

# *El estado de sitio en las Cortes de Cádiz y el Trienio Liberal*

ERIC EDUARDO PALMA GONZÁLEZ<sup>1</sup>  
*Universidad de Chile*

La doctrina española de Derecho Constitucional que se ha ocupado del tema del estado de sitio afirma que la figura se manifiesta en España a partir de 1835 como estado de sitio o estado de guerra<sup>2</sup>. Cruz Villalón sostiene que lo que caracteriza a este estado es la sustitución de la autoridad civil por la militar, y el juzgamiento de civiles por la justicia militar. Inicialmente la sustitución se plantea como poco más que una ampliación de la ley marcial. Para este autor, el Antiguo Régimen a través de la Novísima Recopilación proporcionaba la figura de la comisión militar que juzga a los bandidos y salteadores de caminos. El Trienio regulará en la Ley de 17 de abril de 1821 la posibilidad de que ciudadanos no militares sean sometidos a Consejo de Guerra, recogiendo la regulación citada de la Novísima Recopilación. Esta Ley de 17 de abril establece en realidad en el artículo 4º una verdadera ley marcial, y autoriza comisiones militares que pueden ser empleadas para sofocar disturbios en el interior de las ciudades. La “ominosa década” establecerá las comisiones militares ejecutivas y permanentes. En 1834, iniciada la guerra civil carlista aparecen los primeros bandos de las autoridades militares en el norte. Para reprimir los disturbios en Madrid se instauran las comisiones militares, se dicta la ley marcial y el 16 de agosto de 1835 se decide proclamar la plaza de Madrid en estado de sitio. Para Cruz Villalón, el Real Decreto que lo establece configura el primer caso de declaración de estado de sitio específicamente político en España; se dispone la sumisión de

---

<sup>1</sup> El autor es Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales y *magister* en Historia por la Universidad de Chile. Doctor en Derecho por la Universidad de Valladolid. Es profesor asistente de Historia del Derecho en la Universidad de Chile.

<sup>2</sup> Pedro Cruz Villalón, *El estado de sitio y la Constitución. La constitucionalización de la protección extraordinaria del Estado (1789–1978)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.

todas las autoridades a las militares y se declaran suspendidas todas las leyes y reales decretos opuestos al propio real decreto.

Me he propuesto en este artículo aportar datos para construir una explicación más cabal del devenir histórico de la actuación de autoridades militares desplazando a las civiles y juzgando a paisanos. Es posible reconocer un conjunto de normas jurídicas y de prácticas en la historia española de las primeras décadas del siglo XIX, que llevaron a la aparición en suelo hispano de la institución del estado de sitio militar, en un primer momento, y luego del político.

Para una mejor comprensión de las instituciones españolas en relación con la *ley marcial* y el *estado de sitio político* resulta útil referirse a las características de estas dos instituciones. Cruz Villalón sostiene en “*El estado de sitio y la Constitución...*” que la *ley marcial* en el Estado constitucional se caracteriza por autorizar la intervención de la fuerza armada de la nación contra los ciudadanos en los casos y bajo las formalidades que ella misma señala, contemplando, a veces, las penas aplicables. Con ella se persigue hacer frente a tumultos o bullicios. El antecedente más antiguo de ley marcial se encuentra en la legislación inglesa (*Riot Act* de 1714). En esta normativa, dice el autor, se expresa el núcleo básico de la *ley marcial*: establecer un procedimiento al cual debe sujetarse la autoridad que toma la decisión de emplear la fuerza armada en caso de perturbación del orden público por cierto número de personas, para así exonerarse de culpa.

Los constituyentes franceses de 1789 recogieron la *Riot Act* bajo la denominación de “*loi martiale*”. Su relevancia para la mantención del orden público en Francia radica en que en tal fecha no se contaba en el orden jurídico francés con una normativa que autorizara el empleo de la fuerza armada en contra de los ciudadanos amotinados. La novedad de la fórmula francesa radica en que se obliga a las autoridades civiles a emplearla bajo pena de responsabilidad por la omisión; en que se supedita la autoridad militar a las autoridades elegidas por el pueblo; y en que se procura su compatibilidad con el derecho de petición reconocido a los ciudadanos. Sólo a requerimiento de la autoridad civil pueden las fuerzas armadas intervenir en el interior del país<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Cruz Villalón señala que la *loi martiale* puede calificarse sólo de un modo muy débil como ley de excepción: contiene tan sólo el germen de un estado de excepción en tanto que anticipa la suspensión de garantías constitucionales, al restringir, por un tiempo determinado la libertad de reunión pacífica que reconocía la Constitución. Esta ley reafirmará la suspensión del derecho de reunión al dictarse la ley de 26 de julio de 1791 que vino a regular el empleo de la fuerza armada por el poder central. Será abolida el 23 de junio de 1793 para reaparecer en 1795, 1796 y terminar siendo una simple ley destinada a regular la actividad ordinaria de restablecimiento del orden público.

El *estado de guerra* y el *estado de sitio* tienen su antecedente en Francia en una ley del mes de julio de 1791 que vino a regular el régimen de las plazas y fortificaciones militares ante una situación de amenaza de guerra. El *estado de guerra* debe ser declarado por la Asamblea Legislativa y el Rey. Tras su declaración la autoridad militar debe requerir a la autoridad civil para que ésta ejerza sus funciones policiales cuando sean de interés para la seguridad militar de la plaza. El *estado de sitio* no requiere declaración, es una situación de facto producto del sitio de una plaza que queda privada de comunicación con el exterior. En esta situación de excepción la autoridad militar ejerce todas las atribuciones de la autoridad civil.

Tratándose de la historia de España tenemos que en el sitio de la ciudad de Zaragoza del año 1808, el general Palafox, instituido como Gobernador y Capitán General por el pueblo, dictó el 27 de mayo de 1808 una proclama por la cual ordenó a las compañías de paisanos, creadas por la misma proclama, que se encargaran del mantenimiento de la felicidad y el orden público, agregando:

*“7º (...) y prohibo cualquier acción o expresión contraria a éste, bajo el seguro concepto de que si hubiere alguna contravención, que estoy muy lejos de esperar, la castigaré militarmente(...)*

*9º Finalmente mando, que siguiendo los magistrados y oficiales públicos en ejercer sus judiciales y respectivas funciones; se considere el reino por ahora en estado, y bajo el gobierno puramente militar”<sup>4</sup>.*

La proclama estableció el estado militar en Zaragoza, a pesar de que de modo permanente no era una plaza militar, sino una ciudad que se preparó para la defensa frente a la amenaza militar. En virtud de esto Palafox dispuso la aplicación de las leyes militares para quienes atentaran en contra del orden público. Estableció la acción de difundir papeles que alteraban la tranquilidad pública como delito de traición. Más tarde, el 14 de julio de 1808, ante una serie de problemas entre paisanos y militares dispuso que si se suscitaban disputas entre ellos, cualquiera fuera el ofensor u ofendido, serían juzgados militarmente y con el mayor rigor<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Tomado de Agustín Alcaide de Ibieca, *Historia de los dos sitios que pusieron a Zaragoza en los años de 1808 y 1809 las tropas de Napoleón, Tomo I*. Madrid, 1830, págs. 14–15.

<sup>5</sup> En el Tomo II de su obra Agustín Alcaide de Ibieca, págs. 11, 39 y 44 cuenta que se estableció un Tribunal de seguridad pública, servido por un oidor de la Real Audiencia, con facultades para conocer del delito de traición a la patria, sublevación contra las autoridades constituidas y adhesión calificada al gobierno francés, e incluso para imponer la pena de muerte. Su sentencia en este caso la debía consultar con el Gobernador y Capitán General.

Se autorizó asimismo a los alcaldes de barrio, el 13 de diciembre de 1808, para que reconocieran con toda prolijidad a los forasteros.

En 1808, ante el asedio militar por el ejército francés de la ciudad de Zaragoza, la máxima autoridad decidió someter a civiles al rigor de la ley militar ya por realizar una actividad concreta de atentado al orden público o bien por dañarlo por mera expresión. Hay claramente una extensión del ámbito de aplicación de las leyes militares, técnica que tiene con las instituciones de la ley marcial, del estado de sitio estrictamente militar, y del político, elementos comunes: hay una ciudad a la que se le asigna el status de plaza sitiada; el Gobernador reúne el mando político y militar<sup>6</sup>; aunque no suspende el ejercicio de la jurisdicción civil, por decisión de la máxima autoridad<sup>7</sup> se somete a la ley militar a los civiles alborotadores del orden público; el Gobernador y Capitán General recurre a bandos para establecer delitos y penas que se aplican según las normas militares.

El establecimiento del estado militar debió entenderse por Palafox como compatible con las Ordenanzas del Ejército, las cuales son invocadas regularmente durante el primero y segundo sitio<sup>8</sup>.

