

# CINCO NUEVAS CLAVES SOBRE LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO CONSTITUCIONAL EN ESPAÑA (1808-1978)\*

## FIVE NEW KEYS ABOUT BUILDING THE CONSTITUTIONAL STATE IN SPAIN (1808-1978)

Antonio-Filiu Franco Pérez  
Universidad de Oviedo

**Recensión de / Review of:** Joaquín VARELA SUANZES-CARPEGNA (Dir.), Colección *Leyes Políticas Españolas. 1808-1978*, Iustel, Madrid, 2012-2015, 5 volúmenes.

**Palabras clave:** Historia constitucional española; Leyes políticas españolas.

**Key Words:** Spanish Constitutional History; Spanish Political Laws.

### I

Hace cinco años nos congratulamos, desde las páginas de esta misma revista, por la publicación de los nueve volúmenes de la Colección “*Las Constituciones españolas*”, dirigida por el profesor Miguel Artola y editada por Iustel.<sup>1</sup> En dicha ocasión consideramos que estábamos ante un momento especialmente gratificante para la Historia constitucional española dada la magnitud y excelencia del referido resultado de investigación. No exageramos ahora al afirmar que la obra que aquí nos ocupa también produce un especial sentimiento de complacencia a quienes –como el que esto escribe– se dedican, con mayor o menor intensidad, al estudio de esta singular disciplina histórica.

En efecto, la Colección “*Leyes Políticas Españolas (1808-1978)*”, dirigida por el profesor Joaquín Varela y también editada por Iustel, es otra relevante contribución que enriquece el ya significativo acervo investigador atesorado hasta la fecha por la Historia del constitucionalismo español. Ciertamente existen precedentes al notable esfuerzo de recuperación de fuentes normativas y documentales logrado en las colecciones dirigidas por los profesores Artola y Varela

---

· Texto redactado en el marco del Proyecto “Liberalismo y antiliberalismo en España e Hispanoamérica, 1780-1840: Discursos, actores y prácticas”, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad (Referencia: HAR2013-42563-P).

<sup>1</sup> Antonio-Filiu FRANCO, “Nuevas pautas para el estudio de las Constituciones españolas (1808-1978)”, *Historia Constitucional*, N° 12, 2011, <http://historiaconstitucional.com>, pp. 465-471.

respectivamente,<sup>2</sup> pero no cabe duda de que éstas se distinguen de las obras que les preceden, y a su vez entre sí.

Además de la casa editorial (Iustel), de la cuidada y elegante edición en tapa dura de cada volumen, y de una concienzuda selección de autores entre los que se cuentan algunos de los más cualificados exponentes de la Historia constitucional en España, ambas colecciones comparten el tratamiento innovador a la materia que constituye su objeto de estudio esencial: la Historia del constitucionalismo español, y que se hace evidente a través de las líneas maestras metodológicas utilizadas como referentes por los investigadores para diseccionar en cada caso sus particulares objetos, esto es, examinar los textos normativos a la luz de los fundamentos doctrinales de los que traen causa, enmarcándolos en las respectivas realidades políticas del momento de su elaboración, o dicho de otra manera: contextualizándolos. Otro sello distintivo compartido es el rigor en la selección de las fuentes normativas, parlamentarias y doctrinales relacionadas con cada texto objeto de estudio. De ahí el doble valor que tiene cada volumen para los estudiosos de la disciplina: como fuente y como bibliografía crítica a la par, algo que no resulta frecuente en obras de esta naturaleza.

