

Ley de Leyes

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.

Puede que muchos de ustedes no estén de acuerdo con esta idea y que, seguramente, no compartan la opinión de incluir juntas a constituciones, cartas otorgadas, proyectos, anteproyectos, estatutos y leyes fundamentales; pero he preferido seguir este criterio, digamos, abierto, por que el contrario me llevaba a eliminar trece de las catorce normas, salvando, tan solo, la Constitución de 1978; la única que, verdaderamente, se puede calificar 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.

Los otros textos fueron impuestos, en cada época, por el emperador de Francia, dictadores locales, monarcas absolutistas o el partido político de turno que gobernaba en aquel momento, pretendiendo imponer su propia norma al resto de los españoles, con independencia de que éstos pensarán de forma distinta. De ahí que 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: los liberales se opusieron al Estatuto de Bayona, el absolutismo a la Constitución de Cádiz, los progresistas al Estatuto Real, etc.

Por ese motivo, considero más oportuno contar con todos los textos constitucionales que, de una u otra manera, han formado parte de nuestro legado constitucional.

- Estatuto de Bayona (1808)

El 6 de julio de 1808, Napoleón Bonaparte otorgó esta Carta a los representantes del clero y la nobleza españoles convocados en la ciudad francesa de Bayona para jurar fidelidad a su hermano, el llamado rey intruso, José I Bonaparte. Aunque sólo sea por su papel histórico, sirvió de aliciente para que sus detractores se plantearan elaborar otra Constitución, merece la pena recordar algunos de sus puntos más destacados.

El Estatuto, que tenía 146 artículos, estableció un sistema bicameral formado por las Cortes o Juntas de la Nación (organizadas por estamentos: clero, nobleza y pueblo) y el Senado (vitalicio); reguló la independencia del orden judicial en el ejercicio de sus funciones, la existencia de un Tribunal de Contaduría General y la posibilidad de celebrar procesos por jurados. En cuanto a los derechos y libertades, el Título XIII incluyó, dentro de un apartado muy amplio sobre *Disposiciones Generales*, el Derecho del preso a solicitar el *habeas corpus*, la inviolabilidad del domicilio, la libertad de imprenta, la prohibición del tormento (la tortura) o la posibilidad de que los extranjeros obtuvieran el Derecho de vecindad.

Los levantamientos del dos de mayo y la posterior guerra de la independencia impidieron que la Constitución de Bayona llegase a entrar en vigor.

- Constitución Política de la Monarquía Española (1812)

Durante la *ausencia y cautividad* de Fernando VII, las Cortes Generales reunidas en Cádiz el 19 de marzo de 1812 decretaron esta Constitución *para el buen gobierno y recta administración del Estado*.

Inspirada en los textos constitucionales de EE.UU. (1787) y Francia (1791), La Pepa, como popularmente se la conocía, proclamó la libertad individual, la separación de poderes y la soberanía nacional, en oposición al absolutismo de la época, estableciendo *una monarquía moderada hereditaria*, de confesión *católica*,

apostólica, romana, y una sola Cámara, las Cortes, que debía *renovarse en su totalidad cada dos años* siguiendo un complicado sistema de elección mediante juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia que la Constitución reguló profusamente a lo largo de 69 artículos. De los 315 artículos restantes, es la más extensa de nuestra historia, podemos destacar, entre otras cuestiones, el reconocimiento de los fueros castrense y eclesiástico; la creación de un Supremo Tribunal de Justicia; la prohibición de ejercer cualquier otra religión que no fuese la católica; la libertad de escribir, imprimir y publicar sin necesidad de licencia o el Derecho del reo a que se le manifieste, en el plazo de 24 horas, la causa de su prisión y el nombre de su acusador. Estos y otros derechos y libertades, como la inviolabilidad del domicilio, se encuentran mencionados a lo largo del texto sin que haya un epígrafe *ex profeso* que los regule.

Por avatares de la historia, la Constitución doceañera 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.