Por otra parte, la primera manifestación del *estado de sitio* en España se produce el 8 de febrero de 1810 al decidir Napoleón Bonaparte, por decreto de esta misma fecha, segregar las provincias hispanas de la izquierda del Ebro - Cataluña, Aragón, Navarra y Vizcaya-, que pasaban a depender directamente de Francia. En virtud al artículo 3º del Título 1 del Decreto de 8 de febrero de 1810<sup>9</sup> se dispuso que el Comandante en jefe del ejército de Cataluña actuara también como Gobernador de la provincia de Cataluña. El artículo 4º señaló, “*se declarará el estado de sitio*” en Cataluña. Y el 5º, que el Comandante, en tanto Gobernador, estaba encargado de la administración de policía, de la justicia y las finanzas; cubriendo todos los empleos y promulgando los reglamentos necesarios.

Podemos afirmar que Napoleón anticipa en la campaña militar de España algunos aspectos de la regulación del *estado de sitio* que establecerá en Francia por decreto de 24 de diciembre de 1811<sup>10</sup>. A la luz de este antecedente la explicación de Carl Schmitt no resulta completamente acertada:

---

<sup>6</sup> En la obra de Alcaide ya citada se da cuenta que la Junta de la plaza de Lerida acordó dar mando militar al Gobernador, coronel Vicente San Clemente, más no el político.

<sup>7</sup> En el sitio de Zaragoza junto al Gobernador y Capitán General actuó un Gobernador de la plaza ( con 4 suplentes para el evento de que faltara el titular: el auditor de guerra; el fiscal militar; e incluso el alcalde de la Sala del Crimen y la Real Audiencia).

<sup>8</sup> Así en el segundo sitio se invocan las Reales Ordenanzas del Ejército para resolver acerca de la continuación de la defensa o la rendición de la plaza.

<sup>9</sup> El decreto en la obra de Miguel Artola, *Los Francesados*, Ediciones Turner, Madrid, 1976.

<sup>10</sup> Pedro Cruz Villalón en *El estado de sitio*, ob. cit., págs. 302 y ss. señala que el estado de sitio se remonta en Francia al año 1791. En 1797 se da al Directorio la facultad de declararlo en el caso de un

“(…) Napoleón no utilizó el estado de sitio como medio de lucha política. En cambio, amplió el contenido del estado de sitio mediante el decreto de 24 de diciembre de 1811, poniendo así los cimientos para su utilizabilidad política. Políticamente considerada, fue una medida preparatoria para la campaña contra Rusia y tenía un carácter militar. Al promulgarla, ya contaba él con la posibilidad de que se produjeran tumultos de la población alemana en los territorios anexionados. Por tanto, se había pensado ya en el enemigo interno(…)”<sup>11</sup>.

De acuerdo a la regulación del año 1811 el decreto que establece el *estado de sitio* emana del Emperador quien lo dicta con ocasión de un asedio o ataque poderoso, o por un golpe de mano o un motín interno o, en último término, por la celebración de reuniones no autorizadas en la circunscripción del territorio fortificado, y dando al comandante militar la superioridad sobre todas las autoridades civiles que ejerzan una actividad relacionada con el mantenimiento del orden público y la policía, así como facultades judiciales<sup>12</sup>

Se ha pasado también por alto que Argüelles, el 24 de noviembre de 1810, exasperado ante el incumplimiento de las órdenes sobre reclutamiento planteó:

“*Que se declare a Cádiz y la Isla en estado de sitio, y que se diga a la Regencia que cuando no se crea bastante autorizada para tomar y ejecutar las providencias que sean necesarias, lo manifieste a las Cortes(…)*”<sup>13</sup>.

La propuesta no fue votada porque el propio Argüelles la retiró moderando su proposición, pero es evidente que pensaba en la figura jurídica de la plaza sitiada. Cádiz tenía jurídicamente por la Ordenanza Militar, el carácter de plaza, por lo que en ella actuaba un Gobernador de plaza.

---

asedio real de una plaza. El 24 de diciembre de 1811 Napoleón reorganiza las plazas militares y da una nueva normativa para el *estado de sitio*. Dispone que se puede declarar por el Emperador no sólo en caso de asedio sino también por disturbios en la plaza o en lugares cercanos, facultando a las comisiones militares para juzgar a los civiles. Con estas características pasa al Acta Constitucional de 1815, exigiendo en todo caso la intervención del Legislativo.

<sup>11</sup> Carl Schmitt, *La Dictadura* Alianza Editorial S.A., Madrid, 1985, pág. 232.

<sup>12</sup> Francisco Fernández Segado, *El estado de excepción en el derecho francés*, en *Revista de Derecho Público*, número 70, Madrid, 1978, pág. 61.

<sup>13</sup> *Actas de las Sesiones Secretas de las Cortes Generales Y Extraordinarias de la Nación Española, que se instalaron en la Isla de León el día 24 de setiembre de 1810 y cerraron sus sesiones en Cádiz el 14 de igual mes de 1813. De las celebradas por la Diputación Permanente de Cortes, instalada en la propia ciudad el día 9 de dicho mes.*

*Y de las secretas de las Cortes Ordinarias, que se instalaron en la misma ciudad el 25 del propio mes, y trasladadas a Madrid fueron disueltas en su segunda legislatura el 10 de mayo de 1814*”, Imprenta de J.A. García, Madrid, 1874, pág. 71 (en adelante A.S.S.C.)

El 22 de julio de 1811 el diputado Aner a propósito de la discusión acerca del superintendente de policía volvió sobre el tema al precisar que por estar una plaza sitiada el Gobernador asume todas las facultades, y, a su antojo, nombra comisiones militares que deciden las causas en 24 horas:

*“Yo veo que la plaza de Cádiz no está sitiada... Dese enhorabuena esta incumbencia al gobernador; así como la tendría si estuviéramos sitiados. Pregunto: ¿por qué mandan las leyes que cesen las autoridades en estos casos? Porque no podría ser responsable el gobernador sino teniendo confianza de las personas á quienes manda y necesita; é igualmente para prevenir los daños que pudiera ocasionar el que no estuviera reunida la autoridad en una mano(...)”*<sup>14</sup>

El 14 de octubre de 1811 se publicó en el diario *Redactor General* un bando del Gobernador de Cádiz por el cual pasa a considerar la plaza de Cádiz en “estado de sitio e impone la pena capital a cualquier persona que procedente del campo enemigo, entre sin licencia en Cádiz”<sup>15</sup>.

Esta figura de la plaza sitiada, empleada en la guerra de independencia y debatida en las Cortes de Cádiz, presenta elementos comunes con el instituto del estado de sitio prescrito por Napoleón para Cataluña y con la figura del estado militar estatuida por Palafox en Zaragoza. Su relevancia viene dada porque vincula la plaza sitiada a tribunales militares (el tribunal del Gobernador de Plaza y excepcionalmente el Tribunal de Guerra del Capitán General), tal como lo hizo Napoleón en diciembre de 1811 al reorganizar las plazas militares, y porque se abre a la posibilidad de aplicar leyes militares a civiles ante alteraciones del orden público estando un lugar sitiado real o ficticiamente.

En sesión secreta del día 28 de noviembre de 1813 en el seno de las Cortes Ordinarias instaladas el 25 de septiembre de 1813, una comisión parlamentaria sostuvo que, “de acuerdo al artículo 6º, título I, tratado séptimo de la Ordenanza General del Ejército”, podía señalar la Regencia la provincia o provincias que deben ser puestas en estado de asamblea, como de hecho se hizo al entregar el mando del Ejército español al Duque de Ciudad-Rodrigo respecto de toda la Península:

---

<sup>14</sup> *Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias. Dieron principio el 24 de setiembre de 1810, y terminaron el 20 de setiembre de 1813. Tomo II Comprende desde el número 183 al 311.* Imprenta de J.A. García, Madrid, 1870, pág. 1494. En adelante citaremos los distintos tomos como D.S.C.G.E.

<sup>15</sup> Citado por Ramón Solís en su trabajo *El Cádiz de las Cortes*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958, pág. 535.

“(…) porque toda ella era teatro sangriento de la guerra, de consiguiente, en toda la Península tenía lugar lo que previene el citado artículo 6º (...) y el Duque debía, con arreglo a su tenor, desempeñar en toda ella las facultades declaradas en el decreto de 6 de enero próximo”<sup>16</sup>.

De todos estos antecedentes resulta claro que en España a partir de 1808 hay un reconocimiento de la figura militar del sitio, que da origen a un *estado militar*, a un *estado de sitio*, a un *estado de asamblea* o a la *plaza sitiada*, figuras cuyos efectos tienen una coincidencia importante con la figura de *l'état de siège* francés, que el propio Napoleón aplicó, en alguno de sus extremos, a Cataluña en 1810.

