

LA LIBERTAD DE IMPRENTA EN LAS CORTES DE CÁDIZ

Por FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO

SUMARIO (*)

1. LA MENTALIDAD ILUSTRADA Y LA REIVINDICACIÓN DE LA LIBERTAD DE IMPRENTA. 2. EL PROCESO HACIA LA LEGALIZACIÓN DE LA LIBERTAD DE IMPRENTA. 3. LA LEGALIZACIÓN DE LA LIBERTAD DE IMPRENTA: EL DECRETO IX, DE 10 DE NOVIEMBRE DE 1810: A) *La génesis del Decreto*. B) *Su contenido normativo*. 4. LA LIBERTAD DE IMPRENTA EN LA CONSTITUCIÓN.

1. LA MENTALIDAD ILUSTRADA Y LA REIVINDICACIÓN DE LA LIBERTAD DE IMPRENTA

1. El pensamiento ilustrado de la segunda mitad del siglo XVIII nos ofrece las semillas que van a germinar en una cada vez más arraigada convicción favorable a la libertad de imprenta. La necesidad de hombres cultos que iluminen con las luces de la razón (1) la ignorancia de la mayoría a fin de poder hacer frente a la superstición y al fanatismo, en definitiva, la lucha de la luz contra las tinieblas, tan reivindicada por el pensamiento ilustrado, va a incorporarse al ideario liberal, posiblemente con una vertiente más politizada que, entre otros aspectos, tendrá su reflejo en el valor político instrumental que los liberales otorgarán a la libertad de imprenta.

(*) Ponencia presentada al I Simposio Internacional sobre «La Constitución de Cádiz de 1812», organizado por la Unión Latina. Cádiz, abril de 2002.

(1) La filosofía de las Luces, como advierte CASSIRER, se apropiará del lema de la filosofía de Descartes de la superioridad de la razón, porque la razón es la que posee los derechos de primogenitura; es superior por la edad a toda opinión y prejuicio que no han hecho sino oscurecerla en el curso de los siglos. ERNST CASSIRER: «La Filosofía de la Ilustración», 3.^a reimpr., de la 3.^a ed. española., FCE, México, 1984, pág. 261.

Buen ejemplo de esta visión la encontramos en las líneas que a continuación transcribimos del «Semanario Patriótico», sin duda alguna el más conocido de los periódicos de la época, cuyas primeras etapas, como señala *Artola* (2), constituyen la expresión doctrinal, clara y continuada, del ideario revolucionario:

«El fundamento principal de este poder (absoluto) tan repugnante a la naturaleza, tan contrario al interés general de la nación y al particular de los individuos, consiste en la ignorancia. La ignorancia embrutece a los pueblos y los hace tener por derecho la usurpación y por deber la servidumbre. Así es que nada temen tanto los tiranos como la ilustración y se contemplan tan feos que quieren siempre rodearse de tinieblas» (3).

Este sentir ilustrado encaminado a expandir los conocimientos útiles a la sociedad y a extender la educación, junto a la nueva situación política planteada tras la invasión francesa, explican la multiplicación de manifestaciones que en estos años se producen en favor de la libertad de imprenta. Como recuerda *La Parra* (4), unas veces consisten en proyectos o peticiones dirigidas a las nuevas autoridades (tal es el caso de los escritos de Flórez Estrada, Calvo de Rozas, Isidoro Morales, Antillón...); otras son llamamientos a la opinión pública realizados mediante folletos o a través de la prensa periódica, algunos de cuyos representantes, como «*El Conciso*» o «*El Semanario Patriótico*», llevarán a cabo, particularmente durante el año 1810, una auténtica campaña propagandística en favor de la prensa libre.

II. Las nuevas ideas políticas, transidas de un racionalismo que pone el acento en lo material a la par que progresivamente se despreocupa por lo sobrenatural (5), propiciarán la crítica social y política. Y como

(2) MIGUEL ARTOLA: «Los Orígenes de la España Contemporánea», Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1959, pág. 250.

(3) *Semanario Patriótico*, núm. 9, 27 de octubre de 1808.

(4) EMILIO LA PARRA LÓPEZ: «La libertad de prensa en las Cortes de Cádiz», Nau Llibres, Valencia, 1984, pág. 22.

(5) Cuando se intenta una caracterización general de la Ilustración, como señala CASSIRER, nada parece más seguro que considerar la actitud crítica y escéptica frente a la religión como una de sus determinaciones esenciales. Bien es verdad que, como el mismo autor matiza (ERNST CASSIRER: «La Filosofía...», *op. cit.*, pág. 156), si tratamos de verificar esta opinión a la luz de los hechos históricos concretos, tropezamos, por lo menos en lo que se refiere a la Ilustración alemana y a la inglesa, con las reservas y limitaciones más fuertes, aunque aquella caracterización convenga muy especialmente a la filosofía francesa del siglo XVIII (recordemos la repetida consigna de Voltaire: *écrasez l'infâme*). La conclusión del propio autor parece situarse más en la primera que en la segunda dirección, al entender que es dudoso que pueda considerarse al siglo de las Luces como fundamentalmente irreligioso y enemigo de la fé (*Ibidem*, pág. 157). Por lo que a España se refiere, parece fuera de toda duda que ciertos

bien dice *Sánchez Agesta* (6), de la crítica a la libertad de discusión no había más que un paso; de la discusión a la libertad de imprenta, otro aún más breve.

Entre quienes pueden considerarse en sintonía con esta mentalidad ilustrada va a sobresalir en la defensa de la libertad de imprenta Álvaro Flórez Estrada. Asturiano afincado en Sevilla en 1809, publicará en esta ciudad dos escritos fundamentales: sus «Reflexiones sobre la libertad de imprenta» y su «Proyecto de Constitución para la nación española». Como recuerda *Moreno Alonso* (7), Flórez Estrada es de los que creía con radicalismo que «todos los males de la sociedad provienen únicamente de la ignorancia y del error», y que el hombre no es injusto sino porque es tímido e ignorante. A su modo de ver, la libertad de imprenta es el único medio por el que los hombres pueden recibir la educación «conveniente» en un país donde no les está permitido «oír ni decir, leer ni escribir lo que se siente». Para Flórez Estrada, sin la libertad de imprenta «de nada aprovecharía la instrucción, aún cuando la pudiésemos adquirir».

El ideario de Flórez Estrada perduraría inmutable a lo largo del tiempo, como muestra fehacientemente el que ha sido considerado (8) su folleto político más vigoroso, la «Representación hecha a S.M.C. el Señor don Fernando VII en defensa de las Cortes». En la Carta aneja a la «Representación», *Flórez Estrada* es rotundo en sus ideas: «La imprenta —afirma— es un órgano por cuyo medio se hacen escuchar los hombres sabios e imparciales de todos los países y por él se consigue conocer perfectamente cuál es la verdad» (9).

En esta misma dirección vendría a desempeñar un rol igualmente notable un cualificado y apasionado testigo inglés de la España de aquellos años: lord Holland, de quien Quintana escribió que cuando estuvo en Sevilla en

sectores del pensamiento ilustrado no se desviaron de la fe. Una explicación a este hecho puede encontrarse en que la mentalidad ilustrada propia de la burguesía europea arraigó en nuestro país en sectores sociales al margen de esa clase, por lo demás casi inexistente en esa época, y entre ellos, eclesiásticos y algunos ámbitos de la pequeña nobleza. Y quizá esta circunstancia explique que la enorme mayoría de solicitudes en favor de la libertad de imprenta reconozca, como constata LA PARRA («La libertad de prensa...», *op. cit.*, pág. 22), que en los temas religiosos debe existir una limitación a esa libertad.

(6) LUIS SÁNCHEZ AGESTA: «El pensamiento político del despotismo ilustrado», Universidad de Sevilla, Sevilla, 1979, pág. 230.

(7) MANUEL MORENO ALONSO: «La generación española de 1808», Alianza Editorial, Madrid, 1989, pág. 252.

(8) MANUEL JESÚS GONZÁLEZ, en su «Estudio preliminar» a la obra de ÁLVARO FLÓREZ ESTRADA: «Escritos Políticos», Junta General del Principado de Asturias (Colección Clásicos Asturianos del Pensamiento Político), Oviedo, 1994, pág. LVI.

(9) ÁLVARO FLÓREZ ESTRADA: «Escritos Políticos», *op. cit.*, pág. 30.

1809, ejerció verdaderamente una influencia fundamental (10). Sus consejos para las futuras Cortes partían de la consideración de que «sin entera libertad de la imprenta, o un congreso numeroso de diputados cuyas discusiones sean públicas, no tienen las quejas del pueblo ni la ambición de los turbulentos, otro desahogo sino en alborotos y en excesos».

