

JUAN MANUEL GOIG MARTÍNEZ

Profesor Titular de Derecho Constitucional
Departamento de Derecho Político

VERA SANTOS, JOSÉ MANUEL.—*LAS CONSTITUCIONES DE ESPAÑA. Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*. Thomson-Cívitas. 760 páginas.

VERA SANTOS, JOSÉ MANUEL.—*THE CONSTITUTIONS OF SPAIN. Constitutions and other laws and political projects of Spain*. Thomson-Civitas. 760 pages.

Recepción original: 25/04/2013

Aceptación original: 26/04/2013

Cualquier docente debe aproximarse a la creación intelectual de otro docente con respeto, y admiración ante el proceso de investigación que exige toda obra. En este caso, con más respeto y admiración si cabe, porque se trata de una obra valiente y decidida, porque valiente es asumir la tarea de estudiar la Historia constitucional española, materia que tan admirablemente han abordado otros colegas.

La obra en comentario constituye un profundo trabajo sobre la vida constitucional de España, caracterizada, sobre todo por su inestabilidad¹. Entendiendo que el constitucionalismo es el esfuerzo por racionalizar el ejercicio del poder político, sometiéndolo a la ley, el libro muestra la historia de España en el intento por conseguir que

¹ Siguiendo a Sánchez Agesta (SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *Historia del constitucionalismo español*, Instituto de Estudios Políticos, 1955), Torres del Moral, establece que la principal característica del constitucionalismo histórico español sería la superficialidad, evidenciada en el continuo tejer y destejer Constituciones y en el falseamiento permanente de los principios del régimen constitucional y representativo a base de pronunciamientos, caciquismo y manipulaciones del sufragio. TORRES DEL MORAL, A.- *Constitucionalismo histórico español*, SPFDUC, Madrid, 2005, pág. 16

quienes gobiernan solo puedan actuar cuando la Ley los autoriza, y de la manera, con los efectos y para los fines en ella previstos.

Como desde el principio ha puesto de manifiesto el Profesor Vera Santos, la inestabilidad y ciertos caracteres permanentes, que más tarde serán expuestos, han sido constante en nuestra Historia política, elementos que también han sido puestos de manifiesto por la más docta doctrina en la materia, y subrayados por el Profesor González-Trevijano, que realiza un magnífico Prólogo a la obra, rematando un trabajo exhaustivo.

La imagen más recurrente para explicar nuestra Historia constitucional es la del péndulo de un reloj. Nuestra historia política y constitucional sería así una historia pendular, en la que el país habría venido oscilando de derecha a izquierda, y de izquierda a derecha, entre conservadurismo y progresismo, entre avance y retroceso, entre reacción y revolución. A lo largo de nuestra historia política se han ido configurando todo un amplio conjunto de instituciones de poder, y de culturas y prácticas políticas, muy impermeables a las reformas democráticas que, con el tiempo, terminarán haciendo muy difícil la consolidación, a lo largo del siglo XIX, de un Estado constitucional digno de tal nombre; y, ya en el siglo XX, de un Estado democrático, y que, en los momentos actuales, en un período de estabilidad democrática como ninguno, hasta ahora, arrastra ciertas prácticas políticas no deseables que parecen tener más actualidad que nunca.

En la Historia de España de los últimos siglos han sido numerosos los intentos de consensuar un texto constitucional justo, equitativo y que se mantuviese estable. Éste hecho se consiguió con la actual Constitución Española de 1978. Ello, no obsta, sin embargo, para que podamos afirmar que la vida política de España haya pretendido cierta estabilidad constitucional, aunque sin gran éxito².

A este respecto, el autor manifiesta, como principales rasgos internos del constitucionalismo español la excesiva carga ideológica que presentan nuestras Constituciones –excesivamente relacionadas con posturas políticas muy concretas–, y la falta de originalidad, y como rasgos externos, la falta de arraigo de las Constituciones y su exigencia traumatúrgica, y una gran separación entre el proceso político y lo expresado en la Constitución, por un lado; y la desvinculación del proceso político del propio texto constitucional de otro.

