

El presente documento se corresponde con la **versión previa a la revisión de imprenta** del artículo-capítulo referido. Por ello, su contenido no necesariamente se corresponde con lo definitivamente publicado.

La numeración de las páginas del documento se hace coincidir aproximadamente con la de la publicación original.

Se disponen estos documentos a través de este medio a los únicos efectos de facilitar el acceso a la información científica o docente. En todo caso, el acceso oportuno al documento debe ser a través del lugar de su publicación indicado y, en todo caso, nunca deben ser utilizados con ánimo de lucro.

Indique la autoría de los contenidos, si los emplea.

Ante cualquier duda, no dude en dirigirse a contacto en [www.cotino.net](http://www.cotino.net).

**Artículo Remedio Sánchez Ferriz y Lorenzo Cotino Hueso “La Constitución de 1978, punto de inflexión en el constitucionalismo español”, en Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978, INAP, Madrid, 1998, páginas 43-70.**

## **La Constitución de 1978, punto de inflexión en el constitucionalismo español**

**Remedio Sánchez Ferriz  
Lorenzo Cotino Hueso  
(Universitat de València)**

**I. INTRODUCCIÓN. EL INTERÉS DE LA UBICACIÓN DE NUESTRA CONSTITUCIÓN VIGENTE EN EL CONSTITUCIONALISMO HISTÓRICO; II. ¿CON QUÉ PASADO CONSTITUCIONAL CONTABA LA CONSTITUCIÓN 1978?; III. CONCRETAS HERENCIAS JURÍDICO - POLÍTICAS RECIBIDAS DE NUESTRA HISTORIA CONSTITUCIONAL; IV. QUÉ HAY EN ESENCIA DEL CONSTITUCIONALISMO HISTÓRICO ESPAÑOL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978; V. LA CONSTITUCIÓN DE 1978 EN EL CONTEXTO HISTÓRICO DE NUESTRO ENTORNO EUROPEO; VI. LA CONSTITUCIÓN DE 1978: UN HITO HISTÓRICO PARA UN CONSTITUCIONALISMO MARCADO POR EL INFORTUNIO**

**I. INTRODUCCIÓN. EL INTERÉS DE LA UBICACIÓN DE NUESTRA CONSTITUCIÓN VIGENTE EN EL CONSTITUCIONALISMO HISTÓRICO**

### **A) Panorama doctrinal de nuestro constitucionalismo histórico**

La propia historia política y constitucional española inmediatamente anterior a la etapa democrática determinó en nuestra propia área de conocimiento la existencia una gran cantidad y aceptable calidad de los estudios sobre nuestro constitucionalismo histórico. Dado que no había una Constitución vigente que estudiar, había que fijar la atención en el pasado como objeto de estudio.

Artículo Remedio Sánchez Ferriz y Lorenzo Cotino Hueso "La Constitución de 1978, punto de inflexión en el constitucionalismo español", en *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978*, INAP, Madrid, 1998

Entre tantos otros basta recordar los manuales de Sánchez Agesta y Sevilla Andrés<sup>1</sup>, o tantas monografías que fueron señeras en el conocimiento de concretos textos<sup>2</sup> o periodos aun con los más diversos enfoques<sup>3</sup>. Una vez superado el anterior régimen no han faltado valiosos trabajos que siguieron viendo en nuestro constitucionalismo histórico un interesante marco de reflexión y estudio. Así, De Esteban, Solé Tura y Aja, Villarroya, Fernández Segado y Torres del Moral<sup>4</sup> entre otros, dedicaron apreciables esfuerzos en sintetizar y compendiar nuestra historia constitucional. Del mismo modo, incluso bien adentrados en el periodo de vigencia de nuestra ley fundamental, no han faltado nuevos estudios sobre la materia, aunque en buena medida provenientes de áreas de conocimiento ajenas, si bien próximas, como los de Tomás y Valiente, Clavero, Peña González, Cavero y Zamora y, cómo no, el tan merecidamente galardonado trabajo de Alejandro Nieto<sup>5</sup>. Dentro de nuestra propia área merece una especial mención toda la obra de Joaquín Varela<sup>6</sup>, hoy el más destacado especialista en la materia.

No faltan motivos para que la Historia atraiga la especial atención del constitucionalista. En las siguientes líneas se reflexiona sobre ello, sobre las lecciones que la Historia ya enseñó a nuestra actual Constitución de 1978 y las lecciones que aún debemos aprender; a la vez, no deja de considerarse nuestra norma básica como algo que ya forma parte de la Historia de España, representando, precisamente, unas de las páginas más felices de la misma.

## **B) La perspectiva que ilumina este estudio: la necesidad de desideologizar nuestra historia constitucional en favor de su análisis desde las coordenadas funcionales del Derecho**

No se trata ahora de apreciar la recepción de la historia por la propia Constitución de 1978 en su texto, buscando las puntuales referencias heredadas, sino de valorar

<sup>1</sup>SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *Historia del constitucionalismo español*, CEC, Madrid, 1995; SEVILLA ANDRÉS, Diego, *Historia Política de España (1800-1963)*, Editora Nacional, Madrid, 1968;

<sup>2</sup> Por ejemplo, MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel, *La Constitución de 1812 y el primer liberalismo español*, Ed. de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, Valencia, 1974 o TOMÁS VILLARROYA, Joaquín, *Sistema político del Estatuto Real (1834-1836)*, IEP, 1968.

<sup>3</sup> Desde la inexcusable cita de GARRORENA MORALES, Ángel, "El Ateneo de Madrid y la teoría de la Monarquía Liberal (1836-1847)", IEP, 1974 Y RUÍZ PEÑA, Rosa M<sup>a</sup>, *El Tribunal de Garantías constitucionales en la Segunda República*, Universidad de Valencia, Valencia, 1980.

<sup>4</sup>DE ESTEBAN, Jorge, GARCÍA HERNÁNDEZ, Javier y ESPÍN TEMPLADO, Eduardo, *Esquemas del constitucionalismo español, 1808-1976*, Madrid, Servicio de Publicaciones Facultad de Derecho, 1976; SOLÉ TURA, Jordi y AJA, Eliseo, *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*, (17<sup>a</sup> ed., 1<sup>a</sup> de 1977) Siglo veintiuno editores, Madrid, 1997; TOMÁS DE VILLARROYA, Joaquín, *Breve historia del constitucionalismo español*, CEC, Madrid, (9<sup>a</sup> ed. 1<sup>a</sup> de 1981), 1990; FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, *Las constituciones históricas españolas. (Un análisis histórico jurídico)*, (4<sup>a</sup> ed.) Civitas, Madrid, 1986 y TORRES DEL MORAL, Antonio, *Constitucionalismo histórico español*, Madrid, 1986.

<sup>5</sup>Francisco TOMAS y VALIENTE, Francisco, *Códigos y Constituciones*, Alianza Universidad, Madrid, 1989 (si bien los trabajos ahí incluidos son previos); CLAVERO, Bartolomé, *Manual de historia constitucional de España*, Alianza Universidad, Madrid, 1989; CAVERO LATAILLADE, Íñigo y ZAMORA RODRÍGUEZ, Tomás, *Constitucionalismo Histórico de España*, Universitas, Madrid, 1995; José PEÑA GONZÁLEZ, *Historia Política del Constitucionalismo Español*, Biblioteca Universitaria, Madrid, 1995 y NIETO, Alejandro, *Los primeros pasos del Estado constitucional. Historia administrativa de la Regencia de María Cristina de Borbón*, Ariel, Barcelona, 1996.

<sup>6</sup>Así, entre otros, *Tradición y liberalismo en Martínez Marina*, Universidad de Oviedo, Oviedo, 1983; *La teoría del estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico: (las Cortes de Cádiz)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983 o recientemente, sus estudios introductorios a la obra de Martínez Marina, Francisco, *Principios Naturales de la Moral de la Política y de la Legislación* (dos vol), Junta General del Principado, Oviedo, 1993 o a la recopilación de textos del constitucionalismo histórico comparado, editado por el Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1998.

Artículo Remedio Sánchez Ferriz y Lorenzo Cotino Hueso "La Constitución de 1978, punto de inflexión en el constitucionalismo español", en *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978*, INAP, Madrid, 1998

globalmente y apreciar, como ya lo han hecho otros autores, las influencias positivas o negativas de nuestro constitucionalismo histórico en la actual Constitución de 1978, como también se pretende observar la posible continuación o quiebra de los problemas tradicionales que acosaban a éste<sup>7</sup>.

En este sentido global, Martínez Cuadrado ha afirmado que la Constitución de 1978 ha supuesto un "punto de convergencia histórica de las tradiciones jurídicas del Estado nación español"<sup>8</sup> y Clavero no ha dudado en señalar que nuestra norma básica actual recupera los elementos genuinos de la anterior Constitución, la republicana de 1931, aunque, admite que no resulta ésta la "base de partida" de la actual<sup>9</sup>. Este autor entiende que la Constitución de 1978 recupera la tríada que forman la de 1869, el proyecto de 1873 y la mencionada de la Segunda República<sup>10</sup>. Tomás y Valiente no duda en alinear a la actual ley de leyes con las Constituciones de 1812, 1869 y 1931<sup>11</sup>.

A nuestro juicio, algunas de estas consideraciones no resultan del todo acertadas o cuanto menos requieren de no pocas matizaciones pues si, desde la perspectiva del año 1978, habríamos de escoger una sola idea con la que sintetizar la actitud del constituyente sobre nuestra pasada experiencia constitucional, tal habría de ser la de un *pacto de silencio*, la tácita y recíproca condición de no resucitar *fantasmas* el pasado, tal vez más

<sup>7</sup> Con este mismo enfoque general, TOMAS y VALIENTE, Francisco, en "La Constitución de 1978 y la historia del constitucionalismo español", en *Códigos y Constituciones*, cit. págs. 125—153, antes publicado en *Anuario de Historia del Derecho Español*, T. LX, Madrid, 1980. Este autor, pág. 125, se plantea interesantes cuestiones que bien pueden traducir nuestras inquietudes al emprender este estudio:

"Al margen de influencias procedentes de textos constitucionales extranjeros, ¿hay en ella una cierta continuidad de problemas y de características que la vinculan a las otras Constituciones españolas o, al menos, a algunas de ellas? ¿En qué medida ha tomado en consideración el legislador constituyente de 1978 anteriores preceptos y experiencias de la historia de nuestro constitucionalismo? ¿Cuál será el valor que el historiador del futuro atribuirá a la actual Constitución y cómo la insertará dentro de la serie completa de los textos constitucionales españoles?"

En esta línea resultan también interesantes los estudios de MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel, "La Constitución de 1978 en la Historia del constitucionalismo español", en AA. VV, *La Constitución de 1978 en la historia del constitucionalismo español*, Miguel Martínez Cuadrado (ed.), Mezquita, Madrid, 1992, págs. 1- 50; así como LALINDE, Jesús, "Ubicación histórica de la Constitución de 1978", en el libro colectivo *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, ed. prep. por Manuel Ramírez, Facultad de Derecho, Universidad de Zaragoza, Libros Pórtico, Zaragoza, 1979, págs. 11-24.

<sup>8</sup> Así, MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel, "La Constitución de 1978 en la Historia del constitucionalismo español", cit. pág. 9.

<sup>9</sup> Así, CLAVERO, Bartolomé, *Manual de historia constitucional de España*, cit. en la pág. 235 afirma que: "Sus novedades son absolutas respecto a la dictadura; relativas con la historia anterior. Recupera sus elementos más genuina y característicamente constitucionales: fundamento de derechos y admisión de autonomías... se reanuda realmente la historia constitucional en el punto en que quedara cuarenta años antes. Pero en ningún momento se restablece ni reconoce como base de partida aquel último orden constitucional. Solo se le tiene en cuenta a unos efectos muy limitados. "

<sup>10</sup> Cfr., CLAVERO, Bartolomé, *ibidem* pág. 236. "Conocemos las razones por las que no resultan las Constituciones efectivamente a estas alturas unas normas cerradas y acabadas: la declaración de derechos como base del propio ordenamiento, que vimos más nítidamente entrar en 1869; la prórroga constituyente como procedimiento de articulación comunitaria, que más claramente encontramos en 1873, y la apertura a un orden supranacional, que más paladinamente llega en 1931. La Constitución actual no marca otro hito, pero recupera suficientemente la tríada. A continuación, además se afianza con la incorporación a un Europa en construcción constitucional que no viene por el texto de la Constitución. "

<sup>11</sup> TOMAS y VALIENTE, Francisco, en "La Constitución de 1978 y la historia... cit., en la página 136 afirma que se dan dos líneas ideológicas en la historia de nuestro constitucionalismo. "La primera de ellas fue la de un liberalismo radical surgido de en Cádiz, que vuelve al imponerse en la Revolución de en 1868 y en la Constitución de 1869 (es decir, en el primer "ensayo democrático" de nuestra historia y en el "más avanzado de nuestros Códigos políticos monárquicos"), y que resurge un 14 de abril para traslucirse en un texto, el que 1931, que siendo fiel a esa herencia liberal-democrática, profundizó mucho más que en ella, dando entrada a nuevos elementos socializantes no contradictorios con la misma. La segunda línea ideológica es la del "moderantismo" español, concepto formulado por José María Jover, como régimen político de la España del siglo, "bienios, trienios y sexenios dejados a un lado. "

Artículo Remedio Sánchez Ferriz y Lorenzo Cotino Hueso "La Constitución de 1978, punto de inflexión en el constitucionalismo español", en *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978*, INAP, Madrid, 1998 integralmente aceptables para posiciones ideológicas concretas pero en los que el rechazo de otros ya estaba, previamente, garantizado. La Constitución abierta de hoy ya lo fue en el mismo momento de su concepción<sup>12</sup>.

Ciertamente, la mesura y flexibilidad de nuestra Constitución (cautelosamente forjados para no herir susceptibilidades) ya constituyó el punto de partida de los trabajos parlamentarios. Todo ello, precisamente, por la lección aprendida de la Historia: había que rehuir de aquellas constituciones utópicas que, si bien son las que recogieron adelantos históricos, generaron virulentas reacciones de uno u otro signo.

Por ello, entendemos que resulta oportuno ubicar a la vigente ley de leyes en nuestro recorrido constitucional desde otro enfoque, que creemos más adecuado: la aspiración de que la Constitución sea Derecho positivo, como, sin duda, la presente ha logrado serlo; ello nos obliga a intentar una reflexión que, aprendiendo de la Historia, evite la repetición de errores que tan lamentables y a veces irreparables consecuencias nos han supuesto. No puede ser de otro modo en un momento en que la Constitución y su reforma vuelven a ser el centro del debate político. La madurez política y social actual invitan a una serenidad alejada de riesgos que parecen ya lejanos, y para ello es menester evitar perspectivas de análisis exclusivamente ideológicas.

Hay, ciertamente, un uso alternativo del Derecho y la propia fuerza del mismo como renovador y como registro de la modernización social ha quedado demostrada en nuestra Constitución vigente. Ahora bien, como nuestros políticos del siglo XIX lo hacían creyendo que un cambio formal de un texto surte efectos inmediatos en la sociedad o en alguna institución<sup>13</sup>, no es lógico que desde nuestra perspectiva presente se juzgue el pasado. No en vano, los cambios sólo son posibles cuando el cuerpo social goza de las condiciones apropiadas o las fuerzas políticas y sociales las preparan y moldean previamente.

