# La Constitución española en 100 preguntas

Ignacio Fernández Sarasola

nowtilus

**Colección:** 100 preguntas esenciales
www.100Preguntas.com
www.nowtilus.com

**Título:** *La Constitución española en 100 preguntas*
**Autor:** © Ignacio Fernández Sarasola

**Copyright de la presente edición:** © 2019 Ediciones Nowtilus, S.L.
Camino de los Vinateros 40, local 90, 28030 Madrid
www.nowtilus.com

**Elaboración de textos:** Santos Rodríguez

**Diseño de cubierta:** NEMO Edición y Comunicación
**Imagen de portada:** Uno de los leones de bronce que flanquean la entrada del Congreso de los Diputados. Madrid.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 47).

**ISBN Papel:** 978-84-1305-011-9
**ISBN Impresión bajo demanda:** 978-84-1305-012-6
**ISBN Digital:** 978-84-1305-013-3
**Fecha de publicación:** marzo 2019

Impreso en España
**Imprime:** Prodigitalk
**Depósito legal:** M-6309-2019

A todos los que verdaderamente sufrieron el exilio
y la persecución para traernos la democracia

# Índice

I. La elaboración de la Constitución...
y su posible reforma

1. ¿Qué es una constitución? ..... 15
2. ¿Hubo más constituciones en España? ..... 22
3. ¿Cómo se redactó la constitución española? ..... 33
4. ¿Qué apoyo popular tuvo? ..... 36
5. ¿Tuvo influencias de otros países o es original? ..... 40
6. Me cuesta aprenderla de memoria ¿es muy larga? ..... 43
7. ¿Pueden los tratados de la Unión Europea contradecir la Constitución? ..... 46
8. ¿Hay algo que no se pueda reformar en la Constitución? ..... 50
9. ¿Cómo se cambian los artículos? ..... 52
10. ¿Son posibles los cambios en la constitución al margen de lo que ella establezca? ..... 54

II. Los principios básicos de la constitución y los símbolos

11. ¿Reconoce la Constitución símbolos oficiales? .... 57
12. ¿Tengo que aprender una lengua que no sea el castellano? ..... 59

13. ¿Qué es el Estado de derecho? ..... 61
14. ¿Y el Estado social? ..... 65
15. ¿Es verdaderamente moderna nuestra democracia? ... 73
16. ¿Qué es la democracia directa? ..... 77
17. ¿En qué consiste la monarquía parlamentaria? ..... 80
18. ¿Cómo puedo conocer las normas que estoy obligado a cumplir? ..... 87
19. ¿Pueden aplicarse las leyes a hechos ya pasados? ... 89
20. ¿Tienen características especiales las normas del Código Penal? ..... 90

III. Una nota original. La organización territorial del poder

21. ¿Por qué no somos un Estado federal? ..... 93
22. ¿Existen comunidades autónomas en otros países? ..... 97
23. ¿Qué diferencia hay entre una comunidad autónoma y un municipio? ..... 100
24. ¿Qué puede hacer (y qué no) una comunidad autónoma? ..... 102
25. ¿Cuáles son los órganos encargados de gobernar en las comunidades autónomas? ..... 106
26. ¿Existe en verdad algo llamado solidaridad autonómica? ..... 110
27. ¿Hay unidad en España, a pesar de las comunidades autónomas? ..... 111
28. ¿Qué se hace con una comunidad autónoma cuando incumple sus obligaciones? .... 121
29. ¿Por qué existe el cupo vasco y no lo tienen otras comunidades autónomas? .... 122
30. ¿Necesitamos diputaciones provinciales (y para qué)? ..... 125

IV. Nuestra representación nacional: las cortes generales

31. ¿Cuánto dura el mandato parlamentario? ..... 129
32. ¿Cómo se vota en las elecciones generales? ..... 132

33. ¿Por qué no votan los extranjeros en las elecciones generales? ..... 141
34. ¿Por qué un partido con más votos que otros puede tener menos escaños en las Cortes? ..... 144
35. ¿Tienen que jurar la Constitución los diputados y senadores? ..... 148
36. ¿Qué es la tan criticada «fórmula D'Hondt»? ..... 149
37. ¿Para qué sirve (si es que lo hace) un Senado? .... 152
38. ¿Puede juzgarse a los diputados y senadores? ..... 160
39. ¿Son las leyes orgánicas diferentes a las restantes leyes? ..... 162
40. ¿Por qué se le da tanta importancia a la Ley de Presupuestos Generales del Estado? ... 165

V. Antes unidos, ahora separados: el Gobierno y la Corona

41. ¿Son lo mismo el presidente del Gobierno y el jefe del Estado? ..... 167
42. ¿Elegimos los ciudadanos al presidente del Gobierno? ..... 169
43. ¿Tienen que ser diputados el presidente y los ministros? ..... 171
44. ¿Qué diferencia existe entre una moción de censura y una cuestión de confianza? ..... 173
45. ¿Por qué puede el presidente disolver las Cortes Generales, si son nuestros representantes? ..... 176
46. ¿Qué tipo de normas puede aprobar el Gobierno? ..... 179
47. ¿Es el Gobierno el único que puede convocar un referéndum en España? ..... 184
48. ¿Cómo se transmite exactamente la Corona de forma hereditaria? ..... 188
49. ¿Qué funciones ejerce el rey? ..... 191
50. ¿No podemos exigir ningún tipo de responsabilidad al rey? ..... 193

VI. Los órganos judiciales


51. ¿Qué diferencia hay entre jueces y magistrados? ..... 195
52. ¿Por qué se dice que los jueces son independientes? ..... 196
53. ¿Por qué no elegimos los ciudadanos a los jueces? ..... 199
54. ¿Qué son exactamente la recusación y la abstención? ..... 200
55. ¿Cómo puede sancionarse a un juez si es independiente? ..... 203
56. ¿Por qué se cuestiona tanto a la Audiencia Nacional? ..... 205
57. ¿Está politizada la justicia española? ..... 208
58. ¿Qué es más importante, el Tribunal Supremo o el Tribunal Constitucional? ..... 210
59. ¿Para qué sirve el Consejo General del Poder Judicial? ..... 211
60. ¿Puedo salir elegido para formar parte de un jurado popular? ..... 213