Las fórmulas española se construyen a partir de la normativa de la Ordenanza del Ejército y de la Novísima Recopilación. La misma Ordenanza (Tratado VII, título I, art. 1) contemplaba poner en caso de guerra a una provincia (Gobernación militar<sup>17</sup>) o a todo el territorio peninsular (dividido en distritos o Capitanías Generales) en *estado de asamblea*:

“*Quando Yo resolviera que con determinado objeto se forme ejército destinado a obrar defensiva u ofensivamente o fuera de mis Dominios contra enemigos de mi Corona, señalaré el parage de Asamblea en que mis tropas han de reunirse(...)*”<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> A.S.S.C, pág. 903.

Por decreto CXCIV, de 22 de septiembre de 1812, las Cortes dieron al Lord Duque de Ciudad Rodrigo, Capitán General de los ejércitos nacionales, el mando de todos los ejércitos haciendo extensiva “...a todas las provincias de la Península cuanto previene el artículo 6º, título I, tratado VII –de las Ordenanzas del Ejército– (Colección de los Decretos y Ordenes de las Cortes de Cádiz, Tomo III, pág. 84 –en adelante C.D.O.C.–

El Decreto CCXV de 6 de enero de 1813 regula las facultades y responsabilidades de los Generales en Jefe de los Ejércitos Nacionales. El preámbulo del Decreto señala que se debe asegurar el *servicio militar por medidas conformes a la Constitución política de la Monarquía*, y deja libre y expedito al jefe político de cada provincia el ejercicio de sus facultades, debiendo obedecer las ordenes que le comunique el General en jefe del Ejército en lo relativo al mando de las armas y el servicio del mismo ejército.

<sup>17</sup> Lourdes Soria Sese, en su artículo “La ordenación jurídica del ejército español decimonónico”, ob. colec. *Estudios sobre Ejército, Política y Derecho en España siglos XII-XX*, coord. Javier Alvarado Planas, Reguna Pérez Marcos, Ediciones Polifemo, Madrid, 1996; señala que la unidad mayor del Ejército era la Capitanía General –que correspondía a un distrito–, ésta se dividía en provincias regidas por un Gobernador Militar. En la Gobernación habían campamentos militares o cuarteles de ciudad en el que se asentaba un regimiento a cargo de un coronel. Habría que agregar la presencia de una plaza dirigida por un Gobernador de plaza.

<sup>18</sup> Félix Colon Larriategui, *Juzgados Militares de España y de sus Indias*, Tomo I, Madrid, MDCCLXXXVII, pág. 57.

Las Ordenanzas Militares reconocen expresamente la facultad de diversas autoridades militares para dictar bandos. Así, por Cédula de 8 de julio de 1774 sobre multas impuestas por tribunales de Guerra, se dispuso por el art. III que las multas impuestas por *Bandos* en puntos relativos a la guerra se ingresaran al Real Fisco<sup>19</sup>.

Y en el tratado VIII, título VIII, art. 5

*“El Capitan o Comandante General de un Exercito en Campaña tiene plena autoridad para hacer promulgar los Bandos que para la disciplina de las Tropas tuviere por conveniente, los quales tienen fuerza de Ley, y su observancia comprende á quantas personas sigan al Exército sin excepcion de clase, estado, condicion, ni sexo, ateniéndose así el Auditor General, como los Vocales de los Consejos de Guerra ordinarios de los Regimientos á la literal estension de ellos para el juicio de los reos contraventores.*

*Sin embargo de esta facultad tan amplia de los Generales para la promulgacion de los Bandos, no conoce su juzgado sino de la contravencion de aquellos, cuyo privativo conocimiento se reserva, y de los que hace publicar sobre delitos que no expresa la Ordenanza; pues los señalados en esta los ha de juzgar siempre el Consejo de Guerra ordinario de Oficiales de cada cuerpo”<sup>20</sup>.*

Por Instrucción de 29 de junio de 1784 y Orden de 11 de julio de 1784 se facultó y ordenó a los Capitanes Generales que persiguieran y exterminaran las “*quadrillas de Ladrones, Contrabandistas y Malhechores*”. Se estableció la pena de muerte para los que hicieren armas en contra de la tropa, quedando sujetos los reos por el hecho de su resistencia a la jurisdicción militar y a ser juzgados por un Consejo de Guerra de oficiales. Se dispuso asimismo que sí la tropa sólo prestaba auxilio se estuviera a la jurisdicción que correspondía al reo, aunque haya habido resistencia, aunque si la habido se le impondría al reo desde luego la pena de azotes<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Félix Colón Larriategui, *Juzgados Militares*, ob. cit., pág. 46.

<sup>20</sup> Félix Colón Larriategui, *Juzgados Militares de España y de sus Indias*, Tomo II, Madrid, MDCCCLXXXVIII, pág. 59.

Recordemos que una característica del ejército de la época era que seguían a las tropas un número relevante de civiles que prestaban servicios, incluso sexuales, a los soldados.

<sup>21</sup> Félix Colón Larriategui, *Juzgados Militares*, Tomo II, ob. cit., pág. 68 y ss.

La ley de 26 de abril de 1821 está inspirada en esta normativa. Volvemos a reiterar que en España desde 1784 el Ejército tiene facultades para obrar en el interior del país, por lo tanto, el instrumento *ley marcial* supone, entre otros aspectos, para el caso español la novedad del procedimiento a que debe sujetarse dicho obrar: publicación del bando y transcurso de un plazo.



Se dispuso en la Ordenanza que los Capitanes Generales que no ostentaban el mando político de la Provincia no podían introducirse en las providencias que dieran los Gobernadores de Plaza en lo económico y en lo civil, que en este ramo dependen de las Audiencias o Chancillerías del distrito. Se dio competencia al Gobernador para conocer todas las infracciones a las Ordenanzas de la plaza ejecutadas por militares. Su obediencia al Capitán General se hizo extensiva a todo lo militar, salvo en lo relativo al mantenimiento de su juramento, esto es, de no entregar la plaza y defenderla personalmente incluso con su vida.

Los artículos 2, 3 y 4 del Tratado VIII, título VII de las Ordenanzas tratan de los ataques a la plaza, y dan al Gobernador de Plaza facultades amplias para su defensa.

Los sucesos de la guerra de Independencia dieron origen a una práctica militar, respaldada jurídicamente en dichas Ordenanzas, según la cual un Capitán General o un Gobernador de Plaza, podía declarar un determinado territorio asediado por el enemigo, por medio de uno o más bandos, en *estado militar*, en *estado de sitio*, en *estado de asamblea*. En virtud de dicha declaración se atribuía la autoridad militar la facultad de establecer delitos y penas y de juzgar la comisión de dichos delitos en su Consejo de Guerra. Esta normativa podía aplicarse no sólo a militares sino también a civiles que sin ser de aquéllos que acompañan regularmente al ejército se encuentren en el territorio declarado en *estado militar*, de *sitio* o de *asamblea*.

La pragmática de Carlos III de 17 de abril de 1774, que se recogió en la Novísima Recopilación (12, 11, 5) contiene, según Cruz Villalón, algunos elementos que la acercan a la "*loi martiale*" y a la "*Riot Act*", pero en definitiva, señala, se trata de una norma propia del Antiguo Régimen. En esta última idea del autor está la clave para la correcta comprensión de la fórmula español de protección del orden público: hay una continuidad entre el Antiguo Régimen y el Estado Constitucional respecto del empleo del ejército en el interior del país. La ley marcial, en cambio, supone la existencia de una fuerza distinta del ejército para tareas de mantenimiento del orden, debe conciliarse con la existencia del derecho de reunión, e implica el empleo del ejército sólo para casos excepcionales.

El liberalismo gaditano siguió en medida importante los modelos tradicionales (esto es la pragmática de 17 de abril de 1774 y la figura de la *plaza sitiada*) no porque tuviera una concepción militarista, como cree Manuel Ballbé<sup>22</sup>,

---

<sup>22</sup> Manuel Ballbé, *Orden Público y Militarismo en la España constitucional (1812-1983)*, Alianza Editorial, Madrid, 1983.

sino porque debía ganar la guerra con el ejército regular del que disponía. Ejército al que debía fortalecer en sus facultades disciplinarias más todavía cuando se le atribuyó una escasa calidad moral y profesional.

