

THE CONSTITUTIONS OF 1812 AND 1978: A COMPARISON

Las Constituciones de 1812 y 1978: una comparación

Miguel Revenga Sánchez
Universidad de Cádiz

Fecha recepción 26.09.2013 | Fecha aceptación 14.01.2014

Resumen

El artículo es, como indica el título, una comparación entre la Constitución de 1812 y la de 1978. Para llevarla a cabo se analizan sucesivamente las circunstancias que condujeron a la aprobación de uno y otro texto, los tipos de monarquía diseñados en 1812 y en 1978, los contrastes en materia de reconocimiento de los derechos, y las decisiones sobre la defensa y la observancia de la Constitución. El artículo termina con unas breves reflexiones sobre la cuestión de la elasticidad constitucional y sobre la necesidad de la reforma.

Palabras clave

Transición, Monarquía constitucional, observancia de la Constitución, reforma constitucional, reconocimiento de derechos.

Summary

As the title suggests this article compares the Spanish Constitutions of 1812 and 1978. For this purpose, the author successively analyses the circumstances leading to their respective adoptions, the types of monarchy laid out in 1812 and 1978, the contrasts regarding the recognition of rights, and the decisions concerning the protection and the observance of the Constitution. The article ends with a brief reflection on constitutional elasticity and constitutional reform.

Key words

Transition, constitutional Monarchy, observance of the Constitution, constitutional reform, recognition of rights.

1. SOBRE LA DIFICULTAD DE COMPARAR Y SOBRE LA POLISEMIA DE CÁDIZ

Comparar dos Constituciones de *tempo* histórico tan dispar, como la de Cádiz de 1812 y la vigente de 1978, es una operación que siempre tiene algo de «pie forzado». Para llevarla a cabo, lo importante es el acierto a la hora de elegir un punto de mira desde el que la comparación resulte plausible. A lo largo del año del bicentenario hemos tenido abundantes ejemplos de miradas más o menos interesadas (y de desigual interés) sobre el significado de Cádiz en nuestra historia de los dos últimos siglos, sobre su proyección y su alcance en las Américas y sobre su aportación a la historia del constitucionalismo y a lo que podemos llamar, en términos generales, la causa de la libertad. Todo ello ha redundado en un mejor conocimiento del texto de Cádiz y de su circunstancia histórica, pero dudo que haya contribuido al asentamiento de paradigmas, o explicaciones generalmente compartidas, sobre los fundamentos, los contenidos y los rendimientos de la que suele llamarse, con particular insistencia (que para algunos no hace justicia al verdadero significado de Cádiz), la primera Constitución española¹.

Una Constitución de vida dolorosamente cortada en los inicios de su andadura y aplicada luego sólo de forma mutilada (en cuanto a su alcance territorial), efímera y discontinua, es por fuerza una Constitución defectiva; una Constitución que no llega a serlo del todo, o que lo es sólo por renglones torcidos y desconectados de la voluntad de quienes la redactaron². Decir de Cádiz que, por encima de cualquier otra cosa, es un texto precedido de un debate, y poco más, no hace justicia a quienes rastrean y descubren legados de Cádiz por las Américas insospechados hasta hace bien poco³. Y señalar que es un texto barroco, prolijo y con ingredientes sumamente originales con respecto a lo que a la sazón podían considerarse como las esencias del gobierno constitucional, no deja de ser una manera de situarse en la epidermis de las cosas. ¿Valdrá con decir, en el sentido profundo de la expresión, que Cádiz es todo un clásico?⁴ Los argumentos no faltan: contamos con un documento apto, doscientos años después de su escritura, para lecturas variadas e interpretaciones contrapuestas, un texto en el que no es difícil hallar lo que se busca, ni encontrar respaldo o refutación de las tesis que se sustentan o se combaten: Cádiz como expresión de un levantamiento y como voluntad de afirmación de Nación, Cádiz como cuna de la libertad (y aún de la democracia, se añade a veces con manga que se antoja en exceso ancha), Cádiz como bisagra de dos mundos, en sucesión temporal y en proyección transoceánica, Cádiz como respuesta a la crisis de la Monarquía hispánica; Cádiz como escenario de la utopía, y también como festín de la deliberación parlamentaria y del debate ciudadano; Cádiz como escenario de una batalla por los conceptos, a la conquista de un léxico para la acción política sobre el que establecer los cimientos de un nuevo orden de las cosas⁵. Todo eso es Cádiz, sin duda. Y la cuestión es que lo es al mismo tiempo, con carácter multi-uso según lo que convenga al relato de quien trae Cádiz a colación para extraer de aquel tiempo conclusiones o enseñanzas aprovechables en el presente, aún cuando sea al precio de referir medias verdades, o construir relatos «planos» o inflamados, un riesgo especialmente acuciante cuando faltan, como en el caso de quien escribe, especiales cualificaciones o conocimientos en materia historiográfica.

Procedo, pues, con lo que se me pide, una comparación entre las Constituciones de 1812 y 1978, tomado la tarea más como licencia o *divertimento*, que como búsqueda de contrastes de los que pudieran inferirse virtudes en beneficio (o defectos o carencias en perjuicio) de este o de aquel texto.

