

Joaquín Varela Suanzes-Carpegna
CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL. UNIVERSIDAD DE OVIEDO

LA CONSTITUCIÓN DE 1978 EN LA HISTORIA DE ESPAÑA: CONTINUIDAD Y RUPTURA

SUMARIO

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.
5. CONCLUSIÓN.

¿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?

He tratado de responder a estas preguntas en mi reciente trabajo *La constitución de 1978 e la historia constitucional española*¹, en donde analizo tanto la elaboración de cada uno los textos constitucionales españoles, como su contenido. En el primer caso, para subrayar el carácter «abierto» de la Constitución de 1978, fruto del amplio consenso con que se elaboró, sin parangón en el pasado; en el segundo, para poner de relieve las diferencias y las concomitancias entre las Constituciones históricas y la que actualmente rige.

En las páginas que siguen me centraré tan sólo, por razones de espacio, en este segundo asunto, matizando algunas observaciones que hacía en el mencionado artículo y actualizando la bibliografía citada. Fijaré 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 tex-

¹ «*Revista Española de Derecho Constitucional*», (REDC), n.º 69, Septiembre-Diciembre de 2003, pp. 31-67.

tos. 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.

1. NO BASTA CON DISTINGUIR ENTRE CONSTITUCIONES «PROGRESISTAS» Y «CONSERVADORAS»

Para conocer la mayor o menor continuidad de la Constitución de 1978 respecto de las anteriores es preciso llevar a cabo 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 informativa², 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 historia y que, en rigor, no fue ni «progresista» ni «conservadora», sino que tuvo un marcado carácter transaccional. 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

² 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»).

de 1931 y 1978, incluso en relación a los textos precedentes más afines, esto es, los de 1812 y 1869³.

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»⁴. 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 uno 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, quien a su vez estaba al frente, junto a sus ministros,

³ 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, pp. 721-751, recogido más tarde en *Códigos y Constituciones (1808-1978)*, Alianza Universidad, Madrid, 1990, pp. 125-151.

⁴ Así lo hago en mi estudio *La construcción del Estado en la España del siglo XIX. Una perspectiva constitucional*, «Cuadernos de Derecho Público», nº 6, Enero-Abril, 1999, pp. 71-81, al que desde ahora me remito.

del poder ejecutivo, que se sometía asimismo a la ley y a quien se reconocía la potestad de dictar Reglamentos conforme a ella⁵.

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 Artola⁶, 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 pendular⁷, 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 hasta la «suspensión» de la Constitución canovista en 1923, debe entenderse sólo en lo que con-

5 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.

6 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, 1ª edición, 1976, p. 577.

7 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, pp. 11-12.

cierte 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 páginas⁸.

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 monarquía⁹, 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 1869¹⁰.

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 etapa «originaria» de la historia constitucional comparada), el resto de las Constituciones españolas que se aprobaron a lo largo del

8 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 *Æquum et Bonum*, «Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Inca Garcilaso de la Vega», n.º 1, Enero-Junio de 2003, pp. 252-259, Lima, Perú.

9 Cfr. Joaquín Varela Suanzes, *Rey, Corona y Monarquía en los orígenes del constitucionalismo español: 1808-1814*, «Revista de Estudios Políticos» (REP), n.º 55, Enero-Marzo, 1987, pp. 123-195; *Idem*, *La monarquía imposible. La Constitución de Cádiz durante el Trienio*, «Anuario de Historia del Derecho Español», t. LXVI, 1996, pp. 653-687.

10 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, pp.67-77.

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 británico¹¹.

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 1876¹². 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 decisivo¹³, 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 son 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.

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

11 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, pp. XVII-XXX.

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

13 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», nº 1, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 1998, pp. 295-326.

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 vanguardia¹⁴, 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 República¹⁵.

De lo que se lleva dicho hasta aquí se deduce que para valorar el lugar de la CE 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.

14 Como la denomino en mi trabajo *La Constitución de 1931 en la historia constitucional: reflexiones sobre una Constitución de vanguardia*, en VV. AA., «II Jornadas sobre D. Niceto Alcalá-Zamora y su época», Fundación Alcalá-Zamora, Priego de Córdoba, 1997, pp. 149-169.

15 Sobre esta cuarta etapa *vid.* lo que digo en mi trabajo, ya citado, *Las Cuatro etapas de la historia constitucional comparada*, pp. 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 judicial¹⁶. 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 América¹⁷— pero

16 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.

