

## ***More Hispanico Constitutio\****

**Por Faustino Martínez Martínez**

*A la memoria de mi padre*

Trazar en una breve exposición los perfiles generales del Constitucionalismo hispánico, de nuestra singular historia constitucional de más de dos siglos, requiere un esfuerzo de síntesis ímprobo, cuando no titánico. No sólo para esbozar las líneas maestras de esa compleja evolución, los pilares esenciales de esta arquitectura pública, sino también para marcar los territorios de partida y de llegada, esto es, de dónde se venía y hacia dónde se iba o se va, siempre con la idea de la Constitución concebida en un sentido moderno, es decir, racional y normativo, como predomina en los tiempos contemporáneos (auténtica norma jurídica y además superior e incontestable a lo largo del siglo XX).

Una Constitución que no debe ser concebida solamente como un texto, sino como un proyecto político, muchas veces ilusión, en otras ocasiones, algo rayano en la utopía, que parte de la escritura para tratar de condicionar la realidad, transformarla o ratificarla, según los supuestos que la inspiran. En todo caso, un remedio a los males de la patria, una medicina que buscaba la sanación de un cuerpo político enfermo y de un alma que también lo estaba.

Esa historia constitucional sintética y sincrética no puede ser solamente un recorrido por textos variados, sino también, de forma inexcusable, por contextos, prácticas, instituciones, dinámicas de todo signo. No sólo comparece ante nosotros un itinerario jurídico, sino también político, económico, social y cultural, un mundo donde se encaja aquella escritura fundacional, la cual intenta aceptar, condicionar o revisar lo que ese mismo mundo le suministra y le plantea. Porque todo eso es la Constitución: una representación de nuestros deseos y de nuestras ansias, de nuestros desvelos y de nuestros propósitos, un programa de futuro que muchas veces impide ver el presente y se acaba por refugiar en el pasado. Un artefacto que juega a diseñar y a ejecutar una realidad mejor de la que, en ocasiones, comparece ante nosotros, con una potencia de fuego complementada por el caudal jurídico que lo acompaña y lo desarrolla. De la Constitución debe nacer todo Poder y todo Derecho, éste en sus sentidos objetivo y subjetivo.

---

\* Extraído de “Recesión”, vol. 10, 2023. [Bibliografía recomendada.](#)



A la hora de caracterizar esa singladura constitucional, se deben tener en cuenta diversos factores, contemplados siempre desde una óptica absolutamente parcial y particularizada, claramente personal, por tanto. El primero y acaso el más relevante pone el acento en una debilidad constituyente que no es más que el trasunto de una correlativa debilidad nacional. Es España una *nación tardía*, como quería Plessner, es decir, una nación que toma conciencia muy lentamente de sí misma como sujeto político y lo hace además de modo extemporáneo, lánguido, sin expresar mucha confianza en tal decisión autodeterminante, de tipo fundacional u originario. Falta, por esa demora, el componente del humanismo político vinculado a la Ilustración. La ausencia de una nación en sentido político, una nación que se crea a sí misma por su sola decisión y voluntad, conforme a ese ideario ilustrado, lastra todo el siglo XIX y condiciona los procesos constitucionales de manera irremisible, dado que falta el elemento subjetivo llamado a la actuación de los anteriores, a encabezar o liderar esas acciones políticas supremas y constitutivas. No hay nación en la España decimonónica, sino administración, mejor dicho, plurales administraciones y, más aún, plurales administradores. Frente a sentimiento nacional, se opone una cierta rutina de gestión, gubernativa, una administración que trata de controlarlo todo, incluso la sensación de pertenencia política, el propio sentimiento íntimo ligado a la idea de nación, de patria, de casa común, de hogar. Faltando esa activación de la ciudadanía, faltando la voluntad de lo nacional, es imposible llegar a cualquier suerte de pulsión constituyente, concebida como una manifestación amplia de la libertad de elección y de decisión en el campo público. El derecho a decidir sobre el destino de la comunidad política, sobre el orden mismo que se desea con todas las ganas, no figura entre las principales creaciones jurídicas del siglo XIX, ni tampoco es preocupación esencial. Se decide, claro está, en tanto que se debaten programas, soluciones y criterios, pero no se hace con absoluta libertad, con una visión completa y amplia de todas las opciones confrontadas, con igualdad de oportunidades para todas ellas. Determinadas elecciones sobre determinados temas quedan vedadas de todo punto. Son temáticas tabúes, lo que hace que la decisión final resultante no pueda ser sinónima de una libertad completa. Más bien, lo que hubo fue un historicismo militante, herencia de la Ilustración,

que impidió una auténtica soberanía nacional, una plena activación de lo constitucional en toda su extensión, y que provocó así un fuerte blindaje del texto resultante de cara al futuro, texto que era, por todo lo apuntado, difícil, casi imposible de cambiar. Hubo zonas donde no se pudo penetrar y donde no pudo articularse cuestionamiento alguno (caso de la forma de gobierno o de la religión). Allí es donde imperaba el pasado y contra eso nada se podía hacer. La marca distintiva de las Constituciones vendrá determinada por esa complicada relación con el mundo del ayer. Cuando se lucha contra él, cuando se cuestionan o se rompen tales herencias históricas, cabrá el avance y cierto progreso. Cuando se asumen y se codifican, estaremos en presencia de textos conservadores que postulan una asunción de la realidad política, una ratificación de ésta y una clara renuencia a cualquier tipo de metamorfosis.