2. DOS TRANSICIONES, DOS CONSTITUCIONES

El 19 de marzo de 2012 fue el día grande de los fastos del bicentenario. En la Iglesia de San Felipe Neri, restaurada para la ocasión, se juntaron con la solemnidad que la ocasión requería, y bajo la presidencia del Rey, el presidente del Gobierno, los del Congreso y del Senado, el del Tribunal Constitucional, y el del Consejo General del Poder Judicial. El Tribunal Constitucional celebraría, por cierto, la misma tarde del día 12, y en idéntico escenario, un Pleno (más simbólico que otra cosa), en el que se dio a conocer el Fallo de una cuestión de inconstitucionalidad relacionada con la fuerza de la jurisprudencia del Tribunal Supremo en los recursos en interés de ley⁶. Ello permitió que la ulterior publicación en el BOE (el siguiente 12 de abril) de la STC 37/2012 dejara constancia de que la reunión tuvo lugar en aquel Oratorio «el día en que se cumplen doscientos años de la promulgación de la Constitución Española de 1812». Frente a una nutrida representación de miembros del Gobierno, parlamentarios, magistrados, vocales del Consejo y autoridades nacionales y locales, el discurso del Rey se centró en el carácter de Cádiz como estación de partida de una empresa colectiva que benefició a España, pero también a Iberoamérica y a Europa⁷. Una empresa que hicieron posible los constituyentes gaditanos «gracias al espíritu de concordia que compartieron», lo que lleva a resaltar unas líneas más abajo (en la transcripción oficial del discurso) «la obra colectiva de todos los españoles que, hace menos de cuatro décadas, y en una coyuntura de gran complejidad, supimos con firme espíritu de concordia, solidaridad y unidad, afirmar nuestro actual Estado de Derecho en torno a la Constitución de 1978». El discurso del presidente del Gobierno, por su parte, arranca de constataciones parecidas en cuanto al acierto de los constituyentes gaditanos que redactaron la «Primera carta del Atlántico, el primer compromiso por la libertad en el que participaron representantes de los dos hemisferios y de territorios de cuatro continentes; un texto de alcance verdaderamente global y redactado en lengua española»⁸. Y tras elogiar la idea de dar forma a la aspiración a instituir una nación de ciudadanos libres e iguales, el discurso no deja de romper una lanza a favor de la osadía reformista (cualquier cosa que ello signifique): «Los constitucionalistas gaditanos nos enseñaron que en tiempos de crisis no hay que tener miedo a hacer reformas, sino que hay que tener la decisión y la valentía de hacerlas».

Junto con la proyección iberoamericana de la Constitución de Cádiz, el carácter singular de la respuesta a la crisis política, que determina los inicios de una andadura jalonada de etapas brillantes (pero también de tropiezos y malandanzas), mediante la voluntad de concordia expresada en un texto que da forma a una Nación de ciudadanos libres, son quizá los tópicos más recurrentes en la justificación de las razones de ser de una conmemoración⁹. Saltan a la vista los puentes que es fácil tender con respecto a las imágenes que prevalecen sobre el período que transcurre desde la muerte de Franco hasta la aprobación de la Consti-

tución de 1978. La transición, que lo es así, por antonomasia, para las generaciones vivas, fue el proceso que hizo posible la «devolución de España» a los españoles, siguiendo una estrategia de cambios graduales que cuajarían en la segunda de las Constituciones genuinamente democráticas aprobadas por el pueblo español (la primera fue, obviamente, la de 1931, en la que, sin embargo, no es fácil detectar el mismo espíritu de generosa apertura a las razones del otro que sí acostumbramos a resaltar en el caso de la de 1978)¹⁰.

En las respectivas operación de desmontaje de estructuras políticas caducas, así desde la ordenación secular de la Monarquía hispánica convulsionada por la cesión de soberanía al enemigo y revivificada en falso mediante una Constitución ajena a los deseos y al modo de ser del pueblo español, como desde el período oscuro de un régimen autoritario surgido del trauma terrible de la Guerra Civil, hay también sorprendentes semejanzas. En los dos casos falta un ejercicio de *pouvoir constituant* a la manera ortodoxa o conforme a la teorización que dejaría para la posteridad el abate Sieyès. Las Cortes (unicamerales en Cádiz, pero bicamerales en 1978) fueron material, pero no formalmente constituyentes. Ambas tuvieron que hacer frente a las urgencias de un país que reclamaba leyes y no podía quedar en suspenso o permanecer en el vacío mientras los representantes se entregaban a la excelsa tarea de darle una Constitución. Pero además las dos se encontraron con buena parte del trabajo no diré que hecho, pero sí predeterminado por obra de las respuestas jurídicas que se fueron dando para hacer frente a las urgencias propias de una situación de profunda crisis política y agitación social¹¹. Bien sé que es una *boutade* hablar del paralelismo entre el Decreto aprobado el 24 de septiembre de 1810 por las Cortes Generales y Extraordinarias reunidas en la Isla de León, y la Ley para la Reforma Política, cuyo proyecto aprobaban las Cortes franquistas, un año después de la muerte del dictador, el 18 de noviembre de 1976. En el primer caso, eran las Cortes quienes se investían a sí mismas de atributos para desarrollar una tarea; en el segundo, se inmolaban para hacer posibles los cambios que la situación requería. Pero lo curioso es cómo uno y otro texto utilizan un lenguaje de ruptura con el pasado que prefigura el porvenir y convierte la tarea constituyente en algo así como la ejecución de un designio. De soberanía de la Nación española representada «por los diputados que componen este congreso» habla el Decreto de 1810, que los declara, además, «legítimamente constituidos en Cortes generales y extraordinarias», procediendo luego a reconocer, proclamar y jurar fidelidad, como legítimo, al Rey Fernando VII, así como a dejar sentadas las bases de funcionamiento de un sistema con arreglo al principio de la división de poderes¹². De «supremacía de la Ley, expresión de la voluntad soberana del pueblo» como base de la democracia en el Estado español, y de los derechos fundamentales como inviolables y vinculantes para todos los órganos del Estado, habla el artículo 1 de la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política¹³. Más no se puede decir con menos palabras, para mostrar a las Cortes cuáles eran las trayectorias por las que debían dirigir sus pasos.