17 *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 li-

sí, al menos, como norma 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 Derecho¹⁸.

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 ordinario¹⁹. 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 legítima²⁰. Unas premisas que convertían a las Constituciones conservadoras en unas «Constituciones degradadas», según la atinada denominación de Francisco Tomás y Valiente²¹.

Por otro lado, las Constituciones «progresistas», sobre todo la de 1869, regulaban con mayor amplitud que las «conservadoras» algunas libertades consustanciales al liberalismo y, por tanto, al Estado de Derecho, como la libertad religiosa, con la excepción de la Constitución de Cádiz²², así como la libertad de imprenta, además de otros derechos fundamentales vinculados al principio democrático, de los que luego se hablará²³.

bro 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.

- 18 Análisis en profundidad el concepto racional-normativo de Constitución en los capítulos séptimo y octavo de mi libro *La Teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico (Las Cortes de Cádiz)*, CEC, Madrid, 1982. Vuelvo a estos asuntos en mi ensayo *Sobre la rigidez constitucional*, en Alessandro Pace y Joaquín Varela, *La rigidez de las constituciones escritas*, Constitucional, CEC, Madrid, 1995, pp. 111-112.
- 19 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, 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.
- 20 Cfr. Joaquín Varela Suanzes *La doctrina de la Constitución histórica: de Jovellanos a las Cortes de 1845*, «Revista de Derecho Político» (REDP), nº 39, UNED, Madrid, 1994, pp. 45-79. *Idem*, *Sobre la rigidez constitucional*, *op. cit.* pp. 111-112.
- 21 Cfr. *La Constitución de 1978 en la historia constitucional española*, *op. cit.* pp. 724 y 741.
- 22 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).
- 23 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.* pp. 143-

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 1873²⁴— y no en una mera «Administración de Justicia», como se denominaba en las Constituciones moderadas de 1845 y 1876²⁵.

Con todo lo anterior no pretendo negar la contribución del constitucionalismo conservador —tan ensalzado por Sánchez Agesta y Diez del Corral²⁶— 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 Enterría²⁷, aunque con escasos medios y sin separarse adecuadamente de la política, como ponía de relieve la institución de la «cesantía», réplica hispánica del *spoils system*²⁸. 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

173; Clara Álvarez Alonso, *Los derechos y sus garantías (1812-1931)*, «Ayer», nº 34, 1999; pp. 177-216; así como mi trabajo, ya citado, *Derechos y Libertades en la historia constitucional*.

24 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.

25 Cfr. Miguel Ángel 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.

26 Cfr. Luis Sánchez Agesta, *Historia del Constitucionalismo español*, Instituto de Estudios Políticos (IEP) 1ª edición, Madrid, 1954; y Luis Diez del Corral, *El liberalismo doctrinario*, IEP, 1ª edición, Madrid, 1945.

27 Cfr. Eduardo García de Enterría, *Alejandro Oliván y los orígenes de la Administración española contemporánea*, IEP, 1ª edición, Madrid, 1954, recogido en *La Administración Española*, Alianza editorial, Madrid, 1972, pp. 23-33.

28 Cfr. Alejandro Nieto, *Los primeros pasos del Estado Constitucional. Historia administrativa de la Regencia de María Cristina de Borbón*, Ariel, Barcelona, 1996.

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»²⁹.

Por otro lado, es el concepto progresista de Constitución (el racional-normativo) y no el conservador (el histórico³⁰), 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.

29 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*, «REDC», nº 36, 1992, pp. 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, pp. 35-74.

30 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 mis recientes trabajos *El pueblo en el pensamiento constitucional español (1808-1845)*, «Historia Contemporánea», Bilbao, 2004 (en prensa) y *Propiedad y sufragio en el constitucionalismo español (1810-1845)*, en Joaquín Varela Suanzes-Carpegna (Coord.) *La propiedad en la historia del derecho español*, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 2005 (en prensa).

Es preciso añadir que si bien todas las Constituciones del 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 varones³¹, mientras que la de 1869 reconoció en su artículo 16 el sufragio universal y directo a todos ellos³². 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 vitalicios³³.

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 para que los ciudadanos participasen en el ejercicio de la función jurisdiccional³⁴.

