

OPINIÓN PÚBLICA Y “LIBERTADES DE EXPRESIÓN” EN EL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL (1726-1845)*

Ignacio Fernández Sarasola

- I. Introducción
- II. Opinión pública y libertad de imprenta en la ilustración liberal y en el liberalismo predoceañista (1726-1810)
- III. Opinión pública y libertad de imprenta durante las Cortes de Cádiz (1810-1814)
 - 3.1.- Los sujetos activos de la opinión pública: los ciudadanos y el debate social
 - 3.2.- Los sujetos pasivos de la opinión pública: la orientación a las Cortes y la censura del Ejecutivo
 - 3.3.- El instrumento de formación-expresión de la opinión pública: la libertad de imprenta y sus límites
- IV. La opinión pública en el pensamiento exaltado-progresista y en el moderado-conservador (1820-1845)
 - 4.1.- La opinión pública y su función de control en el pensamiento exaltado y progresista
 - 4.1.1.- Sujetos y funciones de la opinión pública
 - 4.1.2.- Las libertades naturales y los medios de formación-expresión de la opinión pública
 - 4.2.- La opinión pública y sus limitaciones en el pensamiento moderado y conservador
 - 4.2.1.- Sujetos y funciones de la opinión pública
 - 4.2.2.- Los limitados cauces institucionales y sociales para formar y expresar la opinión pública
- V. A modo de corolario

Resumen

Durante el siglo XVIII español, el concepto de opinión pública equivalía a “opinión de la multitud”, lo que podía entrañar un juicio equivocado. A finales de este siglo, sin embargo, empieza a adquirir connotaciones cualitativas y adquiere las notas propias que le otorgaría el liberalismo, como instrumento de guía y control del gobernante. El liberalismo progresista posterior añadió la idea de que sólo los ciudadanos activos, que participaban en política, expresaban la verdadera opinión pública, que se transmitía a través del ejercicio de libertades naturales y que limitaba sólo al Ejecutivo a través de la responsabilidad moral. El liberalismo moderado, sin embargo, restringió la opinión pública a los

* Este estudio tiene como base un artículo publicado en el *Giornale di Storia Costituzionale*, núm. 6, 2003, págs. 195-215, al que ahora he añadido notas al pie, así como algunas leves adiciones en el texto.

ciudadanos instruidos, distinguiendo entre opinión legal (expresada por el Parlamento) y natural (derivada de los ciudadanos). Una opinión que sólo podía manifestarse a través de medios jurídicos reglados: la libertad de prensa, el derecho de petición y el sufragio.

Abstract

During the XVIIIth century, the Spanish concept of “public opinion” was meaning “opinion of the whole community”, and it could mean a wrong opinion. However, at the end of that century this concept acquired quantitative meaning, and it also acquired some of the liberal qualities as an instrument of control and direction of government. The XIXth century progresist liberalism added to the public opinion concept the idea that it could be only expressed by “active citizens” (that is, the ones who participate in politic process). This liberalism also conceived that public opinion should be transmitted through the exercise of natural rights, and that it was an instrument to control only the executive power through a “moral responsibility”. On the other hand, the “moderate liberalism” conceived that the only subjects of public opinion were the educated people, and it also distinguished between “legal opinion” (created by Parliament) and “natural opinion” (expressed by educated people). Public opinion was only able to be expressed through legal instruments: liberty of press, petitions or right to vote.

Palabras clave

Opinión pública, Libertad de imprenta, Derecho de petición, Voluntad general

Key words

Public opinion, Liberty of Press, Petition right, General Will

“Opinión Pública: El órgano de Móstoles. Como cada trompeta suena por distinto tono, los que lo pulsan no oyen más que las tocatas que a ellos les agradan; así es que al sonar el órgano se figuran unos que oyen la pitita y otros el himno de Riego. Para un periodista la opinión pública son los suscriptores de su periódico, para el gobierno sus empleados, para un diputado sus electores”

(Juan Rico y Amat, *Diccionario de los Políticos*, 1855)

I.- INTRODUCCIÓN

1. En 1662, Blaise Pascal formulaba entre sus *Pensamientos* una máxima que habría de ser premonitoria para el futuro pensamiento político: “*La opinión es como la reina del mundo, pero la fuerza es su tirano*”¹. Aun sin pretenderlo, Pascal había expresado metafóricamente la postrera relación que el liberalismo iba a establecer entre la Sociedad –ámbito de

¹ Blaise PASCAL, *Pensamientos* (162), nº 655, Madrid, Alianza, 1996, p. 209.

la opinión— y el Estado —terreno de la fuerza pública—. Una relación en la que la autonomía de ambas esferas (Sociedad y Estado) se disipaba mediante la opinión pública, como medio a través del cual la Nación consolidaba sus libertades frente al poder público.

2. Estas premisas liberales supusieron una alteración de los postulados sustentados por el Despotismo Ilustrado. Para este último, la opinión pública era, en principio, irrelevante, toda vez que el gobernante (ilustrado y asesorado por unas elites intelectuales, generalmente integradas en Consejos) era el único capacitado para interpretar el bienestar público y la prosperidad común. Incluso el engaño al pueblo quedaba legitimado, si con ello se lograba la felicidad pública². Sin embargo, el propio programa social ilustrado, orientado a instruir a la Sociedad, llevaría implícito un cambio de esta situación, ya que acabaría otorgando a los ciudadanos una capacidad de crítica que les llevaría a superar su condición de meros gobernados. 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 políticas³.
3. 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 sempiterna idea de la división de poderes ocuparon un lugar privilegiado. Pero, aparte de estas técnicas organizativas, utilizará otro instrumento: la opinión pública, como 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.
4. Como se verá en este artículo, España no es ajena a este creciente papel de la opinión pública. Su protagonismo en las relaciones políticas comienza a gestarse en el siglo XVIII español, para consolidarse a mediados del siglo XIX, momento en el que nadie duda de su relevancia y de la correlativa fuerza de aquellas “libertades de expresión” que le

² Cfr. Frédéric de CASTILLON, ¿Es conveniente engañar al pueblo? (1779), Madrid, C.E.C., 1991, p. 69.

³ Immanuel KANT, “Respuesta a la pregunta: ¿Qué es la Ilustración?”, en J.B. ERHARD y otros, ¿Qué es Ilustración?, Madrid, Tecnos, 1989, p. 17; Johann Gottlieb FICHTE, “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.

sirven de cauce y entre las que destaca, pero no exclusivamente, la libertad de imprenta.

II.- OPINIÓN PÚBLICA Y LIBERTAD DE IMPRENTA EN LA ILUSTRACIÓN LIBERAL Y EN EL LIBERALISMO PREDOCEAÑISTA (1726-1810)

5. La primera aproximación al concepto de opinión pública en España suele imputarse al ilustrado Benito Feijoo, quien en su obra *Teatro Crítico Universal* (1726) definió el concepto de “voz del pueblo” o “voz común”. Feijoo, que luchó con denuedo a lo largo de toda su vida para desterrar las muy extendidas supersticiones populares, definía la “voz del pueblo” en un sentido cuantitativo, como la opinión más extendida. Este componente meramente numérico no le otorgaba, por sí, ningún valor intrínseco, puesto que el número de voces no era sinónimo de celsitud⁴. Ésta última sólo se lograba con una adecuada instrucción, que pudiera reconducir las múltiples voces discordantes e irracionales a una sola voz, racional y cualitativamente superior⁵.
6. Hasta la década de 1790, aproximadamente, en la ilustración española se acudió a términos como el de “opinión común”, “opinión popular” y “opinión vulgar” para referirse por igual a una opinión caracterizada por la falta de racionalidad⁶. Así como la opinión *uti singulis* aparecía como contraria a la razón, la opinión colectiva no era más que suma de opiniones parciales, igualmente disociada de la *ratio*.
7. Partícipe de esta idea cuantitativa de la voz pública fue el ilustrado vasco Valentín de Foronda quien, utilizando los conceptos de “opinión pública” o su sinónimo “opinión común”, consideraba que se trataba de una voz general que podía estar equivocada. Para lograr que la opinión pública fuese acertada, Foronda –a diferencia de Feijoo– no se centraba sólo en la instrucción, sino que conectaba ésta, ante todo, con libertad de imprenta. En Foronda, dicha libertad se hallaba al servicio de la instrucción, de modo que, a través del intercambio recíproco de opiniones, se pudiera alcanzar una verdad asumible por toda la Nación. Precisamente porque la libertad de imprenta cumplía este objetivo instructor, se relegaba su posible papel de instancia crítica (muy excepcional en Foronda), y se sujetaba a determinados límites, por

⁴ “El valor de las opiniones se ha de computar por el peso, no por el número de las almas. Los ignorantes, por ser muchos, no dejan de ser ignorantes”. Benito Jerónimo FEIJOO, *Teatro Crítico Universal* (1726), Madrid, Imprenta de los Herederos de Francisco de Hierro, 1749, tomo I, p. 1.

