

DOSSIER

HISTORIA, POLÍTICA  
Y OPINIÓN PÚBLICA

# *La opinión pública. De la Ilustración a las Cortes de Cádiz*

*Ignacio Fernández Sarasola*

Universidad de Oviedo

*Resumen:* La opinión pública sufrió un extraordinario crecimiento en España durante la Guerra de la Independencia, debido tanto a la ausencia del rey como a la debilidad de las instituciones legítimas. En las Cortes de Cádiz, esa opinión pública se percibió en un doble sentido. Por una parte, como el resultado de un debate social («opinión pública oficiosa») que emergería a través del ejercicio de libertades civiles (prensa y petición). Por otra parte, el Parlamento recibiría esa opinión pública transformándola en voluntad general a través de un debate público oficial («opinión pública oficial»).

*Palabras clave:* opinión pública, Cortes de Cádiz, libertad de imprenta, derecho de petición.

*Abstract:* Public opinion grew in Spain during the war of Independence, due both to the absence of the King and the legitimate institutions' weakness. In the Corts of Cadiz public opinion was seen in a double way. Firstly, it was conceived as the result of a social debate («unofficial public opinion»), which should be created through the exercise of civil liberties (freedom of the press and right to petition). On the other hand, the Parliament would received such public opinion as an input, and would transform it into general will, through an official public debate («official public opinion»).

*Keywords:* public opinion, Corts of Cadiz, freedom of the press, right to petition.

«La opinión pública es mucho más fuerte que la autoridad malquista y el ejército armado [...] La opinión es la que coronará nuestros esfuerzos con la independencia y la soberanía que íbamos a perder, y ella en fin consolidará nuestra fortuna con una gran organización interior que nos ponga a cubierto por mucho tiempo de los males que hemos sufrido» (*Semanario Patriótico*, 1 de septiembre de 1808).

## La opinión pública entre la Ilustración y el liberalismo

En sus inmortales *Pensamientos*, Pascal había definido la opinión como la reina del mundo, opuesta a la fuerza, a la que calificaba de tirana<sup>1</sup>. Años más tarde, Necker llegaba a afirmar que «la opinión pública es más fuerte e ilustrada que la ley»<sup>2</sup> y, ya entrado el siglo XIX, otro destacado político francés, Narcisse-Achille Salvandy, advertía que contrariar la opinión pública constituía siempre un crimen<sup>3</sup>.

Todas estas tempranas citas ponían de relieve una tensión entre Sociedad (ámbito de la opinión) y Estado (ámbito del poder público) que resultaría clave en el ideario liberal. La autonomía propia de la primera justificaba que dispusiese de una voluntad propia, que no era otra que la opinión pública. Una opinión que se formaba y se exteriorizaba a través del ejercicio de libertades puramente civiles (es decir, propias de la Sociedad) como las de expresión e imprenta. La misma concepción mercantilista que consideraba al intercambio y circulación de bienes capaz de procurar la prosperidad nacional se aplicaba al ámbito ideológico, de modo que del tránsito e intercambio de ideas emanaría la opinión pública. A ello también contribuyeron las nuevas teorías del conocimiento: la negación lockeana de las ideas innatas, sustituidas por la percepción sensorial como fuente de las ideas, suponía, trasladado al ámbito político, la necesidad de que los gobernantes buscasen en la opinión pública su guía de actuación.

<sup>1</sup> PASCAL, B.: *Pensamientos* (1662), núm. 655, Madrid, Alianza Editorial, 1996, p. 209.

<sup>2</sup> STAËL-HOLSTEIN, A. L. G., Mme. La Baronne de: «*Mémoires sur la vie privée de mon père*», par la Baronne de Staël-Holstein, suivis des *Mélanges de M. Necker*, París, Chez Colburn, 1818, p. 273.

<sup>3</sup> SALVANDY, N.-A.: *La coalition et la France*, Londres, W. Pople, 1817, p. 80.

El movimiento ilustrado había asentado algunas de las premisas sobre las que más tarde el liberalismo acabaría por levantar el edificio de la opinión pública. Las tertulias que se extendieron a lo largo del siglo XVIII entrañaban ya un intercambio de luces, del mismo modo que las Sociedades de Amigos del País impulsaron una transferencia ideológica orientada a la mejora de la prosperidad pública. Estas primeras catas intelectuales de la opinión pública contaban con ciertas limitaciones intrínsecas: se trataba de foros de debate restringidos, reducidos sustancialmente a élites, únicas que por su formación se consideraban capacitadas para el debate cualificado. De hecho, uno de los principales paradigmas políticos de la Ilustración, el Despotismo Ilustrado, se asentaba sobre esa misma concepción elitista que pretendía limitar el efectivo desarrollo de una opinión pública<sup>4</sup>. Este movimiento veía en el monarca ilustrado, dotado de una excelsa formación y apoyado en no menos excelsos consejeros, al único sujeto capacitado para interpretar el bienestar público. Y ello aunque tuviera que recurrir al engaño de la propia sociedad, si con ello se lograba la felicidad pública<sup>5</sup>.

Si la Ilustración marginaba del debate público a la mayoría de la sociedad se debía a la concepción elitista que caracterizaba a este movimiento. Sólo podían opinar con criterio las personas ilustradas, es decir, las bien instruidas. De ahí que en una sociedad en la que la mayoría de los ciudadanos seguían siendo analfabetos e iletrados se considerase que apenas unos pocos sujetos estaban capacitados para exponer razonamientos con criterio. De ahí que la Ilustración defendiera fundamentalmente un concepto elitista y cualitativo de opinión pública, porque el «público» se definía como un sujeto restringido, definido por su superior conocimiento. Para la Ilustración, la «popularización» de la opinión (es decir, la idea de «público» como propio del conjunto del pueblo) sería un futuro, un programa a largo plazo. Cuando las masas se formasen adecuadamente ascenderían a un nivel intelectual (habrían, de hecho, dejado de ser «masas») que les habilitaría a exponer las ideas que,

---

<sup>4</sup> MORANGE, C.: «Opinion publique: ambivalence d'un concept (Espagne: 1750-1823)», en FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, J., y CHASSIN, J. (coord.): *L'avènement de l'opinion publique. Europe et Amérique XVIII<sup>e</sup>-XIX<sup>e</sup> siècles*, París, L'Harmattan, 2004, pp. 186-187 y 208.

<sup>5</sup> CASTILLON, F. de: *¿Es conveniente engañar al pueblo?* (1779), Madrid, CEC, 1991, p. 69.

colectivamente, integrarían la opinión pública. En ese momento, incluso el Despotismo Ilustrado habría cumplido su papel, y los ciudadanos se hallarían en disposición de contar en términos políticos exponiendo sus razonables pareceres. Por ese motivo, cuando Kant (y poco después Fichte) alzaba la voz con su *Sapere Aude!* incitaba al individuo a abandonar su minoría de edad política, a desterrar las bases del Despotismo Ilustrado y a convertirse en un sujeto activo de las relaciones políticas<sup>6</sup>. El *compte rendu* de Necker resultó también significativo de este cambio, en el que los gobernantes empezaron a rendir cuentas de su gestión ante la opinión nacional<sup>7</sup>.

El liberalismo acentuó este protagonismo del individuo en la vida pública, aunque lo hizo sobre premisas bien distintas a las que sustentaría el futuro pensamiento democrático. Para el liberalismo, lo relevante no era tanto convertir a los gobernados en gobernantes (mediante derechos de participación), sino garantizar la esfera de libertades frente al Estado, hasta el punto de que los derechos políticos no serían más que instrumentos de defensa de los derechos de libertad. El liberalismo trató de garantizar la autonomía social a través de técnicas de estructuración del poder, entre las que el principio de legalidad y la idea de la división de poderes ocuparon un lugar privilegiado. Pero, aparte de estas técnicas organizativas, utilizará otro instrumento: la opinión pública, como

---

<sup>6</sup> KANT, I.: «Respuesta a la pregunta: ¿Qué es la Ilustración?», en ERHARD, J. B., *et al.*: *¿Qué es Ilustración?*, Madrid, Tecnos, 1989, p. 17, y FICHTE, J. G.: «Reivindicación de la libertad de pensamiento a los Príncipes de Europa que hasta ahora la oprimieron» (1793), en *Reivindicación de la libertad de pensamiento y otros escritos*, Madrid, Tecnos, 1986, p. 28.

<sup>7</sup> «Desde que el progreso de las luces ha acercado los gobernados a los gobernantes, los ministros se han convertido en actores del teatro del mundo en el que se tiene más en cuenta, y donde se observa con mayor severidad su conducta. Y, en tanto que la antigua indiferencia sobre objetos de administración dejaba un curso libre a los errores de todo género, el interés que existe hoy lleva a los hombres más confiados a una suerte de circunspección, saludable sin duda, pero que convierte todas las administraciones, y en especial la de finanzas, infinitamente más difíciles y laboriosas». NECKER, J.: «De l'administration des finances de la France (1784)», en *Oeuvres Complètes*, vol. IV, Aalen, Scientia Verlag, 1970 (reimpresión de la edición de 1821), p. 9. La importancia de la opinión pública la señaló en otras ocasiones el célebre ministro: «En un país donde la opinión pública está muerta se gobierna muy cómodamente, pero también las alabanzas que reciba [el titular del poder] no tienen el carácter de premio; es el rumor de esclavos, y no un sentimiento iluminado». NECKER, J.: «Manuscrits de M. Necker, publiés par sa fille en 1804», en *Oeuvres Complètes, op. cit.*, 1971, vol. XV, p. 277.

expresión de las ideas de la Sociedad y, por tanto, como guía y como crítica de la actuación del poder público. Así, la «reina del mundo», la opinión expresada por la Sociedad, modularía la fuerza pública, evitando su tiranía.