² Vid. NÚÑEZ RIVERO, C y MARTÍNEZ SEGARRA, R.- *Historia Constitucional de España*, Universitas, Madrid, 2002

El constitucionalismo histórico español se ha caracterizado por la inestabilidad y la superficialidad. Cuando cambiaba el grupo en el poder, se modificaban los objetivos, y se sentía la necesidad de cambiar la Constitución. Pero la sociedad, la economía y la política no podían transformarse automáticamente por lo que la nueva Constitución se falseaba en su aplicación. Esto genera un sentimiento contrario al régimen constitucional.

La Constitución de 1812, proclamada el 19 de marzo de 1812, es la primera Constitución española nacida de la soberanía nacional y en ella se impuso el consenso político, conseguido en los debates en las Cortes entre liberales y absolutistas, que sirvió para asentar las bases de un Estado liberal en España. Ha pasado a la historia como un símbolo por haberse forjado no sólo como instrumento de independencia frente a la invasión francesa, sino también como el primer intento de superar el sistema político absolutista del Antiguo Régimen. Reconoce la soberanía nacional y una división de poderes, cuya vigencia, también se caracterizó por idas y venidas. Por avatares de la historia, la Constitución «doceañista» estuvo vigente durante tres épocas distintas: entre 1812 y 1814, año en el que Fernando VII retomó el absolutismo; en el trienio liberal, de 1820 a 1823, y durante unos meses, de 1836 a 1837, en lo que se redactó un nuevo texto constitucional.

A partir de entonces, el siglo XIX español fue una sucesión continua de luchas de poder, alternancias, crisis y pronunciamientos, lo que dio lugar a diversas Constituciones que se sucederían con efímera vigencia.

El 10 de abril de 1834 se aprueba el Estatuto Real, con el que tímidamente se empieza a compartir la soberanía nacional, aunque el Rey aún poseía demasiados poderes. Y en 1837, una nueva Constitución más liberal, reformada por Isabel II en 1845, con un estilo más conservador. La Constitución de 1837 supuso un intento de superar el constitucionalismo gaditano, pero sin renunciar al talante progresista de éste. Con la Constitución de 1845, el liberalismo moderado logra imponer su concepción doctrinal, que se fundamenta en una soberanía nacional compartida entre el poder ejecutivo, la Corona y las Cortes, por lo que ambos órganos comparten también el poder legislativo.

Muchas reformas y pocos resultados, dan lugar a la Revolución de 1868, con la que nace una nueva Constitución en 1869. La Constitución de 1869 combinó la herencia progresista de 1856 con los principios democráticos de la Revolución de 1868. Fue la primera

elaborada por una asamblea elegida por sufragio universal masculino y supuso un importante avance en el constitucionalismo español, instaurando una monarquía democrática basada en la soberanía nacional, la aconfesionalidad del Estado y la división de poderes. Se produce un cambio de dinastía, cuya importancia radica en un mayor valor democrático y el establecimiento de algunos derechos fundamentales como la libertad de culto³. La Primera República, con su Proyecto de Constitución Federal de 1873, dio paso a la restauración; más tarde se restauró la Monarquía Borbónica en España y trajo la Constitución de 1876.

El gran paso para el constitucionalismo español se produce en 1931, con la Segunda República. La Constitución de 1931 enlazaba con el proyecto republicano de 1873, avanzando en la línea del Estado social y democrático de derecho. España adoptaba la forma de una República democrática de trabajadores, laica y aconfesional. La Constitución establecía una única cámara legislativa, un Tribunal Constitucional y preveía la autonomía de los municipios y de las regiones en el marco del Estado integral.

Pero todo lo conseguido en materia de libertades y en el ámbito constitucional, con sus luces y sombras, se perdió durante la dictadura de Francisco Franco. La muerte del dictador, en 1975, y muchas reformas y un proceso electoral, que tiene sus detractores, determina que se apruebe la actual Constitución Española de 1978.

Importante es pues, destacar el propio subtítulo de la obra que estamos recensionando, *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, en el que el autor distingue entre Constituciones, en sentido estricto y proyectos políticos, lo que nos lleva a plantearnos si la historia constitucional de España ha transcurrido entre catorce normas básicas, desde la autoproclamada Constitución de Bayona de 1808 hasta la actual Carta Magna de 1978.