Pero, llegados a este punto, resulta imprescindible poner de relieve las notas distintivas de una y otra colección. La primera, y más relevante a mi juicio, es la perspectiva de enfoque de uno y otro proyecto investigador y editorial, que en el caso del diseñado y dirigido por el profesor Artola asume una perspectiva de análisis más clásica: cronológica y vertical; esto es, la publicación de los textos constitucionales y sus respectivos estudios preliminares en volúmenes independientes que siguen una ordenada secuencia cronológica, preparados en cada caso por solventes especialistas con contrastada experiencia en la investigación de sus singulares objetos de estudio. Evidentemente la elevada especialización de quienes firman los nueve volúmenes de la colección garantiza la certeza del criterio de selección del cuerpo documental que acompaña a cada uno de los textos constitucionales estudiados, a la vez que constituye un incontestable sello de calidad tanto de la colección en su conjunto como de cada volumen singularmente considerado.

Por su parte, el proyecto investigador y editorial diseñado y dirigido por el profesor Varela se fundamenta en una perspectiva de análisis de conjunto más innovadora: radial y a la vez transversal, configurada por cinco volúmenes. Así, el centro espacial del proyecto lo constituye el

---

<sup>2</sup> Verbigracia, Diego SEVILLA ANDRÉS, *Constituciones y otras Leyes y Proyectos políticos de España*, Editora Nacional, Madrid, 1969, 2 Vols.; Enrique TIerno GALVÁN (Ed.), *Leyes políticas españolas fundamentales (1808-1936)*, Tecnos, Madrid, 1979; Javier HERVADA y José M. ZUMAQUERO, *Textos constitucionales españoles (1808-1978)*, EUNSA, Pamplona, 1980; Jorge de ESTEBAN (Ed.), *Las Constituciones de España*, Taurus, Madrid, 1982; y, Raquel RICO LINAGE (Ed.), *Constituciones Históricas. Ediciones oficiales*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1994; entre las más conocidas y citadas.

primer volumen, titulado “Constituciones y Leyes fundamentales”, en el que se articulan –a modo de los radios de una circunferencia- los cuatro volúmenes restantes, con objetos de estudio transversales en cada caso, a saber: leyes y normas electorales (volumen II); reglamentos parlamentarios (volumen III); jefatura del Estado, Gobierno y Administración central (volumen III); y, derechos y libertades (volumen V). Sin duda se trata de una perspectiva de análisis de conjunto absolutamente novedosa en la historiografía del constitucionalismo español,<sup>3</sup> que evidentemente distingue a esta colección (formal y materialmente) de la dirigida por el profesor Miguel Artola.

La segunda nota distintiva es, según se ha adelantado, el contenido material de una y otra colección. Como se ha apuntado, los nueve volúmenes de la dirigida por el profesor Artola tienen por objeto fundamental el estudio de los textos constitucionales españoles y del proceso de su elaboración, desde la primigenia Constitución de Bayona (1808), hasta la vigente de 1978. Por su parte, la colección dirigida por el profesor Varela se ocupa esencialmente del estudio del conjunto de normas jurídicas que, junto con las Constituciones y a partir de ellas, coadyuvan a configurar los rasgos básicos del Estado constitucional en España, a saber: las que regulan la composición y funciones del Cuerpo electoral, del Parlamento, de la Jefatura del Estado, del Gobierno, y de la Administración, así como de los derechos fundamentales de sus ciudadanos. Ciertamente quedan al margen de esta última colección –y así lo aclara el propio Joaquín Varela en su presentación a la misma- las normas reguladoras de otro pilar clave del Estado constitucional: el Poder Judicial, omisión que se explica por la publicación –también bajo el sello editorial de Iustel- del volumen *Historia legal de la justicia en España (1810-1978)*,<sup>4</sup> incardinado en la colección “Historia de las Grandes Leyes”.

Las colecciones dirigidas por los profesores Artola y Varela, pues, se complementan entre sí para ofrecer una visión panorámica, a la vez que detallada, de la construcción del Estado constitucional en España desde sus orígenes en 1808 hasta la vigente Constitución de 1978. De ahí el acierto de Iustel de acoger en su fondo editorial, y patrocinar, ambas colecciones. Pero centrémonos en la que aquí nos ocupa, toda vez que en sí misma representa una original y relevante contribución al estudio de la Historia del constitucionalismo español.