VII. Derechos fundamentales. Derechos civiles


61. ¿Somos realmente todos iguales ante la ley? ..... 215
62. ¿No es inconstitucional la discriminación positiva? ..... 217
63. ¿Se admiten en España la eutanasia y la pena de muerte? ..... 220
64. ¿Qué diferencia existe entre un Estado laico y un Estado aconfesional? ..... 222
65. ¿Existe la objeción de conciencia médica y farmaceútica? ..... 224
66. ¿Cuáles son los derechos de un detenido? ..... 226
67. ¿Puede la policía registrar mi vivienda? ..... 228
68. ¿Insultar a alguien o quemar una bandera forma parte de la libertad de expresión? ..... 229

69. ¿Pueden difundirse noticias de famosos aunque afecten a su intimidad? ..... 231
70. ¿Admite la Constitución el matrimonio homosexual? ..... 233

VIII. Derechos fundamentales. Derechos y deberes políticos

71. ¿Quiénes tienen derecho a votar en todas las elecciones que hay en España? ..... 235
72. ¿Controla el Estado la campaña electoral? ..... 238
73. ¿Qué asociaciones son ilegales en España? ..... 241
74. ¿Son los partidos políticos un tipo especial de asociaciones? ..... 242
75. ¿Qué diferencia existe entre reunirse y manifestarse? ..... 254
76. ¿Tengo que pedir autorización para poder manifestarme? ..... 255
77. ¿Es obligatorio defender España? ..... 257
78. ¿Obliga la Constitución a pagar impuestos? ..... 258
79. ¿Tiene el mismo valor toda la información? ..... 261
80. ¿Qué protege exactamente la cláusula de conciencia de los periodistas? ..... 263

IX. Derechos fundamentales. Derechos sociales

81. ¿Hasta qué punto pueden los padres elegir la educación de sus hijos? ..... 265
82. ¿Es constitucional la diferenciación educativa por razón de sexo? ..... 268
83. ¿Prohíbe la Constitución los trabajos forzosos? ..... 270
84. ¿Son los hombres y mujeres iguales en el ámbito laboral? ..... 272
85. ¿Puede una empresa impedir que alguien pertenezca a un sindicato? ..... 275
86. ¿Por qué he de permitir que expropien algo que es de mi propiedad? ..... 277
87. ¿Puede un empresario limitar los derechos de sus trabajadores? ..... 279

88. ¿Son obligatorios los servicios mínimos en una huelga? ..... 282
89. ¿Debe el Estado proporcionarme una vivienda si no dispongo de ella? ..... 284
90. ¿Protege la Constitución los derechos medioambientales? ..... 287

X. Cómo se garantiza la Constitución

91. ¿Por qué hay tantas diferencias cuando los especialistas hablan de lo que dice la Constitución? ..... 289
92. ¿Puedo acceder a los tribunales para que reconozcan los derechos que me concede la Constitución? ..... 293
93. ¿Es posible suspender la Constitución en algún momento? ..... 295
94. ¿Es el Tribunal Constitucional el encargado de proteger la Constitución? ..... 297
95. ¿En que consiste el recurso de amparo? ..... 303
96. ¿Son lo mismo un recurso y una cuestión de inconstitucionalidad? ..... 307
97. ¿Sirve para algo elevar una queja al Defensor del Pueblo? ..... 312
98. ¿Puede asegurarse una parte del terrirorio nacional? ..... 314
99. ¿Cómo se aplica el artículo 155 de la Constitución? ..... 316
100. ¿Qué diferencia existe ntre sedición y rebelión? ..... 319

Bibliografía recomendada ..... 321

Bibliografía consultada ..... 327

# I

# La elaboración de la Constitución... y su posible reforma

## 1

### ¿Qué es una Constitución?

Las primeras constituciones surgieron a partir de 1776 en Estados Unidos, vinculadas al proceso de su independencia respecto del Reino Unido. Eran normas que simbolizaban la ruptura con la Corona británica; lo hacían estableciendo las bases del nuevo Estado que creaban, en concreto fijando los órganos de gobierno y, en algunos casos, los derechos de los individuos frente a esos mismos órganos. Esta idea se trasladó poco después a Francia (1791), donde la Constitución no supuso en realidad una quiebra con el Estado, sino con el Antiguo Régimen, es decir, con el pasado, creando una estructura de gobierno nueva.

Lo que caracterizaba a esas primeras constituciones era su finalidad (crear una nueva estructura para el Estado) y el contenido que tenían: se trataba de normas que regulaban los órganos superiores del Estado (Parlamento, jefe de Estado y jueces) y declaraban los derechos individuales, es decir, las libertades de las que disfrutarían los ciudadanos frente a las autoridades que los gobernaban. Este doble contenido (órganos

y derechos) fue hasta bien entrado el siglo xx el que permitía definir una constitución, a tal punto que en el artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada por la Asamblea Nacional francesa en 1789, se establecía que toda constitución, para serlo, debía reconocer la división de poderes y los derechos individuales. A estas notas características se añadió una tercera: la idea de que la Constitución nacía del poder constituyente, concepto forjado en la Francia revolucionaria por el girondino Emmanuel Joseph Sieyès. Se trataba de un poder del que disponía el soberano (pueblo o nación) para crear una constitución. De este modo, diferenciaba ese poder constituyente de lo que denominaba poderes constituidos (legislativo, ejecutivo y judicial): en tanto el primero era previo a la constitución (a la que daba origen), los segundos eran posteriores a ella (formados y organizados por el texto constitucional). El poder constituyente, según Sieyès, podía ser delegado por el soberano a un Parlamento representativo que actuase en su nombre, o «asamblea constituyente».

Sin embargo, a día de hoy, el elemento definitorio de las constituciones no es su contenido (división de poderes y derechos individuales), ni tampoco su origen (emanación del poder constituyente). Ciertamente, casi todas las constituciones siguen regulando los órganos del Estado y los derechos, pero esas materias son también reguladas por otras normas distintas a la propia constitución. Por otra parte, tampoco es determinante que una constitución emane de un Parlamento que se haya declarado «constituyente»: en ocasiones un Parlamento que no ha sido concebido como constituyente puede emanar un texto constitucional, como sucedió por ejemplo con la Constitución de Cádiz de 1812.