- Estatuto Real (1834)

Aprobado el 10 de abril de 1834, durante la regencia de María Cristina de Borbón, se trató, en realidad, de una nueva Carta Otorgada que devolvía la soberanía a la Corona, estableciendo un parlamentarismo moderado. En los dos años y medio que estuvo en vigor estableció el sistema bicameral formado por dos estamentos: la Cámara de los Próceres del Reino (nombrados por el rey con carácter vitalicio) y la de los Procuradores (elegidos cada tres años entre los contribuyentes mediante un sufragio censitario masculino); sirvió para convocar las primeras elecciones generales que se celebraron en España y, aunque su contenido no contentó prácticamente a casi nadie, dio una imagen del país alejada de la del Antiguo Régimen.

Fue anulado por el motín de La Granja del 13 de agosto de 1836 al declarar en vigor, por tercera vez, la Constitución de Cádiz mientras que las Cortes redactaban un nuevo texto.

- Constitución de la Monarquía Española (1837)

El 18 de julio de 1837, María Cristina juraba esta nueva Constitución obligada por los progresistas. Heredera de muchos de los principios gaditanos, la nueva Constitución trató de conciliar el espíritu democrático de Cádiz con el monárquico del Estatuto Real.

Estableció que la soberanía volvía a recaer en *la voluntad de la Nación*, pero reconociendo la iniciativa legislativa tanto a la Corona como a las Cortes formando lo que el art. 39 calificó de *cuerpos colegisladores*; afianzó el sistema bicameral, elegido cada tres años mediante sufragio directo masculino, el Congreso, e indirecto censitario, el Senado, donde la reina elegía personalmente a los senadores entre los candidatos propuestos por los electores; reguló el Derecho de Petición de los ciudadanos y, finalmente, permitió una postura más permisiva en materia religiosa.

- Constitución de la Monarquía Española (1845)

El 22 de octubre de 1840, la reina regente, su marido *morganático* y sus hijos tuvieron que exiliarse en París durante los cuatro años que duró la regencia del general Espartero. Cuando regresaron, en 1843, las Cortes arreglaron la situación personal del marido de la reina (un escolta de su guardia, Agustín Fernando Muñoz, con el que se había casado en secreto a los tres meses de enviudar de Fernando VII) y reconocieron, con tan solo 13 años, la mayoría de edad de la joven Isabel II. La Constitución moderada que se aprobó el 23 de mayo de 1845, durante el Gobierno de Narváez, era, en realidad, una modificación de la del 37 adaptada para que el país cayera en manos de la monarquía, la nobleza y la burguesía.

De carácter conservador, la soberanía volvía a compartirse entre las Cortes y la Corona, restableció el carácter confesional del Estado y creó un Senado vitalicio que tenía atribuciones, no solo legislativas si no también judiciales (el Senado era el órgano encargado de juzgar a los ministros y de conocer los delitos que afectaran al rey o a la seguridad del Estado); en cuanto al sistema electoral, solamente tenían Derecho a votar quienes hubiesen pagado una contribución de 400 reales y, de igual forma, sólo se podía elegir a quienes hubiesen abonado 1.000 reales o tuvieran una renta superior a 12.000, estableciéndose uno de los períodos legislativos más extensos de nuestra historia: cinco años.

Por circunstancias de su tiempo, fue suspendida y rehabilitada, sucesivamente, en 1852 y 1856, periodo en el que se redactaron otros dos proyectos, siendo abolida, definitivamente, tras la expulsión de la reina en 1868.

