

# LA CONSTITUCIÓN DE 1978 EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL ESPAÑOLA

JOAQUÍN VARELA SUANZES-CARPEGNA

*SUMARIO:* I. LA ELABORACIÓN DE LAS CONSTITUCIONES ESPAÑOLAS: «TRÁGALAS» Y CONSENSOS: 1. *De las Cortes de Cádiz a la II República.* 2. *De la Ley para la Reforma Política a la Constitución de 1978.*—II. EL CONTENIDO DE LAS CONSTITUCIONES ESPAÑOLAS: CONTINUIDAD Y RUP-TURA: 1. *No basta con distinguir entre Constituciones «progresistas» y «conservadoras».* 2. *Una básica distinción: el constitucionalismo del siglo XIX y la Constitución de 1931.* 3. *La Constitución de 1978 y el constitucionalismo del siglo XIX.* 4. *La Constitución de 1978 y la Constitución de 1931.*—III. CONCLUSIÓN: EL LUGAR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978 EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL ESPAÑOLA.

¿Hasta qué punto la Constitución de 1978 continúa la historia constitucional española y en qué medida rompe con ella? ¿Cuál es, en definitiva, el lugar de la Constitución, cuyo cuarto de siglo ahora celebramos, en el seno de esa larga, rica y complicada historia?

Para responder a estas preguntas centraré mi atención en los textos constitucionales vigentes en todo el territorio nacional. Dejaré a un lado, pues, el Estatuto de Bayona, en vigor sólo en una parte de España, así como la Constitución nonata de 1856 y el proyecto constitucional de 1873, sin perjuicio de alguna puntal referencia a esos textos. Tampoco examinaré las Leyes Fundamentales del franquismo, porque en rigor no forman parte de nuestra historia constitucional, sino tan sólo de su historia política, al consagrar unos principios y unos valores que se situaban en las antípodas del constitucionalismo liberal y democrático.

Delimitado, así, el objeto de estudio, analizaré dos cuestiones bien distintas: en primer lugar, la elaboración de cada uno los textos constitucionales vigentes desde 1812 hasta 1978; en segundo lugar, el contenido de esos textos.

Naturalmente, se analizarán ambas cuestiones con el exclusivo objeto de poner de relieve las diferencias y las concomitancias entre las Constituciones históricas y la que actualmente rige. Comencemos, pues, por la primera cuestión.

## I. LA ELABORACIÓN DE LAS CONSTITUCIONES ESPAÑOLAS: «TRÁGALAS» Y CONSENSOS

### 1. *De las Cortes de Cádiz a la II República*

#### *La Constitución de 1812*

La Constitución de 1812 se elaboró con una cierta voluntad de consenso. A veces se olvida que una cosa es el liberalismo doceañista y otra distinta el código constitucional gaditano, en el que se recogieron algunas premisas sustentadas por los diputados realistas, que no eran del agrado de los liberales, como la intolerancia religiosa (1). Esta fue, sin duda, la más dolorosa concesión que hicieron los liberales a los realistas, en su mayoría clérigos, que a la postre no bastó para contentar a estos diputados ni para atraer al campo constitucional a la mayoría del pueblo español, que lo que de veras quería era expulsar a los franceses y defender al rey y a la religión (2). En cualquier caso, conviene tener en cuenta que la Constitución de 1812 —y los centenares de Decretos que aprobaron las Cortes de Cádiz— contenían el proyecto de una revolución política, pero también social, lo que reducía sobremanera la capacidad integradora de la Constitución. Su punto de partida era la igualdad de todos los españoles ante la ley (3), lo que no podía suscitar más que el odio de la mayor parte de la nobleza y del clero. Pero además de nacer en medio de la indiferencia del pue-

---

(1) «La religión de la nación española —disponía su artículo 12— es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana, única verdadera. La nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquier otra».

(2) Los liberales pensaban que la intolerancia religiosa se atenuaría con la libertad de imprenta decretada por las Cortes y con la abolición del Tribunal de la Inquisición que ya planeaban. Su actitud ante el problema religioso lo analizo de pasada en mi libro *La Teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico*, CEC, Madrid, 1982, pero a él vuelvo con más detalle al estudiar la actitud de Agustín Argüelles y sobre todo de Toreno en «Agustín Argüelles en la historia del constitucionalismo español», *Revista Jurídica de Asturias*, núm. 20, Oviedo, 1996, págs. 13-14; y en *La trayectoria del Conde de Toreno: del liberalismo revolucionario al liberalismo conservador*, *Estudio Preliminar* a Conde de Toreno, *Discursos Parlamentarios*, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 2003, págs. LXXXII-LXXXVI.

(3) Proclamada en sus arts. 7, 8 y 9, entre otros.

blo y con la abierta hostilidad de los estamentos privilegiados, la Constitución de 1812 se gestó contra la influyente minoría intelectual que representaban los «afrancesados», partidarios del Estatuto de Bayona. Un texto otorgado por Napoleón en nombre de su hermano José I, que se elaboró en 1808 sin el más mínimo respaldo popular. La inquina de los «afrancesados» hacia la Constitución de Cádiz —réplica patriótica y a la vez liberal del autoritario Estatuto de Bayona— no desaparecería jamás, pese a que durante el trienio de 1820 a 1823, la segunda época de vigencia del texto doceañista, las Cortes decidieron amnistiar a los antiguos «traidores».

### *El Estatuto Real*

El Estatuto Real de 1834 se elaboró sin participación alguna de las Cortes. En rigor, fue también una concesión de la Corona, entonces en manos de la Regente María Cristina de Borbón, tras la muerte el año anterior de Fernando VII. Lo elaboró el Gobierno «moderado» de Martínez de la Rosa, del que formaba parte el antiguo «afrancesado» Javier de Burgos. Debido a este origen y a carecer de una declaración de Derechos, contó desde su entrada en vigor con la hostilidad de los progresistas, pese a que la mayoría de ellos habían abandonado buena parte del legado doceañista y coincidían en aspectos muy sustanciales —robustecimiento de los poderes de la Corona, dos cámaras, sufragio directo y censitario— con la arquitectura constitucional que ponía en planta el Estatuto. Este texto adoleció, pues, de una escasa capacidad integradora entre las dos ramas de la familia liberal, justo cuando el consenso entre ambas era imprescindible para hacer frente al común enemigo carlista. Tampoco los progresistas estuvieron a la altura de los tiempos, pues en vez de llegar a un acuerdo con los «moderados» para reformar el Estatuto —una reforma ya aceptada por el Gobierno Toreno y propuesta por el de Istúriz-Alcalá Galiano— prefirieron promover levantamientos en su contra y a favor del restablecimiento de la Constitución de Cádiz durante los veranos de 1835 y 1836 (4). Una estrategia que sentaba un desafortunado precedente, que se repetiría a lo largo del siglo XIX, testigo del escaso respecto que concitó en España la legalidad constitucional, sobre todo por la sectaria cerrazón de los liberales más conservadores, pero también por la proclividad hacia el pronunciamiento de la que hicieron gala no pocos progresistas.

---

(4) Sobre este período de la historia constitucional española *vid.* JOAQUÍN TOMÁS VILLARROYA: *El Sistema Político del Estatuto Real (1834-1836)*, Instituto de Estudios Políticos (IEP), Madrid, 1969.

*La Constitución de 1837*

Tras el golpe de Estado que tuvo lugar en agosto de 1836, se proclamó por tercera y última vez el código doceañista. Pero por poco tiempo. Las Cortes Constituyentes convocadas por el Gobierno progresista de Calatrava decidieron sustituir este texto por otro nuevo, que se aprobó en junio del año siguiente. Los progresistas tuvieron mayoría en esas Cortes, pero este hecho no impidió que la Constitución de 1837 tuviese un inequívoco carácter transaccional (5), en gran medida facilitado por la confluencia doctrinal que se había ido produciendo entre las dos tendencias mayoritarias del liberalismo desde la frustrada experiencia del trienio y sobre todo durante el exilio posterior, pero también por exigencias de la guerra carlista e incluso por la presión de los Gobiernos de la Cuádruple Alianza, en donde se había integrado España, junto a la Gran Bretaña, Francia y Portugal. En virtud de estas circunstancias —a las que debe añadirse las expectativas económicas abiertas por la operación desamortizadora emprendida por Mendizábal, que requerían estabilidad institucional— los progresistas pactaron con los moderados el contenido de la Constitución de 1837. En este pacto tuvo un papel muy importante Salustiano de Olózaga, Secretario de la Comisión Constitucional y el más brillante y activo portavoz de los progresistas, y el inteligente moderado Andrés Borrego, influyente director de *El Correo Nacional*.

A resultas de este pacto, la Constitución de 1837 mixturaba principios que procedían de las dos canteras más representativas del liberalismo (sobre las que más adelante me extenderé), que se consiguieron, además, sensiblemente atenuados, en una deliberada búsqueda de la conciliación doctrinal. Así, por ejemplo, se proclamaba el dogma progresista de la soberanía nacional, pero no en el articulado, como había ocurrido en Cádiz, sino en el Preámbulo, y sin establecer una de sus principales consecuencias: un procedimiento especial de reforma, lo que suponía aceptar la «omnipotencia parlamentaria» (esto es lo que hoy denominamos flexibilidad constitucional) preconizada por los moderados. La Constitución de 1837 se limitaba, además, a sentar las bases mínimas de algunas materias tan capitales para la definición del sistema político como la ley electoral, remitiendo al legislador ordinario su desarrollo. No le faltaba, pues, razón a Balmes cuando sentenciaba: «entregad la Constitución (de 1837) a Martínez de la Rosa; y, sin faltar a su juramento, sin quebrantar ni escatimar la Constitución vigente, se valdrá de ella para conducir a la nación al sistema

---

(5) Cfr. JOAQUÍN VARELA SUANZES-CARPEGNA: «La Constitución española de 1837: una Constitución transaccional», en *Revista de Derecho Político*, núm. 20, 1983-1984, págs. 95-106.

del Estatuto. Entregadla al señor Argüelles; y, también sin ser quebrantada la Constitución de 1837, veráse la nación conducida al sistema del año 12» (6).

En realidad, hasta 1978 no hubo en España otro intento más generoso que el de 1837 de conseguir un orden constitucional aceptable para todos los españoles. El grave problema era que —a diferencia de lo que ocurriría tras la muerte de Franco— la mitad de ellos, cuando menos, no se identificaba con el Estado constitucional, sino con el carlismo. Un movimiento que entonces libraba una guerra a muerte contra este Estado y que no aceptó nunca a lo largo del XIX una Constitución digna de este nombre, sino tan sólo la idea, bien distinta, de Leyes Fundamentales, que exhumaría muchos años más tarde el franquismo. Por otro lado, una minoría de progresistas de izquierda, cuyas tesis anuncian las que sostendrían años después los demócratas, mostraron durante todo el proceso constituyente de 1837 su desacuerdo con el texto constitucional que se aprobó ese año. Un año decisivo en la historia de España, pues durante él cobró un enorme impulso la desamortización planeada por Mendizábal, que no contribuyó a crear una amplia base social de campesinos afecta al Estado constitucional en ciernes, lo que en parte explica el arraigo en buena parte de España del carlismo y, ya durante el último tercio del siglo XIX, del anarquismo: acaso los dos movimientos más populares en la España del ochocientos.

### *La Constitución de 1845*

La Constitución de 1837 pudo haber sido la Constitución que rigiese los destinos del Estado español a lo largo de todo el siglo, como ocurrió en otros países de Europa (Bélgica e Italia, por ejemplo), dotados de textos similares. Y, en realidad, como se verá más adelante, tuvo una influencia decisiva en la configuración de ese Estado hasta 1923. Su reforma fue, en cualquier caso, un grave error, como en su día puso de manifiesto Gumersindo de Azcárate (7) y como volvería a recordarlo muchos años después José María Jover Zamora (8). Un error imputable a la tan sectaria como imprudente actitud de los moderados, quienes al retomar el poder en 1844 se aprestaron a deshacer el difícil

---

(6) «Consideraciones Políticas sobre la situación de España (1840)», en JAIME BALMES: *Política y Constitución*, selección de textos y Estudio Preliminar de Joaquín Varela Suanzes, Centro de Estudios Constitucionales (CEC), Madrid, 1988, pág. 54.

(7) *Cfr.* GUMERSINDO DE AZCÁRATE: «Olózaga, ideas y vicisitudes del Partido Progresista. El Parlamento desde 1840 a 1866», en *La España del siglo XIX. Colección de conferencias históricas pronunciadas en el Ateneo de Madrid*, Madrid, 1886, tomo II, pág. 21.

