

JOAQUÍN VARELA SUANZES-CARPEGNA

HISTORIA CONSTITUCIONAL DE ESPAÑA

**Normas, instituciones,
doctrinas**

Edición y prólogo de
Ignacio Fernández Sarasola

Marcial Pons Historia
2020

SEGUNDA PARTE

CAPÍTULO 3. DEL ESTATUTO REAL A LA TRANSACCIÓN CONSTITUCIONAL DE 1837	153
El Estatuto Real: texto y contexto	153
Los progresistas en la encrucijada	161
Las Cortes constituyentes de 1836-1837	166
«Los hechos hablan más alto que las teorías...»	171
Un Estado a la medida de las «clases medias»	175
Cosmopolitismo constitucional	183
1837: una Constitución transaccional	186
La resistencia doceañista	196
 CAPÍTULO 4. LIBERALISMOS Y CONSTITUCIONES: 1840-1868	 205
La Ley de Ayuntamientos (1840) quiebra la transacción constitucional	205
Los moderados en las Cortes reformistas de 1844-1845	210
La doctrina de la Constitución histórica (y social) de España.....	215
Afianzar la Corona, potenciar el Senado, reducir el cuerpo electoral	218
Robustecer el Gobierno, centralizar el Estado	223
Restringir los derechos civiles y políticos	228
Dos propuestas gubernamentales de revisión constitucional.....	233
1854-1856: la frustrada revancha de los progresistas.....	236
El Acta Adicional a la Constitución de 1845 y otras reformas normativas	247
Los demócratas y sus propuestas constitucionales	253
 CAPÍTULO 5. EL CONSTITUCIONALISMO DURANTE EL SEXENIO DEMOCRÁTICO: RUPTURAS Y CONTINUIDADES	 267
La «Gloriosa Revolución de Septiembre»	267
Las Cortes y la Constitución de 1869.....	269
Los derechos «absolutos, naturales e ilegislables».....	275
Nuevas garantías para los derechos.....	280
La muy polémica libertad de culto	283
El sufragio universal (masculino) y el derecho de asociación.....	287
Tres silencios constitucionales: esclavitud, pena de muerte y derechos sociales	291
La soberanía nacional y la configuración constitucional de la monarquía.....	294
Un rey neutral en el trono.....	300
Cuerpo electoral, Congreso y Senado: algunas innovaciones.....	304

	<u>Pág.</u>
Los jueces y su ley orgánica	309
La primera experiencia federal española	315
CAPÍTULO 6. LOS FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LA RESTAURACIÓN (1874-1898).....	327
A la búsqueda de una «legalidad común».....	327
El debate parlamentario del proyecto constitucional	336
El encaje histórico de la Constitución de 1876	343
Constitución interna y soberanía compartida	345
Los derechos y sus (escasas) garantías.....	350
La Corona, médula del Estado	355
Un renovado bicameralismo.....	368
Administración de justicia en lugar de Poder Judicial.....	374
Centralismo peninsular y ultramarino.....	377
CAPÍTULO 7. LA CRISIS DEL CONSTITUCIONALISMO DE LA RESTAURACIÓN Y LA DICTADURA (1898-1930)	383
Naturaleza y jalones de la crisis	383
Avatares del Estado de Derecho.....	389
La lucha por la democracia.....	394
Orígenes del Estado social.....	400
¿Monarquía constitucional o monarquía parlamentaria?.....	406
El centralismo y sus alternativas	415
Los fallidos intentos de reformar la Constitución de 1876.....	426
La dictadura de Primo de Rivera ante la cuestión constitucional.	431
TERCERA PARTE	
CAPÍTULO 8. LA CONSTITUCIÓN DE 1931 Y LA SEGUNDA REPÚBLICA.....	445
La elaboración de la Constitución de 1931	445
Los derechos civiles, con particular referencia a la libertad religiosa.....	452
Estado de Derecho, Poder Judicial y Tribunal de Garantías Constitucionales	459
La renovación de la democracia y los derechos políticos: el sufragio femenino	467
El Estado social: formulación constitucional y desarrollo normativo	475
Las autonomías regionales y la organización territorial del Estado «integral».....	482
El nuevo parlamentarismo y la dinámica política	493
Los (múltiples) enemigos de la República.....	499

	<u>Pág.</u>
CAPÍTULO 9. DE FRANCO A LA CONSTITUCIÓN DE 1978	505
Siete Leyes Fundamentales y ninguna Constitución.....	505
La alternativa constitucional al franquismo	516
La Ley para la Reforma Política y el comienzo de la Transición...	524
La Constitución del consenso.....	526
El lugar de la Constitución de 1978 en la historia constitucional española	531
 CUARTA PARTE 	
CAPÍTULO 10. TRAYECTORIA DEL DERECHO POLÍTICO	547
El efímero Derecho público constitucional: 1812-1823	547
Del Derecho público constitucional al Derecho político: 1834-1874.	551
Continuidad y cambio en el Derecho político: 1874-1930	557
La situación del Derecho político durante la Segunda República.	571
Del Derecho político bajo el franquismo al Derecho constitucio- nal de la democracia	577
RECAPITULACIÓN FINAL	583
NOTAS	593
BIBLIOGRAFÍA	683
ÍNDICE ONOMÁSTICO	705