Durante su vigencia, la reina Isabel II inauguró el actual Palacio de las Cortes en la madrileña Carrera de San Jerónimo el 31 de octubre de 1850. Un edificio neoclásico, muy al gusto de la época, que, como nota curiosa, vino a cumplir con lo establecido en el artículo 104 de la Constitución de Cádiz cuando señaló que las Cortes *se juntarán todos los años en la capital del reino, en edificio destinado a este solo objeto.*

- Proyecto constitucional (1852)

La instalación del ferrocarril y la explotación comercial de algunas concesiones crearon el marco adecuado para que los especuladores hicieran su negocio a costa de la ruina de un país donde la corrupción se extendía por todas las capas del poder; el descontento social llegó al extremo de que las Cámaras se tuvieron que clausurar en diversas ocasiones, llegándose a decretar el estado de sitio en todo el país durante el gobierno de Sartorius.

Con esta situación política, no es de extrañar que el proyecto de Constitución presentado por Bravo Murillo en 1852 fuese rechazado. A grandes rasgos, otorgaba a la reina facultades legislativas, sin señalar quién era el titular de la soberanía ni reconocer expresamente derechos o libertades; y manteniendo los poderes judiciales del Senado y el sistema bicameral, con legislaturas de cinco años.

- Constitución Non nata (1856)

Entre 1854 (fecha de la revolución progresista que puso al ejército a las puertas de Madrid) y 1868 (destronamiento de Isabel II) transcurrieron catorce años de auténtica crisis de identidad.

A finales del 54, el Duque de la Victoria, Espartero, accedió de nuevo al poder iniciando el proceso para elaborar una nueva Constitución de carácter progresista (soberanía nacional, tolerancia religiosa, libertad de prensa, elección del Senado mediante sufragio directo cada tres años, implantación del jurado en determinados delitos, etc.) pero el texto, aunque se debatió, no llegó a prosperar al carecer de la ratificación real y producirse el enésimo cambio de Gobierno que supuso el ascenso de O'Donnell y la vigencia, de nuevo, del antiguo texto de 1845.

Posteriormente, sucesivos gobiernos modificaron la elección de senadores para lograr que algunas familias se perpetuaran en el cargo (1857) pero la reforma se derogó siete años más tarde. A partir de entonces, la Constitución de 1845 continuaría aplicándose hasta la llamada Revolución de Septiembre, en 1868, que terminó definitivamente con los gobiernos heredados del absolutismo y con el reinado de Isabel II que se exilió en Francia.

- Constitución de la Monarquía Española (1869)

De aquella revolución surgió un gobierno formado por liberales y progresistas que inmediatamente convocó elecciones para formar Cortes Constituyentes. Inauguradas el 11 de febrero de 1869, en apenas cuatro meses, el 6 de junio, aprobaron una nueva Constitución, de 112 artículos, que incluía el texto más completo y

avanzado que España había tenido hasta el momento.

El Título I, *De los españoles y sus derechos*, sentó las bases para establecer una auténtica declaración de derechos y libertades: amplió el derecho de petición; reconoció el derecho a reunirse y asociarse; la libertad de imprenta, de palabra y de cultos; la inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia; el derecho de propiedad, etc.

La Constitución de los *monárquicos revolucionarios*, encabezados por Serrano y Prim, reafirmó tanto la soberanía nacional como la separación de poderes: el ejecutivo, que aunque residía en el rey se ejercía por medio de sus ministros; el legislativo, con dos cuerpos colegisladores (Congreso y Senado) elegidos por sufragio universal, directo y masculino (las mujeres no pudieron votar hasta bien entrado el siglo XX), y el judicial, ejercido por los tribunales *con juicio por jurados para todos los delitos políticos y para los comunes que determine la ley* (art. 93).

Curiosamente, esta Constitución, que estableció como forma de gobierno la monarquía, surgió de una revolución que destronó a Isabel II; por ese motivo, el art. 1 de las disposiciones transitorias previó que una Ley tendría que *elegir la persona del rey*. Una búsqueda que resultó ser más complicada de lo que parecía en un principio y que recayó finalmente en Amadeo I de Saboya, un monarca que entró en Madrid el 2 de enero de 1871 y abdicó tan sólo dos años después. Su renuncia al trono español abriría las puertas a la I República y a un nuevo proyecto constitucional.