(8) *Cfr.* JOSÉ MARÍA JOVER ZAMORA: «Sociedad y Estado en tiempos del Estatuto Real», *Revista Internacional de Sociología*, núm. 107-108, Madrid, 1969, pág. 70.

acuerdo constitucional de 1837. En realidad, hasta 1840 se había mantenido el consenso entre progresistas y moderados. Pero a partir de esa fecha, finalizada ya la guerra civil, se rompió este consenso. La Ley de Ayuntamientos aprobada ese mismo año, la Regencia de Espartero, el levantamiento de 1843, el vergonzoso «*affaire* Olózaga», que tan malparada dejó a la Corona y a la misma persona de Isabel II, son jalones de ese disenso entre progresistas y moderados, que remata con la sustitución del texto constitucional de 1837 por el de 1845, hechura exclusiva del partido moderado, que se limitó a plasmar el programa de este partido. Incluso su sector más lúcido, la llamada facción «puritana» (en la que descollaban Joaquín Francisco Pacheco, Francisco Javier Istúriz y Nicomedes Pastor Díaz) se opuso a reformar la Constitución de 1837, por entender que sembraba un peligroso precedente, que el día de mañana podía volverse en contra del partido moderado y a favor del progresista, aunque siempre en contra del Estado constitucional (9). Pero su denuncia no fue escuchada. La Constitución de 1845 nació por ello sin el apoyo e incluso con la hostilidad del partido progresista, que desde entonces se propuso derogarla por la vía de la insurrección popular o del pronunciamiento militar. Sus propósitos se hicieron realidad de 1854 a 1856. Año este último en que se aprobó una Constitución en la que se reflejaba el ideario del partido progresista, sin las concesiones que este había hecho en 1837 al partido moderado (10). Pero esta Constitución no llegó a entrar en vigor y en 1856 volvió a proclamarse la Constitución de 1845, que estuvo vigente, con diversas modificaciones (11), hasta la revolución de septiembre de 1868, que no sólo acabó con la vigencia de la Constitución de 1845, sino con el trono de Isabel II, que siempre había alentado la sectaria actitud del partido moderado.

### *La Constitución de 1869*

La «Gloriosa» se llevó a cabo merced a un acuerdo entre el partido progresista, el democrático y la Unión Liberal. Un partido este último formado por algunos moderados escindidos por la izquierda, los antiguos *puritanos*, y por

---

(9) Sobre la reforma constitucional de 1844-1845 y la crítica de los «puritanos», *vid.* MIGUEL ANGEL MEDINA MUÑOZ: «La reforma constitucional de 1845», en *Revista de Estudios Políticos (REP)*, núm. 203, 1975, págs. 75-103; y JOAQUÍN TOMÁS VILLAROYA: «Las Elecciones de 1844», *REP*, núm. 21, 1977, págs. 61-122.

(10) Sobre esta Constitución, *vid.* ISABEL CASANOVA AGUILAR: *Aproximación a la Constitución nonata de 1856*, Universidad de Murcia, Murcia, 1985.

(11) Sobre las que se extiende JOAQUÍN TOMÁS VILLAROYA: *Breve Historia del Constitucionalismo Español*, CEC, Madrid, 4.ª edición, 1985, págs. 80-82.

progresistas de derecha. Este acuerdo venía propiciado por la marginación política de los progresistas desde 1856, que les llevó a «retraerse» en 1863, es decir, a abandonar la lucha parlamentaria y abrazar la vía insurreccional, lo mismo que la Unión Liberal en 1866, tras la arbitraria destitución de O'Donnell, su principal dirigente, como Presidente del Gobierno. Esta alianza tripartita se formalizó en 1866 durante la «Asamblea de Ostende» y se reforzó un año después merced al «Pacto de Bruselas». Los más destacados representantes de estos tres partidos —entre ellos el veterano Salustiano de Olózaga, Presidente de la Comisión Constitucional— protagonizaron el interesantísimo debate constitucional que se desarrolló en las Cortes Constituyentes de 1869.

El texto constitucional que estas Cortes aprobaron el 1 de junio de ese año fue el más avanzado de nuestro siglo XIX y el más digno heredero del legado doceañista. El origen pluripartidista de la revolución de septiembre —una revolución política, pero no social, a diferencia de la que habían llevado a cabo las Cortes de Cádiz— confirió al texto de 1869 un indudable carácter consensuado. Si la Unión Liberal y el partido progresista aceptaron proclamar el sufragio universal masculino y el derecho de asociación, dos medidas por las que venían luchando los demócratas, éstos tuvieron que renunciar a buena parte de su programa político, como el reconocimiento de ciertos derechos que andando el tiempo se llamarían sociales: la enseñanza primaria y la asistencia sanitaria a cargo del Estado. Aun así, esta Constitución se hizo al margen del sector más templado del liberalismo, heredero del viejo partido moderado y vinculado a clases y estamentos muy poderosos, como la Iglesia Católica, que todavía tenía una enorme influencia popular y a la que no agradaba en absoluto la libertad religiosa que proclamaba el artículo 21 de la Constitución de 1869 (12). Un precepto que dio lugar a un brillante debate sobre las relaciones entre el Estado y la Iglesia, así como entre España y el catolicismo, que protagonizaron Emilio Castelar y el canónigo Vicente Manterola, representantes de los dos nacionalismos españoles que se habían ido desarrollando a lo largo del siglo XIX: el progresista y el conservador, respectivamente (13). En realidad, a esta Iglesia le

---

(12) «La nación —decía este precepto— se obliga a mantener el culto y los ministros de la religión católica.

El ejercicio público o privado de cualquier otro culto queda garantizado a todos los extranjeros residentes en España, sin más limitaciones que las reglas universales de la moral y del derecho.

Si algunos españoles profesaren otra religión que la católica, es aplicable a los mismos lo dispuesto en el párrafo anterior».

(13) Sobre ambos nacionalismos me extiendo en «Los dos nacionalismos españoles durante el siglo XIX», *REDC*, núm. 65, mayo-agosto, 2002, págs. 359-378, escrito al hilo de un extenso comentario al muy interesante libro de JOSÉ ÁLVAREZ JUNCO: *Mater Dolorosa. La idea de España en el siglo XIX*.

agradaba poco el liberalismo, como en 1864 había dejado bien claro Pío IX en el *Syllabus* (14).

### *La Constitución de 1876*

Con la entrada de Pavía en las Cortes se liquida la breve experiencia republicana de 1873 y se pone fin al llamado «sexenio revolucionario», que tantas esperanzas había suscitado entre los más coherentes liberales españoles. Antonio Cánovas del Castillo quiso que la restauración monárquica, de la que fue su artífice, se llevase a cabo en la persona de Alfonso XII y no en la de Isabel II, que permaneció exiliada en París hasta su muerte. Cánovas, que había dado sus primeros pasos en la vida política de la mano de los *puritanos* (15), se negó también a restablecer la Constitución de 1845, como deseaban no pocos moderados, sin que estuviese dispuesto tampoco a restablecer la Constitución de 1869, como exigían los progresistas de Sagasta. Era preciso, pues, aprobar una nueva Constitución. Para tal propósito el Gobierno, presidido por el propio Cánovas, convocó una reunión de 600 antiguos senadores y diputados procedentes de las Cortes que se habían sucedido en España durante los últimos treinta años y que representaban a las diversas tendencias liberales que apoyaban la monarquía de Alfonso XII. Esta asamblea de notables nombró una comisión de 39 individuos con el objeto de redactar un proyecto constitucional. El Gobierno hizo suyo el proyecto redactado por esta Comisión —cuyos trabajos siguió Cánovas muy de cerca— y lo sometió luego a la aprobación de las Cortes, elegidas por sufragio universal masculino, como las Constituyentes de 1869 (16).

La nueva Constitución mantenía las líneas maestras de la de 1845 en lo relativo a la organización de los poderes, pero en lo que concierne a la proclama-

---

(14) Sobre la Constitución de 1869, *vid.* JOSÉ PEÑA GONZÁLEZ: *Cultura Política y Constitución de 1869*, CEPC, Madrid, 2002. Un muy reciente balance del «sexenio revolucionario» y de la Constitución de 1869 puede verse en el número monográfico 55-56 de la *Revista Española de Derecho Político*, UNED, Madrid, 2002, en el que se incluye un artículo mío titulado «El sentido moral del pensamiento democrático español a mediados del siglo XIX», en el que analizo algunos supuestos doctrinales de esta Constitución.

(15) *Vid.* una reciente aproximación biográfica en CARLOS DARDÉ: «La vida y la obra política de Cánovas del Castillo», en *La aceptación del adversario. Política y políticos de la Restauración, 1875-1900*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2003, págs. 29-46.

(16) *Cfr.* JOSEP M.ª VALLÉS I CASADEVALL: «Un proceso constituyente especial: la génesis de la Constitución de 1876», en *Revista Jurídica de Cataluña*, núm. 1, Barcelona, 1977, págs. 27-50.



ción de los derechos recogía lo dispuesto en la Constitución de 1869, aunque de forma muy atenuada. En realidad, aunque el nuevo texto se elaboró con una indudable voluntad de concordia, pesaba mucho más la huella moderada del 45 que la progresista-democrática del 69, como se tendrá oportunidad de comprobar en las páginas siguientes. Digamos ahora que la capacidad integradora de esta Constitución se vio lastrada por el hecho de que no sirvió para regular los poderes del Estado ni para asegurar los derechos de los españoles, no sólo por carecer de eficacia normativa —un asunto en el que se insistirá más adelante— sino porque al margen de ella se desarrollaron a lo largo de su casi medio siglo de vigencia unas prácticas políticas que en buena medida la desvirtuaban, como, en primer lugar, el relevo o «turno» en el Gobierno entre los dos partidos que monopolizaron el poder durante esta época, el conservador y el progresista, que estaban lejos de representar la realidad política española (un «turno» que se apuntala en el llamado «Pacto de El Pardo», celebrado en 1885 durante la agonía de Alfonso XII); en segundo lugar, la sistemática manipulación de los procesos electorales, sobremanera a partir del reconocimiento del sufragio universal masculino en 1890, durante un Gobierno presidido por el progresista Sagasta; y, en fin, en tercer lugar, la constante injerencia de la Corona en la función de gobierno, sobremanera durante el reinado de Alfonso XII. La asombrosa longevidad de la Constitución de 1876 se explica, precisamente, por su carácter políticamente no constitutivo, como ha puesto de relieve Francisco Tomás y Valiente: «Duró tanto como consecuencia de su degradación y de su carácter meramente formal. Los procesos políticos inicialmente encauzados por los pactos políticos extraconstitucionales, pero nunca por la propia Constitución, quedaron siempre al margen de ella. Duró, pero no sirvió para organizar el Estado, reconocer derechos, estructurar la nación como sociedad política soberana y dar entrada pacífica a las nacientes exigencias de democracia que protagonizaban unos partidos dejados fuera del sistema» (17).

Por ello, la llamada «Restauración» (un régimen de «oligarquía y caciquismo», según la conocida caracterización de Joaquín Costa), fue incapaz de

---

(17) «La Resistencia constitucional y los valores», *Doxa*, núm. 15-16, 1994, pág. 636. Un ponderado juicio del sistema político de la Restauración en JUAN JOSÉ SOLÓZABAL ECHAVARRÍA: «Restauración, Régimen Constitucional y Parlamentarismo», *Claves de Razón Práctica*, núm. 77, noviembre de 1997, págs. 16-23. El carácter apenas constitutivo del texto de 1876 explica también, en no pequeña parte, el escasísimo interés que suscitó en los tratadistas de la Restauración, sobre todo, claro está, en los más críticos con el sistema canovista, como Gumersindo de Azcárate y Adolfo Posada. Lo he puesto de relieve en mi largo ensayo «Qué ocurrió con la ciencia del Derecho Constitucional en la España del siglo XIX?», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 9, 1997, págs. 71-128, Murcia, 1997; y *Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*, núm. 14, Madrid, 1999, págs. 93-168.

contar con el apoyo de las fuerzas sociales y políticas más dinámicas y modernizadoras, como los intelectuales, amplios sectores de la burguesía catalana y el movimiento obrero. Desde comienzos del siglo XX fueron en aumento las voces partidarias de sustituir la Constitución de 1876 por otra que, sin perjuicio de conservar la monarquía, apartase a la Corona de la función de gobierno, asegurase la limpieza de las elecciones, garantizase algunos derechos sociales y descentralizase el Estado. El apoyo de Alfonso XIII a la Dictadura de Primo de Rivera, que decidió «suspender» la vigencia de la Constitución de 1876, ligó el destino de la monarquía al de la Dictadura. Por lo que después de caer ésta, a principios de 1930, aquélla se vino a pique un año después.

