

LOS DERECHOS Y LIBERTADES EN LAS CONSTITUCIONES HISTÓRICAS ESPAÑOLAS

Por FRANCISCO ASTARLOA VILLENA

SUMARIO

I. LA CONSTITUCIÓN DE BAYONA.—II. LA CONSTITUCIÓN DE 1812.—III. EL ESTATUTO REAL.—IV. LA CONSTITUCIÓN DE 1837.—V. LA CONSTITUCIÓN DE 1845.—VI. LA CONSTITUCIÓN DE 1869: A) *Derechos de naturaleza individual*. B) *Derechos del individuo en relación con otros*. C) *Derechos políticos*.—VII. LA CONSTITUCIÓN DE 1876.—VIII. LA CONSTITUCIÓN DE 1931.—IX. LAS LEYES FUNDAMENTALES.

«La inestabilidad constitucional ha producido una ausencia negativa que debe señalarse: entre nosotros no ha existido auténtica devoción y afectión a la Constitución. Los textos fundamentales no han logrado nunca, entre nosotros, la veneración conseguida por la Constitución inglesa, que hunde sus raíces en la historia; no han logrado nunca el sentimiento de adhesión y afecto conseguido por la Constitución americana que ha sido factor de integración en la vida política de los Estados Unidos. La Constitución, entre nosotros, generalmente no ha sido vínculo de unión, sino factor de discordia política civil. La de 1978 ha sido elaborada con el propósito de mejorar esta penosa tradición; sólo el tiempo dirá si tal propósito llegará a cumplirse» (1).

Podría añadirse a la opinión de Joaquín Tomás Villarroya que si el gran problema de nuestro constitucionalismo es el de su escaso o nulo arraigo, dentro de nuestros textos constitucionales, a su vez, ha sido la regulación de los derechos y libertades la parte que más ha resultado damnificada por esa falta de arraigo de nuestras Constituciones.

España va a carecer de regulación de los derechos y libertades hasta 1869. Nues-

(1) J. TOMÁS VILLARROYA: *Breve historia del constitucionalismo español*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, pág. 10.

tros primeros textos fundamentales no los regularán sistemáticamente, como, por otra parte, va a pasar en Francia o Estados Unidos. Por otra parte, las Constituciones españolas van a notar la influencia sucesiva de la concepción meramente individualista de los derechos y libertades, su posterior democratización, y, en el texto segundo republicano, del constitucionalismo social, iniciado en Weimar y Querétaro tras la primera Gran Guerra.

Entre nosotros, va a haber dos temas decisivos a la hora de la regulación de los derechos y libertades, cuya consideración va a fluctuar según la situación imperante. La libertad de expresión —libertad de imprenta en los comienzos— y cuestión religiosa van a pesar decisivamente, de tal manera que el modo en que los afronta cada Texto Constitucional va a ser definitorio de la Constitución misma, porque son los dos temas que podríamos considerar como claves.

Terminamos esta introducción con la profesora Sánchez Férriz afirmando que «las libertades, ni se conquistan con facilidad ni se consolidan nunca con carácter definitivo; siendo la parte más delicada de toda vivencia constitucional, exigen el concurso y la responsabilidad de todos y cada uno de los elementos sociales y políticos y aun de todos los miembros de la sociedad y sufren antes que ningún otro elemento constitucional las incidencias y las deficiencias del sistema o cualquiera de sus elementos. Por ello, un recuento de las declaraciones históricas, aunque muy breve..., no puede olvidar la realidad de su aplicación; realidad en la que los regímenes se asemejan más que en sus respectivos textos» (2).

I. LA CONSTITUCION DE BAYONA

La invasión napoleónica y la subsiguiente guerra de la independencia son el marco histórico en que ve la luz el Estatuto de Bayona de 8 de julio de 1808. Marginado en no pocas ocasiones por nuestros historiadores constitucionales por tratarse de una carta otorgada por un monarca extranjero, e invasor para mayor vilipendio, y producida allende de nuestras fronteras, parece oportuno, por contra, señalar que se trata del primer Texto Constitucional aplicado, de modo muy limitado debido a las circunstancias, en España, que se incorporaba al incipiente movimiento constitucionalista y en la que se daba por concluido en Antiguo Régimen. Por tanto, y pese a sus vicios de origen innegables, «las reformas institucionales que la Constitución de 1808 proclama hubieran supuesto, de haberse llevado a la práctica, una profunda transformación de la organización social, dada la declaración de derechos y el programa de reformas que se describe en el articulado del texto de Bayona» (3).

A) Por lo demás, el texto de Bayona va introduciendo en España algunos de

(2) R. SÁNCHEZ FÉRRIZ: *Estudio sobre las libertades*, Ed. Tirant lo Blanc, Valencia, 1989, pág. 123.

(3) Opinión de Artola, citado por F. FERNÁNDEZ SEGADO: *Las Constituciones históricas españolas*, Civitas, Madrid, 1986, pág. 63.

los derechos y libertades que forman parte del patrimonio del liberalismo. Sin embargo, y en lo referente a la religión, su confesionalidad no sólo es expresa, sino excluyente y, además, aparece regulada en el propio artículo 1 del texto:

«La religión Católica, Apostólica y Romana, en España y en todas las posesiones españolas, será la religión del Rey y de la nación, y no se permitirá ninguna otra» (4).

La ubicación del precepto, que además ocupa en solitario el primer título del texto, y su trascendencia, pueden explicarse no tanto en virtud de una convicción del constituyente en materia religiosa, sino por un afán de sumar para su causa —no puede olvidarse, en definitiva, el hecho de que se trate de una invasión— a la jerarquía eclesiástica y su ámbito de influencia, inmenso en ese tiempo, o, al menos, de no enfrentarse a tal situación y evitar recelos o disputas. Se trataba de hacer ver que lo que llegaba de Francia no suponía una ruptura con algo tan enraizado y mayoritario como el sentimiento católico de España (5).

B) La regulación de los derechos y libertades se concentra —no obstante su dispersión— en los últimos artículos del texto de Bayona. Tal concentración no implica que aparezcan otras libertades recogidas en artículos anteriores. Tal es el caso de la libertad de industria y comercio, con exclusión de privilegio para reino o provincia alguna de España, como señalan los artículos 88, 89 y 90. El artículo 87 establece un principio de igualdad interterritorial:

«Los reinos y provincias españolas de América y Asia gozarán de los mismos derechos que la Metrópolis.»

Dentro de este principio de igualdad cabe citar lo incluido en el título XII —«De la Administración de Hacienda»— en donde el artículo 117 establece un sistema de contribuciones igual en todo el reino, completado por el artículo 118:

«Todos los privilegios, que actualmente existen concedidos a cuerpos o particulares, quedan suprimidos.

La supresión de estos privilegios, si han sido adquiridos por precio, se entiende hecha bajo indemnización, la supresión de las de jurisdicción será sin ella.

Dentro del término de un año se formará un reglamento para dichas indemnizaciones.»

La transferencia del poder real al estatal, propia del tránsito del régimen antiguo al nuevo, se manifiesta en el artículo 115, por el que se integran como deuda no-

(4) Todos los textos legales y documentos oficiales están tomados de D. SEVILLA ANDRÉS: *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, Editora Nacional, Madrid, 1969, 2 tomos.

(5) En el primer Proyecto de Constitución que se preparó figuraba un precepto de redacción menos categórica en el título VII.

minal «los vales reales, los juros y los empréstitos de cualquiera naturaleza, que se hallen solemnemente reconocidos».

La manifestación del principio de igualdad en la Carta de Bayona se complementa con los artículos 135 a 140, inclusive. En su virtud se suprimían los fideicomisos, mayorazgos e instituciones que produjeran renta anual inferior a cinco mil pesos fuertes por sí solo o por la reunión de otros en una misma persona. Tales bienes se consideraban libres a partir de entonces. El Rey podía, por otra parte, liberar los bienes afectos o fideicomisos, mayorazgos o instituciones que produjeran renta superior a los cinco mil pesos si lo pedía su poseedor. Además, los que superaban la renta de veinte mil pesos se reducían «*al capital que produzca líquidamente la referida suma, y los bienes que pasen de dicho capital, volverán a entrar en la clase de libres, continuando así en poder de los actuales poseedores*». Sólo por concesión regia podrían fundarse en lo sucesivo fideicomisos, mayorazgos o sustituciones, por razón de servicios prestados al Estado y con renta anual situada en la banda de cinco mil a veinte mil pesos.

«Los diferentes grados y clases de nobleza actualmente existentes, serán conservados con sus respectivas distinciones, aunque sin exención alguna de los cargos y obligaciones públicas, y sin que jamás pueda exigirse la calidad de nobleza para los empleos civiles ni eclesiásticos, ni para los grados militares de mar y tierra. Los servicios y los talentos serán los únicos que proporcionen los ascensos.»

C) Por otro lado, la Constitución de Bayona recoge derechos de naturaleza jurisdiccional y procesal de carácter general: el establecimiento de la unidad de códigos —arts. 96 y 113—, la independencia judicial —art. 97— y la supresión de tribunales «*que tienen atribuciones especiales, y todas las justicias de abadengo, órdenes y señoría*», en virtud del artículo 98. La independencia judicial se reforzaba en el artículo 100:

«No podrá procederse a la destitución de un juez sino a consecuencia de denuncia hecha por el presidente o el procurador que al del Consejo Real, y deliberación del mismo Consejo, sujeta a la aprobación del Rey.»

La publicidad del proceso criminal se establece en el artículo 106, admitiéndose en el artículo siguiente el recurso de reposición contra toda sentencia criminal.

Las garantías de los derechos de los detenidos y presos se recogen extensamente en los artículos 127 y siguientes: necesidad de una orden escrita para apresar, salvo flagrante delito, requisitos que debe contener el mandamiento de prisión, la necesidad de un registro de presos, el *habeas corpus*, la comunicación del preso con parientes y amigos, salvo orden contraria del juez. Disposiciones a completar con el artículo 132:

«Todos aquellos, que no habiendo recibido de la ley la facultad de hacer prender,

manden, firmen y ejecuten la prisión de cualquiera persona; todos aquellos, que aún en el caso de una prisión autorizada por la ley, reciban o obtengan al preso en un lugar, que no esté pública y legalmente destinado a prisión, y todos los alcaides y carceleros que contravengan a las disposiciones... precedentes, incurrirán en el crimen de detención arbitraria.»

Por el artículo siguiente queda abolido el tormento, incurriendo, además, en delito quien usase cualquier rigor o apremio no autorizado legalmente en el acto de la prisión o en la detención.

D) El artículo 126 consagraba la libertad de domicilio —«la casa de todo habitante en el territorio de España y de Indias es un asilo inviolable»— admitiéndose como excepciones la posibilidad de motivo legalmente predeterminado o una orden procedente de autoridad pública. En todo caso la entrada en domicilio ajeno contra la voluntad de un ocupante sólo podía realizarse durante el día.

E) El artículo 145 anunciaba una ley de las Cortes en desarrollo de la libertad de imprenta que quedaría establecida en el plazo de dos años después de haberse ejecutado enteramente la Constitución. Momento ciertamente difícil de precisar. Respecto a la naturaleza del plazo puede entenderse que se trata de un máximo (6).

El artículo 39 atribuía al Senado la obligación «de velar sobre la conservación de la libertad individual y de la libertad de imprenta». Para ello se establecía la existencia de una Junta Senatorial de Libertad Individual compuesta por cinco senadores que conocerá de las prisiones «cuando las personas presas no han sido puestas en libertad, o entregadas a disposición de los tribunales, dentro de un mes de su prisión».

La eficacia de la Junta era limitada si se tiene en cuenta que si después de tres requisitorias consecutivas de libertad no era atendida su petición por quien retenía al preso, se podía solicitar la convocatoria del Senado quien, de hallarla correcta, elevaba la solicitud al Rey, el cual, a su vez, la trasladaba a una junta compuesta por los presidentes de sección del Consejo de Estado y cinco miembros del Consejo Real, en virtud de los artículos 40 y 55.

La custodia de la libertad de imprenta se atribuía a una Junta Senatorial de la Libertad de la Imprenta, también compuesta por cinco senadores, de cuya actividad se excluían los periódicos. Tal Junta operaba de manera idéntica a la de Libertad Individual, tal como se ha descrito en el párrafo anterior, respecto de la autoridad que hubiera dado la orden de impedir la impresión o venta de una obra.

Esa misión senatorial respecto a determinadas libertades se complementaba con la prescripción contenida en el artículo 38:

«En caso de sublevación a mano armada, o de inquietudes que amenacen la seguridad del Estado, el Senado, a propuesta del Rey, podrá suspender el imperio de la Constitución por tiempo y en lugares determinados.