La característica propia y definitoria de la constitución es, en realidad, su posición de supremacía en el ordenamiento jurídico. Este último es el conjunto de normas de un ente soberano (como puede ser un Estado) y comprende por lo general fuentes del derecho como la ley, los reglamentos, los decretos-ley o los decretos legislativos. Pues bien, una constitución es una fuente del derecho que, dentro de ese ordenamiento jurídico, se encuentra por encima de todas las demás o, lo que es lo mismo, es jerárquicamente superior a ellas.

Esa superioridad jerárquica consiste en que ninguna otra norma o fuente de derecho puede contradecir lo que disponga la constitución, cualquiera que sea la materia que regule. Si se produce una contradicción, la norma que contraviene el articulado constitucional resulta inválida y debe expulsarse del ordenamiento jurídico.

La invalidez de esas normas que contradigan la constitución puede ser de dos tipos. Puede consistir en su nulidad; una invalidez que afecta a aquellas normas posteriores a la entrada en vigor de la constitución (postconstitucionales) cuando contradicen su contenido. La nulidad entraña que esa norma infractora no tiene ninguna validez desde el momento mismo en que se ha dictado. Es, por tanto, como si nunca hubiese existido. La invalidez puede consistir, por el contrario, en la derogación de la norma infraconstitucional: se trata en este caso de una invalidez que afecta a aquellas normas previas a la entrada en vigor de la constitución (preconstitucionales) cuando contradicen su contenido. La derogación entraña que la norma infractora es válida en su origen, pero pierde esa validez (y por tanto queda expulsada del ordenamiento jurídico) en el momento mismo en que entra en vigor la constitución.

En el ordenamiento jurídico español, esa posición de supremacía le corresponde a la Constitución española de 1978. Ella misma se autoproclama norma jurídica suprema y reconoce tanto la nulidad como la derogación de cualquier norma que se oponga a su contenido. La nulidad de las normas postconstitucionales que contradigan a nuestra norma fundamental se contempla en el artículo 9.1 al señalar que «los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto de ordenamiento jurídico». Como se comprueba, en primer lugar, se cita a la Constitución y luego al «resto del ordenamiento jurídico», lo que entraña que la Constitución es superior al resto de normas. Del mismo modo, se indica que los poderes públicos están sujetos a la constitución, de donde se desprende que las normas que se elaboren en el ejercicio de sus funciones deben respetar su contenido.

Por lo que se refiere al reconocimiento de la derogación (respecto de las normas previas a la constitución que la contradigan) se manifiesta a través de una «disposición derogatoria»

que contiene el texto, y que expulsa del ordenamiento jurídico a las normas preconstitucionales bajo dos criterios:

- *Derogación expresa*: es la comprendida en los apartados uno y dos de la Disposición Derogatoria. En estos se indica expresamente qué normas concretas deben entenderse derogadas (en particular, las leyes fundamentales franquistas, que son las mencionadas en el apartado uno, y las leyes de 25 de octubre de 1839 y de 21 de julio de 1976, citadas en el apartado dos). Desde la entrada en vigor de la Constitución, todas estas normas han quedado automáticamente expulsadas del ordenamiento jurídico. No debemos, pues, plantearnos si su contenido es contrario a la Constitución, porque, sea así o no, resulta intrascendente: la Constitución ha querido que, con independencia de lo que dispongan, ya no tienen validez.
- *Derogación tácita*: es la formulada en el apartado tres de la Disposición Derogatoria: «Asimismo quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en esta constitución». Así pues, cuando nos hallemos ante una norma preconstitucional distinta a las referidas en los apartados 1 y 2 de la Disposición Derogatoria, debemos proceder a comparar su contenido con el de la Constitución. Si ese contenido es incompatible con la Constitución española, debe considerarse derogado, y por tanto inválido y expulsado del ordenamiento español, en virtud de la citada Disposición Derogatoria tácita.

Puesto que la constitución no se identifica por su contenido, sino por su posición respecto de las demás normas del ordenamiento estatal, no resulta exacta la identificación que a menudo se realiza entre constitución y democracia. Se trata, en realidad, de una asimilación histórica, ya que en efecto las primeras constituciones estuvieron ligadas a la creación de sistemas representativos que fijaban división de poderes. Sin embargo, es perfectamente posible que existan sistemas no democráticos que cuenten con constituciones, siempre que dispongan de una norma que sea superior a las restantes en los términos que acabamos de describir. Y, a la inversa, es también factible que existan sistemas democráticos que carezcan de constitución. El ejemplo más paradigmático de esto último es el Reino Unido. Este no dispone

de un texto escrito que pueda denominarse constitución. Lo que habitualmente se ha denominado como Constitución de Inglaterra o como sistema constitucional británico es un complejo compendio de diversos tipos de normas:

- *Statute Law*: Se trata de leyes escritas, emanadas del Parlamento británico a lo largo de su historia. Dentro de este *statute law* existen ciertas normas históricas que se consideran políticamente más importantes que las restantes y que, por tanto, serían parte de la Constitución inglesa. Tal es el caso de la *Carta Magna Liberaturum* (1215), la *Petition of Rights* (1628), la *Habeas Corpus Amendment Act* (1679), el *Bill of Rights* (1689) y la *Act of Settlement* (1701).
- *Common Law*: Comprende costumbres (derecho no escrito) y decisiones judiciales que complementan e incluso modifican el *statute law*. En el siglo xvi, el Reino Unido conoció un tenso conflicto entre quienes consideraban que el *statute law* era el derecho superior del Reino (al emanar del Parlamento) y quienes, como el juez Edward Coke, consideraban que lo era el *common law*. A día de hoy se considera que tanto el uno como el otro se encuentran en una posición pareja.
- *Constitutional Conventions*: Las convenciones constitucionales son normas no escritas que nacen de la práctica política que se produce entre el rey, el Parlamento y el Gobierno. Estas prácticas comprenden cuestiones tan importantes como que la Corona no toma decisiones políticas, sino que se limita a cometidos formales, o la regulación de la moción de censura. De hecho, las convenciones contradicen en ocasiones al *statute law* y lo modifican. Así, por ejemplo, el ya mencionado *Act of Settlement* (1701) establece que los miembros del Gobierno no pueden ser parlamentarios. Sin embargo, las convenciones constitucionales han alterado esta circunstancia, y a día de hoy, nadie discute que los ministros puedan ser también miembros de la Cámara de los Comunes o de la Cámara de los Lores; es más, resulta lo habitual.