Quizá fuera Jovellanos la persona con la que lord Holland mantendría una más extensa correspondencia. El ilustre político asturiano representa, como señala *Sánchez Agesta* (11), el espíritu de reforma económica y pedagógica del siglo XVIII frente al nuevo racionalismo, teñido de un impulso romántico, que simbolizará el liberalismo reformista. Una de las cuestiones en que se va a condensar el enfrentamiento entre estas dos posturas será la libertad de imprenta. Más aún, es en la libertad de imprenta donde, a juicio del precedente autor (12), se destaca en un claroscuro más hiriente el contraste entre las dos generaciones (la de los próceres de la Ilustración como Jovellanos y la de los jóvenes que llegan a Cádiz con lecturas apresuradas de Rousseau, Montesquieu y Mably). Ante todo, creemos que habría que precisar que los liberales doceañistas gaditanos no sólo estarán influidos por la lectura de los autores franceses de la segunda mitad del XVIII; junto a ese influjo, será notable la influencia inglesa y del sistema inglés (13). Por lo demás, frente a lo afirmado por *Sánchez Agesta*, no creemos que ese contraste sea tan llamativo en el caso de Jovellanos, por lo menos en relación con la cuestión que nos ocupa, la libertad de imprenta.

En su «Memoria en defensa de la Junta Central», recuerda *Jovellanos* (14) el examen por la Junta de una proposición del vocal don Lorenzo Calvo de Rozas, en orden a que se declarase la libertad de imprenta. Consultada al efecto la Junta de Instrucción Pública que el propio Jovellanos presidía, «tratóse el punto con mucha reflexión en varias de sus sesiones»; se procedió a leer en ella una elocuente Memoria, sosteniendo la libertad de imprenta, por parte del canónigo don José Isidoro Morales, y tras pasarse a votación, la mayoría fue favorable a aquella libertad, acordando que la Memoria de Morales (que de-

(10) Cfr. al efecto, MANUEL MORENO ALONSO: «Sugerencias inglesas para unas Cortes españolas», en JUAN CANO BUESO (ed.), «Materiales para el estudio de la Constitución de 1812», Parlamento de Andalucía, Editorial Tecnos, Madrid, 1989, págs. 499 y ss. Asimismo, del propio autor, «Lord Holland y los orígenes del liberalismo español», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 36 (nueva época), noviembre-diciembre 1983, págs. 181 y ss.

(11) LUIS SÁNCHEZ AGESTA: «El pensamiento político...», *op. cit.*, págs. 221-222.

(12) *Ibidem*, pág. 229.

(13) Cfr. MANUEL MORENO ALONSO: «Sugerencias inglesas...», *op. cit.*

(14) GASPAR MELCHOR DE JOVELLANOS: «Memoria en defensa de la Junta Central», tomo I (Memoria), Junta General del Principado de Asturias (Colección Clásicos Asturianos del Pensamiento Político), Oviedo, 1992, pág. 209.

fendía la supresión de la censura previa para todos los escritos, excepto en los relativos a cuestiones religiosas, para los que entendía necesaria la autorización previa de los Obispos de cada diócesis) se imprimiese y sirviese de respuesta a la consulta pedida por la Comisión de Cortes.

Al hilo de esta incidencia, *Jovellanos* (15) considera de su deber «indicar lo que sobre esta grave materia se había conferido y pensado en nuestras sesiones», y a tal efecto recuerda que no había entre los miembros de la Junta «quien no estuviese penetrado de la excelencia y necesidad de esta nueva ley (la que habría de ser ley de imprenta), pero no tanto de su conveniencia momentánea». *Jovellanos* revela que era opinión común que la Junta Central no tenía suficiente autoridad para establecer tal norma, ya que no representaba a la nación, sino al soberano, por lo que no debía aprobar otras leyes que las que fueren necesarias para la defensa y seguridad nacional. Y desde esta óptica, entiende que «la libertad de escribir sobre materias políticas» no se puede considerar necesaria por cuanto, aunque sujeta a ciertas formalidades, existe de hecho (16).

Por último, *Jovellanos* se decanta inequívocamente partidario de que la libertad de imprenta se establezca con ocasión de la aprobación de la Constitución y no precediendo a ésta (17), en contra de lo que los liberales consideraban poco menos que inexcusable, como subrayaría *Argüelles*, para quien «cualesquiera que fueran las reformas que se propusiesen hacer las Cortes, la libertad de la imprenta debía precederlas», lo que venía a justificar en la consideración de que un cuerpo representativo sin el apoyo y guía de la opinión pública, pronto se hallaría aislado (18).

(15) *Ibidem*, págs. 209-210.

(16) Abundará *Jovellanos* en esta idea en una carta escrita a Lord Holland a fines del año 1809, cuando le dice, por ejemplo, que aunque no hay libertad legal de prensa, su existencia en la práctica es un hecho, hasta el punto de que «los periódicos se cruzan y todo el mundo los deja discurrir». Carta a Lord Holland, fechada en Sevilla el 6 de diciembre de 1809. Cit. por MANUEL MORENO ALONSO: «Lord Holland y los orígenes...», *op. cit.*, pág. 205.

(17) «Opinábamos algunos —recuerda *Jovellanos* ("Memoria en defensa..."), *op. cit.*, tomo I, pág. 210— que la libertad de imprenta nunca sería más útil ni menos peligrosa que cuando se estableciese para apoyo y defensa de una buena constitución, y por consiguiente, que no debía preceder, sino acompañar, a la reforma de la nuestra, como uno de sus principales apoyos. Porque siendo tan peligroso el abuso como provechoso el buen uso de esta libertad, y siendo mayor aquel peligro en sus principios (...), la sana razón y la sana política aconsejaban que no se anticipase este peligro en una época en que las asechanzas de los enemigos exteriores y de los agitadores y ambiciosos internos, fomentando el hervor de las pasiones, podían extraviar las opiniones y las ideas, y exaltar en demasía los sentimientos del público».

(18) AGUSTÍN DE ARGÜELLES: «Examen Histórico de la Reforma Constitucional de España», Junta General del Principado de Asturias (Colección Clásicos Asturianos del Pensamiento Político), tomo I, Oviedo, 1999, págs. 220-221.

Jovellanos sería coherente con su idea fundamental. Encargado junto a Martín de Garay de la redacción de un Proyecto de Reglamento y Juramento para la Suprema Regencia (19), el 29 de enero de 1810 suscribían ambos políticos ese Proyecto cuyo artículo 19 disponía: «La Regencia propondrá necesariamente a las Cortes una ley fundamental, que proteja y asegure la libertad de la imprenta, y entretanto protegerá de hecho esta libertad, como uno de los medios más convenientes no sólo para difundir la ilustración general, sino también para conservar la libertad civil y política de los ciudadanos».

La actitud de Jovellanos, desde luego, está repleta de recelos y vacilaciones en relación con la libertad de imprenta, si bien el prócer asturiano, a diferencia por ejemplo de Floridablanca, no se opondría finalmente a ella, optando por retardarla con base, formalmente, a que fuera el órgano que representara a la nación quien aprobara la correspondiente ley, si bien, en el fondo, ese deseo de retardamiento quizá respondiera a una de sus más íntimas convicciones: que el ejercicio moderado por el pueblo de sus derechos requería, con carácter previo, de la educación del propio pueblo.

No podemos terminar sin anticipar una idea sobre la que volveremos más adelante: el debate sobre la libertad de imprenta no sólo va a mostrar la contraposición entre dos posiciones ideológicas divergentes, sino que va a venir estrechamente conectado con las diversas tomas de postura acerca de la fe religiosa, lo que revestirá esta discusión de unos matices muy particulares.

2. EL PROCESO HACIA LA LEGALIZACIÓN DE LA LIBERTAD DE IMPRENTA

I. El 8 de julio de 1502, los Reyes Católicos enviaban una carta a los impresores y libreros del Reino en la que se les comunicaba el establecimiento de un régimen de censura previa respecto de todo libro, folleto u hoja. Esa censura sería ejercida por un comité con presencia predominante de la jerarquía eclesiástica. La no sujeción a la censura previa desencadenaba graves sanciones para el editor: multa, pérdida de la obra e inhabilitación para el ejercicio del oficio. Ello vendría a suponer el dominio de la Inquisición sobre el medio escrito que, como afirma *Valls* (20), no tendría fisuras.

(19) Puede verse el texto en GASPARD M. DE JOVELLANOS: «Memoria en defensa...», *op. cit.*, tomo II, págs. 147-151. También en MANUEL FERNÁNDEZ MARTÍN: «Derecho Parlamentario Español», tomo I, Congreso de los Diputados, Madrid, 1992, págs. 610-614.

(20) JOSEP-FRANCESC VALLS: «Prensa y burguesía en el XIX español», *Anthropos*, Barcelona, 1988, pág. 71.

Una Cédula de Carlos III abundaría en el tema al disponer que el juez de imprentas debía cortar «cualquier expresión torpe o sátira contra personas e instituciones».

En 1789, Floridablanca recurrirá al rígido control de la Inquisición a fin de impermeabilizar el país frente al ideario revolucionario francés. En esta dirección, un Decreto de 24 de febrero de 1791 prohibiría todo tipo de publicaciones, excepción hecha del Diario de Madrid.