PRÓLOGO

Prologar un libro representa una de las tareas más gratificantes que le puede corresponder a un profesor. Pero en esta ocasión solo lo es en parte. En verdad supone una satisfacción enorme ver culminada una obra en la que Joaquín Varela puso todo su empeño; un libro que sus más allegados siempre le animamos a concluir cuanto antes, porque sabíamos que sería un texto de referencia para la historiografía constitucional española. Resultaba inaplazable avanzar más allá de los hasta ahora imprescindibles libros de Tomás Villarroya (demasiado apegado a las normas y carente de profundidad doctrinal) y Sánchez Agesta (en ocasiones más una historia política que constitucional), tarea que el propio Joaquín había acometido hasta cierto punto con su Política y Constitución en España (1808-1978), pero que reclamaba una obra más sistemática y unitaria. Este libro viene a cumplir, pues, estas expectativas, que el propio Joaquín había ido aplazando durante más de una década por otros trabajos y compromisos. Pero esta satisfacción de ver al fin culminada tan importante obra queda empañada por la dolorosa circunstancia de que el autor no haya podido ver el producto final de sus muchos años de esfuerzo.

Cuando hace un año mi querido maestro, y sobre todo amigo, Joaquín Varela me pidió que culminase este libro no pude más que aceptar el triste ofrecimiento, y el hecho de que me considerase digno del encargo demuestra su generosidad intelectual. Sé que se sintió reconfortado al saber que la obra no quedaría inacabada, y que vería por fin la luz, pero ello no impidió mi desazón, porque mi idea era ayudarle a completarla, y no tener que verme en la tesitura de terminarla yo mismo.

He puesto todo mi empeño en que el libro quedase como Joaquín lo había proyectado. Por fortuna, el volumen —al que había dedicado de forma intermitente muchos años de trabajo— estaba casi terminado;

solo quedaban por completar y perfilar algunos capítulos, trabajo que mi admirado Joaquín no se veía ya con fuerzas para acometer. Pero, siendo como era una persona extremadamente meticulosa, me proporcionó una detallada guía de cómo quería que se abordasen los flecos que quedaban. Y a esas instrucciones he ceñido mi modesto trabajo. Sin duda no estará a la altura del gran maestro que era Joaquín, pero he puesto lo mejor de mí, que no es sino lo que él mismo me enseñó después de tantos años de desinteresado magisterio.

En realidad, todo el tiempo que tuve la fortuna de trabajar con Joaquín ha sido imprescindible para completar lo poco que quedaba por hacer, por más doloroso que el encargo fuese para mí. Las incontables charlas que tuvimos desde que en 1994 aceptó dirigirme la tesis doctoral y los numerosos proyectos conjuntos que abordamos me permiten conocer muy bien cómo pensaba y cómo debía yo completar su libro. Por eso, cuando en el mes de marzo, tras su pérdida, me puse a revisar su manuscrito no pude sino emocionarme al sentir que, de algún modo, volvía a encontrarme con mi querido amigo y que él seguiría vivo en estas páginas. En realidad me parecía estar oyéndole. Y ver la cariñosa dedicatoria que me hizo en el libro es una muestra más de la generosidad de una persona que, además de un grandísimo maestro, sabía hacerse querer.

Solo espero haber cumplido su encargo tal y como a él le hubiera gustado. Porque sé que no hay mejor forma de honrar su memoria y de restañar mínimamente las heridas que su pérdida han dejado. Lo que el lector tiene en sus manos es la esencia de Joaquín Varela; el relato de una vida dedicada a la historia constitucional y que lo convirtió en un maestro, cuyo magisterio está destinado a perdurar.

Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA
Noviembre de 2019

INTRODUCCIÓN

I

Con este libro he querido poner punto y final a una larga dedicación al estudio, también a la enseñanza, de la historia constitucional española, desde sus orígenes, a fines del siglo XVIII, hasta la actualidad. Esa dedicación se remonta a mediados de los años setenta del pasado siglo y ha ido cristalizando en alrededor de dos centenares y medio de publicaciones y en numerosos cursos y seminarios. El presente libro representa, pues, el corolario de una trayectoria investigadora y docente que se extiende a lo largo de más de cuatro décadas¹.

Pero, a diferencia de la mayor parte de mis anteriores publicaciones, no lo he concebido en exclusiva para especialistas en Derecho público, Filosofía política e Historia. A ellos va dirigido en particular, pero me gustaría que su lectura suscitase también el interés de todos aquellos que, con independencia de su formación académica, deseen conocer en sus grandes líneas nuestra historia constitucional. Se tratará de ofrecer una visión clara, general y equilibrada de ella, tanto desde un punto de vista temático como temporal, sin renunciar a insertar esa historia en la del resto de Occidente, en la que tiene su cabal asiento².