Fue la historia, es decir, el pasado, lo pretérito, lo que marcó el discurso constitucional durante buena parte de la trayectoria decimonónica y también durante el siglo XX: el único factor que puede ser reputado auténticamente como constituyente, esto es, con fuerza suficiente para autodeterminarse (ahora sí) desde el punto de vista político, si bien, una vez aceptado lo anterior, con muchos condicionantes y con muchas limitaciones. La Constitución que se maneja y que es operativa a lo largo del siglo XIX adolece de esencialidad y se opta por una concepción instrumental de aquélla: no importa tanto el autor de la misma (si nación, pueblo, tradición o monarquía), cuanto que la función que se le otorga y que está llamada a desempeñar. Lo

importante del texto constitucional no es su origen, sino su función, su misión última, y ésta no es otra que la de gobernar, ordenar, mandar, disponer, constreñir. La Constitución se presenta, sobre todo, como un instrumento de gobierno, de poder y del poder, nunca como un espacio de libertad. Se piensa aquélla desde la óptica de las instituciones que no desde la perspectiva de los ciudadanos, en absoluto y para nada. Esto lastrará buena parte de la trayectoria constitucional, cuando menos, en el siglo XIX, salvo algún destello mínimo del liberalismo progresista, de muy escasa trascendencia y menor duración en el tiempo. Lo mismo sucederá en la centuria siguiente con los ecos de una Restauración venida a menos y un régimen franquista nada constitucional, pero sí afecto a las viejas leyes fundamentales, a la historia, a las leyendas, a lo tradicional. El eje de la preocupación no era, pues, el ciudadano como titular de derechos innatos, naturales, propios, sino todas y cada una de las instituciones por medio de las cuales se llevaba a la práctica el poder en toda su extensión, el sometimiento, la dominación, incluso la sumisión, por encima de aquel ciudadano y de su correspondiente estatuto singular de facultades y de deberes (sobre todo, de estos últimos).

Un segundo factor relevante sería la incapacidad para el cierre del ciclo biológico constitucional, lo que se ve con claridad en toda la experiencia de esos dos últimos siglos: la prueba de fuego la tenemos en la reforma constitucional, tan poco practicada como pacata y tímida en sus alcances y tentativas. Una Constitución concluye su servicio, con altas calificaciones y elevado sacrificio, cuando es reformada. Y solamente ahí. Es la prueba determinante de que el contenido material de aquel texto se ha desplegado en todas sus partes y con todos sus efectos, incluidos aquellos que van en contra de la esencia misma inmutable del texto de partida. La reforma no solamente nos muestra la singularidad normativa de la Constitución, allí donde se diseña un mecanismo especial para su alteración o mutación (algo que no se da en el Constitucionalismo de corte moderado), sino que manifiesta también la capacidad de adaptación que tiene ésta en relación a la realidad que debe regular. Reformar la Constitución es respetar la propia Constitución y es ponerla al servicio de la realidad política a la que debe dar cobertura.

Una Constitución se acaba, se finiquita, cuando se reforma, por decirlo de forma drástica. Cuando se consume y extingue. Algo que no se ha estilado en nuestra historia, donde lo más normal era, pura y llanamente, la elaboración de un nuevo texto constitucional antes que la revisión, por los mecanismos habilitados para ello, del precedente documento. Y muchas veces la reforma tuvo fecha de caducidad y se regresaba al sentido originario, como sucedió entre 1857 y 1864 con la Constitución de 1845 en relación a la composición del Senado. Deriva todo esto de lo anteriormente enunciado: al faltar fuerza constituyente y al no poder inocularla en la Constitución, ésta se reputa como simple norma legal, derivada del acuerdo entre Corona y Cortes, y, por lo mismo, fácilmente reformable mediante un nuevo acuerdo de ambas instancias. El hecho de que falte en prácticamente todos los textos constitucionales, salvo honrosas excepciones, un título referido a la reforma es clara muestra de que ésta no era reputada como problema jerárquico, sino como una forma de transitar fácilmente hacia aquello que la soberanía compartida tenía a bien indicar en cada momento histórico, ya modificar parcialmente, ya alterar totalmente, el texto constitucional de referencia. Era ésta la solución más habitual. Aquel texto no se blindaba frente al poder político, sino que se ponía a su plena disposición. Se subordinaba al mismo.

Estos condicionantes nos ponen también en la senda de un nuevo rasgo a rescatar. Es cierto que la Constitución aparece históricamente como muestra parcial de una determinada facción política, lo que hace que se piense en ella como un exclusivo libro sesgado y absolutamente no neutral, una suerte de programa particular de alguno de los partidos preponderantes. Faltan consensos y espacios comunes. Pero no lo es menos que todos los movimientos políticos del siglo XIX y del siglo XX, ya de tipo reformista, ya de corte revolucionario, se han lanzado a condensar su ideario en una Constitución, lo que demuestra que ésta era algo más que un solo documento político: lo es, claro está, y, al mismo tiempo, es un documento jurídico que trae aparejado consigo una cierta estabilidad, muchas veces más supuesta que real, una aparente sacralidad que lleva a pensar en lo constitucional como algo inmutable por fundamental. Y no se olvide que ese calificativo, el de Ley Fundamental, acompaña a todos y a cada uno de los textos a lo largo de las dos últimas centurias, sobre todo, desde la órbita conservadora. Así son calificadas las Constituciones una vez aprobadas y difundidas. Puede pensarse en la ausencia de una clara supremacía predicada de la Constitución durante tiempos liberales, pero lo que no se puede negar es su consideración como auténtica norma jurídica, como auténtica ley.