---

<sup>3</sup> Sobre la evolución de la historiografía constitucional española desde sus orígenes hasta nuestros días véase, por todos, el concienzudo estudio de Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA, “Aproximación a la historiografía constitucional española”, en Joaquín VARELA (Ed.), *Historia e historiografía constitucionales*, Trotta, Madrid, 2015, pp. 109-152.

<sup>4</sup> Marta LORENTE SARIÑENA, Fernando MARTÍNEZ PÉREZ, y María Julia SOLLA SASTRE, *Historia legal de la justicia en España (1810-1978)*, Iustel, Madrid, 2012.

## II

El primer volumen y a la vez eje de la colección, cuyo autor es el director de la misma: el profesor Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, se intitula *Constituciones y Leyes fundamentales*,<sup>5</sup> y tiene por objeto configurar la columna maestra en la que se articulan los restantes cuatro volúmenes anteriormente mencionados, esto es, la recuperación y contextualización de fuentes documentales entre las que destacan las nueve Constituciones vigentes en España desde 1808 hasta 1978, así como los siete proyectos constitucionales que se redactaron durante dicho período con carácter oficial. El volumen está precedido de un extenso Estudio preliminar en el que se examina cómo se elaboraron, derogaron y, en su caso, reformaron o intentaron reformarse, todos y cada uno de los textos constitucionales españoles y las leyes fundamentales del franquismo, así como sus rasgos más relevantes. Dicho estudio, titulado “Las Constituciones españolas en su contexto histórico”,<sup>6</sup> se acompaña de un amplio comentario bibliográfico sobre la historiografía constitucional española. El valioso cuerpo documental que acompaña a ese estudio recoge, amén de los textos constitucionales y de los proyectos antes mencionados, diversas normas que derogaban, proclamaban, reformaban o completaban los textos constitucionales y que, por tanto, informan de las peripecias sufridas por éstos durante su vigencia. Se insertan asimismo los tres Estatutos de Autonomía republicanos (el catalán, el vasco y el gallego), y las siete Leyes Fundamentales del régimen franquista, precedidas de otras normas aprobadas durante la Guerra Civil, así como la Ley para la Reforma Política. Los cincuenta documentos seleccionados, extraídos en su inmensa mayoría de la “Gaceta de Madrid” y del “Boletín Oficial del Estado”, se ordenan conforme a un criterio cronológico, aunque enmarcados en las tres grandes etapas que, conforme a lo expuesto en el Estudio preliminar, distingue el autor en el seno de la historia político-constitucional española. Estamos, pues, no sólo ante un encomiable esfuerzo de recuperación de fuentes clave para la Historia constitucional española, sino también ante un arduo ejercicio de contextualización en el que el profesor Varela aplica su contrastada metodología de trabajo en esta disciplina, de la que sin duda es el máximo especialista en España.

El segundo volumen, firmado por el profesor Miguel Ángel Presno Linera, y titulado *Leyes y normas electorales en la Historia constitucional española*,<sup>7</sup> estudia y reproduce las normas que han regulado los procesos electorales durante el lapso de 1810-1978. Se ocupa asimismo

---

<sup>5</sup> Joaquín VARELA SUANZES-CARPEGNA, *Constituciones y Leyes fundamentales*, Iustel, Madrid, 2012, Vol. I de la Colección “Leyes Políticas Españolas. 1808-1978”, 560 págs.

<sup>6</sup> *Ibid.*, pp. 19-145.