El 3 de mayo de 1805 una nueva Cédula que, con las interrupciones de los períodos liberales, estará en vigor hasta la muerte de Fernando VII, creará el llamado «Juzgado de Imprenta», órgano llamado a realizar desde una supuesta, aunque no real, situación de independencia frente al Rey, la supervisión o censura previa por intermedio de unos censores.

El 27 de marzo de 1808, poco después de los sucesos de Aranjuez que acaban con Godoy, Fernando VII suprimió el Juzgado de Imprenta, encomendando al Consejo de Castilla la concesión de licencias, circunstancia que se atribuyó al hecho de que el Juzgado era instrumentalizado por protegidos de Godoy.

Tras el levantamiento del 2 de mayo, aunque teóricamente subsistiera la censura previa, de hecho, la misma dejó de regir, de un lado, por la opción en favor de la libertad de imprenta por parte de los franceses, de lo que constituye una prueba, ciertamente relativa, el art.º 145 de la Carta de Bayona de 6 de julio de 1808, precepto que disponía que dos años después de haberse ejecutado enteramente la Constitución, se establecería la libertad de imprenta, a efectos de cuya organización se había de publicar una ley hecha en Cortes, norma que, como señalara *Sanz Cid* (21), no aparecería sino hasta el tercer (y definitivo) Proyecto de Constitución, y de otro lado, y de modo muy particular, por el hecho de que, como advierte *Artola* (22), la eliminación en mayo de 1808 de las autoridades tradicionales tuvo como relevante consecuencia el establecimiento de una libertad de expresión prácticamente ilimitada por cuanto no hay noticia de que se practicase ningún tipo de control sobre la multitud de periódicos y folletos que se publicaron.

Ciertamente, la expulsión de los franceses de Madrid tras la batalla de Bailén supondrá, por lo menos formalmente, el retorno a la censura ejercida por el Consejo de Castilla (23), pero la sujeción de las legítimas autoridades

(21) CARLOS SANZ CID: «La Constitución de Bayona», Editorial Reus, Madrid, 1922, pág. 307.

(22) MIGUEL ARTOLA: «Antiguo Régimen y revolución liberal», Editorial Ariel, Barcelona, 1978, págs. 164-165.

(23) Bien significativa de ello es, por ejemplo, una Orden de 30 de septiembre de 1808 en la que el conde de Floridablanca, Presidente interino de la Junta Central, insta al Duque del

a las Juntas revolucionarias (24) y la conciencia de los liberales acerca de la «importancia táctica» de la libertad de imprenta (25), conducirán de modo irreversible a la más plena libertad de imprenta (26).

En último término, la presencia de innumerables periódicos y folletos es bien reveladora del fervor patriótico del momento y de cómo los impresos, como bien se ha dicho (27), son el camino que conduce a la manifestación del entusiasmo nacional. Bien significativa es, a tal efecto, la opinión de *Alcalá Galiano* (28): «Entretanto, casi quedó establecida, bien que por plazo breve, la libertad de imprenta. Bien es cierto que el Consejo, nada amigo de ella, trató de ponerle impedimento; pero en algún tiempo no lo consiguió aunque lo mandase. Había censores, pero o no ejercían la censura, o no se hacía caso de ella, ni se necesitaba».

II. El tema de la libertad de imprenta encontró en Calvo de Rozas a uno de sus más ardientes defensores. Ya nos referimos con anterioridad a su proposición dirigida a la Junta Central encaminada a la legalización de esta libertad, propuesta que reiteraría en septiembre de 1809 en Sevilla. El aragonés fundamentaría su proposición en la naturaleza de auténtico derecho del ciudadano que presenta esta libertad: «el derecho que como hombre y como miembro de la ciudad tiene de pensar y de escribir de modo que no hiera los derechos de otro individuo o de otro miembro de la ciudad misma», reflexión que parece claramente inspirada por la Decla-

Infantado, Presidente del Consejo de Castilla, a que el Consejo cuide de la más estricta observancia de las leyes establecidas en materia de imprenta, lo que era tanto como instar a la aplicación de la censura previa. Puede verse esta Orden en MANUEL FERNÁNDEZ MARTÍN: «Derecho Parlamentario Español», op. cit., tomo 1, págs. 384-385.

(24) Curioso es el Reglamento para las Juntas Provinciales elaborado por la Junta Central el 1 de enero de 1809 prohibía el libre uso de la imprenta. Sin embargo, parece claro que esta medida fue ignorada e inaplicada. Bien significativa a este respecto es la representación de la Junta de Sevilla, de 18 de enero, a la que alude ARTOLA («Los Orígenes...», *op. cit.*, pág. 244), en la que la Junta sevillana pedirá, como modificación necesaria del Reglamento de las Juntas provinciales, «que los jueces de imprenta no se mezclen ni intervengan en lo que las Juntas impriman relativo a sus atribuciones».

(25) MARÍA CRUZ SEOANE: «El primer lenguaje constitucional español» (Las Cortes de Cádiz), Editorial Moneda y Crédito, Madrid, 1968, pág. 141.

(26) Es ésta una opinión prácticamente unánime. Así, para VALLS, al producirse el levantamiento queda implantada tácitamente la libertad de imprenta. JOSEPH-FRANCESS VALLS: «Prensa y burguesía...», *op. cit.*, pág. 72. En análogo sentido, MANUEL MORENO ALONSO: «La generación española de 1808», *op. cit.*, págs. 218-219.

(27) DARDO PÉREZ GUILHOU: «La opinión pública española y las Cortes de Cádiz frente a la emancipación hispanoamericana (1808-1814)», Academia Nacional de la Historia, Buenos Aires, 1981, pág. 37.

(28) ANTONIO ALCALÁ GALIANO: «Recuerdos de un anciano», Librería de la Vda. de Hernández, Madrid, 1890, pág. 37.

ración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 26 de agosto de 1789 (29).

A la Comisión de Cortes dirigiría *Flórez Estrada* las «Reflexiones sobre la libertad de imprenta» en un momento precedente ya citadas. Debatidas en la Junta de Instrucción pública, como ya se dijo, la cuestión dio origen a un dictamen al que acompañaba un proyecto de reglamento cuyo primer artículo disponía: «La imprenta se declara libre de toda previa licencia, revisión o aprobación de cualquiera autoridad, sin excepción, quedando el autor y el impresor responsables a la ley de cualquier abuso que hagan de ella». El artículo 6.º, a su vez, creaba un tribunal, junta o comisión (pues no se precisaba qué tipo de órgano había de ser), llamado «Nacional de la libertad de imprenta», a cuyo cuidado se encomendaba tanto la protección de tal libertad como la denuncia de las infracciones.

La Junta Central, en último término, declinó la propuesta, imposibilitando así la normación de una situación de libertad hasta ese momento puramente fáctica.

En otro momento, recordado *por Jovellanos* (30), el conde de Florida-Blanca, que «miraba con desagrado y susto esta libertad», propuso y presentó a la Junta Central un proyecto de decreto encaminado, siempre según *Jovellanos*, no a poner nuevos límites a la libertad de escribir, sino a «contenerla en los que le estaban señalados por nuestras leyes». La Junta aprobó el proyecto, expidiéndose de conformidad con el mismo el correspondiente decreto, «cuya publicación se hizo más desagradable por la inoportuna exposición de su preámbulo que por su disposición preceptiva, reducida a encargar al Consejo la observancia de las leyes del Reino relativas a esta materia».

La Junta Central, como de nuevo recuerda *Jovellanos*, lejos de promover la ejecución del decreto, «no sólo dejó correr cuanto se imprimía por todas partes, sino que por sus Decretos de 22 de mayo y 15 de junio de 1809 convidó a los cuerpos públicos y sabios de la nación, para que dirigiesen al gobierno sus pensamientos acerca de todos los puntos de reforma y mejoras que conviniese proponer a su primer congreso».

Habría que recordar, finalmente, el ya mencionado Proyecto de Reglamento y Juramento para la Suprema Regencia y la disposición que acogía en

(29) A tenor del artículo 11 de la Declaración: «La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la Loi».

(30) GASPARD M. DE JOVELLANOS: «Memoria en defensa...», *op. cit.*, tomo I, págs. 212-213.

su artículo 19, encaminada a instar a la Regencia a proponer a las Cortes la aprobación de una ley de protección de la libertad de imprenta.

En definitiva, si con anterioridad al levantamiento de mayo de 1808 la prensa siempre estuvo controlada no sólo por la censura que impusiera Godoy para neutralizar las críticas que sus actos provocaban, sino también por la Inquisición, que en muchas ocasiones proyectó su actuación con visos claramente políticos, el levantamiento contra los franceses condujo a una situación de libertad «*de facto*» que propició no sólo la aparición de cientos de periódicos (31) y miles de folletos (32), sino, asimismo, como subraya Solís (33), un notable cambio de orientación del periodismo, pues si el anterior a las Cortes de Cádiz tenía un evidente matiz literario, el propiciado por la libertad de imprenta y por los nuevos aires políticos del liberalismo que soplaban por España, vendrá insuflado por una orientación decididamente política que propiciará la conversión de la prensa en el «cuarto poder» y la conversión de la anterior concepción del periodismo en pura arqueología, cambio de orientación que el propio Solís considera que se inicia con la aparición, en 1810, de «*El Conciso*», un periódico liberal de enorme éxito en Cádiz que inició su andadura pocos días después de que comenzaran sus tareas las Cortes (34).