Simple y llana ley, pero, a fin de cuentas, ley. Y, como tal, vinculante y sujeta a un procedimiento concreto de aprobación.



Otra cosa es la aplicación práctica, mediatizada por estilos políticos que distorsionaban las proclamas constitucionales, falseaban representaciones y minimizaban el impacto de algunas instituciones que se reputaban indispensables para el juego del Estado de Derecho, de ese Estado liberal que veía como muchos de sus postulados eran revisados o releídos en detrimento de su sentido más drástico, puro o radical. Sucede con la idea de soberanía, con la división de poderes, claramente sacrificada en aras del control gubernativo y de la administración, como su criatura más preciada,

o con la llamada *prerrogativa* regia, mal empleada regularmente, puesto que su sentido primigenio era su uso excepcional para resolver situaciones de crisis o de bloqueo entre poderes (esencialmente, entre ejecutivo y legislativo), lo que ponía asimismo en tela de juicio el papel de la Corona como un auténtico poder neutral, un cuarto poder dirigido a ordenar y resolver los conflictos entre los restantes tres poderes (en realidad, dos por la subsunción de lo judicial dentro de los dominios del ejecutivo). Esta realidad política ha condicionado la visión dialéctica de nuestra historia constitucional, su calificación como pendular, algo que no es totalmente cierto porque ese péndulo solamente oscilaba o lo hacía preferentemente, la mayor parte de las veces, hacia una dirección moderada o conservadora. El modelo decimonónico es de dominio indiscutible de los moderados y luego de los conservadores, ambos siempre liberales, con escasas incursiones progresistas. En el siglo XX, salvo los paréntesis dictatoriales, prevalece también esa dirección con contadas excepciones, lo cual se logra revertir en el actual texto constitucional, vigente desde el año 1978, más amplio, completo, neutral y consensuado que ningún otro en toda nuestra historia. Pero vayamos ahora a la singladura propiamente dicha.

Si echamos la vista atrás, podemos contemplar la existencia de reflexiones constitucionales ya en el siglo XVIII, un siglo crítico en varios aspectos con una monarquía que trataba de reinventarse. Comparece allí la emergencia de un sentimiento y de una cierta realidad en tales sentidos. Los nombres de Aguirre, Foronda, León de Arroyal o Jovellanos permiten defender la existencia de un pensamiento en clave constitucional a lo largo de ese siglo XVIII, con un sentido histórico y tradicional, no revolucionario, por tanto, sino aproximado a la idea de las Leyes Fundamentales (las que determinan la base misma del poder político, según los teóricos del antiguo régimen). Este tiempo asiste a la conformación de una Ilustración al modo español, es decir, que comparte notas de lo ilustrado (racionalismo, criticismo, regalismo, etc.), si bien tamizadas por el peso asfixiante del catolicismo y del historicismo al cual se ha hecho referencia con anterioridad. Los ilustrados entienden que hay una Constitución histórica, multiseccular, plenamente moderada, cuyos antecedentes se remontan a la Edad Media (la España visigoda), trufada de libertades municipales recogidas en los fueros, que ha sido vulnerada por la presencia de gobernantes extraños, ajenos a las costumbres nacionales en tiempos modernos (no tanto los reyes como sus ministros, algo que es evidente desde el arranque del siglo XVIII con una dinastía francesa al frente de las Españas, pero también antes con los Habsburgo en el poder), gobernantes que no han sabido o no han querido aplicar, enseñar y defender esa suma de prácticas y estilos gubernativos que se despliegan bajo la idea de supremacía, bajo un marco eminentemente constitucional. Su rasgo más significativo sería, amén de su perfil monárquico y católico, la presencia de unas Cortes, a modo de voz del reino, que operarían como el lógico contrapeso a la acción de reyes, validos, ministros y secretarios, como remedio preventivo contra cualquier desviación tiránica o despótica desde la cúspide del poder.



Esta línea lógica es la que aparecerá en todo su esplendor tras los críticos acontecimientos de 1808, con monarquía descabezada, crisis de la soberanía y también de la personalidad internacional de las Españas. La respuesta excepcional fue la recuperación de las Cortes (Generales y Extraordinarias), convocadas en 1809 y en acción desde septiembre de 1810, cuyo principal cometido será analizar, decantar y potenciar las viejas Leyes Fundamentales, la vieja Constitución de la Monarquía. Así lo expresará el proemio gaditano: nada nuevo se ha hecho, salvo revisar el caudal de las ancianas leyes políticas, examinar su sentido y su vigencia, y aplicar determinadas prevenciones y providencias para asegurar su cumplimiento. Había leyes de ese perfil, pero no se cumplían. Y no se cumplían por falta de conocimiento de las mismas, más que por deliberada ignorancia. Había, pues, que recuperarlas, revisarlas, reforzarlas y difundirlas.