Bajo este enfoque, no hemos dejado de observar en el presente estudio la más preocupante de las coincidencias en nuestro pasado constitucional: lo efímero de toda Constitución realmente reformadora y reconocedora de los más amplios derechos ciudadanos. La constatación de este fenómeno no puede menos que recordarnos que las Constituciones no pueden alejarse del marco donde pretenden hacerse valer; ello fue lo que sucedió con nuestras Constituciones históricas más progresistas; de ahí su fracaso, y su distanciamiento de nuestra presente norma suprema.

Tal vez sea ya hora de dejar de utilizar la historia constitucional como arma arrojada que permite interpretar la ideología de quien reflexiona sobre ella. En todo caso, antes de llegar a conclusión alguna sobre estos aspectos, resulta oportuno recordar los rasgos esenciales de nuestro constitucionalismo histórico, notas que son, precisamente, las que avalan nuestra toma de posición.

## II. ¿CON QUÉ PASADO CONSTITUCIONAL CONTABA LA CONSTITUCIÓN 1978?

### A) Las primeras marcas y la necesaria desmitificación de nuestro inicial constitucionalismo

El constitucionalismo liberal entra en España por la *puerta grande* con un texto que supera ampliamente la desafortunada propuesta napoleónica de Bayona. No le falta razón a De Esteban cuando subraya que España recibió tempranamente los aires del constitucionalismo liberal revolucionario; con la Constitución gaditana de 1812 nuestro país

<sup>12</sup> Entre otros, GALLEGU DÍAZ, Soledad y DE LA CUADRA, Bonifacio, *Crónica oculta de la Constitución*, Tecnos, Madrid, 1989. Como ahí se describe y otros muchos autores relatan, el primer acuerdo de los siete ponentes fue el de no partir de un sólo borrador sino que cada cual partiera de su borrador libremente.

<sup>13</sup> TOMÁS DE VILLARROYA, Joaquín, *Breve historia del constitucionalismo español*, cit. pág. 3.

Artículo Remedio Sánchez Ferriz y Lorenzo Cotino Hueso "La Constitución de 1978, punto de inflexión en el constitucionalismo español", en *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978*, INAP, Madrid, 1998

se situó entre los cinco primeros países del mundo en poseer una Constitución escrita<sup>14</sup>. Aquella primera Constitución fue ejemplo y estímulo de movimientos constitucionales foráneos y mito constitucional entre nosotros al que nunca se pudo retornar, y esto contribuyó, tal vez, a alimentar esa sensación de fracaso constitucional que nos acompañó todo el siglo XIX.

El entusiasmo que rodea la obra de las Cortes de Cádiz (y no sólo su Constitución) es parejo a lo extraordinario del momento histórico que en España se vive: en aquel periodo cuajan sentidas aspiraciones de una burguesía que es muy incipiente (tanto como la economía y el comercio con altos niveles de atraso.) Tales aspiraciones cuajaron en buena medida por mor de circunstancias internas y externas en las que confluía la lenta maduración de las ideas ilustradas con el revulsivo emocional de un pueblo que se sentía invadido y *privado* de su familia real. Hay bastante más de Ilustración en la obra de Cádiz que de movimientos populares exigiendo libertades (¿no fueron, acaso, burguesas todas las revoluciones de este nombre que lograron establecer el primer Estado Liberal de Derecho?). Querer extraer de los motines que acompañan las últimas horas de Carlos IV (Esquilache o Aranjuez) resultados jurídicos plasmados en la Constitución de 1812 es ardua exigencia para quien, más allá de la Historia escrita, conoce ambientes sociales que no sean aquéllos de los que suelen proceder quienes la escriben.

Nuestro primer constitucionalismo es decididamente revolucionario y avanzado, digno de constituir en sí mismo un referente. Su inserción ideológica y filosófica en la atmósfera política transpirenáica no es óbice para que nazca, también, teñido de particularidades propias para las que no se rehuirán esfuerzos en buscar las más recónditas raíces históricas en el Discurso Preliminar. El profesor Sevilla Andrés<sup>15</sup> subrayaba las diferencias entre nuestro primer constitucionalismo y el francés, destacando la religiosidad y el sentimiento monárquico de una Constitución hecha "en ausencia", pero para el "Deseado".

Sin embargo, tal vez ni haga falta recurrir a interpretaciones más o menos libres del sentir popular del momento; la sola lectura del Discurso Preliminar sería suficiente para meditar sobre las peculiaridades apuntadas y, sobre todo, sobre su proyección en el constitucionalismo posterior. Ya en Cádiz, más que discutir la Monarquía, se apela a su significado histórico y asentimiento popular; lo mismo cabe decir de la religión. No en vano, serán dos cuestiones problemáticas durante todo el siglo: la segunda, como freno al progreso de las ideas; la primera, como símbolo de un Estado nunca bien forjado, ni discutido, ni seriamente "sentido", sino oculto bajo el manto de una realeza politizada y, por ende, sacudida y desprestigiada por los vaivenes de la política.

Siendo ello así, no debería resultar tan sorprendente para nosotros, ni para los historiadores del constitucionalismo, la aceptación de la soberanía compartida y la idea de la Constitución interna. Si Cánovas la fórmula abiertamente, nada innovaba que no estuviera ya, desde sus inicios, en el escenario de nuestra Historia constitucional. Nuestro constitucionalismo vino marcado desde un inicio por su sentido monárquico (sincero o no, pero situado como quicio del primer constitucionalismo español). A decir de Cánovas, (y ello no es sino herencia del pensamiento del doctrinarismo que le precedió<sup>16</sup>) "la Monarquía era la verdadera Constitución"<sup>17</sup>, Ello, como puede inferirse, degradaba el valor de las Constituciones escritas, puesto que "no todo estaba por debajo de la Constitución"<sup>18</sup>. Este es

<sup>14</sup> Recientemente, DE ESTEBAN, Jorge, *Las Constituciones de España*, BOE-CEC, Madrid, 1998, con estudio preliminar, págs. 29-43.

<sup>15</sup> SEVILLA ANDRÉS, Diego, *Historia Política de España (1800-1963)*, cit. págs. 37 y ss.

<sup>16</sup> Al respecto, DÍEZ DEL CORRAL *El liberalismo doctrinario*, IEP, Madrid, 1945.

<sup>17</sup> Véase, SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio, "La Monarquía en el pensamiento político de Cánovas del Castillo", en *Estudios en recuerdo de la profesora Sylvia Romeu Alfaro*; Universitat de València, 1989, págs. 921-937.

<sup>18</sup> Así, TOMAS y VALIENTE, Francisco, "Los derechos fundamentales en la historia del constitucionalismo español", en *Códigos y Constituciones*, cit. págs. 153-174, en concreto, pág. 164.

Artículo Remedio Sánchez Ferriz y Lorenzo Cotino Hueso "La Constitución de 1978, punto de inflexión en el constitucionalismo español", en *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978*, INAP, Madrid, 1998 un rasgo que puede explicar la poca viabilidad de constituciones y proyectos republicanos, ciertamente contradictores de una sólida raigambre histórica.

Sin embargo, también debería considerarse este aparente monarquismo español como una razón, y a la vez pretexto, para no haber emprendido nunca en ninguna de nuestras constituyentes un debate profundo sobre el Estado español en cuanto tal; si bien se mira, las radicales transformaciones de nuestras constituciones republicanas no son sino simples rechazos de una determinada Jefatura de Estado, la monárquica.

Abundando en lo anterior, con la "crueldad de la historia administrativa"<sup>19</sup> Nieto nos recuerda cómo la gaditana no pasó de ser un "tigre de papel"<sup>20</sup>, un arma política arrojadiza. La del 19 de marzo de 1812 fue un admirable producto de unas "usurpadoras" Cortes de Cádiz, que importaron la matriz revolucionaria francesa contra la que, precisamente, el pueblo combatía. A la vez, aquellas Cortes iniciaron un camino que seguiría nuestro constitucionalismo: la imposición de ideologías elitistas ajenas al pueblo llano. Todo ello, como era lógico, tendría en el futuro secuelas incalculables<sup>21</sup>.

## B) Los caracteres del constitucionalismo decimonónico y la Constitución de 1931

Dejando de un lado nuestra primera Constitución, sería tras Fernando VII cuando se consolidó nuestro régimen constitucional, o como acertadamente señala Peña, nuestro "problema constitucional"<sup>22</sup>, en un primer momento con el Estatuto Real de 1834 y, básicamente, con la Constitución de 1837. Si no fueron pocas las marcas negativas de la Constitución de Cádiz, más dañosos para el futuro fueron estos primeros pasos del Estado constitucional; y es que lo que se impuso fue un "Estado constitucional en su variante más falseada e hipócrita"<sup>23</sup> Bien es posible que se debiera a "malas pasadas de la historia"<sup>24</sup>, mas

<sup>19</sup> Al respecto, NIETO, Alejandro, *Los primeros pasos del Estado constitucional*. cit. págs. 17-18, señala que en el modelo prefijado por nuestra cultura política reposa la idea de que el actual régimen democrático-constitucional fue fruto de la Revolución francesa e instaurado en España cabalmente durante la regencia de María Cristina con los antecedentes de Cádiz y del Trienio; y sobre el axioma de que este régimen es el mejor de los posibles y el único admisible. A ello añade que "La Historia, no obstante, puede ser cruel y llegar a destruir toda clase de modelos preconcebidos. Cuando los historiadores ponen los pies en la tierra (e incluso descienden a las alcantarillas) constatan fenómenos incompatibles con el axioma. [...] Cuanto más pequeña es la letra que emplean los historiadores, más accidentes se van poniendo al descubierto. Por esto es peligrosa la historia administrativa –tanto o más que la constitucional–: porque, apegada a la tierra, puede observar la miseria que se esconde detrás de las fachadas.... La historia administrativa –como el fuego– convierte en ceniza casi todo lo que toca y avienta sin piedad los conocimientos acumulados en los libros. "

<sup>20</sup> Cfr. NIETO, Alejandro, *ibidem*, pág. 20.

<sup>21</sup> Cfr. NIETO, Alejandro, *ibidem* págs. 64 – 65. Donde se afirma que por más que una "admirable" Constitución, no tenía legitimidad democrática alguna. Y además aquellas Cortes "traicionaron al pueblo", al imponer la ideología de las clases cultas y no la del pueblo llano, que era decididamente contraria.

"Doble usurpación –de forma y de fondo– que había de tener secuelas incalculables. Porque la mitad de los españoles no se identificó con tal Constitución y, gracias a ella, quedó España dividida para mucho tiempo en dos mitades irreconciliables. ". De ahí "la contradicción en que incurrieron los constituyentes al aprobar un texto de inspiración francesa en medio de una guerra contra los franceses".

<sup>22</sup> Cfr. PEÑA GONZÁLEZ, José, *Historia Política del Constitucionalismo Español*, cit. pág. 27, donde afirma que "el régimen constitucional de España, con su vaivenes y partidismo, ha sido muchas veces más un "problema constitucional" que un régimen propiamente dicho".

<sup>23</sup> Cfr. NIETO, Alejandro, *Los primeros pasos del Estado constitucional*. cit. pág. 56. En la página 17 escribe que "Se habla de democracia como gobierno del pueblo, y luego resultaba que la base electoral no llegaba al 1% de los varones y, cuando se ensanchaba el proceso, todos se detienen cautelosamente en el 15%, aunque sin dejar de hablar de democracia. Se habla de constitucionalismo, como gobierno regulado por una norma suprema, y luego resulta que nadie respetaba tal regla: quien fracasaba en las elecciones acudía a la revuelta callejera, de tal manera que, al margen de la Constitución, los gobiernos se nombraban y destituían en los clubes o en la camarilla palaciega y se vivía bajo la tutela de una espada militar. Se dice que el aparato público está al servicio de la nación y luego resulta que era de hecho un botín de influencias y sueldos que se

Artículo Remedio Sánchez Ferriz y Lorenzo Cotino Hueso "La Constitución de 1978, punto de inflexión en el constitucionalismo español", en Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978, INAP, Madrid, 1998

lo cierto es que, como señalan Solé Tura y Aja "la historia constitucional de nuestro país, es la historia de la formación de unos aparatos y de unas instituciones estatales particularmente impermeables a la reforma democrática."<sup>25</sup>

Ricardo Macías Picavea en 1899 resumía en breves palabras las notas que mejor definen nuestro constitucionalismo decimonónico. Macías decía de la Constitución que era<sup>26</sup>. "Obra de escuelas y partidos en perpétua transacción con la corte y sus elementos; ficción puramente escrita, nunca realidad viva; reflejo postizo de la última novedad parisién, el pueblo es completamente ajeno a ella y ni influye en la vida nacional, ni conocida ni amada, resulta totalmente infecunda; como engaño contrahecho y amañado, origen de muchos males. De aquí su inercia amovible, su fábrica inestable, su fácil naturaleza jamás intangible y santa". Nuestra doctrina<sup>27</sup> constitucional ha constatado todas y cada una de estas afirmaciones.

En este marco, algunos han querido ver en la historia de nuestras normas fundamentales una "ley del péndulo" (Sánchez Agesta, Ferrando Badía, Lalinde<sup>28</sup>), es decir, una oscilación cíclica de tendencias políticas opuestas. No obstante, gran parte de la doctrina parece coincidir hoy en que *sólo hubo una sola Constitución* basada en el pacto tácito de un sistema constitucional controlado por las oligarquías, sin papel efectivo de la burguesía<sup>29</sup>, centralista y donde se limitaba escasa e ineficazmente el poder de la Corona<sup>30</sup>.

---

repartía sin pudor por quienes estaban en el gobierno. Se dice que los tributos han de ser aprobados por la nación en las Cortes y luego se constata que las Juntas y los capitanes generales imponían y recaudaban contribuciones a su antojo. Se dice que los tribunales aplican la ley y que los jueces son independientes y al fin se constata que su nombramiento y destitución dependían de sus méritos políticos y de su mansedumbre en el ejercicio del cargo. El Estado incumplía con impunidad sus obligaciones políticas y no pagaba a sus acreedores más necesitados, etc. ". Ver también las afirmaciones contenidas en las págs. 66-67, no exentas de cierto dramatismo.

<sup>24</sup> Cfr. PEÑA GONZÁLEZ, José, *Historia Política del Constitucionalismo Español*, cit. pág. 22. donde señala que "Siempre que ha tenido lugar un intento de apertura social o política ha surgido en el horizonte algún nubarrón que ha enfriado los ánimos más optimistas."

<sup>25</sup> Cfr. SOLÉ TURA, Jordi y AJA, Eliseo, *Constituciones y períodos constituyentes...* cit. pág. 4.

<sup>26</sup> Cfr. de MACÍAS PICAVERA, Ricardo, en *El problema nacional*, (1ª ed.) Madrid, 1899, reeditado por el IEAL, Madrid, 1979, págs. 180-181, citado por TOMAS y VALIENTE, Francisco, en "La Constitución de 1978 y la historia..." cit. pág. 132.