(6) El precepto se introdujo en el tercer proyecto de Constitución elaborado.

Podrá, asimismo, en casos de urgencia y a propuesta del Rey, tomar las demás medidas extraordinarias, que exija la conservación de la seguridad pública.»

Función senatorial —la antes transcrita— que va a resultar única en nuestro constitucionalismo.

Opina Sanz Cid que el texto de Bayona resulta ser, predominantemente, «una transcripción de disposiciones entresacadas del Derecho constitucional de la Revolución y del Imperio, en la que, a lo sumo, se habían recogido algunas referencias al carácter y tradición de los españoles, y más principalmente, a las circunstancias en que iba a instaurarse la nueva dinastía...

... Puede decirse, que tal como en definitiva quedó redactada (la Constitución) establecía un régimen autoritario, en el que bajo la apariencia de cierta moderación y garantía, seguía siendo el Rey el centro y resorte de todo el sistema...

... Por el Estatuto de Bayona trataban de introducirse, tímidamente, sin grandes audacias, los principios liberales, incorporados definitivamente a la vida de los pueblos por la Revolución francesa, que estaban todavía en pugna, en varios puntos, con las costumbres de España...

...Hubiese sido quizá un ensayo aceptable para introducir en España las nuevas formas constitucionales, sin grandes conmociones...» (7).

II. LA CONSTITUCION DE 1812

El examen del primer Texto Constitucional español, el de 1812, quedaría incompleto y desdibujado si no fuera precedido de un breve repaso de la importante labor de las Cortes Gaditanas en materia de derechos y libertades. A ella, por tanto, habrá que hacer una referencia, siquiera sumaria. Esa labor de las Cortes de 1810 se produce, fundamentalmente, en una doble dirección: la igualdad y la libertad individual.

Un Decreto de 6 de agosto de 1811 incorporaba a la Nación todos los servicios, abolía los vasallajes y privilegios procedentes de señorío, estableciéndose —artículo 14— que «*en adelante nadie podrá proclamarse señor de vasallo, ejercer jurisdicción, nombrar jueces, ni usar de los privilegios y derechos compartidos en este decreto*». Días más tarde —el 18— otro Decreto eximía de las pruebas de nobleza a los cadetes del Ejército y la Marina. Y como prólogo a todo ello, y a modo de frontispicio, un Decreto de octubre de 1810 declaraba la igualdad de Decretos de todos los españoles, tanto metropolitanos como ultramarinos.

El Reglamento Provisional del Poder Ejecutivo, o sea, del Consejo de Regencia, de 16 de enero de 1811, garantizaba en el artículo 2 de su capítulo III, la no destitu-

(7) C. SANZ CID: *La Constitución de Bayona*, Ed. Reus, Madrid, 1922, págs. 442 y sigs.

ción de jueces y magistrados sin justa causa, así como su inamovilidad, e imponía al ejecutivo la obligación de dar cuenta a las Cortes antes de proceder a su suspensión. Asimismo se prohibía a la Regencia el mantenimiento de cualquier detención superior a cuarenta y ocho horas, tiempo dentro del cual debía ser presentado el detenido ante el competente tribunal.

El artículo único del capítulo V del citado Reglamento obligaba a la Regencia a *«conservar expedita y segura la correspondencia en todo lo respectivo a correos y demás comunicaciones por mar y tierra, dentro y fuera del Reino. Tomará todos los medios que estime oportunos para asegurar la tranquilidad y salud pública y hacer respetar la libertad individual de los ciudadanos, valiéndose a este efecto de todos los medios ordinarios y extraordinarios para que esté autorizado»*.

Junto a leyes desamortizadoras postconstitucionales, la abolición del Santo Oficio y la prohibición de tortura, cabe también señalar la consagración de la propiedad individual como *«derecho sagrado»* y la elaboración de un proyecto de Reglamento para agilizar las causas criminales. Mención especial requiere, sin embargo, el Decreto de 10 de noviembre de 1810 relativo a la libertad de imprenta. El preámbulo del mismo configura a dicha libertad como freno de la arbitrariedad de los gobernantes, *«medio de ilustrar a la Nación en general, y el único camino para llevar al conocimiento de la verdadera opinión pública»*.

La libertad de imprenta consagrada en 1810 resultaba prácticamente ilimitada, aboliendo Juzgados de Imprenta y censuras previas. Se sustituía el régimen preventivo por el represivo, con la única excepción de los libros de religión que habían de imprimirse con licencia del Ordinario pero *«no podrá éste negarla sin previa censura y audiencia del interesado»*.

El artículo 13 establecía la Junta Suprema de Censura nombrada por las Cortes, compuesta por nueve miembros, tres de los cuales debían ser eclesiásticos. A propuesta de la Junta Suprema se nombraban juntas provinciales de cinco miembros, dos de ellos eclesiásticos.

Si la obra capital de las Cortes gaditanas fue la Constitución cabe, sin embargo, hacer hincapié en algo que aquí no afecta a este propósito pero no por ello debe omitirse. El Decreto de las Cortes de 24 de septiembre de 1810 rubricado a las once de la noche de esa jornada supone el acto final de la transición —teórica— del Antiguo al Nuevo Régimen en España: la declaración de que los diputados representan a la Nación —ya no a los estamentos—; la afirmación de la soberanía nacional y la división de poderes son las manifestaciones más importantes, no las únicas, de dicha transición. No cabe aquí detenerse más en este punto pero su trascendencia hace imperativa su mención, porque el Decreto, *«consecuencia lógica de todo el proceso anterior, culmina la obra revolucionaria, la legaliza»* (8).

La Constitución de 1812 intenta trasladar a España, como no podía ser de otra

(8) D. SEVILLA, ANDRÉS: *Historia política de España*, tomo I, Editora Nacional, Madrid, 1974, pág. 58.

manera, los principios revolucionarios franceses, sirviendo además, ella misma, de bandera y paradigma de movimientos liberales posteriores (9).

A) Así el principio de igualdad se concretaba en la unidad de fuero y de códigos previstos en los artículos 248 y 258, respectivamente, con la sola excepción, en el caso del fuero, de los eclesiásticos y militares a tenor de los artículos 249 y 250. «Con ello, se intentará acabar con una serie de instituciones sociales y económicas que entorpecían la unidad del poder público y estorbaban la expansión de la actividad individual» (10).

Es el Discurso Preliminar, leído en las Cortes al presentar la Comisión de Constitución el Proyecto, verdadera obra clave para explicar el inicio de nuestro constitucionalismo. Leído el 24 de diciembre de 1811 por Diego Muñoz Torrero, en él se afirma que «la Comisión no necesita detenerse a demostrar que una de las principales causas de la mala Administración de Justicia entre nosotros es el fatal abuso de los fueros privilegiados introducido para ruina de la libertad civil y oprobio de nuestra antigua y sabia Constitución... Por lo mismo, la Comisión reduce a uno solo el fuero o jurisdicción ordinaria en los negocios comunes civiles y criminales. Esta gran reforma bastará por sí sola a restablecer el respeto debido a las leyes y a los tribunales, asegurará sobremanera la recta Administración de Justicia, y acabará de una vez con la monstruosa institución de diversos Estados dentro de un mismo Estado, que tanto se opone a la unidad de sistema en la Administración, a la energía del Gobierno, al buen orden y tranquilidad de la Monarquía...

... La igualdad de derechos..., la uniformidad de principios adoptada por V. M. en toda la extensión del vasto sistema que se ha propuesto, exigen que el código universal de leyes positivas sea uno mismo para toda la Nación».

Una igualdad legal, que —como se manifiesta en dicho Discurso— se da como principio sentado y que supone la abolición de las pruebas de nobleza para el acceso a determinados cargos públicos. Igualdad, como principio constitucional, que enlaza con la libertad: «La ley ha de ser una para todos, y en su aplicación no ha de haber acepción de personas. A su vista todos aparecen iguales, y la imparcialidad con que se observan las reglas que prescriben, será siempre el verdadero criterio para conocer si hay o no libertad civil en un Estado...

Ninguna nación de Europa puede acaso presentar leyes más filosóficas ni liberales, leyes que protejan mejor la seguridad personal de los ciudadanos, su honor y su propiedad que la antigua Constitución de Aragón... Diferentes leyes criminales de

(9) Pueden verse a este respecto, entre otros, M. MARTÍNEZ SOSPEDRA: *La Constitución de 1812 y el primer liberalismo español*, Valencia, 1978; J. FERRANDO BADÍA: *La Constitución española de 1812 en los comienzos del Risorgimento*, Roma, Madrid, 1959; B. MARKINE-GUETZEVITCH: «La Constitution espagnole de 1812 et les débuts du libéralisme européen», en *Introduction à l'étude du Droit Comparé II*, París, 1938. Puede también verse el número 126 de la *Revista de Estudios Políticos*, en concreto los artículos de F. SUÁREZ VERDAGUER, J. FERRANDO BADÍA, J. L. COMELLAS GARCÍA-LLERA y D. SEVILLA ANDRÉS.

(10) F. FERNÁNDEZ SEGADO: *Las Constituciones históricas españolas*, op. cit., pág. 87.

Cataluña, Navarra y Castilla son igualmente admirables por el espíritu de humanidad que respiran, por la exquisita diligencia con que hacen ver se buscaba por nuestros antiguos legisladores el modo de asegurar la recta Administración de Justicia...».

B) El principio de libertad quedaba genéricamente expresado en el artículo 4, al mismo tiempo que se proclamaba algo tan caro al liberalismo como la propiedad:

«La Nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad, y los demás derechos de todos los individuos que la componen.»

Entre esos derechos se citan:

C) El derecho de sufragio supeditado a la condición de ciudadano —artículo 27— y que, en su aspecto activo, suponía un derecho universal e indirecto de cuarto grado para la elección de diputados a Cortes. Los artículos 91 a 97 indican los requisitos para ser elegido diputado a Cortes —sufragio pasivo— exigiéndose, artículo 92, tener una determinada renta anual procedente de bienes propios.

D) Los artículos 306 y 373 consagraban, respectivamente, el derecho a la inviolabilidad de domicilio y el de petición. El primero de esos artículos anunciaba una ley especial de desarrollo constitucional para recoger las excepciones al derecho que en él se proclamaba. El derecho de petición se configura como la posibilidad de solicitar a las Cortes o al Rey la observancia de la Constitución.

E) Los derechos de naturaleza penal o procesal son los más numerosos. Entre las garantías de tipo procesal que podríamos calificar de previas, generales o estructurales, figuran la uniformidad procesal —ya citada a propósito de la unidad de códigos y fueros— recogida en el artículo 244 con la apostilla de que ni tan siquiera las Cortes o el Rey puedan dispensarla, y la constitucionalizada en el artículo 247 en donde se establece que *«ningún español podrá ser juzgado en causas civiles ni criminales por ninguna comisión, ni por el Tribunal competente determinado con anterioridad por la ley»*.

Entre los derechos relativos a la seguridad personal figuran el no apresamiento sin información del hecho que lo origina y mandamiento policial escrito y notificado —artículo 287—; la necesidad de que el arrestado sea llevado ante el juez para prestar declaración antes de proceder a su prisión o, en todo caso, antes de que transcurran veinticuatro horas de la misma, artículo 290; la necesidad de auto motivado para decidir el encarcelamiento, artículo 293, y el derecho a la fianza, salvo en los casos previstos por ley, a tenor del artículo 295.

Respecto a los derechos del detenido figuran los recogidos en los artículos 300 —conocer la causa de la prisión dentro de las veinticuatro horas de que ésta se produzca—, 302 —publicidad del proceso como principio general— y 303 —prohibición de que se usen contra el detenido torturas ni apremios—. Con referencia, para cerrar este apartado, a los derechos relativos a la imposición de la pena, cabe citar la prohibición de que consista ésta en la confiscación de bienes —artículo 304—, en

virtud, en definitiva, del principio de intrascendencia de la pena, recogido en el artículo siguiente y justificado en el discurso preliminar: «... bajo el pretexto especioso de asegurar el modo de resarcir daños y perjuicios, derechos a la cámara del Rey, o acaso por otros motivos más ilegales o impuestos, se comete una vejación, cuyo enorme peso recae, no ya sobre el arrestado, sino sobre su inocente familia, que desde el momento del secuestro empieza a pagar la pena de delitos que no ha cometido... Por el mismo principio de no hacer trascendental al inocente la pena de los delitos de otros se prohíbe, para siempre, la confiscación de bienes.»

Mención aparte merece el artículo 297 que ordena que *«se dispondrán las cárceles de manera que sirvan para asegurar y no para molestar a los presos: así el alcaide tendrá a éstos en buena custodia, y separados los que el juez mande tener in-comunicación; pero nunca en calabozos subterráneos ni malsanos»*.