¿Y qué decir del tan traído y llevado consenso como *deus ex machina* de la operación constituyente? En Cádiz, para despejar el camino hacia la elaboración de una (sola) Constitución desde muchas Leyes Fundamentales (por parafrasear a Tomás y Valiente), fue preciso que la Junta Central y su criatura, la Junta de Legislación, consumiera muchas energías en un «tira y afloja» de empeños sinceros (y también ingenuos por desmesurados

cuando no inviables), en el medio de maniobras inmovilistas o retardadoras. Aquéllos y éstas habrían de desmoronarse como humo de pajas durante los primeros compases de los debates constituyentes de las Cortes Extraordinarias. Pero como verdadero homenaje hacia un modo de proceder bastante afectado o sibilino, ahí queda para la posteridad el Discurso Preliminar, atribuido a Argüelles, con sus simpáticos guiños a unas gloriosas esencias constitucionales patrias regeneradas y actualizadas por obra de las Cortes¹⁴. Más allá de ello, las componendas y juegos entre realistas, liberales (moderados o «francesistas»), y americanistas, con sus correspondientes *demonios* que querían evitar, y sus respectivos modelos que querían emular, no llegan a arrojar un saldo equilibrado. Cádiz tiene las señas de identidad de la versión continental del gobierno constitucional anterior al Congreso de Viena, que son predominantes, mezcladas con unos pocos ingredientes que son los que confieren al texto de Cádiz su fuerte personalidad: una férrea confesionalidad católica, un *jurisdiccionalismo* a contracorriente de la creencia jacobina en la centralidad de la ley, y un compromiso de integración y ósmosis constitucional de los municipios y las provincias de los dominios de las Españas, por señalar algunos¹⁵.

Si de la Constitución de 1978 ha podido decirse que es original porque acusa el impacto de lo que eran los modelos constitucionales de referencia o, más precisamente, las versiones de ellos que venían practicando desde hacía varias décadas los países de nuestro entorno, a los que queríamos parecernos, para así *normalizar España europeizándola*, de la de Cádiz habría que resaltar la necesidad de disimular su fuente principal de inspiración para no herir orgullos patrios (la Constitución *disfrazada*, se la ha llamado¹⁶). Lo cual no habla en demérito, sino en favor de la capacidad de cálculo de los únicos diputados de nuestra historia de los que puede decirse que carecían en absoluto de la posibilidad de apelar a pruebas de ensayo y error en materia de vida constitucional autóctona. En 1978 el objetivo era enfrentarnos con nuestros problemas seculares desde la sensación de desasosiego con nuestras particularidades y anomalías históricas; en Cádiz, efectuar un alarde de afirmación nacional realzando nuestro orgullo de ser distintos.

3. DOS CONSTITUCIONES, DOS TIPOS DE MONARQUÍAS

En esto no es preciso extenderse mucho; basta con recordar que la Constitución de 1978 es rigurosamente original a la hora de definir la forma política del Estado español como Monarquía *parlamentaria*, y que ello es producto no sólo del ejemplo tomado de la evolución a la que habían llegado a finales de los años 70 del pasado siglo las Monarquías constitucionales, sino de la voluntad de configurar un modelo de Monarquía que fuera *rompedora* con respecto al que tantos problemas había causado en nuestro constitucionalismo histórico¹⁷. ¿Incluido el modelo alumbrado por la Constitución de Cádiz? Pues indudablemente sí, ya que Cádiz cae de lleno en la fórmula de reparto del poder inaugurada por la Constitución francesa de 1791, es decir, con un Rey titular de la potestad ejecutiva (y co-partícipe de la función legislativa, que se atribuye a las Cortes), y unos tribunales para aplicar las leyes en las causas civiles y criminales. Esto fue definido en Cádiz como una Monarquía *moderada hereditaria* que daba forma al Gobierno de la Nación española (artículo 14)¹⁸. Una monar-

quía diseñada a la espera del regreso de un Rey que ocupara el trono vacío con el fundamento de una Constitución que, a su vez, proclamaba la soberanía de la Nación a los efectos de establecer sus leyes fundamentales, pero no hasta el punto de cuestionar que tales antiguas leyes fundamentales, objeto de las oportunas providencias y precauciones *actualizadoras*, pudieran ser algo distinto a las leyes fundamentales de la Monarquía. He aquí la verdadera parte dogmática de una Constitución, a muchos de cuyos mentores les habría venido como anillo al dedo la ingeniería constitucional que idearía bien poco después Benjamin Constant, con su invento de un poder moderador, o las ideas de Bagehot sobre la *dignified part of the Constitution* y las atribuciones del Rey con relación al Gabinete, para que la *gobernanza* que la Constitución prefiguraba quién sabe si no hubiera tenido más visos de ser posible¹⁹. La actuación de Fernando VII a su regreso permite suponer que las restricciones constitucionales (señaladamente, el veto estrictamente suspensivo, junto a las así denominadas en la extensa lista en negativo que recoge el artículo 172 de la Constitución) no eran del agrado de su augusta autoridad. Pero la experiencia del trienio acredita las enormes dificultades de una empresa, la del gobierno parlamentario, con separación flexible y genuina comunicación inter-poderes que, a partir de entonces, y hasta 1978, se instaló como una de las asignaturas pendientes de nuestra atribulada historia. Frente a los contra-modelos de un parlamentarismo falseado, y tutelado por un Rey con su camarilla, y el de unos Gobiernos acosados por el empuje del Parlamento e incapaces de mantenerse en el poder más allá de unos pocos meses, no es de extrañar que las terapias del parlamentarismo *racionalizado* a la búsqueda de la estabilidad gubernamental pasaran en toda su extensión al texto de la Constitución vigente²⁰. Con un Rey desplazado de los procesos de adopción de decisiones políticas, y convertido en titular del órgano jefatura del Estado, como suele decirse, y unos Gobiernos que han podido formarse con bastante facilidad, en todas y cada una de las legislaturas, en tracto continuo con lo decidido por los electores, el ejercicio de las funciones arbitral y moderadora, y el de las competencias relacionadas con ellas, se ha situado siempre a resguardo de polémicas. Y en tales condiciones, la actuación del Rey haciendo frente al intento de golpe de Estado del 23 de febrero no ha pasado a los anales como el anómalo ejercicio de una prerrogativa simbólica, sino como fuente de una legitimidad de ejercicio que vino a suplir las carencias de que adolecía la de origen, como consecuencia de la forma en la que se llevó a cabo nuestra transición a la democracia.