El resultado de todo eso sería el texto que conocemos como Constitución de Cádiz, en realidad, la *Constitución Política de la Monarquía Española*, solemnemente jurado el 19 de marzo de 1812. ¿Qué hallamos aquí? ¿Qué encontramos en su seno? En realidad, poco componente liberal, más que nominalmente, y mucha herencia ilustrada. Desde una soberanía que no acaba de ser nacional del todo, porque la monarquía sigue condicionando y mucho el diseño político, hasta la conformación de una nación, formada por españoles de ambos hemisferios, que se edifica sobre las ideas de libertad civil y de propiedad privada, sin rastro de Derecho Natural, salvo el mínimo católico indispensable, para explicar esos derechos y libertades. Al contrario, con una población a la que se habla en términos de deberes, de obligaciones, de sujeción y sometimiento. Territorio y religión vienen marcados por la historia. Se recuperan instituciones y se ajusta su funcionamiento a la idea de excepcionalidad, como sucede con las Cortes, pero no es menos cierto que lo que subyace es una suerte de recordatorio de todo el elenco de leyes antiguas ya existentes en orden a regular las figuras del rey, sus ministros, sus consejos asesores, o de los municipios y provincias,

configurados como corporaciones políticas integradas en esa nación que no rompía totalmente, para nada, con la organización social del Antiguo Régimen. El mundo judicial diseñado respondía asimismo a ese pasado más que a un futuro esbozado en clave liberal: el Supremo Tribunal no era una auténtica corte casacional, sino el viejo Consejo de Castilla con otro nombre, no existían medidas de defensa de la legalidad, sino pautas de búsqueda de la justicia con arreglo a los parámetros tradicionales (de ahí, que solamente se pidiese uniformidad al proceso en todos los territorios de la monarquía), y ausencias destacadas tanto a la hora de fijar la unidad jurisdiccional (el fuero común) como la previa unidad jurídica (bajo la forma de Códigos unitarios). Cádiz radiografía el pasado, lo convalida en grandes proporciones y asume la continuidad de las viejas Leyes Fundamentales, pero introduce remedios a los daños producidos en la máquina pública para que pueda continuar funcionando. Había Constitución, como se puede inferir del *Discurso Preliminar* defendido por Argüelles ante las Cortes, rastreada a partir de los viejos textos histórico-jurídicos de los diferentes reinos, pero una tal Constitución que no se conocía y difundía, y que, por tanto, era vulnerada, violada, ignorada, de modo regular y casi sistemático, incluso por los llamados a aplicarla y a protegerla (los propios monarcas y sus equipos de gobierno).

En consecuencia, los dos títulos finales de la Constitución de 1812 trataban de hacer frente a estos dos flancos por donde se habían atacado a las viejas Leyes Fundamentales, por donde hacía aguas el tradicional mensaje constitucional hispánico: un título de instrucción pública, dedicado precisamente a la difusión y estudio de lo constitucional en todos los niveles educativos, daba paso a otro, el último, donde se mostraban las formas de defender la Constitución por medio de un triple mecanismo alternativo (la denuncia de infracciones ante las Cortes, el juramento de las autoridades y la casi imposible reforma).

Encumbraba así una razón histórica, que impedía cualquier construcción nacional y menguaba mucho el normal funcionamiento de la soberanía, con una representación que se alejaba de las formas modernas y recordaba a una cooptación, amén de separar claramente la figura del español de la del ciudadano a efectos de calificar políticamente a los individuos radicados en aquellos territorios hispánicos bihemisféricos. La aplicación práctica de este texto entre 1812-1814, 1820-1823 (el Trienio Liberal) y 1836-1837 demostró la imposibilidad del mismo, no tanto por la prolijidad de su articulado (384 preceptos, nada más y nada menos), sino por el diseño institucional que hacía muy difícil que la maquinaria pública pudiese funcionar si no existía una cierta lealtad por parte de los sujetos implicados. Fernando VII nunca se aprestó a garantizar ese comportamiento fiel; tampoco las Cortes lo hicieron mucho mejor. El pensamiento liberal se dio cuenta, a partir de 1833, de que era preciso cambiar las pretensiones constitucionales y todo el proyecto político subyacente. Se echó la vista al pasado, una vez más, pero también a la Francia de la Restauración y al Reino Unido, donde el discurso historicista seguía muy vivo.



El modelo moderado, el que domina todo el siglo XIX y parte del XX, representado por el Estatuto Real (1834) y las Constituciones de 1837, 1845 y 1876, se pone en marcha por medio de un liberalismo tímido en cuanto a sus planteamientos y a su ejecución. Sigue presente la historia como elemento constituyente y legitimador, si bien se acepta la necesidad de adaptación de las viejas instituciones a los nuevos tiempos. Hay, pues, un historicismo modulado por el pragmatismo. Esos textos constitucionales presentan un marco muy similar: poder constituyente inexistente o muy tenue, muy debilitado (con el caso extremo del Estatuto Real que ni es un texto constitucional nominalmente, sino una concesión graciosa efectuada por la monarquía a favor de la nación para articularla desde el punto de vista político), soberanía compartida entre el rey y la nación, expresada en las Cortes Generales, con un poder legislativo asimismo compartido (las leyes precisan de la sanción regia, lo que da pie también al posible veto), y división de poderes formal que no oculta una clara preponderancia del ejecutivo, liderado por la monarquía, aunque actuado en la vida práctica por el gobierno y por la administración que va de su lado. La Corona, lejos de operar como elemento estabilizador, se dedicó durante buena parte del reinado de Isabel II a jugar con el parlamento, tejiendo y destejiendo mayorías, alianzas y gobiernos, e invirtiendo la línea política lógica desde las alturas a la nación parlamentaria: el gobierno era elegido por la Corona y ésta aprovecha sus poderes en relación a las Cortes (convocatoria, suspensión, disolución) para que el parlamento refrendase esa tal decisión, de modo natural o de modo forzado. Un parlamento que era necesariamente bicameral, con Senado y Congreso: ello daba pie a la representación de todos los grupos sociales, elemento básico para lograr así el equilibrio político, si bien aquella primera cámara queda bajo el control de la Corona en su conformación (senadores nombrados por el rey, vitalicios y en número ilimitado, algo que el canovismo modificará con la posibilidad de senadores electivos por parte de determinadas corporaciones), mientras que la segunda se somete a los dictados del sufragio censitario que abarca a muy poca población. La nación moderada fue, sobre todo, una nación rural,