<sup>7</sup> Miguel A. PRESNO LINERA, *Leyes y normas electorales en la Historia constitucional española*, Iustel, Madrid, 2013, Vol. II de la Colección “Leyes Políticas Españolas. 1808-1978”, 474 págs.

de las instituciones a las que las normas sirven y de su fundamento doctrinal, con el fin de conectar normas, instituciones y doctrina con la sociedad en la que se insertan y con el momento en el que surgen, compartiendo así el afán de contextualización que impregna toda la colección. A juicio del profesor Presno, para entender el texto y el contexto electoral español del Siglo XXI es imprescindible conocer cómo surgieron y se desarrollaron ciertos derechos como los de sufragio activo y pasivo, entramados organizativos como la administración electoral y el censo, o garantías al servicio de la expresión fiel de la voluntad popular como el sistema de votación y los controles electorales. Todo ello forma parte de un bagaje normativo e institucional cuyos orígenes pudieran encontrarse en la Instrucción de 1 de enero de 1810, recogida en este volumen. El autor presenta, pues, la evolución del sistema electoral español a lo largo de su historia, cotejando las previsiones normativas con el funcionamiento real de los procesos de selección de los llamados a ocupar los órganos de representación política, y destaca que se tardaron 167 años, desde 1810 hasta 1977, para que llegaran a confluir armónicamente texto y contexto electoral.

Los Reglamentos parlamentarios del lapso comprendido entre 1810-1977 constituyen el objeto de estudio del tercer volumen de la colección, que firma el profesor Ignacio Fernández Sarasola.<sup>8</sup> En el estudio preliminar de este volumen, el autor pone de relieve que desde el momento mismo en que se constituyeron los primeros parlamentos modernos en España se hizo evidente la necesidad de dictar normas que regulasen su organización y funcionamiento interno. Sin embargo, más allá del sentido procedimental de sus disposiciones, los Reglamentos parlamentarios se convirtieron en normas de capital trascendencia política, habida cuenta de que a su través se rigieron aspectos tan relevantes como el ejercicio del poder constituyente, la elaboración de las leyes, la aprobación de los presupuestos generales del Estado, o el control sobre el Gobierno. Justamente por ello afirma este autor que los Reglamentos Parlamentarios han sido, junto con la legislación electoral, las normas que más han contribuido a perfilar el contenido de las Constituciones históricas españolas, en tanto y en cuanto éstas ven la luz a través del procedimiento constituyente reglado por dichos Reglamentos que, de resultas, determinaban el modo en que se discutiría y aprobaría la ley fundamental del Estado. No obstante, una vez aprobadas las Constituciones, los posteriores Reglamentos de las Asambleas legislativas no sólo desarrollaron su contenido, sino que lo complementaron, verbigracia en el caso de la responsabilidad política del Gobierno, o de la presencia parlamentaria de los partidos políticos, reconocidos ambos en Reglamentos parlamentarios antes incluso de hallar respaldo constitucional. Ha de destacarse que en esta obra se recogen, por vez primera en un solo volumen, la totalidad de los Reglamentos parlamentarios históricos de España, tanto de la Cámara

---

<sup>8</sup> Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA, *Reglamentos Parlamentarios (1810-1977)*, Iustel, Madrid, 2012, Vol. III de la Colección "Leyes Políticas Españolas. 1808-1978", 681 págs.

Baja como de la Cámara Alta, así como las leyes reguladoras de los cuerpos colegisladores. Desde el texto que reguló la actividad de las Cortes de Cádiz, aprobado en 1810, hasta los que rigieron la vida política de las Cortes constituyentes de 1977, este libro traza un recorrido normativo imprescindible para conocer la organización, funcionamiento y competencias del principal órgano representativo del Estado.