### *La Constitución de 1931*

Tras la «dictablanda» del General Berenguer, el Gobierno del Almirante Aznar convocó elecciones municipales para el 12 de abril de 1931, que dieron la victoria en las grandes ciudades, donde el voto era mucho más libre, a los partidos republicanos y socialistas que habían suscrito en agosto de 1930 el «Pacto de San Sebastián». El 14 de abril de 1931 se proclamó la II República. Pocos días después, exactamente el 6 de mayo, el Gobierno Provisional, que encabezaba Don Niceto Alcalá Zamora, creó una Comisión Jurídica Asesora, dependiente del Ministerio de Justicia, a la que se le encomendó la redacción de un anteproyecto de Constitución. Tal encargo lo llevó a cabo una Subcomisión presidida por Angel Ossorio y Gallardo, pero cuyo más influyente miembro fue Adolfo González Posada, Catedrático de Derecho Político de la Universidad de Madrid y sin duda el más prestigioso constitucionalista español de la época, además de ser uno de los más ilustres representantes de lo que se ha llamado «escuela de Oviedo», tan marcada por el krausismo y por los ideales de la Institución Libre de Enseñanza (18). Ante las disensiones que este anteproyecto suscitó en el seno del Gobierno, éste no pudo hacerlo suyo, como en principio había previsto, por lo que se limitó a trasladarlo a las Cortes, para que sirviera de punto de partida a su obra constituyente, junto a los numerosos votos particulares. A tal efecto, el 28 de julio las Cortes nombraron una Comisión presidida por Jiménez de Asúa, prestigioso Catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Madrid y conocido socialista. Esta Comisión redactó un nuevo proyecto, que en algunos asuntos relevantes, como el religioso o la organiza-

---

(18) Sobre Posada, *vid.* JOAQUÍN VARELA SUANZES: «El Derecho Político en Adolfo Posada», en *Estudios de Teoría del Estado y Derecho Constitucional en Honor de Pablo Lucas Verdú*, Universidad Autónoma de México/Universidad Complutense de Madrid, México/Madrid, 2000, vol. I, págs. 555-580.

ción del Parlamento, era sensiblemente distinto del que había elaborado antes la Comisión Jurídica Asesora.

La filiación doctrinal e ideológica del nuevo proyecto se trasluce en el discurso que Jiménez de Asúa leyó en el momento de presentarlo a las Cortes Constituyentes, el 27 de agosto. Desde esta fecha hasta el 1 de diciembre las Cortes Constituyentes debatieron el proyecto constitucional, a veces con pasión inusitada, sobre todo cuando se discutieron los asuntos religiosos, regionales y sociales, y casi siempre con gran brillantez, pues no en vano en ellas se dieron cita los más brillantes intelectuales y políticos del país, como José Ortega y Gasset, Manuel Azaña y Luis Araquistain, representantes del liberalismo radical o del socialismo democrático, que fueron las dos ideologías que inspiraron a la Constitución republicana, como reconoció Jiménez de Asúa en su mencionado discurso, en donde no dudó en calificar a la nueva Constitución, aprobada finalmente el 9 de diciembre de 1931, como una «Constitución de izquierdas». El problema es que no toda España era de izquierdas, por lo que buena parte de ella no se identificó con esta Constitución, sobre todo debido a su artículo 26, que regulaba de forma inusualmente detallada las relaciones entre la Iglesia y el Estado desde unas premisas meridianamente anticlericales, por lo que muchos católicos, incluso aquellos que habían apoyado el advenimiento de la República, dieron la espalda al nuevo régimen. Así lo denunciaron Niceto Alcalá Zamora y Miguel Maura, ilustres portavoces de la derecha liberal republicana, que se vieron obligados a dimitir del Gobierno Provisional como consecuencia de la aprobación de este precepto, aunque Alcalá Zamora fuese nombrado poco después Presidente de la República. Pero si una parte no pequeña de la sociedad española, apoyada por Iglesia Católica, pronto se distanció de la Constitución, otra parte políticamente antagónica, representada por el potente movimiento anarquista, por los socialistas de izquierda y por los entonces minúsculos partidos comunistas, consideraron insuficiente la democracia liberal y social que establecía esta Constitución, tachada de «formal» o «burguesa». La Constitución de 1931, en realidad, pese a sus muchos aciertos y a su innovadora factura, encarnaba tan sólo las aspiraciones políticas de la burguesía más progresista y del movimiento obrero más reformista, sobre los que sustentó a lo largo de seis años la enorme y en general muy meritoria labor regeneradora de la II República. No bastó este apoyo para sostenerla. La izquierda revolucionaria no dudó en quebrantarla en octubre de 1934 y la derecha antidemocrática no vaciló en hacer lo mismo, primero en agosto de 1932 y luego, con fatales consecuencias, el 18 de julio de 1936 (19).

---

(19) Cfr. JOAQUÍN VARELA SUANZES: «La Constitución de 1931 en la historia constitucional: reflexiones sobre una Constitución de vanguardia», en *Niceto Alcalá Zamora y su época*, li-

## 2. *De la Ley para la Reforma Política a la Constitución de 1978*

La Constitución de 1978 nació con el decidido propósito de conseguir, por fin, que la suprema norma del Estado se convirtiese entre nosotros en un vínculo de unión y no en un factor de discordia. Para ello se elaboró buscando el más amplio consenso entre las principales fuerzas políticas, que sin duda propició el recuerdo de nuestra historia, sobre todo de la terrible guerra civil de 1936, cuya sombra planeó a lo largo de toda la transición de la dictadura a la democracia. El éxito indudable de esta transición, por otra parte compleja y a veces muy tensa, tampoco puede entenderse sin tener en cuenta la madurez política alcanzada por la sociedad española, en cuyo seno las fuerzas contrarias al Estado Constitucional eran muy minoritarias tras la muerte de Franco —ocurrida el 20 de noviembre de 1976—, a diferencia de lo que había sucedido en el pasado. A diferencia también de épocas anteriores, unas numerosas clases medias actuaban ahora como un factor esencial de estabilidad política. Fenómenos incomprensibles si no se ligan al notable desarrollo económico que se había llevado a cabo durante la década anterior. El éxito de la transición española a la democracia se debió asimismo a la responsable actitud de los sindicatos y de la patronal, de la Iglesia y del Ejército, pese a las fuertes resistencias que se suscitaron dentro de este último contra la democracia. El papel del Rey fue, sin duda, importantísimo, pues, en contraste con lo que había ocurrido con sus antepasados desde 1808, contribuyó de forma decisiva al asentamiento de la democracia. No puede olvidarse, por último, que el contexto internacional favorecía también la transición española, que contó siempre con el respaldo de los principales países de la entonces llamada Comunidad Económica Europea, en donde la mayoría de los españoles deseaba integrarse de forma plena tanto desde un punto de vista económico como político, y con la atenta y vigilante comprensión de los Estados Unidos de América. Pero veamos cuáles fueron los pasos esenciales que hicieron posible la transición a la democracia.

La Ley para la Reforma Política fue la última ley Fundamental del franquismo y primera de la democracia. Diseñada en buena medida por Torcuato Fernández Miranda, la hizo suya el Gobierno de Adolfo Suárez, nombrado por el Rey en julio de 1976, quien la sometió a *referéndum* el 15 de diciembre de ese año. La oposición democrática propugnó la abstención y la derecha antide-

---

bro coordinado por JOSÉ MANUEL CUENCA TORIBIO, Priego de Córdoba, 1997, págs. 149-169. Al final de este trabajo recojo la bibliografía más destacada sobre esta Constitución, a la que quisiera añadir ahora el notable artículo de JAVIER CORCUERA ATIENZA: «La Constitución española de 1931 en la historia constitucional comparada», *Fundamentos*, núm. 2, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 2000, págs. 629-696.

mocrática el voto negativo. Ambas fueron derrotadas. La participación alcanzó el 77 por 100 del electorado y sólo un 1,97 por 100 votó en contra, mientras el 72,38 por 100 lo hizo de forma afirmativa. Con estos datos, la transición de la dictadura a la democracia no podía hacerse rompiendo con el orden jurídico anterior, como había ocurrido en 1931 y como venía preconizando la mayor parte de la oposición, lo que hubiese requerido formar un Gobierno provisional y convocar unas Cortes Constituyentes, sino mediante la reforma de la legalidad franquista. Una reforma que acometieron las Cortes elegidas el 15 de junio de 1977, durante las primeras elecciones democráticas que hubo en España desde el 16 de febrero de 1936 (20).

Si estas últimas habían dado la victoria al Frente Popular, de las de 1977 salió ganadora la Unión de Centro Democrático, el partido que respaldaba al Presidente del Gobierno, Adolfo Suárez. El Partido Socialista Obrero Español (PSOE), primer partido de la oposición, exigió que el proyecto constitucional no fuese elaborado por una comisión designada por el Gobierno, sino por las Cortes. La aceptación de esta exigencia marcó de manera decisiva todo el proceso constituyente y determinó en gran parte su resultado, como recuerda Francisco Rubio Llorente, quien añade: «un proyecto de Constitución elaborado desde sus comienzos por las Cortes, significaba pura y simplemente que dicho texto no sería preparado sólo por la mayoría de las Cortes, pues ello hubiera sido tanto como encomendárselo al Gobierno, sino por todas las fuerzas políticas importantes presentes en la Cámara. Este fue el origen del método llamado del «consenso», es decir, del acuerdo alcanzado mediante la transacción entre los distintos grupos a cuyo espíritu resultaba contraria la aprobación del texto por la simple fuerza de los votos... A la necesidad de acuerdo transaccional hay que atribuir el principal mérito de la Constitución de 1978, su naturaleza de obra común y no, como otros textos constitucionales de nuestra historia, producto de una voluntad impuesta a los demás» (21).

---

(20) Sobre el proceso constituyente de 1978 hay una amplia bibliografía, que en buena parte recoge CARMEN FERNÁNDEZ-MIRANDA LOZANA en «Bibliografía sobre la transición política española», *Revista de Derecho Político*, núm. 42, 1996, págs. 213 y sigs. Quisiera destacar el trabajo de FRANCISCO RUBIO LLORENTE: «El proceso constituyente en España», en *La Forma del Poder. Estudios sobre la Constitución*, CEC, Madrid, 2.ª edición, 1997, págs. 5-41, así como el de BENITO ALÁEZ: «La Constitución de 1978: ¿Ruptura o reforma constitucional?», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 9, Murcia, 1997, págs. 161-188. Una reciente y clara exposición puede verse también en el último capítulo del libro de RAFAEL JIMÉNEZ ASENSIO: *El Constitucionalismo*, 2.ª edición, revisada y ampliada, Marcial Pons, Madrid, 2003. IDEM: *Apuntes para una Historia del Constitucionalismo Español*, Zarautz, 1992, págs. 163-180.

(21) *El proceso constituyente en España*, *op. cit.* págs. 21-22. Manuel Aragón ha puesto de relieve, por su parte, que en la transición política española «se conjugaron una serie de legítimi-

De acuerdo con este espíritu transaccional —que se puso de relieve también en octubre de 1977 con la firma de los llamados «Pactos de la Moncloa»— se nombró por unanimidad en el seno del Congreso de los Diputados una Comisión Constitucional, que a su vez eligió una Ponencia, a la que se encargó la redacción del proyecto de Constitución. Componían esta Ponencia siete miembros —los llamados más tarde «padres de la Constitución»—, que representaban a los principales partidos políticos con representación parlamentaria: la propia UCD, Alianza Popular (AP), el PSOE, el Partido Comunista de España (PCE), el Partit Democràtic de Catalunya (PDC, que más tarde cambiaría su nombre por el de Convergència i Unió) y el PNV, unidos estos dos últimos partidos en el Congreso de los Diputados en un mismo grupo parlamentario: la «minoría catalana y vasca» (22).

El texto elaborado por la Ponencia se aprobó primero en el Congreso y luego en el Senado (tanto en sus respectivas Comisiones Constitucionales como en sus Plenos), y a continuación se sometió al dictamen de una Comisión Mixta formada por representantes de ambas Cámaras y encargada de resolver las diferencias entre los textos presentados por cada una de ellas. El texto definitivo se sometió el 31 de octubre de 1978 al voto final de ambas Cámaras en sesiones simultáneas, en donde fue aprobado por abrumadora mayoría. Sólo votó en contra la extrema derecha y la extrema izquierda (que sumadas no alcanzaron más que seis votos en el Congreso y cinco en el Senado), aunque con la abstención de los Diputados y Senadores del PNV. El proyecto constitucional se sometió finalmente a *referéndum* el 6 de diciembre de ese año. Con una participación del 67,11 por 100, votaron a favor del texto constitucional el 87,78 por 100 de los votantes y en contra el 7,83 por 100. No obstante, en el

---

dades hacia atrás y hacia delante, como pocas veces se ha dado en nuestra historia. La transición política enlaza con el franquismo al utilizar sus propias normas para abandonarlo; enlaza con la República, no sólo al adoptar las autonomías territoriales, sino al nombrarse como Presidente de la Generalidad de Cataluña a Tarradellas, lo que su ponía reconocerle el título que la legitimidad y la legalidad republicanas le habían conferido; enlaza con la monarquía secular española anterior a la República, cuyos derechos dinásticos se habían mantenido a través de la persona de Don Juan de Borbón, que los transmite a su hijo Don Juan Carlos; y recibe, finalmente, el apoyo de la legitimación democrática mediante el sufragio popular emitido en las elecciones y en los dos *referéndum* (el de la Ley para la Reforma Política y el de la Constitución)». MANUEL ARAGÓN: «La articulación jurídica de la transición», en *Revista de Occidente*, núm. 54, noviembre de 1985, pág. 41.