⁵ “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 sabia las temple”, *ibidem*, p. 2.

⁶ Cfr. Pedro ÁLVAREZ DE MIRANDA, *Palabras e ideas: el léxico de la Ilustración temprana en España (1680-1760)*, Boletín de la Real Academia Española, Madrid, 1992, págs. 578 y ss.

cuanto no eran opinables cuestiones tales como la religión o ciertas máximas de gobierno⁷.

8. La apertura hacia una concepción más liberal de la opinión pública y la libertad de imprenta la hallamos en autores como Cabarrús, Jovellanos y, sobre todo, Calvo de Rozas y Flórez Estrada. Cabarrús consideraba que la libertad de opinar se fundamentaba en el estado de naturaleza y, por tanto, tenía un carácter preestatal. Nacida 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 Estado⁸.
9. Algo parecido sucede con Jovellanos, quien también atisbó el papel que debían asumir la opinión pública y la libertad de imprenta para el adecuado ejercicio del poder público⁹. Jovellanos consideraba a la opinión pública como una fuerza viva, cuyo poder se sustentaba en su número y en su extensión a lo largo de todo el territorio nacional¹⁰. Esta opinión pública tenía una doble dimensión, por cuanto guiaba la conducta de los gobernantes (aspecto positivo) y los sujetaba a crítica y exigencia de responsabilidad por su gestión (aspecto negativo). La capacidad de enjuiciar a los gobernantes convertía a la opinión pública en un auténtico Tribunal (al que incluso se dirigió Jovellanos para que exculpara su conducta como miembro de la Junta Central), cuyo medio de expresión era la libertad de imprenta. Estas ideas, típicamente liberales, se entremezclaban con notas propias del pensamiento ilustrado. Y es que Jovellanos, consciente del poder de la opinión pública, y de la imprenta como su medio de difusión, también era

⁷ Sobre todas estas ideas de Foronda, nos remitimos a Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA (edit.), Valentín de Foronda. Escritos políticos y constitucionales, Bilbao, Servicio editorial de la Universidad del País Vasco, pp. 101 y ss.

⁸ Conde de CABARRÚS, 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.

⁹ El protagonismo de la opinión pública en Jovellanos ha sido señalado por Javier FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, "The Awakening of Public Opinion in Spain. The Rise of a New Power and the Sociogenesis of a Concept", en Meter-Eckhard KNABE (edit.), Opinion, Berlin, Berin Verlag, 2000, pp. 45 y ss.; Juan Ignacio ROSPIR, "La opinión pública en España", en V.V.A.A., Opinión pública y comunicación política, Madrid, EUDEMA, 1990, pp. 100 y ss.

¹⁰ Reflexiones sobre la opinión pública (¿1790-1797?) en Jovellanos, Escritos políticos, Edición crítica de Ignacio Fernández Sarasola, Instituto Feijoo de Estudios del Siglo XVIII, Oviedo, 2006.

temeroso de una opinión mal dirigida. Por tal motivo, pretendía conseguir una opinión pública ilustrada, razonable, convirtiendo, una vez más a la instrucción como elemento medular. Así pues, la libertad de imprenta, sin previa instrucción, expresaría una opinión irracional; era menester, pues, que la educación precediera a la imprenta, introduciéndose esta última de forma gradual¹¹. Unas teorías en las que se atisba la influencia de Necker, Turgot, Condorcet y Du Marsais, a quienes había leído con interés Jovellanos.

10. Las dos posturas más claramente liberales en torno a la libertad de imprenta y la opinión pública corresponden por estas fechas a Lorenzo Calvo de Rozas y a Álvaro Flórez Estrada. En una propuesta hecha por el primero en 1809 a la Junta Central, la opinión pública no sólo se describe en su doble dimensión positiva y negativa, sino que se llega incluso a insinuar una identificación entre la opinión pública y voluntad general. La libertad de imprenta, por su parte, cumple con el doble objetivo de formar e ilustrar a esa opinión pública a través del intercambio de luces, y de servirle de cauce de expresión¹². La instancia de Calvo de Rozas a favor de la libertad de imprenta suscitó 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 esta libertad. Esta memoria, que se 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* franceses¹³, no sólo permitieron 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.

11. El asturiano Flórez Estrada adoptó una postura muy similar a la de Calvo de Rozas, otorgando un protagonismo especial a la libertad de imprenta

¹¹ Sobre las ideas de Jovellanos en torno a la opinión pública y la libertad de imprenta, vid. Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA, Poder y libertad: los orígenes de la responsabilidad del Ejecutivo en España (1808-1823), Madrid, C.E.P.C., 2001, pp. 322 y ss.; Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA / Dolores MATEOS, Estudio introductorio, a JOVELLANOS, Obras políticas, Instituto Feijoo de Estudios del Siglo XVIII – Ayuntamiento de Gijón (en prensa).

¹² Cfr. Lorenzo CALVO DE ROZAS, Proposición hecha a la Junta Central el 12 de septiembre de 1809 sobre la libertad de imprenta, en Francisco Fuentes (edit.), Si no hubiera esclavos no habría tiranos, Madrid, Ediciones El Museo Universal, 1988, pp. 35-37.

¹³ Cfr. Miguel ARTOLA, Los orígenes de la España contemporánea, Madrid, I.E.P., 1976, vol. I, p. 329.

en dos de sus escritos más sobresalientes de la Guerra de la Independencia: 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* (1809). Este último texto había constituido, como en el caso de Calvo de Rozas, una representación dirigida a la Junta Central, publicado después por el autor conjuntamente con el proyecto constitucional, al tratarse de un desarrollo del derecho que este último estipulaba en su art. 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 ciudadano y de los que ella les concede*”. No queda claro si la libertad de imprenta (art. 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 Constitución¹⁴. 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 cuotas: la misma existencia de la Constitución no le resulta 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 pública¹⁵. Un Estado liberal, por tanto, no necesitaría tanto ser un Estado Constitucional, como contar con la libertad de imprenta.

12. 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 expresarla¹⁶. 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*”¹⁷, en tanto que el segundo

¹⁴ Así lo reconoce en “Discurso con ocasión de la reunión de las Cortes (1811)”, en Luis Alfonso MARTÍNEZ CACHERO, Álvaro Flórez Estrada. Su vida, su obra política y sus ideas económicas”, I.D.E.A., Oviedo, 1961, p. 257. *El Tribuno del Pueblo español*, nº 8 (27-11-1812), p. 98; y DS nº 102 (14-10-1820), p. 1642.

¹⁵ Cfr. Álvaro FLÓREZ ESTRADA, *Constitución para la Nación española y Reflexiones sobre la libertad de imprenta*, en *Obras de Álvaro Flórez Estrada*, B.A.E., tomo CXIII (II), Madrid, Atlas, 1958, pp. 335, 348-349.

¹⁶ *Semanario Patriótico*, Prospecto, p. 3; *Semanario Patriótico*, nº 19 (1 de junio de 1809), p. 79.

¹⁷ Vid. Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA, “El pensamiento político-constitucional de Álvaro Flórez Estrada a través de la prensa”, en Joaquín Varela Suanzes-Carpegna (coord.), Álvaro

publicaría entre 1808 y 1809 el periódico “*Semanario Patriótico*”, para editar ya en 1810 desde Londres “*El Español*”¹⁸.

III.- OPINIÓN PÚBLICA Y LIBERTAD DE IMPRENTA DURANTE LAS CORTES DE CÁDIZ (1810-1814)

13. Durante los debates de las Cortes de Cádiz y en su principal resultado, la Constitución de 1812, la opinión pública y la libertad de imprenta cobraron un protagonismo hasta entonces desconocido, convirtiéndose en una de las principales enseñanzas del movimiento liberal. Con el liberalismo gaditano la opinión pública alcanzó definitivamente ese cometido positivo –de guía de los gobernantes– y negativo –de crítica de la actuación del poder público– que ya había insinuado la Ilustración más liberal. Ahora bien, el constitucionalismo gaditano ha sido, acertadamente, definido (más allá de su cronología) como un constitucionalismo del siglo XVIII¹⁹ lo que explica que los conceptos de opinión pública y libertad de imprenta todavía cuenten con resabios del movimiento ilustrado.

14. 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. El Parlamento cobra, entonces, una especial importancia para formar y transmitir la opinión pública: por una parte, suministrando a los ciudadanos cuestiones políticas e informaciones que se someterán a debate; por otra, recibiendo después las voces de esos mismos ciudadanos y extrayendo, 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 debaten 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 políticos²⁰.

Flórez Estrada (1766-1853). Política, economía, sociedad, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 2004, págs. 211 y ss.

¹⁸ Sobre Blanco White sigue siendo imprescindible la consulta de la tesis de André Pons, recientemente traducida: Blanco White y España, Instituto Feijoo de Estudios del Siglo XVIII, Oviedo, 2002.