F) El artículo 371 constitucionaliza el derecho a la libre expresión del pensamiento, escribiendo, imprimiendo y publicando «sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidad que establecen las leyes». Precepto que no hace sino trasladar al primer texto legal el núcleo esencial de lo regulado en el Decreto de las Cortes gaditanas de noviembre de 1810, ya citado, por lo que aquí habría que trasladar lo entonces comentado, a lo que cabe añadir en todo caso lo expresado en el discurso preliminar: «Como nada contribuye más directamente a la ilustración y adelantamiento general de las naciones, y la conservación de su independencia que la libertad de publicar todas las ideas y pensamientos que puedan ser útiles y beneficiosos a los súbditos de un Estado, la libertad de imprenta, verdadero vehículo de las luces, debe formar parte de la ley fundamental de la Monarquía, si los españoles desean sinceramente ser libres y dichosos.» El paralelismo del párrafo con el preámbulo del Decreto de 10 de noviembre de 1810 es total. Y el valor que en Cádiz se concede a la libertad de imprenta lleva a Fernández Segado a afirmar que allí casi se identificó la misma con la propia soberanía popular (11).

El artículo 371 hacía referencia a una legislación de desarrollo. Aunque temporalmente no pueda ser considerado como tal, nada impide pensar que el Decreto de 1810 continuó vigente y, por tanto, podía figurar como parte de la legislación de desarrollo, aunque lo contradiga el hecho de su prioridad temporal.

G) Para terminar, puede hacerse referencia a un par de cuestiones más. Ningún resquicio se deja a la libertad de cultos, teniendo en cuenta el tenor del artículo 12: *«La religión de la Nación española es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana, única verdadera. La Nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquiera otra.»* No cabe olvidar que de los en torno a 300 diputados —que en la práctica nunca llegaron a reunirse en su totalidad— entre 90 y 97, según los estudios de Solís y Fernández Almagro, eran eclesiásticos.

H) Los artículos 26 y 308 admitían la posibilidad de restringir de disfrute de

(11) F. FERNÁNDEZ SEGADO: *Las Constituciones históricas españolas*, op. cit., pág. 92.

derechos y libertades. El primero de ellos indica como única posibilidad para perder o suspender los derechos de los ciudadanos la existencia de las causas señaladas en los dos artículos que le preceden: adquirir naturaleza en país extranjero, admitir empleo de otro gobierno o haber residido cinco años consecutivos fuera de España sin permiso del Gobierno, y por sentencia que conlleve penas infamantes o aflictivas si no ha mediado rehabilitación. Estas causas citadas suponían la pérdida de la cualidad de ciudadano, la cual se suspendía en los casos siguientes: mediante interdicción judicial por incapacidad física o moral, por quiebra o deuda a los caudales públicos, por estar procesado criminalmente, por falta de empleo o modo de vivir conocido, por ser sirviente doméstico, siendo obligatorio que, a partir de 1837 se supiera leer y escribir para comenzar a ejercer los derechos de ciudadano.

Respecto al artículo 308, la materia a restringir eran las garantías en lo referente a la Administración de Justicia en lo criminal, anteriormente examinadas. «*Si en circunstancias extraordinarias la seguridad del Estado exigiese, en toda la Monarquía o en parte de ella, la suspensión de algunas de las formalidades prescritas en este capítulo para el arresto de los delinquentes, podrán las Cortes decretarla por un tiempo determinado.*»

I) Respecto a los deberes de los españoles, la Constitución de 1812 recoge el de amar a la Patria y el de ser justos y benéficos —artículo 6—; el de ser fieles a la Constitución y a las leyes, así como a respetar a las autoridades —artículo 7—; el de contribuir a los gastos del Estado en proporción a sus haberes, sin distinción alguna —artículo 8—, y defender a la Patria con las armas si es llamado por la ley, en virtud de los artículos 9 y 361.

«Mucho se ha hablado de estas declaraciones puramente programáticas, pero no es despreciable su inclusión en las que lo son, ni dejan de obtener relación con otras más modernas de un sentido parejo, propio de las épocas revolucionarias» (12). Las declaraciones contenidas en los artículos 6 y 297, ya citados, como la del artículo 13 —sobre el objeto de la función gubernamental y el fin de la sociedad política— son una buena muestra de ello.

J) La vigencia y aplicación del texto gaditano fueron azarosas, por las circunstancias históricas que siguieron al retorno regio en 1814, entre ellas el propio carácter del Rey. La primera Constitución española no pasa de ser algo objeto de permanente admiración por muchos motivos, pero cuyos efectos quedarán por siempre ignotos. Su vigencia se limitó a los dos primeros años de su vida, al Trienio Liberal de 1820 a 1823, y al breve lapso de tiempo que medió entre la derogación del Estatuto Real, agosto de 1836, y la promulgación de la Constitución de 1837, junio. Pese a su indudable valor, no empañado por las deficiencias técnicas propias de cualquier fruto primerizo, es posible que resultara de muy difícil aplicación en un pueblo no preparado aún y con una guerra en su territorio.

(12) D. SEVILLA ANDRÉS: *Historia política de España*, t. I, op. cit., pág. 77.

«Ni la monarquía ni el pueblo —salvo minorías— de España podían adaptarse al Texto Constitucional porque éste tampoco podía insertarse en un contexto sociopolítico muy anclado en el Antiguo Régimen en virtud de muchos lazos» (13).

«El optimismo jurídicista de sus autores sufriría así un durísimo golpe, demostrando de esa manera cómo la realidad tira por la borda todo lo que no se amolda a ella. Hermosas construcciones jurídicas, frenos racionales al poder incontrolado, barreras protectoras de la libertad quedan arrasadas por el aluvión irresistible de la presa de los hechos. Nuestra historia constitucional —como la de tantas otras naciones— está plagada de ejemplos que avalan el aserto anterior. Por mucho que como juristas podamos lamentarlo no por ello podemos ignorarlo» (14).

III. EL ESTATUTO REAL

La muerte de Fernando VII, el 29 de septiembre de 1833, provoca una guerra civil que, con alternativas diversas y fases varias, va a ensangrentar España poco más de cuarenta años. La disputa dinástica no es sino la excusa formal, externa se podría decir. La defensa de los intereses de Carlos María Isidro o de su sobrina Isabel, primogénita de Fernando VII, no justifica tal sangría, con la secuela de consecuencias que llevó consigo en todos los órdenes, si no fuera porque tras cada uno de ellos se defendía un tipo de régimen político distinto. Respecto al carlismo no se trataba de volver al Antiguo Régimen sin más matices, como a veces se ha hecho ver en frívola crítica; respecto al isabelismo su soledad inicial fue patética, aunque breve. Pronto se uniría a su causa el liberalismo, y, en seguida —cuando Mendizábal desamortizó los bienes eclesiásticos— la burguesía, triunfadora, en definitiva, del despojo. Fue la única virtud indiscutible de la desamortización, como Vicens Vives ha hecho constar.

La Reina Gobernadora, María Cristina de Nápoles, con quien había casado en cuartas nupcias Fernando VII, ostentaba la Regencia. Cea Bermúdez, al frente del gobierno, había elaborado un Manifiesto anunciador de reformas administrativas y en el que, además, se reconocía y garantizaba la seguridad de los bienes, y de las personas. El descontento liberal ante el Manifiesto —tildado de neoabsolutista— supuso la caída de Cea y la llegada de Martínez de la Rosa al poder. Hombre de formación inglesa, fue el autor principal del Estatuto Real de 10 de abril de 1834.

El problema previo y principal que el propio Estatuto plantea es el de su naturaleza, porque del examen de su texto sólo puede colegirse que se trata de una convocatoria de Cortes conforme a la Ley de Partidas y a la Nueva Recopilación.

Posiblemente el trabajo de Tomás Villarroya sea el estudio más completo sobre

(13) F. ASTARLOA VILLENA: «En el 175 aniversario de la Constitución de 1812», en *Cuadernos de la Facultad de Derecho de Palma de Mallorca*, núm. 16, 1987-1988, pág. 44.

(14) F. ASTARLOA VILLENA: «La Constitución de 1812», en *Cuadernos de la Facultad de Derecho de Palma de Mallorca*, núm. 17, 1991, pág. 28.

el Estatuto de los realizados hasta ahora (15). En él se afirma que el Estatuto Real es no tanto una convocatoria de Cortes, sino más bien una ordenación de las mismas, ordenación de la que, para Tomás Villarroya, no se sigue convocatoria concreta alguna. Pero hay en el texto estatutario algo más que define el profesor valenciano —tortosino por razón biológica— como una «evidente intención constitucional».

Sea lo que fuere, y a la vista del prólogo expuesto, fácil es colegir que en el texto literal del Estatuto no se van a encontrar afirmaciones de derechos o libertades, pues su objeto —pese a la evidente intención precitada— era otro. Tan sólo podrían alegarse los preceptos en donde se recogen las capacidades electorales activa y pasiva para cada uno de los Estamentos.

Poco hay que decir del Estamento de Próceres pues sus miembros eran natos —con lo que no mediaba elección alguna (hereditarios) para los Grandes de España— y vitalicios nombrados por el Rey. El Estamento de Procuradores se definía conforme a la ley electoral posterior —Real Decreto de 20 de mayo de 1834 y luego el Real Decreto de 24 de mayo de 1836— de acuerdo con el principio unitario de conceder voto a los mayores contribuyentes o a determinados cargos o profesiones: abogados con estudio abierto, catedráticos y profesores con nombramiento de tales, etc. La capacidad electoral pasiva para el Estamento de Procuradores quedaba limitada por la edad —treinta años en el primero de los Reales Decretos citados, veinticinco en el segundo— y la capacidad económica: renta proporcional de doce mil reales y de nueve mil reales en el segundo Decreto.

A) El Estatuto sufrió un triple intento de reforma. Amparándose el artículo 32 del mismo —el derecho de las Cortes de elevar peticiones al Rey— quince procuradores, Joaquín María López entre ellos, solicitaron a la Regencia la inclusión en el Estatuto de una Tabla de Derechos, porque «sin libertad civil y seguridad personal —decía la Petición— el hombre no tiene dignidad, ni representa derechos: es más bien un ser degradado que se ultraja sin respeto». Los procuradores firmantes de la Petición «saben que el poder no se debilita con la libertad individual, porque conoce que los Gobiernos justos que mandan con leyes son fuertes y están sostenidas por el vigor y fuerza moral que ellas comunican a las autoridades establecidas».

La Petición, tras una Exposición de motivos, contenía doce artículos, y era fruto de los deseos del sector más avanzado del liberalismo, que no podía tolerar la omisión en el Estatuto de los derechos y libertades políticas. Al abrirse las Cortes en julio de 1834 y, con ocasión de preparar la contestación del Estamento al Discurso de la Corona, se examinó la posibilidad de incluir algún párrafo a este propósito. Tal intención cristalizó el 28 de agosto de 1834 al formalizarse la Petición de la Tabla de Derechos. El reconocimiento del principio de igualdad ante la ley se califica en la Exposición de Motivos como «base del derecho público de las naciones, sin la cual se alteran los principios inmutables de justicia, y se establece el germen del desorden...

(15) J. TOMÁS VILLARROYA: *El sistema político del Estatuto Real, 1834-1836*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1968.

No se podrá negar el principio de que nuestras antiguas leyes establecieron la igualdad, y que su restablecimiento es una materia importante que debe ocupar un lugar preferente en nuestros derechos fundamentales». Igualdad legal recogido en el artículo 6 de la Tabla de Derechos; igualdad tributaria —«*todos los españoles tienen igual obligación de pagar las contribuciones votadas libremente por las Cortes en proporción de sus haberes*»— e igualdad en la admisión a empleos civiles y militares, «*sin más distinción que la capacidad y el mérito*».

El artículo 1 de la Tabla reconoce y garantiza la libertad individual; «*por consecuencia ningún español puede ser obligado a hacer lo que la ley no ordena*». Fruto de ese reconocimiento es la declaración de una libertad de expresión del pensamiento por medio de la imprenta sin previa censura con la sola sujeción a las leyes que repriman sus abusos. Curiosamente —y a diferencia del artículo 371 del texto gaditano— el artículo 2 de la Tabla no especifica el tipo de pensamiento cuya expresión es libre. En la Constitución de 1812 la libertad de expresión se circunscribe a las ideas políticas, a tenor literal del texto. Aquí no se especifica.