<sup>27</sup> Peña resume en términos cuantitativos la "espasmódica" historia constitucional española: "cuatro guerras civiles, más de cien pronunciamientos militares, nueve constituciones y varios proyectos, dos dictaduras institucionalizadas, dos cambios en la forma de gobierno, un cambio dinástico, dos modificaciones en la estructura territorial del estado, varias guerras internacionales, etc. ". Cfr. PEÑA GONZÁLEZ, José, *Historia Política del Constitucionalismo Español*, cit., pág. 12, donde afirma el carácter "espasmódico", en palabras de Santos Julia. La cita se contiene en las págs. 25-26. Esta inestabilidad se tradujo en una "fiebre devoradora"<sup>27</sup> de textos constitucionales. Cfr. FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, *Las constituciones históricas españolas*, cit. pág. 34. La inestabilidad político-constitucional comanda, pues, nuestro pasado.

<sup>28</sup> Así, SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *Historia del constitucionalismo español*, cit. págs. 494, quien afirma la "vertiginosa sucesión de soluciones constitucionales contrapuestas" o Ferrando Badía, Juan, *La Primera República Española (Historia Político Parlamentaria de la República de 1873)*, Edicusa, Madrid, 1973, págs. 19-20, donde afirma "Será la auténtica política del péndulo, en la que, a mayor revolución, corresponderá mayor reacción, y viceversa".

<sup>29</sup> La totalidad de la doctrina señala la carencia de una revolución burguesa en España, motor del progreso del constitucionalismo europeo. Entre otros, SOLÉ TURA, Jordi y AJA, Eliseo, *Constituciones y períodos constituyentes...* cit., señalan en las págs. 120-121 que la burguesía ejerció más como mero "enlace y proyección del capital bancario extranjero que como burguesía portadora de un proyecto propio de sociedad. ", con la única excepción de la burguesía catalana que "regresó pronto al redil de la oligarquía, aceptó el compromiso que proponía Cánovas, se integró en el bipartidismo y aceptó resignadamente su papel de clase dominante subordinada a la oligarquía."

<sup>30</sup> Así, ARTOLA GALLEGÓ, Miguel, *El modelo constitucional español del siglo XIX*, Fundación Juan March, Serie Universitaria, texto en offset, Madrid, 1979, pág. 3.

"vigencia casi centenaria de una única Constitución basada en el pacto tácito de un sistema constitucional que la Monarquía acepta a cambio de obtener una desorbitada influencia política que acabará por dar al traste

Artículo Remedio Sánchez Ferriz y Lorenzo Cotino Hueso "La Constitución de 1978, punto de inflexión en el constitucionalismo español", en *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978*, INAP, Madrid, 1998

Pero aún es más, y con ello ponemos de manifiesto otra de las notas apuntadas por Macías Picavea, resulta incluso desmedido centrar la atención en las Constituciones decimonónicas, en tanto que ni fueron normativas, ni estuvieron nunca cerca de la sociedad. Es cierto que existió un "mito constitucional"<sup>31</sup> que supuso que no se renunciara una y otra vez a generar una nueva Constitución. Ahora bien, la irracionalidad de aquél mito sólo se transmitía relativamente a las capas populares en el momento de aprobar un nuevo texto, motivo simbólico<sup>32</sup>, mera festividad transitoria y pasajera que, en modo alguno, resultaría un útil medio con el que afrontar la dura realidad política, cultural, social y económica de la España del siglo XIX. Las Constituciones, incluso las moderadas que estuvieron mayor tiempo vigentes, nunca llegaron a ser "carne social"<sup>33</sup> que pudiera, de ningún modo, generar sentimiento constitucional alguno<sup>34</sup>; esto supuso una más de las graves lacras de nuestro recorrido histórico. Lo que se acaba de esbozar puede apuntarse como la esencia del constitucionalismo decimonónico español que, por su propia debilidad, en la presente centuria acabó agonizando a manos de la institución militar<sup>35</sup>.

---

con el sistema cuando la Corona no sea capaz de adaptarse a las nuevas realidades sociales y permita que su influencia quede minimizada gracias a la utilización de artificios legales o a las prácticas extraconstitucionales. "

Contrario al entendimiento pendular como única explicación de nuestro constitucionalismo histórico, también TOMAS y VALIENTE, Francisco, en "La Constitución de 1978 y la historia... cit., págs. 133-134, SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio, "Cánovas y la Constitución de 1876", en *Revista de Estudios Políticos*, nº 101 (Nueva época), julio-septiembre de 1998, págs. 9-44, en concreto en la página 16.

GONZÁLEZ CASANOVA, José A., *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*, Vicens Universidad, (3ª reimp.), Madrid, 1989, pág. 405, señala que hay una "falsa idea tan extendida de que en el constitucionalismo español se dan ciclos de alternancia".

<sup>31</sup> Resulta bien interesante reproducir en este sentido las palabras de GONZÁLEZ CASANOVA, José A., *ibidem*, págs. 399-400:

"Estado, oligarquía, centralismo y Corona confunden y hacen del liberalismo una farsa para la pequeña burguesía de las ciudades y villas para el proletariado rural y el de la incipiente industrialización. Y ante este panorama, precisamente, el mito de la Constitución", ayudó a mantener cierta unidad, "cumplieron una función irracional de acuerdo y de esperanza milagrera en la resolución mesiánica de los más dolorosos problemas".

<sup>32</sup> Así lo afirma SÁNCHEZ AGESTA, Luis, en su introducción a la obra de PADILLA SERRA *Constituciones y Leyes fundamentales de España*, Granada, 1948, pág. VII y ss.: "y es que el constitucionalismo, aparte de un mito, se nos va a aparecer como un "símbolo", como el símbolo de la nueva estructura política y la nueva actitud mental del hombre contemporáneo, que quiere racionalizar el orden y limitar la monarquía, definiendo sus poderes en una ley fundamental. "

<sup>33</sup> Cfr. por TOMAS y VALIENTE, Francisco, en "La Constitución de 1978 y la historia... cit., pág. 146, quien afirma que "unas y otras constituciones coincidieron entre sí en un mismo trascendental aspecto: apenas pasaron de la letra legal a la práctica real, apenas se hicieron *carne social* ni llegaron a tejer una red de prácticas constitucionales complementarias [...] lo cierto es que la historia de nuestro constitucionalismo se nos presenta como la trayectoria de una frustración interrumpida por momentos de esperanzas pronto disipadas. "

NIETO, Alejandro, *Los primeros pasos del Estado constitucional*. cit. subraya la irrealidad constitucional; en la pág. 48 respecto del primer constitucionalismo señala que "el Estado de la Regencia fue un Estado pseudoconstitucional en el que la Constitución nunca fue respetada, ni siquiera formalmente, [...] la Constitución fue, en verdad, un simple verbalismo y la práctica constitucional del Estado una farsa en la que colaboraron con igual cinismo todos los partidos. "

<sup>34</sup> En este sentido, GONZÁLEZ CASANOVA, José A., *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*, cit., pág. 400 señala que el constitucionalismo se dio de bruces con "el desencanto de las capas populares, a quienes el mito constitucional de libertad, igualdad y fraternidad había movilizado en apoyo de las oligarquías. De estos inicios del Estado liberal arranca el escepticismo popular respecto a la eficacia transformadora de las constituciones, las cuales serán casi siempre consideradas "papel mojado" y mera retórica que oculta la dominación de una oligarquía sobre los ciudadanos. "

TOMÁS DE VILLARROYA, Joaquín, *Breve historia del constitucionalismo español*, cit. achaca a la inestabilidad la falta de tal sentimiento constitucional. En la pág. 10 de su obra afirma " La inestabilidad constitucional ha producido una consecuencia negativa que debe señalarse: entre nosotros no ha existido auténtica devoción y afección a la Constitución. [...] La de 1978 ha sido elaborado con el propósito de superar esta penosa tradición: sólo el tiempo dirá si tal propósito llegará a cumplirse. "

<sup>35</sup> COTINO HUESO, Lorenzo, "El principio de supremacía civil: perspectiva histórica y recepción constitucional. ", en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 17, otoño de 1996,

Artículo Remedio Sánchez Ferriz y Lorenzo Cotino Hueso "La Constitución de 1978, punto de inflexión en el constitucionalismo español", en *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978*, INAP, Madrid, 1998

Si bien en un contexto diferente al del siglo pasado, la Constitución republicana de 1931, que sin duda supuso una positiva quiebra del pasado constitucional, no pudo superar la negativa tendencia de aquél. No es momento ahora de adentrarnos en las importantes notas de la Constitución de la II República<sup>36</sup>; este texto, ensalzado como obra de conjunto y en sus más significativas instituciones, cuenta con importantes estudios publicados en el periodo en que se plantea el cambio de régimen y se inicia la transición democrática. Pero, ciertamente, su mito responde más al cambio político y revolucionario que consagra que a lo novedoso de sus instituciones y técnicas jurídicas. Todas ellas son reflejo del constitucionalismo europeo de la época (derechos sociales, justicia constitucional concentrada o las técnicas de racionalización del parlamentarismo). Obsérvese, que su significativa innovación, la formulación del "Estado integral", no se traslada, sin más, a la Constitución vigente que busca en el Derecho comparado referencias menos "significadas", aunque, ciertamente, la puesta en práctica de las autonomías y su graduación retoma o *restaura* la experiencia republicana<sup>37</sup>. Pero, como hemos dicho, no se trata de emitir juicio alguno sobre sus contenidos. El peso de la tradición monárquica, de la hegemonía de las oligarquías, de la Iglesia y la virtualidad de las armas de un Ejército rebelde acabaron con un sistema que contó por primera vez en la historia de España con una relevante legitimidad democrática. En aras del objeto de la presente reflexión sí cabe señalar que la estructura política española no estaba preparada para aquél sistema que, por otra parte, no se preocupó en demasía de no herir las susceptibilidades de quienes habían dominado la vida política hasta aquel momento.

### **C) La falta de originalidad, carácter permanente en todo nuestro constitucionalismo**

Es menester, por último, indicar otra característica relevante de todo nuestro pasado constitucional: su falta de originalidad. Como punto de partida no puede desconocerse que, pese a las particularidades propias, el proceso constitucional español no se desmarca por completo del contexto evolutivo europeo, pese a que acoja aquellos avances con retraso y, por ende, con la relativa maduración de su experiencia<sup>38</sup>. De ahí que no pueda extrañar que la "moda parisién" (en palabras de Macías Picavea) se importase con frecuencia. Y no se

---

aunque publicado en septiembre de 1997, págs. 89-136, respecto del fin del sistema político de la Restauración a cargo de la institución militar, en concreto, págs. 104-108.

<sup>36</sup> Con aspectos esenciales como el reconocimiento avanzado de los derechos y libertades, por primera vez de los derechos sociales, adopción del sistema concentrado de control de constitucionalidad, primera descentralización política a través de la fórmula del Estado integral, laicidad del Estado, incorporación de las técnicas de racionalización parlamentarias, etc.) Entre otros, ASTARLOA VILLENNA, Francisco, *Región y religión en la Constituyente de 1931*, Universidad de Valencia, Valencia, 1976 y OLIVER ARAUJO, Joan, *El sistema político de la Constitución española de 1931*, Universitat de les Illes Balears, Palma, 1991.

<sup>37</sup> Al respecto de esta influencia indirecta de nuestro constitucionalismo histórico, por ejemplo, véase lo afirmado por VARELA, Santiago, "La Constitución española en el marco del Derecho constitucional comparado", en AA. VV. *Lecturas sobre la Constitución española*, coordinada por Tomás Ramón Fernández, (2ª ed.), Vol. I, Facultad de Derecho- UNED, Madrid, 1979, págs. 13-30, en concreto en la pág. 22.

<sup>38</sup> Y es que como recuerda GONZÁLEZ CASANOVA, José A., *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*, cit., pág. 395 "Las diferencias del caso español son decisivas para España (porque explican su propio desarrollo histórico y su situación actual), pero no permiten diferenciarla fundamentalmente del resto de los Estados europeos occidentales." En este sentido, MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel, "La Constitución de 1978 en la Historia del constitucionalismo español", cit., considera en la pág. 51 que no hay que olvidar una "tradición evidente: la del paralelismo significativo entre la evolución política española y la general europea continental por lo menos desde la crisis del sistema político del Antiguo Régimen en la mayoría de los países del Occidente europeo".

De ahí que, como puede verse en SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio, *Introducción al Estado constitucional*, Ariel, Barcelona, 1993, págs. 246-252, las fases de expansión del constitucionalismo comparado pueden advertirse en nuestro proceso histórico constitucional.

Artículo Remedio Sánchez Ferriz y Lorenzo Cotino Hueso "La Constitución de 1978, punto de inflexión en el constitucionalismo español", en *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978*, INAP, Madrid, 1998 olvide tampoco que el fenómeno del exilio que acompaña a cada cambio constitucional facilita tales influencias, en este caso directas, traídas por quienes regresan cuando les llega su *ocasión* política. La escasa identidad propia quizá se debiese a la falta de interés hacia los propios textos, según apunta Peña, para quien "llegado el momento de elaborar un código político se opta por copiar del extranjero antes que elaborar un texto propio con más arraigo en nuestra cultura política. De esta mala característica no se ha librado ni nuestra Constitución más reciente"<sup>39</sup>, como más tarde se tendrá la ocasión de recordar.

En efecto, la fuerza cultural, jurídica y política de Francia<sup>40</sup> en todo el siglo pasado la situó como centro de referencia constitucional, aun sin desconocerse el modelo británico (tal y como se aprecia en el Estatuto de 1834). Esta referencia continental impuso, como se concretará más tarde, que se introdujese la "lengua de los derechos"<sup>41</sup>, aunque sólo se hiciera de manera puramente nominal y formal, como exigencia del artículo 16 de la Declaración francesa.

Sin perjuicio de lo anterior, esta falta de creatividad de nuestras constituciones se reflejó también en un continuismo formal entre textos sucesivos, que seguían las formas de la Constitución precedente como disimulo de nuestras carencias<sup>42</sup>

Cabe advertir que de tal falta de innovación no quedaron eximidas siquiera nuestras normas básicas más reformadoras; no en vano, no eran más que una recepción asincrónica, si bien radicalizada, de las revoluciones burguesas que, años antes, se sucedían en el viejo continente. Así, textual y contextualmente las tres Constituciones españolas (1812, 1868 y 1931) suponen puntas de lanza del constitucionalismo europeo (y mundial en tanto que se trata de un fenómeno "occidental" más) sin que, en cambio, podamos afirmar la originalidad de sus contenidos.

No cabe dudar de la espléndida obra intelectual de Cádiz (como se ha afirmado, ejemplo y estímulo de movimientos constitucionales foráneos y mito constitucional entre nosotros), que con su carácter propio, ya señalado, no puede desconectarse del movimiento revolucionario francés. La Constitución de 1869, manifestación tardía de la corriente revolucionaria de 1848, ofreció la más sincera, completa y generosa concepción de los derechos constitucionales al introducir auténticas revoluciones en el mundo europeo, ya fueran de carácter político-social (el propio sufragio universal) o privado (la reforma del régimen matrimonial ha de valorarse desde la condición católica de España). En referencia a este enfoque de la falta de originalidad no es menester siquiera profundizar en lo que sólo fue un proyecto (el proyecto federal de 1873), que nada innovaba jurídicamente (el federalismo de los años 70 es ya una realidad en América y Europa). Por último, como se acaba de señalar, la Constitución de 1931 introdujo en su texto todas las novedades jurídicas que el constitucionalismo de entreguerras incorpora en Europa.