de grandes propietarios y de profesiones liberales, una nación menguada, nunca inclusiva. El poder judicial brillaba por su ausencia: de hecho, se habla de *administración de justicia* para definirlo como lo que era en realidad: parte de la administración y, por tanto, sojuzgada por el ejecutivo que hacía y deshacía su funcionamiento regular, todavía anclado en las prácticas del Antiguo Régimen hasta que fueron llegando e imponiéndose los Códigos con su nuevo discurso.

Por supuesto, ni imparcialidad, ni inamovilidad, ni independencia aparecían como requisitos para conformar este tercer pilar de lo estatal. La situación del ciudadano, por la parte que le tocaba, no era muy halagüeña: pocos derechos reconocidos y enumerados, referidos al binomio libertad civil y propiedad (con ausencia, pues, de derechos y libertades de perfil político, en el sentido de autonomía, de facultades positivas de actuación en relación a lo estatal: si acaso el derecho de petición y la igualdad formal ante la ley y en el acceso de los cargos públicos como limitadas incursiones en esos territorios), supeditados a su desarrollo legal (una ley que no era necesariamente creación del parlamento, obra del legislativo) y además sometidos a eventuales suspensiones por parte del ejecutivo. Todo ello enmarcado en una religión católica que se proclamaba oficial, algo que se verá reforzado desde el año 1851 por la vigencia del Concordato con la Santa Sede, probablemente, un texto no constitucional, pero con una trascendencia que iba más allá de su denominación. A modo de resumen de este Constitucionalismo duradero, uno de sus primeros fautores, Martínez de la Rosa, afirmaba que la esencia del nuevo régimen puesto en marcha en 1834 era el equilibrio entre orden y libertad, sin olvidar que esos moderados, como luego hicieron los conservadores de Antonio Cánovas del Castillo, habían optado claramente por la primera pieza de esa ecuación, es decir, sacrificaron derechos en aras del poder. Construyeron, pues, un modelo político y constitucional de perfiles institucionales y escasamente ciudadano.

Las pocas veces que este moderantismo se apartó del poder, siempre por vía de levantamientos, revoluciones, algaradas y pronunciamientos militares (La Granja en 1836, la Vicalvarada en 1854, la Gloriosa en 1868) se dio paso a un modelo constitucional construido sobre pilares diferentes, que, en suma, invertían esa querencia secular por el poder y apostaban decididamente por el ciudadano, por sus derechos y libertades, por su estatuto singular, sobre bases ya no de Derecho Natural, sino de una sano Humanismo laico y ciertamente racionalista. Un primer esbozo se dio en 1837, aunque dicha Constitución es considerada tradicionalmente como un texto de consenso, transaccional, que satisfizo a moderados y progresistas (y, por lo mismo, a ninguno de ellos convenció), pero que los primeros revirtieron por medio del cambio de paradigma en 1845, con una nueva carta magna que extirpaba las incrustaciones progresistas del texto constitucional, para hacerlo más y más moderado (así, en sede de delitos de imprenta, ya no sometidos a la competencia del jurado, de religión oficial, de conformación del Senado, de convocatoria y disolución de las Cortes, de poderes de la Corona o de diseño del régimen municipal y provincial, fuertemente centralista, por citar algunos ejemplos). A medio caballo entre el texto anterior y el que sigue a la Gloriosa, estaría la Constitución *non nata* de 1856, que sigue la senda del progresismo liberal, pero que, como su propio nombre sugiere, no llega a ser promulgada. El texto de 1869 es, en mi opinión, el primer texto plena y propiamente constitucional, en sentido moderno, de toda nuestra historia, el primero que logra desprenderse del pasado y articular un constituyente *avant la lettre*. Es fruto, pues, de una voluntad

política libre y de una nación que se define a sí misma sin ataduras. Para afirmar esto, me apoyo en el propio proceso político que dio origen a ese documento central, en su afirmación y práctica indiscutibles de la soberanía nacional, realmente accionada, así como en la división de poderes, real y efectiva, o en la cuestión de la propia reforma constitucional, tratada de modo detallado en su articulado. El cambio de modelo se percibe, sobre todo, en dos aspectos, que refuerzan precisamente la profundización en el valor esencial de la Constitución como fuente de todo lo público y como garantía máxima de los ciudadanos: me refiero a los derechos y libertades, de un lado, y a la nueva organización del (ahora sí) poder judicial.