El Profesor Vera Santos, realiza un exhaustivo recorrido por el constitucionalismo español, dividiendo nuestra Historia constitucional en seis períodos, a los que va adjetivando de una manera precisa y muy adecuada, apartándose de muchas clasificaciones doctrinales sobre los distintos períodos de nuestro constitucionalismo patrio, y, sobre todo, teniendo en consideración la realidad y vigencia de las distintas Normas políticas.

³ Sobre el tratamiento religioso en la Historia constitucional de España, Vid. Núñez Rivero, C.- *El Estado laico. La Iglesia Católica y el Estado constitucional. El caso español*, Endymión Ensayo, Madrid, 2011

Asume el autor que la eficacia normativa depende de la conexión entre norma y realidad, y esta afirmación se observa a lo largo de su obra, pero también asume que vigencia y eficacia son dos conceptos que se deben distinguir a pesar de que se relacionan con la obligatoriedad de la norma, dado que no se presentan necesariamente en una norma al mismo tiempo. La vigencia, es un requisito formal para que la norma produzca consecuencias jurídicas, es por lo tanto un criterio jurídico que determina la exigibilidad de la norma, pero la vigencia no garantiza su eficacia. La eficacia es un fenómeno sociológico, un criterio extra-normativo de valoración de la obediencia y aceptación de la norma, y en última instancia de su capacidad para producir efectos jurídicos, no una propiedad de la norma.

La obra se inicia con una Primera parte en la que se estudia la «fase de iniciación constitucional», a través de los Textos de 1808, 1812, y 1834, con sus modificaciones. Las Constituciones de 1837, y 1945, con sus reformas, y la Constitución «non nata» de 1856, constituyen el contenido de la Segunda parte, en la que se consigna la «reafirmación constitucional» en España, y a la que sigue un período de ruptura respecto al precedente, o «Fase Revolucionaria», en la que se incluyen la Constitución de 1869, y el Proyecto constitucional de 1873.

La Cuarta parte, denominada «Fase de doble restauración» se inicia con el estudio de la Constitución de 1876, con la restauración borbónica, y culmina con un muy interesante estudio de la Constitución republicana de 1931, ejemplo paradigmático del constitucionalismo europeo de entreguerras, sobre todo en materia de derechos, y, en especial, de derechos sociales, económicos y culturales, y que ha supuesto, excepción hecha del momento actual, el período de mayor libertad constitucional en España.

La «Fase del Estado autoritario»⁴, aborda el estudio del período más largo de ausencia de libertades en la historia española, cuya clasificación ha dado lugar a muchos, variados y no pacíficos debates doctrinales, y cuya caracterización, al no poder entrar en ningún período constitucional, se encontraría en aquellos que el autor denomina «otras leyes políticas de España».

⁴ Interesante es observar cómo los autores no se ponen de acuerdo a la hora de catalogar el sistema político franquista como régimen político, oscilando desde régimen totalitario, fascista, o totalitario fascista; autocrático, dictadura (en sus variantes militar, militar-eclesiástica, reaccionaria, empírico-conservadora, o constituyente); Estado capitalista de excepción; régimen oligárquico totalitario; bonapartista; cesarista; régimen autoritario (personalista o conservador) Torres del Moral, A.- Op. Cit, pág. 247

La Sexta parte de la obra está referida a nuestra reciente, y no por ello menos estable, historia política y se dedica al estudio de la vigente Constitución de 1978. El autor se refiere a ella como «Fase de reinstauración monárquica»

El estudio de nuestra Historia constitucional nos obligaría a incluir juntas a Constituciones, Cartas otorgadas, proyectos, anteproyectos, y estatutos, y a considerar materia constitucional las leyes fundamentales del franquismo. Sobre este tema no hay acuerdo en la doctrina, no siendo éste el lugar para ofrecer una solución pacífica en la materia, pero es cierto que abordar el estudio del constitucionalismo histórico en España, nos obliga a estudiar todas las normas que, con mayor o menor carácter fundamental, han regido nuestra azarosa vida política, puesto que de lo contrario, y con las excepciones, tal vez de la Constitución de 1812, y seguro que de la Constitución republicana de 1931, tan solo, la Constitución de 1978 sería la única que, verdaderamente, se puede calificar, de acuerdo con las actuales teorías del constitucionalismo democrático, como tal, al ser la primera Constitución que fue redactada por una comisión plural donde estaban representadas diferentes ideologías y la única que el pueblo español ha ratificado en referéndum por mayoría.