¹⁹ Vid. Joaquín VARELA SUANZES, Las cuatro etapas de la historia constitucional comparada, Introducción a Joaquín Varela (edit.), Textos básicos de la Historia Constitucional comparada, Madrid, C.E.P.C., 1998, p. XXII

²⁰ La influencia del concepto liberal de “opinión pública” sobre estos institutos ya la hemos tratado en el artículo “Representación, mandato y racionalidad en el pensamiento liberal”, Debates Constitucionales (revista electrónica), nº 1, 1999, <http://constitucion.rediris.es/revista/dc/uno/Indice.html>.

3.1.- Los sujetos activos de la opinión pública: los ciudadanos y el debate social

15. La formación de la opinión pública requería dos presupuestos: información y debate. En el primero de ellos, las Cortes asumían un cometido crucial, puesto que, siendo representantes de los ciudadanos, se consideraban las más legitimadas para suministrarles los datos necesarios para impulsar el debate público²¹. A tales efectos, las Cortes de Cádiz instauraron la publicidad de los debates parlamentarios²², aunque la práctica entre 1810 y 1813 fue por derroteros bien distintos, acudiéndose con relativa frecuencia a las Sesiones Secretas.
16. Pero el papel central que asumieron las Cortes extraordinarias en la política estatal y en el proceso revolucionario impedía que se viera al Parlamento como un pasivo suministrador de información a los ciudadanos. Antes bien, no faltaron diputados liberales que defendieran que a la Asamblea le correspondía, en realidad, dirigir la opinión pública e, incluso, interpretarla, hasta el punto de que sólo tenía la cualidad de “opinión pública” aquella que las Cortes consideraban como tal²³. Es más, en ausencia de las Cortes, su apéndice, la Diputación Permanente, se consideraba a su vez como una salvaguarda, destinada a formar el espíritu público y a vigilar por la formación de una opinión pública favorable a la Constitución²⁴.
17. El debate social se concebía, básicamente, como un debate entre individuos, por cuanto la propia mentalidad liberal revolucionaria recelaba de los cuerpos intermedios. De hecho, la Constitución 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 pública²⁵. Ahora bien, tampoco existía unanimidad a

²¹ DEL MONTE, DS nº 150, 26-01-1810, p. 585; LEIVA, DS nº 471, 17-01-1812, p. 2645; ROS, DS nº 709, 25-11-1812, p. 4021.

²² Art. 126 de la Constitución de 1812; Reglamento del Gobierno interior de las Cortes, de 1810 (cap. I, art. 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 las Constitución de 1812 y el napoleónico Estatuto de Bayona de 1808 (cuyos arts. 80 y 81 proclamaban el secreto de las deliberaciones parlamentarias). CONDE DE TORENO, Historia del levantamiento, guerra y revolución de España, B.A.E., vol. LXIV, Madrid, Atlas, 1953, p. 87.

²³ ZORRAQUÍN, DS nº 362, 29-09-18811, p. 1953, LEIVA, DS nº 471, 17-01-1812 p. 2645, TORRERO, DS nº 581, 4-06-1812, p. 3145-3146, ABARGUES, D.S., nº 73, 18-01-1814, p. 343, quien llega a proponer que las Cortes publiquen un periódico oficial para dirigir la opinión pública.

²⁴ ARGÜELLES, DS nº 370, 7-10-1811, p. 2013

²⁵ Cfr. Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA, “Los partidos políticos en el pensamiento español (1783-1855)”, Historia Constitucional (Revista electrónica), nº 1, 2000, § 23 y ss.; íd., “La idea

la hora de determinar si todos los individuos eran, en esencia, capaces de participar en el debate público. Un sector liberal más moderado, y heredero de la ideología ilustrada, consideró que sólo aquellos que contasen con una instrucción adecuada podían ser partícipes del debate público; no debía confundirse, pues, la “opinión pública” con la “opinión de todos”²⁶, del mismo modo que Rousseau había diferenciado entre “voluntad general” y “voluntad de todos”. El movimiento liberal más radical, por el contrario, entendió que todos los ciudadanos podían concurrir a la formación de la opinión pública, aunque identificaban ésta, exclusivamente, con la ideología revolucionaria patriótica. Los partícipes del proceso discursivo quedaban determinados, entonces, no tanto por razones instructivas, como ideológicas.

18. Al permitir a los individuos acceder a la imprenta y tomar parte en la formación de la opinión pública, en realidad, el liberalismo instauraba 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 como un derecho político, pero servía al menos para integrar 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 durante el régimen de Cádiz se utilizaba el término de “libertad política de imprenta”²⁷.

3.2.- Los sujetos pasivos de la opinión pública: la orientación a las Cortes y la censura del Ejecutivo

19. Los principales destinatarios de la opinión pública eran los órganos del Estado, pero la distinta posición que éstos ocupaban determinaba el influjo que iba a tener sobre ellos. Las Cortes, en cuanto contribuían a formar la opinión pública, y representaban al sujeto soberano, tenían una vinculación más laxa con ella, de modo que la opinión pública se limitaba, en todo caso, a *orientar* sus decisiones²⁸. Por tal motivo, la opinión pública desplegabá, respecto de las Cortes, su dimensión positiva, de guía y orientación²⁹. Recibida la opinión pública (y por tanto

de partido en España: de la Ilustración a las Cortes de Cádiz (1783-1814)”, Cuadernos de Estudios del Siglo XVIII, nº 8-9, 1998-1999, p. 89 y ss.

²⁶ El Español, tomo VII, diciembre de 1812, p. 398.

²⁷ 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. Vid. Lecciones de Derecho Público Constitucional (1821), Madrid, C.E.C., 1982, p. 311-312.

²⁸ PÉREZ DE CASTRO, DS nº 376, 13-10-1811, p. 2063.

²⁹ 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

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.

20. Todo el proceso deliberativo de las Cortes se construía, por tanto, con el objetivo de alcanzar esa racionalidad: la ausencia de mandato imperativo, las incompatibilidades y causas de inelegibilidad, la no presencia de los agentes del Rey en las votaciones..., todo ello contribuía a garantizar la libertad de los representantes en el proceso discursivo para interpretar la opinión pública y convertirla en voluntad general.
21. 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*³⁰. 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 reconvención social, expresada a través de la opinión pública. Así pues, la opinión pública actuaba como exigencia de una responsabilidad difusa o “moral”, según la terminología de la época, que obligaba a los ministros a dejar su cargo cuando, sin haber cometido una infracción normativa, había actuado incorrecta o impolíticamente³¹.
22. 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 reconvención dirigidos a que los agentes ejecutivos dejaran 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, en cuanto representante de la Nación, tenía una híbrida naturaleza de órgano del Estado pero, también, de institución de la Sociedad³².

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, nº 8 (30 de noviembre de 1810), pp. 144-145.

³⁰ TORRERO, DS nº 23, 17-10-1810, p. 49.

³¹ El Español, nº 8 (30 de noviembre de 1810), p. 145.

³² Cfr. Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA, Poder y libertad..., op. cit., pp. 474 y ss.

3.3.- El instrumento de formación-expresión de la opinión pública: la libertad de imprenta y sus límites

23. Huelga decir que para los liberales de las Cortes de Cádiz la libertad de imprenta era, una vez más, el mecanismo dirigido a formar la opinión pública y a expresarla. La relevancia de este derecho –cuya fundamentación basaban los liberales en el iusnaturalismo³³– 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 del 12. En esta Constitución, por supuesto, también se recogió la libertad de imprenta (art. 371), permitiendo a todos los españoles (por tanto no sólo a los ciudadanos) escribir y publicar “*sus ideas políticas*”.
24. Un detenido análisis del artículo constitucional y del previo Decreto IX muestra cómo en Cádiz la ideología liberal todavía 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 art. 371 de la Constitución, donde se reconocía este derecho, se hallaba incardinado en el Título IX: *De la instrucción pública*³⁴.
25. La libertad de imprenta, guía del Legislativo y freno del Ejecutivo, no había perdido todavía su nexo ilustrado, puesto que servía para formar a los ciudadanos. Debe notarse que, en realidad, la Constitución de Cádiz y el Decreto promulgado por las Cortes no garantizaban sin más la libertad de expresión, sino sólo las manifestaciones escritas, porque sólo ellas podían ser más reflexivas y podían cumplir el objetivo de ilustrar.
26. 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

³³ “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, nº 30, 20-10-1810, p. 141.

³⁴ 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 nº 369, 6-10-1811, p. 1999.

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 opinable³⁵. Por tal motivo, cualquier opúsculo considerado como subversivo de la Constitución se reputaba como ilegal, e incurría en un delito político de imprenta.

27. 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 Cortes³⁶, y de Juntas de Censura Provinciales, constituidas por cinco 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.

IV.- LA OPINIÓN PÚBLICA EN EL PENSAMIENTO EXALTADO-PROGRESISTA Y EN EL MODERADO-CONSERVADOR (1820-1845)

28. Durante la Guerra de la Independencia los liberales habían logrado mantener una unidad, basada en unas ideas de filiación fundamentalmente francófila y en una común oposición a los serviles y afrancesados. Las diferencias de talante no fueron lo suficientemente acentuadas para que su pueda hablar, entre 1810 y 1814, de una escisión liberal.

