

La economía y el mercado en la Constitución de 1812

Francisco Cabrillo*

I. Constituciones y leyes

El desarrollo del análisis económico de las instituciones y el derecho constituye, sin duda, una de las aportaciones más importantes de las últimas décadas a una mejor comprensión de los procesos de crecimiento económico o, en las propias palabras de Adam Smith, a una interpretación más certera de cuáles son la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones.

El marco legal en el que se desenvuelve la actividad económica es complejo y ofrece aspectos muy diversos. Todos los sistemas jurídicos tienen, por una parte, leyes que crean el marco en el que se fundamenta toda la regulación jurídica, tanto de carácter público, como privado. Las constituciones son el ejemplo más claro de este tipo de normas. Y, en la historia española de los dos últimos siglos, no son precisamente constituciones lo que faltan. Pero es importante señalar que esta gran inestabilidad en lo que al marco constitucional hace referencia no implica que el resto del sistema jurídico e institucional que regula la actividad económica haya sido también inestable. De hecho, para la economía, una reforma del código civil o de la ley de sociedades anónimas puede ser mucho más importante que una reforma de la constitución.

Por ello, cambios políticos radicales pueden no tener excesiva relevancia en lo que concierne a la evolución de las variables económicas; y cuando la tienen, la ra-

zón es, con frecuencia, no tanto la creación de nuevas instituciones políticas como el hecho de que se utilicen éstas para modificar algunos de los principios básicos del ordenamiento jurídico. Un ejemplo claro lo encontramos en el régimen del general Franco, el sistema político de mayor duración en la España del siglo XX. En él se introdujeron cambios sustanciales no sólo en las instituciones políticas, sino también en muchas de carácter económico. Pero aquel régimen no modificó las instituciones básicas del derecho privado. El código civil, el código de comercio y la ley hipotecaria, por citar sólo tres elementos básicos para la actividad económica, siguieron siendo aplicados de forma muy similar a como lo habían sido en la Restauración, la Dictadura de Primo de Rivera y la República. Los proyectos de autarquía, la regulación excesiva o la política de creación de empresas públicas fueron rémoras para el crecimiento de la economía del país; pero si se hubieran atacado los principios básicos del derecho de propiedad, como ocurrió por ejemplo, en los países del este de Europa tras la Segunda Guerra Mundial, la situación habría sido, sin duda, mucho peor.

II. El proyecto de reforma económica

¿Cuál es, desde este punto de vista, el papel que en nuestra historia económica ha desempeñado la constitución aprobada por las Cortes de Cádiz en 1812? Cuando se lee, con una perspectiva de dos siglos, este texto constitucional se entiende que sus aspectos económicos hayan sido poco estudiados. En realidad, se trata de un texto político, cuyo principal objetivo fue institucionalizar el poder de las propias Cortes que la redactaron. Sus referencias a aspectos concretos de la economía son limitadas y habría

* Catedrático de Economía Aplicada. Universidad Complutense de Madrid.

que esperar al desarrollo legislativo que las propias Cortes de Cádiz llevarían a cabo más adelante, especialmente en el año 1813.

Es habitual afirmar que la reforma económica iniciada en las Cortes de Cádiz quedó inconclusa, al igual que le ocurrió a la reforma política. De hecho, el primer tercio del siglo vio la aprobación, derogación y nueva aprobación de leyes y decretos en un proceso que refleja la falta de consolidación en nuestro país de los rasgos básicos de una economía moderna.