### III. CONCRETAS HERENCIAS JURÍDICO - POLÍTICAS RECIBIDAS DE NUESTRA HISTORIA CONSTITUCIONAL

Siguiendo la propia tradición, nuestra Constitución de 1978 estuvo bien lejos de ser una Constitución original, pese a resultar producto de un fenómeno político que constituyó un modelo propio. Como más tarde se verá, nuestro texto constitucional en muy buena medida deriva del constitucionalismo europeo de postguerra. No obstante, pese a lo negativo del

<sup>39</sup> Cfr. PEÑA GONZÁLEZ, José, *Historia Política del Constitucionalismo Español*, cit., pág. 26.

<sup>40</sup> Entre otros, FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, *Las constituciones históricas españolas*, cit., pág. 50.

<sup>41</sup> Se hace así clara alusión al trabajo de GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa*, Alianza Universidad, Madrid, 1994. En el mismo sólo se recoge una breve referencia al marco español en un breve epílogo bajo el título "Una nota sobre la lengua de los derechos en España", págs. 209 y ss.

<sup>42</sup> En este sentido, DE ESTEBAN, Jorge., GARCÍA HERNÁNDEZ, Javier y ESPÍN TEMPLADO, Eduardo, *Esquemas del constitucionalismo español, 1808-1976*, cit. pág. 50.

Artículo Remedio Sánchez Ferriz y Lorenzo Cotino Hueso "La Constitución de 1978, punto de inflexión en el constitucionalismo español", en Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978, INAP, Madrid, 1998

pasado histórico, la Constitución de 1978 también recoge algún legado del mismo, tanto a niveles concretos como de forma global. A ello dedicamos ahora nuestra atención. Con carácter general cabe afirmar que el repudio a una hiriente historia constitucional supuso que sólo se diera cierta continuación formal, mas no de fondo, de nuestra ley fundamental con nuestros anteriores textos constitucionales.

### **A) Quiebra sustancial del principio monárquico y mantenimiento de aspectos formales**

El punto de partida de la Monarquía a la muerte Franco no es el del aludido principio monárquico que regía nuestra historia decimonónica –Constitución interna-; no se trata del pacto de la Corona ni con las Cortes ni con el pueblo. El Monarca carece de toda legitimidad aunque la irá adquiriendo en sus más diversos aspectos con sus actuaciones, con la renuncia de su padre y con la aprobación de la Constitución por referéndum. La sucesión de Franco en la figura de Don Juan Carlos no tiene más legitimidad que la de las Leyes Fundamentales. En la *operación política* llevada a cabo por Suárez (cualquiera que sea su inspirador<sup>43</sup>) se incluye un paquete de *medidas* para el cambio controlado a través de pactos progresivos. La octava Ley Fundamental (la Ley para la Reforma Política), respetando la legalidad, modifica radicalmente el sistema dejando en pie, sin embargo, a la Monarquía. Ello sucede no por la histórica concepción de la Corona como previa a la propia Constitución, sino porque esta institución forma parte del control del cambio y porque ¿qué otra cosa cabía en una desarticulación política tan fenomenal?

Lo que formará parte del consenso en la constituyente no es tanto si permanece la Corona, la cual había iniciado su legitimación ya en el referéndum de la de la LRP, sino el hecho de que quedara fuera de la discusión pública. Así se explica que en el artículo 168 del texto actual (procedimiento de reforma agravada) se introdujera el Título II. Cabe señalar que este Título II, en líneas generales, sigue el precedente de la regulación de la Corona en el texto canovista de 1876, ahora bien, sólo por lo que se refiere a la sucesión, regencia, tutoría, etc. Los poderes del monarca en la norma suprema de 1978 también son nominalmente los mismos, pero como es sabido, todos son reglados y sometidos a refrendo. Asimismo, desaparece toda prerrogativa (que aún se mantiene en las Monarquías europeas, aunque no se utilicen en la práctica<sup>44</sup>); ello es así porque la Corona en la Constitución de 1978 no enlazaba en términos de legitimidad con las constituciones precedentes, y porque el recuerdo del *uso constitucional de sus prerrogativas* era peor aún que el vacío de legitimidad.

El resultado del texto vigente es la constitucionalización y rigidificación de una Monarquía parlamentaria que nosotros establecimos *ex novo* (y por escrito) mientras que en Europa se obtiene, sin modificación profunda de los textos constitucionales, por la sola evolución histórica que sienta una constante: justamente sobreviven las monarquías en las que sus titulares han dejado de hacer uso de unas prerrogativas que nunca le han negado las constituciones.

Nuestra Constitución vigente diseña un Ejecutivo similar al tradicional de 1876 solo que es el Jefe del Estado el que queda, no obstante, fuera de la construcción, pasando a ocupar un lugar y papel simbólico en representación de la unidad estatal de suerte que toda decisión pasa por el Gobierno. Si ello puede, en principio, ser beneficioso con vistas al asentamiento

<sup>43</sup> Al respecto, FERNÁNDEZ MIRANDA, Pilar y Alfonso, *Lo que el Rey me ha pedido*, Plaza y Janés, Madrid, 1995.

<sup>44</sup> Al respecto, PAPELL, Antonio, *La Monarquía española y el Derecho constitucional europeo*, Politeia, Barcelona, 1980 y recientemente CANDO SOMOANO, María J. "La prerrogativa real británica", en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 18-19, (invierno y primavera de 1997), págs. 131-160.

Artículo Remedio Sánchez Ferriz y Lorenzo Cotino Hueso "La Constitución de 1978, punto de inflexión en el constitucionalismo español", en *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978*, INAP, Madrid, 1998 de la idea de Estado (siempre débil o discutido según se ha dicho), plantea un nuevo riesgo: el que la Corona vuelva a ser arrastrada por los enfrentamientos políticos<sup>45</sup>.

## **B) Los nexos entre el pasado y el presente constitucional respecto del Gobierno y la Administración civil y militar**

En coherencia con lo anterior, la Constitución española construye un Ejecutivo bicéfalo, propio del sistema parlamentario, en el que las funciones se comparten entre Jefe de Estado (Rey) y Gobierno, con su Presidente. Así, ante un Monarca irresponsable, recae en el Presidente y su Gobierno todo el peso de las funciones del Ejecutivo. De este modo, resulta posible que el actual artículo 97 contenga una formulación no disímil a la del artículo 50 del texto de 1876<sup>46</sup> en el bien entendido de que las funciones de gobierno se acaparan por éste y su única legitimidad y apoyo reside en el Parlamento<sup>47</sup>.

Por otra parte, también en el marco del tratamiento constitucional del Ejecutivo, se advierte una quiebra en la tradicional importación francesa, respecto de la conformación de la Administración. Pese a una innegable herencia francesa de hecho en la concepción de nuestra Administración, se prefirió no seguir el modelo vecino a la hora de su constitucionalización, por lo demás imposible en la decidida opción descentralizadora del nuevo régimen.

Mayor atención recaba el ámbito concreto de las Fuerzas Armadas, por su indudable papel preeminente desde los inicios de nuestro constitucionalismo hasta nuestra andadura histórica más reciente<sup>48</sup>. Resulta en cierto modo significativo el peso del pasado en la regulación del ámbito militar en nuestra ley fundamental debido, básicamente, a la influencia del poder militar en la elaboración de nuestra norma suprema<sup>49</sup>. Así, en la actual Constitución se advierte cierto continuismo histórico - formal, en particular, por lo que se refiere a la posición de la Corona respecto de las Fuerzas Armadas (ex artículo 62. 1º h) CE)<sup>50</sup>. Este

<sup>45</sup> Por más que ello hoy es impensable ante la impecable actuación del Jefe del Estado, no debería rehuirse más un debate abierto sobre el Estado. El mismo bien puede conducir a un pacto de Estado, sólido, realista y alejado de la política cotidiana, que impida la confusión, que se dio en nuestra actual norma, de lo que es la forma del Estado y su solidez con la conformación de su Jefatura (artículo 1. 3º CE)

<sup>46</sup> Artículo 50, Constitución de 1876: "La potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey, y su autoridad se extiende a todo cuanto conduce a la conservación del orden público en lo interior y a la seguridad del Estado en lo interior, conforme a la Constitución y a las leyes."

Artículo 97, Constitución de 1978: "El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes."

<sup>47</sup> Desde la perspectiva apuntada, parecen obvias las palabras de MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel, "La Constitución de 1978 en la Historia del constitucionalismo español", cit. páginas 16-18, quien señala que "Se restablece nuevamente división de poderes públicos, con todas las limitaciones derivadas de la potencia del poder ejecutivo elegido en todos los sistemas democráticos actuales de Europa. El Parlamento permanece como soberano en su ámbito legislativo y de control del Ejecutivo. Ello no obstante, como en el pasado, la figura del Presidente del Consejo de Ministros o jefe del gobierno, sale muy reforzada dentro del equilibrio institucional que se impone. La elección popular y el arbitraje real situando al presidente del Consejo en lugar preeminente, en detrimento del poder de los ministros y de los departamentos ministeriales que salen notoriamente debilitados con respecto al régimen autoritario."

<sup>48</sup> Al respecto del peso del poder militar en España, y por ende el continuo desconocimiento del principio de supremacía civil, entre otros, puede verse COTINO HUESO, Lorenzo, "El principio de supremacía civil: perspectiva histórica y recepción constitucional", cit., en concreto, véanse las págs. 100 y ss. Cabe no olvidar que la plena supremacía civil no se alcanza en nuestro país hasta una vez entrados en el actual periodo constitucional democrático. Algunos autores cifran este momento tras el fallido golpe de Estado de 1981, otros lo localizan, incluso, en 1986.

<sup>49</sup> Sobre la influencia del poder militar en la actual Constitución de 1978, *ibidem* págs. 111 y ss.

<sup>50</sup> Sobre la histórica regulación de la materia militar, *ibidem*, págs. 102-103, nota a pie nº 48. Como allí se advierte, a diferencia de la Constitución gaditana, en la que se encontraba una extensa regulación de la fuerza militar y la de las milicias, el resto de nuestras constituciones contenían significativos silencios. La regulación usual suponía el reconocimiento de la libre disposición real de la Fuerza Militar por el Monarca y una fijación

Artículo Remedio Sánchez Ferriz y Lorenzo Cotino Hueso "La Constitución de 1978, punto de inflexión en el constitucionalismo español", en *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978*, INAP, Madrid, 1998

precepto, en una lectura conjunta con el artículo 8 CE (ubicado, no olvidemos en el Título Preliminar), ha servido para sustentar el carácter institucional de los ejércitos y cierto menoscabo del principio de supremacía civil<sup>51</sup>. No obstante, hoy día se ha impuesto una adecuada interpretación sistemática y objetiva de nuestra norma suprema, desvinculada de una voluntad constituyente que en esta materia resultaba ciertamente condicionada. Zanjado aquel lastre del pasado, hoy cabe subrayar el carácter de "Administración militar" de nuestra fuerza militar, Administración que junto a la civil queda claramente bajo la dirección del Gobierno, tal y como lo dispone el artículo 97 CE.

No podía ser de otro modo en un Estado democrático. La pretensión de lograr una Constitución que fuese realmente normativa supuso alguna concesión a quienes, sin gozar de legitimidad democrática alguna, sí que ostentaban la fuerza de las armas y una buena experiencia en la participación en el poder. Ello repercutió en nuestra ley básica, aunque, no obstante, el tiempo ha permitido erradicar las posibles derivaciones que aquella influencia podía acarrear. Dos décadas después de la Constitución de 1978, nuestras Fuerzas Armadas parecen plenamente integradas en el Estado constitucional. Ahora bien, la histórica profesionalización total de los ejércitos que ahora se emprende resulta, sin lugar a dudas, un nuevo reto para consolidar este camino, oportunidad que nuestras instituciones democráticas no deben desaprovechar<sup>52</sup>.

### **C) La constante negación constitucional de la descentralización política en nuestro pasado y sus consecuencias actuales**

Puede coincidir con Martínez Cuadrado cuando afirma que "Una explicación mínimamente satisfactoria para abordar el Título VIII y el artículo 2 del Título preliminar, que reconoce las "nacionalidades", sólo puede hacerse desde el conocimiento de las constantes reivindicaciones históricas de las regiones españolas"<sup>53</sup>. Desde la perspectiva histórica que aquí se sigue, no puede dejar de recordarse, sin perjuicio de que ello sea objeto de posterior reflexión, cierta debilidad crónica del Estado Español, que, entre otras manifestaciones se observa también en el desarrollo constitucional de la cuestión territorial. Y es que pese a que el liberalismo español ha sido arraigadamente centralista, en modo alguno ha podido evitar demandas centrífugas de poder.

---

anual de la fuerza militar permanente por parte de las Cortes. El actual artículo 62. 1º h) es, formalmente, fiel continuación del constitucionalismo histórico.

Cabe por otra parte recordar que este continuismo histórico formal se advierte también en nuestro artículo octavo respecto del artículo 37 de la franquista Ley Orgánica del Estado (Art. 6 reconocía al Jefe de Estado el "mando supremo de las Fuerzas Armadas" y, en particular, el artículo 37 de esta misma ley que preceptuaba en paralelo a nuestro artículo octavo que: "Las Fuerzas Armadas de la Nación, constituidas por los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire y las Fuerzas de Orden Público, garantizan la unidad e independencia de la Patria, la integridad de sus territorios, la seguridad nacional y la defensa del orden institucional".

<sup>51</sup> Así, la institución de las "Fuerzas Armadas" (distinta de la "Administración militar" sometida a la dirección del Gobierno –ex artículo 97 CE–), gozaría de cierta autonomía para el cometido de las funciones que prescribe el artículo 8 CE. Sólo quedarían las Fuerzas Armadas sometidas al mando supremo del Rey, lo que significaría el seguimiento de un clásico dualismo civil-militar, relativa independencia de estos ámbitos, contraria a la formulación del principio de la supremacía civil. Al respecto, *ibidem* págs. 98-99 y 123 y ss.

<sup>52</sup> La profesionalización no debe suponer un olvido del mundo de los cuarteles por parte de los civiles, sino la plena integración del militar con el resto de la sociedad. Es menester que tal proceso de profesionalización se acompañe de diversas medidas tendentes a reforzar el compromiso de nuestras Fuerzas Armadas con el Estado constitucional y, sobretodo, del reconocimiento de mayores cotas de derechos y libertades al estamento militar. Al respecto, véase COTINO HUESO, Lorenzo, "El reto de la profesionalización total de la Administración militar", en AA.VV, *Constitución y el nuevo diseño de las Administraciones estatal y autonómica*, Civitas-BCH, Madrid, 1998, págs. 289-312.

<sup>53</sup> Cfr. MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel, "La Constitución de 1978 en la Historia del constitucionalismo español", cit., pág. 19.

Artículo Remedio Sánchez Ferriz y Lorenzo Cotino Hueso "La Constitución de 1978, punto de inflexión en el constitucionalismo español", en *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978*, INAP, Madrid, 1998

El liberalismo español se caracterizó desde su inicio en Cádiz por su centralismo<sup>54</sup>; desde sus primeros pasos nuestro Estado constitucional fue desconocedor o abiertamente contrario al hecho foral, regional o nacional. De ello son muestra, en algún sentido, las guerras carlistas, así como, con mayor claridad, el estallido federalista de la Primera República o los trágicos sucesos que coadyuvaron al fin de la Restauración y al de la propia Segunda República.) Las medidas (y en cierto punto excesos) territorialistas en que desembocó nuestro constitucionalismo liberal radical (en las dos repúblicas) encendieron, una y otra vez, reacciones contrarias de la oligarquía dominante que no cesó de ignorar el hecho regional español.