La profesora Clara Álvarez Alonso firma el cuarto volumen de la colección,<sup>9</sup> cuyo propósito es ofrecer una compilación de las disposiciones normativas más relevantes sobre el Gobierno y la Administración central en la historia del constitucionalismo español, desde sus orígenes hasta la promulgación de la Constitución de 1978. Sin embargo, persuadida la autora de que para la mejor comprensión del tema ha de superarse una visión estática del objeto de estudio, limitada al simple análisis de las disposiciones de distinto rango –desde las Constituciones a los reglamentos de régimen interior de los diferentes Departamentos Ministeriales– que los regulan o tienen una relación directa y se remiten a ellos de una manera expresa, y que en consecuencia ha de enfocarse desde una perspectiva dinámica vinculada al funcionamiento y fines así como a los conflictos institucionales e interorgánicos, incorpora a su análisis otros documentos además de los mencionados. Dichos textos, incorporados íntegros o bien o través de referencias completas, constituyen valiosos instrumentos que, como las Actas del Consejo de Ministros, Manifiestos o Circulares, por ejemplo, facilitan el estudio de la evolución del concepto de Gobierno desde la perspectiva del constitucionalismo moderno a lo largo de la etapa objeto de análisis. A juicio de la autora, pues, esta opción requiere un importante esfuerzo de contextualización, rasgo común a toda la colección según se ha apuntado, y que en este caso es una condición tanto más imprescindible cuanto no sólo faltan definiciones explícitas del mismo, sino que su percepción, e incluso su entendimiento, a lo largo del período carecen de uniformidad y unidad. Existe, más bien, la asunción de una noción atemporal y muy general, que actúa como presunción o convención, sobre todo porque permite albergar los profundos cambios que afectaron a la propia visión de ambos durante el período. Cambios relacionados con la muy distinta consideración de los tres poderes clásicos, la íntima vinculación con la Administración Pública, la evolución de las facultades del rey, reina, regentes, Jefes del Estado así como las propias del Presidente del Gobierno y Consejo de Ministros o Gabinete. De ahí, precisamente, parten las diferentes concepciones en las que la doctrina, la política y las relaciones internacionales tienen una definitiva importancia que va más allá del propio desarrollo formal. Algunas de las claves de esta influencia son las que se pretenden descifrar en el estudio preliminar

---

<sup>9</sup> Clara ÁLVAREZ ALONSO, *La Jefatura del Estado, el Gobierno y la Administración central*, Iustel, Madrid, 2013, Vol. IV de la Colección “Leyes Políticas Españolas. 1808-1978”, 526 págs.

que precede a la minuciosa y extensa relación de fuentes documentales recogida en este volumen.

De los derechos y libertades de los ciudadanos se ocupa el quinto y último volumen de la colección, escrito por el profesor Juan M<sup>a</sup> Bilbao Ubillos.<sup>10</sup> Este autor analiza –en un extenso estudio preliminar– los principales hitos y secuencias de la evolución que experimentan las libertades en España a lo largo de los 170 años (1808-1978) que constituyen el marco temporal de su objeto de estudio, poniendo de relieve sus altibajos, sus luces y sus sombras, para lo cual divide el referido lapso en ocho períodos, que se corresponden con etapas bien definidas de la agitada historia constitucional española. El referido estudio se completa –además de con un detallado comentario bibliográfico que mucho se agradece– con un anexo documental en el que se reproducen cien normas, escogidas por su especial relevancia atendiendo a su contenido, su significado político o ideológico, y su impacto o trascendencia práctica (leyes, decretos leyes, decretos, órdenes y circulares), que han regulado, de forma generosa o restrictiva, los derechos y libertades que en cada momento se reconocían a los españoles, así como sus garantías, excluyendo de esta selección aquellas ya incluidas en los volúmenes anteriores de la colección (textos y proyectos constitucionales, leyes fundamentales del franquismo, leyes electorales, normas reguladoras del Gobierno y la Administración), para así evitar innecesarias reiteraciones de fuentes. Ha sido voluntad del autor mantener, en lo posible, un equilibrio tanto en lo relativo al reparto de las normas entre los diferentes períodos como en el peso relativo de los distintos derechos, si bien es consciente de que este criterio no puede aplicarse de manera rígida, toda vez que resulta inevitable el protagonismo de algunas libertades particularmente conflictivas en determinados períodos, verbigracia la religiosa o la de imprenta. Vale apuntar aquí que este volumen, junto con el redactado por la profesora Álvarez Alonso, constituye una absoluta novedad en la historiografía constitucional española, toda vez que no existen precedentes del estudio de sus respectivos objetos del modo en que aquí se hace.