La seguridad jurídica se concretaba en los artículos 3 y 4 —la persecución, apresamiento y arresto sólo podía hacerse en los casos previstos por la ley y de la forma en ella prescrita, principio de legalidad; la ley es irretroactiva y cualquier juicio debe realizarse por Tribunales establecidos por ley antes de la comisión de un delito—, mientras que el artículo 5 proclamaba la inviolabilidad de domicilio en forma que recuerda la formulación correspondiente del texto de Bayona: «*La casa de todos los españoles es un asilo que no puede ser allanado sino en los casos y forma que ordena la ley.*»

«La propiedad, que es fruto de los trabajos y afanes del hombre, o del dominio legítimamente adquirido, es un derecho tan respetable, que sin él no puede existir vínculo alguno social»; idea de la Exposición de Motivos positivada en el primer inciso del artículo 9: «*La propiedad es inviolable...*»

«Este principio se ha establecido de tal modo, que no puede existir un gobierno que más o menos deje de respetarle: mas este respeto no debe confiarse al convencimiento de los hombres, no a la voluntad de los mandatarios ni quede expuesta a las confiscaciones bárbaras de un fisco ambicioso.» Inviolabilidad y prohibición de confiscación de bienes afirmados en el mismo artículo, que admitía, sin embargo, dos limitaciones por los que «*la propiedad está sujeta: primero, a las penas legalmente impuestas y a las condenaciones hechas por sustancia legítimamente ejecutoriada; segundo, a la obligación de ser cedida al Estado cuando lo exigiere algún objeto de utilidad pública, previa siempre la indemnización competente a juicio de hombres buenos*».

«Los extravíos de los gobiernos que nos han precedido hollaron de tal modo este derecho, que las leyes quedan reducidas hasta hoy a una vana sombra, y la inviolabilidad de la propiedad sepultada en el olvido» se explicaba en la Exposición de Motivos de la Tabla, que en cualquier caso era —o, mejor dicho, hubiera podido ser— el primer texto de rango constitucional reconocedor de una cierta función social de la propiedad privada, sagrado derecho del liberalismo.

Establecía la Tabla —artículo 10— la responsabilidad criminal de las autoridades y funcionarios que atacasen la libertad individual, la seguridad personal o la propiedad, así como —artículo 11— la específica de la Secretaría de Despacho por las infracciones de las leyes fundamentales, por delitos de traición y por los atentados contra la libertad, seguridad o propiedad. «Es muy fácil que los Ministros abusen de sus vastas atribuciones y autoridad inmensa y que conviertan contra la nación los medios y recursos de que dispone el poder.» El principio de responsabilidad ministerial debe tener rango de ley fundamental, se añade en la exposición de meritos, y «... la infracción de las leyes fundamentales y la traición y concusión son delitos que merecen la represión y condigna corrección de los Ministros».

El intento de llevar el sistema a un liberalismo más radical fracasó. La discusión de la Tabla se realizó entre los procuradores en medio de enorme escándalo, que, junto a otros factores, provocaría la división de los liberales en moderados y progresistas y, aunque se llegó a aprobar por no mucho margen, Martínez de la Rosa consiguió que la Gobernadora no la sancionara, lo cual tampoco le resultó muy costoso por la inconstitucional y peligrosa proclividad de María Cristina hacia los moderados, igual que el Regente siguiente —Espartero— hacia el progresismo.

B) Si la Tabla suponía un intento de Reforma del Estatuto en base a la adición de una declaración de derechos que lo transformara en una Constitución completa, el Proyecto de Constitución de «la Isabelina» y el Proyecto de Istúriz suponían la sustitución del texto estatutario por otro nuevo y de carácter completo, frente a la parcialidad material del texto de Martínez de la Rosa. A ambos proyectos puede dedicarse breve referencia, pues, además, carecieron de tramitación parlamentaria alguna.

La Isabelina era una Sociedad Secreta que intentó evitar la promulgación del Estatuto mediante un proyecto de Constitución inspirado en la belga de 1831 que se remitió a la Reina Gobernadora por parte de Flórez Estrada. El texto estaba redactado por Juan Olavarría —antiguo exiliado de Bélgica—, y en el fracaso de la operación intervino la policía (16). Llevaba fecha de 24 de julio de 1834, y no ocultaba su procedencia al disponer —arts. 57 y 58— la supresión de las órdenes monacales, y la abolición de los votos perpetuos, calificando la Constitución proyectada —art. 65— como «libro sagrado de los españoles». Eso sí, en virtud del artículo 64, anunciaba el restablecimiento de las antiguas libertades de la Iglesia española, pero «con absoluta independencia de la curia romana».

Un epígrafe inicial titulado «Derecho público de los españoles» contenía en sus dos artículos una importante declaración de derechos, y tras afirmar que «los gobiernos se han instituido para afianzarse el libre ejercicio de las facultades naturales» se enumeraban como tales: el derecho de hacer lo no expresamente prohibido por la ley o la costumbre; el derecho de no ser preso o juzgado sino en virtud de ley previa

(16) A. PIRALA: *Historia de la guerra civil y de los partidos liberal y carlista*, t. I, Madrid, 1989, págs. 1075-1078, citado por D. SEVILLA ANDRÉS: *Constituciones y otras leyes...*, t. I, op. cit., pág. 277 y notas.

al delito; el derecho de libre acceso a empleos y dignidades estatales sin ser exigible prueba de nobleza; el derecho de propiedad, salvo los casos de utilidad pública y el derecho a expresar libremente los pensamientos, de palabra o por escrito, sin previa censura salvo lo ofensivo a las leyes fundamentales, las buenas costumbres, o el honor familiar. El artículo 2 prohibía a autoridad alguna atentar contra estos derechos ni penetrar en el fuero interno del hombre, suspender las leyes protectoras de estos derechos —«prerrogativas naturales»— ni dispensar a nadie del cumplimiento de las leyes.

Varios aspectos llamaban la atención en los primeros artículos de la Constitución de la Isabelina, pero quizá el más fundamental es lo novedoso de algunas afirmaciones: la consideración de los derechos como «facultades naturales» cuyo afianzamiento es tarea principal de los gobiernos; el derecho de hacer lo que no está prohibido, promulgación anglosajona, frente a una promulgación latina por la que sólo puede entenderse como derecho lo expresamente configurado en las leyes como tal, promulgación que precede al artículo 29 de nuestra Constitución de 1869; la afección de la propiedad a la utilidad pública, recogida inmediatamente después por la Tabla de Derechos; y la sustitución—posteriormente constitucionalizada en 1869— de la libertad de imprenta, por la más generosa de la libertad de expresión. Como puede comprobarse la importancia del texto de «la Isabelina» en la materia que nos ocupa es mayor de la que tradicionalmente se le ha atribuido.

C) Un proyecto de revisión del Estatuto Real se discutió en Consejo de Ministros presidido por Istúriz a partir de marzo de 1836. El Proyecto recibe el nombre de Presidente, bien que Alcalá Galiano reclama su autoría. Los artículos 2 a 7, inclusive, se destinan a la materia que nos ocupa. La igualdad declarada en el artículo 2 tiene carácter bifronte: igualdad en la adquisición a cargos públicos civiles, militares y eclesiásticos y a la hora de contribuir a las cargas del Estado económica o personalmente. La libertad de imprenta del artículo 3 supone la transcripción literal del artículo 371 gaditano, pero sin limitar dicha libertad a las ideas políticas. Los artículos 4, 5 y 6 se destinan a los derechos de petición, «*pero no formando cuerpo colectivo ni en nombre y representación de otra forma que la firmante*», a la seguridad jurídica y a la propiedad, respectivamente.

Regulación rigurosa de la suspensión de derechos —parecida a la de 1812, pero más sistematizada y completa— se recoge en el artículo 7: «*Si la tranquilidad del Estado exigiese la suspensión temporal de las leyes protectoras de la seguridad personal, sólo podrá decretarse y llevarse a efecto la suspensión por un plazo determinado, previamente señalado y resuelto por los dos Estamentos de las Cortes y el Rey. Pero nunca podrá entenderse la suspensión a más que a dispensar a la autoridad de las fórmulas necesarias para mandar prender y tener preso a uno o más individuos. No podrá imponerse pena alguna ni por la potestad gubernativa ni por tribunales extraordinarios salvo en el caso de estado de sitio.*»

IV. LA CONSTITUCION DE 1837

Inviabile el Estatuto por la división de la familia liberal, y restaurada la Constitución de 1812 de modo provisional en agosto de 1836 tras el motín de La Granja, o de los sargentos, se comenzó más tarde a elaborar una nueva ley fundamental. La idea de que no se trataba sino de hacer una reforma que actualizara el texto gaditano se abrió camino y se encomendó a una Comisión —Argüelles y Olózaga entre ellos— la tarea de preparar la propuesta de dicha reforma (17). El 30 de noviembre de 1836 se leyó ante el Congreso el dictamen de dicha Comisión proponiendo a las Cortes las bases de tal reforma. Estas se concentraban en el alivio del texto de la parte reglamentaria —especialmente pródiga en lo referente a las Cortes— y de aquello que pudiera ser recogido por leyes ordinarias; la introducción del bicameralismo equilibrado en facultades, distinguiéndose ambas Cámaras por «las calidades personales de sus individuos, por la forma de su nombramiento y por la duración de su encargo, pero ninguno de estos cuerpos será hereditario ni privilegiado»; respecto a los poderes regios se sustituía el veto suspensivo por el absoluto —no aplicado posteriormente pese a su vigencia— y se daba al Monarca el poder de disolver las Cámaras, acto, como todos, de necesario refrendo. Por último, y respecto a la Cámara Baja, se afirmaba el método directo de elección y la posible reelección indefinida. Pese a que, formalmente hablando, el Texto de 1837 era trasunto del de Cádiz, se trataba de una Constitución nueva y técnicamente mucho más depurada, que podía haber supuesto «un cauce magnífico para el progreso del país» (18).

En la presentación a las Cortes del Proyecto de Constitución por la Comisión redactora se afirmaba que ésta había creído oportuno «reunir todos los artículos que, esparcidos por defender capítulos de la Constitución, fijan los derechos políticos de los españoles, y establecen en las garantías de su seguridad individual los límites que tendrán que respetar los diferentes poderes del Estado».

La Constitución de 18 de junio de 1837 presenta, pues, la primera regulación sistemática —quizá incompleta con ojos de hoy— de los derechos y libertades en nuestro constitucionalismo. Le faltará el paso al frente definitivo del texto de 1869, pero, al menos, suponía un muy notable avance técnico sobre el Texto de Cádiz, y, por supuesto, sobre el Estatuto. Incluidos dentro del título I —de los españoles— los artículos 2 a 11, inclusive, regulaban los derechos, libertades y deberes. La regulación quedaba despojada de todo espíritu abstracto o programático —tan propio del Texto doceañista— y se caracterizaba por un pragmatismo jurídico-positivo, tal como ocurrirá con el resto del Texto.

La libertad de imprimir y publicar libremente las ideas, sin más sujeción que la legal, y con los jurados como exclusivos calificadores de los delitos cometidos en el

(17) Puede verse J. TOMÁS VILLARROYA: «Las reformas de la Constitución de 1812 en 1836», en *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, 1964.

(18) D. SEVILLA ANDRÉS: *Historia política de España*, t. I, op. cit., pág. 155.

abuso de tal libertad, se garantizaba en el artículo 2, en cuyo desarrollo se restauró —agosto de 1837— la ley de libertad de imprenta de los comienzos del Trienio, en 1820. En 1839, sin embargo, hubo que modificar la ley del Trienio al considerarse como excesos algunas manifestaciones surgidas al amparo de la misma, de las que no escapaba la propia vida privada de la Reina Gobernadora. Una vez más la libertad de imprenta —de expresión— iba a ser piedra de escándalo entre posiciones conservadoras y progresistas. Si a la modificación citada de 1839 se añade el intento moderado de alterar la ley municipal en esas mismas fechas, poco más o menos, se entiende mejor el asalto progresista al poder, defenestrando a los moderados y, por ende, a María Cristina. El nuevo Regente —Espartero— no iba a actuar de distinto modo: sería el jefe del partido progresista. Faltaban cuarenta y cinco años para que se demostrara lo que debe ser una Regencia escrupulosamente constitucional, desempeñada con altura de miras. De momento, Espartero sustituiría a la Gobernadora. El juicio del Regente realizado por Carr, aunque quizá exagerado, es digno de transcribirse:

«Sus vicios políticos eran el orgullo desmedido y la candidez explotada por su mujer y por los compañeros de tresillo de forma que sus enemigos podían aducir que anteponía la voluntad de un hombre a la de la Nación. Al igual que todos los generales, decía representar la voluntad nacional mejor de lo que podían expresarla unas Cortes elegidas. Por ello no consideraba necesario comportarse como poder moderador neutral» (19).

A) El derecho de petición, cuya regulación se reservaba a ley posterior, la igualdad ante la ley —manifestada en unidad de fuero y de códigos— y la igualdad ante el desempeño de cargos públicos —sin más requisitos que su mérito y capacidad— se regulaban en los artículos 3, 4 y 5, respectivamente.