Respecto a los primeros, en esa línea más humanística que naturalista, se procedió a una mejor redacción y formulación de tales derechos convencionales (libertad como seguridad y propiedad privada), de suerte tal que quedara perfectamente definido el núcleo esencial de los mismos, amparado por la propia Constitución y no por un eventual desarrollo legislativo. Cualquier modificación, restricción o alteración necesitaba la intervención de los jueces, no de la autoridad gubernativa, y se concluía esa primera reformulación con referencias a responsabilidades públicas de los agentes y a posibles indemnizaciones cuando se violentasen las prescripciones constitucionales. Además de todo esto, comparecían por vez primera los derechos de carácter político (sufragio, reunión, asociación), se daba nueva forma al derecho de petición, se admitía la libertad religiosa y, con ella, la de conciencia, se hablaba de libertad educativa o económica prácticamente sin restricciones, de libertad de establecimiento y de movimiento, tanto para españoles como para extranjeros, y se formulaba una responsabilidad pública de todos los funcionarios, sin el requisito previo de la autorización del cuerpo administrativo al que perteneciesen. La suspensión de buena parte de todos estos derechos, en casos excepcionales que afectasen a la seguridad del Estado, se regulaba ahora por un sistema de doble ley, es decir, el gobierno no podía decretar la paralización de esos derechos, sino solamente el parlamento mediante disposición legal y siempre de modo temporal, para dar paso a la inmediata aplicación de una específica ley de orden público previamente sancionada.

Más y mejores derechos sirven de resumen del planteamiento de 1869. Por si esto no fuera bastante, hay dos preceptos sumamente gráficos respecto al ambiente y al sustento de tales facultades ciudadanas que acreditan este nuevo escenario jurídico-constitucional, esa nueva mentalidad más ciudadana y menos institucional. El art. 22 disponía que no era ya posible establecer ni por leyes, ni por la autoridad disposición alguna preventiva que se refiriese al ejercicio de esos derechos definidos en el título I. Más adelante, el art. 29 proclamaba, en un guiño a los textos constitucionales norteamericanos y a cierta idea del Derecho Natural todavía enquistada y superviviente, que la enumeración de los derechos consignados en ese título no implicaba la prohibición de cualquier otro que no se hubiese consignado expresamente.

Pero todo esto no sería nada operativo si no se hubiera formulado una nueva y efectiva división de los poderes, con el monarca apartado de cualquier función relevante desde el punto de vista constitucional. El parlamento legislaba, asumía la ley como expresión propia (que no podía ser delegada como había acontecido en tiempos moderados), y controlaba al ejecutivo, sometido en su actuación a la ley y a los designios de la soberanía nacional.

Por su parte, el judicial se libraba del férreo control del gobierno (ya no era *administración de justicia*, sino verdadero *poder judicial*), se emancipaba al cambiar el sistema de selección de su personal (las oposiciones, ya no la libre designación del ministro de turno) y el de ascensos y promociones (el rey solamente podía nombrar hasta la cuarta parte de magistrados de las Audiencias y del Tribunal Supremo, oído el Consejo de Estado).

Nuevos jueces, ahora sí independientes e imparciales, no removibles, hacían su aparición en España. Solamente así era factible la afirmación de los nuevos derechos y libertades, y, sobre todo, su defensa que ya no quedaba encomendada a la ley, muchas veces obra del gobierno, sino en manos de una autoridad separada de aquel poder que había constituido la principal amenaza para los ciudadanos durante los tiempos inmediatamente anteriores, los del moderantismo más dominante. Esta tendencia la refrendó la Ley del Poder Judicial aprobada en 1870, una ley clave, aunque luego remozada para alejar tanta peligrosa libertad e independencia de esos funcionarios judiciales en tiempos de la Restauración.

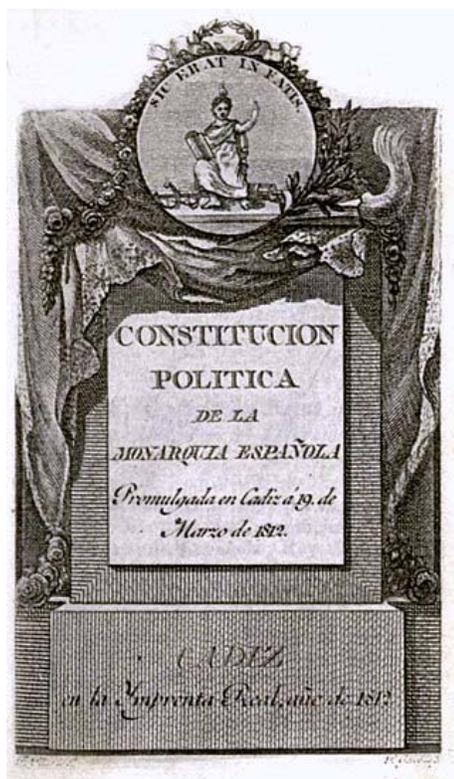
También municipios y provincias veían ampliada su autonomía y mejoradas sus formas de actuación con arreglo a elementos democráticos más sólidos y más profundos. Hablaba el texto de 1869, en fin, de una reforma constitucional que demostraba la plena conciencia de los hombres de este tiempo de que la Constitución era algo superior a las leyes y, por eso mismo, se debía reformar por unos cauces diferentes a los de cualquier otra norma legal.

El problema de un texto de esta naturaleza, tan avanzado, completo y generoso, radicó en los convulsos años que le tocaron regir la vida política española. Apenas pudo subsistir a los embates de un cambio de régimen (la caótica Primera República en 1873-1874), por lo que las aguas constitucionales volvieron a sus cauces ordinarios, los conservadores, tras la Restauración canovista, a lo largo de su larga ejecutoria a caballo entre los siglos XIX y XX.