Pero en la Constitución de 1812 se formulan principios muy interesantes que, con el tiempo, abrieron el camino a la institucionalización del régimen liberal y de la economía de mercado en nuestro país. Y el primero de estos principios es, sin duda, el reconocimiento del derecho de propiedad. El artículo 4 de la Constitución establecía la obligación de la Nación a proteger “por leyes sabias y justas” la propiedad y otros derechos básicos. Y más adelante el texto prohibía expresamente al rey tomar la propiedad de un particular o una corporación; y si esto fuese necesario por motivos de utilidad común, al afectado se le deberá indemnizar, dándole “buen cambio a bien vista de hombres buenos”. (art. 172). Los antecedentes doctrinales de estos textos son claros. Tanto la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano promulgada en la Francia de los primeros tiempos de la Revolución como la Constitución de 1791 consideraban el derecho de propiedad como un derecho fundamental de la persona. Y el Código Civil de Napoleón de 1804 –que tan gran influencia tuvo en toda la Europa continental y, desde luego en España– reguló el ejercicio de este derecho de forma clara y efectiva. Las Cortes de 1812 no podían ser ajenas a estas ideas.

También se establecían en la Constitución las facultades de las Cortes para hacer efectivo el principio general de la libertad en la industria, ya que, para su fomento, se consideraba que era preciso “remover los obstáculos” que la entorpecían. No fue más allá de esta idea el texto constitucional. Pero el principio tuvo gran importancia, ya que fue la base del decreto de 1813 sobre libertad de industria, al que se hará referencia más adelante.

Mayor atención se dedicaba en la Constitución a la hacienda pública. También en este caso el objetivo de las Cortes fue romper con los principios del Antiguo Régimen y establecer como norma general que todo español, sin distinción alguna, debería contribuir a los gastos del Estado (art. 8).

Bajo el título “De las contribuciones”, la Constitución desarrollaba la organización de la hacienda en 18 artícu-

los (del 338 al 355). Estos artículos iban más allá de la regulación de los principios de la imposición y diseñaban un modelo de funcionamiento del sector público bajo el estricto control de las Cortes. El artículo 339 insistía en el principio antes apuntado de que todos los españoles deberían pagar contribuciones, y añadía que las cargas deberían basarse en el principio de la capacidad de pago, ya que habrían de repartirse “con proporción a sus facultades, sin excepción ni privilegio alguno”. Por otra parte, se establecía que los ingresos deberían fijarse en función de los gastos previstos, de acuerdo con el siguiente procedimiento: el Secretario de Despacho de Hacienda debía presentar, junto con el presupuesto de gastos, un plan de contribuciones para financiarlos. Una vez fijado el importe total, las Cortes debían aprobar el repartimiento entre las provincias, asignando a cada una su cuota correspondiente. Para ello, se creaba una Tesorería general de la Nación, que contaría con delegaciones en cada provincia, y se creaba también una Contaduría mayor de cuentas, para la inspección de todas las actividades de la hacienda pública.

En lo que se refiere a la estructura de la administración pública, las Cortes pecaron, sin duda, de exceso de rigidez y se obsesionaron en regularla con el mayor detalle. Por mencionar sólo un ejemplo llamativo, en el artículo 222 se establecía que el número de Secretarios de Despacho sería siete: Estado, Gobernación para la Península e islas Adyacentes, Gobernancia del Reino para Ultramar, Gracia y Justicia, Hacienda, Guerra y Marina. Es cierto que se determinaba también que las Cortes podrían cambiar este número si las circunstancias así lo exigieran, pero el afán por controlar la actividad del gobierno no justifica que se incluyeran en el texto constitucional cuestiones reglamentarias que deberían haber recibido un tratamiento legal diferente.

Un artículo importante es el 354, referido a la supresión de aduanas interiores, medida necesaria para la creación de un mercado interior unificado, objetivo hacia el que irían dirigidas numerosas reformas a lo largo de la primera mitad del siglo XIX. Las Cortes establecieron que deberían desaparecer todas las aduanas que no estuvieran en los puertos de mar y en fronteras; pero la norma se dejó en suspenso hasta que las propias Cortes fijaran el momento de su aplicación. En la realidad, este objetivo no se lograría hasta 1841 cuando, ya concluida la primera guerra carlista, se suprimieron las aduanas de Navarra y las provincias vascongadas.