II

Mi dilatada dedicación a la Historia constitucional me ha llevado a perfilar una metodología de este saber que estimo tan válida para el estudio del constitucionalismo histórico español como del comparado, al que nunca he dejado de prestar atención. En pocas pa-

labras, esa metodología, con la que se ha concebido este libro, consiste en examinar, de un lado, el ordenamiento constitucional, las instituciones que este vertebra y los derechos que reconoce y garantiza; y, de otro, la reflexión intelectual (las doctrinas y conceptos) que ese examen suscita; sin perder de vista en ambos casos su conexión con la dinámica política³. Historia (jurídica) de las Constituciones y de otras normas claves en la configuración del Estado y de los derechos, como los reglamentos parlamentarios, las leyes electorales, así como un sinfín de decretos, órdenes y circulares, e historia (filosófico-política) del pensamiento constitucional se conjugan, así, en lo que entiendo que debe ser una omnicompreensiva Historia constitucional. Aquí y ahora circunscrita a España, esto es, a un determinado Estado, como realidad jurídica objetiva, aunque de cambiante estructura y territorio, y a una concreta nación, como realidad histórica y cultural, de suyo también mudable, tanto a la hora de concebirse y afirmarse como incluso, ¡ay!, de negarse. Todo ello en el marco temporal que trataré de acotar más adelante.

III

Desde la doble perspectiva apuntada, normativo-institucional y doctrinal, se abordan en este libro tres grandes bloques de cuestiones. En primer lugar, las vicisitudes de nuestras Constituciones, tratando de responder a las siguientes preguntas: ¿quiénes las crearon y cómo?, ¿cuáles fueron las cuestiones más polémicas? y ¿cómo se aplicaron y, en su caso, cómo se reformaron? En segundo lugar se examinará el tipo de Estado y la forma de gobierno que esas Constituciones pusieron en planta, lo que requiere conocer la organización y el funcionamiento de los poderes públicos —la Corona, el Gobierno, la Administración central, las Cortes, el cuerpo electoral y la Judicatura—, así como su distribución territorial, con una ojeada a los ayuntamientos y las diputaciones provinciales y a otras entidades territoriales que se fueron creando, como la Mancomunidad de Cataluña durante la Restauración y las regiones autónomas durante la Segunda República. En tercer lugar me detendré en el alcance de los derechos constitucionalmente reconocidos. Sobre todo en algunos de los más relevantes en nuestra historia, como la libertad de imprenta, la religiosa y el derecho de sufragio. Un aspecto clave al abordar esos tres bloques de cuestiones será comprobar el ajuste o el desfase entre norma y realidad, entre teoría y práctica, entre lo que se dice y lo que se hace.

IV

Para examinar el rico y a veces brillante debate intelectual sobre nuestro constitucionalismo es preciso tener muy en cuenta el origen y evolución de nuestros partidos políticos, sobremanera de los liberales, por lo que en buena medida este libro es también una historia de los diversos liberalismos españoles. A extramuros de ellos apenas alguna ideología política cuenta en la historia constitucional española, aunque sí, y mucho, en su historia política. En realidad, la única corriente del pensamiento no liberal que tuvo influencia, y además muy notable, en el constitucionalismo español, fue el socialismo, pero solo durante la Segunda República y aun así en su versión más reformista o socialdemócrata, más próxima por tanto al liberalismo de izquierda y más alejada del prístino socialismo revolucionario. Eso no quiere decir que durante las etapas en las que los liberalismos estuvieron perseguidos, como ocurrió durante el reinado de Fernando VII, en muy menor medida también durante la dictadura de Primo de Rivera y desde luego durante la del general Franco, la historia constitucional hubiese desaparecido. Tal cosa supondría confundir la historia constitucional con la historia de las Constituciones, pero durante esos periodos hubo un debate constitucional, en la clandestinidad o en el exilio, que forma parte de la historia constitucional y de la que aquí se dará cuenta.

V

El libro consta de cuatro partes. Las tres primeras se corresponden con las etapas en que dividió la historia constitucional española. Al comenzar la primera parte, que se ocupa del constitucionalismo desde finales del siglo XVIII hasta 1833, con un epígrafe dedicado en particular al debate constitucional en las últimas décadas del Siglo de las Luces, he querido reafirmar que la historia constitucional española no comienza en 1808. En ese año se inicia la historia de sus Constituciones. Pero al menos desde el reinado de Carlos III tiene lugar en España una interesante reflexión sobre los ordenamientos constitucionales de otros países, sobremanera Gran Bretaña y Francia, en menor medida los Estados Unidos, y sobre las Leyes Fundamentales o Constitución histórica de España.

En realidad, esta primera etapa podría denominarse «el constitucionalismo del siglo XVIII», pues los dos textos constitucionales so-