Esa opinión pública garante de las libertades individuales repercutía en la actividad gubernamental tanto en un sentido negativo como positivo. Negativamente, entrañaba la posibilidad de que la sociedad censurase la actuación de los titulares del poder público. Los gobernantes se veían, de este modo, sujetos a un tribunal anónimo e impersonal. Y como tribunal describió Condorcet la opinión pública<sup>8</sup>, en tanto que Jeremy Bentham llegó a institucionalizarla, concibiéndola como un auténtico órgano estatal, el Tribunal de la Opinión Pública, encargado de hacer valer la responsabilidad moral de los funcionarios cuando su actuación pudiera ir en detrimento del interés universal<sup>9</sup>. En positivo, la opinión pública interactuaba con el Estado indicando a los gobernantes cómo debían actuar y qué decisiones debían adoptar. De este modo, era la propia sociedad destinataria de las normas la que seleccionaba las opciones políticas que deseaba ver juridificadas.

## De la «voz común» a la «opinión pública» (1726-1810)

### *La idea de opinión pública durante el siglo XVIII español*

Suele imputarse a Benito Jerónimo Feijoo la primera aproximación en España al concepto de opinión pública. En su *Teatro Crítico Universal* (1726) mencionó el término «voz del pueblo» o «voz común», al que definía en términos meramente cuantitativos, es decir, como la opinión más extendida pero no necesariamente dotada de mayor razón<sup>10</sup>. Enfrascado en su lucha contra la superche-

---

<sup>8</sup> «Se ha formado una opinión pública [...] —decía— se ha visto elevarse, en favor de la razón y de la justicia, un tribunal independiente de todas las potencias, al que es difícil ocultar nada y al que es imposible sustraerse». CONDORCET, Marquis de (Jean Marie Nicolas Caritat): *Bosquejo de un cuadro histórico de los progresos del espíritu humano* (1793), Madrid, Editora Nacional, 1980, p. 166.

<sup>9</sup> BENTHAM, J.: *First principles preparatory to Constitutional Code*, parte I, *Securities for moral aptitude*, Clarendon Press, 1989, p. 69; parte V, *Constitutive Authority*, vol. I, Oxford, Clarendon Press, 1991, p. 36.

<sup>10</sup> «El valor de las opiniones se ha de computar por el peso, no por el número

ría, Feijoo era consciente de que las opiniones populares estaban muy alejadas de la verdad y la razón, al faltarles un componente imprescindible, cual era la formación intelectual. Sólo una adecuada instrucción podría reconducir la cacofonía de múltiples voces discordantes e irracionales a una armónica y unitaria voz, racional y cualitativamente superior<sup>11</sup>. Una idea, por tanto, muy característica de la Ilustración, según acabamos de ver.

Hasta la década de 1790, aproximadamente, en la Ilustración española se acudió a términos como «opinión común», «opinión popular» y «opinión vulgar» para referirse por igual a una opinión caracterizada por la falta de racionalidad<sup>12</sup>. Así como la opinión *uti singulis* aparecía como contraria a la razón, la opinión colectiva no era más que suma de opiniones parciales, igualmente ajena a la *ratio*.

Siguiendo la senda ya desbrozada por Feijoo, Foronda seguía sosteniendo una idea cuantitativa de la «opinión pública» (también por él llamada «opinión común») al considerar que se trataba de un cúmulo de opiniones cuya importancia numérica no entrañaba *per se* un especial raciocinio. Para lograr que la opinión pública fuese recta, Foronda, dando un paso más que Feijoo, consideraba que resultaba imprescindible contar con la libertad de imprenta. Una libertad que, en realidad, se hallaba al servicio de la instrucción pública. Esta conexión típicamente ilustrada entre libertad de imprenta y educación (de la que no se desligarían ni las Cortes de Cádiz, según veremos) explica que Foronda no viese en la prensa, ni en la opinión pública resultante, un factor de crítica política, y que la sujetase a límites, por cuanto no consideraba opinables cuestiones tales como la religión o ciertas máximas de gobierno<sup>13</sup>.

---

de las almas. Los ignorantes, por ser muchos, no dejan de ser ignorantes». FEIJOO, B. J.: *Teatro Crítico Universal* (1726), t. I, Madrid, Imprenta de los Herederos de Francisco de Hierro, 1749, p. 1.

<sup>11</sup> «Es el pueblo un instrumento de varias voces que, si no por un rarísimo acaso, jamás se pondrán por sí mismas en el debido tono, hasta que alguna mano sabía las temple», *ibid.*, p. 2.

<sup>12</sup> ÁLVAREZ DE MIRANDA, P.: «Palabras e ideas: el léxico de la Ilustración temprana en España (1680-1760)», *Boletín de la Real Academia Española*, Madrid, 1992, pp. 578 y ss. Sobre la evolución del concepto durante el siglo XVIII, véase también GLENDINNING, N.: «Cambios en el concepto de la opinión pública a fines del siglo XVIII», *Nueva Revista de Filología Hispánica*, 33-1 (1994), pp. 157-164.

<sup>13</sup> Sobre todas estas ideas de Foronda, nos remitimos a FERNÁNDEZ SARASOLA, I. (ed.): *Valentín de Foronda. Escritos políticos y constitucionales*, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2002, pp. 101 y ss.

A finales del siglo XVIII, la ambivalencia sobre el concepto era moneda común, aunque ya se iba abriendo camino una idea cada vez más liberal. Baste comprobar el tratamiento que le otorgó Cabarrús. El ilustrado de Bayona consideraba que la libertad de opinar se fundamentaba en el estado de naturaleza y, por tanto, tenía un carácter pre-estatal. Nacidos la Sociedad y el Estado a partir del pacto social, ambas instancias debían propiciar esta libertad de opinar. Así, la Sociedad debía fomentar la escritura y la lectura en sus componentes, en tanto que el Estado debía garantizar la libertad de imprenta que cumpliría un doble cometido, positivo (de orientación al poder público) y negativo (de crítica a éste). Así pues, en Cabarrús, la libertad de imprenta no sólo se dirigía a fomentar la instrucción pública —de hecho, ésta era un cometido social, y un presupuesto para el ejercicio de la libertad de imprenta— sino, sobre todo, a articular las relaciones de la Sociedad con el Estado<sup>14</sup>.

El vínculo que establecía Cabarrús entre la opinión y la libertad de imprenta supuso un factor de modernidad, pero no el único. También fue él quien, por vez primera, vinculó de forma clara la opinión pública con los Parlamentos, aunque el prócer bayonés lo hiciese en clave histórica y para fundamentar el Despotismo Ilustrado que acompañó a su ideario. En efecto, rastreando los orígenes de las primeras sociedades ponía de relieve que las antiguas Cortes medievales se habían conformado a menudo con la «opinión del pueblo», lo que garantizaba que al menos ocasionalmente sus resoluciones favoreciesen al interés común<sup>15</sup>. De este modo, Cabarrús también empezaba a establecer un nexo entre opinión pública y voluntad general, concepto este último que, siguiendo a Rousseau, él empleó frecuentemente, aunque desde luego para llegar a planteamientos políticos muy distintos a los del ginebrino. La opinión pública aparecía en Cabarrús como un factor de autorregulación social, especialmente beneficioso en ámbitos como las ciencias y las artes, en los que debía imperar la máxima *pro libertate* y, de resultas, la abstención de los gobernantes<sup>16</sup>. Sin embargo, esa misma

---

<sup>14</sup> CABARRÚS, Conde de: *Cartas sobre los obstáculos que la naturaleza, la opinión y las leyes oponen a la felicidad pública* (1795), Madrid, Fundación Banco Exterior, 1990, Carta II: «Sobre los obstáculos de opinión y el medio de removerlos con la circulación de luces, y un sistema general de educación», pp. 75-77.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 221.



opinión podía ser perjudicial, ya que se hallaba en condiciones de impedir reformas saludables, actuando como un serio obstáculo que el buen gobernante debía vencer<sup>17</sup>. La mayoría de los hombres, decía, se movía más por pasiones que por ideas abstractas, y esas mismas pasiones impregnaban la opinión pública privándola de razones<sup>18</sup>. Una vez más, el componente ilustrado asomaba en Cabarrús cuando aportaba la solución para tales obstáculos: la opinión no resultaba en sí misma beneficiosa sin una educación «elemental, simple y preservativa de errores» y una comunicación de ideas<sup>19</sup>.

También Jovellanos —muy influido por Necker, Turgot, Condorcet y Du Marsais— percibió el nexo entre opinión pública y libertad de imprenta, así como la virtualidad de ambos para interferir en la actuación de los gobernantes<sup>20</sup>. Igual que Feijoo, Jovellanos consideraba que la opinión pública tenía un contenido básicamente cuantitativo: era la opinión de la mayoría, cuya fuerza venía determinada por su número y por su extensión territorial<sup>21</sup>; una composición cuantitativa, por cierto, que correspondía a su idea de instrucción pública y que revela en este punto una mentalidad individualista<sup>22</sup>. Sin embargo, el número de opiniones que con-

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, pp. 100 y ss.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 178.

<sup>19</sup> *Ibid.*, pp. 151 y 317.

<sup>20</sup> El protagonismo de la opinión pública en Jovellanos ha sido señalado por FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, J.: «The Awakening of Public Opinion in Spain. The Rise of a New Power and the Sociogenesis of a Concept», en KNABE, M.-E. (ed.): *Opinión*, Berlín, Berin Verlag, 2000, pp. 45 y ss., y ROSPIR, J. I.: «La opinión pública en España», en MUÑOZ ALONSO, A., et al.: *Opinión pública y comunicación política*, Madrid, EUDEMA, 1990, pp. 100 y ss.

<sup>21</sup> JOVELLANOS, G. M. de: «Reflexiones sobre la opinión pública (c. 1790-1797)», en *Escritos políticos de Jovellanos*, Obras completas de Jovellanos, KRK-Ayuntamiento de Gijón-Instituto Feijoo de Estudios del Siglo XVIII, Gijón, 2007, vol. XI, pp. 15 y ss. En la datación del documento se sigue la pauta de ROSPIR, J. I.: «La opinión pública en España», *op. cit.*, p. 100.