(22) Los siete «padres» fueron Gabriel Cisneros, Miguel Herrero y José Pedro Pérez Llorca, por la UCD; Gregorio Peces-Barba, por el PSOE; Manuel Fraga, por AP; Jordi Solé, por el PCE; y Miquel Roca, por el PDC y el PNV. Un partido este último que no contó, como tal partido, con ningún representante en esta Ponencia, lo que en parte explica su distanciamiento con el texto constitucional resultante.

conjunto de las tres provincias vascas, aunque los votos afirmativos superaron con mucho a los negativos (69,1 frente al 23,50 por 100), casi un 55 por 100 de los electores decidió no acudir a las urnas, de acuerdo con el llamamiento a favor de la abstención que hizo el PNV, con el que este partido quiso expresar su insatisfacción con el texto constitucional, a pesar de que este texto garantizaba al País Vasco un grado de autogobierno nunca reconocido en su historia y de que su disposición adicional primera «ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales», añadiendo, eso sí, que su actualización «se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía» (23). El 28 de diciembre el Rey promulgó la nueva Constitución. Al día siguiente se publicó en todas las lenguas de España y ese mismo día entró en vigor.

La elaboración de este texto duró, pues, año y medio. Lo dilatado de este proceso se debió en gran parte a que en él participaron las dos Cámaras previstas en la Ley para la Reforma Política, pero también al incansable deseo de buscar siempre el acuerdo en las cuestiones más conflictivas, como la organización territorial del Estado, sin duda el asunto más difícil de resolver en 1931, en 1978 y, por desgracia, todavía hoy. La búsqueda del consenso no se hizo sólo, ni muchas veces de forma principal, en el seno del Parlamento (ni siquiera en el de la Ponencia constitucional), sino en innumerables reuniones informales entre los más influyentes representantes de los partidos políticos con representación parlamentaria —verdaderos protagonistas de la transición y del proceso constitucional—, sobremanera de la UCD y del PSOE, que agrupaban a casi el 70 por 100 del electorado. Dos de sus más influyentes representantes, Fernando Abril Martorell, a la sazón Vicepresidente del Gobierno, y el socialista Alfonso Guerra, desempeñaron un papel decisivo en el consenso constitucional. En cualquier caso, desde un punto de vista político, la Constitución de 1978 es el resultado de un amplio pacto entre la derecha (UCD y PP) y la izquierda (PSOE y PC), así como entre estos cuatro partidos políticos de ámbito español y los nacionalistas catalanes y vascos, pese a que el PNV no formó parte como tal de la Ponencia Constitucional, según queda dicho, lo que sin duda no resultó acertado. Este pacto hizo posible la elaboración de un texto constitucional que si bien se hizo de acuerdo con la legalidad anterior, supuso una revisión total de esa legalidad y, en rigor, una ruptura con los principios y

---

(23) Es preciso recordar que el déficit de legitimidad política de la Constitución en el País Vasco se palió en muy buena medida con motivo del posterior referendo del Estatuto de Autonomía (el llamado «Estatuto de Guernika») por una inmensa mayoría de electores vascos. Todos los partitivos democráticos votaron a favor de este Estatuto, incluido el PNV. Votó en contra el brazo político de la organización terrorista ETA: *Herri Batasuna*.

valores en los que había descansado a lo largo de casi cuarenta años esa legalidad, que la nueva Constitución, por otra parte, deroga expresamente, incluida la Ley para la Reforma Política.

El carácter consensuado de la Constitución de 1978 se manifiesta, en primer lugar, en el eclecticismo con que se regularon algunas cuestiones que dividieron a los españoles a lo largo de su historia constitucional, sobre todo en el siglo xx, como la forma de la Jefatura del Estado, la distribución territorial del poder, la regulación de la libertad religiosa y el modelo económico. El artículo 1.3 y el Título II establecen una jefatura del Estado hereditaria y vitalicia (la Corona), base de la monarquía, pero alejan por completo al monarca de las decisiones políticas, que recaen sobre todo en un Gobierno responsable ante las Cortes (Títulos III, IV y V), por lo que puede decirse que establece una «monarquía republicana». Por su parte, el artículo 2 remacha el carácter «indivisible de la nación española», «patria común de todos los españoles», pero a continuación reconoce y garantiza la autonomía de las «nacionalidades» y «regiones» que la integran, mientras que su Título VIII trata de superar la polémica centralismo/federalismo con la articulación de un Estado autonómico. Por otro lado, el artículo 16.3 establece la aconfesionalidad del Estado, pero a la vez no deja de mencionar a la Iglesia católica, con quien el Estado mantendrá relaciones de cooperación. En fin, en el capítulo tercero del Título II y en el Título VII se reconocen institutos básicos de una economía de mercado, como la propiedad privada, la herencia y la empresa, pero, de acuerdo con el Estrado social de derecho, que se proclama en el artículo 1.1, se reconoce también el carácter progresivo de los impuestos, la intervención de las empresas y la subordinación de toda forma de propiedad al interés público (arts. 33, 38, 128.1).

En segundo lugar, la Constitución de 1978 contiene a veces una redacción deliberadamente ambigua, con el objeto de dejar abierta la regulación de algunos asuntos, como ocurre con la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo. A este respecto, el artículo 15 establecer que «todos tendrán derecho a la vida...», sin especificar si ese «todos» incluye o no el *nasciturus*. El constituyente quiso dejar en manos del legislador futuro la regulación de un asunto tan polémico como el del aborto, además de transferir al Tribunal Constitucional —supremo intérprete de la Constitución, como lo definiría el artículo 1.º de su ley reguladora— la determinación del contenido esencial de este precepto. Idéntica ambigüedad se percibe en el reconocimiento de la propiedad privada, que el artículo 33 formula más como una garantía institucional que como un derecho subjetivo, o con el derecho a la educación y la libertad de enseñanza, reconocidos en el extenso y farragoso artículo 27.

El carácter consensuado de la Constitución de 1978 se manifiesta, por último, en las constantes remisiones al legislador ordinario para que este regule,



mediante ley orgánica, la organización del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional y de otros órganos del Estado, o bien delimite, mediante los Estatutos de Autonomía, la propia distribución territorial del poder, pues la Constitución renuncia, muy prudentemente, a establecer un acabado mapa autonómico de España, limitándose a reconocer y garantizar la autonomía de las nacionalidades y regiones. Se trata del llamado «principio dispositivo», en virtud del cual nacieron a lo largo de estos veinticinco años diecisiete Comunidades Autónomas, pero con un ritmo diferente unas de otras y con un ámbito de competencias también distinto todavía hoy, de acuerdo con lo que disponen sus respectivos Estatutos de Autonomía. En este importante asunto se produjo, pues, en aras del consenso, lo que Pedro Cruz Villalón ha denominado una «desconstitucionalización de la forma territorial del Estado» (24).

Esta triple característica de la Constitución — ecléctica, a veces ambigua e inacabada — fruto de su carácter consensuado, la convierte en una auténtica Constitución «abierta», que no confunde el orden constitucional con el programa político de un partido, esto es, el Estado con el Régimen. Este carácter transaccional — que tanto recuerda a la Constitución de 1837, aunque en este caso, como se ha subrayado, se había quedado fuera del consenso el carlismo y, por tanto, la mitad de la España política — fue un requisito imprescindible para conseguir una legitimación social nunca alcanzada en nuestra historia, que se reforzó por haber sido refrendada por el cuerpo electoral. Cosa que no había ocurrido nunca, ni siquiera en 1931. Esta amplia legitimación explica que haya durado veinticinco años, pero, a diferencia de los textos de 1845 y 1876, constituyendo realmente el Estado, organizando sus poderes y garantizando los derechos de los ciudadanos. Para decirlo con los términos que empleó Ignacio de Otto, al separar lo constitucionalmente lícito y lo políticamente posible, la Constitución de 1978 no «es la simple formalización de un régimen, de una *actio* concreta, sino, por el contrario, una auténtica *Constitutio*, en la que son posibles varios regímenes» (25). Unos regímenes cuya puesta en práctica se hace

---

(24) Cfr. «La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. 4, 1982.

(25) IGNACIO DE OTTO: «La Constitución abierta», en *Revista de Occidente*, núm. 54, noviembre de 1985, pág. 56. Estas ideas las desarrolla este autor en *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1.ª edición, 1987, parágrafo 12, que lleva el significativo título «Estado democrático y Constitución abierta: La Constitución como marco de diferentes opciones democráticas», págs. 46-48. Algunas de estas tesis las sustentaba ya en la conferencia, todavía inédita, que IGNACIO DE OTTO pronunció en 1978 con el título *La Constitución de 1978 en la historia constitucional española*. Sostenía aquí que el rasgo más relevante de la vigente Constitución respecto de las anteriores reside en la distinción que establece entre Constitución y Régimen, aunque observa una grave excepción cuando configura a la provincia como circunscripción electoral y

dependen sobre todo de la orientación del electorado, en cuyas manos está la elección del Parlamento e, indirectamente, del Gobierno de la Nación (y lo mismo ocurre en el ámbito de las Comunidades Autónomas), aunque también la concreción del orden político depende en buena medida de la interpretación por parte del Tribunal Constitucional, que no es sólo el supremo interprete de la Constitución, sino también el que determina si la legislación (y en definitiva la política) es o no conforme con ella.

## II. EL CONTENIDO DE LAS CONSTITUCIONES ESPAÑOLAS: CONTINUIDAD Y RUPTURA

### 1. *No basta con distinguir entre Constituciones «progresistas» y «conservadoras»*

Pero como se decía al principio de este trabajo, para conocer la mayor o menor continuidad de la Constitución de 1978 respecto de las anteriores, además de examinar la elaboración de los textos constitucionales, es preciso conocer también su contenido, lo que requiere un análisis sistemático de estos textos y no el simple cotejo de sus preceptos con el propósito de buscar los antecedentes normativos e institucionales de la vigente Constitución. Una perspectiva esta última que, pese a su posible valor hermenéutico e incluso a su utilidad informativa (26), tan sólo permitiría ver los árboles: la secuencia histórica de un precepto o de una institución, pero no el bosque: el grado de continuidad o de ruptura entre los ordenamientos del pasado y del presente.

Desde una perspectiva sistemática, es habitual dividir a nuestras Constituciones en «progresistas» (las de 1812, 1837, 1869, 1931 y 1978), y «conservadoras» (las de 1834, 1845 y 1876). Esta clasificación resulta imprescindible para poner de relieve el engarce de la Constitución de 1978 con las primeras y su alejamiento de las segundas. Pero tiene el inconveniente de que con ella no se puede situar correctamente a la Constitución de 1837, capital en nuestra his-

---

cuando fija en 400 el número máximo de escaños en el Congreso de los Diputados. Dos medidas que combinadas anulan los efectos de la proporcionalidad en las provincias poco pobladas y que, en cualquier caso, determinan en buena medida el sistema electoral.

(26) Permite conocer, por citar algunos ejemplos, que podrían multiplicarse con facilidad, que la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados y del Senado tiene su origen en la Constitución de Cádiz; que la actual denominación de las dos Cámaras que integran las Cortes se estableció en la Constitución de 1837 o, en fin, la indudable similitud entre el artículo 33 de la Constitución de 1869 («La forma de gobierno de la Nación española es la Monarquía»), y el artículo 1.3, de nuestra vigente Ley Fundamental («la forma política del Estado es la monarquía parlamentaria»).

toría y que, en rigor, no fue ni «progresista» ni «conservadora», sino que tuvo un marcado carácter transaccional, como se ha visto ya. Pero sobre todo con esta clasificación se corre el grave riesgo de minusvalorar lo que hay de común —que es mucho— entre las diversas Constituciones del siglo XIX, fuesen «progresistas» o «conservadoras», y lo que hay de distinto —que es todavía mucho más— entre éstas y las de 1931 y 1978, incluso en relación a los textos precedentes más afines, esto es, los de 1812 y 1869 (27).

Considero conveniente, por ello, fijar la atención en los principios estructurales de cada Constitución, en los que se delimita su forma de Estado e incluso de gobierno, y sólo en un segundo lugar distinguir entre las Constituciones «progresistas» y las «conservadoras» (28). Esta perspectiva exige establecer una primera y básica distinción dentro de nuestro constitucionalismo entre las Constituciones del siglo XIX y la de 1931; lo que permitirá reflexionar a continuación sobre el nexo entre unas y otra con la de 1978.