³⁵ VILLANUEVA, DS nº 379, 16-10-1811, pp. 2093 y DS nº 381, 18-10-1811, p. 2104; GARCÍA HERREROS, ibídem, p. 2107, ANER, ibídem, p. 2108; ARGÜELLES, ibídem, p. 2109-2109; GURIDI Y ALCOCER, DS nº 522, 16-03-1812, p. 2924.

³⁶ 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 de hombre 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, nº 9 (30-12-1810), pp. 221-224.

29. Sin embargo, a partir del Trienio Constitucional (1820-1823), el liberalismo español se divide en dos grupos: exaltados y moderados. Los primeros, en ocasiones próximos al ideario jacobino, seguían manteniendo el ideario revolucionario que había dado lugar a la Constitución de Cádiz, de modo que el texto de 1812 les parecía un código satisfactorio que no debía alterarse. Los moderados, por su parte, se habían familiarizado con otras doctrinas, en especial con el liberalismo doctrinario, pero también con el positivismo benthamiano, y habían mudado sus posturas hacia una anglofilia que les llevaba a someter la Constitución de Cádiz a críticas, en especial por la debilidad del poder regio, la ausencia de bicameralismo y la preeminencia que reconocía de las Cortes.
30. Estas dos posturas –que, a partir de 1822, es frecuente que se denominen como “partidos”³⁷– admitían en su seno todavía diversos matices y tendencias: así, el liberalismo exaltado se movió entre movimientos muy radicales, afines al republicanismo y al pensamiento jacobino más acendrado, y posturas menos extremas, especialmente representadas por antiguos diputados del 12. Entre los moderados, por su parte, cabe apreciar la existencia de un sector más conservador (los redactores de “El Censor” o el denominado grupo de los “anilleros” fueron claros ejemplos), cuyo conservadurismo se acentuaría, por cierto, a medida que las posturas exaltadas más radicales fueron ganando terreno.
31. A partir de 1834 el liberalismo cobra forma a través de dos nuevos grupos: los progresistas y los conservadores. Los primeros entroncaron con el liberalismo exaltado, especialmente con el menos radical, en tanto que los conservadores fueron los naturales herederos del moderantismo de 1820-1823. Bien es cierto que no cabe hacer, sin más, una identificación exaltados-progresistas y moderados-conservadores, puesto que entre el liberalismo de 1820 y el de 1834 existen notables diferencias (en buena medida motivadas por un cambio doctrinal derivado del exilio sufrido durante la Ominosa Década)³⁸. Ahora bien, en el objeto de este estudio –la opinión pública– el pensamiento de los exaltados y de los progresistas guarda una clara continuidad, y otro tanto sucede con las ideas de los moderados y los conservadores. Por tal motivo, y a efectos de síntesis, se tratará como unidad el pensamiento exaltado-progresista, por un lado, y el moderado-conservador, por otro.

³⁷ Cfr. Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA, “Los partidos políticos en el pensamiento español (1783-1855)”, op. cit., § 51 y ss.

³⁸ Cfr. Joaquín VARELA SUANZES, “El pensamiento constitucional español en el exilio: el abandono del modelo doceañista (1823-1833)”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 88, 1995, pp. 63 y ss.

4.1.- La opinión pública y su función de control en el pensamiento exaltado y progresista

4.1.1.- Sujetos y funciones de la opinión pública

32. Con el pensamiento exaltado y progresista la opinión pública cobra un especial protagonismo, convirtiéndose en un actor político más³⁹. La opinión pública –o “espíritu público”, como les gustaba designar, en un acercamiento a la terminología jacobina⁴⁰– aparece como un sujeto activo, constantemente vigilante y necesario para la supervivencia y correcto funcionamiento de todo sistema representativo.

33. La opinión pública a la que se refieren se define, por tanto, en términos no ilustrados, sino políticos. La opinión pública no aparece cualificada tanto por la formación intelectual de quienes la manifiestan, como por los principios que representan y expresan. Así, la opinión pública se identifica con el pensamiento liberal y, durante el Trienio Constitucional, incluso con el ideario revolucionario. Un ideario que consideraba que la revolución nacional no se había terminado con el pronunciamiento de Rafael del Riego, sino que constituía un proceso en el que todavía estaba inmerso la Nación española⁴¹.

34. En este sentido, Alcalá Galiano –en su fase todavía exaltada– afirmaba que la opinión pública no equivalía a la “*mayoría numérica*”, sino a la “*mayoría activa*”, entendiendo que ésta incluía sólo a quienes participaban en la vida política (participación electoral, servicio en las Milicias, integrantes de cuerpos municipales, miembros de Sociedades Patrióticas...) y, en especial, a la clase media, como partícipe más cualificado⁴². El exaltado Romero Alpuente se manifestaba en términos muy semejantes. Definía a la opinión pública –identificada con “espíritu público”– como el juicio del pueblo⁴³, pero, añadía, “*pueblo es todo lo que tiene interés en la prosperidad del Estado (...) Se excluyen, pues, de la masa del pueblo todos los que no se proponen más que participar de sus ventajas (...) No siendo pueblo esta clase de hombres, su opinión es nula*”⁴⁴.

³⁹ Entre los exaltados es muy frecuente referirse a la opinión pública como “reina del Mundo”, en términos cartesianos. El Español Constitucional, nº 18, febrero de 1820, p. 108; El Espectador, nº 78, 1-07-1821, p. 310; El Amigo del Pueblo, vol. I, 1822, p. 122; El Zurriago, nº 53-56, 1822, p. 52; íd., nº 86-89, 1822, p. 59.

⁴⁰ El Espectador, nº 7, 21-04-1821, pp. 27 y 28. Vid. también nº 510, 6-09-1822, p. 594.

⁴¹ FLÓREZ ESTRADA, DS, nº 27, 31 de julio de 1820, p. 341.

⁴² DS (1822), vol. II, nº 107, 24 de mayo de 1822, p. 1517.

⁴³ Juan ROMERO ALPUENTE, “Discurso sobre el ministerio actual” (1822), en Alberto GIL NOVALES (edit.), Historia de la revolución y otros escritos, Madrid, C.E.C., 1989, vol. II, p. 24.

⁴⁴ Idem.

35. Esta actitud no es extraña, especialmente durante el Trienio Constitucional, momento en que medró lo que llegó a denominarse como la “enfermedad de los adictos”⁴⁵, es decir, la exigencia exaltada de que todos los que desempeñasen cargos públicos (y, por extensión, todo el que tuviese oportunidad de participar de algún modo en el Estado) debían ser adictos al sistema constitucional vigente. Por supuesto, durante la vigencia del Estatuto Real, los progresistas no podían exigir una idéntica “adicción” a la Constitución de 1834, que no les satisfacía, de modo que la lealtad se exigía a los principios liberales, que seguían extrayendo, ante todo, del constitucionalismo revolucionario francófilo.
36. Los exaltados y los progresistas otorgaron a esa opinión pública el cometido positivo –de orientación del Legislativo– y negativo –de reprobación del Ejecutivo–, aunque prestaron especial atención a este último aspecto.
37. La función positiva de la opinión pública llevó en ocasiones –una vez más– a establecer un nexo entre ésta y la voluntad general; así, el diario exaltado *El Espectador* indicaba que los órganos de la opinión pública (los periódicos) debían “*ilustrar a los legisladores, y darles el resultado de la voluntad general en escritos periódicos*”⁴⁶. Al convertir al pensamiento revolucionario en único exponente de la opinión pública, y al identificar ésta con la voluntad nacional, este grupo acababa por considerar que la opinión pública se hallaba por encima de cualquier partido: frente a la opinión pública, general y única válida, se alzaban los partidos, portadores de un ideario parcial y disgregador⁴⁷.
38. Pero, además de servir como guía para la futura producción normativa, la opinión pública también desempeñaría un cometido positivo adicional, de índole interpretativa. Los exaltados diferenciaron entre el espíritu y el texto de la ley, entendiendo que en ocasiones la literalidad normativa (el “enunciado”) podía verse desplazado por la verdadera intención y sentido de la norma. Y en la determinación del verdadero “espíritu” normativo también intervendría el “espíritu público”.
39. Sin embargo, exaltados y progresistas prestaron una mayor atención a la dimensión negativa y controladora de la opinión pública. Ésta se convertía, ante todo, en salvaguardia de las libertades, de modo que los derechos, incardinados en la esfera social y concebidos como libertades

⁴⁵ Sebastián de Miñano, en *El Censor*, vol. V, nº 25, 20 de enero de 1821, pp. 58 y 60; íd., *El Censor*, vol. XVI, nº 91, 27 de abril de 1822, p. 58.

⁴⁶ *El Espectador*, nº 649, 23-01-1823, p. 96. Vid. también *El Español Constitucional*, nº 18, pp. 110, 112, 118-119. En este periódico se habla de la opinión pública como “legislación intelectual”.