La mayoría de textos fueron impuestos, bien por el emperador de Francia, bien por dictadores locales, monarcas absolutistas o el partido político de turno que gobernaba en aquel momento, con la pretensión de imponer su propia norma al resto de los españoles, con independencia de que éstos pensaran de forma distinta. Nuestra historia constitucional siempre se ha caracterizado por una alternancia ideológica (a un texto conservador le seguía otro progresista y a éste, de nuevo, otro conservador), lo que motivó que desde 1808 hayamos contado con una fuerza política contraria al texto constitucional vigente en cada momento. Como indica el Profesor Vera Santos, nuestra historia política ha estado regida por Constituciones, o textos políticos, fuertemente ideologizados.

En palabras de Loewenstein⁵, salvo algunas excepciones, hemos estado regidos por Constituciones nominales, por cuanto los presupuestos del país impedían la plena integración de las normas constitucionales en la realidad política, y semánticas, nacidas en beneficio exclusivo de quien detenta el poder por la fuerza (ya sea una persona, un grupo, o un partido)

⁵ Vid. LOEWENSTEIN, K.- *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1979

Frente a esta situación, la Constitución de 1978 ha sido la primera en nuestra historia que una parte del país no impuso a la otra parte, rompiendo con un pasado en que la tradición imponía que los que se alzaban con el poder (fuera por medios legales: las elecciones; o por medios ilegales: los golpes de Estado, los pronunciamientos o las revoluciones, en la mayoría de los casos) imponían a los perdedores sus reglas de juego, sus principios y valores –es decir, su Constitución–, que los perdedores debían acatar y padecer. Esa práctica de la imposición del ganador acabó convirtiéndose con el tiempo en una práctica política que, a fuerza de ser habitual, acabó pareciendo a todos, completamente natural: el ganador imponía su Código político a los demás, que esperaban desde entonces su ocasión para imponer la suya por su cuenta y utilizando cualquier medio posible, en cuanto cambiasen las tornas y alcanzasen el poder.

Si medimos la Historia política en España en años, los ciento setenta transcurridos entre 1808 (cuando se aprobó nuestra primera Constitución, o ciento sesenta y seis si contamos desde nuestra primera Constitución verdaderamente española, la de Cádiz) y 1978, España sufrió sesenta y dos años de negación radical del constitucionalismo (los del sexenio absolutista, la década ominosa, y las dictaduras de Miguel Primo de Rivera y Francisco Franco); y sobrevivió otros muchos años de constitucionalismo cerrado y ficticio: los transcurridos mientras estuvieron vigentes el texto constitucional de los moderados (el de 1845) y el de los conservadores (el de 1876). Frente a esta situación, solamente, y a duras penas, durante algo más de treinta, la vida política española estuvo marcada por Constituciones que, verdaderamente, podían recibir tal nombre: las de 1812, 1837 y 1869, durante el siglo XIX; y la de la II República española.

La azarosa vida política en España ha dado lugar a grandes dificultades para construir un régimen político plenamente democrático, capaz de reconocer la pluralidad política, social, territorial, religiosa y cultural existente en España, y para establecer unas reglas de juego aceptadas por la inmensa mayoría de los españoles con la finalidad de dar una salida civil, y por tanto, civilizada, a la lucha de partidos a través de la cual se manifestaba (y, en ocasiones, se provocaba) el enfrentamiento entre españoles, provocada por el más terrible drama de nuestra historia común, la guerra civil

Ese intento es el que explica el sentido de nuestra actual Constitución, un texto de amplio consenso, de gran acuerdo entre todos los que participaron en su elaboración, con la que se trató de lograr

un auténtico pacto nacional para la convivencia en paz y en libertad, mediante un método sencillo, pero no por ello menos meritorio: el consistente en no introducir en la Constitución ninguna norma, regla o principio que resultase absolutamente inaceptable para alguna de las fuerzas políticas que, en representación del pueblo español, redactaron su articulado. El consenso frente a la imposición ha sido el principal cambio que introdujo en la historia política española la Constitución de 1978, aprobada, primero, por la inmensa mayoría de los diputados y senadores que participaron en las Cortes Constituyentes; y, después, por la inmensa mayoría de los ciudadanos cuando fue sometida a referéndum nacional del pueblo español.