4. DE LOS DERECHOS «VAPOROSOS» A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

Si hubiera que destacar una verdadera anomalía del texto gaditano con respecto a lo que habían sido los usos normales del constitucionalismo hasta aquel momento, tal sería la ausencia de una Declaración de derechos claramente establecida en el texto constitucional²¹. Entiéndase bien; no es que en Cádiz no haya derechos. Los hay y aparecen en el mismo comienzo del texto, justamente después de exponer las concepciones sobre la titularidad de la soberanía en manos de la Nación. Entonces los derechos aparecen como un objetivo de aquellas leyes sabias y justas a cuya elaboración viene obligada la Nación. Se trata de conservar y proteger (no de establecer) los beneficios de la libertad civil y de la propiedad, valores a los que el

artículo 4 añade «los demás derechos legítimos de todos los individuos» que componen la Nación. Lo que se rechaza es expresar de manera detenida cuáles son esos derechos legítimos, y mucho menos decirlo en un cuerpo cerrado de normas que pueda recordar la técnica seguida por la declaración francesa. Así se señaló durante los debates constituyentes y así pasaron los derechos a la Constitución, de una manera, si no clandestina, sí oculta y en cierto modo vergonzante: mediante el sistema de dispersarlos, cambiarlos de nombre (aludir a ellos como *formalidades*, tal y como hace algún artículo del Título V, por ejemplo) o reconocerlos de manera sólo aparente o condicionada. Está luego el problema de los fundamentos de la titularidad de los derechos, que es un planteamiento que ninguna proclamación digna de tal nombre puede eludir. ¿A quiénes beneficia la causa de los derechos? ¿Quiénes están concernidos por ellos? Ya en Francia, los derechos se incorporan al mundo de lo constitucional con una doble faz: hay derechos del hombre, pero también los hay del ciudadano (las dos cosas así enunciadas en género masculino) y puede ser que los ámbitos a los que alcanzan unos y otros no sean iguales. Cádiz es en esto tortuoso: Habla primero de los españoles como los hombres *libres nacidos y vecindados* en los dominios de las Españas, así como los hijos de éstos (artículo 5); Tres son, pues, los requisitos para ser español, y de carácter cumulativo. Pero luego están los ciudadanos, los únicos a los que se les reconoce unos derechos que tienen que ver con la representación y la participación en lo público, y que conforman una categoría más restrictiva que la de español²². Una categoría de la que, no hace falta decirlo, está excluida la mujer, en términos absolutos y sin necesidad de estipulación expresa²³. Pero también, entre otros, los originarios del África (dice la Constitución para referirse a los esclavos), los sirvientes domésticos, los deudores en situación de quiebra y los carentes de empleo, oficio o modo de vivir conocido²⁴. Así pues, no hay en la Constitución nada que permita identificar al titular indubitado de unos derechos de alcance o proyección inherente a la persona. Y en ausencia de ese dato básico, cuesta hablar de derechos reconocidos ni proclamados. La segunda gran dificultad, a los mismos efectos, radica en la agresiva confesionalidad, católica apostólica y romana, de la que hace gala el texto: «La religión de la Nación española es y será perpetuamente la católica, apostólica y romana, única verdadera. La Nación la protege por leyes sabias y justas y prohíbe el ejercicio de cualquier otra», se lee en el artículo 12 de la Constitución²⁵. Una confesionalidad y una intolerancia que seguramente también tuvo mucho de estratégico, para resaltar una identidad propia y para atraer a la senda constitucional a los espíritus más reaccionarios. Pero que arroja como resultado un texto en el que las disposiciones constitucionales y los ceremoniales religiosos (juramentos, misas y *Tedeums*) aparecen entrelazados mucho más allá de lo que exigiría una cierta autonomía de vida constitucional al margen de lo religioso. Un solo ejemplo: la complejísima maquinaria representativa, con un sufragio indirecto de tres grados para la elección de las Cortes, arranca de la inscripción parroquial, que es requisito sin el que nada es posible. Ciertamente Cádiz es también la libertad de imprenta, que aparece como «libertad de escribir, imprimir y publicar» en el artículo 371. Pero es, desde luego, una libertad que se refiere sólo a las ideas políticas, y que no alcanza a la discusión o cuestionamiento de los dogmas religiosos. Lo más valioso en materia de derechos se encuentra, sin lugar a dudas, en las disposiciones que condicionan la Administración de la Justicia al cumplimiento de una serie de requisitos, y al respeto de unas garantías, que continúan

formado a día de hoy el patrimonio jurídico de las naciones civilizadas: prohibición de la tortura, derecho al juez natural, a ser informado de la acusación y a la defensa, inviolabilidad del domicilio y *habeas corpus*, por mencionar sólo algunas de ellas²⁶.

El contraste de todo ello con el sistema de los derechos de la Constitución de 1978 es el que surge de la contraposición entre el mundo (renuientemente) dieciochesco y adaptado a las peculiaridades patrias, con el mundo que surge y se reconstruye a partir de las cenizas de la segunda de las grandes guerras del siglo XX. Con sus luces y con sus sombras, la Constitución de 1978 sigue la estela de cuanto se hizo en materia de derechos a partir de la gran refundación de 1948. Situando la dignidad de la persona como fundamento (artículo 10.1), y emplazando el Derecho de los derechos humanos como guía interpretativa (artículo 10.2), la CE de 1978 se inscribe de lleno en la órbita de lo que hoy conocemos como el constitucionalismo de los derechos²⁷. Un constitucionalismo programado para hacer efectivos los derechos *en la mayor medida posible*, pretensión de la que se infieren una serie de rasgos que lo hacen característico: destacadamente, la atribución a la Constitución del carácter de norma jurídica con formas diversas de vinculación, pero cuidando siempre que un contenido mínimo de ciertos derechos resulte inmune a las desnaturalizaciones o desatenciones de los mismos que pudiera producir la obra (o la desidia) del legislador. El alcance de tal compromiso, que es el que otorga a los derechos la tan traída y llevada dimensión *contra-mayoritaria*, no llega al punto de eliminar las jerarquías en el seno de los derechos constitucionalmente reconocidos; al contrario, el foso que separa a los derechos seleccionados como *fundamentales* de aquellos otros que aparecen sólo bajo la especie de guías o directrices para la actuación del legislador continúa siendo nítido. Vale decir, incluso, que se trata de un foso cada vez más profundo, hasta el punto que es la consistencia y el propio sentido del sistema de los derechos, tomado en su conjunto, el que puede estar en entredicho como consecuencia de la aguda crisis económica en la nos hallamos instalados. Como también subsisten las contradicciones que se derivan de unos fundamentos que se conciben con proyección universal y una enumeración de titularidades de los derechos anclada en la idea de ciudadanía como estatuto jurídico de discriminación y privilegio²⁸.