3. LA LEGALIZACIÓN DE LA LIBERTAD DE IMPRENTA: EL DECRETO IX, DE 10 DE NOVIEMBRE DE 1810

A) *La génesis del Decreto*

La libertad de imprenta fue considerada por los liberales como uno de los principios nucleares del nuevo sistema político que se pretendía implantar, vinculándola estrechamente a la soberanía nacional. Como dice *La Parra* (35), a este valor intrínseco se le añadieron una serie de virtualidades que

(31) MANUEL GÓMEZ IMAZ (en su obra «Los periódicos durante la guerra de la Independencia. 1808-1814», Tipografía de la Revista de Archivos, Bibliotecas y Museos, Madrid, 1910) cita un total de 329 periódicos en el conjunto peninsular.

(32) La «Colección Documental del Fraile» consta de más de mil volúmenes de folletos y periódicos publicados en su gran mayoría entre 1808 y 1825.

(33) RAMÓN SOLÍS: «El Cádiz de las Cortes», Sílex, Madrid, 1987, pág. 319.

(34) Convicne, sin embargo, recordar que muy poco después de la retirada de los franceses de Madrid, en 1808, Quintana comenzó a editar «*El Semanario Patriótico*». Interrumpida su publicación, ésta sería reanudada en Sevilla por iniciativa de Isidoro Antillón y del conocido periodista Blanco White.

(35) EMILIO LA PARRA LÓPEZ: «La libertad de prensa...», *op. cit.*, pág. 67.

conducirían por fuerza a convertir este derecho en una posibilidad política de primer orden: era el paso inicial para emprender la obra transformadora proyectada por las Cortes.

No debe extrañar por ello mismo que muy pocos días después del inicio de sus sesiones (el 24 de septiembre de 1810) fuera planteada formalmente la cuestión en las Cortes. En efecto, el 27 de septiembre, Argüelles se dirigía de la siguiente forma a la Asamblea (36): «Cuantos conocimientos se han extendido por Europa han nacido de esta libertad, y las naciones se han elevado a proporción que ha sido más perfecta. Las otras, oscurecidas por la ignorancia y encadenadas por el despotismo, se han sumergido en la proporción contraria. España, siento decirlo, se halla entre las últimas». Y Juan Nicasio Gallego añadirá: «Si hay en el mundo absurdo en este género, eso es el de asentar (...) que la libertad de imprenta podía existir bajo una censura previa».

El mismo día 27 de septiembre se constituía una Comisión encargada de estudiar el tema, compuesta por un total de once miembros, entre ellos, Argüelles, Capmany, Couto (presbítero y diputado por México), Gallego, Muñoz Torrero, Oliveros y Pérez de Castro, nombres todos ellos bien conocidos.

El Proyecto de Decreto fue presentado el 8 de octubre por Argüelles, iniciándose el debate el 14 de octubre, pese a los intentos obstructionistas de los diputados «serviles». Aunque con algunos matices, puede decirse que este debate, que no finalizó hasta el 5 de noviembre, si bien la cuestión quedó, en lo sustancial, resuelta el 19 de octubre, al aprobar en esa sesión una amplia mayoría de diputados el texto del artículo 1.º, verdadera «clave de bóveda» del Decreto, se iba a acomodar a la pauta general de los debates de las Cortes de Cádiz, a la que se ha referido *Comellas*, que no es otra que la de circunscribir las intervenciones a las «eminencias» de uno y otro bando (37).

Una de las intervenciones más relevantes sería la de Diego Muñoz Torro, eclesiástico liberal muy influyente. En la sesión del 14 de octubre, prime-

(36) ALBERT DÉROZIER: «Escritores políticos españoles. 1780-1854», Ediciones Turner, Madrid, 1975, págs. 40-41.

(37) JOSÉ LUIS COMELLAS: «Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 126, noviembre-diciembre 1962, pág. 96. Cifrándose a los dos primeros meses de debates, que fueron aquellos en que los motivos ideológicos y políticos estuvieron con más frecuencia a «flor de labio», *Comellas* llega a los siguientes resultados estadísticos: Argüelles habló 79 veces; Muñoz Torrero, 45; Aner, el más inquieto de los realistas, 41; Villanueva, 37; Creux, 24; Oliveros, 22; Capmany, 21; Gallego, 20; Zorraquín, 19; García Herrero, 18; Borrull, Pérez de Castro y Terreros, 17; Espiga y el conde de Toreno, 15. En resumen, entre estos quince diputados se reparten el 60 por 100 de las intervenciones.

ra dedicada a la materia (38), *Muñoz Torrero* comenzará vinculando la libertad de imprenta a la justicia, «principio vital de la sociedad civil» e hija de la cual es la libertad de imprenta, o lo que es igual, «el derecho de traer a examen los actos del Gobierno», derecho imprescriptible que ninguna nación debe ceder sin dejar de ser nación. «¿No tiene este pueblo —se interroga quien fuera en 1790 Rector de la Universidad de Salamanca— respecto de nosotros el mismo derecho que nosotros respecto de la potestad ejecutiva, en cuanto a inspeccionar nuestro modo de pensar y censurarle? Y el pueblo, ¿qué medio tiene para esto? No tiene otro sino el de la imprenta».

Muñoz Torrero, como es muy común entre los liberales, tal y como ya advertimos, recurre al modelo inglés en respaldo de su tesis: «Véase Inglaterra: a la imprenta libre debe principalmente su libertad política y civil y su prosperidad».

La conclusión del eclesiástico liberal es inequívoca: «La libertad sin la imprenta libre, aunque sea el sueño del hombre honrado, será siempre un sueño». Por lo mismo, «daríamos armas al gobierno arbitrario que hemos empezado a derribar si no decretásemos la libertad de imprenta», pues «la previa censura es el último asidero de la tiranía, que nos ha hecho gemir por siglos».

En el debate, Argüelles (que había entrado en las Cortes como diputado suplente), ponente del proyecto de ley, tuvo la oportunidad de demostrar sus excepcionales dotes de orador en defensa de esta libertad, línea en la que también descollaron los diputados José Zorraquin, Manuel Luján, Evaristo Pérez de Castro, quien llegaría a ser Presidente del Consejo de Ministros, Antonio Oliveros, canónigo de la Colegiata de San Isidro de Madrid, y el poeta Nicasio Gallego, también clérigo liberal.

En el campo de quienes rechazaban la libertad de imprenta, claros continuadores de la mentalidad del Antiguo Régimen, y, como bien se ha puesto de relieve (39), de nivel intelectual y prestigio individual inferiores a los de sus colegas liberales, la persona más significada en el debate quizá fuera Jaime Creus, canónigo de Urgel, de donde llegaría a ser Obispo durante el reinado absolutista de Fernando VII. Sin ningún género de dudas, puede afirmarse que la argumentación de los diputados «serviles» opuestos a esta libertad giraría en torno a su incompatibilidad con la religión, tesis que, por ejemplo, ilustra a la perfección la intervención del diputado eclesiástico Sr. Morros, para quien la libertad de imprenta era del todo inconciliable con los cánones y disciplina de la Iglesia, y aun con el mismo dogma católico. Años

(38) Su discurso sobre la libertad de imprenta puede verse en ALBERT DÉROZIER: «Escritores políticos...», *op. cit.*, págs. 147-150.

(39) EMILIO LA PARRA LÓPEZ: «La libertad de prensa...», *op. cit.*, pág. 38.

después, *Argüelles* recordaría (40) que la religión era siempre el arma poderosa a la que recurrían con preferencia para la promoción de su causa los enemigos de las reformas, argumentación que no dejaba de sintonizar con la de la gran mayoría de los ciudadanos, convencidos de que no existía ámbito social que no tuviera un trasfondo religioso.

En el campo liberal, los argumentos favorables a esta libertad que se esgrimieron en el debate pueden ser reconducidos a la tríada argumental que recoge el breve preámbulo del Decreto IX, sobre libertad política de la imprenta (41), esto es, esta libertad, en cuanto vinculada con el principio de la soberanía nacional, viene a operar a modo de instrumento de control y freno de la posible arbitrariedad de los gobernantes, como dejaría inequívocamente claro en su antes citada intervención Muñoz Torrero. La única salvaguardia para hacer frente a la voluntad de las Cortes y del Poder Ejecutivo, en el caso de que quisieran separarse de la voluntad de la nación, es la facultad de hablar y de escribir, pues ésta, a juicio de Muñoz Torrero, es la barrera frente al despotismo y frente al inmenso poder de la Corona.