Al igual que las clases populares, las posiciones regionales o nacionalistas (de claro signo burgués y católico<sup>55</sup>) quedaron excluidas del gran pacto de la Restauración, lo que conllevaría, finalmente, la muerte de la misma. En la Constitución de 1931, si bien originalmente se encauzó el problema, la creativa vía del Estado integral<sup>56</sup> fracasó. Tras la reacción centralista de la dictadura, la cuestión territorial llegó a nuestras constituyentes con carácter de ofensa histórica. La Constitución de 1978 en modo alguno debía continuar la herencia del pasado, centralista y excluyente. Sí podía, por el contrario, profundizar en la experiencia regional abierta por la Constitución precedente de 1931.

No obstante, quizá fue en este ámbito de la forma territorial del Estado en el que el peso de la Historia<sup>57</sup> fijó unos máximos posibles a nuestros constituyentes, topes que hoy, dos décadas después, parecen verse superados. Si se pretendía una Constitución funcional y normativa en aquellos momentos no podía aspirarse más que a un dinámico y flexible, pero conceptualmente limitado, sistema autonómico<sup>58</sup>. Pero, los casi nulos logros de nuestro pasado en la descentralización política anunciaban que todo lo que se avanzase –que como se ha apuntado, fue el máximo posible- podría quedar fácilmente superado, como parece suceder.

#### **D) La virtualidad de los derechos y libertades separa la Constitución vigente de anteriores constituciones de signo progresista**

Martínez Cuadrado considera que los derechos y libertades “vienen en línea directa, en la mayor parte de los casos, desde la de 1931 y de las propias Constituciones del ochocientos.”<sup>59</sup> Para Tomás y Valiente, la recepción constitucional de los derechos y

<sup>54</sup>Al respecto de la cuestión territorial en perspectiva histórica, brevemente, DE ESTEBAN, Jorge, *Las Constituciones de España*, cit. págs. 24 y ss.

<sup>55</sup> Con claridad lo destacan TÉMINE, Émile, BRODER, Albert y CHASTAGNARET, Gérard, *Historia de la España contemporánea desde 1808 hasta nuestros días* (Trad. por Albert Carreras), Ariel, Barcelona, 1982. 166 y ss. y 236 y ss.

<sup>56</sup>Especial interés por la particularidad propia de la noción de “Estado integral” se sigue en por TOMÁS y VALIENTE, Francisco, en “El “Estado integral”: Nacimiento y virtualidad de una fórmula poco estudiada”, en *Códigos y Constituciones*, cit. págs. 175-190. Cfr. ASTARLOA VILLENA, Francisco, *Región y religión en la Constituyente de 1931*, cit. págs. 77 y ss.

<sup>57</sup> El actual sistema autonómico Español se sirvió del sistema regional italiano que, a su vez, había heredado no pocos elementos de nuestro precedente republicano: el Estado integral. Afirma Martínez Cuadrado en relación a la cuestión territorial que “la Constitución española de 1978 es al propio tiempo tradicional y renovada del modelo dominante hasta 1976. Ha podido también beneficiarse de la experiencia comparada y ha conseguido en consecuencia mantener su propia Constitución histórica con arreglo a las necesidades del mundo actual y de sus condicionamientos internos y exteriores.” MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel, “La Constitución de 1978 en la Historia del constitucionalismo español”, cit. pág. 20.

<sup>58</sup> La endémica e inveterada cerrazón a los diversos hechos nacionales (cuyas demandas no fueron contrarrestadas, a la vez, por una fuerte idea de Estado) ha tenido, sin embargo, su correspondiente opuesto dialéctico de semejante intensidad; este opuesto no es otro que la acumulación de demandas descentralizadoras continuamente insatisfechas. En consecuencia, la grave intensidad de las actuales demandas centrífugas de poder hace casi imposible su satisfacción.

<sup>59</sup> Cfr. MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel, “La Constitución de 1978 en la Historia del constitucionalismo español”, cit. pág. 16.

Artículo Remedio Sánchez Ferriz y Lorenzo Cotino Hueso "La Constitución de 1978, punto de inflexión en el constitucionalismo español", en *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978*, INAP, Madrid, 1998

libertades es uno más de los argumentos que sitúa a nuestra Constitución en la línea de las Constituciones de 1812, 1869 y 1931<sup>60</sup>. Tales afirmaciones bien merecen alguna reflexión.

No cabe dudar que aquellos textos resultaron importantes pasos en favor de la libertad e igualdad e hicieron mella en nuestra historia constitucional; en este sentido bien pueden situarse al lado de la presente ley de leyes. Ahora bien, una vez más, nuestra actual norma básica se distancia de aquellos textos en punto a su efectividad, nunca alcanzada por la Constitución de 1931, impensable al momento de la Constitución de 1969 y ni siquiera soñada en nuestros albores liberales. Claro está que eran otros tiempos. No obstante, la vigente norma suprema dio un inteligente y decidido paso en favor de la libertad, pero, a diferencia de aquéllas, los constituyentes de 1978 fueron conscientes del marco en el que la Constitución había de hacerse efectiva.

Ello la sitúa, desde la perspectiva de los planteamientos prácticos, más cerca de Constituciones conservadoras como las de 1845 y, en especial, la de 1876. Tal proximidad, claro está, no supone en modo alguno afirmar el conservadurismo de la actual ley fundamental, sino que pretende subrayarse ahora la similitud de métodos, de lenguaje político (y de autojustificaciones ante aparentes contradicciones que hubo que llevar a cabo para acercar posiciones), lo que sólo era posible con los métodos de la transacción, de la moderación y templanza, especialmente a la hora de su elaboración. Nuestra Constitución participó en este aspecto del pragmatismo de nuestras constituciones moderadas aunque con el objeto de llevar a la sociedad española a un efectivo progreso<sup>61</sup>.

Si se repasa nuestra historia constitucional por lo que hace referencia a los derechos y libertades<sup>62</sup>, cabe reseñar que la referida "lengua de los derechos" sólo se importó de forma tardía a España<sup>63</sup>. Resulta, no obstante, destacable la recepción de los derechos en su versión más liberal y burguesa, aunque de forma asistemática, por la Constitución de 1812. En la misma se advierte su reconocimiento del principio de libertad<sup>64</sup>. Asimismo, no puede

<sup>60</sup> Así, por TOMAS y VALIENTE, Francisco, en "La Constitución de 1978 y la historia... cit. págs. 144-145 y de forma amplia, este autor en "Los derechos fundamentales en la historia del constitucionalismo español", cit.

<sup>61</sup> Fue por ello por lo que la ley de leyes vigente había de separarse de la negativa memoria histórica de los españoles tras los sucesivos fracasos democráticos. Para evitar cierto pesimismo había, incluso, que rehuir de nuestro pasado constitucional. Es por ello por lo que "La Constitución de 1978 no aporta por lo demás grandes novedades constitucionales ni suscita entusiasmo o aversiones tan graves y rotundos como los que despertaron las Constituciones programáticas de 1812, 1869 ó 1931, ello debido al propio consenso". Cfr. GONZÁLEZ CASANOVA, José A., *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*, cit., pág. 15, donde se señala también que "El fracaso de los sucesivos intentos democratizadores (1869, 1873, 1917 y 1931) ha hecho muy difícil que la memoria histórica de los españoles no se muestre harto pesimista sobre la viabilidad de un efectivo régimen constitucional democrático."

<sup>62</sup> En este sentido, SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio, *Estudio sobre las libertades*, (2ª Ed.), Tirant lo Blanch, Valencia, 1995, página 117, señala que "La introducción de la técnica de las declaraciones de derechos es tardía en España y sólo parece cuando ya se ha consolidado la tendencia, manifestada en Europa, en el sentido de que los mismos formen parte de la Constitución sólo en 1837, con la promulgación de la primera Constitución isabelina de aquel año, podemos encontrar una tabla de "derechos de los españoles".)

<sup>63</sup> Es la Constitución de 1837 la primera que contiene una tabla de derechos y libertades, aunque tímida, en su título primero. La práctica iniciada con la Constitución de 1837 se consolidó ya en los textos posteriores, como lo hizo en la propia Constitución de 1845, si bien con un talante más moderado. Ahora bien, como recuerda Nieto con rotundidad respecto de esta etapa, los derechos y libertades "nunca fueron respetados". NIETO, Alejandro, *Los primeros pasos del Estado constitucional*. cit., en la página 67, en relación con el tema señala que "Conviene tener en cuenta, no obstante, que el reconocimiento formal no equivale a respeto real y forzoso es reconocer que aquel Estado constitucional se detuvo a medio camino, puesto que estos derechos fundamentales *nunca* fueron respetados. Porque independientemente de sus formulaciones legales, de hecho fueron permanentemente desconocidos por los gobiernos, por el aparato político y por las fuerzas armadas sin que llegase a operar el remedio protector de los jueces y tribunales."

<sup>64</sup> En el texto fundamental se contienen preceptos que recogen los más importantes derechos que la época revolucionaria ha ido consolidando, así, en el artículo 4 -protección general de los derechos-, artículo 287 -libertad personal-, artículo 303 -interdicción del tormento-, artículo 306 -inviolabilidad del domicilio-, artículo 373 -representación-, artículo 371 -libertad de expresión-; así como derechos de sufragio en los artículos 328, 330, 313 y 27.

Artículo Remedio Sánchez Ferriz y Lorenzo Cotino Hueso "La Constitución de 1978, punto de inflexión en el constitucionalismo español", en *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978*, INAP, Madrid, 1998 olvidarse la recepción del principio de igualdad en su articulado<sup>65</sup>. Todo ello, habría que enmarcarlo en el contexto de una Constitución de fuerte carácter ético (lo que claramente se aprecia en sus artículos 13 y 6)<sup>66</sup>.

Entre nosotros, como advierte García de Enterría respecto del inicio del constitucionalismo español, hubo juristas que sí perciben el cambio y que son capaces de influir en textos completos, pero faltó la convicción de la propia burguesía (no desarrollada y activa como en los países vecinos). La apropiación del propio fenómeno constitucional como instrumento de limitación del cambio<sup>67</sup> y el retraso de una economía que cuando florece se halla en manos extranjeras<sup>68</sup>, junto a las divisiones y dificultades de un movimiento obrero muy localizado en los pocos centros industriales, tal vez ayuden a comprender la falta de consolidación de una cultura popular reivindicativa de los derechos<sup>69</sup>.

La Constitución de 1869 sí contiene una generosa concepción de los "derechos fundamentales" y las "libertades públicas"<sup>70</sup>. Su tabla de derechos fue mucho más larga y completa que la contenida en textos anteriores, siendo de destacar la expresa constitucionalización de su carácter abierto<sup>71</sup> y el carácter ilegislable de los derechos<sup>72</sup>. Ahora bien, "pese a la brillantez del texto revolucionario quedó absolutamente deslucido por su cortísima vigencia, pues las circunstancias políticas del Sexenio no proporcionaron la más mínima ocasión para contrastar las posibilidades reales de tan decidida apuesta por la libertad y por la normatividad constitucional"<sup>73</sup>.

<sup>65</sup>Este principio se proyecta en diversas normas concretas así como en el Discurso Preliminar de la Constitución gaditana. Quedó básicamente traducido en la unidad de fuero y unidad de códigos -artículos 248 y 258-, así como en el reconocimiento de la igualdad en la contribución a las cargas del Estado (artículos 8 y 339).

<sup>66</sup>Cabe recordar que el artículo 13 prescribía que "el objeto del Gobierno es la felicidad de la Nación puesto que el fin de toda sociedad política no es otro que el bienestar de los individuos que la componen". Por otro lado, el artículo 6, imponía a todos los españoles el deber de "ser justos y benéficos".

<sup>67</sup>DE CABO, Carlos, *Sobre la función histórica del constitucionalismo y sus posibles transformaciones*, Universidad de Salamanca, Salamanca, 1978.

<sup>68</sup>Al respecto, por todos, TÉMINE, Émile, BRODER, Albert y CHASTAGNARET, Gérard, *Historia de la España contemporánea ... cit.*, ver capítulos III (73 y ss.) y IV (111 y ss.)

<sup>69</sup>Mas, sobretudo a ello contribuyen los opuestos planteamientos de dos Españas tan diferentes: la más extendida, rural, atrasada y dominada por el caciquismo, frente a la industrial, activa, conflictiva y, además, bien localizada en las dos regiones más desarrolladas. Mientras en Europa se consolida progresivamente la lengua de los derechos, en España ésta no es sino motivo de puntuales enfrentamientos que, a lo sumo, llevan a la redacción de textos tan brillantes como efímeros, pues ninguno de ellos dan solución a las exigencias de las regiones más avanzadas ni, por sí solo, logra de repente, salvar el retraso de la mayor parte de España.

Nuestras Constituciones moderadas "o pasaron como sobre ascuas por encima de tales derechos, como hicieron las del 37 y el 45, o los trataron con algo más de detenimiento (Constitución de 1876)", empleando en todo caso, soluciones de remisión a la ley para desvirtuar la normatividad de los derechos y libertades. Así, TOMAS y VALIENTE, Francisco, "Los derechos fundamentales en la historia del constitucionalismo español", cit. en concreto, pág. 166.

<sup>70</sup>TOMAS y VALIENTE, Francisco, "Los derechos fundamentales en la historia del constitucionalismo español", cit. en concreto, pág. 170, recuerda que por primera vez en nuestro constitucionalismo aparecieron en el proceso constituyente de 1868-1869 expresiones como "libertades públicas" o "derechos fundamentales". También, SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio "Derechos y libertades en el último tercio del Siglo XIX español", en *Estudios de Historia, Política y Derecho en homenaje a Joaquín Tomás Villarroya*, ", en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 9/10, 1994-1995, páginas 265-303.

<sup>71</sup>El artículo 29 de la Constitución de 1869 decía así: "La enumeración de los derechos consignados en este título no implica la prohibición de cualquiera otro no consignado expresamente")

<sup>72</sup>Así lo disponía el artículo 22: "No se establecerá ni por leyes ni por las autoridades disposición alguna preventiva que se refiere al ejercicio de los derechos definidos en este Título".

<sup>73</sup>De nuevo, las celebraciones libertarias quedarían bien distantes de la viabilidad política; no intentar un mínimo pacto de los poderes reales vigentes en aquel momento deslucía el esplendor de Cartas como la de 1869 que, si bien forjaban pequeños pasos en el acercamiento al Estado constitucional, suscitaban a la postre reacciones contrarias de quienes comandaban hegemoníicamente el poder el siglo pasado. SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio, "Derechos y libertades en el último tercio del Siglo XIX"... cit. pág. 266.

Artículo Remedio Sánchez Ferriz y Lorenzo Cotino Hueso "La Constitución de 1978, punto de inflexión en el constitucionalismo español", en *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978*, INAP, Madrid, 1998

Frente a la anterior Constitución de 1869, de escasa viabilidad en aquellas alturas de la centuria, destaca el texto de mayor vigencia de toda nuestra historia constitucional, la Constitución de 1876. Pese a su acusado conservadurismo, hay que subrayar la flexibilidad (sino es ambigüedad) de su lenguaje. Tal nota permitió, a la postre, una mayor aunque lenta progresión jurídico-práctica de los derechos y libertades<sup>74</sup> (siempre, claro está, en los tan relativos términos de eficacia y realidad constitucional del siglo pasado)<sup>75</sup>.