<sup>22</sup> Igual que la opinión pública, también la instrucción pública la veía Jovellanos desde una perspectiva cuantitativa, afirmando que no era más que «la suma de los conocimientos que posee una nación; o, lo que es lo mismo, la suma de las porciones de instrucción particular que reside en sus individuos, tomados colectivamente». Jovellanos, *Borrador de carta a Godoy* (1796), manuscrito copiado por Somoza en 1926, Biblioteca Pública «Jovellanos» de Gijón. No es difícil establecer una correlación entre ambos conceptos: una mayor instrucción pública (suma de conocimientos de los individuos de una nación) conduciría a una mejor opinión pública (suma de opiniones individuales). La mayor instrucción (elemento cuantitativo), conducía a un elemento cualitativo en la opinión pública, al convertirla

formaban la opinión pública no le garantizaba, en principio, ningún valor añadido: sólo cuando la mayoría de la población fuese verdaderamente ilustrada la opinión pública basaría su dominio tanto en la fuerza como en la razón<sup>23</sup>.

La importancia del concepto de opinión pública en Jovellanos estriba, además, en concederle un doble valor, que asumirían también los liberales: servía para orientar las decisiones políticas (aspecto positivo), pero también para sujetarlas a crítica (aspecto negativo)<sup>24</sup>. Sobre esta segunda dimensión insistiría el gijónés sobre todo en los últimos años de su vida, cuando la precaria situación nacional (vacancia del trono, interinidad institucional, Guerra de la Independencia) había convertido al pueblo en indiscutible protagonista político, y en una fuerza activa. De ahí que Jovellanos insistiese en que, a falta de Cortes, la nación podía controlar a los gobernantes directamente, expresándose mediante la opinión pública, lo que le permitía exigirles responsabilidad moral. Ello explica que, en su *Memoria en defensa de la Junta Central*, el polígrafo asturiano

---

en más objetiva. Igual concepto cuantitativo utilizaba en relación con la prosperidad pública, que no era más que la suma de prosperidad individual. *Borrador de carta a Godoy* (1796), Manuscrito «L», Biblioteca pública «Jovellanos» de Gijón, p. 49. En el mismo sentido la prosperidad pública era la suma de progreso particular (*Carta a Rafael de Floranes*, Gijón, 23 de julio de 1800, en *Obras completas*, Ayuntamiento de Gijón, 1986, vol. III, núm. 1287, p. 548). Subyace a todo ello una concepción individualista de Jovellanos: toda dimensión pública se construía a partir del individuo.

<sup>23</sup> La opinión pública desviada podía incluso hacer ineficaz el ejercicio del poder público. Así, Jovellanos afirmaba en su *Memoria en defensa de la Junta Central* que de nada le habría servido dirigirse al Consejo de Regencia para que le amparase frente a las imputaciones calumniosas que sufría, porque «[conocí] lo poco que puede la autoridad contra la fuerza de la opinión pervertida». JOVELLANOS, G. M. de: *D. Gaspar Melchor de Jovellanos a sus compatriotas. Memoria en la que se rebaten las calumnias divulgadas contra los individuos de la Junta Central*, La Coruña, Oficina de D. Francisco Cándido Pérez Prieto, 1811, p. IV.

<sup>24</sup> De ahí que Jovellanos dijera que la opinión pública distribuía entre hombres y reinos la felicidad y la miseria. JOVELLANOS, G. M. de: *Apuntes para una memoria que tenía proyectada el autor y no llegó a extenderla*, en *Obras publicadas e inéditas*, Madrid, BAE, Atlas, 1952, vol. L (II), p. 50. En un sentido parecido, véase *Discurso sobre el estudio de la geografía histórica, pronunciado en el Instituto de Gijón* (16 de febrero de 1800), *ibid.*, vol. XLVI (I), p. 325. Sobre la necesidad de la opinión pública para sostenerse, sobre todo los cargos representativos, véase *Proyecto de dictamen sobre la institución del gobierno interino* (24 de septiembre-7 de octubre de 1808), RAH, Archivo de Natalio Rivas, núm. 11-8933, núm. 4, publicado en JOVELLANOS, G. M. de: *Escritos políticos, op. cit.*, pp. 78 y ss.

se dirigiese, precisamente, a la opinión pública para justificar su conducta pública y la del órgano al que había pertenecido. Buscaba el prócer un tribunal imparcial que juzgase su conducta, esperando una resolución absolutoria<sup>25</sup>.

Pero Jovellanos destacó, además, por percibir que la libertad de imprenta era el cauce natural de la opinión pública; una idea en la que, sin embargo, no llegó a desprenderse de matices ilustrados. El interés de Jovellanos por la libertad de imprenta se remonta a finales del siglo XVIII. En 1796 había leído con detenimiento la polémica sobre esta libertad suscitada en la Asamblea Nacional francesa entre Louvet, Postore y Boissy d'Anglas<sup>26</sup>. La libertad de imprenta tenía la doble virtualidad de ilustrar al pueblo y de permitir a éste que se expresase. Ahora bien, prohombre ilustrado, Jovellanos no pudo dejar de percibir las limitaciones de la imprenta para ambos cometidos. Tal derecho no tenía por sí solo virtualidad para

<sup>25</sup> Las referencias al tribunal de la opinión pública en esta obra son muy numerosas. Pueden señalarse las siguientes: «estas quejas no irán ahora encaminadas a los augustos representantes de mi nación, sino a la nación misma [...] Serán mis jueces, para examinar la conducta del Gobierno Central, me llamare a responder de sus operaciones como uno de sus miembros» (JOVELLANOS, G. M. de: *Memoria en defensa de la Junta Central, op. cit.*, p. V); «acudo al juicio de la nación, no cual estará representada por el clero y nobleza, y por los ilustres diputados de sus pueblos, sino cual existe en todos y en cada uno de los miembros de la sociedad en que vivo. Acudo a aquel inefable juicio de opinión que esta nación grande y virtuosa ha ejercido siempre sobre la conducta y acciones de sus ciudadanos» (*ibid.*, p. VI); «tal es el tribunal augusto a quien me dirijo» (*ibid.*, p. VII); «pero si al contrario resultáremos inocentes ¿qué castigo señalará la nación a los calumniadores...?» (*ibid.*, p. XVI); «la opinión pública os acusa, dijeron en uno de sus apóstrofes a los centrales [...] ¿Pudo profanarse más descaradamente este nombre? [...] Esta opinión, que nunca acusa con parcialidad ni juzga con precipitación» (*ibid.*, p. LXXXIV).

<sup>26</sup> Jovellanos había leído en el *Moniteur* varios discursos sobre la libertad de prensa, correspondientes a Jean-Baptiste Louvet, Pierre Pastoret y François-Antoine Boissy d'Anglas, todos los cuales le parecieron admirables, a pesar de que el primero se oponía a dicha libertad, en tanto que los dos últimos la defendían. JOVELLANOS, G. M. de: *Diario*, 12 de abril de 1796, en JOVELLANOS, G. M. de: *Obras completas, op. cit.*, vol. VII, 1999, p. 529. La admiración por estos textos (especialmente el último) le llevó a traducir el discurso pronunciado por Boissy d'Anglas (de 20 de marzo) sobre la libertad de imprenta (*Diario*, 15 de abril de 1796, *ibid.*, p. 530), que culminaría dos días más tarde (*Diario*, 17 de abril de 1796, *ibid.*, p. 531). Boissy afirmaba que este derecho era derivación de la libertad de expresión, y que cualquier limitación que se impusiera a ella era impropia de los hombres de la revolución, que habían jurado morir libres. Véase *Gazette Nationale, ou Le Moniteur Universel*, 20 mars 1796, pp. 717-718.

ilustrar a las masas, sino que apenas serviría de complemento. Sin una educación previa (y recuérdese que el gijonés había promocionado planes de estudios, reglamentos educativos como el del Colegio Imperial de Calatrava, y creado en su Gijón natal el Instituto de Náutica y Mineralogía) la imprenta no sólo serviría de poco, sino que podía ser fuente de abusos<sup>27</sup>. Jovellanos se movía, pues, dentro del patrón ilustrado de concebir la libertad de imprenta como un derecho limitado del que pudieran hacer uso las capas mejor formadas de la sociedad para ilustrar a las restantes. A medida que los sujetos fuesen adquiriendo formación podrían acceder respectivamente a esa misma libertad de imprenta y expresar una opinión pública cualificada.

---

<sup>27</sup> «La libertad de opinar, escribir e imprimir se debe mirar como absolutamente necesaria para el progreso de las ciencias y para la instrucción de las naciones; y aunque es de esperar que la Junta de Legislación medite los medios de conciliar el gran bien que debe producir esta libertad con el peligro que pueda resultar de su abuso». JOVELLANOS, G. M. de: *Bases para la formación de un plan general de instrucción pública* (Sevilla, 16 de noviembre de 1809), en *Obras publicadas e inéditas*, Madrid, BAE, Atlas, 1963, vol. XLVI (I), p. 275. «En el número de los auxilios más importantes para difundir la instrucción pública, se deben contar las imprentas, cuya multiplicación es tan necesaria para aquel fin [...] Se deben conocer como muy convenientes para difundir la instrucción los periódicos». *Ibid.* Esta actitud recelosa hacia la libertad de imprenta le supuso la reconvencción de su amigo Lord Holland: «Deje usted que hablen, que escriban y, más que todo, que sepan lo que hace, lo que dice y lo que piensa su gobierno [...] puesto que el gobierno es suyo y las cosas que se tratan allí tuyas, me parece a mí que tengan derecho a conocerlas». *Carta de Lord Holland* (Jerez de la Frontera, 9 de abril de 1809), en JOVELLANOS, G. M. de: *Obras completas, op. cit.*, vol. V, 1990, p. 96. Insistía el inglés unos días más tarde: «no solamente es desatino, sino injusticia también el no popularizar [...] la causa de España. Para que salga bien el empeño es menester que un hombre granjee la voluntad, el amor, el entusiasmo del pueblo; pero ¿cómo puede ser eso en un gobierno donde no se deja hablar ni escribir; donde los dictámenes de personas principales en el gobierno mismo no se publican, no se saben...?». *Carta de Lord Holland* (Cádiz, 12 de abril de 1809), *ibid.*, p. 104. Igualmente, a comienzos de ese mes había señalado la necesidad de «grande libertad de hablar y de escribir» como un medio para saber qué era y qué no era opinión pública (el otro medio era la presencia de Cortes). *Carta de Lord Holland* (Sevilla, principios de abril de 1809), *ibid.*, p. 86. Jovellanos trató de justificar su actitud recelosa ante la libertad de imprenta a través de su *Memoria en defensa de la Junta Central*, donde señalaba que «sin que sea mi ánimo erigirme en apologista del error; porque si el hombre puede merecer indulgencia cuando cae en él por ignorancia o flaqueza de su razón, jamás será disculpable cuando por interés o por orgullo se obstina en defenderle». JOVELLANOS, G. M. de: *Memoria en defensa de la Junta Central* (1811), *op. cit.*, p. XCVII.