En segundo término, y en íntima conexión con el pensamiento ilustrado del siglo XVIII, la libertad de imprenta se justifica en su consideración como vehículo privilegiado para la difusión de las luces, para la ilustración de la nación. Para los liberales resultaba una evidencia que la libre difusión de las ideas tendría un efecto muy positivo sobre la educación de los ciudadanos. En el Discurso Preliminar a la Constitución de 1812, obra en su mayor parte de *Argüelles*, si bien con la colaboración de José de Espiga, aunque, desde luego, como bien se ha significado (42), concebido en último término como obra colectiva, de la Comisión, se afirma de modo rotundo que «nada contribuye más directamente a la ilustración y adelantamiento general de las naciones y a la conservación de su independencia que la libertad de publicar todas las ideas y pensamientos que puedan ser útiles y beneficiosos a los súbditos de un Estado», para, de inmediato, significar que la libertad de imprenta es el «verdadero vehículo de las luces» (43).

(40) AGUSTÍN DE ARGÜELLES: «Examen histórico...», *op. cit.*, tomo II, pág. 180.

(41) «Atendiendo las Cortes generales y extraordinarias a que la facultad individual de los ciudadanos de publicar sus pensamientos e ideas políticas es no sólo un freno a la arbitrariedad de los que gobiernan, sino también un medio de ilustrar a la Nación en general, y el único camino para llevar al conocimiento de la verdadera opinión pública...». Decreto IX, de 10 de noviembre de 1810. Puede verse en «Colección de los Decretos y Órdenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias», tomo I, Imprenta Nacional, Madrid, 1820, págs. 14-17.

(42) LUIS SÁNCHEZ AGESTA, en la «Introducción» a la obra de Agustín de Argüelles, «Discurso Preliminar a la Constitución de 1812», CEC, Madrid, 1981, pág. 22.

(43) AGUSTÍN DE ARGÜELLES: «Discurso Preliminar...», *op. cit.*, págs. 125-126.

Finalmente, la libertad de imprenta se vincula a la opinión pública en cuanto los liberales la conciben como un instrumento con el que conformar una opinión favorable a las ideas constitucionales. Lo que a principios del siglo XVIII Feijoo había llamado «voz del pueblo» será denominado por Jovellanos, a fines del propio siglo, «opinión pública», si bien, como ya vimos, la actitud de Jovellanos hacia ella estará marcada por los recelos y vacilaciones. Los liberales convertirán a la opinión pública en «el juez supremo de la bondad y eficacia de los actos de gobierno» (44). Bien significativa al respecto es la siguiente reflexión de *Flórez Estrada*, que dirige al Rey: «¿De qué sirve, señor, que la Inquisición, redoblando su furor y sus anatemas, condene como impío e irreligioso mi escrito, si la opinión general lo aprueba...?» (45). Más adelante, el fundador (en 1812) del periódico «*El Tribuno del Pueblo Español*» llegará a la conclusión de que la opinión general de cada época es la reina del mundo, tal y como ya significamos en un momento precedente. En análoga dirección, *Argüelles* reflexionará como sigue: «A nadie sería más funesto que se debilitase la libertad de imprenta que al Gobierno, si no desconoce el apoyo que puede hallar en ella siempre que sea justo en sus resoluciones (...). La opinión pública, a quien no podrá dejar de consultar en muchos casos, le sostendrá en sus grandes medidas y en su sistema gubernativo» (46). En definitiva, el recurso a la opinión pública será una de las claves del pensamiento liberal, encontrándose ya explícito en el debate parlamentario que precede a la normativización de la libertad de imprenta. *Sevilla Andrés* (47) ha llegado a considerar que en el dilema de servir a la opinión y que ésta sea verdadera, se encierra gran parte de la preocupación de los hombres de la primera mitad del siglo XIX.

Los debates en torno, especialmente, al artículo primero del Decreto, como recordaría *Argüelles* (48), «fueron muchos y sostenidos con empeño proporcionado a los grandes intereses sobre que se iba a decidir». Hasta ese momento, el sistema de votación consistía en que los diputados que aprobaban el punto en deliberación se levantaban, mientras que los que lo desecharon permanecían sentados. Con ocasión de la votación del referido artículo

(44) DARDO PÉREZ GUILHOU: «La opinión pública española y las Cortes de Cádiz...», *op. cit.*, pág. 39.

(45) ÁLVARO FLÓREZ ESTRADA: «Carta aneja a la Representación hecha a S.M.C. el Señor don Fernando VII en defensa de las Cortes», *op. cit.*, págs. 31-32.

(46) Intervención de Argüelles en la sesión del 25 de junio de 1811. Puede verse en AGUSTÍN DE ARGÜELLES: «Discursos», Junta General del Principado de Asturias (Colección Clásicos Asturianos del Pensamiento Político), Oviedo, 1995, págs. 139-140.

(47) DIEGO SEVILLA ANDRÉS: «Orígenes de la crítica social en España (1800-1856)», Cátedra Fadrique Furió Ceriol, Facultad de Derecho, Valencia, 1975, pág. 29.

(48) AGUSTÍN DE ARGÜELLES: «Examen histórico...», *op. cit.*, tomo I, págs. 225-226.

se resolvió por primera vez, no sin vivas contestaciones, que la votación fuera nominal. En ella, de los cien diputados presentes, sesenta y ocho aprobaron la abolición de la censura previa, y de los treinta y dos restantes, nueve declararon al votar la norma que la desecharan «sólo por ahora».

La discusión del texto del articulado del Decreto, como antes se dijo, se prolongó hasta el 5 de noviembre, en buena medida por dedicarse las Cortes a otras tareas que sustrajeron su atención del problema que abordamos, si bien los debates subsiguientes carecieron del interés que revistió la discusión del primer artículo en las cinco primeras sesiones.

B) *Su contenido normativo*

I. El Decreto IX, de 10 de noviembre de 1810, sobre la libertad política de la imprenta, integrado por un total de veinte artículos, viene a consagrar la libertad de expresión, salvaguardándola a través de la garantía formal de la supresión de la censura previa o, si así se prefiere, de la no exigencia de censura previa respecto de cualquier publicación referente a ideas políticas.

De conformidad con su artículo 1.º: «Todos los cuerpos y personas particulares, de cualquiera condición y estado que sean, tienen libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anteriores a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidades que se expresarán en el presente Decreto».

A posibilitar el ejercicio de esta libertad, que obviamente no es absoluta, pues, de un lado, su ámbito se circunscribe a las ideas políticas, con obvia exclusión de las religiosas, mientras que, de otro, su ejercicio se ha de acomodar a las exigencias del propio Decreto, cuyo artículo 3.º dispone la responsabilidad de autores e impresores por el abuso de esta libertad, se encamina el resto del articulado, y de modo muy particular el artículo 2.º que declara abolidos los Juzgados de Imprentas y «la censura de las obras políticas precedente a su impresión». Todo ello entraña el abandono del régimen preventivo en el ejercicio de este derecho y la opción en favor de un régimen represivo o de responsabilidad posterior.

II. Un sector de la doctrina (49), a la vista de que el preámbulo del Decreto no habla de un derecho sino de una «facultad individual de los ciudadanos», ha interpretado que no se trata de un derecho sino de una facultad o función pública (50), y por ello se la limita, excluyendo de ella las ideas reli-

(49) MANUEL MARTÍNEZ SOSPEDRA: «La Constitución de 1812 y el primer liberalismo español», Cátedra Fadrique Furió Ceriol, Facultad de Derecho, Valencia, 1978, pág. 131.

(50) También para SÁNCHEZ AGESTA (en su «Historia del constitucionalismo español

gias. Estaríamos así ante el cumplimiento de una tarea pública que compete exclusivamente a los ciudadanos, esto es, a aquellos españoles que desempeñan una función pública: la función de ciudadanos.

No podemos compartir, por nuestra parte, tal interpretación. Sin negar en modo alguno el carácter instrumental o funcional que presenta esta libertad, al que ya hemos aludido, es claro, a nuestro modo de ver, que estamos ante un derecho que además, con gran amplitud, se predica de toda persona particular «de cualquiera condición y estado», como asimismo de «todos los cuerpos» sociales. Por otro lado, el carácter marcadamente instrumental de esta libertad no presupone en modo alguno una deformación o minusvaloración de su naturaleza de auténtico derecho. Bien al contrario, ese carácter es perfectamente coherente con la doctrina de los derechos del hombre y del ciudadano desarrollada a fines del siglo XVIII, pues, como sostiene Cassirer (51), tal doctrina constituye el centro espiritual en que convergen los empeños más varios por una renovación moral y por una reforma política y social.