- Proyecto de Constitución Federal de la República (1873)

La I República se saldó, en apenas un año de vida, con la proclamación de un Estado catalán dentro de la República Federal y movimientos cantonales como el de Cartagena, que se independizó hasta enero del 74; insurrecciones en Cuba y Puerto Rico y duros enfrentamiento en la guerra carlista que asolaba el País Vasco, Navarra y El Maestrazgo; un intento de golpe de Estado y algo que el pueblo no lograba entender: cinco ministros monárquicos formando parte del gobierno republicano.

Ante esta situación, el proyecto de Constitución que presentó Pi i Margall a la Asamblea Nacional el 17 de julio de 1873 no llegó ni tan siquiera a debatirse, ante el inminente riesgo de colapso y desintegración que asolaba el país.

Entre sus propuestas, el proyecto reguló que los Estados que componían la Nación española (Andalucía Baja, Andalucía Alta, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla la Nueva, Castilla la Vieja, Cataluña, Cuba, Extremadura, Galicia, Murcia, Navarra, Puerto Rico, Valencia y Regiones Vascongadas) tuvieran completa autonomía económico-administrativa y la facultad de darse una Constitución política.

En cuanto a los poderes de la Federación, continuó con la tradición del sistema bicameral pero con la novedad de convertir el Senado (art. 52) en una cámara de representación federal formada por 4 senadores elegidos por las Cortes de cada Estado; el Congreso, junto al ejecutivo, eran los únicos órganos con iniciativa para presentar leyes y, por lo que respecta al poder judicial, el proyecto estableció que todos los tribunales serían colegiados, con jurados para toda clase de delitos y con un Tribunal Supremo Federal con facultades para suspender los efectos de las leyes contrarias a la Constitución. Curiosamente, el Título XI reguló la existencia de un cuarto poder denominado de relación y ejercido por el Presidente de la República Federal.

Por último, el proyecto incluyó un título preliminar donde estableció los derechos naturales que toda persona encontraría asegurados en la República (derecho a la vida, seguridad, dignidad, libertad de pensamiento, etc.), junto con el Título II dedicado a enumerar los derechos y libertades de los españoles.

El 3 de enero de 1874, el general Pavía disolvía la Asamblea y ponía fin a la I República iniciando el periodo de la Restauración.

- Constitución de la Monarquía Española (1876)

Al disolver la Asamblea se estableció un ministerio de coalición que intentó poner fin a los cantonalismos, la guerra carlista, la insurrección de Cuba y la penuria económica que vivía el país. Cánovas del Castillo, un hábil político al estilo inglés, se encargó de la regencia a partir de aquel momento, en espera de que se restaurase la monarquía constitucional, pero el 29 de diciembre de 1874, el general Martínez Campos precipitó los acontecimientos al proclamar a Alfonso XII como rey de España.

Confirmado en su puesto por el monarca, el gobierno canovista comenzó a redactar un nuevo texto constitucional que se aprobó el 30 de junio de 1876. La llamada Constitución de los Notables, por las personalidades que la redactaron, vino a romper la línea progresista iniciada veinte años atrás y continuada por la Constitución de 1869 y el proyecto del 73; pero como ya hemos visto, nuestras Constituciones son herederas de los textos que las antecedieron, por lo cual, la de 1876 también incorporó un título dedicado a los derechos y libertades de los españoles aunque desde una óptica conservadora: ya no se habla de soberanía nacional ni de libertad de cultos, por citar dos ejemplos, si no de soberanía conjunta, entre el Rey y las Cortes, y de un Estado que se declara *católico, apostólico y romano*, indicando que aunque *nadie será molestado por sus opiniones religiosas, no se permitirán otras ceremonias que las de la religión del Estado*.