⁴⁷ Cfr. *El Conservador*, nº 172, 14-09-1820, p. 2; *El Español Constitucional*, nº XVIII, febrero 1820, pp. 109-110; nº XIX, marzo 1820, p. 163. *El Español Constitucional* distinguía entre la “voz popular” (parcial y disgregadora) y la “opinión pública” (racional y unitaria).

negativas, contaban con un instrumento igualmente social para su protección: la opinión pública. No es de extrañar, pues, que la libertad de imprenta, principal medio de expresión de la opinión pública, acabara concibiéndose como un derecho-garantía, en el sentido de que, aparte de su contenido autónomo como libertad, servía para proteger otros derechos⁴⁸.

40. A partir de esta construcción, exaltados y progresistas convinieron en que no sólo el Parlamento estaba habilitado para exigir responsabilidad a los ministros y agentes ejecutivos, sino que otro tanto podía hacer la propia sociedad, expresando la opinión pública. Las críticas del pueblo, y el descrédito de un ministro ante los ojos de la opinión le supondrían una “pérdida de fuerza moral” y, por consiguiente, una incapacidad de gobernar, al no contar con el apoyo de los gobernados. Junto a la “responsabilidad legal”, exigida por las Cortes en virtud de las disposiciones constitucionales, se admitía, entonces, la presencia de una “responsabilidad moral” que diputados como Sancho o Romero Alpuente no dudaban en considerar la más importante de cuantas pesaban sobre los ministros⁴⁹. Y es que esta responsabilidad permitía prescindir de algunos de los problemas de la responsabilidad legal, a saber, la imposibilidad de su exigencia fuera de los períodos de sesiones, los largos trámites a los que se sujetaba y la necesidad –en principio– de exigirse sólo por infracciones normativas.

41. La responsabilidad moral, por el contrario, operaba con rapidez, estuviesen o no reunidas las Cortes y permitía juzgar no ya las infracciones normativas, sino los actos impolíticos de los ministros⁵⁰. Es más, por cuanto se diferenciaba entre espíritu y texto de la ley, una fiel

⁴⁸ “La libertad de imprenta –decía el progresista Joaquín María López– es a la vez un derecho y una garantía de todos los demás derechos que el hombre puede poseer”. Joaquín María LÓPEZ, *Curso político-constitucional* (1840), C.E.C., Madrid, 1987, p. 127. En un sentido muy semejante se había pronunciado Ramón SALAS, *Lecciones de Derecho Público Constitucional* (1821), op. cit., p. 64.

⁴⁹ En palabras de Romero Alpuente: “Aunque pues las órdenes firmadas por el ministerio están cubiertas por la letra de la Constitución o de la ley, y aunque por esto no estuviese sujeto a la responsabilidad legal, no por eso deben dejar de ser consideradas perjudiciales a la nación y de ser llevadas por consiguiente al tribunal de la opinión pública”, Juan ROMERO ALPUENTE, *Discurso sobre la Junta Central de conspiradores contra el sistema constitucional y acerca de la responsabilidad legal y moral de los ministros* (1821), en Alberto GIL NOVALES (edit.), *Historia de la revolución española y otros escritos*, op. cit., vol. I, p. 462. Sobre la importancia de la responsabilidad moral, vid. también *El Amigo del Pueblo*, vol. I, 1822, pp. 112-117; *El Zurriago*, nº 7, 1822, p. 8; íd., nº 19, 1822, p. 1; íd., nº 22, 1822, p. 3-4; íd. nº 47, 1822, p. 1-3; íd., nº 48, 1822, p. 4; íd., nº 49, p. 5; íd., nº 86-89, 1822, p. 57 y 59.

⁵⁰ Las facultades discrecionales del Gobierno, según Alcalá Galiano, quedarían siempre sujetas a la censura pública. DS, vol. I, nº 17, 20-10-1822, p. 243. Vid. también DS, vol. I, nº 81, 21-10-1822, p. 260. Entre la prensa exaltada, estas ideas se expusieron con claridad en *El Zurriago*, nº 19, 1821, p. 1; *El Zurriago*, nº 49, 1822, p. 5; *El Zurriago*, 1822, nº 53, 54, 55 y 56 [sic], 1822, p. 52; *El Zurriago*, nº 66, 1822, pp. 6-7; *El Amigo del Pueblo*, nº 5, 1822, pp. 113 y 114; *El Amigo del Pueblo*, nº 13, p. 17; *El Espectador*, nº 11, 25-05-1821, p. 43; *El Espectador*, nº 23, 7-05-1821, p. 91; *El Espectador*, nº 22, 6-05-1821, p. 86).

observancia de la dicción literal no impedía una exigencia de responsabilidad moral si el pueblo entendía que con ello se había vulnerado el “espíritu” de la norma.

4.1.2.- *Las libertades naturales y los medios de formación-expresión de la opinión pública*

42. Tal y como se ha visto, para los exaltados-progresistas los sujetos “identificados” con el sistema liberal revolucionario eran los verdaderos portavoces de la opinión pública. Y cualquier instrumento adecuado para expresar este ideario podía, por consiguiente, convertirse en un vehículo de formación y expresión de la opinión pública. Así, una de las características más sobresalientes de los exaltados-progresistas consistió, precisamente, en considerar que existía una pluralidad de medios a través de los cuales la opinión pública se hacía explícita. El instituto fundamental seguía siendo, por supuesto, la libertad de imprenta, pero también el derecho de petición, los levantamientos populares y las Sociedades Patrióticas. Cada uno de los mencionados mecanismos constituía el ejercicio de un derecho: así sucedía, es obvio, con la imprenta y las peticiones, pero también con los levantamientos (fundamentados en el derecho de resistencia) y con las Sociedades Patrióticas (derivadas, como la imprenta, de la libertad de expresión)⁵¹.

43. Hay que destacar, por otra parte, que frente a la libertad de imprenta –de titularidad individual– algunos de estos derechos tenían un carácter colectivo, lo cual repugnó al individualismo moderado-conservador. Para los exaltados-progresistas las provincias, como colectividad, estaban expresando la opinión pública cuando se negaban a obedecer una orden injusta del Gobierno⁵². Del mismo modo, las Sociedades Patrióticas, que no dejaban de ser grupos, también exponían una opinión pública cuando, tras deliberar, mostraban sus resoluciones⁵³. En fin, incluso el

⁵¹ Tal y como hemos analizado con detalle en otra ocasión, los exaltados defendieron denodadamente las Sociedades Patrióticas, pero no se fundamentaron en el derecho de reunión o de asociación –como parecería lógico– sino en la libertad de expresión. Vid. Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA, “Los partidos políticos en el pensamiento español (1783-1855), op. cit., § 69 y ss.

⁵² Así lo expuso, durante el Trienio Liberal, Calatrava (DS, vol. II, nº 80, 13-12-1821, p. 1254), señalando que las sublevaciones de las provincias de Cádiz y Sevilla era expresión de que los ministros habían perdido su fuerza moral. Apoyó esta idea el periódico *El Espectador*, nº 231, 1-12-1821, p. 926 y nº 248, 18-12-1821, p. 996. Durante las Cortes Constituyentes de 1836-1837, los progresistas todavía sostenían que las provincias y municipios podían expresar colectivamente la opinión pública. Vid. OLÓZAGA, DS, nº 62, 19-12-1836, p. 697. Vid. también *El Espectador*, nº 74, 27-06-1821, p. 296.

⁵³ Durante el Trienio Constitucional, en ausencia de expreso reconocimiento constitucional de las Sociedades Patrióticas, éstas trataron de apoyarse en el art. 371 de la Constitución del 12, que reconocía la libertad de imprenta. Vid. ROMERO ALPUENTE, DS, vol. I, nº 62, 4-09-1820, p. 817. No debe extrañar esta idea, si tenemos en cuenta la siguiente correlación que hacían los exaltados: la libertad de imprenta suponía reconocer la libertad de expresión, y las Sociedades Patrióticas, por su parte, eran ejercicio de esta última libertad. Vid. LASTARRIA, *ibidem*, p. 814; FLÓREZ ESTRADA, DS, vol. II, nº 102, 14-10-1820, p. 1642; LA-SANTA, DS,

derecho de petición se concebía en una dimensión colectiva, puesto que no sólo estaban capacitados para utilizarlo los individuos, sino también grupos y corporaciones.

44. Pero, sin lugar a dudas, la libertad de imprenta siguió siendo el derecho favorito para expresar y formar la opinión pública. Para exaltados y progresistas consistía en un derecho natural⁵⁴, puesto que compartía la esencia de la capacidad de pensar y expresarse consustancial a todos los individuos⁵⁵. Se trataba, por tanto, de un derecho preestatal, que el poder público podía restringir sólo en la medida que resultase necesario para garantizar la convivencia social⁵⁶. Por tal motivo, en las Cortes constituyentes de 1836-1837, se llegó incluso a afirmar que, puesto que esta libertad traía causa en el estado de naturaleza, y era derivación necesaria de la libertad de expresión, debía corresponder también a los extranjeros⁵⁷.