5. OBSERVANCIA DE LA CONSTITUCIÓN Y CONSTITUCIÓN «JURISDICCIONALIZADA»

Uno de los mayores atractivos del texto de Cádiz reside, sin duda, en la notable voluntad de asentar su observancia. En esto no puede decirse que los diputados gaditanos se llamaran a engaño. Seguramente porque sabían que ninguna Constitución puede sobrevivir sin ser generalmente reconocida y sentida como fundamento normativo de todo el edificio social, es por lo que se preocuparon de contemplar vías diversas dirigidas a lograrlo²⁹. Hay en Cádiz una voluntad de supremacía que juega sus bazas allí donde mayores parecían ser las perspectivas de lograrla: en el púlpito, por supuesto, pero también en la escuela y llamando a la conciencia y a la responsabilidad de cada cual con el cumplimiento y la observancia del *sagrado código*. La lectura del célebre Decreto de las Cortes, fechado un día antes de la promulgación de la Constitución en la ciudad de Cádiz, contiene todo un programa de *transferencia de conocimiento* constitucional, que es, al propio tiempo, una llamada a la conciencia

del feligrés, juramentada, para guardar la Constitución³⁰. Esta obligación alcanza a todos los pueblos de la Monarquía, a los Ejércitos y a la Armada, sin olvidarse de las cárceles donde, con tal motivo, se manda hacer visita. La sujeción *bilateral* a la Constitución de 1978, tanto de los poderes públicos como de los ciudadanos (presentada a menudo como novedosa y fundamental para el establecimiento de las vinculaciones *horizontales* de los derechos) se queda pálida al lado de la relación de solemnidades prescritas para la publicación y el juramento de la Constitución, que había de ser leída en el marco de una misa solemne de acción de gracias y precisamente antes del ofertorio, acompañándose la lectura de una breve exhortación del cura párroco correspondiente al objeto, todo lo cual preludiaba el juramento conforme a rito de guardar la Constitución y ser fieles al Rey por parte de los vecinos y del clero. Es la misma llamada a la conciencia y a la responsabilidad personal que aparece, como ya se ha dicho, en todos los casos en los que se contempla ejercicio de funciones (votar, por ejemplo) o encargos públicos, tal y como remacha *ad abundantiam* el artículo 374 de la Constitución. Como es también, o así nos lo parece, la base sobre la que pivota, en Cádiz, la propia idea de infracción de la Constitución, denunciable por todo español ante el Rey o ante las Cortes (que eran quienes tenían que poner el conveniente remedio), y que dio lugar, durante el tiempo en el que la Constitución estuvo en vigor, a la interesantísima experiencia estudiada hace unos años por Marta Lorente³¹.

En materia de enseñanza de la Constitución, la comparación entre lo contemplado en Cádiz y lo que se dispuso 1978 no arroja un saldo que resulte favorable a esta última. El artículo 27 de nuestra actual Constitución es un «enjambre» normativo en el que parece como si enseñar materias relacionadas con la Constitución fuera algo contemplado con circunloquios («La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales») y como contrapartida del derecho que corresponde a los padres –dice la Constitución con prosa manifiestamente mejorable– «para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones»³². Produce sonrojo que, tras varias décadas de desarrollo constitucional, no sólo carezcamos de un modelo asentado en cuanto al mínimo de *moral constitucional* que debería estar presente en toda institución educativa, sino que los pasos dirigidos a lograrlo se hayan visto acompañados de una de las más ásperas polémicas políticas y desencuentros con la Iglesia Católica que se recuerdan. Frente a todo ello, el Título IX de la Constitución de Cádiz («De la Instrucción Pública») es un modelo de coherencia interna y buen tino³³. Comienza por las obligaciones civiles que habrán de enseñarse en las escuelas de primeras letras como parte del catecismo de la religión católica (artículo 366). Y prosigue con tres artículos que son todo un programa de buenas prácticas que bien podrían servir de fuente de inspiración para guiarnos por las sinuosidades del presente: un plan general de enseñanza uniforme con explicación de la Constitución en todas las universidades y establecimientos literarios, una dirección de estudios compuesta de personas de reconocida instrucción para la inspección, y un mandato a las Cortes para arreglar cuanto pertenezca al importante objeto de la instrucción pública por medio de planes y estatutos especiales.