Al mismo tiempo, tampoco puede hablarse de una verdadera separación de poderes ya que el rey era, en realidad, el poder ejecutivo (nombraba ministros, expedía decretos, indultaba delincuentes, dirigía las relaciones diplomáticas, etc.) y, a la vez, parte del legislativo (Senado y Cortes) donde hacía tiempo que se había instalado el caciquismo. En cuanto al poder judicial, *las leyes determinarán los tribunales y juzgados que ha de haber*. En otros aspectos, la Constitución también se remite a leyes posteriores para organizar territorialmente el país. Por ejemplo, el título X tan solo menciona que habrá una Diputación por cada provincia y que en los pueblos *habrá alcaldes y Ayuntamientos*. La costumbre de remitirse con tanta facilidad a una regulación posterior fue calificada de elástica y ambigua por gran parte de la doctrina que veía cómo la propia Constitución permitía establecer lecturas de diverso signo y que, por ende, se estaban sentando las bases a la alternancia en el poder mediante el turno de partidos.

Pese a todo, la Constitución canovista ha sido, hasta la fecha, la norma básica que más tiempo ha estado en vigor, casi cincuenta años; un récord que la actual Constitución superará, aproximadamente, en el 2025.

- Anteproyecto constitucional (1929)

Tras la muerte de Alfonso XII, la regencia de María Cristina de Habsburgo se caracterizó por la alternancia en el gobierno de liberales (Sagasta) y conservadores (Cánovas) que institucionalizaron el turno de partidos en el Pacto del Pardo. Al contrario que su madre, Alfonso XIII no quiso dejar el gobierno de la nación en manos de los políticos y ejerció todas las prerrogativas que la Constitución de 1876 atribuía a la Corona, llegando a nombrar más de treinta gobiernos diferentes que, sin embargo, no lograron solucionar ni el problema marroquí (desastre de Annual) ni la cuestión social (semana trágica de Barcelona, huelgas y manifestaciones, etc.).

El 13 de septiembre de 1923, el general Primo de Rivera dio un golpe militar y, con el beneplácito real, instauró una dictadura que, en principio, resolvió el problema de Marruecos y logró una cierta paz social, pero que con el tiempo (pensaba durar tres meses y se prolongó durante siete años), acabó granjeándole la oposición de prácticamente todos los sectores de la sociedad.

En los últimos meses de la dictadura, el 6 de julio de 1929, Primo de Rivera presentó un anteproyecto de Constitución a la Asamblea Nacional que tampoco llegó a prosperar por falta de apoyos.

De carácter conservador, los 104 artículos del anteproyecto establecían una monarquía constitucional donde los tres poderes respondían *al doble principio de diferenciación y coordinación*: el ejecutivo, lo ejercía el Rey y, en su nombre, el presidente y los ministros; el legislativo, estaba formado por una sola cámara, las Cortes

del Reino, compuesta por dos clases de diputados: unos, elegidos por el Rey, y otros, mediante sufragio directo por *todos los españoles de ambos sexos* (regulándose, por primera vez, el voto femenino); y, por último, el poder judicial, ejercido por los tribunales y juzgados en nombre del Rey.

En otros aspectos, el texto de Primo de Rivera previó la existencia de un Tribunal Constitucional, incluía un título con los derechos y deberes de los españoles e incorporó, también por primera vez en un texto constitucional, diversas menciones sobre la bandera, el escudo y el idioma del *Estado español* que, de nuevo, volvía a ser confesional católico.

- Constitución de la República Española (1931)

Sin el apoyo de su partido ni el de los militares, Primo de Rivera presentó su dimisión al rey el 28 de enero de 1930. Alfonso XIII intentó gobernar el país con un directorio de ministros presidido por otro general, Dámaso Berenguer, pero la situación política era insostenible y un nuevo cambio en el gabinete, con el almirante Aznar, sólo consiguió restablecer las garantías constitucionales para celebrar elecciones municipales, el 12 de abril de 1931, donde triunfó por aplastante mayoría la opción republicana.