Al margen de la particularidad del régimen político británico, lo cierto es que, en la actualidad, la presencia de constituciones se ha extendido por la mayoría de los países. El

*Comparative Constitutions Project*, de la Universidad de Texas, está realizando una tarea de recopilación y análisis de todas las constituciones del mundo. En la siguiente tabla pueden contemplarse parte de los resultados actualmente obtenidos, organizando las constituciones según su fecha de aprobación:

| Country | Year Enacted |
|---|---|
| United Kingdom | 1215 |
| U.S.A. | 1789 |
| Norway | 1814 |
| Netherlands | 1815 |
| Belgium | 1831 |
| New Zealand | 1852 |
| Canada | 1867 |
| Luxembourg | 1868 |
| Tonga | 1875 |
| Australia | 1901 |
| Mexico | 1917 |
| Liechtenstein | 1921 |
| Lebanon | 1926 |
| Ireland | 1937 |
| Iceland | 1944 |
| Austria | 1945 |
| Japan | 1946 |
| Italy | 1947 |
| Taiwan | 1947 |
| South Korea | 1948 |
| Costa Rica | 1949 |
| Germany | 1949 |
| India | 1949 |
| Jordan | 1952 |
| Denmark | 1953 |
| Malaysia | 1957 |
| France | 1958 |
| Israel | 1958 |
| Brunei | 1959 |
| Indonesia | 1959 |
| Cyprus | 1960 |
| Jamaica | 1962 |
| Monaco | 1962 |
| Samoa | 1962 |
| Singapore | 1963 |
| Malta | 1964 |
| Barbados | 1966 |
| Botswana | 1966 |
| Mauritius | 1968 |
| Nauru | 1968 |
| United Arab Emirates | 1971 |
| Cameroon | 1972 |
| North Korea | 1972 |
| Panama | 1972 |
| Bahamas | 1973 |
| Sweden | 1974 |
| Greece | 1975 |
| Papua New Guinea | 1975 |
| Sao Tome and Principe | 1975 |
| Cuba | 1976 |
| Portugal | 1976 |
| Trinidad and Tobago | 1976 |
| Tanzania | 1977 |
| Dominica | 1978 |
| Micronesia | 1978 |
| Saint Lucia | 1978 |
| Solomon Islands | 1978 |
| Spain | 1978 |
| Sri Lanka | 1978 |
| Iran | 1979 |
| Kiribati | 1979 |
| Marshall Islands | 1979 |
| Cape Verde | 1980 |
| Chile | 1980 |
| Guyana | 1980 |
| Vanuatu | 1980 |
| Antigua and Barbuda | 1981 |
| Belize | 1981 |
| China | 1982 |
| Honduras | 1982 |
| Turkey | 1982 |
| Argentina | 1983 |
| El Salvador | 1983 |
| Saint Kitts and Nevis | 1983 |

| | |
|---|---|
| Guinea-Bissau | 1984 |
| Guatemala | 1985 |
| Uruguay | 1985 |
| Bangladesh | 1986 |
| Liberia | 1986 |
| Tuvalu | 1986 |
| Haiti | 1987 |
| Nicaragua | 1987 |
| Philippines | 1987 |
| Suriname | 1987 |
| Brazil | 1988 |
| Benin | 1990 |
| Namibia | 1990 |
| Bulgaria | 1991 |
| Burkina Faso | 1991 |
| Colombia | 1991 |
| Croatia | 1991 |
| Equatorial Guinea | 1991 |
| Gabon | 1991 |
| Grenada | 1991 |
| Laos | 1991 |
| Latvia | 1991 |
| Macedonia | 1991 |
| Mauritania | 1991 |
| Romania | 1991 |
| Slovenia | 1991 |
| Zambia | 1991 |
| Djibouti | 1992 |
| Estonia | 1992 |
| Ghana | 1992 |
| Kuwait | 1992 |
| Lithuania | 1992 |
| Mali | 1992 |
| Mongolia | 1992 |
| Paraguay | 1992 |
| Saudi Arabia | 1992 |
| Slovak Republic | 1992 |
| Togo | 1992 |
| Uzbekistan | 1992 |
| Vietnam | 1992 |
| Andorra | 1993 |
| Cambodia | 1993 |
| Czech Republic | 1993 |
| Lesotho | 1993 |
| Peru | 1993 |
| Russia | 1993 |
| Seychelles | 1993 |
| Belarus | 1994 |
| Ethiopia | 1994 |
| Malawi | 1994 |
| Moldova | 1994 |
| Tajikistan | 1994 |
| Armenia | 1995 |
| Azerbaijan | 1995 |
| Bosnia and Herzegovina | 1995 |
| Georgia | 1995 |
| Kazakhstan | 1995 |
| Uganda | 1995 |
| Algeria | 1996 |
| Chad | 1996 |
| Gambia | 1996 |
| Oman | 1996 |
| Sierra Leone | 1996 |
| South Africa | 1996 |
| Ukraine | 1996 |
| Eritrea | 1997 |
| Poland | 1997 |
| Albania | 1998 |
| Finland | 1999 |
| Nigeria | 1999 |
| Switzerland | 1999 |
| Venezuela | 1999 |
| Cote d'Ivoire | 2000 |
| Comoros | 2001 |
| Congo | 2001 |
| Senegal | 2001 |
| Bahrain | 2002 |
| Pakistan | 2002 |
| Timor | 2002 |
| Qatar | 2003 |
| Rwanda | 2003 |
| Afghanistan | 2004 |
| Mozambique | 2004 |
| Burundi | 2005 |
| Congo, Dem. Rep. | 2005 |
| Iraq | 2005 |
| Sudan | 2005 |
| Swaziland | 2005 |
| Nepal | 2006 |
| Serbia | 2006 |
| Montenegro | 2007 |
| Bhutan | 2008 |
| Ecuador | 2008 |
| Kosovo | 2008 |
| Maldives | 2008 |
| Myanmar | 2008 |
| Turkmenistan | 2008 |
| Bolivia | 2009 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Angola | 2010 | South Sudan | 2011 |
| Dominican Republic | 2010 | Somalia | 2012 |
| Guinea | 2010 | Syria | 2012 |
| Kenya | 2010 | Central African Rep. | 2013 |
| Kyrgyzstan | 2010 | Fiji | 2013 |
| Madagascar | 2010 | Zimbabwe | 2013 |
| Niger | 2010 | Egypt | 2014 |
| Hungary | 2011 | Thailand | 2014 |
| Morocco | 2011 | Tunisia | 2014 |