Resulta curiosa la secuencia de los dos Títulos que cierran, en 1812 y 1978, los diez de los que constan ambos textos. El equivalente al Título IX de Cádiz, que acabamos de mencionar, es el que se dedica en 1978 al Tribunal Constitucional. La sed de cumplimiento de la Constitución se aplacó aquí mediante la plasmación de un acabado modelo de jurisdicción constitucional, inspirada en las más influyentes experiencias europeas del momento (la alemana y la italiana), que puede caracterizarse, por ello, como un modelo *catch all* de funciones y competencias de control de constitucionalidad difuso y concentrado (también preventivo), además, claro está, de dirigido a la salvaguarda última de los derechos fundamentales y del reparto territorial del poder efectuado en el bloque constitucional³⁴. En consonancia con ello, no es de extrañar que la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional fuera, en términos absolutos, la segunda de las Leyes Orgánicas aprobadas en desarrollo de la Constitución (el honor de ser la primera le correspondió a la Ley Orgánica Penitenciaria), de manera que la voluntad de disponer de una garantía jurisdiccional de la Constitución pudo verse muy pronto cumplida y, por cierto, que de manera muy brillante, gracias a la labor de los nueve primeros magistrados del Tribunal. De aquel Tribunal, que ingresó ya en 1980 más de 200 asuntos, y cuya primera sentencia apareció en el Boletín Oficial del Estado –repárese en la fecha– el día 24 de febrero de 1981, bien puede decirse que fue el comisionado del poder constituyente para terminar con el erial que había sido nuestra historia en materia de entendimiento normativo de la Constitución. Cada Resolución dictada por él suponía por entonces una vuelta de tuerca en favor de la adaptación del ordenamiento jurídico a la Constitución, una tarea perfectamente en consonancia con la lógica que había mostrado el juez Marshall en los Estados Unidos a principios del siglo XIX, pero que continuaba pendiente de realizarse en España a aquellas alturas del siglo XX.

6. CONCLUSIÓN: DE APERTURAS, CIERRES Y REFORMAS DE LA CONSTITUCIÓN

La Constitución de 1812 llevaba sin duda hasta la exageración la defensa del texto mediante la regulación de un procedimiento de reforma barroco e hiper-rígido³⁵. La lectura de la cláusula prohibitiva del artículo 375 («Hasta pasados ocho años después de hallarse en práctica la Constitución en todas sus partes, no se podrá proponer alteración, adición ni reforma en ninguno de sus artículos») hoy resulta una ironía. Pero tampoco el Título X de la Constitución de 1978 es precisamente su parte más lograda. Objeto de anhelos constitucionales jamás cumplidos e instrumento para la incorporación *express* de compromisos financieros y de contención de gasto que nunca hubiéramos deseado ver recogidos en el escalón más elevado de nuestro sistema normativo, la reforma constitucional sigue siendo, al cabo de los años, el instrumento que no acaba de producir los resultados que se esperan de él³⁶. En 1812 como en 1978, la *Constitución territorial* era más un *work in progress* que una realidad. Véase el lenguaje de futuro que despliega el Título VI de la Constitución de Cádiz para determinar el gobierno interior de las provincias y de los pueblos. *Habrán* ayuntamientos en éstos y diputaciones y *gefes* superiores en aquéllas. Todo pendiente de realizarse, pero sin que faltara en la Constitución la sorprendente reserva de competencias a cargo de ayuntamientos (artículo 311) y diputaciones (artículo 335). Unas previsiones cumplidas sólo de manera muy limitada

(como casi todo en el caso de Cádiz) pero que dejaron su legado como parte de una tradición municipalista y anti-colonialista que es objeto de general encomio³⁷.

En 1978 el lenguaje no es de futuro. Es la Constitución la que reconoce y garantiza, en presente, el derecho a la autonomía de las nacionalidades y las regiones que integran la Nación española y la solidaridad entre todas ellas. Y su Título VIII, y ciertas Disposiciones Adicionales y Transitorias, las que establecen cómo ejercerlo. La curiosidad del jurista persa –que puede ser también perplejidad– se explica por la indeterminación de los titulares y de los contenidos del derecho, no por la propia existencia del derecho³⁸. Las Constituciones son siempre, por lo demás, una apuesta incierta de futuro; con mayor razón las que sientan las bases de una forma de gobierno escindida en varios niveles yuxtapuestos y sin más horizonte común que la propia Constitución. La cuestión es que, para ser común, dicho horizonte necesita ser algo más que la disposición de caminos para (y formas del) autogobierno. Una vez ejercitado el derecho y delimitado el alcance del autogobierno en el marco de la Constitución, el sistema resultante necesita combinar márgenes de elasticidad y apertura con cierres bien establecidos y que no susciten sustanciales desacuerdos. En las señas genéticas de 1978 hay mucho de lo primero, pero quizá falte bastante de lo segundo. Y de ser así las cosas, tras treinta décadas holgadas de desarrollo constitucional, y después de haber apurado las posibilidades abiertas por la Constitución mediante la aprobación de los Estatutos de Autonomía y sus sucesivas reformas (convalidadas o rectificadas por el Tribunal Constitucional, y de forma especialmente traumática en el caso del Estatuto de Cataluña) parece como si hubiéramos regresado al punto de partida. Es desde luego una licencia, pues hablar de un punto de partida no es más que la manera de referirse a la necesidad de actualizar la Constitución superando de paso, de una vez por todas, y no sólo en materia de reparto territorial del poder, nuestra incapacidad para introducir las reformas que le permitan mantener vivas, y en condición de cumplirse, las aspiraciones que tuvo la Constitución en el momento de su alumbramiento.