B) La seguridad procesal y penal, incluyendo inviolabilidad de domicilio, y el derecho de propiedad, salvo casos de utilidad común como causa que justifique la expropiación que ha de indemnizarse, con la consiguiente prohibición de la confiscación de bienes como pena, son recogidos en los artículos 7, 9 y 10, respectivamente, y no añaden nada respecto a la regulación doceañista, salvo su sistemática y ordenación.

C) «La libertad de imprenta, que al fin de la Constitución (de 1812) ocupaba un lugar en el título que no se ha creído necesario conservar..., se ha puesto al principio, como el primero y más interesante de todos los derechos, y el más eficaz y seguro para la conservación y defensa de los restantes... Y al lado de los derechos que consagran, están las obligaciones que les son correlativas, con lo que, y con haber omitido toda la parte doctrinal, ociosa cuanto menos, y las más veces perjudicial, se evitan los inconvenientes que han solido objetarse a las declaraciones de derechos hechos en otras Constituciones», se decía en el discurso de presentación del Proyecto. Y así el artículo 6 constitucionalizaba como deberes de los españoles la pres-

(19) R. CARR: *España, 1808-1939*, Ariel, Barcelona, 1970, págs. 221 y sigs.

tación personal —defensa de la Patria con las armas al ser llamado por la ley— y la económica «en proporción de sus haberes para los gastos del Estado».

La seguridad penal y la inviolabilidad domiciliaria pueden suspenderse en toda, o parte, la Monarquía «si la seguridad del Estado lo exigiere en circunstancias extraordinarias», establecía el artículo 8, que reproducía de modo casi literal el 308 de la Constitución de Cádiz.

D) La capacidad electoral, tanto activa como pasiva, para Senado y Congreso, se remiten a ley especial, la de 28 de julio de 1837 que establecía el sufragio censitario puro para ambas Cámaras.

E) La cuestión religiosa iba a sufrir una regulación muy distinta a la de 1812. Sin que pudiera hablarse de una libertad religiosa pura como tal, el tenor del artículo 11 era de otro tinte al del artículo 12 del texto gaditano. Este artículo —el de 1812— «ha parecido a muchos ajeno de un Código político; y en verdad que lejos de añadir nada los hombres a lo sublime de la religión son la declaración que aquel contiene, más parece que rebajan su origen divino sujetándola a semejante confirmación; pero el omitir totalmente este artículo podría dar lugar a muy peligrosas interpretaciones; y aun prescindiendo de esta consideración, cuya importancia y trascendencia apreciarán las Cortes debidamente, cree la Comisión que debe consignarse solamente el hecho de que los españoles profesamos la religión católica, y la obligación en que la Nación está de mantener a sus ministros y de atender a los gastos de su culto», se advertía en la presentación del Proyecto.

Una vez más el texto definitivo se tuvo que pactar: la innegable fuerza del catolicismo, por un lado, y el sentimiento anticatólico de bastantes componentes de la clase política, obligó a sustituir la confesionalidad explícita y «excluyente de 1812 por un cierto régimen de tolerancia religiosa que así define algún autor el sistema del artículo comentado» (20).

«La Constitución de 1837 era técnicamente estimable; políticamente conciliadora. Por razón de estas características, pudo haber sido el comienzo de una época política más sosegada. No fue así. La Constitución no respondió a las esperanzas que en ella se habían puesto...

... Las infracciones de la Constitución fueron frecuentes y graves; pero sin duda, revistió mayor gravedad al hecho de que, en aquellos años, se vivió en plena irregularidad constitucional, es decir: ninguna institución fue capaz, por arbitrariedad propia o por imposición ajena, de ocupar lugar en que la Constitución quería situarla ni de ejercer normalmente las funciones que la misma les atribuía...

... Quizá por todas estas razones, durante esta época, comienzan a aparecer textos y testimonios autorizados que muestran una profunda y noble duda sobre las virtudes mágicas que se habían atribuido a la Constitución...

... La historia posterior daría nuevas y continuadas razones a este desencanto» (21).

(20) F. FERNÁNDEZ SEGADO: *Las Constituciones históricas españolas*, op. cit., pág. 202.

(21) J. TOMÁS VILLARROYA: *Breve historia del constitucionalismo español*, op. cit., págs. 61 y sigs.

V. LA CONSTITUCION DE 1845

También la Constitución de 1845 se presentó como una reforma de la de 1837. El gobierno presidido por Ramón María Narváez elaboró en octubre de 1844, un proyecto de reforma constitucional, en el que, manteniéndose la libertad de imprenta, eliminaba la atribución de los delitos de imprenta a los jurados. La Comisión del Congreso creada para dictaminar sobre la reforma, y cuyo secretario era José Donoso Cortés, mantuvo esa supresión. «De todas las cuestiones que estas reformas suscitan, la más compleja y difícil, ya que no la más grave, es sin ningún género de duda la que se refiere al jurado. La comisión ha creído que la única manera de conciliar la natural desconfianza que esa institución inspira con su respeto profundo a las opiniones reinantes, era despojarla de la sanción constitucional y dejarla debajo del amparo de las leyes comunes.» Por otro lado, se incluía en el Proyecto, pero fue después suprimido, un inciso por el que salvaguardaba el fuero especial de eclesiásticos y militares (22).

A) La regulación de los derechos y libertades en la Constitución de 1845 es muy similar a la de su predecesora de 1837. Similitud formal: ocupa la misma ubicación en el Texto Constitucional —título I, artículos 2 a 11, inclusive— y con el mismo orden; y similitud material con las modificaciones siguientes: el añadido de un inciso en el artículo 1, que anunciaba una ley posterior que determinara los derechos que podían gozar los extranjeros una vez obtenida carta de naturaleza o vecindad, la desaparición de los jurados para el examen de los delitos con ocasión de la libertad de imprenta y la supresión de la constitucionalización de la unidad de fuero.

B) El tratamiento del tema religioso difería, sin embargo, sustancialmente respecto del Texto de 1837. La Constitución de 1845 afirmaba una confesionalidad explícita: «*La Religión de la Nación española es la católica, apostólica, romana.*» La confesionalidad sustituía a la tolerancia o a la mera constatación sociológica de que el catolicismo era la religión profesada por los españoles. Por otro lado, quedaba en pie la obligación estatal —no de la Nación como en 1837— de mantener culto y ministros católicos.

C) Por lo que a las capacidades electorales se refiere poco hay que señalar. El Senado era nombrado por el Rey libremente —sin propuesta de nadie, a diferencia de 1837— de entre determinadas aristocracias de sangre, económica, eclesiástica, militar y funcionarial. Respecto al Congreso, la capacidad activa se remitía a ley posterior —marzo de 1846— que señalaría una capacidad censitaria basada en la renta, 400 reales de contribución directa, y la pasiva requería —en virtud de esa ley— una renta de 12.000 reales de vellón o contribución anual de 1.000 reales, además de ser de estado seglar.

(22) Puede verse MEDINA MUÑOZ: «La reforma constitucional de 1845», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 203.

D) Un proyecto de ley del Consejo de Ministros presidido por el conde de Alcoy para reformar la Constitución pretendía, fundamentalmente, la alteración de los artículos referentes al Senado. Sin embargo, los dos intentos más importantes fueron el Proyecto de Bravo Murillo y la Constitución nonata de 1856. A estos dos habrá que hacer posterior referencia por su interés. Sin embargo, y por sistemática, convendrá hacer referencia breve ahora a las dos modificaciones que llegaron a regir: las Actas Adicionales. La primera de ellas lleva fecha de 15 de septiembre de 1856, y se produjo inmediatamente después de finalizar el bienio progresista. En la materia que nos afecta sólo interesan los dos primeros artículos del Acta. En virtud de los mismos se restauraba la actividad de los jurados en la calificación de los delitos de imprenta, salvo los legalmente determinados y, por otro lado, se establecía que tanto la ley de orden público como la de suspensión temporal de garantías no podían autorizar al Gobierno a extrañar, deportar ni desterrar a los españoles.

Un mes, menos un día, duró el Acto Adicional, de muy dudosa constitucionalidad, al no haber intervenido las Cortes en su elaboración.

El 17 de julio de 1857 se aprobaba una reformadora Acta Adicional modificando la regulación constitucional del Senado, acercándolo al que figuraba en los Proyectos de Bravo Murillo. Subsistió esta Acta con más pena que gloria hasta el 2 de abril de 1864.

E) La obra de Bravo Murillo requiere un breve prólogo político y personal. El 3 de diciembre de 1852 *La Gaceta* publicaba, junto con la convocatoria de Cortes a reunirse el primero de marzo siguiente, los Proyectos de reforma de Bravo Murillo que tenían que ser aprobados en bloque. Se trataba de un Proyecto de Constitución y ocho leyes orgánicas: del Senado, de elecciones al Congreso, régimen de los dos Cuerpos colegisladores, relaciones de ambos, seguridad de las personas, seguridad de la propiedad, de orden público y de grandezas y títulos de Reino. «El Proyecto de Constitución sólo abraza las disposiciones de carácter más fundamental y establece, dejando a las leyes orgánicas u otras especiales, fijar la debida garantía de los derechos públicos y privados», afirmaba Bravo Murillo en su presentación del Proyecto a las Cortes.

Bravo Murillo —conocido despectivamente por los políticos de su época, y, muy especialmente por los militares, como el «abogado»— resulta un hombre contradictorio en el panorama de nuestra historia. Visto por encima resulta un personaje ultramoderado e inflexible. Fruto de ese carácter suyo era su propio planteamiento total y plebiscitario de su reforma, en la que se proponían cosas tales como el nombramiento regio de los Presidentes de las Cámaras, la celebración de las sesiones de las mismas a puerta cerrada, un importante recorte, si tal era aún posible, en el tratamiento de los derechos y libertades, como luego se hará hincapié, etc. Su peculiar modo de ser le había llevado a un enfrentamiento personal con la Reina y su camarilla, con su propio partido, etc... Aunque bien es cierto que buena parte de tales enfrentamientos venían motivados, junto a su rigidez y estilo rectilíneo, por su propia honradez, lo que fácilmente se comprende repasando quiénes eran los que se le enfrentaban. Enemistarse con la camarilla de Palacio era, en el fondo, un honor, dadas

las características de la misma, y cuanto mayor fuera la preparación intelectual, la honradez y la personalidad del Presidente del Consejo, las posibilidades de éxito en su tarea de gobierno solían ser menores al ser menos acomodaticio. En definitiva, «faltábale partido, popularidad y una espada que respaldase sus propósitos» (23).

Pero en otros muchos casos el político de Fregenal de la Sierra resultó ser un adelantado a su época. Y puede citarse a este respecto su convicción de la naturaleza civil del poder, lo que le enfrentó al jefe de su propio partido, Narváez. También puede aludirse a su sentido práctico de la actividad política, despojándole de gestos de galería y de actitudes meramente partidistas —lo que le dejó sin el apoyo de su propio partido— y su desconfianza hacia unas Cortes inoperantes, viciadas de origen, que le lleva a proclamar la necesidad del control judicial de las actas parlamentarias, lo que provocó el escándalo de los demagogos de la soberanía del legislativo, cuando hoy —siglo y medio más tarde— es el sistema previsto en nuestro constitucionalismo. Su intento de reforzar el Ejecutivo, con la posibilidad de que el Rey anticipara disposiciones legislativas en casos urgentes —artículo 20 del Proyecto Constitucional—, era anticipo, de alguna manera, de lo que luego será un Decreto-ley.

A todo ello, habrá que añadir una obra de gobierno que, pese a su brevedad, resultó insólitamente eficaz: la política de obras públicas, la separación —que tanto tardaría luego en lograrse— de política y administración, la firma del primer concordato, que restañaba las heridas de la Desamortización, etc...

Si se ha hecho esta larga cita es porque la figura del Bravo Murillo ha suscitado el interés de quien esto escribe. En no pocos aspectos parece bastante evidente un paralelismo con el Antonio Maura de cincuenta años más tarde.

En los Proyectos de Bravo Murillo la cuestión de los derechos y libertades se trataba de forma muy regresiva. El artículo 1 del Texto Constitucional proyectado afirmaba una confesionalidad de Estado de naturaleza excluyente. El Rey nombraba a los senadores hereditarios —Grandes de España con determinadas condiciones económicas, o Títulos del Reino asimilados— y vitalicios —aristocracias de sangre, eclesiásticos, políticos, etc...— y el resto de la Cámara Alta se componía de senadores natos. Respecto al Congreso, se vetaba la presencia de eclesiásticos. La capacidad electoral activa se restringía a los 150 mayores contribuyentes del distrito electoral, «a los 150 domiciliados más pudientes» (artículo 33 del Proyecto de ley para las elecciones de diputados a Cortes). Para ser elegido se requería haber pagado determinada contribución.