En la misma línea de avanzar hacia un mercado interior único, el artículo 258 de la Constitución establecía que los códigos civil, criminal y de comercio serían los mismos para toda la Monarquía, si bien se reservaba a las

Cortes la potestad de introducir variaciones debidas a circunstancias particulares. La unificación del derecho significaba también una ruptura con un sistema legal varias veces centenario, siguiendo la dirección que había marcado la Revolución Francesa de suprimir los parlamentos y los derechos regionales, línea que tendría una gran influencia en toda Europa a partir de la publicación del mencionado Código Civil de Napoleón.

En España la unificación del derecho mercantil se consiguió en una fecha relativa temprana, 1829. El texto, elaborado por Sáinz de Andino, tenía como objetivo “dar al comercio un sistema de legislación uniforme y completo”. Pero es interesante señalar que la promulgación de un Código Civil solo tendría lugar sesenta años después de la del Código de Comercio. Hubo, ciertamente, diversos intentos de aprobar un Código Civil a lo largo del siglo XIX. Pero las peculiaridades de los derechos regionales harían imposible su redacción de un código hasta una fecha tan tardía como el año 1889. Y el Código Civil no tendría nunca aplicación plena a todo el país, ya que determinadas normas —principalmente referidas al derecho de familia y al derecho agrario— conservarían sus peculiaridades en diversas regiones gracias a las compilaciones forales. Esto refleja, entre otras cosas, la debilidad del Estado liberal español que, aun teniendo objetivos muy similares a los del legislador francés, no fue capaz —para bien o para mal— de culminar plenamente la obra unificadora que había planteado la Constitución de Cádiz.

III. El desarrollo de los principios económicos de la Constitución

No cabe duda de que la principal obra legislativa de las Cortes de Cádiz en materia económica no está en el texto de la Constitución, sino en dos decretos que aprobaron un año más tarde. El primero es el Decreto CCLIX, de fecha 8 de junio de 1813, que lleva como título “Varias medidas para el fomento de agricultura y ganadería”. Lo que con este texto legal se perseguía era establecer un régimen liberal en el sector agrario. El tema es muy importante, no sólo por el hecho de que la economía española estaba —y seguiría estando durante mucho tiempo— centrada en la agricultura y la ganadería, sino también porque se trataba de un sector al que se aplicaban todo tipo de regulaciones y trabas, muchas de las cuales eran vestigios vivos de la época feudal.

Empezaba el Decreto con la idea de que, para el fomento de la agricultura y la ganadería, era preciso, en primer lugar, proteger el derecho de propiedad de todo tipo de tierras dedicadas a estas actividades; y, además, per-

mitir que quienes participaran en este mercado lo hicieran en un régimen de libertad, para lo cual era necesaria la derogación de muchas viejas prácticas a ella contrarias. Como medidas concretas establecía el texto, en primer lugar, el derecho a cerrar y acotar las fincas, cuestión siempre conflictiva en la economía del Antiguo Régimen, en el que la existencia de innumerables servidumbres, cañadas y derechos de paso —en ocasiones no claramente definidos— dificultaban el pleno ejercicio del derecho de propiedad sobre la tierra. Se establecía también el derecho de los propietarios a dedicar sus fincas al uso que consideraran más conveniente, derogándose cualquier legislación anterior que prefijase cómo deberían ser explotadas.

Parte importante del Decreto es la aplicación a los arrendamientos rústicos del principio general de la libertad de contrato, con especial referencia a la obligación de respetar el precio pactado por las partes. Tras desarrollar los principios básicos de los contratos agrarios, se establecía en el apartado IX la libertad del comercio de granos. Los debates sobre este tema habían tenido una gran relevancia en la segunda mitad del siglo XVIII, especialmente en Francia, donde dieron origen a una amplísima literatura económica. Algo similar —aunque con mucho menor impacto— había ocurrido en España. El Decreto de 1813 establecía la libertad de tráfico y comercio interior de granos y demás producciones de unas a otras provincias de la Monarquía, así como el derecho a vender estos productos al precio que las partes convinieran sin restricciones.