Notas

1. De particular interés, por lo exhaustivo del empeño, son los tres volúmenes dirigidos por J. A. Escudero, *Cortes y Constitución de Cádiz 200 Años*, Espasa/Fundación Rafael del Pino, Madrid 2011. Y véanse también los trabajos en los números monográficos (82 a 84), dirigidos por Antonio Torres del Moral, de la *Revista de Derecho Político*, así como el titulado «La Constitución de 1812: miradas y perspectivas» (dirigido por Marta Lorente) de *Teoría y Derecho. Revista de Pensamiento Jurídico*, nº 10, 2011. Permítaseme también referirme a dos obras colectivas en cuya coordinación he intervenido de modo directo: F. J. Díaz Revorio, M. Revenga y J. M. Vera Santos, *La Constitución de 1812 y su difusión en Iberoamérica*, Tirant lo Blanch, Valencia 2012, así como M. Revenga y P. Biglino (Eds.), *Las huellas de la Constitución de Cádiz. Actas del X Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.
2. Con carácter general, remito a M. Herrero de Miñón, “Cádiz: las razones de un fracaso”, en *Nueva Revista de política, cultura y arte*, nº 137 (especial *Viva La Pepa*), 2012, pp. 16 y ss. Ahora también, del mismo autor, y de forma más completa, *Cádiz a contrapelo 1812-1978: dos Constituciones en entredicho*, Círculo de Lectores/Galaxia Gutenberg, Madrid 2013. Puede verse también J. de Esteban, «El éxito de un fracaso», que es Epílogo del libro de M. Moreno Alonso, *La Constitución de Cádiz: una mirada crítica*, Alfar, Sevilla 2011.
3. Me refiero, como se adivina, a la corriente historiográfica agrupada en el Proyecto HICOES (*Historia Cultural e Institucional del Constitucionalismo en España y en América*), impulsado por el profesor Bartolomé Clavero, y al que pertenecen, entre otros, Marta Lorente, José María Portillo y Fernando Martínez. Sobre el papel de Cádiz en las Américas, pueden verse, entre una bibliografía cada vez más inabarcable, M. Lorente y J. M. Portillo (Eds.), *El Momento Gaditano. La Constitución en el orbe hispánico, 1808-1826*, Congreso de los Diputados, Madrid 2012. Y también, C. Garriga (Ed.), *Historia y Constitución. Trayectos del constitucionalismo hispano*, CIDE/Instituto Mora/Colegio de Michoacán, México 2010.
4. Una muy completa revisión de la categoría puede verse en el trabajo de G. Marrón Conicet, «¿Qué es un clásico? Prejuicios e historicidad de la definición», en L. Galán y G. Chicote (Eds.), *Diálogos culturales. Actas de las III Jornadas de Estudios clásicos y medievales*, Universidad Nacional de La Plata, La Plata 2009, pp. 615 y ss.
5. Sobre esto último, la referencia inexcusable es J. Fernández Sebastián, «La crisis de 1808 y el advenimiento de un nuevo lenguaje político. ¿Una revolución conceptual?», en A. Ávila y P. Pérez Herrero (Eds.), *Las experiencias de 1808 en Iberoamérica*, UNAM/Universidad de Alcalá, México 2008, pp. 105 y ss.

6. Véase el «Discurso del Presidente del Tribunal Constitucional: Pleno Conmemorativo del Bicentenario de la Constitución de Cádiz» (www.tribunalconstitucional.es).
7. «Palabras de Su Majestad el Rey en el acto institucional conmemorativo del Bicentenario de la promulgación de la Constitución de Cádiz de 1812» (www.casareal.es).
8. «Discurso del Presidente del Gobierno en el acto institucional del Bicentenario de la Constitución de Cádiz de 1812» (www.lamoncloa.gobierno.es).
9. Véase, con carácter pionero, J. Álvarez Junco y J. Moreno Luzón (Eds.), *La Constitución de Cádiz: historiografía y conmemoración. Homenaje a Francisco Tomás y Valiente*, CEPC, Madrid 2006.
10. La expresión entrecomillada «la devolución de España» procede, como se adivina, de la obra publicada en 1977, y precisamente con tal título, por el filósofo y senador por designación real, Julián Marías.
11. Remito a sendos trabajos (reeditados no hace mucho) que se aplican, con particular brillantez, a explicarlo: R. Morodo, *Las Constituciones de Bayona (1810) y Cádiz (1812). Dos ocasiones frustradas*, Biblioteca Nueva, Madrid 2011; F. Tomás y Valiente, *Génesis de la Constitución de 1812* (con Prólogo de Marta Lorente), Ugoiti Editores, Pamplona 2011. Ambos han sido objeto de una recensión por el autor de estas líneas en *Sistema*, nº 230, 2013, pp. 132 y ss.
12. *Colección de los decretos y órdenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias desde su instalación en 24 de septiembre de 1810 hasta igual fecha de 1811* (Tomo I), Biblioteca virtual Miguel de Cervantes (www.cervantesvirtual.com).
13. Véase, para el contexto, M. I. Pérez Ares, «La Ley para la Reforma Política: el camino hacia la democracia», en C. Navajas y P. Iturriaga (Eds.), *Crisis, dictaduras, democracia. I Congreso Internacional de Historia de Nuestro Tiempo*, Universidad de la Rioja, Logroño 2008, pp. 355 y ss.
14. *Constitución política de la Monarquía española promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812. Discurso Preliminar leído en las Cortes al presentar la Comisión de Constitución el Proyecto de ella*, Cádiz, Imprenta Real (Edición de la Universidad de Cádiz, Cádiz 2010, acompañada de un volumen de estudios a cargo de Alberto Ramos Santana, Miguel Revenga Sánchez y Ramón Vargas-Machuca Ortega)
15. Sin ánimo alguno de exhaustividad: M. Quijada, «Una Constitución singular. La Carta gaditana en perspectiva comparada», *Revista de Indias*, nº LXVIII, 2008, pp. 15 y ss.; M.C. Mirrow, «Visions of Cádiz. The Constitution of 1812 in Historical and Constitutional Thought», *Studies in Law, Politics and Society*, nº 53, 2010, pp. 59 y ss.; J. M. Portillo, «La Constitución en el Atlántico hispano, 1808-1824», en I. Fernández Sarasola y J. Varela Suanzes-Carpegna (Coords.), *Fundamentos (Conceptos de Constitución en la Historia)*, nº 6, 2010, pp. 123 y ss.; C. Garriga y M. Lo-

rente, *Cádiz, 1812. La Constitución jurisdiccional (Epílogo de Bartolomé Clavero)*, CEPC, Madrid 2007.