Fuente: Comparative Constitutions Project




La Convención de Filadelfia (1787) elaboró la primera gran constitución nacional del mundo: la estadounidense. En realidad, no fue la primera, ya que con anterioridad (desde 1776) algunas de las trece colonias que antaño habían pertenecido al Reino Unido empezaron a aprobar sus propios textos constitucionales (Convention at Philadelphia, 1787, por Frederick Juengling y Alfred Kappes).

# 2

## ¿Hubo más constituciones antes en España?

Suele decirse que la Francia revolucionaria (1789-1814) fue un «laboratorio constitucional», debido a la gran cantidad de constituciones (y proyectos que no llegaron a ponerse en planta) que se sucedieron en tan breve período. Sin llegar a esos extremos, algo parecido podría decirse de España, que ha conocido numerosas constituciones a lo largo de su historia.

Durante el siglo xviii ya hubo algunos proyectos constitucionales en España, aunque no siempre han sido conocidos. El primero de ellos fue obra de Manuel de Aguirre, y lo diseñó en 1786; fecha llamativa, puesto que en esos momentos el único referente que podía tener era el de las constituciones de las antiguas colonias británicas de América, recién independizadas y que habían ido aprobando sus propias constituciones desde 1776. En ese momento la primera gran constitución nacional, la de Estados Unidos de Norteamérica todavía no había ni siquiera visto la luz, ya que no se aprobaría hasta 1787. El texto de Manuel de Aguirre resultaba, sin embargo, muy embrionario: parecía haberse concebido como una especie de pacto social, en el que solo se articulaba de forma muy somera la organización del Estado, y se establecía una monarquía en la que el rey compartía el poder con un Consejo de Estado nacional, cuyos integrantes serían elegidos por consejos provinciales.

Al proyecto de Manuel de Aguirre siguió en el siglo xviii otro más concreto, obra del ilustrado radical León de Arroyal, elaborado entre 1794 y 1795. Este proyecto tenía una clara inspiración en el constitucionalismo revolucionario francés, en concreto en la Constitución gala de 1791, aunque lo combinaba con algunos factores nacionales; buena prueba de ello era que el Parlamento nacional recibía el nombre histórico de Cortes. La propuesta constitucional de Arroyal era, como la de Aguirre, monárquica, pero le concedía al Parlamento nacional (Cortes) un enorme peso político. Este Parlamento disponía de poder legislativo y el rey no podía disolverlo; por otra parte, Arroyal estableció una amplia descentralización territorial a favor de las provincias, que contarían con sus propias instituciones representativas.

El proyecto constitucional de Arroyal marcaría dos de las pautas que luego se mantendrían en el liberalismo progresista a lo largo del siglo xix: la idea del Parlamento como centro político del Estado, y la descentralización territorial. Sin embargo, el absolutismo imperante en España impediría que estas propuestas constitucionales llegasen a convertirse en realidad. Hubo que esperar a una contingencia política, como la guerra de la Independencia (1808-1814) para que se diera la coyuntura adecuada que permitió aprobar las primeras constituciones españolas. Tras situar tropas francesas en territorio español (con la excusa de invadir Portugal), Napoleón citó al rey español, Fernando VII, para que se reuniera con él en la ciudad francesa de Bayona. El incauto monarca, junto

con su padre Carlos IV (al que Fernando VII había depuesto meses antes, merced al Motín de Aranjuez), acudió a la cita y, una vez en Bayona, Napoleón le obligó a renunciar a la Corona de España a su favor. Este episodio, conocido como «las renuncias de Bayona», permitió a Napoleón hacerse con la Corona española, que a continuación, cedió a su hermano José Bonaparte, en esos momentos rey de Nápoles.

En España, la nación se dividió inmediatamente en dos bloques. Por una parte estaban aquellos que aceptaban las renuncias de Bayona y, por tanto, consideraban que José Bonaparte, con el nombre regio de José I, era el legítimo rey de España. Este grupo fue conocido como los afrancesados. Aunque durante mucho tiempo la historiografía española los consideró como taimados traidores, lo cierto es que muchos de ellos eran ilustrados de buena fe que creían que con José I se lograría introducir a España en la modernidad europea. Economistas de la talla de Francisco Cabarrús, periodistas como Alberto Lista o artistas como Francisco de Goya pertenecieron a este grupo. De hecho, algunos, como el propio Cabarrús, habían sido perseguidos durante el reinado de Carlos IV y su valido Godoy, por lo que veían en los Borbones un ejemplo de despotismo que Napoleón y José Bonaparte prometían superar.

Para satisfacer a los afrancesados, Napoleón les ofreció un cambio en la administración del Estado, pero, yendo más allá, finalmente decidió concederles una constitución. En realidad, una carta otorgada, es decir, un texto constitucional concedido por el propio soberano, Napoleón. De hecho, el militar corso había aprobado otras cartas otorgadas en algunos de los dominios que había conquistado, como Holanda, Westfalia o Nápoles. En España, sin embargo, siguió una estrategia un tanto distinta: no quiso que pareciese que el documento emanaba de su única voluntad y decidió contar con el asesoramiento de los afrancesados. Con tal fin, los convocó a una asamblea que se celebró en junio de 1808 en la ciudad de Bayona y que fue precisamente conocida como Junta de Bayona. Ante ella, Napoleón propuso un proyecto constitucional basado en los ya referidos de Holanda, Nápoles y Westfalia, aunque adaptados a la realidad española: en particular, tomó en consideración el catolicismo imperante en España (se reconocía la oficialidad de la religión católica en el artículo primero de la Constitución) y reguló los territorios ultramarinos. La Junta de Bayona solicitó algunos cambios (sobre todo en lo referente

a las competencias de las Cortes) que en algunos casos fueron aceptados por Napoleón. El texto resultante fue conocido como Estatuto de Bayona (1808) y ofrecía un modelo autoritario, en el que el rey era el motor político del Estado, aunque compartía su poder con unas Cortes estamentales, un Senado (que no formaba parte de las Cortes, sino que era un órgano que garantizaba la Constitución) y un Consejo de Estado (órgano asesor del rey).

