZIA, G., Fueros de los territorios vascos y unidad constitucional española. En M. Arbaiza Vilallonga (ed.), *La cuestión vasca, una mirada desde la historia*, Bilbao: UPV, 2000, pp. 59-86.
- Los diputados vascos y navarros. En J. A. Escudero (dir.), *Cortes y Constitución de Cádiz 200 años*, Madrid: Espasa, 2011.
- MORANGE, C., *Una conspiración fallida y una Constitución non nata (1819)*. Madrid: CEPyC, 2006.
- SANTANDER, Fr. Miguel de, Carta sobre la constitución del reino y abuso del poder. En A. Elorza (ed.), *Pan y toros*, Madrid: Ayuso, 1971, pp. 97-110.
- SCMALE, W., Les parlements et le terme de constitution au XVIIIe siècle en France: une introduction, *Il Pensiero Politico*, XX (1987), pp. 415-424.
- TAYLOR, G. G., Les cahiers de doléances de 1789: aspects révolutionnaires et non révolutionnaires, *Annales, Économies Sociétés, Civilisations*, 28 (1973) (6), pp. 1495-1514.
- THOLOSAN, O., Aux origines pré-révolutionnaires de la notion de constitution. En *Pensée politique et droit. Actes du Colloque de Strasbourg (11-12 septembre 1997)*, Aix-en-Provence: PUAM, 1998, pp. 161-193.

- TILLET, E., Les ambiguïtés du concept de constitution au XVIII: l'exemple de Montesquieu. En *Pensée politique et droit. Actes du Colloque de Strasbourg (11-12 septembre 1997)*, Aix-en-Provence: PUAM, 1998, pp. 363-399.
- TOMÁS Y VALIENTE, F., Génesis de la Constitución de 1812. I. De muchas leyes fundamentales a una sola Constitución, *AHDE*, LXV (1995), pp. 13-123.
- VERGNE, A., *La notion de constitution d'après les cours et assemblées à la fin de l'Ancien Régime (1750-1789)*, Paris: De Boccard, 2006.