## 2. *Una básica distinción: el constitucionalismo del siglo XIX y la Constitución de 1931*

Todas las Constituciones españolas del siglo XIX que estuvieron en vigor, pese a sus diferencias, que en modo alguno conviene minimizar, presentan como denominador común el haber organizado un Estado que respondía a tres grandes rasgos: 1) el ser un Estado liberal de Derecho (o «representativo», como entonces prefería decirse); 2) el ser un Estado monárquico; y 3) el ser un Estado centralizado. Detengámonos un tanto en cada unos de esos tres rasgos.

En primer lugar, desde 1812 a 1876 todas las Constituciones españolas reconocían un conjunto de derechos individuales, destinados a proteger la libertad y la propiedad, a partir de la igualdad ante la ley. Para asegurar tales derechos establecían una cierta separación de poderes y funciones, que conducía siempre a proclamar la independencia de los jueces en el ejercicio de su función jurisdiccional y su sumisión a la ley, elaborada por las Cortes y el Rey,

(27) Esto es lo que, a mi entender, ocurre con el trabajo, por otro lado excelente, de FRANCISCO TOMÁS Y VALIENTE: «La Constitución de 1978 y la Historia del Constitucionalismo Español», en *Anuario de Historia del Derecho Español*, t. L, Madrid, 1980, págs. 721-751, recogido más tarde en *Códigos y Constituciones (1808-1978)*, Alianza Universidad, Madrid, 1990, págs. 125-151.

(28) Así lo hago en mi estudio «La construcción del Estado en la España del siglo XIX. Una perspectiva constitucional», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 6, enero-abril, 1999, págs. 71-81, al que desde ahora me remito.

quien a su vez estaba al frente, junto a sus ministros, del poder ejecutivo, que se sometía asimismo a la ley y a quien se reconocía la potestad de dictar Reglamentos conforme a ella (29).

En segundo lugar, este Estado seguía siendo monárquico, aunque ahora la Constitución actuaba como límite de los poderes del Rey o de la Reina, esto es, del titular de la Corona, *nomen iuris* de nuestra jefatura del Estado, hereditaria y vitalicia, pero no necesariamente como fundamento exclusivo de estos poderes, pues sólo lo era en el constitucionalismo progresistas, no en el conservador, como se verá más adelante.

En tercer lugar, en ese Estado la potestad legislativa residía en un órgano complejo: las Cortes junto al Rey, sin perjuicio de la potestad del ejecutivo para dictar normas con valor de ley en caso de urgente necesidad o de delegación expresa de las Cortes. En cualquier caso, ningún otro órgano que no fuesen las Cortes con el Rey o éste y sus Ministros podían dictar leyes o normas con valor de ley ni llevar a cabo la función de gobierno en todo el territorio nacional.

A partir de estos tres rasgos comunes, y sólo a partir de ellos, es preciso distinguir dos grandes modelos dentro del constitucionalismo del siglo XIX, que no afectan tanto al tipo de Estado cuanto a la forma de gobierno: el que estableció la Constitución de 1812 y el que establecieron las demás, sobre todo —dado el carácter incompleto del Estatuto Real— desde la Constitución de 1837. Un texto en el que se encuentran las bases de la organización del Estado hasta 1923, como en su día puso de relieve Miguel Artola (30), quien se distancia, así, de la extendida visión de nuestro constitucionalismo histórico como un mareante vaivén de textos «progresistas» y «conservadores», que se suceden de forma cíclica o pendular (31), cuando resulta indudable que más allá de la sustitución de estos textos existe una indudable continuidad de su contenido. Bien es verdad que la vigencia de un básico modelo constitucional desde 1837

---

(29) Una importante excepción a lo que se acaba de decir se encuentra en el Estatuto Real de 1834, que ni establecía derechos ni regulaba más poderes que los de la Corona y las Cortes, pero no es menos cierto que bajo su vigencia los derechos que afectaban a la esfera de la libertad y de la propiedad se garantizaron mediante otras disposiciones normativas, que regulaban también la actuación de unos jueces independientes, sometidos a la ley.

(30) MIGUEL ARTOLA: *El modelo constitucional español del siglo XIX*, Fundación Juan March, Serie Universitaria, Madrid, 1979, *passim*. NICOLÁS PÉREZ SERRANO ya había reparado en que la Constitución de 1837 «establece la arquitectura que va a prevalecer en las Constituciones españolas». *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1.ª edición, 1976, pág. 577.

(31) En esta visión cíclica insiste, por ejemplo, JESÚS LALINDE en «Ubicación histórica de la Constitución de 1978», en MANUEL RAMÍREZ (ed.): *Estudios sobre la Constitución Española de 1978*, Libros Pórtico, Zaragoza, 1979, págs. 11-12.

hasta la «suspensión» de la Constitución canovista en 1923, debe entenderse sólo en lo que concierne a la organización de los poderes del Estado, pero no en lo que atañe al reconocimiento de los derechos; o, dicho con una terminología que goza de gran predicamento en la doctrina española, sobremanera desde Adolfo Posada, en lo atinente a la parte «orgánica» de la Constitución, pero no a su parte «dogmática», pues en este punto la Constitución de 1869 supuso un cambio notable, como se irá viendo a lo largo de estas páginas (32).

Mientras en la Constitución de 1812 las Cortes —compuestas de una sola Cámara— se configuran como el órgano más relevante en el ejercicio de la función de gobierno o de *indirizzo politico*; en las Constituciones posteriores del siglo XIX la primacía en el ejercicio de esta función no recayó en las Cortes (que, por otro lado, se convierten en bicamerales, con un Senado conservador), sino en la Corona, que fue en la práctica, además, quien la llevó a cabo, desde Isabel II hasta Alfonso XIII. Dicho con otras palabras, mientras que la Constitución de Cádiz establecía una forma de gobierno monárquico-asamblearia, que hizo imposible durante el Trienio la pervivencia de dicha monarquía (33), las Constituciones posteriores, fuesen «progresistas» o «conservadoras», pusieron en planta una forma de gobierno monárquico-constitucional, que no llegó nunca a transformarse en monárquico-parlamentaria, ni siquiera durante la vigencia de la Constitución «progresista» de 1869 (34).

En rigor, desde un punto de vista histórico, que no coincide necesariamente con el cronológico, la Constitución de 1812 es una Constitución del siglo XVIII, que se inserta en una etapa de la historia constitucional comparada distinta de las demás Constituciones españolas vigentes a lo largo del siglo XIX. Mientras, en efecto, aquélla pertenece a la etapa «revolucionaria», junto a la francesa de 1791 y a la americana de 1787, que se aprobaron en buena medida contra el modelo establecido en la Constitución británica, tal como ésta se había desarrollado desde 1688 hasta la Revolución francesa (un período que conforma la

---

(32) De todas formas, me remito ya a mi trabajo «Derechos y libertades en la historia constitucional, con particular referencia a España (Esbozo de un ensayo)», en ANDREA ROMANO y DANIELA NOVARESE (coord.), Actas del Seminario Internazionale di studi su *Diritti e libertà nell'esperienza codicistica e costituzionale europea (secc. XVIII-XIX). Modelli, progetti, soluzioni*, Universidad de Mesina, 2003 (en prensa).

(33) Cfr. JOAQUÍN VARELA SUANZES: «Rey, Corona y Monarquía en los orígenes del constitucionalismo español: 1808-1814», *REP*, núm. 55, enero-marzo 1987, págs. 123-195; ÍDEM: «La monarquía imposible. La Constitución de Cádiz durante el Trienio», *Anuario de Historia del Derecho Español*, t. LXVI, 1996, págs. 653-687.

(34) Lo pongo de relieve en «La monarquía en la historia constitucional española», en ANTONIO TORRES DEL MORAL (coord.): *Monarquía y Constitución*, Colex, Madrid, 2001, vol. I, págs. 67-77.

etapa «originaria» de la historia constitucional comparada), el resto de las Constituciones españolas que se aprobaron a lo largo del siglo XIX, pese a su diferente alcance, pertenecen realmente a la etapa «decimonónica», que ese extiende desde la caída de Napoleón hasta la Primera Guerra Mundial, de acuerdo con unas premisas retomadas en muy buena medida del constitucionalismo británico (35).

Por supuesto que dentro del constitucionalismo «decimonónico» se aprecian notables variantes en todos los países. En el caso de España, con posterioridad a la Constitución de Cádiz es preciso distinguir dos sub-modelos: el «progresista», que se articuló parcialmente en la Constitución de 1837 y sobre todo en la de 1869, y el «conservador», que se plasmó en el Estatuto Real de 1834 y en las Constituciones de 1845 y 1876 (36). La primera y radical diferencia entre ambos residía en el sujeto a quien se atribuía la soberanía: a la nación, en el caso de las «progresistas»; al rey y a las Cortes de consuno, en el caso de las «conservadoras». Este distinto punto de partida, ciertamente decisivo (37), comportaba muy relevantes consecuencias a la hora de concebir la propia Constitución, así como un distinto planteamiento de las relaciones entre la Corona y las Cortes. Otros asuntos que separan a unas Constituciones de otras fueron la composición del Senado, la organización del Poder Judicial y el reconocimiento del Jurado, la latitud de ciertas libertades públicas, sobremanera la religiosa y la de imprenta, la extensión del sufragio y el gobierno de los Ayuntamientos.

Pero sobre estas diferencias volveré más adelante al comparar la Constitución de 1978 con las del siglo XIX. De momento interesa señalar dos cosas. Primera: en el constitucionalismo español del siglo XIX la contraposición fundamental no debe establecerse tanto entre las Constituciones «progresistas» y las «conservadoras», cuanto entre la de 1812 y todas las demás. Segunda, y más importante para el asunto que aquí se ventila: en todas las Constituciones del siglo XIX hay unos rasgos comunes de gran importancia, que las alejan de la de 1931.

---

(35) En esta periodización me extiendo en «Las cuatro etapas de la historia constitucional comparada», introducción a JOAQUÍN VARELA SUANZES: *Textos básicos de la historia constitucional comparada*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), Madrid, 1998, págs. XVII-XXX.

(36) Sobre estos sub-modelos *vid. La Construcción del Estado en España...*, op. cit., *passim*

(37) Sobre el que reflexiona JOSÉ ANTONIO GONZÁLEZ CASANOVA en «La cuestión de la soberanía en la historia del constitucionalismo español», *Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, núm. 1, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 1998, págs. 295-326.

Este texto, en efecto, aunque recogió e incluso amplió los principios básicos del Estado liberal de Derecho, rompió con el constitucionalismo español anterior, pese a su mayor afinidad con el «progresista», sobre todo con la Constitución de 1869. La ruptura de la Constitución de 1931 respecto del constitucionalismo anterior se concreta en que transformó de manera radical el Estado heredado del siglo XIX, y no sólo el que se encontró en 1931 tras la Dictadura del Primero de Rivera, al convertirlo, por vez primera en nuestra historia, en un Estado, no sólo de Derecho, sino también democrático y social, además de transformarlo en un Estado «integral», esto es, compatible con las autonomías regionales, y de sustituir una Jefatura de Estado monárquica, por tanto hereditaria y vitalicia, por otra republicana. Cosa esta última que ya se había intentado en 1873, pero con muy escaso éxito, ya que nuestra Primera República no duró más que once meses y sin que llegara a cuajar en una Constitución vigente.

En realidad, la Constitución española de 1931 fue una verdadera Constitución de vanguardia (38), un brillante ejemplo del constitucionalismo que surgió después de la Primera Guerra Mundial y que en buena medida engarza con el constitucionalismo «revolucionario», sobre todo en su versión americana, conformando una cuarta y última etapa de la historia constitucional comparada, cuyos rasgos básicos se mantienen en las Constituciones que nacieron después de la Segunda Guerra mundial, como la italiana de 1947 y la alemana de 1949, de tanto influjo ambas, sobre todo la segunda, en la vigente Constitución española. En esta última etapa, el Estado Constitucional, amenazado tanto por el fascismo como por el comunismo, recogió el legado liberal, sobre todo el más radical de la etapa revolucionaria y el más progresista de la decimonónica, pero lo amplió con la incorporación plena de la democracia social, además de sustituir en muchos países, como ocurrió en la propia España desde 1931 a 1936, un modelo centralista de organización territorial del poder por otro de carácter federal o regional, y la monarquía por la República (39).

De lo que se lleva dicho hasta aquí se deduce que para valorar el lugar de la Constitución de 1978 en la historia constitucional española, lo que recoge de las anteriores y lo que innova, resulta ineludible distinguir con claridad entre el constitucionalismo del siglo XIX y el que cristalizó en la Constitución de 1931, pues sin con el primero la ruptura es mucho mayor que la continuidad, con el segundo ocurre todo lo contrario. Veámoslo.

(38) Como la denomino en mi mencionado trabajo *La Constitución de 1931 en la historia constitucional: reflexiones sobre una Constitución de vanguardia*.