### III

Esta cuidada colección, pues, permite constatar una vez más el grado de madurez y el excelente estado de salud de que goza una disciplina que cobró especial vigor en España a raíz de la instauración de la democracia, y a la que se han sumado especialistas de diversas áreas del Derecho y de la Historia, y hasta de la Ciencia Política, sin duda los mayores beneficiarios de la colección que aquí nos ocupa. Estamos, así, ante una extraordinaria obra de referencia y obligada consulta para juristas, historiadores, politólogos y lectores en general, interesados en comprender con mayor claridad el complejo proceso de

---

<sup>10</sup> Juan M<sup>a</sup> BILBAO UBILLOS, *Derechos y libertades*, Iustel, Madrid, 2015, Vol. V de la Colección “Leyes Políticas Españolas. 1808-1978”, 510 págs.

construcción del Estado constitucional en España, del que la colección dirigida por el profesor Varela y editada por Iustel aporta cinco claves originales.

Ahora bien, en ningún caso esta relevante colección puede apreciarse como un resultado de investigación aislado: nada más lejos de la realidad. En efecto, esta espléndida obra colectiva no es más que un botón de muestra de la ingente actividad investigadora de un proyecto de excelencia aglutinado en torno al *Seminario de Historia Constitucional "Martínez Marina"*,<sup>11</sup> creado en 2008 y también dirigido por el profesor Joaquín Varela. El Seminario "Martínez Marina", adscrito a la Universidad de Oviedo, es el primer centro de investigación español dedicado en exclusiva a la Historia constitucional, y cuenta entre sus miembros con más de una veintena de investigadores procedentes de diversos centros académicos españoles y distintas disciplinas,<sup>12</sup> cuatro de los cuales son, precisamente, autores de sendos volúmenes de la colección: los profesores Joaquín Varela (director del Seminario y de la colección); Clara Álvarez Alonso; Miguel Ángel Presno Linera; e, Ignacio Fernández Sarasola (secretario del Seminario).

No obstante, acaso resulte oportuno destacar aquí que el Seminario también se ocupa, además de organizar cursos y otras actividades investigadoras y docentes, de editar la revista electrónica *Historia Constitucional* que acoge este texto, amén de integrar otros valiosos recursos para fomentar su objeto de estudio, a saber: la Biblioteca Virtual de Historia Constitucional "Francisco Martínez Marina" (fundada en 2005),<sup>13</sup> y la editorial digital *In Itinere* (creada en 2011).<sup>14</sup> Se trata, pues, de un ambicioso y sólido proyecto científico que, como pocos, ha logrado aunar la excelencia investigadora con la utilización de las nuevas tecnologías digitales como soportes de los recursos derivados de su actividad científica, habida cuenta de que uno de los sellos identificativos de este proyecto es precisamente que los inestimables recursos que ha creado (el propio Seminario, la revista, la biblioteca y la editorial), son exclusivamente electrónicos y de acceso abierto. La colección "*Leyes Políticas Españolas (1808-1978)*", pues, es un nuevo y relevante logro científico y editorial que se suma a la larga lista de los cosechados por el proyecto investigador canalizado a través del *Seminario de Historia Constitucional "Martínez Marina"*, liderado por el profesor Joaquín Varela.

Fecha de envío / Submission date: 12/04/2016

Fecha de aceptación / Acceptance date: 8/05/2016

---

<sup>11</sup> <http://www.seminariomartinezmarina.com>

<sup>12</sup> Véase la relación completa de los investigadores adscritos al Seminario en <http://www.seminariomartinezmarina.com/index.php?s=20>

<sup>13</sup> <http://www.bibliotecadehistoriaconstitucional.com>

<sup>14</sup> <http://www.unioviedo.es/constitucional/seminario/editorial/index.html>