Ya en la presente centuria, la Constitución de 1931 reconoció la más amplia tabla de derechos de nuestra historia hasta aquel entonces y, por primera vez en España, los derechos sociales, constituyendo un hito que superó al de 1869, culminando una historia constitucional de los derechos, un sistema que como recuerdan Solé Tura y Aja "nunca funcionó"<sup>76</sup>.

Ante esta innegable realidad, no cabe, pues, extrañarse de que en nuestro proceso constituyente se optase por no acudir a anteriores textos como referentes de la actual regulación básica de los derechos y libertades. Así, al pretenderse que la Constitución llegase realmente a la calle y que no se limitase a dar nombre a la misma, aún a costa de no ser fieles a un turbio pasado constitucional, se eludía tender lazos a unos textos que no sirvieron para canalizar una convivencia pacífica y en libertad.

#### IV. QUÉ HAY EN ESENCIA DEL CONSTITUCIONALISMO HISTÓRICO ESPAÑOL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

Entre los aspectos hasta ahora mencionados no se han aludido a materias básicas a la hora de analizar la configuración del Estado constitucional. Sin embargo, para ubicar nuestra Constitución vigente en nuestro contexto histórico procede aún introducir dos consideraciones de carácter general que estimamos esenciales. Se trata, en primer lugar, de advertir que nuestro régimen presente ha podido heredar cierta languidez o debilidad de la idea de Estado que ha presidido nuestra historia constitucional. En segundo lugar, se ha de subrayar lo que –por fortuna– no heredó nuestra actual ley de leyes de nuestro constitucionalismo más progresista: la tradicional falta de acuerdo entre aquéllos de los que se hacía depender, a la postre, la viabilidad real de la norma suprema. Una y otra idea pueden ayudarnos a seguir valiosas enseñanzas que nuestro constitucionalismo histórico aún puede ofrecernos.

##### A) La endeblez crónica de la idea del Estado en España<sup>77</sup>, todavía presente en nuestro sistema constitucional

<sup>74</sup> Como recuerda FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, *Las constituciones históricas españolas*, cit. pág. 385 "las ambivalencias del texto constitucional que le iban a permitir –al menos en el primer cuarto de siglo de vigencia– una gran capacidad de adaptación a las diferentes coyunturas históricas posibilitarían, en orden a los derechos libertades, una legislación que en la primera etapa canovista sería sustancialmente restrictiva, en tanto que, más adelante, durante el gobierno de los liberales de Sagasta, se desarrollaría una legislación que, como Jover pone de relieve, vendrá a instalarse en el surco abierto por los legisladores del Sexenio".

<sup>75</sup> Y es que como veremos más adelante, sólo los textos que han gozado del soporte de las fuerzas dominantes en el sistema político de cada momento fueron los que resultaron cauces útiles para la estabilidad constitucional en España. Tal durabilidad ha sido la única vía para dar definitivos pasos adelante, de mayor o menor calado, en el continuo afán de la sociedad de limitar el poder a través del reconocimiento de mayores cotas de libertad.

<sup>76</sup> Cfr. SOLÉ TURA, Jordi y AJA, Eliseo, *Constituciones y períodos constituyentes...* cit., pág. 134. Además, por primera vez el sistema instituido por la Constitución de 1931, comenzó a contar con una legitimidad democrática suficiente, de la que se había carecido hasta entonces. Así lo recuerdan estos autores (pág. 124) quienes señalan que el cuerpo electoral fue sólo significativo verdaderamente en la Segunda República, donde al reconocerse por primera vez el sufragio universal (masculino y femenino) se pudo llegar a la significativa representación de un 55% de la población.

<sup>77</sup> Bartolomé Clavero afirma que "la constitución de España se debe a las constituciones", en tanto que antes de los tiempos constitucionales España no era un país instituido, de ahí que considere este autor que la historia constitucional española supone un "largo proceso constituyente", todas las constituciones y sus periodos

Artículo Remedio Sánchez Ferriz y Lorenzo Cotino Hueso "La Constitución de 1978, punto de inflexión en el constitucionalismo español", en *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978*, INAP, Madrid, 1998

Tal y como señalan Solé Tura y Aja, "la construcción del sistema de aparatos e instituciones que denominamos Estado español contemporáneo se hizo fundamentalmente durante el período de vigencia de dos Constituciones: la de 1845 y la de 1876"<sup>78</sup>. No obstante, este proceso constituyente quedó marcado por diversos factores propios en nuestro país, pues como recuerda De Esteban<sup>79</sup>, España se diferencia de otros países europeos por ser una entidad nacional muy compleja, la unidad prontamente conseguida no significó como en Francia, homogeneidad; los hechos regionales se habían mantenido vivos, pese a la Nueva Planta.

Jiménez Asensio, analizando la historia constitucional llega a preguntarse si España era un Estado débil o un país sin Estado, en este sentido señala que "El Estado español del siglo XIX –como reconocía Juan Pablo Fusi-, fue un Estado débil, pobre e ineficiente; lo que en parte explica –a juicio de este autor- dos cosas a) la debilidad del nacionalismo español como fuerza de cohesión social; y b) la apropiación de funciones del Estado por el caciquismo y las oligarquías locales."<sup>80</sup>

España, como se señaló en su momento, no quedó al margen del proceso político europeo. De ahí que no pueda sorprender que en el siglo pasado se generasen las estructuras del Estado español, ni que las mismas se fortaleciesen en la presente centuria, en razón de la superación del Estado liberal y del rígido centralismo de la dictadura. Ahora bien, en el resto del entorno continental la noción del Estado no se pone en duda, y si ello sucede es sólo en relación con el proceso de integración europeo. Sin embargo, en España este proceso de constitución, construcción y consolidación del Estado no ha superado la carencia de una sólida idea estatal. Ello puede apreciarse en nuestra actual Constitución en la que se eludió afrontar la forma del Estado (señalando como tal la Monarquía parlamentaria en el artículo 1. 3º CE) y esta carencia se advierte, con diáfana claridad en la propia realidad social y política actual. Es deseable que la posible reapertura de un debate constituyente afronte, por fin, esta endeblez crónica de nuestro pasado y presente constitucional. El actual grado de consolidación democrática y el mencionado proceso de integración europea nos sitúan ante un positivo marco para ello, distantes ya de antiguos y convulsivos escenarios.

## **B) Una quiebra respecto de las efímeras constituciones progresistas: el carácter transaccional de nuestra Constitución de 1978**

El texto de 1978 rompe decididamente con la generalizada tradición de nuestro constitucionalismo progresista: desconoció la necesidad de generar un texto que representase un pacto entre quienes se hacía depender, a la postre, la viabilidad real de la norma suprema.

Cabe advertir que no se trata ahora directamente de hacer referencia al grado de legitimidad democrática, ausente en toda nuestra historia constitucional (a excepción de la Constitución de 1931). Se hace referencia a la necesidad de que el régimen político que se pretende instituir con la aprobación de una ley fundamental tenga alguna posibilidad de éxito.

---

han supuesto la gestación y el establecimiento de España. Una estructura nacional ahora existe. No se debe enteramente a Constituciones, pero es entera consecuencia suya." Cfr. CLAVERO, Bartolomé, *Manual de historia constitucional de España*, Alianza Universidad, Madrid, 1989, al respecto, pág. 233. Añade asimismo, pág. 234 que tal estructura generada desde los inicios del constitucionalismo española fue el soporte que sirvió para articular el nada constitucional régimen del general Franco. En sus propias palabras, "No tuvo que subvertirse todo el ordenamiento establecido mediante constituciones para la función de un régimen nada constitucional."

<sup>78</sup> SOLÉ TURA, Jordi y AJA, Eliseo, *Constituciones y períodos constituyentes...* cit. pág. 132.

<sup>79</sup> Cfr. DE ESTEBAN, Jorge, *Las Constituciones de España*, cit. pág. 24 y ss.

<sup>80</sup> Cfr. Jiménez Asensio, cita de la página 24, correspondiente al epígrafe, "¿Un Estado débil o un país sin Estado?", págs. 24-27.

Artículo Remedio Sánchez Ferriz y Lorenzo Cotino Hueso "La Constitución de 1978, punto de inflexión en el constitucionalismo español", en Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978, INAP, Madrid, 1998

Y para ello resulta imprescindible que quienes ostentan la hegemonía política de cada momento se sientan involucrados en la necesidad del cambio.

Las tópicas afirmaciones del arraigo social, que compartimos, han sido siempre interpretadas en clave popular si no de populismo. Y ello lleva a la posibilidad de reconocer en nuestro constitucionalismo histórico dos corrientes, ambas válidas, de aportaciones que *tácitamente* se introducen en la Constitución de 1. 978. No deja de ser cierto que la historia conservadora ha desconocido el interés de las aportaciones *revolucionarias* cuando no las ha demonizado, asimilándolas al desorden y la algarada que todo Estado bien ordenado debe rehuir y evitar. Pero no es menos parcial e incompleta la impresión que se obtiene de la literatura pretendidamente (o entusiásticamente) progresista; y es que, si ésta es lícita y encomiable desde la perspectiva de las formulaciones y aspiraciones políticas, ignora la propia naturaleza del Derecho y sus funciones y, por ende, impide el planteamiento de la cuestión esencial de la que debe partir toda consideración sobre la significación de una Constitución, a saber: ¿se espera de la Constitución que sea Derecho vivo, aplicable y de obligada exigencia o, simplemente, se busca un mito popular capaz de generar "entusiasmo" constitucional a partir de utópicas y encendidas promesas?

El primer planteamiento es el único posible en una Constitución normativa y por ello sorprende que las lecturas históricas de nuestro constitucionalismo se sigan realizando desde los simples textos y desde el marco social más o menos *encendido* en que se elaboraron y promulgaron. Así, desde tan simple y aparente consideración, es lógica la clasificación de nuestros textos históricos: hay unos más "populares" (1812, 1868, 1931) y otros son moderantistas o reaccionarios (1837, 1848, 1876)<sup>81</sup>. Desde esta perspectiva, a la vista de la culminación de nuestro accidentado y *avatareado* constitucionalismo popular, felizmente logrado con la vigente Constitución de 1. 978, parece inevitable alinear esta última experiencia constitucional en esa *serie* democrática de constituciones españolas. Sin embargo, ello supone ignorar, despreciar y vituperar otras experiencias constitucionales mucho más duraderas (éste es su único valor, si lo es). Así se hace y así debe aceptarse y elogiarse mientras el punto de mira no sea otro que el de una realidad social-popular nunca atendida por las clases dominantes que tradicionalmente han ocupado el poder en nuestro país.

Nadie pone en duda la sinceridad de los cambios introducidos en Cádiz (de ahí la propia mitología generada dentro y fuera de España). Lo mismo cabría decir de la Constitución de 1869 y de la de 1931. Ahora bien, llama la atención que tales textos sigan manteniéndose como mitos a los que hay que tender, cuando, de otra parte, no se ahonda en las razones de su efímera vigencia ni de los conflictos sociales y políticos que, si bien tales constituciones no provocaron, no cabe duda que no supieron evitar ni paliar.

Bajo esta comprensión, hay ya un primer indicio que nos desvela que la vigente ley fundamental no puede identificarse con aquéllos textos progresistas con tanta rotundidad. No en vano se ha celebrado ya el vigésimo aniversario de la misma. Así pues, sin negar el criterio distintivo de constituciones que vienen a continuar el liberalismo radical de Cádiz, frente a las "moderantistas" conservadoras de 1837, 1845 y 1876, a nuestro juicio parece más adecuado acudir a la triple clasificación realizada por Martínez Cuadrado de los textos de nuestro constitucionalismo histórico.

Este autor distingue, de una parte, las constituciones programáticas (la de 1812, la de 1869 y la republicana de 1931), "ensayos constitucionales que proyectaron actualizar, dinamizar y modernizar la sociedad al mismo tiempo que variaban en profundidad el sistema de poderes públicos del Estado."<sup>82</sup> No cabe duda que la actual Constitución comparte tales

<sup>81</sup> Al respecto véase la posición de Tomás y Valiente expresada en la nota a pie nº 11 y el texto que la acompaña.

<sup>82</sup> Cfr. MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel, "La Constitución de 1978 en la Historia del constitucionalismo español", cit. pág. 8

Artículo Remedio Sánchez Ferriz y Lorenzo Cotino Hueso "La Constitución de 1978, punto de inflexión en el constitucionalismo español", en *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978*, INAP, Madrid, 1998 *propósitos* esenciales que tenían dichas constituciones programáticas, *sin embargo, en modo alguno siguió los medios* por los que aquéllas pretendieron su normatividad.

No en vano, aquellas Constituciones no pasaron del papel y del mero simbolismo, con la excepción de la Constitución de 1931, y en todo caso, se demostraron inefectivas vías de racionalización de la vida política en favor de la libertad. Como recuerdan Solé Tura y Aja, "Democratizar los aparatos y las instituciones del Estado no es cosa de un día, sino obra de todo un período histórico."<sup>83</sup> Así, intentar acortar este periodo a golpe de Constitución programática no sólo resultaba un medio poco expeditivo, sino que con ello se provocaba la reacción y el enfrentamiento por parte de quienes ostentaban la hegemonía política, retrasando, incluso, el posible desarrollo constitucional democrático. Tras la dictadura franquista, la Constitución de 1978 no siguió el ejemplo de estos textos de tendencia liberal radical, solución que permitió que se hayan conmemorado las dos décadas de vigencia normativa.

Martínez Cuadrado, por otra parte, distingue otro grupo de textos constitucionales históricos, los "*actos o transacciones* de amplia convergencia doctrinal y política expresados en un texto constitucional". Destaca entre estos las "*Constituciones pactadas* de 1837 y 1876. La constitución de 1978 [añade] pertenece igualmente a esta corriente."<sup>84</sup> Resulta éste, a nuestro juicio, un adecuado criterio de ubicación del texto fundamental en vigor en nuestro recorrido constitucional.

La Constitución de 1837 recogía, aunque en su Preámbulo, el principio de Soberanía nacional, así como una tabla de derechos y libertades; parecía pues, una Constitución relativamente progresista que presuponía el acuerdo con la Monarquía, que aceptaba una relativa limitación. Sin embargo, no se trató de un texto progresista, sino que ocultaba un pacto que iba mucho más allá<sup>85</sup>: se trataba de la concurrencia de intereses de la burguesía con la aristocracia. La burguesía cambiaba su anterior estrategia y rol progresistas para conservar la propiedad a la que había accedido<sup>86</sup>. Esta transacción, en apariencia progresista y de breve duración externa (hasta 1845) ni más ni menos que generó aquella *única Constitución* que duró casi un siglo, de la que se habló a la hora de negar el verdadero carácter pendular de nuestro constitucionalismo<sup>87</sup>.

Con mayor claridad se aprecia la relativa estabilidad que se obtuvo con la Constitución de 1876. De todos es conocida la habilidad de Cánovas en la generación de aquel texto<sup>88</sup>, que supuso una renovación de aquel pacto burguesía-oligarquía ante las presiones de los excluidos, que no eran otros que las clases populares y las demandas regionales. Quienes

<sup>83</sup> Cfr. SOLÉ TURA, Jordi y AJA, Eliseo, *Constituciones y períodos constituyentes...* cit., pág. 5.