El Proyecto de ley sobre la seguridad de la propiedad —dos artículos— impedía la imposición de la pena de confiscación de bienes y garantizaba el derecho de propiedad del que sólo podía privarse por causa de utilidad común, previa indemnización. En el Proyecto de ley sobre la seguridad de las personas se contenían la mayor parte de las disposiciones sobre derechos y libertades. Desaparecen de allí la libertad

(23) D. SEVILLA ANDRÉS: *Historia política de España*, t. I, op. cit., pág. 189.

de imprenta y algunas garantías procesales en torno a la seguridad personal. Se reconoce —incluso se regula con más detalle que en textos anteriores— la inviolabilidad de domicilio, en el que para entrar sin permiso del dueño, y salvo delito flagrante o que se trate de «cafés, tabernas, posadas y demás casas públicas», se requiere que la autoridad o funcionario estén acompañados por vecinos del mismo barrio. La libertad de circulación y domicilio y el derecho a la obtención de pasaporte son también reconocidas, con la excepción de que se trate de vagos o mendigos fuera de su pueblo. Completa la ley el reconocimiento de determinadas garantías para la detención —principios de legalidad y seguridad jurídica incluidos—, así como la responsabilidad de la autoridad infractora de tales garantías. Deja en las solas manos del Gobierno la suspensión de la ley, sin más requisitos que la publicación de la suspensión en la *Gaceta Oficial* y en los *Boletines* de las provincias afectadas. Este sobredimensionamiento de la función gubernamental se pone de manifiesto en el Proyecto de ley de Orden Público, en donde se deja al simple arbitrio gubernamental la declaración de los estados preventivo y excepcional, e incluso puede delegarse tal facultad en los Gobernadores civiles.

F) La importancia del Proyecto de 1856 —la Constitución nonata— es bífrente. Por un lado, supone la reacción progresista frente al exceso moderado de 1845 y, por otro, es prólogo del Texto de 1869, la bandera del liberalismo decimonónico.

El Proyecto se elaboró en la Cámara constituyente única. Su elaboración duró un año. A principios de agosto de 1855 apareció el texto articulado en la *Gaceta Oficial*. En diciembre de ese año se discutió por última vez en la Cámara, sin que llegara a votarse en su totalidad (24).

Los artículos 3 a 14, inclusive, del texto de 1856 se dedicaban a la regulación de los derechos y libertades. Desarrollaban seis bases que habían redactado los siete miembros de la Comisión a que la Cámara encomendó tal tarea. La libertad de imprenta —artículo 3— se formulaba igual que en el texto de 1837 con jurado incluido, aunque se añadía que: «No se podrá secuestrar ningún impreso hasta después de haber empezado a circular» (25). El derecho de petición, la restablecida unidad de códigos y fuero, así como el derecho de acceso a cargos públicos —artículos 4, 5 y 6, respectivamente— se recogían literalmente de la Constitución de 1837, aunque a este último se añadía —a petición de Estanislao Figueras— la expresa abolición de cualquier prueba de nobleza.

El deber de prestación, personal y económica, el principio de seguridad jurídica, el derecho de propiedad —con la prohibición de la pena de confiscación de bienes— y la seguridad personal son recogidos, también literalmente, en otros tantos artículos, si bien en el último de los casos citados, artículo 8, se añade en el Proyecto

(24) Puede verse D. SEVILLA ANDRÉS: «La Constituyente de 1854», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 106.

(25) Por otro lado, la Ley de Imprenta formaría parte de la Constitución, a tenor del artículo 92, que otorgaba ese rango a varias leyes de desarrollo constitucional.

un párrafo castigando a los que atentasen contra este derecho, tanto autores como cómplices, además de con las penas impuestas por infracción constitucional y la reparación de daños y perjuicios, a la pérdida de sus empleos y derechos anejos.

A diferencia de 1837 se añadía ahora que, tanto la Ley de Orden Público como la que suspendiera garantías constitucionales, no podían autorizar el extrañamiento del Reino ni la deportación o el destierro de los españoles fuera de la Península, garantía que también se recogería en la primera Acta Adicional. Pero las novedades más interesantes aparecían en los artículos 11 y 14.

Por el primero de ellos se prohibía la imposición de la pena capital por delitos meramente políticos, «conforme a lo que nos enseña la experiencia de las revueltas políticas y a los principios de humanidad, que propenden abolir para toda clase de delitos la pena capital», explicaba la Comisión en el dictamen que acompañaba las Bases de la Constitución.

El artículo 14 reproducía el principio de tolerancia religiosa, con constatación de que la católica era la profesada por los españoles y obligación de mantener culto y ministros de esa religión, pero añadía un segundo párrafo fruto de la enorme discusión que el tema religioso provocó en la Constituyente, en donde la unidad religiosa fue debatida apasionadamente. Se constitucionalizaba la prohibición de que ningún español ni extranjero fuera perseguido por sus opiniones o creencias religiosas, mientras no las manifestara por actos públicos contrarios a la religión. Controvertido párrafo que suponía gran avance respecto a Textos anteriores para algunos autores y un simple y teórico paso al frente para otros, carente de relevancia (26).

Es evidente que tal relevancia puede parecer mínima si se entiende que se trata de consagrar un principio de la denominada «libertad de conciencia», el derecho a que cada uno crea lo que quiera. Pero el hecho de que también pudiera opinar confirmaba un régimen de tolerancia. Pero incluso cabe ir más allá, en un tercer grado, si se tiene en cuenta que los únicos actos prohibidos son aquellos de naturaleza pública y, esto es lo más importante, contrarios a la religión católica. Deja una puerta abierta a una discrecionalidad que, a la postre, será predecesora de la libertad de cultos de 1869 (27).

Breve referencia a los derechos de tipo electoral. La capacidad activa era la misma tanto para el Congreso como para el Senado. Para ser elegido senador se exigía determinada renta y para ser designado diputado la Constitución se remitía a una posterior —nunca elaborada— ley electoral.

(26) En esa opinión J. TOMÁS VILLARROYA: *Breve historia...*, op. cit., pág. 82.

(27) Véase J. TOMÁS VILLARROYA: *Breve historia...*, op. cit., pág. 82. No comparte esa tesis D. SEVILLA ANDRÉS: *Historia política de España*, t. I, op. cit., pág. 203; L. SÁNCHEZ AGESTA: *Historia del constitucionalismo español*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964, pág. 269, atribuye al texto comentado la escisión de los partidos políticos españoles en lo referente a las ideas religiosas.

VI. LA CONSTITUCION DE 1869

El Texto Constitucional de 1869 contiene en su título I —«De los españoles y sus derechos»— la mayor y más completa sistematización en la regulación de los derechos y libertades de las Constituciones habidas en España hasta ese momento. El propio enunciado del título incluye, por vez primera, la palabra «derechos».

Un Decreto de 9 de noviembre de 1868 —con Sagasta en Gobernación, en el Ministerio Provisional—, establecía, artículo 3, el sufragio universal en todos los niveles de elecciones, municipales, provinciales y generales. En el Preámbulo del Texto Constitucional se afirmaba que las Cortes Generales, elegidas por sufragio universal, decretaban y sancionaban la Constitución «*deseando afianzar la justicia, la libertad y la seguridad, y proveer al bien de cuantos vivan en España*». La influencia que el Texto Constitucional norteamericano va a ejercer en esta Constitución española objeto de examen va a ser notable.

No supone el texto de 1869 ninguna revisión de la idea liberal, pero desde entonces ese liberalismo puede calificarse de democrático.

Ocupa la declaración de derechos de 1869 los 30 artículos que median entre el 2 y el 31. Para su examen más sistemático podemos agruparlos en tres grandes sectores, con lo que de discutible tiene toda clasificación de ese tipo.

A) *Derechos de naturaleza individual*

1) El principio de seguridad personal, de no ser detenido ni preso sino por causa de delito. Pero, por vez primera, y fruto de la aprobación de una enmienda, se extendió este derecho a los extranjeros, artículo 2.

2) La garantía del *habeas corpus* reconocida doblemente, en los artículos 3 y 12. Se prescribía en el primero de ellos que todo detenido debería ser puesto en libertad o entregado al juez dentro de las veinticuatro horas siguientes a la detención y que ésta se dejaría sin efecto o se elevaría a prisión antes de que transcurrieran setenta y dos horas tras la entrega del detenido al juez competente. Se completa esta garantía en el artículo 12 en que se contempla un procedimiento sumario para la puesta en libertad de la persona detenida presa sin observar las formalidades legales, así como las penas en que incurriría quien ordenase o ejecutase esa detención o apresamiento.

3) La garantía judicial de la libertad personal, artículo 4.

4) La inviolabilidad de domicilio extendida también a los extranjeros residentes en España. Tal derecho se recogía de manera muy amplia y detallada en el artículo 5, incluyéndose, además, algunas cautelas que lo aseguraran y que figuraban dispersos en los Textos anteriores. Citamos algunas de ellas: la entrada en domicilio sin consentimiento de su propietario sólo podría decretarse por el juez competente y se ejecutaría de día. El registro debía efectuarse ante el interesado, o algún miembro de su familia, o, en defecto de ambos, en presencia de dos testigos, vecinos del pueblo. Se obviaba el consentimiento en casos de inundación, incendio «*u otro pe-*

ligro análogo, o de agresión ilegítima procedente de adentro, o para auxiliar a persona que desde allí pida socorro», así como la aprehensión de un delincuente flagrante refugiado en su propio domicilio, pues, caso de refugiarse en domicilio ajeno «precederá requerimiento al dueño de éste».

5) La libertad de residencia y domicilio constitucionalizados en el artículo 6, salvo sentencia en contrario.

6) La inviolabilidad de correspondencia postal y telegráfica, salvo auto de juez competente, artículo 7, sin precedentes en nuestro constitucionalismo.

7) La garantía procesal y penal del artículo 11 por la que *«ningún español podrá ser procesado ni sentenciado sino por el juez o tribunal a quien, en virtud de leyes anteriores al delito compete el conocimiento, y en la forma que éstos prescriban.*

No podrán crearse tribunales extraordinarios ni comisiones especiales para conocer de ningún delito».

8) El derecho de propiedad de los artículos 13 y 14, formulado de modo sustancialmente idéntico al de Constituciones anteriores, pero de forma más detallada y casuística.

9) Los derechos reconocidos en los artículos 24 —libertad de fundación de centros docentes—; 25 —libertad de los extranjeros de establecerse en territorio español y de ejercer aquí la industria—; 26, libertad de movimientos. Derechos todos ellos innovadores, aunque hubiera algún precedente algo confuso de los dos últimos.

10) Recogía el artículo 15 la necesidad de que toda contribución hubiera sido previamente autorizada por las Cortes o por quien tenga capacidad legal.

11) La importancia de garantizar los derechos anteriores se reflejaba, entre otros, en los artículos 8, 9 y 10. Podría, de alguna manera, afirmarse que late en ellos una cierta desconfianza o recelo frente a los agentes de la autoridad. Este es, sin duda, uno de los aspectos más innovadores del texto de 1869. Así, en el artículo 8 se recogía la motivación del auto de prisión, registro domiciliario o detención de correspondencia. La no motivación o la insuficiencia o ilegitimidad de la misma suponía el derecho de reclamación al juez que dictó el auto —por parte del particular damnificado— y, en su caso de una indemnización acorde con el daño causado que la propia Constitución valoraba necesariamente en cantidad superior a 500 pesetas.

La detención o apresamiento arbitrarios, o ilegítimamente prolongados, y el allanamiento de morada constituían delito —sujeto a la correspondiente indemnización además— por parte la autoridad gubernativa infractora, o por el juez.

12) Tiene especial interés el artículo 21 por el que se regula la cuestión religiosa, estableciéndose por vez primera en España una auténtica libertad de cultos, resultado de borrascosas sesiones parlamentarias en las que se puso de manifiesto un jacobinismo rabioso por parte de un buen número de diputados. Fue por ahí, más que por exigencia de una libertad que la propia Iglesia católica proclamaría un siglo más tarde, que se llegó a la solución final. Dicho de otro modo, podría afirmarse que el excelente resultado final —plasmado en el artículo 21— no fue consecuencia de una convicción que exigiera una libertad, por otra parte necesaria e indiscutible, sino

de un revanchismo frente a soluciones anteriores igualmente extremas, pero de signo contrario. Junto con la obligación, que parte de la Nación, de mantener el culto y los ministros de la religión católica, se garantizaba el ejercicio público o privado de cualquier otro culto tanto a los españoles no católicos como a los extranjeros residentes, sin más límites que las reglas universales de la moral y el derecho.