La figura de la *plaza sitiada* o de la *plaza en estado de sitio* será recurrente en las sesiones de las Cortes gaditanas, aunque no precisamente con la amplitud que la concibió Palafox, sino en un sentido más estricto, sólo en relación con el ejército, con su protección y disciplina. Las Cortes se interesaron por robustecer las facultades del Gobernador de la plaza sitiada<sup>23</sup>. El 4 de octubre de 1811 tuvieron que resolver las dudas interpretativas planteadas por el Consejo Supremo de la Guerra, en atención al decreto de las Cortes de 18 de febrero de 1811, sobre el tribunal competente para juzgar las causas criminales por infidencia. Mantuvo el Consejo que reconocer la competencia del tribunal civil significaba que el Gobernador de la plaza no podía ser responsable de ella en la medida en que no podía castigar dichos crímenes, por lo que entendía que no había sido intención de las Cortes derogar de modo alguno la Ordenanza militar<sup>24</sup>. Las Cortes coincidieron con la interpretación del Consejo Supremo de la Guerra, y el 5 de octubre se aprobó una minuta de Decreto sobre la verdadera inteligencia del decreto de 18 de febrero de 1811:

*“(...) expresando no haber sido jamás la intención de las Cortes derogar de modo alguno la ordenanza militar del ejército, en cuanto dispone el*

---

<sup>23</sup> La figura está contemplada en numerosos decretos de las Cortes, así, en el decreto II, de 25 de septiembre de 1810, sobre juramento de las Cortes; XVI, de 2 de diciembre de 1810, sobre rebaja de sueldos, exceptuándoles; XXIV, de 16 de enero de 1811, *Reglamento Provisional del Poder Ejecutivo*, a quien se da la facultad para su nombramiento informando de ello a las Cortes; en el decreto CCI, de 9 de octubre de 1812, *Reglamento de Audiencias y Juzgados de Primera Instancia*, que en su artículo XXX señala: “(...) los gobernadores de plazas fuertes y de ramas, se limitarán al ejercicio de la jurisdicción militar, y de las demás funciones que le competen por ordenanza”; y especialmente en el decreto CCLXXXV de 22 de agosto de 1813 que manda que en ciertos casos: “(...) los Gobernadores de plazas sitiadas sean considerados como Generales en jefe para los premios de la orden de San Fernando(...)”.

Recordemos que por orden de la Regencia fue el Gobernador de la plaza el que presidió en Cádiz la ceremonia de publicación de la Constitución en los 4 sitios más públicos de la ciudad (ver en este sentido Rafael Garofano Sánchez y Juan Ramón de Páramo Argüelles, *La Constitución Gaditana de 1812*, Diputación de Cádiz, tercera edición, 1996, Cádiz, págs. XXVIII y XLV.)

<sup>24</sup> Joseph Marcos Gutiérrez en su trabajo *Práctica Criminal de España*, Tomo I, Madrid, MDCCCIV, señala que por real orden de 10 de noviembre de 1800 se estableció que en los casos de sedición contra la seguridad de una plaza, comandante militar de ella, oficiales y tropas que la guarnecen, debía conocer el juez militar.

*modo de castigar el espionaje y otros delitos que atacan directamente a la disciplina militar y seguridad de las plazas y ejércitos*"<sup>25</sup>.

La vigencia de la Ordenanza no se entendió en relación con la seguridad pública o el orden público, sino vinculada a la seguridad del ejército y la plaza militar sitiada<sup>26</sup>. Ante la situación de guerra que se vivía en la Península se aplicó la normativa ya existente en la materia, la Ordenanza del Ejército<sup>27</sup>, que regulaba las facultades del Gobernador militar de la plaza en tanto que juez, así como los delitos y procedimientos a que pueden dar lugar los atentados contra la seguridad del Ejército y la propia plaza. La normativa tiene por objeto preciso la protección de la unidad militar así como la plaza o sitio en que dicha unidad se encuentra. Los valores o bienes jurídicos protegidos son de índole estrictamente militar y distintos, como es evidente, al orden público y la seguridad pública. Con lo cual no queremos decir que esta normativa no hubiera podido ser útil para la protección de la tranquilidad pública, sino que no fue este el uso que tuvo a la vista el liberalismo gaditano al resolver la ratificación de la Ordenanza en diversos aspectos.

Las normas de la Ordenanza del Ejército a que nos venimos refiriendo configuran un verdadero *estado de sitio*, en sentido estrictamente militar y no político, cuando una plaza tiene el carácter de sitiada<sup>28</sup>. Sentido en el que seguramente empleó la expresión Agustín de Argüelles en la sesión del día 24 de noviembre de 1810.

---

<sup>25</sup> A.S.S.C., págs. 429 y 430.

Más tarde, por orden de 9 de agosto de 1812 se mandó que el juez de letras de Cádiz, que era para el caso juez del crimen, conociera en primera instancia de un delito de infidencia denunciado por la Regencia el día 5 de agosto a la Audiencia de Sevilla, la que se declaró incompetente de acuerdo con las normas constitucionales –C.D.O.C., Tomo III, págs. 47-48–.

<sup>26</sup> Manuel Ballbé al analizar este tema en su valioso trabajo *Orden público y militarismo*, ob.cit., págs. 37 a 60, no repara en la relevancia de la *plaza sitiada* para la comprensión de las relaciones de los liberales gaditanos con el ejército. La figura no era una ficción sino una realidad angustiante: el éxito en la protección de la plaza era un elemento decisivo para la victoria frente al experimentado ejército francés.

<sup>27</sup> En relación con las Ordenanzas del Ejército de 1768 véase la obra de Fernando de Salas López, *Ordenanzas Militares en España E Hispanoamérica*, editorial Mapfre S.A., Madrid, 1993.

<sup>28</sup> Los decretos LXXIII y LXXIV de 30 de junio de 1811 contemplan respecto de los defensores de Ciudad Rodrigo y Astorga: "*Que el haberse hallado dentro de la plaza, y empleado en su defensa durante el sitio, sea un mérito para ser preferido en las pretensiones en igualdad de circunstancias*" –C.D.O.C., Tomo I, págs. 169-170–. El decreto LXXXIV de 22 de agosto de 1811 manifiesta el deseo de las Cortes de premiar: "*(...) a los beneméritos eclesiásticos, militares y paisanos defensores de la patria, que en las apuradas circunstancias de los sitios de sus plazas han arrostrado con valor y heroicidad todos los horrores (...)*" –C.D.O.C. Tomo I, págs. 202-201. El decreto CVI de 28 de octubre de 1811 al regular las pensiones de las viudas y la familia de los que perecen en defensa de la patria, considera como muerto en acción al que perece en "*(...) epidemia padecida en plaza sitiada*" –C.D.O.C. Tomo II, pág. 24–.

Baste reiterar para comprobar nuestro aserto que la promulgación del decreto C de 6 de octubre de 1811, por el cual se resolvió que el conocimiento del delito de incidencia era privativo de la jurisdicción militar en los ejércitos y plazas sitiadas, se justificó como instrumento para perseguir;

*“el delito de trato de infidencia por espías ó de otra forma, que ataca y ofende directamente los medios de defensa, é inutiliza los esfuerzos de las armas en los ejércitos y plazas sitiada”*.<sup>29</sup>.

Hay que recordar asimismo la situación producida el 26 de octubre de 1811 en relación con la seguridad de las Cortes. En esta situación caracterizada por una alteración del orden público a pesar de que actuó el Gobernador de la plaza éste no hizo aplicación de las normas de la Ordenanza; ni se hizo mención alguna por las Cortes o el Consejo de Regencia del empleo de las normas de las Ordenanzas para evitar en el futuro la repetición de hechos parecidos.

En el decreto CCXV de 6 de enero de 1813, *Sobre las facultades y responsabilidad de los generales en jefe de los ejércitos nacionales*, se estableció que se debía facilitar y asegurar el servicio militar con medidas acordes a la Constitución política de la Monarquía. Sus artículos II y IV mandan a los intendentes, jefes políticos, alcaldes y ayuntamientos, obedecer;

*“(…) las órdenes que en derechura les comunique el general en jefe del ejército de operaciones en las cosas concernientes al mando de las armas y servicio del mismo ejército, quedándoles libre y expedito el ejercicio de sus facultades en todo lo demas”*<sup>30</sup>.

En el mismo sentido, la disposición del artículo V del Capítulo III del decreto CCLXIX, de 23 de junio de 1813, ordenó que por regla general estuviera en cada provincia separado el cargo de Jefe político y la comandancia de armas, salvo en aquellas plazas que estuvieran amenazadas por el enemigo.

El artículo XXVII del Capítulo III, dispuso que el Jefe político podía pedir al Comandante militar de la provincia el auxilio de la fuerza armada para conservar o restablecer la tranquilidad de las poblaciones y la seguridad de los caminos, normativa que no dice relación con el fortalecimiento de la autoridad militar en la medida en que da atribuciones a la autoridad civil, ni con la situación

---

<sup>29</sup> C.D.O.C. Tomo II, pág. 13

Por orden de 15 de octubre de 1811 –C.D.O.C., Tomo II, pág. 16– se fijaron reglas relativas a la concesión de indultos a desertores y para evitar la relajación de la disciplina militar.

<sup>30</sup> C.D.O.C., Tomo III, pág. 179.

de defensa de una plaza sitiada. Este recurso a la fuerza armada debe entenderse en relación con los artículos I -que hace responsable al Jefe político de los abusos de su autoridad- y XX del mismo capítulo, y también con la segunda excepción que contemplaba el artículo V citado, según la cual el Gobierno, no el Jefe político ni el Comandante militar, podía adoptar la decisión de reunir temporalmente el mando político y el militar para cualquier “*caso en que la conservación o restablecimiento del orden público y de la tranquilidad y seguridad general así lo requieran, debiendo dar cuenta a las Cortes de los motivos que haya tenido para ello*”.