(39) Sobre esta cuarta etapa *vid.* lo que digo en mi trabajo, ya citado, *Las Cuatro etapas de la historia constitucional comparada*, págs. XXVII-XXX.

### 3. *La Constitución de 1978 y el constitucionalismo del siglo XIX*

Repitámoslo: el más relevante denominador común en el constitucionalismo histórico español, desde 1808 hasta 1936, fue el intento de construir un Estado de Derecho, capaz de garantizar la libertad, o, mejor en plural, las libertades individuales. Un objetivo básico e irrenunciable de todo el constitucionalismo, ligado de forma indisoluble al liberalismo, tan vigente hoy como entonces. Es precisamente en este punto en donde cabe situar el nexo más profundo entre la Constitución de 1978 y el constitucionalismo del siglo XIX. No podía dejar de ser así puesto que el Estado de Derecho, tanto desde un punto de vista lógico como histórico, supone el subsuelo del Estado constitucional, su esqueleto y su primera fachada, aunque no lo agota en absoluto, como hoy sabemos.

Ahora bien, llegados a este punto es preciso distinguir entre las Constituciones «progresistas» y las «conservadoras», pues las primeras recogieron con mucha más intensidad que las segundas —que, por otra parte, gozaron de un período de vigencia muchísimo más largo— los principios y valores del Estado de Derecho, por lo que la Constitución de 1978 presenta mucha mayor afinidad con ellas que con las otras. Para empezar, el constitucionalismo «progresista», a partir del principio de soberanía nacional, concebía la Constitución como una norma jurídica emanada de unas Cortes Constituyentes, cuya obra sólo podían modificar unas Cortes de revisión, sin la intervención de la Corona, como recogían las Constituciones de 1812 y 1869 en sus Títulos X y XI, respectivamente, en donde se consagraba la rigidez constitucional y, por tanto, la distinción formal entre Constitución y ley. Ciertamente que ni en 1812 ni en 1869 se llegó a afirmar la supremacía de la Constitución sobre las Cortes (ni, por tanto, sobre la ley), pero sí, al menos en Cádiz, sobre el ejecutivo, a cuyo frente estaba la Corona, y sobre el judicial (40). En el constitucionalismo progresista, pues, la Constitución no se concibió como norma jurídica suprema —excepto en el proyecto constitucional de 1873, en el que es patente el influjo de la Constitución de los Estados Unidos de América (41)— pero sí, al menos, como norma

---

(40) Cfr. MARTA LORENTE SARIÑENA: *Las infracciones a la Constitución de 1812. Un mecanismo de defensa de la Constitución*, CEC, Madrid, 1988, con prólogo de Francisco Tomás y Valiente.

(41) Vid. sus artículos 70 y 77. De acuerdo con este último: «en el caso de que el Poder legislativo dé alguna ley contraria a la Constitución, el Tribunal Supremo en pleno tendrá la facultad de suspender los efectos de esta ley». Vid. asimismo, el capítulo primero del libro de ROSA RUIZ LAPEÑA: *El Tribunal de Garantías Constitucionales en la II República Española*, Bosch, Barcelona, 1982, en donde se examina los precedentes de la I República.



jurídica y no como un mero documento político que consagraba un régimen preexistente, con lo que se realizaba la juridicidad del Estado y, por tanto, la idea del Estado de Derecho (42).

Para el constitucionalismo conservador, en cambio, la Constitución se reducía a un mero documento político suscrito por el monarca y las Cortes —los dos sujetos co-soberanos, a los que aluden el Estatuto Real y las Constituciones de 1845 y 1876 en sus respectivos preámbulos— elaborado y reformado mediante el procedimiento legislativo ordinario (43). Este documento sólo era legítimo si se subordinaba a la «verdadera» Constitución de España, esto es, la «histórica» (Jovellanos) o «interna» (Cánovas), anterior y superior al texto constitucional, en el que se consagraba un Régimen político, cuyas piezas básicas, las que conformaban la «soberanía compartida « entre el Rey y las Cortes y el carácter católico del Estado, se situaban fuera del debate constitucional. La supresión de este régimen podía ser legal, pero nunca legítima (44). Unas premisas que convertían a las Constituciones conservadoras en unas «Constituciones degradadas», según la atinada denominación de Francisco Tomás y Valiente (45).

Por otro lado, las Constituciones «progresistas», sobre todo la de 1869, regulaban con mayor amplitud que las «conservadoras» algunas libertades sustanciales al liberalismo y, por tanto, al Estado de Derecho, como la libertad religiosa, con la excepción ya comentada de la Constitución de Cádiz (46), así

---

(42) Análisis en profundidad el concepto racional-normativo de Constitución en los capítulos séptimo y octavo de mi libro, ya citado, *La Teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico*. Vuelvo a estos asuntos en mi ensayo «Sobre la rigidez constitucional», en ALEJANDRO PACE y JOAQUÍN VARELA: *La rigidez de las constituciones escritas*, Constitucional, CEC, Madrid, 1995, págs. 111-112.

(43) La flexibilidad constitucional se recogía también en la Constitución de 1837, pese a proclamar este texto (en el Preámbulo, no en el articulado) el principio de soberanía nacional. Por otro lado, sabemos ya que tanto en 1808 como en 1834 la Corona se limitó a otorgar un texto constitucional sin consultar siquiera con las Cortes. No es casualidad que tanto en una fecha como en otra se evitase el nombre de Constitución y se prefiriese adoptar el de Estatuto.

(44) Cfr. JOAQUÍN VARELA SUANZES: «La doctrina de la Constitución histórica: de Jovellanos a las Cortes de 1845», *Revista de Derecho Político*, núm. 39, UNED, Madrid, 1994, págs. 45-79. IDEM: *Sobre la rigidez constitucional*, op. cit., págs. 111-112.

(45) Cfr. *La Constitución de 1978 en la historia constitucional española*, op. cit., págs. 724 y 741.

(46) Compárese, a este respecto, los artículos 11 de la Constitución de 1837 y sobre todo el 21 de la Constitución de 1869 con los artículos 12 de la Constitución de 1845 y el 39 de la Constitución de 1876. Por su parte, el proyecto constitucional de 1873 establecía una clara separación entre la Iglesia y el Estado (art. 35), prohibía la subvención pública a cualquier culto (art. 36) y establecía que las actas de nacimiento, de matrimonio y defunción serían registradas siempre por las autoridades civiles (art. 38).

como la libertad de imprenta, además de otros derechos fundamentales vinculados al principio democrático, de los que luego se hablará (47).

En tercer y último lugar, aunque durante el siglo XIX los jueces y Tribunales mantuvieron en la práctica una estrecha vinculación con el Ministerio de Gracia y Justicia y, por tanto, con el Gobierno (cuya actividad, por otra parte, no se controló judicialmente hasta 1888, cuando se organizó la jurisdicción contencioso-administrativa, que no se integró en el Tribunal Supremo hasta 1903), el constitucionalismo «progresista» realzaba la independencia de jueces y tribunales, pilar del Estado de Derecho, al integrarlos en un «Poder Judicial» —así se denomina en las Constituciones de 1837 y 1869, en la nonata de 1856 y en el proyecto de 1873 (48)— y no en una mera «Administración de Justicia», como se denominaba en las Constituciones moderadas de 1845 y 1876 (49).

Con todo lo anterior no pretendo negar la contribución del constitucionalismo conservador —tan ensalzado por Sánchez Agesta y Díez del Corral (50)— a la edificación en España del Estado de Derecho, que, al fin y al cabo, con todas sus limitaciones, estuvo en vigor entre nosotros desde 1833 hasta 1923, cosa que no puede decirse de otras muchas naciones europeas. Es indudable que bajo el impulso del constitucionalismo conservador, hegemónico durante ese largo período, se logró poner en planta una Administración Pública, bien distinta de la del Antiguo Régimen, como ha insistido García de Enterría (51), aunque con escasos medios y sin separarse adecuadamente de la

---

(47) Una perspectiva general de los derechos fundamentales en la historia constitucional española puede verse en FRANCISCO TOMÁS Y VALIENTE: «Los Derechos Fundamentales en la historia del constitucionalismo español», en *Códigos y Constituciones...*, op. cit., págs. 143-173; CLARA ÁLVAREZ ALONSO: «Los derechos y sus garantías (1812-1931)», *Ayer*, núm. 34, 1999; págs. 177-216; así como mi trabajo, ya citado, *Derechos y Libertades en la historia constitucional*.

(48) El título V de la Constitución de 1812 hablaba de «Los Tribunales y de la Administración de justicia en lo civil y lo criminal». Sobre la organización de la Justicia en la Constitución de Cádiz, vid. FERNANDO MARTÍNEZ PÉREZ: *Entre confianza y responsabilidad. La Justicia del primer constitucionalismo español (1810-1823)*, CEPC, Madrid, 1999.

(49) Cfr. MIGUEL ANGEL APARICIO: *El «status» Poder Judicial en el constitucionalismo español (1808-1978)*, Universitat de Barcelona, Barcelona, 1995; JAIME PAREDES: *La organización de la Justicia en la España liberal. Los orígenes de la carrera judicial. 1834-1870*, Civitas, Madrid, 1991.

(50) Cfr. LUIS SÁNCHEZ AGESTA: *Historia del Constitucionalismo español*, Instituto de Estudios Políticos (IEP), 1.ª edición, Madrid, 1954; y LUIS DíEZ DEL CORRAL: *El liberalismo doctrinario*, IEP, 1.ª edición, Madrid, 1945.

(51) Cfr. EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA: *Alejandro Oliván y los orígenes de la Administración española contemporánea*, IEP, 1.ª edición, Madrid, 1954, recogido en *La Administración Española*, Alianza editorial, Madrid, 1972, págs. 23-33.

política, como ponía de relieve la institución de la «cesantía», réplica hispánica del *spoils system* (52). No es menos cierto que ese mismo constitucionalismo conservador fue el que permitió vertebrar durante el ochocientos unas Cortes, que poco tenían que ver con las medievales, encargadas de aprobar las leyes y de debatir sobre la acción política del Gobierno; así como un cuerpo de jueces, que ya no actuaban como funcionarios regios, y a los que se encomendaba resolver, conforme a derecho, los conflictos entre los particulares e incluso, en el último tercio, entre éstos y la Administración. En fin, a ese constitucionalismo conservador se debe también el reconocimiento, bien que de forma muy restringida, de ciertas libertades individuales a partir de la igualdad ante la ley, núcleo del Estado liberal.

Pero reconocido lo anterior, resulta difícil negar que el Estado de Derecho se recogió con mayor nitidez en el constitucionalismo progresista, por lo que la vigente Constitución engarza mejor con éste que con el conservador. Para decirlo con otros términos, no cabe duda de que Agustín Argüelles, Emilio Castelar y Francisco Pi i Margall se encontrarían mucho más cómodos con esta Constitución que Joaquín Francisco Pacheco, Donoso Cortés y Antonio Cánovas del Castillo. El reconocimiento expreso que se hace la Constitución de 1978 de su supremacía y eficacia directa (arts. 9.1 y 53.1 y 2), de su rigidez (Título X) y de su protección por el Tribunal Constitucional [161.1.b)]; la amplitud con que su Título I regula y protege las libertades individuales; y, en fin, el modo tan firme con que su Título VI garantiza la independencia del «Poder Judicial», que no «Administración de Justicia», son mucho más conforme con las ideas que defendieron los primeros que con las que, con mucho más éxito, sostuvieron los segundos.

La distinción entre Constituciones «progresistas» y «conservadoras» sigue siendo útil para mostrar como las primeras estuvieron más abiertas que las segundas a la democracia y, por tanto, más próximas también en este punto a nuestra vigente Constitución. Ninguna atribuyó la soberanía al pueblo, como hace ésta en su artículo 1.2, pero al menos las «progresistas» atribuyeron la soberanía a la Nación y no a las Cortes con el Rey, como hicieron las «conservadoras» (53).

(52) Cfr. ALEJANDRO NIETO: *Los primeros pasos del Estado Constitucional, Historia administrativa de la Regencia de María Cristina de Borbón*, Ariel, Barcelona, 1996.

(53) Sobre el problema de la soberanía en la vigente Constitución, con numerosas referencias a nuestro constitucionalismo histórico, me extiendo en «Algunas reflexiones sobre la soberanía popular en la Constitución Española», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 36, 1992, págs. 71-104. Este artículo se recogió más tarde en *Estudios de Derecho Público en Homenaje a Ignacio de Otto*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo, Oviedo, 1993, págs. 35-74.

Por otro lado, es el concepto progresista de Constitución (el racional-normativo) y no el conservador (el histórico) (54), el único que puede servir de fundamento a la democracia, como forma de gobierno que atribuye a la voluntad nacional o popular, directamente o a través de sus representantes libremente elegidos, la decisión sobre la organización del Estado, sin exclusiones o condicionamientos previos.