La elaboración de la Constitución de 1978 se inició con un propósito aparente de reforma del orden instaurado por el régimen anterior, para lo cual, y con el fin de evitar traumas en la transición al nuevo régimen, era preciso una Ley que permitiera la reforma de las Leyes Fundamentales, para pasar a una nueva legitimidad que respetara, a su vez, la legalidad vigente. Esta finalidad se llevó a cabo por la Ley para la Reforma política de 4 de enero de 1977, aprobada bajo la presidencia de Adolfo Suárez.

Tras la aprobación de la Ley, elementos decisivos para permitir el paso al nuevo régimen fueron: la convocatoria de elecciones libres, la legalización de los partidos políticos y la instauración de un Parlamento bicameral.

Tras las elecciones generales del día 15 de junio de 1977, el Congreso de los Diputados ejerció la iniciativa constitucional que le otorgaba el artículo 3º de la Ley para la Reforma Política y, en la sesión de 26 de julio de 1977, el Pleno aprobó una moción redactada por todos los Grupos Parlamentarios y la Mesa por la que se creaba una Comisión Constitucional con el encargo de redactar un proyecto de Constitución

Aceptado el carácter constituyente de las nuevas Cortes, se inició un auténtico proceso, cuyo primer paso sería la designación de una Ponencia constitucional en cargada de la redacción de un borrador de la Constitución, que se materializó en un texto definitivo que, aprobado el 31 de octubre de 1978 por los Plenos del Congreso y del Senado, en sendas sesiones, era ratificado el 6 de diciembre de 1978 por el pueblo español en referéndum y sancionado y promulgado por el Rey, en sesión conjunta de ambas Cámaras el 27 de diciembre, para entrar en vigor el 29 de diciembre de ese mismo año al ser publicada en el BOE.

El estudio de la organización del poder político que se lleva a cabo en el actual Sistema Político español por obra de la Constitución de 1978, exige distinguir, de un lado la organización de los poderes del Estado, y, de otro, la organización territorial del poder.

El sistema político instaurado por la Constitución de 1978 supone una completa ruptura con el sistema precedente. Frente a la dictadura que rigió la vida del Estado durante casi cuarenta años, España se incorpora al mundo democrático, estableciendo un sistema de división de poderes que adopta las características del parlamentarismo, basado en un importante sistema de controles, de pesos y contrapesos, con el fin de evitar el abuso de poder al que España estuvo sometida durante tantos años, pero un parlamentarismo racionalizado que permita una cierta estabilidad gubernamental dirigida a asegurar la necesaria fuerza al Gobierno, como órgano clave, junto al Parlamento, para desmontar el entramado jurídico autocrático precedente.

De los tres órganos en que se divide el poder, el Gobierno en sintonía con lo que se observa en los diversos modelos democráticos occidentales, es el que asume el papel protagonista de la vida política, puesto que deja de ser el mero ejecutor de las decisiones parlamentarias, y se convierte en el auténtico director de la vida política, para lo cual, como veremos más adelante, se le otorgan una serie de funciones importantes y se pone en sus manos los instrumentos para que pueda ejercerlas correctamente.

La Constitución instauro un Parlamento bicameral, y define al Senado como la Cámara de representación territorial, aunque en la práctica, el Senado no representa los intereses autonómicos. Además se trata de un bicameralismo imperfecto que convierte al Congreso de los Diputados en la Cámara predominante, no sólo en materia legislativa, sino sobre todo, porque es la única Cámara que puede exigir responsabilidad política al Gobierno.

Respecto al Poder Judicial, la definición que realiza el Título VI, pone de manifiesto la intención del constituyente de configurar un poder autónomo e independiente respecto a los demás poderes, para asegurar el cumplimiento de sus funciones y dedicación absoluta a sus fines. Se hace de la independencia uno de los pilares básicos para el sostenimiento del Estado de Derecho.