Frente a los afrancesados, que aceptaron el Estatuto de Bayona, se alzaron aquellos españoles que no reconocieron la legitimidad de las renuncias de Bayona y, por tanto, no admitían que el nuevo rey de España fuese José Bonaparte. Para ellos, Fernando VII seguía siendo el monarca legítimo. Ahora bien, al hallarse ausente, decidieron autogobernarse, creando primero unas Juntas provinciales representativas, luego una Junta Central, y finalmente una Regencia. Junto a este órgano, se reunieron en Cádiz —último bastión en una España conquistada por los franceses— unas Cortes representativas de la nación: las Cortes de Cádiz (1810-1813). Tan pronto se reunieron, los diputados liberales más avanzados propusieron que el órgano se ocupase de crear una constitución como alternativa al Estatuto de Bayona, el cual no admitían. Y así, entre 1810 y 1812 las Cortes se ocuparon de debatir y aprobar la primera Constitución española nacida de la soberanía nacional: la Constitución de Cádiz. Aprobada el 19 de marzo de 1812, al coincidir la fecha con el día de San José, la Constitución fue popularmente conocida como la Pepa. La diferencia entre esta y el Estatuto de Bayona resultaba abismal: si la norma afrancesada colocaba el rey en el centro del sistema, la de Cádiz confería a las Cortes el papel de órgano superior del Estado, ya que al ser las representantes de la nación, se las consideraba como soberanas.

La Constitución de Cádiz (junto con la de 1931) fue nuestro texto constitucional más universal. Entre 1812 y 1823 fue traducida al inglés, francés, portugués, italiano, alemán y ruso, y autores como Lord Byron o François Chateaubriand hablaron sobre su articulado, aunque con posturas muy diversas (el primero admiraba el documento, en tanto que el segundo lo denostaba). A pesar de esta dimensión internacional, al concluir la guerra de la Independencia (1814) Fernando VII retornó a España y no admitió un texto que mermaba su poder absoluto, de modo que derogó la Constitución de Cádiz y persiguió a los liberales que habían protagonizado en las Cortes su aprobación.

La Constitución de 1812 volvió a ponerse en planta entre 1820 y 1823, en el conocido como Trienio Liberal o Trienio Constitucional, surgido a raíz del pronunciamiento en Cabezas de San Juan del general asturiano Rafael del Riego. Como consecuencia de ese pronunciamiento, Fernando VII se vio obligado a jurar aquella constitución que tanto denostaba, y a sujetarse a su aplicación durante tres años, aunque siempre a disgusto. En 1823, asistido por los ejércitos europeos de la Santa Alianza, una coalición internacional absolutista, Fernando VII retomó su papel de monarca absoluto, derogó de nuevo la Constitución de Cádiz y persiguió a los liberales todavía con más inquina que en 1814; de hecho, muchos de ellos hubieron de huir a Francia y Gran Bretaña para salvar sus vidas. No tuvo tanta suerte Rafael del Riego que, como protagonista del pronunciamiento con el que todo había comenzado, fue ejecutado públicamente.

El constitucionalismo español fue silenciado hasta 1833, fecha en la que falleció Fernando VII. En ese momento, se produjo un enfrentamiento por la sucesión de la Corona entre María Cristina (viuda de Fernando VII) que reclamaba el derecho sucesorio de su hija, Isabel (que reinaría como Isabel II), por un lado, y el infante Carlos de Borbón, hermano de Fernando VII, y que se consideraba como legítimo aspirante al trono. El desencuentro entre ambas posturas dio inicio a las primeras guerras carlistas, que tuvieron una importante consecuencia para el constitucionalismo: a fin de que los liberales apoyaran las aspiraciones dinásticas de Isabel II, María Cristina accedió a conceder una nueva constitución, que sería obra de un destacado liberal moderado, Francisco Martínez de la Rosa.

Y así, en 1834 se aprobó un nuevo texto constitucional, un tanto particular: el denominado Estatuto Real. Particular porque tenía una estructura distinta a la de las anteriores y posteriores constituciones que vieron la luz en España: se trataba principalmente de un texto que convocaba unas Cortes bicamerales, fijando cuál sería su composición. Pero no se regulaban otros aspectos, como los restantes órganos del Estado (rey, jueces) o los derechos individuales. La parquedad del Estatuto Real propició que sus muchas lagunas fuesen colmándose gracias a las prácticas políticas o convenciones constitucionales: durante la época del Estatuto Real surgió definitivamente la figura del Gobierno como órgano colegiado, y se empezó a consolidar la idea de responsabilidad política de sus miembros. Unos aspectos que no

mencionaba la Constitución en su articulado, pero que acabaron imponiéndose como convenciones de obligado cumplimiento.

Los liberales progresistas nunca vieron con agrado el Estatuto Real. Entre otras cosas, les disgustaba su origen (nacido de la voluntad de la reina gobernadora, y no de la soberanía nacional), la presencia de una segunda cámara aristocrática (llamada cámara de próceres) y la ausencia de derechos individuales. Al menos este último aspecto intentaron superarlo merced a una reforma constitucional propuesta por el progresista Joaquín María López que finalmente no llegó a buen puerto. La desafección progresista hacia el Estatuto Real hizo que los liberales avanzados volviesen sus ojos a la Constitución de Cádiz que, debidamente reformada, era el texto que querían que rigiese en España. En julio de 1834 una sociedad secreta (La Isabelina) llevó a cabo sin éxito un intento de conspiración a fin de imponer un proyecto constitucional en este sentido (La Isabelina, obra de Juan de Olavarría). Sin embargo, en el verano de 1836 un pronunciamiento iniciado en Málaga para reclamar la vuelta de la Constitución gaditana acabó extendiéndose por las provincias españolas hasta culminar en el llamado motín de La Granja, que obligó a la reina gobernadora (María Cristina de Borbón) a aceptar el texto de 1812.