## La eclosión de la opinión pública durante la Guerra de la Independencia

La idea ilustrada de opinión pública todavía habría de mantenerse durante los primeros años de la Guerra de la Independencia. Así, el afrancesado Alberto Lista seguía percibiendo una opinión pública dirigida por los sabios, y que al gobierno tocaba sancionar o corregir<sup>28</sup>.

El marchamo ilustrado de la opinión pública fue dejando paso a una concepción liberal a partir de la Guerra de la Independencia. La precaria situación institucional había debilitado el control sobre los escritos que circulaban con una libertad más fáctica que jurídica. Entre 1808 y 1814 se asiste, en realidad, a la verdadera eclosión de la opinión pública en España, con una creciente publicación tanto de obras como de diarios que representaron una «guerra de pluma» paralela a la contienda armada<sup>29</sup>. El pueblo se había convertido en verdadero protagonista, dejando atrás la idea de que sólo las capas ilustradas podían opinar. El mismo Lord Holland había insistido a través de su correspondencia con Jovellanos en que era necesario que la Junta Central reconociese la libertad de imprenta, «popularizando» la causa de España, ya que no resultaba

---

<sup>28</sup> *El Espectador Sevillano*, núms. 38 a 53 (octubre-noviembre de 1809). Apud FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, J.: «Opinión pública», en FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, J. y FUENTES, J. F.: *Diccionario político y social del siglo XIX español*, Madrid, Alianza Editorial, 2002, p. 478.

<sup>29</sup> Véase a este respecto los tres interesantes volúmenes de *La guerra de pluma. Estudios sobre la prensa en Cádiz en el tiempo de las Cortes (1810-1814)*, editados por la Universidad de Cádiz (2008-2009) bajo la dirección y autoría de Alberto ROMERO FERRER, Fernando DURÁN LÓPEZ y Marieta CANTOS CASENAVE. Igualmente, para el estudio de la importancia de la prensa de la Guerra de la Independencia para la formación del concepto de «opinión pública», véase FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, J., y FUENTES, J. F.: *Historia del periodismo español: prensa, política y opinión pública en la España contemporánea*, Madrid, Síntesis, 1997. Véase también el estudio de síntesis de HOCQUELLET, R.: «L'invention de la modernité par la presse. La constitution de l'opinion publique en Espagne au début de la Guerre d'Indépendance», en FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, J., y CHASSIN, J. (coord.): *L'avènement de l'opinion publique. Europe et Amérique XVIII<sup>e</sup>-XIX<sup>e</sup> siècles, op. cit.*, pp. 163 y ss., así como FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, J., y CAPELLÁN, G.: «Historia del concepto «opinión pública» en España (1808-1936): entre la moral, la política y la ciencia social», en CAPELLÁN, G. (ed.): *Opinión pública: historia y presente*, Madrid, Trotta, 2008, en especial pp. 21-26.

justo pedir al pueblo que diese su sangre y no se le permitiese exponer sus opiniones<sup>30</sup>. Ese protagonismo «real» de la opinión pública, ese protagonismo directo del pueblo en las lides políticas, acarreo una conciencia creciente del valor de la opinión pública como concepto.

En coherencia con la idea de soberanía nacional, los liberales convirtieron la opinión pública en un producto de la colectividad expresado a través de la imprenta<sup>31</sup>. Ésta seguía estando vinculada a la instrucción pública —herencia ilustrada— pero se había convertido, ante todo, en instrumento de crítica política. Y, con ella, la propia opinión pública se había politizado. Si Cabarrús había visto en las ciencias y artes un campo idóneo para la opinión pública, ahora ésta había transitado al mundo de la política.

Dos autores liberales destacarían en el tratamiento de la opinión pública, a través de sendos escritos elaborados en 1809. El primero de ellos, Lorenzo Calvo de Rozas, era vocal de la Junta Central por Aragón y pertenecía al ala liberal del órgano. Fue allí donde presentó una proposición sobre la libertad de imprenta, en la que describía la doble dimensión de la opinión pública: positiva, o de orientación de los gobernantes, y negativa, o de crítica hacia la actuación de aquéllos. Pero, además, llegaba a insinuar una identificación entre opinión pública y voluntad nacional. A pesar del abismo que lo separaba de Jovellanos, había una cierta coincidencia en este punto: ausentes las Cortes, hablaba directamente el pueblo; allí donde no existía ley (voluntad general) había al menos opinión pública. De este modo, ésta se identificaba con una suerte de «voluntad general oficiosa». La libertad de imprenta, por su parte, cumplía con el doble objetivo de formar e ilustrar a esa opinión pública a través del intercambio de luces, y de servirle de cauce de expresión<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> *Carta de Lord Holland* (Jerez de la Frontera, 9 de abril de 1809), en JOVELLANOS, G. M. de: *Obras completas, op. cit.*, vol. V, p. 96; *Carta de Lord Holland* (Cádiz, 12 de abril de 1809), *ibid.*, p. 104, y *Carta de Lord Holland* (Sevilla, principios de abril de 1809), *ibid.*, p. 86.

<sup>31</sup> Sobre la importancia de la opinión pública para el programa liberal, véase HOCQUELLET, R.: «La aparición de la opinión pública en España: una práctica fundamental para la construcción del primer liberalismo (1808-1810)», *Historia Contemporánea*, 27 (2003), pp. 615 y ss.

<sup>32</sup> CALVO DE ROZAS, L.: «Proposición hecha a la Junta Central el 12 de septiembre de 1809 sobre la libertad de imprenta», en FUENTES, J. F. (ed.): *Si no hubiera esclavos no habría tiranos*, Madrid, Ediciones El Museo Universal, 1988, pp. 35-37.

La propuesta de Calvo de Rozas fomentó un debate en la Junta de Instrucción Pública de la Junta Central, en la que el canónigo José Isidoro Morales elaboró una memoria defendiendo que se instaurase dicha libertad<sup>33</sup>. Esta memoria, que pasó a la Comisión de Cortes, no llegó a traducirse en un decreto sobre la libertad de imprenta. Pero al menos la Junta Central había reconocido normativamente unos meses antes la importancia de la opinión pública a través del Decreto de la Junta Central, de 22 de mayo de 1809, de convocatoria a Cortes, en el que se solicitaba a Instituciones y particulares que expresasen a la Comisión de Constitución las modificaciones que estimasen pertinentes en las Leyes Fundamentales españolas. El conjunto de informes remitidos, conocidos como la «Consulta al País» y equiparados por algunos autores con los *cahiers de doléances* franceses<sup>34</sup>, no sólo permitió a las Instituciones del Antiguo Régimen exponer su perspectiva de las futuras reformas, sino también dar cabida a las opiniones de particulares, en un claro intento de prospectar la opinión pública nacional.

La postura del asturiano Flórez Estrada es muy similar a la de Calvo de Rozas. También él defendió el protagonismo político de la opinión pública en sus escritos más sobresalientes de la Guerra de la Independencia, ambos redactados en 1809: la *Constitución para la Nación española*, un interesantísimo proyecto constitucional emanado precisamente a partir de la «Consulta al País», y las *Reflexiones sobre la libertad de imprenta*<sup>35</sup>. Este último texto había constituido, como en el caso de Calvo de Rozas, una representación dirigida a la Junta Central, publicada después por el autor conjuntamente con el proyecto constitucional, al tratarse de un desarrollo del derecho que este último estipulaba en su artículo 102. En su proyecto constitucional, Flórez Estrada recogía una Declaración de Derechos bajo el título «De los derechos que la Constitución declara pertenecer a todo

---

<sup>33</sup> Memoria que luego fue comentada abundantemente por el *Diario de Mallorca*, 17 de febrero de 1810, pp. 194 y ss.; 18 de febrero de 1810, pp. 197 y ss.; 19 de febrero de 1810, pp. 201 y ss.; 20 de febrero de 1810, pp. 205 y ss., y 21 de febrero de 1810, pp. 209 y ss.

<sup>34</sup> ARTOLA, M.: *Los orígenes de la España contemporánea*, vol. I, Madrid, IEP, 1976, p. 329.