En lo no dispuesto concretamente en el texto legal, se declaraba vigente la legislación previa a favor de labradores y ganaderos; y se mantenían las restricciones a la exportación existentes. Pero, pese a que se estuviera aún lejos de una economía liberal abierta —difícilmente imaginable en la España de la época— no cabe duda de que el Decreto diseñaba un sector agrario muy diferente al que existía hasta entonces —al menos en lo que a su regulación hacía referencia— y orientándose hacia la economía de mercado rompía con algunos de los principios que sustentaban la agricultura del Antiguo Régimen.

El otro Decreto realmente importante tenía como número el CCLXII y se aprobó en la misma fecha, 8 de junio de 1813. Llevaba como título “Sobre el establecimiento de fábricas y ejercicio de cualquier industria útil” y tenía como objetivo “remover las trabas que hasta ahora han entorpecido el progreso de la industria”. El texto es muy breve y consta de sólo dos artículos. En el primero se establecía el derecho de cualquier español o extranjero avecindado en el país, a abrir cualquier clase de fábrica o establecimiento sin necesidad de permiso ni licencia alguna, con la única condición de que se sujetara a las reglas de policía y a las normas de salubridad de los lugares en los

que operaran. En el segundo, se afirmaba, con claridad, el derecho al ejercicio de cualquier industria u oficio útil, sin necesidad de examen, título o incorporación a los gremios respectivos, cuyas ordenanzas quedaban derogadas en lo que a este punto hacía referencia.

La Constitución daba, por tanto, también en este campo, el paso decisivo hacia la abolición de los gremios y la organización industrial del Antiguo Régimen. Se ha discutido mucho en España —desde el mismo siglo XVIII— sobre los inconvenientes que el sistema gremial suponía para el desarrollo de las manufactureras en nuestro país. Un ilustrado tan moderado en política como Jovellanos había ya defendido abiertamente el derecho de cualquier persona a dedicarse a la actividad productiva que deseara sin traba alguna. Y en los últimos años del siglo se suavizaron las condiciones de acceso a determinados oficios. Pero fueron las Cortes de Cádiz las que terminaron con un modelo de organización industrial totalmente obsoleto.

Es importante destacar que la suerte de estos decretos no fue muy diversa de la que experimentó la propia Constitución. Derogados en 1814 tras la restauración del absolutismo, volvieron a estar en vigor en 1834 y 1836 tras la muerte de Fernando VII.

IV. A modo de conclusión

Nadie tiene dudas con respecto a la gran importancia que para la historia de España tiene la Constitución

de Cádiz. De ella pueden, ciertamente, criticarse muchas cosas, y ya en su época hubo quien fue consciente de que probablemente no era el texto que la sociedad española necesitaba en aquellos momentos y que muchos planteamientos de la Constitución francesa de 1791, el texto que más influyó en ella, difícilmente podrían ser aceptados por buena parte de la sociedad española. Por otra parte, hemos visto que, mientras los constituyentes dedicaban artículo tras artículo a reforzar los poderes de las Cortes y a detallar al máximo el funcionamiento de algunos aspectos de la administración del Estado, no prestaron demasiada atención a algunos aspectos básicos de la economía.

Aun así el texto de 1812 fue muy relevante, no sólo para la sociedad española a lo largo de todo el siglo XIX, sino también para sentar las bases de una economía moderna en nuestro país. La legislación complementaria aprobada por las propias Cortes, así como la del trienio liberal y la promulgada a partir de 1834, fueron, en realidad, un desarrollo de los principios básicos de esta Constitución. Y no es casualidad que, en muchos casos, estas normas siguieran, como hemos visto, la misma trayectoria oscilante que el texto principal.

Como se apuntaba en la introducción, el marco institucional y legal es fundamental para el desarrollo económico. Unas buenas leyes y un sistema eficiente de administración de justicia son condiciones necesarias para la prosperidad de las naciones. Pero no son condiciones suficientes. La convulsa historia española del siglo XIX es buen ejemplo de ello.