La Constitución de Cádiz volvió así a estar una vez más en vigor (lo había estado previamente en 1812-1813 y 1820-1823) pero por apenas unos meses, ya que incluso los progresistas deseaban introducir enmiendas en su seno. Así, el primer ministro, José María Calatrava, convocó elecciones para unas Cortes a las que se les encomendaba reformar la Constitución de 1812. Las nuevas Cortes hicieron más que esto, ya que, el texto resultante era en realidad una nueva Constitución, la de 1837. La principal diferencia con la de Cádiz residía en que optaba por un sistema bicameral, es decir, unas Cortes divididas en dos cámaras (Congreso de los Diputados y Senado). Si bien esto acercaba el texto al Estatuto Real, tampoco coincidía con él, ya que la Cámara Alta de la Constitución de 1837 no estaba integrada por la aristocracia (como en el Estatuto Real); heredaba la idea de soberanía nacional e igualdad de la Constitución de Cádiz, de modo que se hizo del Senado una cámara de ciudadanos nombrados por el rey a propuesta de unos electores provinciales quienes, a su vez, eran escogidos por el Congreso de los Diputados. Esta mixtura demuestra que, aunque la Constitución de 1837 fue principalmente progresista, hubo en ella un cierto intento de conciliar principios

de las dos alas del liberalismo, la moderada y la progresista. Su estructura sirvió, de hecho, como modelo para todas las constituciones españolas que se aprobarían a lo largo del siglo XIX.

En 1840 el general Baldomero Espartero puso fin a la regencia de María Cristina de Borbón, erigiéndose en nuevo regente. En 1843, moderados y progresistas unieron sus fuerzas para deshacerse de Espartero y, aprovechando la coyuntura, los primeros fueron controlando posiciones en el Gobierno con el fin de abordar la sustitución de la Constitución de 1837. La reina Isabel II abrió las Cortes anunciándoles que una de sus misiones principales era, precisamente, la de reformar el texto de 1837, si bien, una vez más, el resultado fue un nuevo texto constitucional, el de 1845, entre cuyos adalides intelectuales se contaba el conservador Donoso Cortés. La Constitución de 1845 ponía fin al principio de soberanía nacional que habían establecido las constituciones progresistas de 1812 y 1837 y lo sustituía por una construcción muy característica del constitucionalismo español del siglo XIX: la idea de soberanía compartida entre la reina y las Cortes. De este modo, ni la Corona ni la nación eran las depositarias exclusivas del poder soberano que permitía emanar una constitución: se trataba de un poder fragmentado entre la reina y los representantes nacionales, de modo que el texto constitucional nacía de la confluencia de sus voluntades. Entre las modificaciones más importantes que la Constitución de 1845 realizó sobre el texto de 1837 se encontró también el cambio de concepción del Senado: si bien no era ya posible volver a un Senado exclusivamente nobiliar, como había sido el del Estatuto Real de 1834, tampoco se admitía que los senadores dependiesen de la voluntad del Congreso de los Diputados, como sucedía en 1837. Por ello, se confirió al rey la facultad de escoger a todos los senadores entre personas que tuviesen determinada renta, y que perteneciesen a determinados grupos sociales (arzobispos y obispos, grandes de España o títulos de Castilla), cargos públicos (presidente de alguna de las dos cámaras legislativas, senadores o diputados que hubiesen ejercido su cargo en tres cortes, ministros, consejeros de Estado, magistrados y fiscales del Tribunal Supremo) o militares (capitanes y tenientes).

La Constitución de 1845 trató de ser sustituida en 1854-1856 por una constitución progresista que, sin embargo, no llegaría a entrar en vigor, por lo que fue conocida como «Non

nata». El final definitivo le llegaría, sin embargo, gracias a la revolución de 1868, auspiciada por el general Prim ante una España cada vez más desafecta hacia los caprichos políticos de la reina Isabel II. El alzamiento se extendió rápidamente por las provincias españolas y el 30 de septiembre la reina se vio obligada a exiliarse. El nuevo Gobierno resultante del alzamiento, proclamó por vez primera el sufragio universal masculino, se amplió con ello los electores de 400 000 a 3 800 000. Fue este cuerpo electoral tan incrementado al que se encargó de elegir unas nuevas Cortes constituyentes que darían lugar a una Constitución progresista: la de 1869. En ella se retomaba el dogma de la soberanía popular, e incluía una extensa tabla de derechos, superior a cualquier otra que se hubiera establecido en las constituciones previas. Entre las novedades más significativas en este punto se hallaba el reconocimiento de la libertad de cultos, que ya había sido insinuado en la Constitución non nata de 1856, pero que nunca antes se había reconocido en España, ni aun en las constituciones previas de signo progresista, como las de 1812 y 1837. Pero el texto no solo reconocía ampliamente derechos civiles, sino también políticos, empezando por el sufragio universal masculino, que había dado lugar a las Cortes Constituyentes. Entre los derechos políticos también se recogían por vez primera en una constitución española libertades colectivas, como las libertades de reunión y de asociación.

La Constitución estaba llamada a ponerse en práctica bajo el reinado de Amadeo I de Saboya, que se incorporó a la Corona en 1871. Sin embargo, los constantes conflictos entre las fuerzas políticas colocaron al bienintencionado monarca en una débil posición, al punto de que en 1873 decidió abdicar, proclamándose en España la Primera República. Los diputados Pi i Margall, Salmerón y Figueras propusieron entonces que las Cortes asumieran todos los poderes y quedasen investidas como Asamblea Constituyente, encargada de aprobar un nuevo texto constitucional. Una salida lógica, ya que, en ausencia del monarca, y habiéndose proclamado la república, lo lógico era contar con una constitución republicana, y no con el texto monárquico de 1869. El nuevo proyecto constitucional estuvo diseñado no solo para acoger la república como forma de provisión de la jefatura del Estado, sino también para dar cabida al federalismo como organización territorial del poder. Esta deriva federalista respondía a la afinidad de un sector del republicanismo español

por dicha teoría, siendo Pi i Margall su principal defensor. El federalismo —tomado de la Constitución estadounidense de 1787— supondría convertir las regiones en Estados, integrados dentro de un súper-Estado (Estado federal), y resultaba, según sus defensores, coherente con la realidad histórica de España, nacida de la confluencia de antiguos reinos independientes. Los Estados serían: Andalucía alta, Andalucía baja, Aragón, Baleares, Canarias, Castilla la Nueva, Castilla la Vieja, Cataluña, Cuba, Extremadura, Galicia, Murcia, Navarra, Puerto Rico, Valencia y las Regios Vascongadas. Esta estructura federal quedaba apuntalada por la existencia de un Senado territorial (cuyos miembros eran elegidos por las Cortes de cada Estado miembro de la federación) y por la existencia de tribunales en cada uno de los Estados, junto con un Tribunal Federal que resolvería las controversias que se suscitaran entre los Estados que integraban la federación.