<sup>35</sup> FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, J.: «El imperio de la opinión pública según Álvaro Flórez Estrada», en VARELA SUANZES-CARPEGNA, J. (coord.): *Álvaro Flórez Estrada (1766-1853). Política, economía, sociedad*, Oviedo, Junta General del Principado de Asturias, 2004, pp. 335-398.



ciudadano y de los que ella les concede». No queda claro si la libertad de imprenta (artículo 102) es «concedido» o «reconocido» por la Constitución, pero más bien parece esto último, ya que para Flórez Estrada la libertad de expresión era un derecho natural, previo, por tanto, a la Constitución<sup>36</sup>. Al teorizar sobre dicha libertad, Flórez Estrada cifraba en ella el esplendor de gobiernos como el de Inglaterra, precisamente porque a su través se lograba no sólo la educación de un pueblo, sino también la limitación del poder público, merced a la capacidad de crítica que encerraba. Con el político asturiano la libertad de imprenta, en su dimensión negativa o de control del poder, alcanzaba sus más altas cotas: la misma existencia de la Constitución no le resultaba tan imprescindible como la propia libertad de imprenta puesto que, en presencia de ésta, todos los abusos quedarían sujetos a la feroz crítica del imparcial tribunal de la opinión pública<sup>37</sup>. Un Estado liberal, por tanto, no necesitaría tanto ser un Estado constitucional, como contar con la libertad de imprenta.

Las opiniones de Flórez Estrada en torno a la opinión pública y la libertad de imprenta fueron secundadas por otro reputado liberal que, adscrito en esta época al pensamiento constitucional revolucionario, cambiaría hacia posiciones más moderadas a partir de su estancia en Londres. Me refiero a Blanco-White, quien afirmaba en 1808 que la misma revolución española tenía su soporte y principal baluarte en la opinión pública y, por ende, en la libertad de imprenta que servía para expresarla<sup>38</sup>. Flórez Estrada y Blanco-White llevarían sus afirmaciones al plano práctico, puesto que el primero editaría el interesante periódico titulado *El Tribuno del pueblo español*, en tanto que el segundo publicaría entre 1808 y 1809 el periódico *Semanario Patriótico*, para editar ya en 1810 desde Londres *El Español*<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> Así lo reconoce en «Discurso con ocasión de la reunión de las Cortes (1811)», en MARTÍNEZ CACHERO, L. A.: *Álvaro Flórez Estrada. Su vida, su obra política y sus ideas económicas*, Oviedo, IDEA, 1961, p. 257; *El Tribuno del Pueblo español*, 8 (27 de noviembre de 1812), p. 98, y *DS*, 102 (14 de octubre de 1820), p. 1642.

<sup>37</sup> FLÓREZ ESTRADA, A.: «Constitución para la Nación española y Reflexiones sobre la libertad de imprenta», en *Obras de Álvaro Flórez Estrada*, Madrid, BAE, t. CXIII (II), Atlas, 1958, pp. 335 y 348-349.

<sup>38</sup> *Semanario Patriótico*, Prospecto, p. 3, y *Semanario Patriótico*, 19 (1 de junio de 1809), p. 79.

<sup>39</sup> Sobre Blanco White sigue siendo imprescindible la consulta de la tesis de André Pons, traducida no hace muchos años: *Blanco White y España*, Oviedo, Instituto Feijoo de Estudios del Siglo XVIII, 2002.



Precisamente en *El Español* expondría Blanco White algunas de sus más sustanciosas referencias a la opinión pública. Pero, tratándose de exposiciones que traen causa en la actuación de las Cortes de Cádiz, me referiré a ellas en la siguiente parte de este artículo.

### **Entre la «opinión pública» y la «voluntad general» (1810-1814)**

Si Jovellanos había afirmado que reunidas las Cortes éstas expresarían la opinión nacional, ese esperado momento llegó el 24 de septiembre de 1810, fecha en la que las Cortes Generales y Extraordinarias se reunirían por vez primera. Y, como era de esperar, tan relevante hecho tendría una inmediata repercusión en la idea de opinión pública. Fueron ante todo los liberales gaditanos quienes más hincapié hicieron en tal concepto, potenciando las dos dimensiones —positiva, o de guía al gobernante, y negativa, o de crítica al poder— que ya se habían ido perfilando desde finales del siglo XVIII. Aun así, el liberalismo gaditano no logró desprenderse de algunas notas heredadas de la Ilustración, como enseguida veremos.

El papel de la opinión pública en el liberalismo gaditano quedará marcado por el dogma de la soberanía nacional y por la primacía de las Cortes a la que éste condujo. Si se hubiera partido de la idea de soberanía popular —defendida, por ejemplo, por Valentín de Foronda y Flórez Estrada— posiblemente la idea de opinión pública se habría ligado de forma exclusiva a los ciudadanos; sin embargo, el paradigma de los liberales doceañistas de la soberanía nacional convertiría a la Asamblea legislativa en un cualificado sujeto de opinión pública.

En efecto, bajo esta perspectiva el Parlamento revestía para el liberalismo doceañista una especial importancia a la hora de formar y transmitir la opinión pública: por una parte, suministraría a los ciudadanos cuestiones políticas e informaciones que se someterán a debate; por otra, recibiría después las voces de esos mismos ciudadanos y extraería, de ellas, la verdadera opinión pública que le conducirá a expresar la voluntad general mediante la ley. El resultado será la incardinación de la opinión pública en un proceso comunicativo instaurado entre los individuos (sujetos activos de la opinión pública) y los poderes estatales (sujetos pasivos de la opinión pública), en virtud del cual los primeros reciben información, la deba-

ten y la comunican después a los representantes y agentes públicos para guiar su conducta pública o para reprochar sus actividades. Un proceso éste en el que se verían implicados de una u otra forma institutos constitucionales como la representación, el mandato representativo o la existencia misma de partidos políticos<sup>40</sup>.

*Información, debate social y la opinión pública política  
como voluntad general «oficiosa»*

Si bien desde el siglo XVIII la opinión pública aparecía como un vehículo propio de la sociedad, la progresiva politización del concepto explica que ya en el XIX se adjudicase a los órganos estatales un papel relevante en ella. En este punto, y siempre partiendo de la lógica liberal, es preciso distinguir entre el cometido asignado al Ejecutivo y al Legislativo. El primero, símbolo del Estado, aparecía como destinatario de la opinión pública, especialmente en su cometido negativo, es decir, de crítica. De este modo, el poder ejecutivo era un mero agente pasivo de la opinión. No sucedía lo mismo con el Legislativo. Su condición de representante de la Sociedad le concedía una posición privilegiada: por una parte, actuaba como fuente de información a partir de la cual los ciudadanos podían construirse una opinión pública; por contrapartida, esta última no asumía respecto al Parlamento tanto un papel crítico (ya que se presumía una correspondencia entre representantes y representados), sino ante todo un cometido positivo, de orientación respecto de las decisiones que habían de tomar. Dicho en otros términos: la opinión pública actuaba respecto del Ejecutivo de forma unidireccional y negativa, y respecto del Legislativo, por el contrario, de modo bidireccional y positivo.

---

<sup>40</sup> Sobre la influencia de estos institutos en la opinión pública, véase FERNÁNDEZ SARASOLA, I.: «Voluntad general y representación en el constitucionalismo ius-racionalista», *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas* (Universidad Bolivariana de Medellín, Colombia), 105 (2006), pp. 255-282. La relación entre la opinión pública y los institutos representativos ha sido también subrayada por el profesor Javier Fernández Sebastián, quien ve en ambos elementos una relación de conflicto al tratar de ocupar un espacio simbólico semejante, a saber: la unificación de una sociedad heterogénea. FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, J.: «L'avènement de l'opinion publique et le problème de la représentation politique (France, Espagne, Royaume-Uni)», en FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, J., y CHASSIN, J. (coord.): *L'avènement de l'opinion publique. Europe et Amérique XVIII<sup>e</sup>-XIX<sup>e</sup> siècles, op. cit.*, pp. 227 y ss.

En efecto, el concepto de opinión pública que empezó a despegar en el siglo XIX se basaba en dos elementos necesarios: información y debate. En ambos, el cometido de las Cortes era mucho más destacado que el del poder ejecutivo, y ello en virtud de que aquellas, por su calidad de representantes, se consideraban más próximas a la sociedad. Los diputados liberales dejaron claro que el Parlamento era quien debía suministrar a los ciudadanos la información pertinente para que, a partir de ella, pudiese surgir el debate social del que emergería la opinión pública<sup>41</sup>. A tales efectos, las Cortes de Cádiz instauraron la publicidad de los debates parlamentarios<sup>42</sup>, aunque la práctica entre 1810 y 1813 fue por derroteros bien distintos, acudiéndose con relativa frecuencia a las Sesiones Secretas.

No obstante, el asambleísmo que caracterizó el régimen gaditano explica que muchos diputados no se contentasen con ver al Parlamento como un mero suministrador de información, y quisieran asignarle el cometido de dirigir la opinión pública e, incluso, interpretarla, hasta el punto de calificar como «opinión pública» sólo aquella que las Cortes considerasen como tal<sup>43</sup>. Es más, Argüelles llegó a definir la Diputación Permanente —apéndice de las Cortes durante sus recesos— como órgano encargado de formar el espíritu público y velar por la formación de una opinión pública favorable a la Constitución<sup>44</sup>.

El debate social se concebía, básicamente, como un debate entre individuos<sup>45</sup>, por cuanto la propia mentalidad liberal revolucionaria recelaba de los cuerpos intermedios. De hecho, la Constitu-

---

<sup>41</sup> Del Monte, *DS*, 150 (26 de enero de 1810, p. 585; Leiva, *DS*, 471 (17 de enero de 1812), p. 2645, y Ros, *DS*, 709 (25 de noviembre de 1812), p. 4021.

<sup>42</sup> Artículo 126 de la Constitución de 1812; Reglamento del Gobierno interior de las Cortes, de 1810 (cap. I, artículo 9). El destacado diputado liberal, José María Queipo de Llano (conde de Toreno) reseñaría años después que la publicidad de las sesiones era una de las grandes diferencias entre la Constitución de 1812 y el napoleónico Estatuto de Bayona de 1808 (cuyos artículos 80 y 81 proclamaban el secreto de las deliberaciones parlamentarias). TORENO, Conde de: *Historia del levantamiento, guerra y revolución de España*, Madrid, BAE, vol. LXIV, Atlas, 1953, p. 87.