Pero, además, fue la Constitución de 1869 la que reconoció por primera vez algunos derechos consustanciales a la democracia, como los de reunión y asociación³⁵, y la que reguló de forma más generosa la libertad de expresión, que hasta entonces se había reducido a la libertad de imprenta³⁶. Unos derechos y libertades que la Constitución de 1876 no pudo ya dejar de reconocer, pero con más limitaciones³⁷. 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 —

31 *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 los dos artículos citados en la nota anterior

32 «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...».

33 *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, 2ª edición, 1998.

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

35 *Vid.* arts. 17, 18 y 19.

36 *Vid.* arts. 17 y 22.

37 *Vid.* art. 13.

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 límites³⁸.

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 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 años³⁹.

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 «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 «francesados», como Javier de Burgos y Zea 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 Toreno⁴⁰.

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

³⁸ Sobre extremo, además de los artículos de F. Tomás y Valiente, y C. Álvarez Alonso, citados en la nota 23, *vid.* el libro de Pedro Cruz Villalón, *El estado de sitio en la Constitución*, CEC, Madrid, 1980.

³⁹ *Cfr.* Joaquín Varela Suanzes, *El sentido moral del liberalismo democrático español a mediados del siglo XIX*, «REDP», nº 55-56, UNED, Madrid, 2002, pp. 15-32. 24-25.

⁴⁰ 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..

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 Cádiz⁴¹. 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 español⁴².

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 paréntesis 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

⁴¹ 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.

⁴² Sobre este punto, vid. mi artículo, ya citado, *La monarquía en la historia constitucional española*.

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, esta excluida 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 aquella 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 ordenamiento 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 Federación⁴³.

⁴³ Cfr. *Las Cuatro etapas de la historia constitucional comparada*, op. cit. pp. XIX-XVII.

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 autonómicos⁴⁴. Para garantizar esta supremacía establecen un procedimiento especial de reforma, más rígido en 1978 que en 1931⁴⁵, 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 entonces⁴⁶. 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 Constituciones⁴⁷, 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 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 un Constitución concebida 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 Gene-

44 Vid. art. 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, pp. 523 y ss; 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*, Ariel, Barcelona, 1ª edición, 1987, pp. 69 y ss.

45 Vid. art. 125 de la Constitución de 1931 y Título X de la Constitución de 1978.

46 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*, «REDP», nº 16, 1982-1983.

47 Vid. arts. 121.b de la Constitución de 1931 y 161.1.b y 162.1.b.

ral 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 popular⁴⁸, establecen la plena igualdad jurídica entre hombres y mujeres, y, muy en particular, el sufragio universal para ambos⁴⁹, base de la democracia representativa, así como algunos mecanismos de la democracia directa, como el Jurado⁵⁰, la iniciativa legislativa popular⁵¹, e incluso, en el caso de la de 1978, el plebiscito⁵² y el *referendum*⁵³.

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»⁵⁴.

Ambos textos parten, asimismo, de un Estado unitario, pero no uniforme, que el artículo 1 de la Constitución republicana define como «integral»⁵⁵ 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,

48 El artículo 1º 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*.

49 *Vid.* arts 25 y 36 de la Constitución de 1931 y 14 y 23,1 de de 1978.

50 *id.* arts. 103 de la Constitución de 1931 y 125 de la de 1978.

51 *Vid.* arts. 66 de la Constitución de 1931 y 87,3 de la de 1978.

52 *Vid.* art. 92.

53 *Vid.* Títulos VIII y X en donde se regulan el *referendum* autonómico y el constitucional, respectivamente.

54 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, pp. 333-371.

55 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*, pp. 175-190.

«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 Estado⁵⁶, 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 extremo⁵⁷. 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 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 93⁵⁸, en virtud del cual el Estado español se incorporó en

56 Vid. Títulos V y VI de la Constitución de 1931 y, con mejor fortuna, el Título V de la actual.

57 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, pp. 59-71; y, más recientemente, en *El Parlamentarismo en el tiempo*, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2003, pp. 17-33.

58 «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...».

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 decimonónicos⁵⁹. 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 junto a las normas aprobadas por las Comunidades Autónomas y por el Estado, se suman las que proceden de la Unión Europea.

5 CONCLUSIÓN

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

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

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...»⁶⁰.

⁶⁰ Tomás y Valiente, *La Constitución de 1978...op. cit.* pp. 747-748.