La hipótesis que regulan estos artículos V y XXVII se refiere a la conservación de la tranquilidad de las poblaciones, a su restablecimiento, así como a la conservación de la seguridad de los caminos. Evidentemente la acción del ejército supone que la presencia de los alguaciles, en tanto que cuerpo preventivo, no ha bastado para producir el efecto de conservar la calma pública. Por lo tanto la acción del ejército no se dará ante un mero alboroto sino ante una situación que escapa al control del Jefe político, que cuenta con el mecanismo de la multa para afrontar los meros desórdenes; y del juez, que cuenta con la detención a través de sus alguaciles. Se tratará de ilícitos penales necesarios de ser reprimidos por la fuerza militar. La gravedad se confirma si reparamos en que la facultad de fundir el mando militar y civil para realizar esta tarea corresponde exclusivamente al Gobierno, que la empleará amparado en el artículo 356 de la Constitución y sujeto a la vigilancia de las Cortes. La circunstancia de que se recurra al ejército para la conservación de la tranquilidad pública se explica claramente por la indecisión del liberalismo gaditano respecto del establecimiento de una *Superintendencia de Policía*, cuya existencia se consideraba como difícilmente compatible con la libertad y seguridad individuales<sup>31</sup>, y por la falta de regulación de la Milicia Nacional.

Las Cortes se preocuparon de dotar al mando militar y a la Regencia de mecanismos que permitieran una acción eficaz de los ejércitos en campaña. Es una clara manifestación de esta política la creación de la nueva Orden militar, “*Orden Nacional de San Fernando que persigue excitar el noble ardor militar que produce las acciones distinguidas de guerra*”<sup>32</sup>. No se puede desconocer

---

<sup>31</sup> Véase para estos efectos nuestra tesis doctoral para optar al grado de Doctor en Derecho leída en la Universidad de Valladolid en 1998, *El Derecho de excepción en el primer constitucionalismo español*.

<sup>32</sup> La Orden Nacional de San Fernando fue creada por decreto LXXXVIII de 31 de agosto de 1811. Al día siguiente por decreto LXXXIX se mandó observar con todo rigor las leyes penales de la Ordenanza: “*imponiendo la más estrecha responsabilidad a todos los que por indolencia, descuido o mal*

que fue un problema relevante para el Congreso resolver como remediar los graves males que se denunciaban en materia de honor<sup>33</sup> moralidad y disciplina<sup>34</sup> de los cuerpos de ejército<sup>35</sup>, así como las quejas respecto de la actuación de los generales en contra de las atribuciones de otras autoridades<sup>36</sup> y de las propias Cortes<sup>37</sup>. La ratificación de la Ordenanza del Ejército se orientaba principalmente a remediar los problemas internos del ejército, que eran reconocidos por los propios militares<sup>38</sup>, y asegurar de ese modo el éxito de las operaciones mili-

---

*entendida compasion contribuyan directa o indirectamente a la mas leve inobservancia de ellas (...)*—C.D.O.C. Tomo I, pág. 226—.

Más tarde por decreto CLIV de 22 de abril de 1812 se estableció un premio militar con el propósito de que :*”el soldado encuentre en su gloriosa profesion todas las ventajas posibles, elevar su espíritu y fomentar su valor (...)*”—C.D.O.C., Tomo II, pág. 206—.

<sup>33</sup> Ver en este sentido A.S.S.C., sesión matutina del día 2 de noviembre de 1810 así como la sesión del día 14 de junio de 1811. También D.S.C.G.E., Tomo I, sesión del día 16 de marzo de 1811, pág. 696, sesión del día 18 de marzo de 1811, pág. 709; sesión del día 25 de marzo de 1811, pág. 751.

<sup>34</sup> El diputado Capmany puso de manifiesto esta situación en la sesión pública de las Cortes de 10 de agosto de 1811 a propósito de la discusión del Reglamento de Guerrillas: *”oigo decir continuamente a nuestros mismos militares, y aun generales, que no se ha podido todavía conseguir la disciplina y la subordinación en nuestros ejércitos despues de tres años de guerra, y despues de instituido un estado mayor general y otro particular en cada provincia (...)*”—D.S.C.G.E., Tomo Tercero, sesión del día 10 de agosto de 1811, pág. 1611—.

Pérez de Castro expresará en este mismo debate lo que podemos calificar como la opinión generalizada acerca de las deficiencias del ejército: *”Entiendo que tenemos dos medios de hacer la guerra: uno es el ejército, que debe aumentarse cuanto sea posible, y llevarse al mas alto grado de disciplina, buen orden y direccion científica: otro son las guerrillas...hablo de las buenas guerrillas...”*—D.S.C.G.E., Tomo Tercero, pág. 1613—.

<sup>35</sup> El decreto XV de 1 de diciembre de 1810, que encargaba al clero impugnar las máximas con que el tirano quiere seducir a los incautos, dispuso a este respecto: *”Tambien encargan a los Generales de los ejércitos y Vicario Castrense que por sí y sus subalternos velen el puntual cumplimiento de las ordenanzas que prescriben los actos religiosos, conservadores de las buenas costumbres del soldado, la mas exacta disciplina militar, el respeto, union y armonía con las autoridades civiles, tan necesarias para mantener el orden público, y traten de desarraygar todos los vicios, y particularmente aquellos que debilitan las fuerzas físicas y arruinan la salud de los ejércitos (...)*”—C.D.O.C., Tomo I, pág. 32—.

<sup>36</sup> Ver en este sentido A.S.S.C., sesión nocturna del día 4 de enero de 1811, sesión del día 7 de marzo de 1811; sesión del día 28 de agosto de 1811; sesión del día 28 de diciembre de 1811, en que hay dos reclamaciones, una de las cuales tuvo como consecuencia que un comandante fuera sometido a juicio; sesión del día 27 de abril de 1812; sesión del día 13 de junio de 1812.

Ver también D.S.C.G.E., sesión del día 10 de noviembre de 1810, pág. 95, sesión del día 4 de diciembre de 1810, pág. 143, etc., etc.

<sup>37</sup> En la sesión del día 13 de diciembre de 1810 las Cortes se oponen a la orden del Estado Mayor dada al cuerpo de Guardias Walonas, a cuyo cargo estaba la custodia de las mismas, para que cambiaran su lugar de asentamiento (A.S.S.C.).

<sup>38</sup> Véase en este sentido *Apuntaciones militares para la actual guerra, por D.P.A.T.D.I.*, publicada en Cádiz, oficina de D. Nicolás Gomez de Requena, Impresor del Gobierno por S.M. Plazuela de las Tablas, año de 1811.

tares. Dicha ratificación no significaba de manera alguna una renuncia por partes de las Cortes a su facultad, consagrada constitucionalmente en el artículo 359, para establecer cuanto corresponda a la buena constitución del ejército. Voluntad de cambio que se manifestó abiertamente el 30 de agosto de 1811, al aprobar las Cortes el dictamen de la Comisión de Guerra acerca de las Reflexiones del Ayudante del Estado Mayor Luis de Landaburu y Villanueva, sobre la necesidad de reformar las Ordenanzas para mejorar la disciplina del ejército y sus conocimientos científicos<sup>39</sup>.

Toda la actividad normativa de las Cortes en la materia que venimos tratando está determinada por las duras exigencias de la guerra, la cual se libra contra un ejército al que se le reconoce profesionalidad y superioridad técnica, de hecho, en la primera fase del conflicto es la confianza de Napoleón en su superioridad militar lo que le lleva a una dispersión de sus fuerzas con los efectos negativos consecuentes. Luego de las derrotas francesas de 1808 llegaron a la península un total de 250.000 soldados, en su mayoría veteranos pertenecientes a la *Grande Armée*. A este ejército se enfrentó un cuerpo militar español regular caracterizado por un debilitado sentido del honor, una peligrosa inmoralidad y falta de disciplina<sup>40</sup>, así como por una falta notoria de conocimientos científicos<sup>41</sup>. Si se fortaleció la autoridad militar fue para garantizar la victoria de los ejércitos españoles, victoria que pasaba también por el respeto que los generales y jefes militares debían guardar por las atribuciones de las autoridades civiles y por los derechos individuales. Aquí está a nuestro juicio la novedad del planteamiento gaditano en relación con el ejercicio de la autoridad y la jurisdicción militar respecto del Régimen absolutista: se entendió que las fuerzas armadas

---

<sup>39</sup> D.S.C.G.E., Tomo III, pág. 1727.

<sup>40</sup> Joaquín Lorenzo Villanueva en *Mi viaje a las Cortes*, Biblioteca de Autores Españoles, 1957, pág. 124 señala que en la sesión secreta del día 8 de enero de 1811 el diputado Calatrava: “*distinguió en esta guerra dos géneros de males: unos inevitables, como son ciertos robos y desórdenes de las tropas, y otros evitables, cuales son la arbitrariedad de los jefes y el trastorno de las autoridades constituidas...*”.