Como consecuencia de aquellos resultados, el monarca depositó el poder en un Gobierno provisional, presidido por Niceto Alcalá Zamora, y salió del país; dos días más tarde, se proclamaba la II República y el 9 de diciembre, *España, en uso de su soberanía y representada por las Cortes Constituyentes*, decretaba la nueva Constitución de la República.

El texto republicano estableció una república democrática de trabajadores donde los poderes emanaban del pueblo; organizó el *Estado español* en municipios mancomunados en provincias, reconociendo la posibilidad de que éstas se constituyeran en regiones autónomas; enumeró los derechos y deberes de los españoles, estableciendo una serie de garantías individuales y políticas; reguló la existencia de una sola cámara legislativa, el Congreso de los Diputados, compuesto por representantes elegidos mediante sufragio universal, igual, directo y secreto por *todos los ciudadanos de la República mayores de 23 años, sin distinción de sexo*; fijó las competencias del presidente de la República, que era Jefe del Estado, y del Gobierno, formado por el Presidente del Consejo y los Ministros; y, finalmente, en cuanto al poder judicial, aseguró *la gratitud de la justicia para los necesitados* y la existencia de un Tribunal de Garantías Constitucionales.

El estallido de la guerra civil, en 1936, puso fin a su vigencia pero no evitó que la Constitución Republicana desempeñara un importante papel en el desarrollo del constitucionalismo español, sentando las bases de muchas instituciones asumidas, en 1978, por nuestra actual Carta Magna.

- Leyes Fundamentales del Reino (1967)

Acabada la contienda que enfrentó a nacionales y republicanos, el general Francisco Franco instauró un régimen autoritario que se prolongó hasta 1975.

Durante los cerca de cuarenta años que duró la dictadura franquista, la norma básica que reguló la vida de los españoles fue una recopilación de textos denominada Leyes Fundamentales del Reino, aprobada por Decreto el 20 de abril de 1967, que incluía (...) *atendiendo a un criterio sistemático y no según el orden cronológico en que fueron promulgadas* las siguientes disposiciones:

- Ley de Principios del Movimiento Nacional, de 17 de mayo de 1958;
- Fuero de los Españoles, de 17 de julio de 1945;
- Fuero del Trabajo, de 9 de marzo de 1938;
- Ley Orgánica del Estado, de 1 de enero de 1967;
- Ley Constitutiva de las Cortes, de 17 de julio de 1942;
- Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, de 26 de julio de 1946,

- Y Ley de Referéndum, de 22 de octubre de 1945.

En 1975, tras la muerte del general Franco, se inició la transición a la democracia con la proclamación de una monarquía constitucional (Juan Carlos I), la legalización de los partidos políticos y sindicatos y la celebración de las primeras elecciones democráticas, el 15 de junio de 1977, donde se alzó con la victoria la coalición Unión de Centro Democrático, liderada por Adolfo Suárez.

- Constitución Española ((1978)

La nueva situación política de España necesitaba reflejarse en un texto constitucional adecuado, una norma que contara con el consenso de la mayoría de los partidos con representación parlamentaria.

Ese espíritu se manifestó en dos aspectos fundamentales: por un lado, en la pluralidad de ideologías que formaron parte de la ponencia que redactó el borrador de la Constitución (Miguel Herrero, José Pedro Pérez Llorca y Gabriel Cisneros, de la UCD; Gregorio Peces-Barba, del Partido Socialista Obrero Español; Jordi Solé Tura, del Partido Comunista de España (PSUC); Manuel Fraga Iribarne, de Alianza Popular, y Miquel Roca i Junyent, de la Minoría Catalana); y por otro lado, en el referéndum que se celebró el 6 de diciembre de 1978, cuando los españoles, convocados a las urnas bajo el eslogan *España decide su futuro. Tu derecho es votar. Vota libremente* ratificaron aquella Constitución con el 87,7 % de los votos favorables.

De esa forma, conseguimos que nuestra Ley de Leyes tuviera un carácter integrador y una estabilidad y aceptación popular insólitas en nuestro panorama histórico.