La opción constitucional por una Monarquía parlamentaria, como forma política del Estado español, indica que el Rey, queda abstraído del ejercicio de funciones ejecutivas, asumiendo un papel

representativo, moderador y arbitral en las relaciones de los órganos constitucionales. Sus atribuciones están perfectamente delimitadas por la propia Constitución y no se puede hablar de reserva de poder, ni de poderes implícitos, sino de atribuciones tasadas.

Desde el segundo aspecto en que debemos abordar la organización del poder político en España, esto es, la organización territorial del poder, la Constitución de 1978 ha venido a modificar de manera sustancial las bases tradicionales del Estado español, puesto que España, si exceptuamos el proyecto constitucional de 1873 y la Constitución republicana de 1931, se ha asentado sobre el modelo estructural de Estado unitario y centralizado.

El art. 137 CE establece que el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan, y que estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

De esta manera, junto a la autonomía local de municipios y provincias, la Constitución española introduce el llamado Estado autonómico, o Estado de las Autonomías, como un modelo intermedio entre el Estado unitario y el Estado federal. En el Estado autonómico existe un único ordenamiento constitucional y un único poder constituyente, pero una pluralidad de fuentes legislativas.⁶

Como indicábamos algunos párrafos atrás, el Profesor Vera Santos disecciona perfectamente el desarrollo del constitucionalismo en España, analizando de manera completa todos los textos, ya se haya tratado de Constituciones, u otros textos políticos, y lo hace, además situando cada una de las seis Fases en que divide su obra, en el contexto histórico, político, social, económico y cultural, en el que se desenvuelve, incluyendo una cronología básica, aunque muy completa, lo que permite al lector y al estudioso, entender el momento, y los precedentes, en que se desarrollan los Textos. Ofrece con ello el autor una visión muy completa del momento constitucional en cuestión, y contribuye a una visión muy adecuada del Derecho Constitucional, en la que teoría, norma y realidad se deben de complementar.

Para facilitar la tarea de entendimiento de la Historia constitucional española, el autor complementa los estudios preliminares que realiza de cada una de las Constituciones, leyes y proyectos políticos, con cuadros sinópticos que favorecen la retención de aquellos elementos más importantes de cada texto: titularidad de la soberanía,

⁶ FERRANDO BADÍA, J.- *El Estado unitario, el federal y el Estado autonómico*, Técno, Madrid, 1986, págs. 256 y ss.

división del poder político y territorial y alcance del ámbito de los derechos.

Además, todo el tratamiento doctrinal que realiza el autor, viene ampliamente documentado en cada uno de los Capítulos con un aporte documental completo y profuso, que corrobora la capacidad de estudio, asimilación y trasmisión de la obra.

Como afirmaba al principio de este comentario, era necesario una gran dosis de valentía para llevar a buen puerto una obra de la envergadura de la presente, que tan acertadamente han realizado grandes maestros de la Historia constitucional en España, pero el trabajo bien hecho, tiene su recompensa.

Con esta obra, de tan importante objeto y vasto desarrollo, el autor se asienta en su labor de experto constitucionalista, y revela una labor intelectual que se manifiesta en sus juicios y conclusiones que, cuando se apartan de la postura mayoritaria, emite de forma sólida y fundada.

Ser valiente en el objeto y en el tratamiento, aun cuando algunos no compartan los juicios emitidos, no es obstáculo para la realización de una obra sobresaliente, que constituye una aportación a la doctrina científica que será de gran utilidad por su contenido, su tratamiento y por la interesante documentación y extensa bibliografía en que se apoya.

Bastarían las palabras del Rector González-Trevijano en el Prólogo de esta obra para entender la razón que justifica la aparición del libro comentado, pero su lectura viene a confirmar su contribución al estudio de la Historia constitucional española y a la Teoría de la Constitución. Esta obra, a través de un análisis crítico y completo sobre la materia, resulta particularmente interesante, tanto en su aspecto global como desde cualquiera de las Constituciones, leyes y proyectos políticos tratados.