La crisis de esa Restauración, en estado de conmoción desde el año 1917, y el período de Primo de Rivera, a modo de cirujano de hierro, culminan con un cambio de régimen con la monarquía de Alfonso XIII sentenciada, herida de muerte. La



Constitución de la Segunda República, de diciembre de 1931, es el resultado directo de ese cambio y muestra la perfecta imbricación de España dentro de las principales corrientes del pensamiento jurídico contemporáneo, en este caso, en relación al llamado Constitucionalismo de Entreguerras, el que sigue a la primera contienda mundial y tiene como textos de referencia a la mexicana de 1917 y a la alemana de 1919 (las célebres Constituciones de Querétaro y de Weimar). Demuestra, una vez más, la comunicación fluida con Europa, algo que también se había producido en la anterior centuria con las marcadas influencias imperantes, tanto en el bloque del liberalismo moderado como del otro más avanzado. Los textos aprobados entre 1917 y 1931 a lo largo y ancho de Europa responden a un escenario de crisis del modelo liberal decimonónico, de ese Estado de Derecho, que había maltratado las instituciones, silenciado a buena parte de la población y, sobre todo, cerrado los ojos ante el drama social que había seguido a la industrialización de Europa y de buena parte del continente americano. La máquina estatal debía abrirse a más población, incorporar sus puntos de vista, debía humanizarse y prometer a aquélla mejores condiciones de vida y una igualdad de oportunidades que no fuese solamente igualdad ante la ley. Todo envuelto en un panorama de mayor y mejor democracia, de más intensa escucha a las necesidades y sensibilidades de ese pueblo como nuevo sujeto político reivindicado. Estas Constituciones van a romper con los pilares del siglo XIX, aquellos que habían definido al Estado liberal, tanto en el aspecto institucional (las formas monárquicas o imperiales dan paso a modelos republicanos) como en el de las prácticas políticas (apostarán todas ellas por un “parlamentarismo racionalizado”, con el legislativo como centro del impulso y de la acción, institutos claramente democráticos como al referéndum o la iniciativa legislativa popular, y con soluciones constitucionalmente fijadas para los casos de conflictos entre poderes y órganos, sin margen para interpretaciones, ni arbitrariedades), y en el de los derechos y libertades (con un abierto laicismo –cuando no anticlericalismo–, una apuesta por perfiles sociales en relación a la propiedad privada, que ya no es sacrosanta, y una apertura de intereses y consiguiente penetración en determinados campos que el mundo liberal no había traspasado, como sucederá con la familia, el trabajo o la cultura).



La revivificación del pueblo, ya no la nación, como titular de la soberanía, y las formas republicanas, no deben hacernos olvidar las grandes innovaciones de esta Constitución de 1812, a comenzar por la propia noción de la misma, reputada ahora como auténtica y suprema norma jurídica (ya no simple ley), y, como tal, texto directamente alegable ante los tribunales y, por supuesto, aplicable de manera inmediata. Norma suprema y jerárquicamente colocada por encima de todas las demás, se ideaba para su especial protección, además del proceso de reforma que la configuraba como un texto ultrarrígido, un Tribunal de Garantías Constitucionales, tomado de la Constitución austríaca, bajo el influjo de H. Kelsen, cuyo cometido era actuar a modo de legislador negativo para expulsar del ordenamiento jurídico aquellas normas que vulnerasen el mandato constitucional, amén de proteger los derechos fundamentales (por medio del amparo) y resolver los conflictos competenciales entre el Estado y las regiones. Aquí está la segunda novedad reseñable: frente al Estado unitario y centralista del siglo XIX (afirmación que admite algunos matices, como son los casos navarro o vasco durante buena parte de esa centuria, o los referidos a los territorios de Ultramar hasta 1898), la Constitución republicana diseña un Estado llamado *integral*, en donde coexisten un poder central con autonomías regionales, cuyo régimen competencial vendría diseñado por un estatuto, sin abrazar nunca proclamas de tipo soberanista, ni declinar la palabra independencia. Se trataba de un tímido régimen federal, aunque no se nombrase así, el cual fue materializado en los casos concretos de Cataluña, el País Vasco y Galicia, no sin pocas discusiones y discrepancias. Por fin, el tercer gran legado de la Constitución de 1812 reside en la apertura a los derechos sociales, lo cual implicaba un cambio de paradigma frente al Estado liberal egoísta del siglo XIX, que solamente quiere orden público e intervención administrativa para esos

fines, con la mira puesta en la propiedad privada, el derecho ciudadano por antonomasia. La mutación social derivada de la revolución industrial ha dado lugar a la aparición del proletariado, al crecimiento de la población y de las ciudades, a las dificultades para la vida, sobre todo, desde la óptica material, al surgimiento de un Derecho del Trabajo que lo aparta del puro modelo privatista hasta entonces aplicado, lo que lleva indefectiblemente a cambiar el paradigma estatal: el Estado ha de paliar tales desigualdades, ha de asegurar ciertos mínimos a toda la población, incluso ha de lanzarse a la actividad empresarial y prestar determinados servicios. No cabe ya un Estado pasivo, ausente, que deje hacer y deje pasar. Se necesita un Estado actuante que suministre servicios esenciales a toda la población, que comparezca y ayude al ciudadano a revertir las imposibilidades materiales allí donde hayan surgido (pensiones, subsidios, ayudas, seguros, salarios, legislación laboral tuitiva, etc.). Sin perjuicio de algunos anticipos logrados a comienzos del siglo XX (el Instituto de Reformas Sociales, por ejemplo, en el caso español), son las Constituciones de Entreguerras las que se pueblan, en esta línea abiertamente social, de artículos no plenos de contenido, no aplicables de forma directa, sino que manifiestan determinados destinos, tendencias o propósitos que el Estado ha de ejecutar, a los que ha de llegar, dispensando una protección especial a determinados campos de acción que pasan a ser escenarios de derechos de corte social: lo familiar, lo económico, el trabajo, la cultura, las lenguas, la enseñanza o la sanidad devienen asuntos públicos, ya no dejados en la mano del interés privado, ni del puro mercado autosuficiente.