45. Aparte de afirmar el carácter iusracional de la libertad de imprenta, este sector insistió en la necesidad de su constitucionalización. Tal pretensión se materializó durante el Estatuto Real de 1834 que, como es bien sabido, contenía la forma de gobierno, pero carecía de una declaración de derechos. Los progresistas intentaron por dos veces el reconocimiento de la libertad de imprenta (y del derecho de petición): en primer lugar, en la Contestación al Discurso de la Corona, en la que trataron de incluir unas “bases” de la futura regeneración política que esperaban de la Regente, y entre las que figuraban ambos derechos. En segundo lugar, a través del derecho de petición parlamentaria: el diputado Joaquín María López presentó una auténtica “tabla de derechos”, con la pretensión de incluirla en el Estatuto Real, alegando

vol. II, nº 102, 14-10-1820, p. 1647; RUIZ DE LA VEGA, DS, vol. II, nº 101, 20-05-1822, p. 1447. Algún diputado llegó a considerar a las Sociedades Patrióticas como el medio más adecuado para exponer la opinión pública, por encima, incluso de la libertad de imprenta. Vid. SAAVEDRA, DS, vol. I, nº 20, 23-10-1822, p. 291; FLÓREZ ESTRADA, DS, vol. II, nº 102, 14-10-1820, p. 1642 y ROMERO ALPUENTE, DS, vol. III, nº 103, 15 de octubre de 1820, p. 1661. Sobre el valor de estas Sociedades para exigir responsabilidad al Gobierno, vid. Francisco MARTÍNEZ MARINA, Discurso sobre Sociedades Patrióticas, por el diputado D. Francisco Martínez Marina, Madrid, Imprenta de La Compañía, 1820, donde también él afirmaba el carácter natural de este derecho y su derivación de la libertad de expresión y del derecho de resistencia.

⁵⁴ LÓPEZ, DS nº 8, 3-08-1834, pp. 20-21; CABALLERO, DS nº 29, 2-09-1834, p. 150; LÓPEZ, ibídem, p. 154; DOMECCQ, DS nº 31, 5-09-1834, p. 174; TORREMEJÍA, ibídem, p. 179.

⁵⁵ FLÓREZ ESTRADA, DS nº 102, 14-10-1820, p. 1642; PIZARRO, DS nº 30, 4-09-1834, p. 167; TORREMEJÍA, ibídem, p. 165; LÓPEZ, DS nº 31, 5-09-1834, p. 178.

⁵⁶ El diputado Torremejía llegaba más lejos en las Cortes de 1834, al afirmar que, así como otras libertades tenían que ser recortadas al constituirse la sociedad, no sucedía lo mismo con la libertad de imprenta. TORREMEJÍA, DS nº 31, 5-09-1834, p. 179.

⁵⁷ En un interesante discurso, el diputado Gregorio García señaló que la libertad de imprenta no tenía la consideración de derecho político, sino de derecho civil (derivado, pues, de un derecho natural) y que, por tanto, tenía que corresponderle también a los extranjeros. DS nº 152, 28-03-1837, pp. 2334-2335.

que los derechos de los ciudadanos sólo quedarían salvaguardados a través de su constitucionalización⁵⁸.

46. Aclarado el fundamento de la libertad de imprenta (iusracional) y la norma que debía reconocerla (la Constitución), los progresistas se dedicaron a exponer la naturaleza y contenido de este derecho. A este respecto, concluían que la libertad de imprenta era un *derecho-garantía*, basándose en la distinción entre ambas categorías que había realizado Constant⁵⁹. En efecto, tal y como expondría Joaquín María López, la libertad de imprenta no era tan solo un derecho autónomo, sino que actuaba, al mismo tiempo, como garantía para el resto de derechos y libertades que, sin la imprenta, no podrían subsistir⁶⁰. Este carácter de derecho-garantía contribuía, por tanto, a reforzar la idea de que la imprenta servía, ante todo, para controlar el ejercicio del poder.

47. Por lo que se refiere al contenido subjetivo de esta libertad, esto es, al haz de facultades que comprendía, hay que señalar que a su amparo podían publicarse tanto libros como prensa periódica. Esta afirmación no resulta en absoluto ociosa, tal y como veremos al analizar el pensamiento moderado-conservador. El grupo exaltado-progresista, en su idea de realizar una interpretación extensiva de los instrumentos orientados a difundir la opinión pública, consideraba que la publicación de periódicos –y en especial la prensa política–, sin previa censura, era consustancial a la libertad de imprenta. A diferencia de los libros, cuya difusión era menor y cuya lectura exigía generalmente de una preparación más acentuada, los periódicos llegaban a todas las capas sociales y podían cumplir mucho mejor su cometido de promover, canalizar y exponer el debate social⁶¹. Dicho en términos actuales, la prensa tenía un mayor componente “democrático” que la convertía en el más digno objeto de la libertad de imprenta.

⁵⁸ LÓPEZ, DS nº 11, 6-08-1834, p. 47; Dictamen de las Comisiones de Código Criminal, Milicia Urbana y de lo Interior, DS nº 24, 28-08-1834, p. 94; BENDICHO, DS nº 28, 1-09- 1834, p. 136; LÓPEZ, ibídem, p. 139; DÍEZ GONZÁLEZ, DS nº 29, 2-09-1834, p. 153; LÓPEZ, ibídem, p. 155; TORREMEJÍA, DS nº 30, 4-09- 1834, p. 165 y DS nº 31, 5-09-1834, p. 180; FLÓREZ ESTRADA, DS nº 31, 5-09-1834, p. 178.

⁵⁹ Cfr. Benjamín CONSTANT, De la liberté de la presse, en *Réflexions sur les Constitutions et les Garanties*. Se ha utilizado las *Œuvres complètes*, *Œuvres IX,1 : Principes de politique et autres écrits* (juin 1814-juillet 1815), Tübingen, Niemeyer, 2001, pp. 105 y ss.

⁶⁰ Vid. la cita de López, supra. Vid. también, sobre la libertad de imprenta como garantía de las libertades: LÓPEZ, DS nº 8, 3-08- 1834, p. 20; Secretario de las Cortes, DS nº 10, 5-08-1834, p. 43; Dictamen de las Comisiones de Código Criminal, Milicia Urbana y de lo Interior, DS nº 24, 28-08-1834, p. 94; TRUEBA, DS nº 28, 1-09-1834, p. 134; ALCALÁ ZAMORA, DS nº 30, 4-09-1834, p. 163.

⁶¹ LÓPEZ, DS nº 8, 3-08-1834, p. 25.

4.2.- La opinión pública y sus limitaciones en el pensamiento moderado y conservador

4.2.1.- Sujetos y funciones de la opinión pública

48. Los moderados y conservadores también otorgaron una especial preeminencia a la opinión pública, aunque el papel de ésta habría de ser necesariamente más limitado que en la ideología exaltado-progresista. Una limitación que pesaba, sobre todo, en los sujetos que la expresaban –que analizaremos en este epígrafe–, y en los medios para exponerla –objeto del epígrafe siguiente–.

49. En efecto, los moderados y conservadores restringieron más que los exaltados-progresistas en número y cualidad de los sujetos llamados a formar y expresar la opinión pública. Si el grupo exaltado-progresista había delimitado dichos sujetos ideológicamente (identificándolos con los principios liberales revolucionarios), los moderados-conservadores atenderán, ante todo, al criterio formativo, entendiendo que sólo los individuos dotados de una ilustración conveniente se hallaban en condiciones de formar y expresar la opinión pública. No es difícil percibir, por tanto, cómo este grupo seguía las premisas de la Ilustración.

50. Pero, además, los sujetos partícipes en la opinión pública debían ser individuos, basándose en la idea de que sólo el debate entre individuos libres e ilustrados podría formar una voz unitaria y racional. Por esta razón, los moderados y conservadores negaron que los partidos expresasen la opinión pública, considerándolos, antes bien, como portadores de una opinión particular y disgregadora⁶². En este punto existía, pues, una coincidencia con los exaltados-progresistas; pero, en realidad, los moderados-conservadores iban más lejos, porque tampoco admitían que las corporaciones y grupos (incluidas las Sociedades Patrióticas) fuesen cauces válidos de opinión pública.