El proyecto constitucional de 1873 no llegó a aprobarse, debido a la inestabilidad política, por lo que la Constitución de 1869 se mantuvo en vigor durante la etapa republicana a la que pronto sucedería una nueva etapa política: la Restauración. En efecto, en 1874, el General Martínez Campos proclamó en Sagunto a Alfonso XII como rey de España, restableciendo así la dinastía de los Borbones. La nueva coyuntura política trajo consigo la redacción de un nuevo texto constitucional, cuyo padre ideológico fue el conservador Antonio Cánovas del Castillo. No obstante, este quiso que el texto no respondiese exclusivamente a la ideología de ninguno de los dos grandes partidos, el Partido Constitucional (liderado por Práxedes Mateo Sagasta) y el Partido Conservador (dirigido por el propio Cánovas). Por ello, se acordó la creación de una comisión integrada por seiscientos antiguos diputados y senadores procedentes de las Cortes de los anteriores treinta años que, a su vez, eligió a una comisión más reducida, de treinta y nueve miembros de distinta extracción ideológica, encargada de elaborar las bases de un nuevo texto constitucional. El propio Cánovas interferiría en el desarrollo del trabajo de esta comisión, dejando su huella en el proyecto que finalmente se aprobaría por las Cortes como la nueva Constitución de 1876.

Igual que la de 1845, la Constitución de 1876 se basaba en el dogma de la soberanía compartida entre el rey y las Cortes, de cuya doble voluntad emanaba el texto. Una de sus

principales características fue la de incluir constantes remisiones a la ley, lo que permitía que, según la mayoría dominante en el Parlamento, pudieran realizarse políticas progresistas o conservadoras. Circunstancia particularmente valiosa a partir de 1885, cuando se forja el llamado Pacto de El Pardo (cuya existencia real resulta dudosa) por el cual los dos partidos dominantes (el Conservador, de Cánovas, y el Liberal, fundado en 1880 por Sagasta) se alternarían en el Gobierno con un turno rotatorio. En todo caso, la apertura política de la Constitución del 1876 no impide considerar que se trata de un texto de indudable connotación conservadora, en la que por ejemplo desaparecía la libertad religiosa. El Senado volvía a ser una piedra principal, con una composición que se distanciaba de las anteriores. Los senadores pertenecían a tres categorías: por derecho propio (entre otros: hijos del rey mayores de edad, grandes de España con cierta renta anual, capitanes generales, almirantes de la Armada, presidente del Consejo de Estado y del Tribunal Supremo…), vitalicios nombrados por la Corona y senadores elegidos por las corporaciones del Estado y por los mayores contribuyentes del Reino.

La Constitución de la Restauración fue la más longeva de nuestra historia constitucional, aunque en 1929, durante la dictadura de Primo de Rivera, intentó sustituirse por otra de signo muy distinto que incorporaba por vez primera vez algunos elementos propios del estado social. No sería, sin embargo, hasta 1931 cuando la Constitución de 1876 quedase derogada. En 1930 caía la dictadura de Primo de Rivera (1923-1930), en una situación de amplia desafección social hacia el monarca, al que responsabilizaban de aquella etapa. Republicanos y socialistas unieron sus fuerzas en una alianza forjada en el llamado Pacto de San Sebastián que concurrió a las elecciones municipales de 12 de abril de 1931. A pesar de su naturaleza local, el amplio triunfo de las fuerzas republicanas en casi todas las capitales provinciales tuvo un carácter plebiscitario, lo que hizo que Alfonso XIII abdicase del trono; quedaba así el 14 de abril proclamada la Segunda República española. El Gobierno revolucionario convocó en junio elecciones a Cortes Constituyentes, que debían integrarse en una sola cámara. El propio Gobierno encargó a una Comisión Jurídica Asesora dependiente del Ministerio de Justicia la elaboración de un anteproyecto constitucional que debió buena parte de



La primera constitución española nacida de la soberanía nacional fue la de 1812, aprobada por las Cortes de Cádiz durante la Guerra de la Independencia. («¡Viva la Pepa!» Salvador Viniegra, 1812)

su articulado al más importante miembro del órgano: el jurista Adolfo Posada.

Reunidas las Cortes, estas descartaron el mencionado texto, y nombraron una comisión presidida por el también jurista Jiménez de Asúa para la confección de otro distinto. El proyecto constitucional definitivo se sometió a debate en las Cortes, y dio lugar a la Constitución de 1931. Esta supuso una ruptura radical con el constitucionalismo español del siglo XIX e incorporó en nuestro país las novedades del llamado «constitucionalismo de entreguerras». La principal novedad residía en la naturaleza misma de la Constitución: se configuraba un texto concebido como norma suprema del ordenamiento español, situándose por encima de las leyes. Con tal fin, se preveía la existencia de un Tribunal de Garantías Constitucionales, encargado de anular las leyes que contrariasen la Constitución. Junto con este órgano, las principales instituciones del Estado eran el presidente de la República, el Tribunal Supremo y unas Cortes unicamerales que, por vez primera, serían elegidas mediante sufragio verdaderamente universal, se reconocía el derecho al voto de las mujeres. Territorialmente se descartaba el centralismo que había caracterizado a las constituciones conservadoras de 1845 y 1876, pero tampoco se proclamaba un Estado federal como el previsto en el proyecto constitucional de 1873. Se optaba por una postura más original, creando un Estado integral, formado por regiones cuyas competencias quedarían definidas, no ya en la propia Constitución, sino en unos Estatutos de Autonomía