La influencia del artículo 11 de la Constitución de 1837 y del 14 de la nonata de 1856 era evidente, pero en 1869 la existencia de la libertad era más rotunda, pues se evitaba la constatación «sociológica» del texto del bienio cuando se afirmaba que la católica era la religión profesada por los españoles y se constitucionalizaba abiertamente la libertad de cultos públicos, mientras que en el artículo 14 de 1856 había que forzar algo la interpretación de un segundo párrafo, como ya fue dicho en su momento, para admitir dicho ejercicio libre de culto público.

Nueve días tardó en aprobarse el citado artículo en las constituyentes. La tosquedad de Suñer y Capdevila —que había declarado la guerra «a Dios y a la tuberculosis»— provocó la intervención de personaje de vitola revolucionaria tan lustrosa como el almirante Topete, muñidor, con Prim y Serrano, de Alcolea, la Revolución y el destierro de Isabel II, para reclamar al autor del exabrupto el respeto debido al sentimiento de la mayoría de los españoles.

B) *Derechos del individuo en relación con otros*

1) De manera mucho más amplia y lenguaje más acorde con el de nuestros días consagraba el primer párrafo del artículo 17 la libre emisión de ideas y opiniones, incluida —como afirma Carro Martínez— una absoluta libertad de imprenta (28), pudiéndose también hacer valer «*otro procedimiento semejante*».

La libertad de imprenta tenía ya en la Revolución triunfante en 1868 una regulación preconstitucional en el Decreto de 23 de octubre de ese año, al mes escaso del movimiento revolucionario, muestra, como ha quedado antedicho, de la importancia que se le daba a la regulación de tal libertad.

2) Constituía una novedad en nuestra historia la afirmación del derecho de reunión del artículo 17, en su tercer párrafo, desarrollado en el artículo siguiente, y que también había sido proclamado preconstitucionalmente por Decreto de 1 de noviembre de 1868. Las reuniones públicas al aire libre y las manifestaciones políticas debían ser pacíficas, se celebrarían necesariamente de día —la desconfianza hacia la noche no era constitucionalmente nueva— y estaban sujetas a las disposiciones generales de policía.

3) También por vez primera se contenía en la Constitución de 1869 el derecho de asociación «*para todos los fines de la vida humana que no sean contrarios a la*

(28) A. CARRO MARTÍNEZ: *La Constitución española de 1869*, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1952, pág. 214.

moral pública», decía el párrafo cuarto del artículo 17. El artículo 19 contemplaba la posible disolución de asociaciones «*cuyos individuos delinquieren por los medios que la misma les proporcione*» o de aquellos «*cuyo objeto o cuyos medios comprometan la seguridad de Estado*». El primer supuesto de disolución parece requerir la intervención judicial pues el artículo dice textualmente que «*podrá imponérsele la pena de disolución*». El segundo supuesto de disolución requiere que se realice por norma con rango de ley. Sin embargo, la posible suspensión de una asociación puede realizarse por la autoridad gubernativa presentando ante el juez los supuestos en que pudieran prohibirse actos constitutivos de delito.

También el derecho de asociación había sido objeto de regulación preconstitucional, por Decreto de 20 de noviembre de 1868, que obligaba a las asociaciones a comunicar a la autoridad local su objeto y su reglamento organizativo, artículo 2, y les prohibía que, independientemente de su objeto, reconocieran dependencia o sometimiento a autoridad extranjera, artículo 4.

C) *Derechos políticos*

1) Un Decreto de 9 de noviembre de 1868 dictado al mes y un día de constituirse el Gobierno Provisional —Serrano al frente y, entre otros, Prim en Guerra, Topete en Marina, Ruiz Zorrilla en Fomento y Sagasta en Gobernación, como ya quedó dicho— proclamaba el sufragio universal, que se constitucionalizaba en el artículo 16 que podían ejercer todos los españoles en «*pleno goce de sus derechos civiles*».

2) El párrafo quinto del artículo 17 proclamaba el derecho de dirigir peticiones individual o colectivamente al Rey, las Cortes y a las autoridades. Derecho recogido en los Textos Constitucionales anteriores, pero que ahora incorporaba matices nuevos: la posibilidad de que la petición fuera colectiva —nada se explicitaba en Textos anteriores— pero de ella se excluía, artículo 20, a cualquier clase de fuerza armada, cuyos componentes sólo podían ejercer el derecho de forma individual en temas referentes a su instituto armado de acuerdo con las normas del mismo. En temas que no hicieran referencia a su condición de miembros de Fuerza Armada se entiende que lo podían hacer libremente, pero siempre de modo individual.

3) El derecho de acceder a cargos públicos en virtud, solamente, de méritos y capacidad, artículo 27, es fruto del principio de igualdad y estaba reconocido en Textos anteriores, alguno de los cuales excluía cualquier prueba de nobleza para tal caso. En 1869 no se cita a la nobleza como atentatoria de la igualdad en ese libre acceso, sino a la religión: «*La obtención y el desempeño de estos empleos y cargos, así como la adquisición y el ejercicio de los derechos civiles y políticos, son independientes de la religión que profesen los españoles.*»

A modo de garantía de todos estos derechos y libertades se prohibía que las leyes o las autoridades establecieran cualquier disposición preventiva que se refiriera al ejercicio de los mismos, incluyendo la censura y el depósito en el caso de los

periódicos. Esta disposición del artículo 22 lleva a algunos autores a afirmar que la Constitución consagra el principio de ilegislabilidad en materia de derechos (29). Nótese que en cualquier caso se trata de una ilegislabilidad preventiva, que no represiva. Prohibición de legislación preventiva sobre derechos —no sobre su ejercicio— inspirado de algún modo en la primera enmienda del Texto Constitucional norteamericano.

Las garantías se reforzaban con lo dispuesto por los artículos 23 —según el cual «*los delitos que se cometan con ocasión del ejercicio de los derechos consignados en este título serán penados por los tribunales con arreglo a las leyes comunes*»— y 30 que eximía de la previa autorización para procesar funcionarios por cualquier delito, sin que cupiera la eximente de obediencia debida «*en los casos de infracción manifiesta, clara y terminante, de una prescripción constitucional*». Ambos preceptos citados eran nuevos en nuestro constitucionalismo y en el caso del artículo 30 se producía una manifiesta separación de lo prescrito en el artículo 9 del Proyecto de ley sobre la seguridad de las personas de Bravo Murillo, en donde se eximía de arbitrariedad a quien exhibiera la orden superior de ejecución del acto arbitrario, trasladándose la responsabilidad a quien dictó la Providencia causante de tal arbitrariedad.

Pero la novedad principal, quicio en torno al cual gira toda la regulación de los derechos y libertades en el texto de 1869, y auténtico botón de muestra definitorio de tal Constitución es, sin duda, el artículo 29: «*La enumeración de los derechos consignados en este título no implica la prohibición de cualquiera otro no consignado expresamente.*» El Proyecto constitucional era aún más claro: «Será lícito todo lo que no esté expresamente prohibido por las leyes.» Fue Segismundo Moret quien propuso modificar el texto primitivo. Con la redacción constitucionalizada se alcanza, para Carro, el techo de la democracia al situar, en definitiva, los derechos individuales, no consignados, por encima de los consignados por el legislativo en la Constitución (30). Pero no porque, como parece expresar el autor citado, los derechos se sitúan por encima del propio legislativo, sino porque quien se sitúa sobre ese poder es la propia soberanía nacional, autora en definitiva de la Constitución, tal como lo expresaba el Preámbulo. Ahí radica la razón última del carácter democrático del texto de 1869, que la Comisión explicaba al presentar el Proyecto.

Ya no se trata aquí de los derechos políticos que directamente influyen en la vida pública, y que se resumían generalmente en la libertad de imprenta más o menos garantizada. Esa libertad de imprenta, con la garantía de la seguridad personal y de la propiedad privada, formaba el ideal de las opciones políticas avanzadas de anteriores tiempos, pero en 1869 el constituyente lo considera, en su formulación anterior, insuficiente y estrecho para contener el poderoso movimiento, la rica vida que de todas partes se desborda y que ha dado a la Revolución de Septiembre, a diferencia de todos las anteriores, un carácter esencial aún no bien definido, pero decisivo ya

(29) Verbigracia F. FERNÁNDEZ SEGADO: *Las Constituciones históricas españolas*, op. cit., pág. 296.

(30) A. CARRO MARTÍNEZ: *La Constitución española de 1869*, op. cit., pág. 133.

para la Constitución que de ella ha de nacer. Por eso, por vez primera en España, el Proyecto de Constitución desarrolla en vasta y acabada serie de derechos individuales, condiciones indeclinables que forman el carácter del ciudadano.

La suspensión de garantías estaba prevista en el artículo 31. Para la suspensión —en toda o parte de la Nación— del principio de seguridad personal garantizado en el artículo 2, de la inviolabilidad domiciliaria del artículo 5, de la libertad de residencia y domicilio, artículo 6, y de la libertad de expresión, del derecho de reunión y del de asociación —tres primeros párrafos del artículo 17— se requería una ley, sin intervención gubernativa, como ocurría en las suspensiones de garantías de anteriores textos. Declarada la suspensión, el territorio afectado se regiría por la ley de orden público previamente establecida, con tres limitaciones comunes a ambas leyes —la genérica y previa de orden público y la específica de suspensión—: imposibilidad de ampliación material de la suspensión, pues se trataba de una enumeración de máximos, prohibición de extrañamiento y deportación de los españoles o de destierro a más de 250 kilómetros de su domicilio, y prohibición de que cualquier autoridad impusiera penas distintas a las legalmente previstas.

D) La regulación de los deberes en el texto de 1869 no era, sin embargo, nada original. Se constitucionalizaba la defensa de la Patria con las armas, al ser llamado por ley, y la contribución a los gastos estatales en proporción a los haberes.

Es de sobra conocido lo efímero de la existencia del texto de 1869. Al abdicar Amadeo de Saboya —sin la ley que se lo autorizara, como prescribía el artículo 74.7 de la Constitución citada—, las Cortes, reunidas en Asamblea —en este caso contra el artículo 47 de la Constitución— proclaman la I República. El vacío constitucional, otro más, que se produce parece ser llenado en parte al entenderse vigente la Constitución de 1869 en tanto no contradijera la forma de Gobierno instaurada. Pese a no haber ocurrido declaración formal en ningún sentido queda clara la pervivencia del título I de aquella Constitución hasta que se produjera promulgación de otra nueva. Como no se trata aquí y ahora de hacer historia política será forzoso pasar por alto lo accidentado de la vida de nuestra primera experiencia republicana. La penosa escena de Estanislao Figueras, primer presidente, saliendo hacia Francia desde Atocha, el desbordamiento de Salmerón y de Pi y Maragall, que acaba por tener que imponerse a la Asamblea —lo que le vale el despectivo nombre de Pi, el emperador, o Pi I— y el fracaso de uno de los más grandes políticos de nuestra historia, Castelar, como cuarto presidente en siete meses, son la demostración del fracaso del intento, que no logra salvar el último de sus presidentes cuando transforma en unitaria la República federal.

E) En junio del azaroso 1873 se reunían las Constituyentes, formándose el día 20 la Comisión de 27 miembros redactora de un Proyecto constitucional. Prácticamente se tardó un mes exacto en elaborarlo. Comenzó a discutirse el 11 de agosto y tuvo que interrumpirse —definitivamente— la discusión tres días más tarde.

El título II del Proyecto —«De los españoles y sus derechos»— difería poco del correspondiente a la Constitución de 1869. La tabla de derechos comprendía los artículos 4 a 38, inclusive, y contenía como más relevantes novedades respecto al texto

anterior, la posibilidad de que las autoridades municipales «puedan prohibir los espectáculos que ofendan al decoro, a las costumbres y a la decencia pública» —artículo 23—; la modificación de la constitucionalización de la libertad de asociación, ampliándose, artículo 25 (31), y la abolición expresa de los títulos de nobleza que realiza el artículo 38.

Pero la novedad más importante se recoge en los artículos 34 a 37 que declaran como punto fundamental la separación de la Iglesia y el Estado (artículo 35) con tres consecuencias constitucionalizadas: la total libertad de cultos —artículo 34—; la atribución a la autoridad civil de la certificación de los actos de nacimiento, matrimonio y defunción, en virtud del artículo 37, y —artículo 36— la prohibición a todos los poderes, federal, regional y local, de subvencionar, aunque fuera indirectamente, ningún culto.