51. No obstante, y a igual que sucedía entre los exaltados y progresistas, también este grupo consideró que las Cortes podían expresar la opinión pública, de modo que, una vez más, opinión pública y voluntad general acababan identificándose. Ahora bien, el problema residía en cómo articular las relaciones entre dos hipotéticas opiniones públicas, la procedente de los ciudadanos directamente, y la manifestada por las Cortes en sus decisiones. El intento más claro de hallar una solución corresponde al diario conservador *El Censor*, publicado durante el Trienio Liberal por los antiguos “afrancesados” Alberto Lista, Gómez Hermosilla y Sebastián de Miñano. En él se diferenció entre la “opinión legal”, expresada por el Parlamento en sus normas, y la “opinión natural”, expuesta por los ciudadanos. *El Censor* era consciente de que ambas opiniones podían diferir en ocasiones, pero la primera exigía

⁶² Vid. Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA, “Los partidos políticos...”, op. cit.; íd., “Idea de partido y sistema de partidos en el constitucionalismo histórico español”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 7, 2001, pp. 218 y ss.

obediencia en el Estado de Derecho. En todo caso, las discrepancias entre la opinión natural y la legal se limarían a través de un correcto funcionamiento del sistema representativo: las Cortes debían informarse, en primer lugar, de la opinión natural, esto es, de los deseos unitarios de los ciudadanos, y a partir de ahí debía elaborar sus leyes, u opinión legal⁶³. Dicho en otros términos, si el sistema se articulaba tal y como acaba de describirse, la opinión pública (social, y procedente de los ciudadanos) podría aproximarse a la voluntad general (normativa, expresada en la ley), de modo que la segunda no fuese sino una depuración de la primera.

52. Las funciones que estaba llamada a desempeñar esta opinión pública tan selecta eran, en principio, las mismas que para los exaltados y progresistas, a saber, una función negativa (de control) y otra positiva (de orientación), aunque con algunas diferencias, según veremos enseguida.

53. En su dimensión positiva la opinión pública servía para orientar al poder público, exponiéndole los deseos y necesidades de la Nación⁶⁴. Ahora bien, a diferencia de lo que sucedía en los exaltados y progresistas, esta función orientadora no sólo se dirigía al poder legislativo, sino también al propio poder ejecutivo. La explicación de esta diferencia se halla en la articulación y diseño de los órganos estatales: para los exaltados y progresistas la dirección política estatal le correspondía al Parlamento, en tanto que el Rey y su Gobierno se encargaban sólo de ejecutar; para los moderados y conservadores la dirección política era compartida entre el Parlamento y el Rey y su Gobierno, por lo que también había que orientar a éste último a fin de que decidiese conforme a los deseos nacionales.

54. Pero la opinión pública también seguía manteniendo su cometido negativo, de límite y control del Ejecutivo. Dicha función negativa resultaba tanto más importante para algunos miembros del sector moderado que consideraban que la responsabilidad parlamentaria exigible al Gobierno era exclusivamente penal. Así las cosas, la "responsabilidad ante la opinión pública" se convertía en el complemento indispensable, dirigido a sancionar las conductas legales pero impolíticas del Gobierno. Un Gobierno, por tanto, que quedaría sujeto a una doble responsabilidad: penal, ante el Parlamento, y política, ante la opinión pública. No obstante, hay que señalar que para la mayoría de los moderados y conservadores la responsabilidad política también era

⁶³ El Censor, nº 91, 27-04-1822, pp. 69-75. Vid. también íd., nº 10, 7-10-1820, p. 277; íd., nº 58, 8-09-1821, p. 262-263, donde se identifica el gobierno de la opinión con el gobierno de mayoría parlamentaria; así pues, la fuerza mayoritaria de las Cortes expresarían la opinión pública.

⁶⁴ Cfr. El Universal, nº 171, 18-11-1820, p. 711; El Censor, nº 3, 19-08-1820, p. 221.

exigible por el Parlamento, de modo que dicha responsabilidad contaba con dos cauces de expresión⁶⁵.

4.2.2.- *Los limitados cauces institucionales y sociales para formar y expresar la opinión pública*

55. Una de las diferencias más notables entre los exaltados-progresistas y los moderados-conservadores residió en la distinta valoración de los medios lícitos para que la opinión pública se pudiera formar y expresar. Si, tal y como vimos en su momento, el primer grupo optaba por ensanchar estos medios, los moderados y conservadores, por el contrario, utilizaron criterios mucho más restrictivos.
56. Los cauces para expresar la opinión pública eran de dos tipos: los resultantes del ejercicio de derechos y los institucionales. Esta dualidad venía determinada por el hecho, ya señalado, de afirmar que tanto los ciudadanos como el Parlamento expresaban la opinión pública.
57. Así, en primer lugar, la opinión pública se formaba y expresaba a través del ejercicio de unos derechos subjetivos muy concretos que los moderados y conservadores interpretaban, además, de forma limitada. Los tres derechos básicos que servían a este cometido eran la libertad de imprenta, el derecho de petición y, con menor intensidad, el derecho de sufragio⁶⁶. Nada de revolución, de Sociedades Patrióticas ni de representaciones colectivas. De hecho, la libertad de imprenta sustituía en los moderados-conservadores a las Sociedades Patrióticas, en tanto que los derechos de petición y sufragio eran la contrapartida de las representaciones colectivas y las insurrecciones defendidas por los exaltados-progresistas.
58. En efecto, en primer lugar, los moderados-conservadores rechazaron frontalmente las Sociedades Patrióticas como cauce de la opinión pública⁶⁷. El único derecho constitucionalmente vinculado a la libertad de expresión era la libertad de imprenta al considerar que las expresiones escritas eran las únicas reflexivas y dignas de protección jurídica. Una libertad de imprenta que, además, tampoco se concebía con la laxitud de exaltados y progresistas.
59. La primera gran diferencia en la concepción de la libertad de imprenta se hallaba en su mismo fundamento. Para los moderados-conservadores no se trataba de un derecho natural, resultante de la libertad de

⁶⁵ Sobre todos estos extremos nos remitimos a Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA, Poder y libertad..., op. cit., pp. 588 y ss.

⁶⁶ Cfr. El Censor, nº 34, 24-03-1821, p. 272; íd., nº 50, 14-07-1821, p. 84-87; íd., nº 79, 2-02-1822, p. 75-79.

⁶⁷ El Universal, nº 9, 20-05-1820, p. 33.

expresión, porque, de hecho, negaban la existencia misma de libertades naturales. Seguidores del liberalismo doctrinario, combinado con el positivismo benthamiano, los moderados-conservadores consideraban que en el Estado sólo podía afirmarse la existencia de derechos que hoy denominaríamos “positivos”, creados por las normas que determinaban, por tanto, su titularidad, contenido y límites. Privada la libertad de imprenta de su carácter “iusracional”, perdía gran parte de su relevancia, y no es, pues, de extrañar que este grupo señalara, con ironía, que habían existido pueblos libres antes de conocerse la imprenta⁶⁸. Por otra parte, a este grupo no les resultaba ni tan siquiera necesaria la constitucionalización de este derecho, considerando que resultaba suficiente con incluirlo en leyes particulares. De hecho, en 1834 rechazaron la incorporación de cualquier tabla de derechos en la Constitución al entender que ésta debía regular sólo la *frame of government*, siendo los derechos y libertades objeto propio de los Códigos Civil, Penal, de Procedimientos y de Comercio⁶⁹.

60. Cuestión más controvertida era determinar qué *clase de derecho* era la libertad de imprenta. La teorización más sólida al respecto correspondió a Alcalá Galiano quien, diferenciando entre libertades civiles, políticas y mixtas, incluyó a la libertad de imprenta dentro de estas últimas. Su característica residía en participar de caracteres propios de los derechos civiles y de los políticos, sirviendo, a un tiempo, como límites a la acción estatal (derecho civil o derecho-libertad) y como instrumentos de participación política (derecho político o de participación)⁷⁰.

61. Finalmente, el *contenido* de la libertad de imprenta también se sujetaba a importantes límites; algo perfectamente lógico puesto que, siendo un derecho positivo, el Estado podía introducir cuantas limitaciones considerase oportunas para la salvaguardia del orden público. Entre las más significativas destaca la censura previa, defendida por los conservadores, así como la diferencia entre el régimen de la prensa y los libros. Estos últimos contribuían a la formación intelectual del pueblo⁷¹, por lo que su difusión debía ser menos restringida; sin embargo, la prensa era más irreflexiva, más propensa a excesos y, por

⁶⁸ TORENO, DS, nº 62, 4-09-1820, p. 818; SANTAFÉ, DS, nº 29, 2-09-1834, p. 152.

⁶⁹ SANTAFÉ, DS, nº 28, 1-09-1834, p. 136; MARTÍNEZ DE LA ROSA, DS nº 11, 6-08-1834, p. 47; íd. DS nº 28, 1-09-1834, p. 141; íd., DS, nº 29, 2-09-1834, p. 155; TORREMEJÍA, DS, nº 30, 4-09-1834, p. 165

⁷⁰ Vid. Antonio ALCALÁ GALIANO, *Lecciones de Derecho Político* (1838), Madrid, C.E.C., 1984, pp. 280-281 y 284. Añadía Galiano la virtualidad de este derecho, que otorgaba participación política también a quienes estaban privados del derecho de sufragio.

⁷¹ Se seguía manteniendo, por tanto, la idea ilustrada de la función educadora de la imprenta. Vid. *El Universal*, nº 9, 20-05-1820, p. 34.

tanto, debía someterse a mayores limitaciones⁷². No es difícil ver la huella de Madame de Staël en estas ideas⁷³.