Por lo demás, la restricción del ámbito de la libertad de imprenta a las ideas políticas, con exclusión de las religiosas, tampoco creo que deba explicarse en base a la naturaleza funcional de dicha libertad, como una consecuencia de ella. La explicación de tal limitación es bastante más sencilla; a nuestro juicio, responde a un peculiar contexto histórico que va a conducir casi inexcusablemente hacia una transacción. *Argüelles* lo explica con nitidez (52). A su juicio, fue el deseo de conciliar los ánimos el que hizo que se renunciara a una parte esencial del objetivo al que aspiraban los liberales: declarar la imprenta libre, esto es, sin cortapisa alguna en cuanto a su ámbito material. Sin embargo, «teniendo presente —siempre según el relato de *Argüelles*— que el clero de todas las comuniones, a fin de evitar reformas que disminuyan su riqueza y poder, procura siempre que se confundan con la doctrina espiritual los negocios temporales, “escitando” escrúpulos en las conciencias tímidas y poco ilustradas, la Comisión consideró prudente limitar en el proyecto de ley a sólo opiniones políticas la libertad de publicar los escritos sin censura previa». *Argüelles* reconoce que con tal limitación «se hacía un doloroso sacrificio de la libertad de imprenta, en obsequio del clero “esclusivamente”, como una prueba anticipada de las consideraciones que se deseaba guardar con su estado en lo sucesivo». Esa restricción, según el prócer asturiano, dejaba viva toda la intolerancia en materia de religión que ha-

(1808-1936, 4.^a ed., CEC, Madrid, 1984, pág. 91) la libertad de imprenta no se perfila como un derecho individual, sino como una función pública al servicio de la opinión.

(51) ERNST CASSIRER: «La Filosofía de la Ilustración», *op. cit.*, pág. 276.

(52) AGUSTÍN DE ARGÜELLES: «Examen Histórico...», *op. cit.*, tomo I, págs. 223-224.

bía existido siempre. Con ello, además, la autoridad eclesiástica iba a ser árbitra otra vez de sujetar a su censura «cuantas obras y escritos aludiesen siquiera a las innumerables cuestiones que podían comprenderse bajo aquella *vaga e indefinida frase*».

A partir de la coincidencia en la apreciación de la notable indeterminación del criterio utilizado para delimitar el ámbito material de la libertad de imprenta, la perspectiva de los diputados «serviles» será hartamente diferente. Lo recuerda *Menéndez Pelayo* (53), haciéndose eco, un eco solidario desde luego, de la posición de algunos de ellos (Morales Gallego y Jaime Creux), que se interrogan acerca de «¿quién tirará esa raya entre lo político y lo religioso ni qué cuestión hay, política o de otra suerte, que por algún lado no tenga adherencias teológicas, si profundamente y de raíz se la examina?». El propio polígrafo montañés concluirá su interpretación significando que se trataba de un torpe, aunque fácil, eflujio.

III. En coherencia con la restricción del ámbito material de esta libertad establecida por el Decreto, su artículo 6.º disponía que todos los escritos «en materia de religión» quedaban sujetos a la previa censura de los Ordinarios eclesiásticos, según lo establecido en el Concilio de Trento. Los impresores de estos escritos que ignoraran esta necesidad de censura previa, sufrirían la pena pecuniaria que se les impusiera, sin perjuicio de las que, en razón del exceso en que se incurriere, tuvieren ya establecidas las leyes.

El Decreto establecía a este respecto algunas novedades en relación al régimen legal preexistente. De un lado, su artículo 19 disponía que el Ordinario no podría negar la licencia para imprimir un libro de religión sin previa censura y audiencia del interesado. A su vez, el artículo 20 establecía una garantía adicional: si el Ordinario insistiese en negar su licencia, el interesado podía acudir con copia de la censura a la Junta Suprema de Censura, que debía examinar la obra y, caso de hallarla digna de aprobación, pasar su dictamen al Ordinario a fin de que como «más ilustrado sobre la materia», concediere la licencia si así le pareciere, «a fin de excusar recursos ulteriores». Estas garantías, de audiencia del interesado y de recurso ante la Junta Suprema, no impedían, sin embargo, y pese a la no muy clara redacción de la norma, que siguiese correspondiendo al Ordinario la decisión última.

IV. En materia propia de la libertad de imprenta, esto es, en relación con las ideas políticas, el Decreto creaba una jurisdicción especial cuya fina-

(53) MARCELINO MENÉNDEZ PELAYO: «Historia de los heterodoxos españoles», Biblioteca de Autores Cristianos, tomo II, 3.ª ed., Madrid, 1978, pág. 698. El gran polígrafo santanderino siguió muy de cerca en este punto las tesis expuestas por el *Padre Vélez* en su conocida obra, «Apología del Altar y del Trono o Historia de las reformas hechas en España en tiempos de las llamadas Cortes», Imprenta de Cano, Madrid, 1818.

lidad era doble: asegurar la libertad de imprenta y contener al mismo tiempo su abuso. Al frente de la misma se hallaba la Junta Suprema de Censura con delegaciones provinciales (las Juntas de las provincias). La primera, integrada por nueve miembros nombrados por las Cortes, tres de ellos eclesiásticos, previsión que *Menéndez Pelayo*, siguiendo al *conde de Toreno*, cree que lo que pretendía en realidad era evitar que pudiesen ser eclesiásticos todos los miembros de estas jurisdicciones (54). Las segundas, compuestas por cinco miembros nombrados a propuesta de la Junta Suprema, debiendo ser dos de ellos eclesiásticos. Los restantes miembros de cada uno de estos órganos habían de ser seculares, según se precisaba de modo específico.

A las Juntas correspondía el examen de las obras que se hubiesen denunciado «al Poder ejecutivo o Justicias respectivas». Caso de entender la «Junta censoria de provincia», mediante dictamen fundado, que las obras debían ser «detenidas», los jueces venían obligados a hacerlo, recogiendo los ejemplares vendidos.

El autor o impresor podía pedir copia de la censura y contestar a ella, esto es, interponer una suerte de recurso ante la propia Junta provincial. Confirmada la censura por la Junta, el artículo 16 habilitaba al autor o impresor para la interposición de un nuevo recurso esta vez ante la Junta Suprema, pudiendo solicitar de la misma por dos veces el examen de su expediente. Si la última censura de la Junta Suprema fuese contra toda la obra, ésta había de quedar definitivamente retenida; también quedaba retenida la obra cuando la Junta (provincial o Suprema) declarase que ésta contenía injurias personales, supuesto en el que el agraviado podía seguir el juicio de injurias en el tribunal correspondiente.

El Decreto (art. 4.º) tipificaba y sancionaba los supuestos de abuso de esta libertad: los libelos infamatorios, los escritos calumniosos, los subversivos de las leyes fundamentales de la monarquía y los licenciosos y contrarios a la decencia pública y buenas costumbres. Bien es verdad que, en lo que atañe a las sanciones, el Decreto concretaba muy poco, remitiéndose a la pena prevista por la ley, con una única salvedad: la determinación de una multa de 50 ducados para aquellos impresores de obras o escritos que hubieren omitido en ellas sus nombres (55) o incumplido algún otro de los requi-

(54) MARCELINO MENÉNDEZ PELAYO: «Historia de los heterodoxos...», *op. cit.*, tomo II, pág. 699.

(55) De esta obligación de poner sus nombres y apellidos, exigida por el artículo 8.º a los impresores, quedaban exentos los autores, editores o los que facilitaren el manuscrito original, aunque la exención de esta obligación no les exoneraba, a tenor del artículo 7.º del Decreto, de quedar sujetos a la misma responsabilidad que el impresor, a quien debía constar el autor y editor de la obra.

sitos previstos por el artículo 8.º: reflejar el lugar y el año de la impresión en todo impreso, cualquiera que fuere su volumen. Finalmente, el Decreto establecía la publicidad del delito y del castigo impuesto a los autores y editores que abusaren de la libertad de imprenta, a cuyo efecto tales circunstancias habían de publicarse con sus nombres en la Gaceta del Gobierno.

V. El Decreto sobre la libertad de imprenta es bien revelador del talante de aquellas Cortes. En coherencia con el pensamiento liberal, lleva a cabo una reforma de extraordinaria relevancia, dando rango legal a algo que ya era ciertamente una situación de hecho: la libertad de la prensa. Sin embargo, a la par que muestra el espíritu decidido de los liberales doceañistas, manifiesta su talante conciliador, que les lleva a renunciar a una plena libertad de imprenta, circunscribiéndola, formalmente al menos, al ámbito de lo político, de las ideas políticas, manteniendo sujeta a la censura de los Ordinarios eclesiásticos todos los escritos en materia de religión.

El Decreto IX, en coherencia asimismo con el ideario liberal, da algunos pasos en una dirección garantista al establecer no sólo un conjunto de recursos, sino también unas garantías procesales mínimas como la de audiencia del interesado, que rige incluso en el procedimiento de censura previa llevado a cabo por el Ordinario eclesiástico en libros de religión. También es bien revelador de la nueva mentalidad liberal y del deseo de que la jurisdicción recién creada pueda intervenir en todos los casos, el novedoso recurso que se prevé ante la Junta Suprema de censura frente a la negativa a otorgar licencia para imprimir por parte del Ordinario en materias de su competencia, bien que no se llegue, en base al carácter transaccional anteriormente reseñado, a la fórmula que hubiera sido más coherente: que también en esos supuestos materiales de competencia de los Ordinarios la Junta Suprema de Censura tuviera la última palabra.