16. J. de Esteban, «Ante el Bicentenario Cádiz 1812: una Constitución disfrazada», *El Cronista del Estado social y democrático de derecho*, nº 25, 2012, pp. 18 y ss.
17. En términos generales, continúa siendo de referencia el trabajo de Á. Menéndez Rexach, *La Jefatura del Estado en el Derecho Público español*, INAP, Madrid 1979. Recientemente, sobre el modelo monárquico gaditano, J. Varela Suanzes-Carpegna, *La Monarquía doceañista (1810-1837)*, Marcial Pons, Madrid 2013.
18. R. Sánchez Ferriz y G. Rollnert, «La forma de gobierno en la Constitución de Cádiz (Reflexiones sobre la configuración de la Jefatura del Estado monárquica)», en *Revista de Derecho Político*, nº 83 (*Monográfico sobre la Constitución española de 1812*), 2012, pp. 197 y ss. R. Canosa Usera, «La Monarquía en las Constituciones de 1812 y 1978», *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, nº 31, 2012, pp. 7 y ss.
19. Sobre el *ingenio constantiano* del poder moderador y su aplicación en la historia constitucional brasileña, es muy interesante la monografía de B. Florentino Henriques de Souza, *Do Poder Moderador*, Editora Universidade de Brasilia, Brasilia 1978. La referencia a Bagehot es naturalmente a *The English Constitution* [1867], Oxford University Press, Londres 1974.
20. Una referencia ya clásica al respecto es J. R. Montero y J. García Morillo, *El control parlamentario*, Tecnos, Madrid 1984.
21. Me he ocupado de ello en «Cádiz: sobre el dudoso reconocimiento de los derechos en la primera hora constitucional», que fue mi contribución a un curso de verano de la Universidad del País Vasco, dirigido por los profesores Alejandro Sáiz Arnaiz y Juan Ignacio Ugartemendía, celebrado en San Sebastián en julio de 2012, y cuya versión definitiva ha sido publicada en M. Revenga, *Derechos fundamentales y Constitucionalismo*, Porrúa, México, 2014.
22. M. Pérez Ledesma, «El lenguaje de la ciudadanía en la España contemporánea», en *Historia Contemporánea*, nº 28, 2004, pp. 237 y ss. Manuel J. Terol Becerra, «Españoles y ciudadanos ante la ley en la Constitución de 1812», en *Revista de Derecho Político*, nº 82, 2012, pp. 193 y ss.
23. Véase I. Castells y E. Fernández, «Las mujeres en el primer constitucionalismo español», en *Historia Constitucional. Revista Electrónica*, nº 9, 2008 (<http://hc.rediris.es>); C. Riz-Rico Ruiz, «La posición jurídica de la mujer en el contexto de la Constitución de 1812», en M. A. Chamorro y J. Lozano, *Sobre un hito jurídico: la Constitución de 1812*, Universidad de Jaén, Jaén 2012, pp. 245 y ss.
24. Otra cita clásica: B. Clavero, «Amos y sirvientes, ¿primer modelo constitucional?», en *Anuario de Historia del Derecho Español*, nº 56, 1986, pp. 995 y ss.
25. Véase, entre una bibliografía desbordante, A. Barrero Ortega, *Modelos de relación entre el Estado y la Iglesia en la Historia constitucional española*, Cádiz 2005, además de J. M. Portillo, *La Nazione cattolica: Cadice 1812, una Costituzione per la*

- Spagna, P. Lacarita, Roma 1998. Y para el contraste, V. Vázquez Alonso, *Laicidad y Constitución*, CEPC, Madrid 2012.
26. J. L. García Ruiz, «La libertad en la Constitución de Cádiz», en J. A. Escudero (Dir.), *Cortes y Constitución de Cádiz. 200 años*, cit., vol. II, pp. 427 y ss.
 27. Por todos, L. Prieto Sanchís, *El constitucionalismo de los derechos. Ensayos de filosofía jurídica*, Trotta, Madrid 2013; C. Bernal Pulido, *El Derecho de los derechos. Escritos sobre la aplicación de los derechos fundamentales*, Universidad del Externado, Bogotá 2005.
 28. De los dos aspectos apuntados me ocupo en mi trabajo, de próxima publicación, «Los derechos fundamentales: reflexiones sobre un presente borroso y un futuro incierto».
 29. M. Ahumada, «La Constitución de 1812. Las garantías jurídicas de la Constitución», en M. Revenga y P. Biglino, *Las huellas de la Constitución de Cádiz*, cit.
 30. Se trata del Decreto nº CXXXIX sobre «Solemnidades con que debe publicarse y jurarse la Constitución política en todos los pueblos de la Monarquía y en los ejércitos y en la armada. Se manda hacer una visita de cárceles con este motivo». Puede verse en versión facsimilar en la página web que tiene habilitada el Congreso de los Diputados reproduciendo el Diario de Sesiones y la obra de las Cortes (www.congreso.es).
 31. M. Lorente, *Las infracciones a la Constitución de 1812. Un mecanismo de defensa de la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1988.
 32. Se ha ocupado recientemente del complejo régimen establecido en el artículo 27 para el derecho a la educación, L. Cotino, *El derecho a la educación como derecho fundamental. Especial atención a su dimensión prestacional*, CEPC, Madrid 2012.
 33. Véase P. García Trobat, «Españoles instruidos por la Constitución», en *Revista de Derecho Político*, nº 82, 2012, pp. 319 y ss.
 34. P. Pérez Tremps, *Sistema de Justicia constitucional*, Cívitas/Thomson, Cizur Menor 2010.
 35. Por todos, A. Martín de la Vega, «La reforma de la Constitución», en M. Revenga y P. Biglino, *Las huellas de la Constitución de Cádiz*, cit.
 36. Remito a la obra colectiva *La reforma constitucional: ¿hacia un nuevo pacto constituyente? Actas de las XIV Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, CEPC, Madrid, 2009.
 37. M. T. Salvador Crespo, «Municipios, Provincias y Territorios de Ultramar», en M. Revenga y P. Biglino, *Las huellas de la Constitución de Cádiz*, cit.
 38. La llamada a la «curiosidad del jurista persa» evoca, por supuesto, el conocido trabajo de P. Cruz Villalón, «Sobre la ausencia de decisión constituyente en materia de forma de división territorial del poder». Publicado originariamente en 1981, está recogido ahora en *La curiosidad del jurista persa y otros Estudios sobre la Constitución*, CEPC, Madrid 2006.