Es preciso añadir que si bien todas las Constituciones del siglo XIX privaron a las mujeres del derecho de sufragio (esto es, a la mitad de la población), la de 1812 al menos concedió el sufragio indirecto a casi todos los varones (55), mientras que la de 1869 reconoció en su artículo 16 el sufragio universal y directo a todos ellos (56). Una circunstancia que contrasta con lo que dispusieron las Constituciones conservadoras —su textos o las leyes electorales que se aprobaron bajo su vigencia—, que redujeron el cuerpo electoral a una parte muy pequeña de la población masculina desde 1834 hasta 1890, fecha esta última en que resultó inevitable reconocer de nuevo el sufragio universal para todos los varones. Además, el constitucionalismo progresista procuró que no sólo los Diputados sino también los senadores fuesen elegidos por el cuerpo electoral, mientras que el constitucionalismo conservador se inclinó por un Senado compuesto básicamente de miembros natos y vitalicios (57).

Aunque durante el siglo XIX apenas se reconocieron los institutos de la democracia directa, ni en España ni fuera de ella, las Constituciones «progresistas», no así en cambio las «conservadoras», recogieron en su articulado la institución del Jurado, de matriz anglosajona, que concibieron como un medio

---

(54) Un concepto histórico que era a la vez sociológico, ya que al afirmar la primacía de la Constitución histórica sobre la «Constitución formal» se pretendía consagrar el orden social realmente existente, y, por tanto, la alianza entre la nobleza y las «clases medias», sobre la que descansó nuestro Estado liberal a lo largo del XIX. Sobre ello me extiendo en mi reciente trabajo «El pueblo en el pensamiento constitucional español (1808-1845)», *Historia Contemporánea*, Bilbao, 2003 (en prensa).

(55) *Vid.* artículos 18 a 26, 29, 59, 78, 91, 92 y 93 de la Constitución de 1812. Sobre la concepción del sufragio en Cádiz y la diferencia con la concepción conservadora posterior me extiendo en el artículo citado en la nota anterior.

(56) «Ningún español que se halle en el pleno goce de sus derechos civiles —decía este precepto— podrá ser privado del derecho de votar en las elecciones de Senadores, Diputados a Cortes, Diputados provinciales y Concejales». Un derecho que ya había reconocido el Decreto de 29 de noviembre de 1868. Por otro lado, el artículo 27 de la Constitución de 1869 añadía: «todos los españoles son admisibles a los empleos y cargos públicos según su mérito y capacidad...».

(57) *Cfr.* RAUL BERTELSEN REPETTO: *El Senado en España*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1974; y MANUEL PÉREZ LEDESMA (COORD.): *El Senado en la Historia*, Departamento de Publicaciones, Secretaría General del Senado, Madrid, 2.ª edición, 1998.

para que los ciudadanos participasen en el ejercicio de la función jurisdiccional (58).

Pero, además, fue la Constitución de 1869 la que reconoció por primera vez algunos derechos consustanciales a la democracia, como los de reunión y asociación (59), y la que reguló de forma más generosa la libertad de expresión, que hasta entonces se había reducido a la libertad de imprenta (60). Unos derechos y libertades que la Constitución de 1876 no pudo ya dejar de reconocer, pero con más limitaciones (61). Pero no se trató sólo de reconocer con mayor o menor amplitud estos derechos, sino también de protegerlos con mayor eficacia jurídica. A este respecto, la Constitución de 1869 —muy innovadora en esta materia, como se va viendo— no dejaba enteramente a merced del legislador la protección de éstos y de otros derechos, como había ocurrido con las anteriores y como seguiría haciendo la de 1876, sino que le imponía algunos límites (62).

La distinción entre Constituciones «progresistas» y «conservadoras» no tiene, en cambio, relevancia en lo que atañe a la articulación del Estado social, pues unas y otras concibieron el Estado y su acción en el seno de la sociedad y de la economía desde los supuestos abstencionistas del liberalismo clásico y, por tanto, sin reconocer tampoco derecho «social» alguno, pese a que algunos de estos derechos formaban parte desde mediados del siglo XIX del programa político del liberalismo democrático, como el derecho a una educación básica gratuita y a una asistencia sanitaria a cargo del Estado. Dos derechos que los demócratas no consiguieron plasmar en la Constitución de 1869, a diferencia de lo que había ocurrido en la Constitución republicana francesa de 1848, que por otra parte estuvo en vigor tan sólo tres años (63).

La distinción entre estos dos tipos de Constituciones vuelve a cobrar relevancia en lo que concierne a la organización territorial del poder, pues si bien todas las Constituciones españolas del siglo XIX consagraron un Estado centralista y uniforme (excepto, claro está, el proyecto constitucional de 1873), las «progresistas» reconocieron a los Ayuntamientos mayor autonomía que las

---

(58) Vid. art. 307 de la Constitución de 1812; art. 73 de la Constitución de 1856, Título X, 4.º del proyecto constitucional de 1873 y art. 93 de la Constitución de 1869.

(59) Vid. arts. 17, 18 y 19.

(60) Vid., arts. 17 y 22.

(61) Vid. art. 13.

(62) Sobre extremo, además de los artículos de F. TOMÁS Y VALIENTE y C. ÁLVAREZ ALONSO, citados en la nota 47, vid. el libro de PEDRO CRUZ VILLALÓN: *El Estado de Sitio en la Constitución*, CEC, Madrid, 1980.

(63) Cfr. JOAQUÍN VARELA SUANZES: *El sentido moral del liberalismo democrático español a mediados del siglo XIX*, op. cit., págs. 24-25.

«conservadoras» respecto del Gobierno. Al fin y al cabo, mientras las primeras recogieron el legado municipalista de la Constitución de Cádiz, las segundas se diseñaron a partir del patrón napoleónico sustentado por algunos destacados «afrancesados», como Javier de Burgos y Cea Bermúdez, que se integraron en el partido moderado tras la muerte de Fernando VII, junto a antiguos liberales doceañistas, como Martínez de la Rosa y el Conde de Toreno (64).

Por último, aunque tanto las Constituciones «progresistas» como las «conservadoras» aceptaron una jefatura de Estado monárquica, las primeras restringieron en mayor medida que las segundas las facultades de la Corona y ampliaron correlativamente las de las Cortes en el ejercicio de las funciones del Estado. Conviene repetir, no obstante, que ni unas ni otras pusieron en entredicho desde 1834 la primacía de la Corona en la función de gobierno o de dirección política del Estado, a diferencia de lo que había establecido la Constitución de Cádiz (65). Es preciso añadir que, con independencia de lo que dispusiesen los textos, los progresistas y demócratas defendieron la necesidad de que el Monarca se limitase a reinar y no a gobernar, justo lo contrario de lo que hicieron en la práctica los monarcas, con el beneplácito de los más destacados exponentes del conservadurismo español (66).

Ahora bien, aunque el constitucionalismo «progresista» recogiese el Estado de Derecho con mayor pureza que el «conservador», aunque fuese más abierto a la democracia y a una mayor descentralización territorial y, en fin, aunque restringiese con mayor intensidad el poder de un monarca jurídica y políticamente irresponsable, es indudable la ruptura entre este constitucionalismo y la Constitución de 1978, incluso respecto del más avanzado de todos, el que se plasmó en la Constitución de 1869, pues también en este texto el sufragio siguió siendo masculino, a la Corona se le siguió situando en la cúspide del poder Ejecutivo y se le dio un papel decisivo en la dirección del Estado, las relaciones entre éste y la sociedad siguieron regulándose desde unos esquemas puramente individualistas y la articulación territorial del poder público no llegó a romper los esquemas centralistas heredados de la monarquía borbónica desde su entronización a principios del siglo XVIII (excepto durante el breve pa-

---

(64) En este punto sigue siendo útil la lectura del libro de CONCEPCIÓN DE CASTRO: *La Revolución liberal y los municipios españoles (1812-1868)*, Alianza, Madrid, 1979.

(65) Un análisis sistemático de la posición de la Corona en los diversos textos constitucionales puede verse en ÁNGEL MENÉNDEZ REXACH: *La Jefatura del Estado en el derecho Público español*, Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid, 1979, pese a que no tiene en cuenta como debiera la doctrina y los usos y convenciones constitucionales.

(66) Sobre este punto, vid. mi artículo, ya citado, «La monarquía en la historia constitucional española».

réntesis de la Primera República federal). En pocas palabras, ni siquiera en 1869 el Estado constitucional español logró fundir el Estado de Derecho con el Estado democrático y social, ni reconocer el autogobierno de las regiones y nacionalidades españolas, ni convertir la Jefatura del Estado en una magistratura al margen de la lucha política y, por tanto, de la función de gobierno.

Entre el constitucionalismo español del siglo XIX, fuese «progresista» o «conservador», y la Constitución de 1978 la continuidad es, pues, menor que la ruptura, ya que el Estado que esta última vertebró, como señala su artículo 1.1, además de ser un Estado de Derecho, es también un Estado democrático y social, que por añadidura rompe con una organización territorial del poder centralista y uniforme, al garantizar la autonomía de las «nacionalidades» y «regiones» que integran la nación española, como establece su artículo segundo. La forma de gobierno de este Estado no es tampoco la monarquía constitucional, sino una «monarquía republicana», que un no muy afortunado artículo 1.3 califica de «parlamentaria», a tenor de la cual la Corona, por prescripción expresa de la Constitución y no por simples convenciones constitucionales, está al margen de la dirección política del Estado. Una función que el artículo 97 atribuye al Gobierno de la Nación, responsable ante las Cortes, sobre todo ante el Congreso de los Diputados, y, en definitiva, ante el electorado. La ruptura de la Constitución de 1978 con las Constituciones del siglo XIX se extiende, por tanto, al tipo de monarquía que aquélla y éstas organizan, más allá de articular todas ellas una Jefatura del Estado hereditaria y vitalicia: la «Corona».

#### 4. *La Constitución de 1978 y la Constitución de 1931*

En cambio, con independencia de la diferente forma de articular la Jefatura del Estado, la Constitución de 1978 recoge los principios estructurales de la Constitución de 1931, esto es, los que determinan su forma de Estado. Desde este punto de vista no cabe duda que el franquismo supuso una lamentable pérdida de tiempo, que retrasó durante casi medio siglo la incorporación de España al constitucionalismo democrático y social que surge en Europa tras la revolución de octubre de 1917, en franca ruptura con el constitucionalismo del siglo XIX, que —con algunas excepciones, como la Constitución francesa de 1848, más avanzada que la española de 1869— se había limitado a vertebrar en toda Europa, y no sólo en España, un Estado de derecho, pero no un Estado democrático ni social. Un Estado de Derecho en el que la ley, aprobada por un único Parlamento, que monopolizaba la función legislativa, con o sin la anuencia del monarca, era, como en nuestro país, la principal norma del ordena-

miento jurídico, a diferencia de lo que ocurría en los Estados Unidos de América, en donde la Constitución federal era y sigue siendo la suprema fuente del derecho, por encima de las Constituciones y de las leyes de los Estados miembros de la Federación (67).

La continuidad entre las Constituciones de 1978 y de 1931 es manifiesta. Si las anteriores habían articulado un Estado de Derecho puramente liberal y centralizado, las de 1931 y 1978, además de ampliar el contenido del Estado de Derecho, articulan un Estado social y democrático, en el que se reconoce la existencia de unos entes dotados de poder legislativo propio y, por tanto, con capacidad de autogobierno. Extendámonos un tanto sobre estos extremos.

En lo que concierne al Estado de Derecho, ambas Constituciones realzan la supremacía de la Constitución en el ordenamiento jurídico al convertirla realmente en la norma suprema, de eficacia directa, vinculante para todos los poderes públicos, incluidas las Cortes y los demás Parlamentos autonómicos (68). Para garantizar esta supremacía establecen un procedimiento especial de reforma, más rígido en 1978 que en 1931 (69), y crean un Tribunal especial, llamado de «Garantías Constitucionales» en 1931 y «Constitucional» en 1978, aunque la composición y las competencias del primero no coinciden con las del segundo, estando mejor configurado ahora que entonces (70). La declaración de derechos que contiene la Constitución de 1978 es más amplia todavía que la de 1931, convirtiéndose en la más larga de nuestra historia, como también lo es su sistema de protección y garantía. Así, en efecto, junto al recurso de amparo, recogido en ambas Constituciones (71), la de 1978 introduce en su artículo 54, por vez primera en nuestra historia, la figura del Defensor del Pueblo, como «Alto Comisionado de las Cortes Generales», nombrado por éstas para la defensa de los derechos regulados en el Título I de la Constitución. En

(67) Cfr. *Las Cuatro etapas de la historia constitucional comparada*, op. cit., págs. XIX-XVII.