<sup>41</sup> Un ejemplo significativo de la preocupación de las Cortes por exigir el máximo de profesionalidad al ejército lo encontramos en la designación de una Comisión especial de diputados con ocasión de los sucesos de Chiclana. Durante la instrucción de la investigación se mantuvo al Teniente General D. Manuel de Lepeña suspendido de su cargo de jefe interino del Cuarto Ejército y de sus funciones como Capitán General de Andalucía. La Comisión estableció en su informe de 20 de noviembre de 1811 que el oficial había actuado conforme a las reglas de la técnica militar por lo que propuso su rehabilitación. Véase *Dictamen que dio la Comisión de las Cortes generales y extraordinarias del Reyno, nombrada por las mismas, para el examen del expediente formado sobre la averiguacion de la conducta militar del Teniente General D. Manuel de Lepeña, General en Gefe interino del Quarto Ejército en las acciones del 5 de mayo de 1811 en los campos de Chiclana*”.

también debían aceptar como límite la soberanía nacional, la división de poderes, la libertad y la seguridad individuales<sup>42</sup>.

Las Cortes no dudaron en procurar someter la actividad de la Regencia y del ejército a la ley y a la Constitución, velando por el respeto del orden jurídico y los derechos individuales<sup>43</sup>, y a pesar de la situación de guerra. Por lo mismo podemos sostener que la ratificación de la Ordenanza militar no constituye un caso de militarismo, la ratificación se hizo para proteger la plaza militar y para fortalecer al ejército en su desempeño en la guerra.

Es cierto que se modificó la Ordenanza al permitir que la fuerza militar se pusiera bajo mandato civil si llegaba el caso, y para perseguir un objetivo no propiamente militar como era la defensa de la tranquilidad y seguridad pública<sup>44</sup>, pero en todo caso debía responder quien ejercía el cargo por los abusos de autoridad. La actuación del ejército en este evento no está vinculada a la protección de la plaza sitiada por lo que no corresponde aplicar la normativa de la Ordenanza militar sino las disposiciones constitucionales y legales que regulan la labor del Gobierno, específicamente del Jefe político, para la mantención del orden público. Esta modificación tuvo lugar porque no logró aceptación la idea de una fuerza policial investigadora, y no tuvo viabilidad política la idea de organizar la Milicia, dado el rol principal que ganó el ejército en la coyuntura de guerra que se vivía, sino tardíamente.

No resulta fácil aceptar otra interpretación si tenemos presente la deliberada orientación estamental dada por el Rey a las Ordenanzas militares de 1768. Persiguen la institucionalización de una forma de participación de la nobleza en la gestión del Estado manteniendo todos y cada uno de sus privilegios y asegurándose el control total de la jerarquía militar. El liberalismo gaditano no podía contribuir a fortalecer esta posición; en efecto, el hecho de presentar la inmoralidad e indisciplina del ejército ante la opinión pública puede conside-

---

<sup>42</sup> Carlos Seco Serrano en *Civilismo y militarismo en la España Contemporánea*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1984, págs. 28 y ss. señala siguiendo a Pablo Casado Burbano, que en el año 1812 los ejércitos de Inglaterra, E.E.U.U. y Francia habían sido reestructurados para que dejaran de servir al absolutismo. El ejército liberal se concibe como respetuoso de la ley, subordinado al poder civil, de raíz popular y no aristocrática, obediente y no deliberante.

<sup>43</sup> Las Cortes conocieron de numerosas reclamaciones en contra de jefes militares por atentados en contra de la libertad personal y la propiedad, de los cuales se derivaron responsabilidades.

<sup>44</sup> Sí el Gobierno consideraba que la situación era particularmente grave podía dar el mando político al poder militar. Esta modificación de atribuciones era vigilada por las Cortes y nos indica que se entendía que el jefe militar contaba con más recursos al ampliarse su potestad, es decir, no bastaba con las disposiciones de la Ordenanza Militar pues estas tenían por objeto proteger la plaza militar sitiada más que enfrentar la alteración de la seguridad pública de un pueblo o ciudad.



rarse como una crítica abierta a la nobleza en su papel de transmisora de valores. Claras son en este sentido las expresiones del diputado liberal Gordillo con ocasión del debate sobre el ingreso de plebeyos a los colegios y academias militares:

*“Señor, al paso que la juventud del estado llano hace rápidos progresos en la carrera literaria, porque afianzan en su aplicacion y adelantamiento la garantía de su premio y de su fortuna, nos acredita una triste experiencia que los hijos de los nobles, seducidos con la abundancia de sus progenitores, ó con la proteccion que les dispensa el valimiento del favor, prefieren la ignorancia al saber, la distraccion al estudio, y la ociosidad a la meditacion. Semejantes ejemplos, repetidos muchas veces con escándalo de los buenos, reclaman imperiosamente la atencion del Congreso, y no es posible presumir de su probidad y rectitud que por respetar un sistema, obra del capricho y arbitrariedad, se quiera sacrificar el interés comun, y privarnos de unos guerreros ilustres, que quiza harán célebre nuestra época e inmortalizarán su nombre en los anales de la historia. Por último, ¿con qué fondos se sostienen los colegios de que habla la comision en su informe? (...) á todos es notorio que así éstas como las demas atenciones del Estado pesan directamente sobre las exacciones del benemérito comerciante, del honrado labrador y del útil artesano (...)”<sup>45</sup>.*

Sin embargo, debido a las demandas de la guerra y a que el conflicto con la nobleza no fue de carácter abierto, tampoco introdujo el liberalismo reformas sustanciales en el Derecho militar que pudieran afectar de modo inmediato la posición conductora de la nobleza<sup>46</sup>, a la que planteó, en todo caso, el necesario respeto en su obrar de los poderes legítimamente constituidos y de los derechos de los particulares.

---

<sup>45</sup> D.S.C.G.E., Tomo Tercero, sesión del día 14 de agosto de 1811, pág. 1637.

<sup>46</sup> El decreto CCXXX de 9 de marzo de 1813, por el cual se dispuso que no se admitieran informaciones de nobleza para acceder a los colegios, academias o cuerpos militares del ejército y armada, constituye una medida de estas características: no afecta de modo inmediato la posición de la nobleza. El decreto prohibió asimismo el uso de expresiones o distinciones: “... que contribuyan a fomentar entre sus individuos las perjudiciales ideas de desigualdad legal, o rivalidad de clases, salvos los tratamientos respectivos con arreglo a las leyes...” –C.D.O.C, Tomo IV, pág. 6–.

Recordemos que la Orden Nacional de San Fernando estaba abierta a todo soldado cualquiera que fuese su graduación, es decir, se constituyó a partir del principio de acceso igualitario al premio ante la igualdad de mérito.

Por otra parte la consagración constitucional de las Milicias Nacionales, cuyo antecedente está en las provinciales del Antiguo Régimen, se hizo sin garantizar a la aristocracia el control de las mismas, según se desprende de su Reglamento Provisional aprobado el 15 de abril de 1814.

¿Qué aconteció en esta materia en el Trienio Liberal? La nueva realidad política caracterizada por la pérdida de la capacidad de formar opinión pública por parte de los liberales, y por la oposición armada de sus detractores, significó que el ideal gaditano fuera desplazado por el realismo político: pragmatismo que tendrá efectos en la regulación del trato que ha de darse al *enemigo interno*.

La aplicación práctica que la autoridad militar hizo de la regulación sobre plazas sitiadas con ocasión de la guerra de Independencia, fue implícitamente recogida en la llamada *Ley constitutiva del Ejército*, promulgada el 9 de junio de 1821. La ley dispuso en su artículo 139 que correspondía a las Ordenanzas determinar “*las facultades de los Gobernadores de Plaza, Generales en Jefe y demás gefes*”, y ordenó al Gobierno elaborar un proyecto de reforma de las mismas al tenor de la *Ley constitutiva* y su posterior presentación a las Cortes para su aprobación. El artículo 132 estableció que ni en campaña ni en tiempo de paz podía imponerse pena a un militar sino en virtud de sentencia judicial, pero por el artículo 134 se consagró una muy calificada excepción en relación con la sedición en cualquiera de sus casos, y respecto de la cobardía en acción de guerra, delitos que podían ser castigados “*en el acto hasta con la pena de la vida*”. En relación con el proceso penal se estableció en el artículo 135 que debía seguirse por los mismos trámites que el proceso común, salvo para los casos de campaña en que se admitía una tramitación abreviada<sup>47</sup>.

Por decreto LX, de 27 de enero de 1822, se dividió España en 13 distritos militares. Cada distrito se puso al mando de un Comandante General al que se le dieron las atribuciones señaladas en el decreto de 9 de junio de 1821 (*Ley constitutiva*) y las que le otorgaba la Ordenanza General del Ejército. Se dispuso asimismo que en las provincias donde hubiera plaza fuerte, cuyo Gobernador sea por lo menos Mariscal de Campo o Brigadier, fuera uno de ellos Comandante de la provincia.