<sup>43</sup> Zorraquín, *DS*, 362 (29 de septiembre de 1811), p. 1953; Leiva, *DS*, 471 (17 de enero de 1812), p. 2645; Torrero, *DS*, 581 (4 de junio de 1812), pp. 3145-3146, y Abargues, *DS*, 73 (18 de enero de 1814), p. 343, quien llega a proponer que las Cortes publiquen un periódico oficial para dirigir la opinión pública.

<sup>44</sup> Argüelles, *DS*, 370 (7 de octubre de 1811), p. 2013.

<sup>45</sup> Debate en el que en ocasiones se señalaba que los individuos estaban moral-

ción de 1812 no reconoció el derecho de reunión y asociación, de modo que no se consideraba que las agrupaciones de ciudadanos fuesen idóneas para alcanzar la opinión pública<sup>46</sup>. Ahora bien, tampoco existía unanimidad a la hora de determinar si todos los individuos eran, en esencia, capaces de participar en el debate público. El liberalismo más moderado, generalmente de corte anglófilo y más vinculado a planteamientos ilustrados, trataba de limitar a los sujetos con capacidad para ser agentes de la opinión pública, en tanto que el ala más radical optaba por una visión más popular y extensiva del concepto.

Ejemplo de la primera postura fue el poeta sevillano José María Blanco White, quien trató de poner coto a la fuerza arrolladora de la opinión pública. La identificación que de ella hacían algunos liberales con la voluntad general acababa conduciendo a planteamientos radicales, casi jacobinos, que anulaban cualquier disidencia. Así lo percibió Blanco White en una de sus disputas con el *Semanario Patriótico*, diario enseña del liberalismo francófilo que él mismo había editado antes de emigrar a Londres. El *Semanario Patriótico*, comentando el conflicto suscitado entre las Cortes y el obispo de Orense (a la sazón presidente del Consejo de Regencia y que se había negado a jurar la soberanía nacional), afirmaba que la opinión individual nunca podía imponerse a la opinión pública, a la par que identificaba la primera con «voluntad individual» y la segunda con «voluntad general»<sup>47</sup>.

Blanco rechazaba estas premisas. A su parecer, la situación era justamente antagónica de cuanto afirmaba el *Semanario Patriótico*: era la opinión pública la que no podía someter a la opinión particular, por cuanto entrañaría eliminar de plano la libertad subjetiva de expresarse. Cosa distinta es que aquella opinión pública, una vez convertida en ley (voluntad general) se impusiese por la fuerza del poder público, pero tal circunstancia no otorgaba una superioridad a la voluntad general sobre la individual<sup>48</sup>, sino que convertía el conflicto de voluntades en una mera cuestión de obediencia. De

---

mente obligados a participar, a efectos de ilustrar a la opinión pública. Véase *Diario Mercantil de Cádiz*, 22 de enero de 1811, p. 1.

<sup>46</sup> FERNÁNDEZ SARASOLA, I.: *Los partidos políticos en el pensamiento español. De la Ilustración a nuestros días*, Madrid, Marcial Pons Historia, 2008, pp. 35 y ss.

<sup>47</sup> *Semanario Patriótico*, 34 (29 de noviembre de 1810), pp. 34-35.

<sup>48</sup> *El Español*, 10 (30 de enero de 1811), pp. 295-297.

este modo, Blanco pretendía derruir dos premisas del liberalismo revolucionario: por una parte, consideraba que el carácter colectivo de la opinión «pública» y de la voluntad «general» no entrañaban, *per se*, un mayor raciocinio; por otra, esa opinión y voluntades colectivas tampoco podían destruir las opiniones y voluntades particulares, porque éstas derivaban del ejercicio de legítimos derechos civiles. En este punto, tenía que coincidir con alguien tan poco liberal como Inguanzo, cuando el cardenal afirmaba que, por más que dijeran e impusieran las Cortes, él siempre tendría una opinión particular que debía respetarse<sup>49</sup>.

Descontento con el rumbo cada vez más radical del régimen gaitano, y del protagonismo de los sectores más agitados del pueblo, Blanco White llegó a cuestionar incluso qué se identificaba con «opinión pública». Desde su perspectiva, ésta no se componía del «público clamoredador», dentro del que incluía a ociosos, parciales y escritores públicos irreflexivos<sup>50</sup>. Retomando planteamientos ilustrados, Blanco veía sólo a las voces más racionales y conspicuas capaces de producir la opinión pública.

El movimiento liberal más radical, por el contrario, entendió que todos los ciudadanos podían concurrir a la formación de la opinión pública, aunque acababan identificando ésta, exclusivamente, con la ideología revolucionaria patriótica. Los partícipes del proceso discursivo quedaban determinados, entonces, no tanto por razones instructivas, como ideológicas. De ahí que las voces disidentes no se considerasen auténtica opinión pública, sino «partidos» o «facciones», términos entonces empleados de forma peyorativa para referirse a las posturas que sólo perseguían la utilidad particular.

Habiéndose extendido la libertad de imprenta, el liberalismo radical entendía que cualquier sujeto podía exponer libremente su parecer, y la conjunción de ideas formaba finalmente la opinión pública. Ésta acababa adquiriendo todos los tintes que caracterizaban a la voluntad general, con la única diferencia de que, si ésta era producto de las Cortes, aquélla era resultado directo de la nación. En este sentido, Gonzalo Luna y Quintana definía la opinión pública como «ley menos solemne»<sup>51</sup>. De esta importante premisa derivaban dos posturas. La más generalizada entre el liberalismo era aque-

<sup>49</sup> Inguanzo, 18 de octubre de 1811.

<sup>50</sup> *El Español*, diciembre de 1813, p. 398.

<sup>51</sup> LUNA Y MONTEJO, G.: *Censura de las Cortes y derechos del pueblo español y*

lla que consideraba que entre opinión pública y voluntad nacional no podía haber conflicto, precisamente porque la segunda era «más solemne», era fruto de una depuración deliberativa que garantizaba su excelencia y la convertía en el verdadero sentir de la nación. Una segunda postura, liderada por un mayor jacobinismo, del que es por cierto exponente Luna y Quintana, pretendía que podía existir tal disociación, de modo que, en caso de conflicto, la opinión pública debía prevalecer, al ser el resultado directo de la sociedad<sup>52</sup>.

En todo caso, lo cierto es que, para la mayoría del liberalismo español, el concepto de opinión pública acabó adquiriendo un carácter cualitativo. Ya no era la mera suma de opiniones individuales, sino una opinión común, basada en el libre debate social propiciado sobre todo por la imprenta y, por ello, dotado una de una primaria racionalidad que luego acentuarían las Cortes con sus deliberaciones. De ahí que la opinión pública fuese poco a poco absorbiendo e identificándose con otros conceptos más dieciochescos, como el de felicidad general o pública<sup>53</sup>.

### *La opinión pública política: de la orientación de las Cortes a la censura del Ejecutivo*

Como instancia política y crítica, la opinión pública ponía sus ojos en los órganos estatales pero, tal y como he mencionado, no se dirigía a todos ellos por igual; no cumplía la misma función ante el Ejecutivo que ante el Legislativo. Las Cortes, en cuanto contribuían a formar la opinión pública y representaban al sujeto soberano, eran de algún modo partícipes de esa misma opinión pública, de modo que ésta se limitaba, en todo caso, a *orientar* sus decisio-

---

*de cada uno de los miembros que le componen con arreglo al Congreso Nacional y a los que le forman*, Cádiz, Imprenta de D. Manuel Quintana, 1811, pp. 25-26.

<sup>52</sup> Sobre el radicalismo de Gonzalo Luna y Quintana, y la posibilidad de controlar socialmente incluso la tarea de los diputados, véase GIL NOVALES, A.: «El liberalismo español como proceso histórico y estructura sociopolítica: orden constitucional, formaciones sociales y relaciones de poder», en VVAA: *1901-2001. Centenario de la información del Ateneo de Madrid sobre Oligarquía y Caciquismo*, Madrid, Editorial Fundamentos, 2003, p. 40. Véase ID.: «“Le défenseur radical des droits du peuple”», *Journal de Cadix*, 1813», *Annales Historiques de la Révolution Française*, 4 (1997), pp. 627 y ss.

<sup>53</sup> Pérez de Castro, *DS*, 372 (9 de octubre de 1811), p. 2031.

nes<sup>54</sup>. Por tal motivo, desplegaba, respecto del Parlamento, su dimensión positiva, de guía y orientación<sup>55</sup>. «Que dicte la ley la opinión pública —dictaminaba el Diario Mercantil de Cádiz—; que los diputados la consulten continuamente»<sup>56</sup>.

Tal y como he señalado, bajo la lógica liberal, una vez recibida la opinión pública (y por tanto social) por las Cortes, éstas se encargaban de someterla a un nuevo debate, ahora parlamentario, cuyo resultado habría de ser la definitiva expresión de la voluntad nacional en forma de ley. Así pues, en realidad la ley racional se alcanzaba a través del doble debate —social y parlamentario— en el que el intercambio recíproco de luces acababa por descubrir la voluntad de la nación. De ahí que, por ejemplo, Villanueva señalase que, una vez sujeta a decisión de las Cortes, la opinión se convertía en ley<sup>57</sup>.

Todos los institutos jurídicos que organizaban el proceso deliberativo de las Cortes se construían, por tanto, con el objetivo de alcanzar esa racionalidad. Así, las prerrogativas parlamentarias (inviolabilidad e inmunidad) permitían que los diputados no viesen limitada su capacidad de debatir. Del mismo modo, la escisión de las Cortes respecto del rey y sus agentes (incompatibilidad parlamentaria, causas de inelegibilidad, imposibilidad de que el rey y sus ministros asistiesen a las votaciones) trataba de impedir que el Ejecutivo (es decir, el Estado) interfiriese en las tareas discursivas, presionando a los diputados y alterando su independencia. Del mismo modo, la prohibición de mandato imperativo trataba de evitar que los diputados quedaran vinculados a opiniones parciales, como podían ser las de sus electores o las de los territorios que los habían designado. Si los diputados representaban a la nación en su conjunto, también debían atender a la opinión pública, y no a las

<sup>54</sup> Pérez de Castro, *DS*, 376 (13 de octubre de 1811), p. 2063.