(68) Vid. arts. 121.a) de la Constitución de 1931 y 9.1, 53.1 y 2; y 161.1.b) de la Constitución de 1978. Sobre la eficacia directa de la Constitución —su importancia, sus consecuencias y sus riesgos— vid., dentro de una amplia bibliografía, tres obras capitales todavía hoy: FRANCISCO RUBIO LLORENTE: *La Constitución Española y las fuentes del Derecho*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, págs. 523 y sigs.; EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Constitución como norma jurídica y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1981, *passim*; IGNACIO DE OTTO: *Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes*, op. cit., págs. 69 y sigs.

(69) Vid. art. 125 de la Constitución de 1931 y Título X de la Constitución de 1978.

(70) Vid. arts. 121 a 124 de la Constitución de 1931 y Título IX de la Constitución de 1978. Sobre esta cuestión, vid. FRANCISCO RUBIO LLORENTE: «Del Tribunal de Garantías Constitucionales al Tribunal Constitucional», *Revista de Derecho Político*, núm. 16, 1982-1983.

(71) Vid. arts. 121.b) de la Constitución de 1931 y 161.1.b) y 162.1.b) de la Constitución de 1978.



cualquier caso, tanto la Constitución de 1931 como la de 1978 conciben por vez primera los derechos reconocidos en la Constitución como auténticos derechos fundamentales, en tanto que, al estar incluidos en una Constitución entendida como norma jurídica suprema, vinculan a todos los poderes públicos, incluido el legislativo, aunque su eficacia jurídica no sea la misma para todos esos derechos, como establece el artículo 53.3 de la Constitución de 1978. En fin, en el ámbito del Poder Judicial, el artículo 122 de la Constitución de 1978 crea el Consejo General del Poder Judicial, también por vez primera en nuestra historia, con el objeto de garantizar la independencia de los jueces, que proclama de forma rotunda el artículo 117 de este texto, como ya lo había hecho la Constitución de 1931 en su Título VII, titulado «Justicia».

En lo que atañe al Estado democrático, ambos textos constitucionales recogen el principio de soberanía popular (72), establecen la plena igualdad jurídica entre hombres y mujeres, y, muy en particular, el sufragio universal para ambos (73), base de la democracia representativa, así como algunos mecanismos de la democracia directa, como el Jurado (74), la iniciativa legislativa popular (75), e incluso, en el caso de la de 1978, el plebiscito (76) y el *referéndum* (77).

Ambos textos constitucionales ponen en planta, además, una Estado social de Derecho, lo que supone una concepción del Estado y de sus relaciones con la sociedad muy distinta de la que había estado vigente desde 1812 y que se plasma en una nueva manera de plantear la propiedad privada y la empresa así como en el reconocimiento de un conjunto de derechos económicos y sociales, de carácter prestacional, en el ámbito de la sanidad y la educación, reconocidos en el capítulo II del Título III de la Constitución de 1931 («Familia, Economía y Cultura»), y en el Título I de la Constitución de 1978, sobre todo en su capítulo tercero, «De los principios rectores de la política social y económica») (78).

---

(72) El artículo 1.º de la Constitución de 1931 señalaba que «los poderes de todos sus órganos (de la República) emanan del pueblo», mientras que el 1.2 de la CE establece que «la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan todos los poderes del Estado». Sobre la cuestión, *vid.* mi estudio ya citado, «Algunas reflexiones sobre la soberanía popular en la Constitución Española».

(73) *Vid.* arts. 25 y 36 de la Constitución de 1931 y 14 y 23.1 de la Constitución de 1978.

(74) *Vid.* arts. 103 de la Constitución de 1931 y 125 de la de 1978.

(75) *Vid.* arts. 66 de la Constitución de 1931 y 87.3 de la de 1978.

(76) *Vid.* art. 92.

(77) *Vid.* Títulos VIII y X en donde se regulan el *referéndum* autonómico y el constitucional, respectivamente.

(78) Para la II República resulta de interés la lectura del trabajo de ANDONI PÉREZ DE AYALA: «Los orígenes del constitucionalismo social. Una aproximación desde una perspectiva histórico-comparativa», en MIGUEL ANGEL GARCÍA HERRERA (dir.): *El Constitucionalismo en la crisis del Estado Social*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 1997, págs. 333-371.

Ambos textos parten, asimismo, de un Estado unitario, pero no uniforme, que el artículo 1 de la Constitución republicana define como «integral» (79) y que, a partir del artículo 2 y del Título VIII de la Constitución de 1978, la doctrina denominará «autonómico». En ambos casos se reconoce la posibilidad de articular unos nuevos entes, «regiones autónomas» en 1931, «comunidades autónomas» en 1978, capaces de dictar normas con valor de ley y, por tanto, dotadas de autogobierno, lo que, entre otras cosas, junto a la supremacía de la Constitución sobre la ley, cambia de forma radical el sistema de fuentes del derecho vigente a lo largo del siglo XIX. No voy a entrar a hora en las diferencias entre el Estado integral republicano y el autonómico actual, me contentaré con señalar que mientras en 1931 tal forma de Estado no supuso articular una segunda Cámara legislativa (pues esta Constitución volvió al esquema unicameral de 1812), en 1978 la Constitución crea un Senado, que el artículo 69.1 define como «Cámara de representación territorial», pero que no ha llegado a serlo de veras todavía hoy, ni por su composición ni por sus funciones.

En fin, aunque en 1978 la jefatura del Estado vuelve a ser monárquica, no cabe duda de que hay un claro paralelismo con el sistema de gobierno que se había establecido en 1931 en lo que concierne a lo que se ha llamado «parlamentarismo racionalizado», que implica regular en el texto constitucional las relaciones entre el Gobierno y las Cortes en el ejercicio de la dirección política del Estado (80), en lugar de regularlas en los Reglamentos parlamentarios o mediante convenciones y prácticas políticas, como había ocurrido en España desde 1812 hasta 1923, con la muy relativa excepción de la Constitución de 1869, cuyo artículo 53 había regulado la moción de censura, aunque de una forma lacónica en extremo (81). En el caso de la Constitución de 1978 esta racionalización del parlamentarismo supuso regular por primera vez a la Corona en un título distinto del que se dedica al Gobierno (Títulos II y IV, respectivamente), definir al Rey como «Jefe del Estado» (art. 56) y excluirlo expresamente de la dirección política del Estado (art. 97), lo que comporta, en rigor, como queda dicho, establecer una «monarquía republicana».

Las similitudes entre la Constitución de 1978 y la de 1931 son, pues, muy

---

(79) Sobre esta definición, *vid.* FRANCISCO TOMÁS Y VALIENTE: *El «Estado integral», nacimiento y virtualidad de una forma poco estudiada*, que se incluyó en el libro, ya citado, *Códigos y Constituciones*, págs. 175-190.

(80) *Vid.* Títulos V y VI de la Constitución de 1931 y, con mejor fortuna, el Título V de la actual.

(81) Me extiendo sobre este asunto en «El control parlamentario del gobierno en la historia constitucional española», en MANUEL RAMÍREZ (ed.): *El Parlamento a debate*, Trotta, Madrid, 1997, págs. 59-71.

importantes. Mucho más en cualquier caso que sus diferencias, entre las cuales, aparte de las que se han señalado ya, destaca la cláusula de apertura *ad extra* que contiene la Constitución de 1978 en su artículo 93 (82), en virtud del cual el Estado español se incorporó en 1986 a la Unión Europea y, por tanto, al derecho comunitario, que es probable —y deseable— que dentro de muy poco tiempo esté presidido por una Constitución europea, por encima de la española. Una situación que, sin duda, supone la principal diferencia entre el ordenamiento jurídico vigente y el republicano, cuya Constitución, no obstante, había mostrado también una inequívoca vocación pacifista y superadora de los viejos nacionalismos decimonónicos (83). En cualquier caso, la incorporación de España a la Unión Europea ha supuesto una revolución en el sistema de fuentes del derecho, sin duda el más complejo de toda nuestra historia, pues a las normas aprobadas por las Comunidades Autónomas y por el Estado se suman las que proceden de la Unión Europea.

### III. CONCLUSIÓN: EL LUGAR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978 EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL ESPAÑOLA

Con lo que se ha dicho hasta aquí creo que se he respondido ya a la pregunta que hacía al comienzo de estas páginas sobre el lugar de la Constitución de 1978 en nuestra historia constitucional. Aun así considero oportuno formular un par de conclusiones al respecto

Primera conclusión: ninguna Constitución anterior a la de 1978 —ni siquiera la de 1837, que es la que más se le aproxima en este aspecto— se elaboró con más voluntad de consenso y con más vocación integradora que la actual. Una voluntad y una vocación que además, y por fortuna, han tenido un éxito extraordinario, que no se debe sólo a la mayor habilidad de los que la hicieron, sino sobre todo a la madurez de la sociedad española en su conjunto. Su éxito no consiste en su mera vigencia a lo largo de veinticinco años —cosa que ya había conseguido la Constitución de 1876— sino en que esa vigencia ha sido eficaz, tanto desde un punto de vista jurídico como político, al servir de canon a todo el ordenamiento jurídico y al permitir articular un auténtico Estado democrático y social de Derecho, que reconoce y garantiza derechos y libertades, con un grado

---

(82) «Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución...».

(83) «España —decía su art. 6.º— renuncia a la guerra como instrumento de política nacional». «El Estado español —proclamaba el 7.º— acatará las normas universales del derecho internacional, incorporándolas al derecho positivo».

de descentralización, además, desconocido en nuestra historia y con escaso parangón en el derecho comparado. El secreto de este éxito reside, en buena medida, en su carácter «abierto», que ha hecho posible que bajo su vigencia se hayan podido desarrollar diversos órdenes políticos, fruto de la libre elección del cuerpo electoral, de la que nacieron las sucesivas mayorías parlamentarias. Con ella han gobernando hasta ahora la UCD, luego el PSOE y más tarde el PP, mientras que, simultáneamente, los Gobiernos del País Vasco y de Cataluña, por citar sólo dos ejemplos, han estado dirigidos durante este tiempo por el PNV y CiU, respectivamente. A diferencia, pues, de lo que ocurrió en nuestro pasado, la oposición democrática no ha tenido necesidad de situarse fuera y en contra del orden constitucional para defender sus puntos de vista, sino tan sólo recabar el apoyo del electorado para que, dentro del orden jurídico básico que la Constitución sanciona, poner en práctica su programa político

Segunda y última conclusión, relativa en este caso al contenido y no a la elaboración de las Constituciones. Respecto del constitucionalismo del siglo XIX la Constitución de 1978 innova mucho más que conserva, incluso en relación con los dos textos que le son más afines: los de 1812 y 1869. Con la Constitución de 1931, en cambio, la vigente Constitución presenta mucha más continuidad que ruptura, pese a algunas importantes diferencias en su contenido, sobre todo en lo que supuso el texto de 1978 de apertura a un ordenamiento jurídico supranacional. Ello no obsta para que se pueda e incluso se deba enraizar nuestra Constitución, aparte de en la II República, en la tradición más progresista de nuestro siglo XIX —no rehabilitado del todo en nuestra historiografía ni en nuestra memoria— cuyos hitos esenciales son la Constitución de Cádiz y la de 1869, sin olvidar la frustrada experiencia republicana de 1873. En este punto, como en tantos otros, coincido plenamente con Francisco Tomás y Valiente cuando escribe: «... lo que más importa destacar de la Constitución de 1978 al colocarla dentro de la serie antes citada es su origen y su talante democráticos, que la hacen heredera y continuadora de la tradición, iniciada en Cádiz y prolongada en 1869, de un liberalismo radical, así como también del carácter democrático y potencialmente socializante de la Constitución republicana. Si ha habido en nuestro constitucionalismo una tradición doctrinaria no es a ella a la que hay que referir la Constitución de 1978, sino a la liberal y democrática... De esa tradición somos herederos. También de la otra, porque en la madeja multicolor de nuestra historia no es posible separar unos hilos de otros, pero parece irrefutable que la Constitución de 1978 está inscrita dentro de la línea citada, tanto por el carácter de su proceso constituyente como por su contenido...» (84).

---

(84) FRANCISCO TOMÁS Y VALIENTE: *La Constitución de 1978...* op. cit., págs. 747-748.

Si tuviese que destacar un elemento de continuidad con esa tradición progresista no dudaría en elegir éste: el concebir a la Constitución, no como la plasmación de un régimen político irreformable, como sostuvo (¿y sigue sosteniendo?) nuestro constitucionalismo conservador, sino como la expresión normativa de la voluntad nacional o popular, destinada a regular la convivencia política de los españoles, de acuerdo con la razón y, si es preciso, en contra de la historia. A este concepto racional-normativo de Constitución, legado de nuestro constitucionalismo más progresista, la gran aportación de 1978 ha consistido en añadir que la Constitución, además, debe elaborarse —y reformarse— buscando siempre el más amplio acuerdo entre las fuerzas políticas que en cada momento representen a la sociedad.