<sup>84</sup> Cfr. MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel, "La Constitución de 1978 en la Historia del constitucionalismo español", cit. pág. 8

<sup>85</sup> En este sentido, por TOMAS y VALIENTE, Francisco, en "La Constitución de 1978 y la historia... cit. págs. 139-140, en relación a las constituciones moderantistas señala que "El pacto social entre esas fuerzas fue el auténtico pacto constituyente de aquel momento, mucho más profundo que el llamado "pacto con la Corona".

<sup>86</sup> PEÑA GONZÁLEZ, José, *Historia Política del Constitucionalismo Español*, cit., en las páginas 123-124, señala que "la constitución de 1837 supuso "un cambio de estrategia que adopta la burguesía a la vista de los acontecimientos. Hay que cambiar de táctica. Ahora lo que procede es un pacto con la aristocracia [...] Como dice Pérez Garzón "las Cortes de 1837 sancionaron no un pacto sino una confluencia objetiva de intereses" [...] Como trasfondo del pacto, la pérdida paulatina del poder político por parte del partido progresista y el predominio de los moderados. Este resultado, por otra parte, era lógico [...] Progresista para adquirir la propiedad, [la burguesía] se verá obligada a transformarse en moderada para conservarla, lo que conlleva su abandono del progresismo... Sea consuma así la tradición de la burguesía que pasara de "revolucionaria" a "conservadora".

<sup>87</sup> Véase lo afirmado en la nota a pie nº 29 y el texto que la acompaña.

<sup>88</sup> Al respecto, entre otros, SÁNCHEZ FERRÍZ, Remedio, "Génesis del Proyecto Constitucional: la Comisión de los Notables", en *Revista de Derecho Político*, nº 8, 1981, monográfico sobre "El sistema político de la Restauración", págs. 33-54. Puede verse, también, "Cánovas y la Constitución de 1876", en *Revista de Estudios Políticos*, nº 101 (Nueva época), julio-septiembre de 1998, págs. 9-44.

Artículo Remedio Sánchez Ferriz y Lorenzo Cotino Hueso "La Constitución de 1978, punto de inflexión en el constitucionalismo español", en *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978*, INAP, Madrid, 1998

tenían las riendas del poder en aquellos momentos acabaron aprobando un texto que resultó cauce jurídico institucional durante varias décadas. La Constitución de 1876 supuso un claro punto de inflexión en el proceso histórico con relación a la inestabilidad. A ello contribuyó, de forma indubitable, su carácter transaccional.

Ahora bien, no fue ni mucho menos un pacto completo, ni la Constitución canovista produjo, en modo alguno, una estabilidad como la actual. No en vano, siguiendo precisamente nuestra línea argumental y como se ha adelantado, la proyección práctica del texto de 1876 marginó políticamente a la inmensa mayoría de la población<sup>89</sup>, así como excluyó las demandas territoriales del ruedo político oficial. De ahí que la Restauración supusiese un periodo de estabilidad relativamente artificial, un régimen que acabó ahogado por los propios excluidos del pacto que la originó.

Ello nos lleva a afirmar que *a la hora de generarse la Constitución vigente resultaba una verdadera necesidad histórica alcanzar el más amplio acuerdo a través de inagotables esfuerzos de consenso y transacción*. En efecto, a diferencia de la mayor parte de nuestros textos constitucionales previos y, en especial de los de carácter liberal radical, nuestra actual norma fundamental tuvo bien presente la necesidad de conjuntar las voluntades de la práctica totalidad de los poderes dominantes en su periodo histórico, requisito que la experiencia constitucional previa mostró ser imprescindible (sin perjuicio, además, de la conjunción de intereses que en los años setenta confluyen en la homologación con Europa). Y es así como sucedió.

Cualesquiera sean las preferencias ideológicas o las acepciones doctrinales no suele dudarse que la labor constituyente (como de toda la transición) fue fruto de la participación de todos los grupos políticos y sociales significativos. De la transición solemos destacar siempre, tanto como sus logros, los métodos utilizados por lo que de atracción de todas las fuerzas políticas tuvieron; el pacto, la transacción y el respeto de la diversidad de posiciones son sus más destacadas notas. Lo mismo cabe decir de la amplitud con que la Constitución protege todos los pluralismos (religioso, ideológico, territorial, lingüístico, etc.) a lo largo y ancho de su texto rebasando así las solas manifestaciones del pluralismo que, en forma de derechos y libertades reconocidos y protegidos hallamos en el Título I<sup>90</sup>.

Se coincide, de este modo, con Cavero cuando señala que "Resultaría difícilmente comprensible para quienes se proponen abordar el estudio de la C. E de 1978, entender los esfuerzos de consenso realizados durante el período constituyente y los frutos transaccionales del mismo, si se desconoce la inestabilidad constitucional que existió en España, desde la Constitución de 1812, hasta la situación plena de incógnitas que se produce al fallecimiento del general Franco en noviembre de 1975."<sup>91</sup>

<sup>89</sup> En esta dirección SOLÉ TURA, Jordi y AJA, Eliseo, *Constituciones y períodos constituyentes...* cit., pág. 124 recuerdan que hasta 1931, "los aparatos y las instituciones del Estado español contemporáneo han sido forjadas históricamente bajo la dirección exclusiva de una minoría ínfima y cerrada. La inmensa mayoría de la población española y, muy especialmente, la gran masa de los trabajadores del campo y de la ciudad, no han podido tener ningún papel en la forja de dichas instituciones." Por lo cual, pág. 135, "en la medida que las constituciones conservadoras excluían de la vida constitucional a las fuerzas democráticas carecieron de un consenso amplio."

<sup>90</sup> Todo ello sin perjuicio de que, las particulares circunstancias y el origen de la transición aconsejaron destacar entonces, en el mismo art. 1. 1, el pluralismo político con vistas a fortalecer o compensar la situación de los partidos políticos en ciernes en aquel momento, e inciertos ante su propio futuro. Estas consideraciones se siguen, entre otros en SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio, *Il processo culturale e politico di formazione della Costituzione Spagnola del 1978*, en *Actas del Congreso Culture e costituzioni*, Teramo, octubre de 1997, en prensa.

<sup>91</sup> Cfr. CAVERO LATAILLADE, Íñigo y ZAMORA RODRÍGUEZ, Tomás, *Constitucionalismo Histórico de España*, cit. pág. 15. En la página 16 prosigue en esta idea:

"La necesidad de intentar un acuerdo amplio, reflejado en el articulado constitucional, en cuanto a la distribución territorial del poder; a las relaciones interórganos; a la forma política de Estado; a la superación de las diferencias religiosas que incidieron en el pasado; al sistema de libertades y unas eficaces garantías; al

Artículo Remedio Sánchez Ferriz y Lorenzo Cotino Hueso "La Constitución de 1978, punto de inflexión en el constitucionalismo español", en *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978*, INAP, Madrid, 1998

Y es que, en palabras de Martínez Cuadrado, "Tal transacción política es, no solamente una transacción histórica concreta del año 1978 [... sino que] se trata en realidad de una aceptación y puesta al día de tradiciones políticas y jurídicas del pasado, reflejo de otras luchas de anteriores generaciones que se han sucedido desde 1808 para llegar a un régimen político capaz de mantener e innovar el *justo medio*"<sup>92</sup>. En consecuencia, cabe concluir con este autor que "el texto constitucional finalmente adoptado lo fue en virtud de un pacto parlamentario reflejo de las fuerzas políticas que a su vez representaban, por mayoría cualificada, el arco real del país."<sup>93</sup> Lo contrario, al margen de suponer una quiebra del principio democrático –lo que, como se ha advertido, era cuestión que ahora no se abordaría si no fuera dar la espalda a nuestra experiencia constitucional que, en negativo, tanto representaba.

Estas consideraciones respecto de lo que es ya historia bien valen para el presente; un presente que, como es sabido, supone una verdadera *prueba de fuego* para el sostenimiento social y normativo de nuestro actual sistema constitucional. Resulta incluso posible que, en la actualidad, se padezcan las disfunciones originadas por la exclusión<sup>94</sup> (o quizá mejor autoexclusión) del nacionalismo vasco del consenso con que se engendró nuestra ley básica. *Toda reforma, revisión o reinterpretación de la norma suprema, en la dirección que sea, deberá contar con un amplio acuerdo político y aceptación social*. No puede permitirse que los constituyentes traicionen al pueblo, como lo hicieron en el siglo pasado, lo que trajo secuelas incalculables. No puede permitirse que se adopten medidas, de uno u otro signo, que se distancien de la realidad imperante, a riesgo de un nuevo socavamiento del aún escaso sentimiento constitucional.

### **C) Conclusiones respecto del peso de nuestro constitucionalismo histórico en la vigente ley fundamental**

Las constituyentes rehuyeron conscientemente prestar a la tradición constitucional más atención que la de pura necesidad por varias razones. En primer lugar, por no ser necesario. No en vano se recurrió al Derecho comparado más avanzado sin perjuicio de que, a través del él, se acogiesen instituciones en las que históricamente habíamos influido en su momento (tal es el caso del sistema regional italiano)

En segundo lugar, las constituciones históricas, sobre ser producto de épocas socialmente tan lejanas, tenían una significación muy marcada desde la perspectiva ideológica y ello es justamente lo que había de evitarse si se deseaba lograr una Constitución duradera y funcional.

En tercer lugar, si la Constitución del 78 ha logrado el asenso generalizado y ser hasta ahora un amplio marco para la resolución de los problemas de los últimos años del siglo es por que, a nuestro juicio, ha logrado lo que no lograron las simbólicas constituciones progresistas (1812, 1868, 1931) pero partiendo de planteamientos métodos y talante políticos opuestos a los que utilizó nuestro constitucionalismo revolucionario histórico, recurriendo al

---

modelo de orden económico-social y a nuevos órganos capaces de garantizar que el ordenamiento jurídico mantuviera permanente congruencia con los valores y principios constitucionales, sólo puede comprenderse, conociendo, en sus rasgos sustanciales, el fracaso de nuestra historia constitucional, y el contexto político y social que lo acompañó, con cuatro guerras civiles y con numerosos pronunciamientos militares de distinta intensidad. "

<sup>92</sup> Cfr. MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel, "La Constitución de 1978 en la Historia del constitucionalismo español", cit. pág. 11. Haciendo clara referencia al eslogan del liberalismo doctrinario.

<sup>93</sup> Cfr. MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel, *ibidem*, pág. 9. En las págs. 13 y ss. insiste, con datos, en esta idea de que la actual ley de leyes contó con la representación más amplia de toda la historia constitucional.

<sup>94</sup> A juicio de MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel, *ibidem* pág. 9, "Incluso ciertas excepciones a este principio –como la cuestión regional vasca–, lo fueron sobre cuestiones menos sustantivas".

Artículo Remedio Sánchez Ferriz y Lorenzo Cotino Hueso "La Constitución de 1978, punto de inflexión en el constitucionalismo español", en Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978, INAP, Madrid, 1998

uso de fórmulas más propias de los textos históricos moderantistas (en particular, la Constitución de 1876). Se diría más, los primeros pasos de la transición no se caracterizan por grandes desafíos ni de unos ni de otros sino, al contrario por el propósito de pacto y la convicción de la necesidad de transigir. ¿Qué es acaso, nuestro texto vigente sino una suma de transacciones, acuerdos y, donde no fueron posibles, dilaciones?

## V. LA CONSTITUCIÓN DE 1978 EN EL CONTEXTO HISTÓRICO DE NUESTRO ENTORNO EUROPEO

### A) La falta de originalidad, carácter constante de nuestro constitucionalismo, medio útil de superar el pasado

Tomás Villarroya afirma que la Constitución de 1978 "recoge las líneas esenciales del Derecho constitucional europeo"; nuestro texto quedó "hondamente influido" por los textos italiano, alemán o portugués. Para este autor "La imitación es comprensible por razón del contexto geográfico y político en que España se halla situada; en todo caso por sí sola no es censurable". No obstante, sí repudia que la escasa originalidad viniera motivada por la *pereza* del constituyente; asimismo, critica que se importaran experimentalmente instituciones de dudosa virtualidad en nuestro país (como la moción de censura alemana), por último, reprocha la falta de orden y racionalidad a la hora de importar instituciones y mecanismos, en razón de la oportunidad política o del mero pragmatismo<sup>95</sup>.

No resulta difícil buscar explicaciones a la fuerte influencia del constitucionalismo europeo en la vigente norma suprema. Lo cierto es que, en general, en materia constitucional no existe la plena originalidad<sup>96</sup>; asimismo, tal y como se ha señalado a lo largo del presente estudio, no había de invocarse mas allá de lo necesario nuestro constitucionalismo histórico para no abrir viejas heridas. Por otra parte, no resultaba posible ni querido distanciarse del contexto democrático del viejo continente. La emulación, una vez más tardía y reposada, del constitucionalismo europeo resultaba un aceptable *carta de presentación* ante las Comunidades Europeas, respecto de las que no se ocultaba, incluso constitucionalmente, la vocación de incorporarse (artículo 93 CE). En consecuencia, nuestros constituyentes encontraron su referente en Europa a la hora de elaborar la Constitución de 1978.

Así, resulta curioso que, para eludir las experiencias de la historia constitucional se siguiese otro rasgo típico de aquélla, la ausencia de originalidad de nuestros textos constitucionales. No obstante, en principio, ello traía consecuencias positivas; nuestra Constitución es un producto madurado como lo fueron muchas de nuestras constituciones históricas. El extraordinario retraso de España en incorporarse a la corriente democrática le ha permitido hacerlo con una indudable ventaja desde el punto de vista técnico jurídico. De este modo, ha podido ser recogida por nuestro sistema la prolongada labor de interpretación que los regímenes de nuestro entorno que más directamente influyeron en nuestro texto

<sup>95</sup> Cfr. TOMÁS VILLARROYA, Joaquín, "Proceso constituyente y nueva Constitución. Un análisis crítico", en *Estudios sobre la Constitución española*, Universidad de Valencia, Valencia, 1980, págs. 9-36, citas de la páginas 16 y 17, sobre la escasa originalidad constitucional, págs. 16-18. En esta última concluye este autor que "La Constitución reúne materiales de distinta procedencia sin que parezca existir un criterio de selección; y los mezcla con materiales de nuestras constituciones monárquicas y de la del 31 logrando como resultado una obra mediocre en el fondo y carente de finura en la presentación."

<sup>96</sup> Se sigue básicamente a continuación a VARELA, Santiago, "La Constitución española en el marco del Derecho constitucional comparado", cit.

Este autor, en la pág. 14 afirma que "La originalidad constitucional se produce con escasa frecuencia." a parte de que es un fenómeno muy relativo. "Ni siquiera las constituciones habitualmente consideradas más innovadoras y, en términos jurídicos, revolucionarias, son, en rigor, originales.", así sitúa como ejemplo el continuismo de la tradición constitucional británica en la Constitución de Estados Unidos o de la Constitución francesa del periodo jacobino en el constitucionalismo soviético.

Artículo Remedio Sánchez Ferriz y Lorenzo Cotino Hueso "La Constitución de 1978, punto de inflexión en el constitucionalismo español", en Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978, INAP, Madrid, 1998 fundamental han debido llevar a cabo para depurar conceptos adecuándolos a las nuevas realidades sociales. Nuestra Constitución en este punto no hace sino recoger la experiencia y los avances operados en los países democráticos desde la Segunda Postguerra Mundial.