Por orden de las Cortes de 5 de mayo de 1822 “*se declara que la milicia nacional local de las plazas muradas no puede tomar las armas en tiempo de guerra sin permiso del Gobernador, pero si en el de paz*”. Interpretando que el art. 7, título 11, tratado VIII de la Ordenanza del Ejército, que pone a todos los cuerpos armados bajo subordinación del Gobernador, sólo debía observarse en tiempo de guerra en las plazas muradas<sup>48</sup>. Las mismas Cortes, por Orden de 6

---

<sup>47</sup> Iguales disposiciones se plasmaron en el decreto XLI de 27 de diciembre de 1821, *Ley Orgánica de la Armada*.

<sup>48</sup> *Colección de los Decretos y Ordenes Generales expedidos por las Cortes desde 1 de mayo hasta 30 de junio de 1822*. Impresa de orden de las mismas. Tomo IX, Madrid en la Imprenta Nacional, año 1822 –en adelante C.D.O.G. 1822–.

de mayo de 1822 autorizaron al Gobernador de la plaza de Ceuta para que tomara las medidas “*que le parezcan mas conducentes a la seguridad y tranquilidad de la misma*” respecto de los tres eclesiásticos que salieron de ella acompañando al R. Obispo de Ceuta, el Padre Rafael de Vélez<sup>49</sup>.

En el nuevo período liberal se entendió por la autoridad militar que las nuevas regulaciones no modificaban en su esencia sus facultades de la época de la guerra de Independencia, es más, hubo una extensión de las mismas por las propias autoridades militares para el encaramiento de situaciones de conflicto armado, que no decían relación con una guerra externa sino interna. En 1822 se volvió a recurrir por la autoridad militar a la figura del *sitio* tratándose de ataques de tropas no regulares, esta vez no extranjeras, a ciudades que militarmente no tenían carácter de plaza. En junio de 1822 la Comandancia militar y política de la ciudad de Solsona, a cargo del coronel Manuel Fernández, informó al Excmo. Comandante General del distrito que la ciudad de Solsona estaba siendo atacada por un número considerable de facciosos, quienes habían *formalizado el bloqueo de la ciudad el 12 de junio a las 6 de la tarde*: la misma estaba rodeada y atacada por todas sus partes por una *abominable canalla*. Dada la situación el jefe militar resolvió dictar un *bando* en el que se dispuso entre otras cuestiones lo siguiente:

*“1º. La ciudad de Solsona debe considerarse desde ahora reducida a un estrecho sitio. 2º En consecuencia, y con arreglo á las ordenanzas militares vigentes en esta parte, quedan nuevamente reasumidos en mi persona el mando militar, político y gubernativo de que ya anteriormente estaba revestido por subdelegacion del gefe superior de la provincia... 5º. Toda persona que tuviere trato ó comunicacion con los enemigos, y pudiere ser habida, será castigada con pena de la vida, que se egecutará en el improrogable término de 12 horas, precedidas las formalidades de la ley. 6º La misma pena sufrirán los que saquen de la ciudad municiones de boca y de guerra en cualquier cantidad que sea. 7º. Todo el que profiera voces alarmantes dirigidas a hacer decaer los ánimos del vecindario, é inducir al desorden de la ciudad, será también fusilado en el indicado término de 12 horas.= Solsona 13 de junio de 1822= El coronel comandante Manuel Fernández.”*<sup>50</sup>.

La disposición del coronel Fernández es coincidente en un grado importante con el proyecto de Ordenanzas Militares que se discutió en las Cortes en los días siguientes, y cuyo principal ponente fue el diputado Cayetano Valdés,

<sup>49</sup> C.D.O.G. 1822, pág. 121.

<sup>50</sup> *Gaceta de Madrid*, 7 de julio de 1822, pág. 1056.

que desempeñó el cargo de Ministro de Guerra en el Gobierno Argüelles y el de gobernador de la plaza de Cádiz en un período del primer sitio por los franceses. Dicho proyecto, al que no se hace mención alguna en los estudios históricos ya citados, distinguió expresamente entre la “*plaza en estado de guerra*” y la “*plaza en estado de sitio*”. El Capítulo XXII del proyecto lleva por título *De la defensa de las plazas* y en su artículo 2º señala:

“Art. 2º. *Toda plaza de guerra, tanto con respecto al servicio que en ellas se haga como á su gobierno interior, se considerará bajo tres estados diferentes, á saber:- en el de paz, en el de guerra ó en el de sitio*”<sup>51</sup>.

La plaza está en estado de paz “*cuando no lo está en el de guerra o de sitio*”. El estado de guerra de acuerdo con el art. 4º, lo constituye cualquiera de las circunstancias siguientes: “*en tiempo de guerra cuando la plaza esté situada en primera línea de la frontera o costa, o cuando diste menos de treinta leguas de las plazas, campos y posiciones del enemigo; en cualquier tiempo cuando hayan de hacerse trabajos en la plaza que la abran o desguarnezcan por algun lado, hayándose situada en la frontera o costa en primera línea; cuando se formen reuniones ilegales de gente armada en un radio de treinta leguas; y cuando el gobierno lo tuviere por conveniente declararlo*”. Una vez debatido se ordenó que volviera a la comisión y en la sesión del día 30 de noviembre de 1822 fue aprobado con la reforma siguiente: “*el estado de guerra lo constituye cualquiera de las siguientes circunstancias; cuando el Gobierno lo declare; en tiempo de guerra cuando la plaza esté situada en primera línea de la frontera o costa, ó cuando diste menos de treinta leguas de las plazas, campos y posiciones del enemigo; cuando en un radio de veinte leguas se formen reuniones ilegales de gente armada en fuerza igual o mayor a la de la guarnicion* “. Estando la plaza en *estado de guerra* la milicia local se pone bajo las órdenes del Gobernador o Comandante superior. La autoridad civil no puede publicar bando alguno sin autorización del Gobernador de la plaza, ni rehusar publicar los que éste juzgue necesarios para la seguridad de la plaza y la tranquilidad pública.

En esta misma sesión del día 30 de noviembre se aceptó la facultad del Gobernador para dictar *bandos* que pusieran en ejecución las medidas de policía que podrían encargar o prevenir las autoridades políticas. Resultó controvertida la facultad del Gobernador, estando la plaza en *estado de guerra*, para dictar bandos en los que se crearan nuevos delitos y fijaran penas para los mismos,

---

<sup>51</sup> *Diario de las Actas y Discusiones de las Cortes Extraordinarias del año de 1822*, Tomo Cuarto, Madrid, Imprenta de D. Tomás Alban y Compañía, 1822. Sesión del día 21 de noviembre de 1822, pág. 71 –en adelante D.A.D.C.E. 1822–.

o se agravaran las penas de los delitos existentes puesto que sería “*monstruoso en un sistema de gobierno liberal como el que nos rige*”. Se cuestionó asimismo que el Gobernador tuviera el mando de la Milicia Nacional presente en la plaza, pues alteraba el necesario equilibrio que perseguía la existencia de la Milicia. Ambas cuestiones fueron rechazadas por los diputados en atención a que la máxima autoridad de la plaza, baluarte nacional y factor fundamental para la protección del ejército, debía contar con la máxima autoridad para poder responder de su custodia.

En el año de 1823 y ante el ataque armado de realistas y tropas francesas al Gobierno Constitucional se declararon diversos distritos en *estado de guerra*. Por Decreto de 1 de junio de 1823 se ampliaron las facultades de los Generales en Jefe y Comandantes generales de los *distritos declarados en estado de guerra*, y en virtud a sus nuevas atribuciones pudieron arrestar y trasladar gubernativamente a personas respecto de las cuales tuvieran fundados motivos para considerarlas perjudiciales a la causa de la libertad o al orden público.

El artículo 5º del proyecto del año 1822 regulaba la figura del estado de sitio:

*“Art. 5º. El estado de sitio se determina por orden del Gobierno en caso urgente, ó cuando la plaza se halle embestida, ó sea atacada á viva fuerza, ó en el caso de que se tema una sorpresa, sedición interior, ó que se formen reuniones de gente armada sin conocimiento de las autoridades en el radio de embestidura; y en el caso de que la plaza sea atacada regularmente, no cesará el estado de sitio hasta que los trabajos del enemigo hayan sido destruidos y puestas las brechas en estado de defensa<sup>52</sup>.”*

El artículo 11 estableció que en toda plaza en *estado de sitio* la autoridad del Gobernador “*es ilimitada, no solo respecto al régimen interior de los cuerpos, al servicio y a los trabajos defensivos, sino también en cuanto al gobierno y policía de la plaza para mantener el buen orden con exclusion de las autoridades civiles, en las cuales delegara la parte de estas facultades que tenga por conveniente*”. El 12 extiende estas facultades del Gobernador al radio de embestidura de la plaza. En la sesión del día 30 de noviembre esta disposición fue objeto de debate: dar al Gobernador facultades ilimitadas era lo mismo que hacerle enteramente irresponsable. Cayetano Valdés hizo la defensa de esta facultad:

---

<sup>52</sup> D.A.D.C.E. 1822, sesión del día 21 de noviembre, pág. 71.