<sup>55</sup> Lo mismo pensaba Blanco-White desde su atalaya londinense: «La elección de representantes no es medio suficiente para asegurar a la nación de que no se harán leyes directas contra ella. Sólo la libertad de imprenta puede lograr esto. Sólo por ella pueden saber los hombres buenos que se hallen en el cuerpo legislativo la opinión de la nación para que formen según ella las leyes, y los malos para que teman ir directamente en contra. Los debates del cuerpo legislativo deben dar tiempo a que la nación se imponga en lo que se trata». *El Español*, 8 (30 de noviembre de 1810), pp. 144-145.

<sup>56</sup> *Diario Mercantil de Cádiz*, 22 de enero de 1811, p. 3.

<sup>57</sup> *DS*, 381 (18 de octubre de 1811), p. 2104.

opiniones parciales. En definitiva, buena parte de los institutos jurídicos característicos del régimen representativo, y la interpretación rígida de la división de poderes, pueden leerse como contribuciones a favor de la opinión pública, ya que garantizaban la libertad de los representantes en el proceso discursivo para interpretarla y convertirla en voluntad general.

La vinculación del Ejecutivo con la opinión pública era bien distinta. Configurado como un poder subalterno de las Cortes, el Ejecutivo se veía constreñido por una opinión pública que actuaba para él, fundamentalmente, como *instancia crítica*<sup>58</sup>. El Ejecutivo debía llevar a efecto fielmente las disposiciones de las Cortes, y un desvío de su cometido no sólo le podría suponer una exigencia de responsabilidad penal por el Parlamento (acusando las Cortes y enjuiciando el Tribunal Supremo de Justicia), sino la reconvencción social, expresada a través de la opinión pública. Así pues, la opinión pública exigía a los secretarios del Despacho una responsabilidad difusa o «moral», según la terminología de la época, que les obligaba a dejar su cargo cuando, sin haber cometido una infracción normativa, había actuado incorrecta o políticamente<sup>59</sup>. De ahí que Argüelles sostuviese sin tapujos que los ministros no podrían sostenerse en su destino si tenían en contra a la opinión pública<sup>60</sup>. Todavía más contundente era Pérez de Castro cuando afirmaba que la censura manifestada por el «inco-rruptible tribunal de la opinión pública» precipitaba sin remedio al ministro incompetente<sup>61</sup>.

Este cometido crítico de la opinión pública también acabó siendo absorbido por las Cortes que, aun excepcionalmente, enjuiciaron a los ministros en términos políticos, formulando votos de reconvencción dirigidos a que los agentes ejecutivos dejasen su cargo. Esta nueva actividad de las Cortes —no reconocida constitucionalmente— resultaba perfectamente lógica si se recuerda que la Asamblea era la legítima intérprete de la opinión pública y que,

<sup>58</sup> Torrero, *DS*, 23 (17 de octubre de 1810), p. 49.

<sup>59</sup> *El Español*, 8 (30 de noviembre de 1810), p. 145. Sobre ello me extiendo en *Poder y libertad. Los orígenes de la responsabilidad del Ejecutivo en España (1808-1823)*, Madrid, CEPC, 2001, pp. 490 y ss.

<sup>60</sup> *DS*, 369 (6 de octubre de 1811), p. 2002, y 632 (14 de agosto de 1812), p. 3542.

<sup>61</sup> *DS*, 372 (9 de octubre de 1811), p. 2031. Véase también Toreno, *DS*, 632 (14 de agosto de 1812), p. 3548.



en cuanto representante de la nación, tenía una híbrida naturaleza de órgano del Estado pero, también, de institución de la Sociedad. De ahí que durante las Cortes de Cádiz, algunos diputados liberales tratasen de reconvenir a los secretarios del Despacho por conductas, que aunque no fuesen ilegales, resultaban inapropiadas. «Los hombres públicos —subrayaba el conde de Toreno— están sujetos a esta responsabilidad, que no tienen los otros ciudadanos»<sup>62</sup>. Y, a través de la prensa, Flórez Estrada insistía en que unos ministros poco idóneos para el cargo carecían de «fuerza moral» para gobernar si así lo decidían las Cortes<sup>63</sup>.

A pesar de que los liberales entendían mayormente que la facultad crítica de la opinión pública apuntaba ante todo al Ejecutivo, no faltaron también algunas referencias más genéricas, en virtud de las cuales ni el Parlamento se podía escapar al control de tan augusto tribunal. Ajenas a un control jurisdiccional, las Cortes quedaban, así, al menos sometidas a la supervisión directa de la sociedad. Tal fue la postura de Muñoz Torrero durante el debate sobre la libertad de imprenta. Acudiendo al ejemplo inglés, afirmaba que la nación gozaba del derecho irrenunciable a examinar la conducta de sus gobernantes —ya fuesen Ejecutivo o Legislativo— sin que la representación conferida a las Cortes debiera entenderse como concesión de una autoridad absoluta. También las Cortes podían tender a abusar del poder, y entonces sólo la opinión pública podría actuar como freno<sup>64</sup>.

Si Estados Unidos contaba ya con un sistema de *judicial review* que permitía el control jurisdiccional —y por tanto estatal— del Parlamento, en la España de las Cortes de Cádiz, la Asamblea legislativa sólo debía someterse al augusto tribunal de la opinión pública, es decir, a un ente social. Tal sometimiento era una forma de afirmar que ni las Cortes eran ilimitadas pero, al mismo tiempo, servía para garantizar que el límite al que se sujetaban no consistía en un control por parte de otro órgano estatal.

---

<sup>62</sup> DS, 460 (6 de enero de 1812), vol. IV, p. 2567. El subrayado es nuestro.

<sup>63</sup> *El Tribuno del Pueblo Español*, 11 (8 de diciembre de 1812), pp. 152-153.

<sup>64</sup> Muñoz Torrero, DS, 23 (17 de octubre de 1810), p. 49. El *Diario* contiene sólo un breve resumen de su intervención. Una síntesis más amplia la reprodujo *El Conciso*, 65 (22 de diciembre de 1810), pp. 5-7.

*La opinión pública a través de la imprenta y las peticiones a Cortes*

Huelga decir que, para los liberales de las Cortes de Cádiz, la libertad de imprenta era, una vez más, el mecanismo principal dirigido a formar la opinión pública y a expresarla. A ello conducía el que otras fórmulas participativas, como el derecho de asociación, no aparecían previstas en el texto constitucional, ni tampoco fueron objeto de regulación legal. «Mientras de la libertad de imprenta se habló mucho en la primera época constitucional —recordaba Alcalá Galiano—, en la de reunión apenas hubo quien pensase»<sup>65</sup>.

La relevancia de la imprenta —cuya fundamentación basaban algunos liberales en planteamientos iusracionales—<sup>66</sup> llevó a su inmediata regulación a través del Decreto IX, de 10 de noviembre de 1810, de Libertad política de imprenta, en vigor, pues, más de un año antes de aprobarse la Constitución de 1812<sup>67</sup>. En esta Constitución, por supuesto, también se recogió la libertad de imprenta (artículo 371), permitiendo a todos los españoles (por tanto no sólo a los ciudadanos) escribir y publicar «sus ideas políticas»<sup>68</sup>.

Un detenido análisis del artículo constitucional y del previo Decreto IX muestra cómo en Cádiz la ideología liberal todavía man-

---

<sup>65</sup> ALCALÁ GALIANO, A.: «Recuerdos de un anciano», en *Obras escogidas*, t. I, Madrid, BAE, vol. LXXXIII, Atlas, 1955, p. 149. Un breve análisis de la regulación normativa de los derechos de reunión y asociación en España en FLAQUER MONTEQUI, R.: «El derecho de asociación, reunión y manifestación», en FLAQUER MONTEQUI, R. (ed.), «Derechos y Constitución», *Ayer*, 33 (1999), pp. 155 y ss.

<sup>66</sup> «Es la libertad que recobra todo individuo de la sociedad para imprimir sin permiso de otro y libremente sus opiniones y pensamientos». *El Concisin Menor*, 30 (20 de octubre de 1810), p. 141.

<sup>67</sup> Fue luego adicionado por el Decreto CCLXIII, de 10 de junio de 1813, y complementado por el Decreto CCLXIV, de 10 de junio de 1813, de Reglamento de las Juntas de Censura.

<sup>68</sup> Sobre la libertad de imprenta en las Cortes gaditanas la bibliografía es muy abundante. Destaca la temprana y atinada obra de LA PARRA, E.: *La libertad de la prensa en las Cortes de Cádiz*, Valencia, Nau Llibres, 1984. Véanse igualmente FIES-TAS LOZA, A.: «La libertad de imprenta en las dos primeras etapas del liberalismo español», *Anuario de Historia del Derecho Español*, LIX (1989), pp. 351 y ss., y FERNÁNDEZ SEGADO, F.: «La libertad de imprenta en las Cortes de Cádiz», *Revista de Estudios Políticos*, 124 (2004), pp. 29 y ss. Sobre la libertad como medio para expresar la opinión pública véase FERNÁNDEZ SARASOLA, I.: «Opinión pública y libertades de expresión en el constitucionalismo español (1726-1845)», *Historia Constitucional*, 7 (2006), pp. 159 y ss. (<http://www.historiaconstitucional.com>).

tenía reminiscencias ilustradas. En efecto, siguiendo las premisas liberales, se atribuía a la libertad de imprenta un doble cometido, positivo y negativo, como mostraba el preámbulo del Decreto IX: «la facultad de los ciudadanos de publicar sus pensamientos e ideas políticas es, no sólo un freno a la arbitrariedad de los que gobiernan, sino un medio de ilustrar a la nación en general, y el único camino para llevar al conocimiento de la verdadera opinión pública». Sin embargo, es notable que todavía se mencionase la vocación «ilustradora» de la imprenta, hasta el punto de que el artículo 371 de la Constitución, donde se reconocía este derecho, se hallaba incardinado en el Título IX, De la instrucción pública<sup>69</sup>. Pero, trasladado al plano representativo, sucede algo parecido: aun cuando se reconocía el derecho de sufragio a los ciudadanos, el artículo 25.6 de la Constitución de Cádiz establecía que a partir del año 1830 sólo quienes supieran leer y escribir podrían adquirir la condición de ciudadano, instaurando, pues, un futuro sufragio capacitario. Por consiguiente, si la opinión pública se ligaba a la ilustración del individuo, también el derecho de voto quedaría vinculado a la educación. En todo caso, tampoco ha de perderse de vista que el texto gaditano no daba cobertura a la libertad de expresión, sino sólo a la que se manifestase de forma escrita y a la que, por lo mismo, se presumía más reflexiva y con mayor capacidad educadora.