La experiencia de los años sucesivos conduciría a las Cortes a aprobar, el 10 de junio de 1813, dos Decretos (el Decreto CCLXIII, de adiciones a la Ley de libertad de imprenta, y el Decreto CCLXIV, de Reglamento de las Juntas de Censura) que modificarían el que ahora hemos analizado.

VI. La entrada en vigor del Decreto de libertad de imprenta arreciaría las protestas del clero y de los sectores más inmovilistas, suscitando múltiples incidentes (56) que vamos a obviar. Sin embargo, sí queremos poner de relieve cómo, en contradicción con el principio de división de poderes, especialmente relevante en lo que se refiere a la función judicial, ya que, como expusiera Argüelles en el Discurso Preliminar (57), «para que la potestad de

(56) Cfr. al efecto, EMILIO LA PARRA LÓPEZ: «La libertad de prensa...», *op. cit.*, págs. 69-126.

(57) AGUSTÍN DE ARGÜELLES: «Discurso Preliminar...», *op. cit.*, pág. 98.

aplicar las leyes a los casos particulares no pueda convertirse jamás en instrumento de tiranía, se separan de tal modo las funciones de juez de cualquiera otro acto de autoridad soberana, que nunca podrán ni las Cortes ni el Rey ejercerlas bajo ningún pretexto», las Cortes intervinieron activamente en distintas ocasiones en asuntos relacionados con la libertad de imprenta de los que, en puridad, debiera haber conocido la jurisdicción especial creada en el Decreto.

Las insuficiencias del Decreto pueden explicar algunas de las dudas y confusiones surgidas, pero, como telón de fondo, el recurso a las Cortes respondió en buen número de casos, de un lado, a la ausencia en la sociedad y particularmente en las clases gobernantes, de un talante adecuado en orden al ejercicio de esta libertad con la subsiguiente aceptación de la crítica, de lo que constituye buen ejemplo la «Representación del Consejo de Regencia acerca del abuso que se hace en los periódicos de la libertad de imprenta», fechada en Cádiz el 5 de julio de 1811 y en la que se formula a las Cortes una amarga queja respecto de los escritos publicados al amparo de la libertad de imprenta. Y de otro lado, a las maquinaciones de los absolutistas, opuestos a esta libertad, como manifestaría *Argüelles* en la sesión del 25 de junio de 1811 al afirmar: «Hartos ataques ha sufrido ya la libertad de imprenta, tanto más sensibles cuanto no es la insuficiencia de la ley en lo que se apoyan, ni es éste el argumento que se hace para desacreditar el establecimiento» (58).

En la sesión inmediatamente antes referida, *Argüelles*, haciendo suyo un argumento reiterado por algunos otros liberales, el del mal menor, aduciría cómo en la comparación de bienes y males es indispensable decidir a favor del mayor número. Y en coherencia con ello sostendrá: «Si los que detestan la libertad de imprenta recordaran los innumerables daños que ha acarreado a la Nación la falta de esta severa censura (como es lógico *Argüelles* no se refiere a la censura previa, sino al control que la opinión pública vendría a ejercer sobre la actuación de los poderes públicos por intermedio de la libertad de imprenta), no echarían de ver los miserables perjuicios que puede causar por un momento a algunos pocos individuos o cuerpos, que si bien se examina, en el día mismo están ya compensados con el freno que se ha puesto a la continuación de los excesos pasados» (59).

Al margen ya de las posibles deficiencias del Decreto, los liberales, *Argüelles* muy en especial, insistirán en la efectividad de la observancia de la ley, algo que, obviamente, no siempre se produjo.

(58) AGUSTÍN DE ARGÜELLES: «Discursos», *op. cit.*, pág. 135.

(59) *Ibidem*, pág. 136.

La actuación de la primera Junta Suprema de Censura, cuyos miembros fueron elegidos en la sesión de las Cortes del 9 de noviembre de 1810, no ayudó precisamente a la consolidación de esta libertad. La labor de dicho órgano, que desempeñó sus funciones hasta el 22 de junio de 1813, fecha del Decreto CCLXVIII, de nombramiento de los individuos de la Junta Suprema de Censura (60), Decreto que en cumplimiento de lo dispuesto por el de 10 de junio del mismo año, procedió a nombrar una nueva Junta Suprema, ha sido calificada por *Dérozier* (61) como nefasta. Su muy discutible actuación, unida a algún que otro enfrentamiento con las propias Cortes, propició las reformas legales de junio de 1813 y de resultados de ellas el nombramiento de una nueva Junta.

Sánchez Agesta no ha valorado positivamente la experiencia. A su juicio (62), ésta no fue afortunada por cuanto la libertad de imprenta se despeñó en el libertinaje, y las mismas Cortes perdieron el tino mezclándose continuamente en una enfadosa censura de obras y en un poco discreto celo por proteger su nombre frente a la misma libertad que proclamaban. Esta en ocasiones poco acertada actuación de las Cortes quizá pueda explicarse en el hecho de que, como *lord Holland* apuntó (63), las Cortes gaditanas estaban compuestas de jóvenes de más ardor e imaginación que experiencia o prudencia.

La realidad revela, ciertamente, que hubo abusos. La inexperiencia, la falta de arraigo social de un régimen de libertades, el carácter instintivo de éstas, la instrumentalización política de la libertad de imprenta, su utilización como arma estratégica en todos los campos de enfrentamiento, y no sólo en la lucha contra el invasor francés, sino también en la cada vez más virulenta oposición entre absolutistas y liberales, serán otras tantas razones que, a nuestro juicio, se hallarán en la base del, en ocasiones, abusivo ejercicio de esta libertad. Ello no obstante, su legalización merece todos los elogios, pues la libertad de imprenta, en cuanto instrumento de formación de la opinión y, a la par, medio a través del cual esa misma opinión puede expresarse, adquirió un valor político extraordinario, que casi propició su identificación con la soberanía nacional, sin olvidar algo de enorme relevancia: su contribución a la ilustración y educación del pueblo, que la convertirá en pri-

(60) Puede verse en «Colección de los Decretos y Ordenes que han expedido las Cortes generales y extraordinarias», tomo IV, Imprenta de Repullés, Madrid, 1820, pág. 104.

(61) ALBERT DÉROZIER: «Quintana y el nacimiento del liberalismo en España», Madrid, 1978, pág. 629.

(62) LUIS SÁNCHEZ AGESTA: «Historia del constitucionalismo...», *op. cit.*, pág. 92.

(63) MANUEL MORENO ALONSO: «Lord Holland y los orígenes del liberalismo español», *op. cit.*, pág. 203.

vilegiado vehículo de las luces, función que quedará perfectamente reflejada en su regulación constitucional dentro del Título IX de la Constitución, dedicado a la instrucción pública. Si la Carta gaditana, como bien se ha dicho (64), fue una siembra de ideas que iban a transformar la estructura social y política española, pocas de ellas germinarían tan prolíficamente como esta libertad.

4. LA LIBERTAD DE IMPRENTA EN LA CONSTITUCIÓN

I. La Constitución de Cádiz, a diferencia, de la francesa de 3 de septiembre de 1791, cuyo Título I («Dispositions fondamentales garanties par la Constitution») enumera un conjunto de derechos y libertades garantizados constitucionalmente (65), recoge separadamente, dispersos en varios de sus artículos, algunos de aquellos derechos, que de esta forma no aparecen reunidos en un cuerpo, circunstancia de la que *Comellas* (66) entresaca la idea de que la Constitución de 1812, más que el individualismo y la libertad con sus correspondientes garantías, representa la hegemonía del Congreso nacional frente a los otros poderes y la racionalización administrativa.

No podemos compartir en lo más mínimo esta interpretación. La seguridad personal y las garantías de la misma, los derechos del detenido o garantías procesales de la detención, el derecho a un proceso público, entre esas garantías, el derecho a la inviolabilidad del domicilio, el derecho de petición... etc., son, sin ánimo exhaustivo, otros tantos derechos que aparecen contemplados en el articulado constitucional y que, en último término, como dijera *Fernández Almagro* (67), revelan que los conceptos de libertad y de igualdad a la manera de 1789 flotan en el aire de Cádiz. Bien significativa al respecto resulta esta afirmación del texto del Discurso Preliminar (68): «La nueva ley fundamental que se establece sentando por principio la igualdad legal de los españoles, la imparcial protección que a todos dispensa la Constitución...».

Por lo demás, el artículo 4.º de la Carta gaditana dispondrá que: «La Nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad

(64) LUIS SÁNCHEZ AGESTA: «Historia del constitucionalismo...», *op. cit.*, pág. 99.

(65) Puede verse en MAURICE DUVERGER: «Constitutions et Documents Politiques», 6.ª ed., PUF, París, 1971, págs. 11-12.

(66) JOSÉ LUIS COMELLAS: «Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812», *op. cit.*, págs. 102-103.