Se ha transitado –y las Constituciones han dado fe de ello– de unos primeros derechos civiles que trazaban fronteras impenetrables para las fuerzas públicas, a unos derechos políticos, por medio de los cuales se dirigía el sentido del Estado, para acabar llegando a ese nuevo modelo estatal prestador de servicios e incluso, en sus versiones más arriesgadas, empresario él mismo. Los derechos clásicos del liberalismo siguen existiendo, siguen en pie, pero pasados ahora por el tamiz de un componente social indiscutible, como se puede percibir perfectamente en el caso de la propiedad privada (que es reconocida en las Constituciones, si bien con determinados elementos que la condicionan y la limitan en aras del interés general, como las posibles expropiaciones, intervenciones, socializaciones o nacionalizaciones). Por medio de esos nuevos textos constitucionales, se ha materializado efectivamente el poder del pueblo, cuya voz ahora dirige los destinos de la comunidad política, al mismo tiempo que el Estado se ha comprometido a su protección en todos los ámbitos posibles, sobre todo, económicos y sociales.

La suerte de esta Constitución, como la de la Segunda República misma, es bien conocida: fueron destruidas ambas entre todos y por todos, con alcances diversos de culpas, pero responsabilidades conjuntas indeclinables, sobre todo, porque, como sucede a menudo, los halcones suelen ser más numerosos que las palomas (en este caso, la *tercera España*). Una guerra civil, que no era novedad en la historia contemporánea española, da pie a una larga dictadura del general Franco, bajo la cual ni asoma el sentido constitucional, ni ninguno de sus efectos, sino que se asiste a la recuperación de unas Leyes Fundamentales, que ya sabemos de qué depósito ideológico procedían: tradición histórica e ideario imperial. De nuevo, lo pretérito, la *larga noche de piedra* de la que hablaba el poeta gallego C. E. Ferreiro. Ese vacío constitucional, esa interrupción del tracto democrático se revierte a la muerte del dictador en noviembre de 1975. Se inicia en ese momento un proceso constituyente auténtico,

con sus singularidades y matices, también con sus imperfecciones, cuyo resultado es la vigente Constitución de 1978, de larga trayectoria, apenas modificada en su más de cuarenta años de vida, un texto resultado del consenso, de la generosidad, del intercambio, del debate sensato y racional, de la leal colaboración bajo la idea de que solamente la unión podía hacer la fuerza (y la Constitución), algo que por desgracia parece haberse perdido en los tiempos actuales que asisten a su cuestionamiento, cuando no a su directa impugnación, olvidando todo lo bueno que ha hecho y que a la misma debemos.

Al final de todo este recorrido, se puede concluir que la Constitución ha sido en España (y para España) una cárcel y una esperanza, en momentos sucesivos: una cárcel, porque acogió al poder durante buena parte de su singladura, lo amamantó y privó así de libertad(es) al ciudadano, incapaz de penetrar en los santuarios de las instituciones para domeñarlas; y también una esperanza, dado que es un texto que ha operado y opera como dispositivo no para cambiar la realidad, pero, cuando menos, para hacerla más llevadera, amable y sensata, para defender y guarecer a los más desprotegidos, llámese a eso democracia o simplemente justicia. Ha conseguido en su evolución histórica volver sobre sus pasos y decantarse por el individuo, al que debe servir siempre el poder y no al revés. La lealtad a la misma es elemento clave para su subsistencia, lo que exige educación y una ciudadanía responsable que estamos obligados a forjar. Esperemos que, en el horizonte más inmediato, no se cumpla aquella profecía del poeta Jaime Gil de Biedma, quien afirmaba que, de todas las historias, la peor, la más triste, era la española porque siempre acababa mal. Ojalá que, de la mano de la Constitución y del buen sentido constitucional, de ese patriotismo vertebrado alrededor de un texto que une razón y sentimientos, se pueda, por fin, acabar bien alguna vez.

## Bibliografía

- Clavero Salvador, Bartolomé, *Evolución histórica del constitucionalismo español*, 2ª ed., Madrid, Tecnos, 1985.
- *Manual de historia constitucional de España*, Madrid, Alianza, 1989.
- Fernández Segado, Francisco, *Las constituciones históricas españolas (Un análisis histórico-jurídico)*, 4ª ed., Madrid, Civitas, 1986.
- Marcuello Benedicto, Juan Ignacio - Dardé Morales, Carlos, *La corona y la monarquía constitucional en la España liberal, 1834-1931*, Madrid, Sílex Ediciones, 2022.
- Tomás Villarroya, Joaquín, *Breve historia del constitucionalismo español*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012.
- Torres del Moral, Antonio, *Constitucionalismo histórico español*, 10ª ed., Madrid, Editorial Universitas - UNED, 2021.
- Varela Suanzes-Carpegna, Joaquín, *Política y Constitución en España (1808-1978)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007 (2ª ed., 2014).
- Historia constitucional de España. Normas, instituciones, doctrinas*, Madrid, Marcial Pons, 2020.

Villacañas Berlanga, José Luis, *Historia del poder político en España*, Barcelona, RBA Libros, 2014.

© Editorial Astrea, 2023. Todos los derechos reservados.