62. También el derecho de petición y el derecho de sufragio permitían exteriorizar la opinión pública. El primero, igualmente considerado por Alcalá Galiano como “derecho mixto”, se concebía como una libertad de titularidad exclusivamente individual, negando, por tanto, las representaciones colectivas admitidas por exaltados y progresistas. En cuanto al sufragio, los resultados de las elecciones se interpretaban también como una exteriorización de la opinión pública nacional que, con la designación de los representantes, mostraba sus preferencias políticas⁷⁴.

63. El derecho de sufragio a Cortes nos permite conectar, precisamente, con los otros medios de expresar la opinión pública: los “institucionales”. Puesto que las Cortes también expresaban la opinión pública, los diversos instrumentos jurídicos de organización y funcionamiento del Parlamento podían tener la virtualidad de manifestar esa “opinión legal”. Entre los mecanismos institucionales más señalados habría que destacar el voto de censura, el bicameralismo y el veto regio. Por lo que se refiere al voto de censura, aun cuando contó con precedentes en las Cortes de Cádiz y, sobre todo, en el Trienio Constitucional, en realidad éste instrumento de exigencia de responsabilidad política se consolidó a partir del Estatuto Real de 1834. Ya se ha señalado que gran parte de los moderados y conservadores compatibilizaron la responsabilidad “ante la opinión pública” o “responsabilidad moral”, exigible por los ciudadanos directamente, con la responsabilidad que hoy llamaríamos “política”, “parlamentaria” o “institucional”, es decir, la que hacía efectiva el Parlamento mediante la moción de censura. Si la responsabilidad moral era expresión de esa “opinión natural” de la que hablaba *El Censor*, la responsabilidad parlamentaria exponía la “opinión legal”, la voluntad del Parlamento. Una vez que un ministro era reprobado, el Rey debía ser consciente de que la opinión pública expresada por las Cortes le pedía que lo destituyese⁷⁵.

⁷² MARTÍNEZ DE LA ROSA, DS nº 8, 3-08-1834, p. 27 y DS nº 31, 5-09-1834, p. 175. Sin embargo, a favor de igualar libros y prensa se había pronunciado años antes el periódico moderado *El Censor*, nº 55, 18-08-1821, p. 58-60.

⁷³ Madame de STAËL, “Sobre las circunstancias actuales que pueden poner término a la Revolución y sobre los principios que han de servir de base a la República en Francia”, en *Escritos Políticos*, Madrid, C.E.C., 1993, pp. 133-135.

⁷⁴ *El Universal*, nº 16, 27-05-1820, p. 59. Para este periódico, la libertad de imprenta, por su parte, complementaba la representación parlamentaria, al incrementar el número de sujetos ilustrados y, por tanto, capacitados para ser diputados. *El Universal*, nº 98, 17-08-1820, p. 359.

⁷⁵ Cfr. Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA, *Poder y libertad...*, op. cit., pp. 574 y ss. El diputado Olózaga indicaba, incluso, que el voto de censura constituía el medio más certero para averiguar la opinión pública. DS nº 62, 19-12-1836, p. 699.

64. En segundo lugar, los conservadores también consideraron que la misma organización bicameral de las Cortes constituía un mecanismo dirigido a formar la opinión pública⁷⁶. Según esta argumentación, la presencia de una segunda Cámara, de reflexión, permitía someter a un sosegado debate las decisiones adoptadas por la Cámara Baja, y de esta doble deliberación surgía una auténtica opinión pública racional⁷⁷. Hay que apresurarse a señalar que esta idea la vertieron exclusivamente los conservadores a partir de 1834, no encontrándose referencias previas de los moderados durante el Trienio Constitucional; algo, por otra parte, justificable, ya que entre 1820 y 1823 la opción por el bicameralismo se veía como síntoma de excesivo conservadurismo, por lo que, aun cuando algunos moderados fuesen partidarios de esta forma de organizar las Cortes, tendían a disimular su postura.
65. Por lo que se refiere al veto, como mecanismo de opinión pública, se apoyaba en el mismo argumento que el bicameralismo: la libre sanción regia permitía someter las decisiones legislativas a una nueva reflexión, de la que tendría que resultar, necesariamente, la opinión pública, caracterizada por su unidad y racionalidad⁷⁸. Así, en realidad, para los conservadores la opinión pública se identificaba a través de diversos procesos “depuradores”: de la libertad de imprenta ascendía hasta las Cortes la opinión pública “social”; ésta se sometía a un debate por las Cortes bicamerales, y de la doble reflexión resultaba una criba de la opinión pública que pasaba, finalmente, al Monarca quien, con su sanción, acababa dándole una forma definitiva.
66. Esta idea contó con la férrea oposición de los progresistas quienes argumentaban que si las Cortes representaban a la Nación, éstas eran las únicas habilitadas para interpretar su voluntad. Siguiendo la misma argumentación que habían utilizado los liberales en 1812, los progresistas concluían que el veto absoluto permitía a un único sujeto, el Rey, imponer su exclusiva voluntad sobre la verdadera opinión pública, que manifestaban los representantes⁷⁹. Así pues, los progresistas no veían en el veto regio un mecanismo más destinado a formar la opinión pública, sino la expresión de una voluntad u opinión singular, que trataba de imponerse a una voluntad u opinión general, la de la Nación.

⁷⁶ En el Trienio Liberal, en ausencia de Senado, algunos moderados trataron de convertir al Consejo de Estado en órgano que podía exponer al Rey la opinión pública. *El Universal*, nº 201, 20-07-1820, p. 1.

⁷⁷ SANCHO, DS nº 59, 16-12-1836, p. 653.

⁷⁸ CASTRO, DS nº 62, 19-12-1836, p. 702.

⁷⁹ DOMENECH, DS nº 62, 19-12-1836, p. 695.

V.- A MODO DE COROLARIO

67. El concepto de opinión pública surgió en España de manos de la Ilustración, que lo vinculó inevitablemente a su programa de fomento de la instrucción pública. El objetivo era transitar desde la “voz del pueblo” (una voz plural, irracional y definida sólo por su número), hacia una “opinión pública ilustrada”. La libertad de imprenta ayudaría a este tránsito, pero sólo si se complementaba con una política educativa previa, ya que únicamente los sujetos ilustrados se encontraban en disposición de utilizar la imprenta.
68. La ilustración liberal, sin embargo, comenzó a percibir la opinión pública en términos políticos, en consonancia con el progresivo alejamiento del Despotismo Ilustrado y el incremento del protagonismo social, que acabaría conduciendo al dogma de la soberanía nacional. Por vez primera, se atribuye a la opinión pública verdaderas funciones políticas (de gobierno), y no sólo sociales (o de instrucción): así, se le asigna un cometido positivo, de orientación del poder, y negativo, de control de los gobernantes. La imprenta, que aún mantiene su cometido educacional, se convierte también para este movimiento en el único instrumento dirigido a formar y transmitir esa opinión pública.
69. El liberalismo revolucionario triunfante en las Cortes de Cádiz heredará estas ideas, pero las pondrá al servicio de la división de poderes, en un intento de trazar un puente entre Sociedad y Estado. De este modo, el cometido positivo de la opinión pública quedará vinculado a las Cortes, destinatarias de la orientación social, en tanto que el cometido negativo o de control, por su parte, se relacionará con el Ejecutivo, sujeto a la crítica social. Algo perfectamente lógico, puesto que las Cortes representaban a la Sociedad, en tanto que el Ejecutivo se percibía como su potencial enemigo.
70. A mediados del siglo XIX, el constitucionalismo español había convertido a la opinión pública en un actor político más, partícipe de la función de gobierno y de la exigencia de responsabilidad política. Las diferencias entre el constitucionalismo exaltado-progresista y el moderado-conservador residían, ante todo, en los cauces para expresar dicha opinión, interpretados en un sentido más lato y preestatal, por los primeros (superando, así, el carácter exclusivo de la imprenta), y bajo una concepción estricta y positivista, por los segundos. Más allá de esta discrepancia, el liberalismo decimonónico había asentado el valor de este nuevo sujeto político.
71. Pero existía otra nota común a ambos constitucionalismos: su concepción unitaria de la opinión pública, contraria a los partidos, conducía a concebirla en términos cualitativos, lo que, en última instancia, motivaba su confusión con la “voluntad general”, definida precisamente en estos mismos términos. Con ello se negaba una concepción de la opinión pública basada en el pluralismo, que sólo será posible con la irrupción de la ideología democrática y la valoración en

términos igualitarios de todas las opiniones singulares, de la que derivará una opinión pública definida en términos cuantitativos. La *ratio* liberal vendrá, entonces, a ser sustituida por la aritmética; y, con ello, los clásicos mecanismos de la opinión pública –libertad de imprenta, derecho de petición...– basados en el debate racional, empezarán a ser sustituidos por la geométrica precisión de la estadística que expresan las encuestas.