De este modo, la imprenta asumía varios cometidos entrelazados para la opinión pública. Al instruir a los ciudadanos, contribuía a dar mayor criterio a las opiniones particulares (cometido instructivo); por otra parte, permitía un debate público y plural a través del cual la opinión pública cobraba forma (cometido deliberativo) y, en fin, permitía exteriorizar la opinión pública resultante (cometido político). No puede dejar de citarse cómo en 1808 circulaba un periódico con el llamativo nombre de *Almacén patriótico o colección de discursos propios para fijar la opinión pública acerca de los puntos de filosofía y política más interesantes de la actualidad*<sup>70</sup>. Otro diario, el célebre *Semanario Patriótico*, sostenía que la prensa era la encar-

<sup>69</sup> Triple carácter, pues, de la opinión pública que expresaba muy bien el diputado Pérez de Castro al afirmar que la opinión pública, apoyada en la libertad de imprenta («su fiel barómetro»), ilustraba, advertía y era freno de la arbitrariedad. Pérez de Castro, *DS*, 369 (6 de octubre de 1811), p. 1999.

<sup>70</sup> Publicado por un liberal radical, cual era Pedro Pascasio Fernández Sardino, Badajoz, Imprenta de D. Juan Patrón, 1808.

gada de «excitar, sostener y guiar la opinión pública»<sup>71</sup> y, en algún caso, se llegó incluso a insinuar la importancia de la veracidad informativa como medio para que la opinión pública no sufriese vaines frutos del desconcierto<sup>72</sup>. Nada más peligroso, decían otros diarios, que una opinión errada, contra la que nada valían las más conspicuas instituciones<sup>73</sup>.

Pero no todos estaban conformes con este protagonismo que cobraba la prensa en aras de formar la opinión pública. Así, cuando los periódicos liberales insistieron en que la opinión pública deseaba abolir la Inquisición, un comunicante de *El Censor General* reaccionó preguntándose retóricamente: «¿Quién os ha hecho [...] a los periodistas intérpretes o depositarios de la opinión pública?»<sup>74</sup>. Así como una «recta» opinión pública era beneficiosa para el país, una opinión errada lo precipitaría al abismo.

En realidad, el problema residía en el carácter etéreo de este concepto, susceptible de mil interpretaciones, un «órgano de Móstoles», como años más tarde diría Rico y Amat<sup>75</sup>. Incluso la prensa liberal debía admitir las dificultades de determinar cuál era la voz nacional que debía guiar al gobierno, como puso de manifiesto el diario *La Abeja Española* en un artículo dedicado a la opinión pública<sup>76</sup>.

Como instrumento para canalizar la voz social bien puede decirse que el uso de la imprenta suponía introducir una suerte de cauce participativo que ampliaba los derechos políticos, a la sazón reducidos a los ciudadanos. Bien entendido que la libertad de imprenta no se consideraba en sí misma como un derecho político, pero servía al menos para dar cuerpo y exteriorizar una «voluntad social» que las Cortes debían interpretar y convertir en ley, y que el Ejecutivo debía ver siempre como una «espada de Damocles» social capaz de desautorizar sus actos. Así pues, aun sin ser un derecho político, sí podía tener una dimensión política, y por tal razón

---

<sup>71</sup> *Semanario Patriótico*, 1 de septiembre de 1808, p. 3. Véase igualmente *El Conciso*, 22 (4 de octubre de 1810), p. 107.

<sup>72</sup> *El observador político y militar de España*, 1 de julio de 1809, p. 7.

<sup>73</sup> *El Censor General*, 4 de septiembre de 1811, p. 34.

<sup>74</sup> *El Censor General*, 25 (15 de octubre de 1811), p. 220. Véase también la «protesta comunicada» a *El Censor General*, 8 (25 de septiembre de 1811), p. 130.

<sup>75</sup> RICO Y AMAT, J.: *Diccionario de los políticos* (1855), Madrid, Narcea, 1976, p. 270.

<sup>76</sup> *La Abeja Española*, 52 (2 de noviembre de 1812), pp. 17-19.

durante el régimen de Cádiz se utilizaba el término de «libertad política de imprenta»<sup>77</sup>.

Ahora bien, el liberalismo gaditano no reconoció un derecho absoluto a la libertad de imprenta, sino que la sujetó a dos tipos de límites: los derivados de la colisión con otros derechos individuales, y los procedentes de principios estructuradores del Estado. En efecto, la libertad de imprenta, en primer lugar, no era compatible con «libelos infamatorios» ni «escritos calumniosos», por cuanto supondrían una violación del derecho al honor. Pero, además, la confesionalidad del Estado y la consideración de la Constitución como norma expresiva de la voluntad soberana también actuaban de límites. El relativo a la confesionalidad estatal puede considerarse como un límite relativo, cuya operatividad venía determinada por la obligación de que todos los textos sobre materias religiosas se sujetasen a censura previa por parte de Ordinarios eclesiásticos, en franca contradicción con la idea de ausencia de censura previa que sostenían los propios liberales. El límite derivado de la naturaleza constitucional era, sin embargo, absoluto. Como afirmaban Villanueva, Argüelles o Guridi y Alcocer, lo que figuraba en la Constitución se había convertido en voluntad nacional y, por tanto, no era opinable<sup>78</sup>. Por tal motivo, cualquier opúsculo considerado como subversivo de la Constitución se reputaba como ilegal, e incurría en un delito político de imprenta.

El examen de estas infracciones correspondía a las Juntas de Censura. El Decreto IX preveía la existencia de una Junta Suprema de Censura, integrada por nueve individuos elegidos por las Cortes<sup>79</sup>, y de Juntas de Censura Provinciales, constituidas por cinco

---

<sup>77</sup> Una redacción, por cierto, que sometería a crítica años más tarde Ramón Salas, al considerar que la literalidad parecía excluir el derecho a publicar obras relativas a otras materias. Véase *Lecciones de Derecho Público Constitucional (1821)*, Madrid, CEC, 1982, pp. 311-312.

<sup>78</sup> Villanueva, *DS*, 379 (16 de octubre de 1811), p. 2093, y 381 (18 de octubre de 1811), p. 2104; García Herrerros, *ibid.*, p. 2107; Aner, *ibid.*, p. 2108; Argüelles, *ibid.*, pp. 2109-2109, y Guridi y Alcocer, 522 (16 de marzo de 1812), p. 2924.

<sup>79</sup> Evidentemente, esto impedía que la libertad de imprenta pudiese constituir una instancia crítica de las Cortes, puesto que la Asamblea se aseguraba el control de la Junta Suprema de Censura. Así lo observó Blanco-White: «Una de las razones más fuertes que se dieron [a favor de la libertad de imprenta] fue que la opinión pública era el único contrapeso del poder de las Cortes. Yo desafío a que me demuestren que la opinión pública tenga fuerza alguna sobre ellas, estando sujeta al tribunal de los nueve. La opinión pública está dependiente de este corto número

sujetos designados a propuesta de la Junta Suprema. En una Constitución en la que faltaba uno de los elementos más valorados de Inglaterra, la institución del jurado, se trató de ver precisamente a estas Juntas como una suerte de jurados. Sin embargo, la confesionalidad del Estado seguía incidiendo en la composición de este órgano, por cuanto parte de sus miembros debían pertenecer necesariamente al estamento clerical.

Aparte de la imprenta, sin duda el medio más importante para expresar la opinión pública, los liberales defendieron también otro cauce: las quejas y peticiones dirigidas a las Cortes. Ni la Constitución de 1812 ni los Decretos aprobados por las Cortes reconocieron un derecho general de petición, pero al menos sí preveían la posibilidad de que los ciudadanos se dirigieran al Parlamento para hacerle partícipe de quejas por infracciones constitucionales. Con un articulado constitucional tan amplio, ello suponía una carta en blanco para que los ciudadanos acosasen al Parlamento con continuas reclamaciones. Hasta tal punto, que las Cortes constituyentes se acabaron ocupando de toda suerte de cuestiones incidentales, lo que suscitó las críticas de quienes consideraban que estaban actuando más como instancia administrativa y judicial que como órgano legislativo. Pero, a los efectos que aquí interesa, conviene señalar que esas mismas quejas se consideraban, una vez más, como expresivas de la opinión pública. No tenían la virtualidad de la imprenta para instruir al pueblo, ni entrañaban un debate público, pero sí, al menos servían para expresar el sentir general de la nación.

---

de hombres y de los cinco jueces de cada provincia; aquéllos, hechura de las Cortes, y estos, hechuras de las hechuras [...] El poder de la imprenta intérprete de la opinión pública es el contrapeso del poder de las Cortes, como el de éstas debe serlo el Ejecutivo, y tan absurdo es que las Cortes nombren los árbitros de la imprenta, como que el poder ejecutivo nombrase los individuos del legislativo». Blanco-White proponía, entonces, que los miembros de estas juntas fuesen designados por el pueblo directamente. *El Español*, 9 (30 de diciembre de 1810), pp. 221-224.