(67) MELCHOR FERNÁNDEZ ALMAGRO: «Orígenes del régimen constitucional en España», Editorial Labor, Barcelona, 1976, pág. 133.

(68) AGUSTÍN DE ARGÜELLES: «Discurso Preliminar...», *op. cit.*, pág. 104.

civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen». Bien es cierto que este artículo pasó casi desapercibido en el debate en Cortes, lo que no deja de resultar un tanto sorprendente si se advierte que el precepto se colocaba junto al artículo que proclamaba solemnemente y rotundamente la soberanía nacional (art. 3.º) y que el mismo parecía anticipar la fórmula tan querida por el constitucionalismo liberal de la declaración de derechos.

En el «*iter*» constituyente no faltó, desde luego, un intento de consagrar tal fórmula. En abril de 1811 la Comisión de Justicia presentaba a las Cortes un «Proyecto de reglamento para que las causas criminales tengan un curso más expedito, sin los perjuicios que resultan a los reos de la arbitrariedad de los jueces». Aunque la Comisión lo presentaba como una simple ordenación de preceptos procesales preexistentes en nuestro Derecho antiguo, lo cierto es que su significado parecía desbordar el propio de una mera recopilación de garantías procesales para los juicios criminales, ofreciendo por el contrario un inequívoco sabor revolucionario. Como advierte un diputado (69), este Reglamento «mira no tanto a los delitos, cuanto a los derechos del ciudadano y su conservación y la protección que les debe dar la sociedad de que es miembro».

Desde esta perspectiva, el Proyecto en cuestión puede ser considerado como un primer y tímido intento de articular una Declaración de Derechos que, desde luego, no dejaría de suscitar por algunos diputados acusaciones de afrancesamiento. Quizá por ello el texto terminó por desaparecer de la Constitución.

Sería la Comisión de Constitución la que incorporó, como significa Suárez (70), una declaración de derechos del hombre, si bien no encabezando la Constitución (como sucedió con las francesas de 1791, 1793 y 1795), sino incluidos a lo largo del articulado. Dicho de otro modo, la Comisión, aunque no se ajustara exactamente a la pauta constitucional francesa, influida por el espíritu revolucionario de las declaraciones de derechos, incluyó en el articulado constitucional de modo disperso un buen número de ellos, y entre otros la libertad de imprenta. En efecto, en su sesión del 12 de diciembre de 1811 se presentó el Título IX, quedando aprobados los artículos que lo integraban, entre ellos el entonces numerado como artículo 368, equivalente al definitivo artículo 371 de la Constitución (71).

(69) Diario de Sesiones, 26 de abril de 1811.

(70) FEDERICO SUÁREZ: «Las Cortes de Cádiz», Rialp, Madrid, 1982, pág. 95.

(71) FEDERICO SUÁREZ: «Actas de la Comisión de Constitución (1811-1813)», Ediciones del Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1976, págs. 221-223.

II. La libertad de imprenta, como ya se dijo, aparece contemplada por el artículo 371 que cierra el Título dedicado a la instrucción pública y de conformidad con el cual:

«Todos los españoles tienen libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidad que establezcan las leyes».

La norma reproduce muy de cerca el artículo 1.º del Decreto de 10 de noviembre de 1810, presentando como más notable singularidad, frente a ese otro artículo, la referencia al ámbito subjetivo de la libertad, que ahora se predica de «todos los españoles», mientras que en el Decreto de libertad de imprenta se aludía a «todos los cuerpos y personas particulares».

Quizá, una de las notas más singulares del tratamiento constitucional de esta libertad haya de verse en el propio lugar del texto donde se la ubica, lo que para un sector de la doctrina (72) la hace aparecer como un derecho autónomo. Creemos que habría que relativizar esa autonomía a la vista de la ausencia de una declaración conjunta de derechos. Ello no obstante, si en alguna medida se admite tal autonomía, la misma encontraría cumplida explicación en la ya comentada peculiarísima función instrumental que para los constituyentes doceañistas estaba llamada a cumplir esta libertad (73), de lo que da buena cuenta el Discurso Preliminar.

En dicho Discurso, al abordarse el tema de la educación pública, se subraya (74) la ineludible necesidad que el Estado tiene de «ciudadanos que ilustren a la nación y promuevan su felicidad con todo género de luces y conocimientos». En consecuencia, uno de los primeros cuidados que deben ocupar a los representantes del pueblo es la educación pública, que ha de ser general y uniforme. Y junto a ella, la libertad de imprenta, considerada, como ya se dijo, como «verdadero vehículo de las luces», y que por lo mismo contribuye directamente a la ilustración y adelanto de la nación. De ella se derivarán todos los demás progresos o adelantamientos (progreso de las ciencias, de la civilización..., etc.) (75).

(72) Entre otros, RAFAEL GARÓFANO y JUAN RAMÓN DE PÁRAMO: «La Constitución Gaditana de 1812», Diputación de Cádiz, Cádiz, 1983, pág. 46.

(73) El específico rol político-constitucional de la libertad de imprenta es puesto de relieve por ARGÜELLES en estos términos: «Finalmente, para que los derechos políticos de los españoles no volvieran a obscurecerse y caer en olvido, se declaraba en este mismo Título (el IX) la libertad de imprenta ley fundamental del Estado». AGUSTÍN DE ARGÜELLES: «Examen Histórico...», *op. cit.*, tomo II, pág. 71.

(74) AGUSTÍN DE ARGÜELLES: «Discurso Preliminar...», *op. cit.*, pág. 125.

(75) Las consecuencias de la libertad de imprenta traslucen, como dice *La Parra*, una

En cualquier caso, es innecesario insistir en algo ya señalado en un momento precedente: aun admitiendo una cierta configuración autónoma de la libertad que nos ocupa, respecto de otros derechos, de ello no puede derivarse que se pretenda por los constituyentes diseñar no tanto un derecho individual cuanto una función pública al servicio de la opinión. Estamos en presencia de un verdadero derecho que cumple unos roles particularísimos. Además, la dispersión de los derechos por el articulado constitucional condujo a los constituyentes a ubicarlos en aquellas partes (Títulos o Capítulos) con las que mayor coherencia parecían guardar, siendo un buen ejemplo de ello el reconocimiento de los derechos de libertad personal y de las garantías del proceso penal, dentro del Capítulo tercero («De la Administración de Justicia en lo criminal») del Título V («De los Tribunales y de la Administración de Justicia en lo civil y en lo criminal»). Y desde la peculiar concepción «ilustrada» de la libertad de imprenta, es obvio que donde más propiamente encajaba era en el Título donde se ubicó, el relativo a la instrucción pública.

Recordemos, finalmente, que el artículo 131 de la Constitución contemplaba entre las facultades de las Cortes (apartado vigésimo cuarto) la de proteger la libertad política de la imprenta.

De esta forma, quedaba elevada a rango constitucional y encomendada su protección a las Cortes, la libertad de imprenta que, en algún «Catecismo político» de la época (76), se entendía como «que todo español es libre para imprimir sus ideas políticas, planes de reforma, y de todas las mejoras que juzgue cada uno convenientes al Estado sin que nadie les pueda poner impedimento».

La Constitución vino así a reiterar lo que ya el Decreto de 10 de noviembre de 1810 había consagrado, circunscribiendo el ámbito material de la libertad que nos ocupa a las ideas políticas y manteniendo de este modo una evidente indeterminación, dada la dificultad de deslindar con nitidez, por lo menos en bastantes supuestos, lo político de lo religioso. Los liberales, en aras de la conciliación, respetaron lo ya acordado dos años antes, de la misma forma que respaldaron el art.º 12 de la Constitución que proclamaba el principio de confesionalidad. Sin embargo, los absolutistas no lo entenderían

idea demasiado paradisiaca, pero ello no es sino la consecuencia de la proximidad de nuestro primer liberalismo, en este punto y en otros varios de su ideología, a la mentalidad ilustrada (EMILIO LA PARRA LÓPEZ: «La libertad de prensa...», *op. cit.*, pág. 42).

(76) MANUEL LÓPEZ CEPERO: «Lecciones Políticas para el uso de la juventud española», Josef Hidalgo, Sevilla, 1813. Recogidas en la obra «Catecismos Políticos Españoles (Arreglados a las Constituciones del siglo XIX)», Comunidad de Madrid, Madrid, 1989, págs. 139 y ss.; en particular, pág. 180.

de igual modo. La voz del *Padre Vélez* es especialmente representativa de esta orientación. «El Congreso —escribiría (77)— no aprobó en derecho el que se escribiese contra la religión, pero en el hecho lo llegó a permitir y aún a defender. Cuatro años de desenfreno de la imprenta es la desgraciada experiencia que cito».

Quedaba de esta forma planteado un virulento e irreconciliable enfrentamiento que, en esta materia como en otras varias, habría de perpetuarse en la historia del constitucionalismo español.

(77) P. RAFAEL VÉLEZ: «Apología del Altar y del Trono...», *op. cit.*, vol. I, pág. 112.