Igualmente, este fenómeno de introducción del constitucionalismo europeo suponía la "aparente paradoja" de una transición realmente original, institucionalizada a través de una poco original ley de leyes<sup>97</sup>. Sin embargo, ello no suponía una verdadera contradicción: el "imperio del compromiso" regía aquellos momentos como supremo valor político, y en ello sí que fue original nuestro constituyente. La introducción del constitucionalismo continental era consecuencia de la pretensión de continuidad y cambio de nuestra transición política y reflejo de la tantas veces aludida moderación en la elaboración de nuestra norma fundamental. De este modo, como señala Varela, "La recepción ha sido un remedio para la indigencia de materiales propios. Pero ha disfrutado también, de cara a la necesidad de no quebrar la conciliación política, de las ventajas de cierta apariencia de neutralidad"<sup>98</sup>. Para articular aquel compromiso la mejor solución era acudir al marco Europeo.

En el marco jurídico-constitucional de la Europa occidental, la Constitución de 1978, como texto, tiene poco de novedoso en materia, por ejemplo, de derechos y libertades. Toda la originalidad predicable de la actuación política ni concurrió en la configuración jurídica de los derechos ni era necesario ni, probablemente, era conveniente. El fin del franquismo es para España la "ocasión histórica" cara a una (deseada o no) necesaria, imprescindible, homologación con Europa y, en ella, es bien sabido que tanto o más interés que el titular de la soberanía (en términos que legitimidad democrática) lo tenía el capitalismo, la burguesía, la industria y, en última instancia, la economía. Se diría que, esta vez sí, las clases dominantes (o simplemente bien acomodadas) han aprendido la lección y saben nadar con la corriente.

Si, además, consideramos la extraordinaria evolución que desde los años cuarenta han ido sufriendo los derechos y libertades por obra de la legislación y la jurisprudencia (especialmente en la constitucional), perfeccionando sus técnicas de protección, ampliando sus esferas de reconocimiento, saliendo al paso de los nuevos riesgos generados por el avance tecnológico y, sobre todo, impulsados por la ONU y en general por los organismos internacionales occidentales, es forzoso concluir que, el Título I de nuestra Constitución contiene notas extraordinarias de cambio, de progreso y de novedad en nuestro país pero cara al exterior todos sus efectos pueden sintetizarse en la sola idea de homologación. Lo que no es poco, ciertamente, pero sí es una realista visión que tal vez pudiera facilitarnos una aproximación más objetiva y menos ideológica y apasionada al análisis de nuestro pasado histórico y a la relación que con él mantiene la Constitución vigente.

Además, con el ánimo de no seguir un modelo concreto se importaron las técnicas constitucionales de forma heterogénea<sup>99</sup>; la templanza que inspiraba a nuestras

<sup>97</sup> Cfr. VARELA, Santiago, *ibidem* pág. 15.

<sup>98</sup> Cfr. VARELA, Santiago, *ibidem* pág. 16.

<sup>99</sup> Cfr. VARELA, Santiago, *ibidem* págs. 17-18. Así, del sistema alemán se advierte, entre otros, la recepción de la fórmula del Estado social y democrático de derecho (art. 1 CE, y artículos 20 y 28 de Ley Fundamental alemana); las cláusulas relativas a la normatividad constitucional y de los derechos y libertades (arts. 9. 1º y 53 CE y 1. 3º y 19 LFB), así como el eje en el reconocimiento de tales derechos, la dignidad (art. 10. 1º CE y 1. 1º LFB). También se aprecia notable paralelismo respecto de la división de poderes, en concreto respecto de las relaciones Parlamento- Gobierno, por cuanto a la designación del Presidente del Gobierno (art. 99 CE y art. 63 LFB) y la moción de confianza constructiva (art. 113 CE y 67 LFB).

De la Constitución italiana de 1947 se señala básicamente la práctica transcripción de su artículo 3. 2º en nuestro artículo 9. 2º CE. Como ya se ha señalado, se recibe indirectamente, a través de la Constitución italiana el sistema regional republicano de 1931. Asimismo pareció seguirse del modelo italiano la iniciativa popular (art. 87 CE y artículos 71 y 121 CI) y, paralela resulta la regulación del Consejo General del Poder Judicial (art. 122 CE y artículos 104-105 CI) y, en buena medida, del Tribunal Constitucional.

De la Constitución portuguesa, inmediato precedente europeo, se detectan avances relativos a la regulación de los derechos. Tanto en la regulación de los derechos fundamentales como de los principios rectores se detectan no pocas influencias de la carta lusa.

Artículo Remedio Sánchez Ferriz y Lorenzo Cotino Hueso "La Constitución de 1978, punto de inflexión en el constitucionalismo español", en Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978, INAP, Madrid, 1998

constituyentes aconsejaba no seguir en especial a un modelo concreto. En particular, se rehuía del sistema francés, que había sido tan recurrente históricamente. En el momento de elaborar la Constitución vigente resultaba el menos apropiado, no sólo por el buscado desvío respecto de las formas históricas precedentes, sino por lo inadecuado, tras la dictadura del general, de un régimen semipresidencialista, centralista y que legitimaba una poderosa Administración.

"De esta manera, la Constitución ha resultado ser un mosaico del constitucionalismo histórico español y, sobre todo, del constitucionalismo europeo de la última posguerra. No se trata sólo de un texto ajustado a la moda constitucional de su época, sino de un compendio bastante acabado de esta moda y que puede alcanzar, en consecuencia, cierto valor simbólico. Pudiera afirmarse que la "originalidad" constitucional española consiste en su extremada, compleja y variada "derivación", aunque la validez de esta afirmación no deba excluir el reconocimiento de que el texto contiene también [...] aportaciones de alguna novedad para el derecho constitucional comparado."<sup>100</sup>

### **B) Superadas anteriores exigencias, resulta necesaria una mayor cautela en la importación de instituciones y categorías foráneas por su inoperancia y desarraigo**

El constitucionalismo español se ha servido importar construcciones jurídicas, fundamentalmente de Alemania<sup>101</sup>, sin apenas adaptaciones. Ello era algo inicialmente necesario que, no obstante, a estas alturas debe remitir. Y es que, como de forma expresiva ha señalado recientemente Blanquer, las construcciones jurídico públicas son como el buen vino, no viajan bien<sup>102</sup>.

Una vez consolidado nuestro régimen constitucional, asentadas nuestras instituciones y contando con adecuado nivel jurisprudencial y doctrinal no parece justificarse el seguimiento sistemático de doctrinas foráneas. Se han dado casos en los que tales construcciones han llegado a mantenerse aún cuando en su país de origen quedaron desfasadas por deslegitimadas y no funcionales (tal y como ha sucedido con la categoría de la *relación de especial sujeción*<sup>103</sup>). Carece también de sentido, por ejemplo, retomar en España discusiones doctrinales extranjeras que aquí venían resueltas por el propio texto constitucional, tal como ha sucedido con la eficacia horizontal de los derechos fundamentales (la conocida *drittwirkung* el artículo 9. 1º CE<sup>104</sup>).

Y es que, pese a que la importación de instituciones jurídicas ofrezca una inicial plataforma excepcional para la efectividad de nuestro sistema constitucional de derechos, también nos obliga a reflexionar sobre el más delicado de sus perfiles; el de la posible falta de arraigo social del propio texto constitucional. En los sistemas constitucionales democráticos que nos han servido de modelo, el nivel alcanzado ha sido fruto de una

<sup>100</sup> Cfr. VARELA, Santiago, *ibidem* pág. 17.

<sup>101</sup> Cfr. TOMAS y VALIENTE, Francisco, "Los derechos fundamentales en la historia del constitucionalismo español", cit. pág. 172 "Los autores de nuestra Constitución son deudores de la ciencia alemana de los últimos cincuenta años en el campo de la teoría del Estado y del Derechos Político. Ahora nuestros constituyentes sí que son en buena medida profesores universitarios, juristas formados en Alemania, concededores de unas técnicas que importan sin apenas adaptaciones"

<sup>102</sup> BLANQUER CRIADO, David, *Introducción al Derecho administrativo*, Tirant lo Blanch, 1998, pág. 25: "La idiosincrasia de cada pueblo genera una peculiar organización de los Poderes Públicos (y de sus relaciones con los ciudadanos), y de ahí que *las instituciones jurídico-administrativas no puedan trasladarse mecánicamente; son como el buen vino, no viajan.*"

<sup>103</sup> Al respecto, puede verse COTINO HUESO, Lorenzo, "Relaciones de especial sujeción: su diversa evolución en Alemania y España. (Particular seguimiento de la jurisprudencia constitucional, contencioso-administrativa y militar de la presente década)", ponencia presentada, en el Tercer Coloquio alemán-español de Derecho Público Europeo, sobre el tema "El principio del Estado de Derecho y su realización", celebrado en la Georg-August-Universität de Göttingen, septiembre de 1998, de próxima publicación en la *Revista del Consejo General del Poder Judicial*.

<sup>104</sup> Este parecer se sigue en SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio, *Memoria de cátedra*, Texto mecanografiado.

Artículo Remedio Sánchez Ferriz y Lorenzo Cotino Hueso "La Constitución de 1978, punto de inflexión en el constitucionalismo español", en *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978*, INAP, Madrid, 1998 progresiva y ya consolidada labor jurisprudencial y doctrinal primero, y legislativa después. En estos países, a partir de textos constitucionales técnicamente menos avanzados que el nuestro, se ha ido reflejando de cualquier modo la evolución del sentir social.

En nuestro caso, por el contrario, las sólidas estructuras jurídicas importadas no tienen arraigo alguno. Así, la plataforma o el punto de partida es, pues, jurídicamente, sólido; pero su aplicación exige de una política de derechos fundamentales entendida como tarea decisiva del Estado constitucional y, más aún, de la "cultura de los derechos fundamentales" (tan defendida por Häberle<sup>105</sup>) como mentalidad o sentimiento arraigado en la sociedad. Y ello, no solamente entendido como enseñanza de los derechos dirigida a los ciudadanos<sup>106</sup> sino también, y fundamentalmente, como mentalización que han de procurarse todos los operadores jurídicos para un desarrollo coherente y una aplicación efectiva de estos contenidos que hemos calificado de básicos o esenciales en nuestro régimen constitucional<sup>107</sup>. No parece, sin embargo, que esta preocupación haya prevalecido en el desarrollo de la amplia labor desplegada en la materia educativa.

## VI. LA CONSTITUCIÓN DE 1978: UN HITO HISTÓRICO PARA UN CONSTITUCIONALISMO MARCADO POR EL INFORTUNIO

En la presente reflexión no sólo se ha estudiado el pasado, sino que desde el presente se ha pretendido, incluso, hacer prospecciones de futuro. Tras veinte años de vigencia, nuestra norma suprema *se ha hecho historia*, y la continúa haciendo. Con cierta lejanía vemos clara la superación de antiguos retos que la Constitución de 1978 afrontaba en sus inicios<sup>108</sup>. Cabe preguntarse, no obstante, qué ha fallado en nuestra historia que no podemos correr el riesgo de repetir.

A nuestro juicio, no resulta complejo advertir cuáles han sido estas carencias: así, las prácticas o convenciones constitucionales respetando el espíritu del texto<sup>109</sup>, el respeto a las formas en el marco de la Constitución, la capacidad de respetarla en el ámbito institucional, sin hacer de su letra un corsé que pueda ahogar al adversario político. Ello debe tenerse presente hoy en el ámbito institucional. Dicho de otro modo, vale la pena buscar el espíritu constitucional y respetarlo sin recurrir a interpretaciones interesadas que, en un régimen de alternancia pueden, no sólo incitar al sucesor a que imite, en la hora del turno, la manipulación, sino también, a ahogar a los propios autores de la interpretación en la hora de su regreso al poder.

<sup>105</sup> Véase HÄBERLE, Peter, *Le libertà fondamentali nello stato costituzionale*, Nis Roma, 1993, ahora en castellano en *La libertad Fundamental en el Estado Constitucional*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 1997

<sup>106</sup> SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio y JIMENA QUESADA, Luis, *La enseñanza de los derechos humanos*, Ariel, Barcelona 1997, ver también de estos autores con COTINO HUESO, Lorenzo, "Los jóvenes ante los derechos humanos y la democracia. (A propósito de una encuesta realizada en la Comunidad Valenciana)." en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 16, págs. 157-180.

<sup>107</sup> SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio, "Funcionarios públicos: su especial deber de protección y respeto a los derechos y libertades", en *Revista General del Derecho*, mayo 1997, págs. 5247-5263.

<sup>108</sup> En aquellos momentos iniciales, por ejemplo, SOLÉ TURA, Jordi y AJA, Eliseo, *Constituciones y períodos constituyentes...* cit. pág. 5 consideraban que "el período constituyente que ahora se abre tiene dos posibilidades ante sí. La primera es limitarse a limpiar la costra del franquismo para dejar más o menos intacto el resto de los aparatos e instituciones. La segunda es plantearse de verdad qué significa a estas alturas del siglo XX y en un país como el nuestro abordar, por fin, la construcción de un Estado democrático." Para ello, decían, hacía falta reforma democrática eliminando centralismo, burocratismo, rigidez de aparatos e instituciones. y nueva fuerza social dirigente. El transcurso del tiempo parece haber dado contestación a aquellas inquietudes.

<sup>109</sup> Que no pueden alegremente importarse. En el terreno político son paradigmáticos los casos del debate sobre el estado de la Nación y la reciente introducción de elecciones primarias en el seno de los partidos políticos.

Artículo Remedio Sánchez Ferriz y Lorenzo Cotino Hueso "La Constitución de 1978, punto de inflexión en el constitucionalismo español", en Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978, INAP, Madrid, 1998

Si ello es decisivo en el orden institucional, no lo es menos la sinceridad en la aplicación y respeto de los derechos y libertades, y la voluntad política de llevar su espíritu y su lenguaje hasta la ciudadanía, en los términos en los que concluíamos el anterior apartado. Creemos oportuno señalar la necesidad de superar

constitucionalmente las actuales deficiencias en aras de lograr, por fin, el arraigo del sentimiento constitucional en España, verdadera deuda histórica que las dos décadas de vigencia constitucional aún no han podido saldar.

Ciertamente, el problema más acuciante en el momento presente, el desaber si el texto ha quedado obsoleto para resolver las reivindicaciones de políticas nacionalistas extremas, no se soluciona en términos jurídicos como los dos anteriores. Cualesquiera que sean las justificaciones históricas de las fuerzas reivindicativas es probable que las mismas circunstancias del entorno jurídico europeo que han propiciado la consolidación de nuestro régimen constitucional serán, entre otras, un decisivo elemento (y condicionante positivo) para replantear (o plantear abiertamente como tal vez no sea ha hecho nunca) no sólo la organización del Estado español sino, además, su significado cara al futuro sobre bases no susceptibles de ser desafiadas y escamoteadas periódicamente.

Dicho de otro modo, si en la elaboración de la Constitución y en el éxito de la transición han pesado muy buenas dosis de realismo y pragmatismo (otra más de las características tan vituperadas en la construcción canovista) tal vez fuera el momento de analizar hasta la médula todas las posibilidades reales (y en el entorno europeo) de cualquier reivindicación política, si con ello se consigue, al fin, cerrar la principal cuestión nunca afrontada: la del Estado español, su unidad y elementos y los términos de integración de cada uno de ellos no susceptibles de ser puestos en tela de juicio a cada ocasión en que se avecina una campaña electoral.

Valencia, noviembre de 1998.