*“(...) toda la fuerza de este artículo consiste en la palabra ilimitada. No solo se reúne el mando político al militar, sino lo que era el gobernador y lo que era el jefe político, y es el cuerpo legislativo en la plaza: el hace las leyes y las ejecuta, y hace lo que le acomoda... De modo que el bien o el mal está en declarar la plaza en estado de sitio: si se declara estarlo, el gobernador tiene facultades hasta para hacer leyes y llevarlas a efecto... es imposible que se haga otra cosa”<sup>53</sup>*

El diputado Pedrálvez alegó la inconstitucionalidad del artículo pues la Constitución no admitía bajo ningún concepto autoridades ilimitadas y otorgaba a los Ayuntamientos el cuidado del orden público. Nadie se hizo cargo de su alegato por lo que la cuestión no se debatió. Se aprobó que se reemplazara la expresión “*con exclusion de las autoridades civiles*”, por la de “*con exclusion de toda otra autoridad*”.

El artículo 33 del proyecto calificó a la plaza como “*baluarte de la independencia y libertad de la nación*”, y uno de los puntos de apoyo del ejército. El artículo 40 estableció la pena de muerte para el militar o paisano que “*durante el sitio pidiere, gritare u opinare públicamente que se rinda la plaza o llamare a capitulación*”.

En la sesión del día 29 de noviembre se mandó volver a la comisión el artículo 4º, al que ya nos hemos referido, y el 5º se aprobó reformado: “*Art. 5º. El estado de sitio se determina por orden del gobierno, y se encuentra de hecho cuando la plaza se halle embestida ó sea atacada á viva fuerza, o en el caso de que se tema una sorpresa*”<sup>54</sup>.

Esta normativa va a ser aplicada por las Cortes a su llegada a Cádiz en junio de 1823<sup>55</sup>. En la sesión del día 24 de junio el Gobierno pidió a las Cortes

<sup>53</sup> D.A.D.C.E., 1822, sesión del día 30 de noviembre, pág. 21.

<sup>54</sup> D.A.D.C.E., 1822, pág. 7.

En la sesión del día 30 de noviembre el diputado Romero presentó su oposición a que el Gobierno pudiera declarar el *estado de sitio*

En la sesión del día 31 de julio de 1823 se leyó y aprobó una proposición del diputado Marau: “... en que pedía que se nombrase una comisión especial que en el intervalo de esta legislatura a la próxima ordinaria, si la hubiese, se ocupe en arreglar por las actas y diarios de las Cortes la parte de la nueva Ordenanza general del ejército cuyo original se perdió en la traslación de Sevilla a esta plaza...” —*Diario de Sesiones de Cortes celebradas en Sevilla y Cádiz en 1823*”, pág. 385 (en adelante D.S.C.S.C.)—Siguiendo una práctica jurídica que se inició en Cádiz la normativa aprobada en el seno de las Cortes se tuvo como vigente y aún antes de su publicación.

<sup>55</sup> El 1º de agosto de 1823 deciden las Cortes que el diputado Salvà reemplace al diputado Nuñez en la Comisión encargada “...de recopilar los acuerdos de las Cortes respecto de la Ordenanza Militar” —D.S.C.S.C., pág. 391—.

autorización para formar un Tribunal especial en las plazas “*declaradas en estado de sitio*”, sin perjuicio de las facultades de los Generales en Jefe, Comandantes militares y Gobernadores de dichas plazas. Pidió asimismo que en toda plaza o punto sitiado por el enemigo, o declarado en *estado de sitio*, se tuvieran por suspensas las formalidades prescritas en la Constitución para el arresto de los delincuentes, y otro grupo de medidas que tenían como supuesto básico la existencia de la plaza o punto declarado en estado de sitio. Se dictaron con ocasión de esta petición varios decretos a partir del 1 de junio de 1823, y en ellos se contempló expresamente la situación de la plaza sitiada, o declarada en *estado de sitio*, y del *punto sitiado o declarado en estado de Sitio*<sup>56</sup>. Reparemos en que al decir *punto* se está extendiendo el estado de sitio más allá de su propósito inicial de protección del ejército y la plaza, siendo admisible pensar que se consolida la idea de dar un uso político y no sólo militar a la figura de excepción.

En septiembre de 1823 se discutió en las Cortes crear en Cádiz una Junta de Defensa con las más amplias facultades para adoptar medidas en favor de la protección de la isla gaditana. El Gobernador de la plaza se opuso a su instalación si se la concebía como superior a la autoridad militar pues de acuerdo a la Ordenanza en *una plaza en estado de sitio* las facultades eran exclusivas de su cargo. El 10 de septiembre se aprobó su formación como *Junta auxiliar siendo sus proyectos meramente ilustrativos para las autoridades militares*.

En síntesis puedo concluir que los políticos y militares españoles de principios del siglo reconocían la existencia en las Ordenanzas del Ejército español de un estado de sitio o militar, y con las características generales presentadas en las regulaciones francesas de 1791 y 1797. La defensa de Zaragoza en 1808 puede ser considerada como un antecedente relevante de la formulación del estado de sitio militar en España: el electo Capitán General Palafox puso a la sitiada Zaragoza en estado militar; pero más relevante aun fue la aplicación de la figura francesa en España por Napoleón en 1810, y por supuesto la discusión y la práctica política y militar del Trienio.

---

<sup>56</sup> Así por ejemplo el artículo 3º del llamado Decreto Segundo de 1 de julio de 1823 dispone: 3º. *El Gobierno, los Generales en jefe, los Gobernadores de plaza sitiada o declarada en estado de sitio, y los jefes políticos de las provincias cuando no tengan expedida la pronta comunicación con el Gobierno, pueden durante la guerra suspender a los alcaldes constitucionales...*; y el artículo 5º. *Los Generales en jefe en sus respectivos distritos, y los Gobernadores de punto sitiado o declarado en estado de sitio, pueden por sí o por medio de las Diputaciones Provinciales...hacer ejecutar requisiciones de caballos, armas...* –D.S.C.S.C., págs. 285 y 286 –.

En la sesión del día 12 de julio de 1823 sostuvo el diputado Munarriz que la Milicia de una plaza declarada en estado de sitio estaba sujeta a las Ordenanzas del ejército –D.S.C.S.C., pág. 327–.

Teniendo a la vista este desarrollo histórico puedo afirmar que la Real Orden de 12 de enero de 1835<sup>57</sup> relativa al estado de sitio no introduce la fórmula francesa en España, sino que puede considerarse como una mera reimplantación de la fórmula militar a que se recurrió por la autoridad militar en el Trienio, y que fue regulada además por las Cortes, y cuyos antecedentes se encuentran en la práctica militar de la guerra de Independencia; en las decisiones adoptadas por las Cortes de Cádiz ante el asedio y sitio de diferentes plazas militares o ciudades españolas por los ejércitos franceses; y en el establecimiento del estado de sitio por Napoleón en Cataluña. Cobra a la luz de estos antecedentes pleno sentido la remisión que se hace en la Real Orden de 1835 respecto a que se esté “*a lo que se observa en semejantes casos en todas las naciones, y a lo que previenen las leyes y ordenanzas*”<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> La decisión de declarar las provincias en *estado de sitio* fue adoptada el 6 de enero de 1835 por el Gobierno en una sesión del Consejo de Ministros. En ella participaron, entre otros, Martínez de la Rosa, Garelly y el conde de Toreno. La decisión señala: “*1ª Que para dar mayor fuerza y vigor a las operaciones militares en las provincias sublevadas, y evitar todo motivo o pretexto de dilación o entorpecimiento, se declaren dichas provincias en estado de sitio, quedando sujetas en clase de tales a la autoridad militar, con arreglo a lo que se observa en semejantes casos en todas las naciones, y a lo que previenen las leyes y ordenanzas*—*Actas del Consejo de Ministros. Isabel II, Tomo IX (1833-1839), Ministerio de la Presidencia, Madrid, 1995, págs. 273 y 274 (en adelante A.C.M.)*—.

En la sesión de 8 de marzo del mismo año se acordó por el Consejo que por haber sido declaradas las provincias vascongadas y Navarra en *estado de sitio* cesaban en sus funciones los Comisarios Regios nombrados para ellas—*A.C.M.*, págs. 288-290—.

En la sesión del día 19 de octubre de 1835 se acordó facultar a los Capitanes Generales para solicitar la declaración de estado de guerra de determinados distritos, o para hacer la declaración por sí mismos—*A.C.M.*, pág. 349—.

<sup>58</sup> Pedro Cruz Villalón en *El estado de sitio y la Constitución*, ob. cit., págs. 329-331, señala comentando esta disposición: “*Pero realmente las leyes y ordenanzas no contenían regulación alguna del estado de sitio (...). Las ordenanzas no proporcionaban ni regulación ni legalidad alguna a los estados de sitio*”.