Desde el punto de vista formal llama la atención en el Proyecto de la I República la existencia de un Título Preliminar que constitucionaliza unos «derechos anteriores y superiores a toda legislación positiva» que todos —«toda persona»— «encuentra aseguradas en la República, sin que ningún poder tenga facultades para cohibirlos, ni ley ninguna autoridad para mermarles». El Proyecto los constitucionaliza como «derechos naturales». Y así se citan: el derecho a la vida, a la dignidad y a la seguridad; el derecho a ejercer libremente el pensamiento y la libre expresión de la conciencia; a difundir ideas por medio de la enseñanza; a la reunión y asociación políticas; a la libertad de trabajo, industria, comercio interior y crédito; la igualdad ante la ley; el derecho de propiedad, sin facultad de vinculación ni amortización y el derecho a ser jurado y a ser juzgado por los jurados, a la libre defensa en juicio, y el derecho, en caso de delinquir, «a la corrección y a la purificación por medio de la pena».

La patética sesión del 2 de enero de 1874 termina con las Cortes Constituyentes —que apenas se reunieron—, con el Proyecto —que apenas se había discutido— y con la presidencia de Castelar que, incitado por algún diputado a hacer lo mismo que el rey de la casa de Saboya, responde, refiriéndose a Amadeo: «Permítanme... que diga, y lo crea, que no le interesaba (a Amadeo) tanto España como a mí, y que él podía irse a otra tierra, donde encontraría los huesos de sus padres; pero yo tengo que quedarme o morir, si es preciso, para que no perezca en nuestras manos, en manos de los republicanos, la salud, la integridad y la totalidad de la Patria.»

Con Serrano otra vez en el poder se plantea la vigencia constitucional, que el propio gobierno trata de resolver a través del Decreto de disolución de las Cortes de la I República:

«Con el advenimiento de este poder no se destruye la ley fundamental, se suspende sólo...; los partidos que están en el poder hicieron la revolución de 1868 y la Constitución de 1869, y no condenan ni destruyen su propia obra, no abren nuevo pe-

(31) En este sentido, G. TRUJILLO: *El federalismo español*, Edicusa, Madrid, 1967, pág. 191.

río constituyente porque los elevados principios de la moderna democracia, las más amplias libertades, los más sagrados derechos quedan consignados en ella.»

VII. LA CONSTITUCION DE 1876

Restaurada la Monarquía en Las Alquerietas de Sagunto, se convocan, con sufragio universal, las Cortes para el 15 de febrero de 1876. Sufragio que luego Cánovas volverá a restringir, y que tornará a ser universal con el Parlamento largo (1885-1890). Entendiendo siempre que se trata de una falsa universalidad, pues la mujer no se incorporará al derecho de sufragio hasta entrado el siglo xx, en España como en casi todo el mundo.

La exposición del Gobierno a las Cortes sobre el Proyecto de nueva Constitución reconocía que «queda, pues, reducida en rigor la cuestión constitucional en nuestra época a la materia del título I del adjunto proyecto que trata «de los españoles y de sus derechos», y a la del título III, que se refiere a la formación y organización del Senado. Entre los que proclaman el absolutismo de los derechos individuales y los que someten incondicionalmente el individuo a la tutela absorbente del Estado, hay en verdad antagonismo tan profundo que en vano la razón humana pretenderá borrarlo... Es preciso hallar una síntesis feliz que armonice el derecho del individuo con el de la sociedad; de lo contrario, habría que modificar el principio de autoridad o la libertad del ciudadano. Por fortuna, las sociedades modernas, aleccionadas en la triste experiencia de muchas revoluciones, han encontrado solución a tan pavoroso problema, reconociendo la existencia de derechos naturales, que no son, sin embargo, absolutos, y negando aquel carácter a los derechos políticos, que el Estado, como institución social necesaria y permanente, otorga, limita o modifica según el diverso desarrollo que en cada momento histórico alcanzan las naciones» (32).

Los artículos 2 a 17, inclusive, de la Constitución 1876 forman una declaración de derechos. Sus características generales pueden resumirse así:

A) Se trata de una declaración más restringida y restrictiva —cantidad y calidad— que la de 1869. Desaparecen las cláusulas general de ilegislabilidad y de presunción en favor del derecho de los artículos 22 y 29, y, por otra parte, la remisión frecuente a las leyes posteriores para desarrollar los derechos, suponía, en la práctica, la posible restricción de los mismos.

B) Formalmente, sin embargo, la declaración no se aleja mucho de la de 1869, incluso en su literalidad: derecho de los extranjeros al libre establecimiento en España, seguridad jurídica y personal, *habeas corpus*, inviolabilidad de domicilio y

(32) R. SÁNCHEZ FÉRRIZ: «Génesis del Proyecto constitucional: la Comisión de los Notables», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 8, 1981. Contiene una detallada explicación de la génesis constitucional de 1876. Puede verse también de la misma autora: *La Restauración y su Constitución política*, Universidad de Valencia, 1984.

correspondencia, libertad de residencia, derecho de propiedad y garantías en caso de expropiación, derecho de petición, admisión a cargos públicos en condiciones de igualdad y el principio de legalidad. Similitud que alcanza también a la regulación de los deberes del artículo 3. Se recogen de manera más sobria los derechos de reunión y asociación y se constitucionaliza en el artículo 12 —como novedad en su forma— una libertad de elección de profesión «y de aprenderla como mejor le parezca». El último párrafo contenía una limitación a la libertad de enseñanza al anunciar una ley especial que «determinará los deberes de los profesores y las reglas a que ha de someterse la enseñanza en los establecimientos de instrucción pública costeados por el Estado, las provincias o los pueblos».

La suspensión de garantías, constitucionalizada en el artículo 17, suprimía, respecto a 1869, la remisión a la ley de orden público así como la prohibición de deportación o destierro, y añadía la posibilidad de que, en caso de urgencia, y no estando reunidas las Cortes, pudiera el Gobierno acordar la suspensión de garantías, «sometiendo con acuerdo a la aprobación de aquéllas lo más pronto posible». En todo lo demás la regulación del citado instituto es idéntica a la de 1869.

C) Mayor interés ofrece la regulación del tema religioso cuestión regulada en el artículo 11 de la Constitución. La confesionalidad del Estado y la obligación de mantener el culto católico y sus ministros se constitucionaliza en el párrafo 1 de dicho artículo. El régimen de tolerancia del párrafo sólo se extiende al culto privado, prohibiéndose —en clara regresión respecto al régimen anterior— «otras ceremonias ni manifestaciones públicas que las de la religión del Estado».

D) El carácter transaccional y deliberadamente ambiguo del texto de 1876 se manifiesta en la continua remisión a las leyes posteriores de desarrollo de los derechos: «Las leyes dictarán las reglas oportunas para asegurar a los españoles en el respeto recíproco de los derechos que este título les reconoce, sin menoscabo de los derechos de la Nación, ni de los atributos esenciales del Poder Público», se lee en el párrafo primero del artículo 14. Leyes posteriores de reunión (1880), asociaciones (1887), sufragio (1890) así como la denominada legislación «del candado» de 1910, con José de Canalejas y Méndez al frente del Gobierno —interpretación amplia del artículo 11— desarrollarían los correspondiente preceptos constitucionales, leyes que algún sector de la doctrina interpreta como un cierto logro del progresismo (33), aunque se trataba de algo más aparente que efectivo.

En cualquier caso el de 1876 es el texto de más larga vigencia en España con cierto consenso, además, de la mayoría de los grupos políticos (34).

E) El Proyecto constitucional de 1929, en el ocaso de la Dictadura del general Miguel Primo de Rivera y Orbaneja, debe situarse en su época, sino el juicio puede ser superficial.

(33) M. GARCÍA CANALES: «Los intentos de reforma de la Constitución de 1876», en *Revista de Derecho Político*, núm. 8, 1981.

(34) M. MARTÍNEZ SOSPEDRA: «Las fuentes de la Constitución de 1876», en *Revista de Derecho Político*, núm. 8, 1981.

Recordando algo a lo hecho por Bravo Murillo y la Nonata de 1856, la obra ideada por el Marqués de Estella se compone de un Proyecto constitucional propiamente dicho y cinco leyes orgánicas (del Poder Ejecutivo, de las Cortes, del Poder Judicial, del Consejo del Reino y del Orden Público). Junto a la notoria influencia del fascismo dominante en lo referente al espíritu corporativista, que alienta en la representación en Cortes del artículo 58.3.º, o la declaración de la soberanía estatal —artículo 4—, figuran, en el Proyecto constitucional, preceptos de indudable interés y auténticamente novedosos, que hacen del texto algo digno de estudio, en algunos extremos. Algunos ejemplos: la universalización efectiva del sufragio al extenderse a la mujer, artículos 55 y 58, capacidad electoral activa y pasiva, respectivamente; las garantías jurisdiccionales de la Constitución del título XI; la constitucionalización del doble principio de diferenciación y coordinación de poderes, etc... Tampoco es ajeno el Proyecto al recién nacido constitucionalismo social.

La regulación del tema religioso seguía fielmente la prevista en el texto de 1876, incluso en el número del artículo, el 11.

El título III regulaba los «deberes y derechos de los españoles y de la protección otorgada a su vida individual y colectiva». Del propio enunciado pueden extraerse, siquiera rápidamente, algunas conclusiones: la anteposición de los deberes a los derechos y a la protección de una «vida colectiva», que parecen destinados a intentar superar la regulación demoliberal anterior.

La regulación que de los deberes realiza el artículo 22 incluye como novedades la inclusión del deber de los padres de escolarizar a sus hijos, para recibir instrucción primaria, y el de desempeñar los cargos que se declaren, por ley, de aceptación forzosa y el de obedecer los mandatos legales de la autoridad competente «*coadyuvar a un debido cumplimiento y procurar el descubrimiento de los delitos de carácter público*».

Distingue el Proyecto entre derechos de naturaleza personal —artículo 23— los derivados de su relación con otras personas —artículo 29— y otros de carácter profesional —26, 27 y 28— familiar —24— y patrimonial, artículo 25. Entre los primeros se recogen los habituales de este epígrafe, pudiendo añadirse la prohibición de extraditar a ningún español como la de expatriarle o prohibirle gubernativamente la entrada en territorio nacional. Innovador —e influido por la doctrina originadora de la Carta di Lavoro— resulta el artículo 28, que constitucionaliza una especial protección de los españoles dentro y fuera de España. La libre contratación de trabajo se entiende vulnerada cuando en el contrato «*se establecen jornadas agotadoras, relación usuarias o condiciones de trabajo nocivas para la salud*».

La cesación en el trabajo por parte de patrones y de obreros será también libre; pero las leyes podrán declararla ilícita cuando se acuerde con carácter de generalidad para fines no económicos, o tenga por objeto o por resultado privar a una o varias poblaciones de elementos vitales, o paralizar funciones públicas o servicio de interés común. El Estado proveería, con el concurso de las clases interesadas, por el seguro o por otros medios, a la conservación de la salud y capacidad de trabajo del obrero manual o intelectual, y a las consecuencias económicas de la enfermedad, la vejez y los accidentes que procedan del riesgo profesional.

Se consideraba al matrimonio y a la familia bajo la protección del Estado ordenándose a las leyes defensa de la juventud contra la explotación, la ignorancia y el abandono moral.

VIII. LA CONSTITUCIÓN DE 1931

El continuo desorden público a que ha de hacer frente la República en sus inicios, con un anarquismo violento por un lado y una reacción católica por la quema de conventos y la aprobación de los artículos constitucionales referidos a la religión, por otro lado, llevó a la aprobación, a propuesta de las Constituyentes, de la Ley de 21 de octubre de 1931, denominada Ley de Defensa de la República (35).

Si la finalidad de este trabajo es la de hacer un recorrido por nuestra historia constitucional y examinar durante el mismo el proceso de incorporación a nuestras Constituciones o, en general a nuestro régimen político, de los derechos y libertades, al citar, siquiera brevemente la Ley de Defensa de la República no se puede por menos que advertir que se trae aquí a colación como uno de los textos más regresivos en esta materia de toda nuestra historia constitucional, y ello no sólo en términos absolutos, sino también relativos. Porque hay que tener en cuenta el choque tremendo que produjo la citada ley entre quienes habían visto en la República la encarnación de un régimen una de cuyas primeras razones de ser consistía, precisamente, en la afirmación y defensa de las libertades individuales y públicas.

Se configuraban como actos de agresión a la República una serie de actos cuya difícil concreción e interpretación constituía una auténtica puerta de entrada a la arbitrariedad gubernamental, a cuyo Ministro de la Gobernación se encomendaba —artículo 4— la aplicación de la ley. Entre esos actos de más difícil interpretación puede citarse, artículo 1: *«La difusión de noticias que puedan quebrantar el crédito a perturbar la paz o el orden público; toda acción o expresión que redunde en menoscabo de las Instituciones u organismos del Estado... y ... la falta de celo y negligencia de los funcionarios públicos en el desempeño de sus servicios.»*

Independientemente de la gravedad de los hechos que provocaron la aparición de la Ley, e incluso, justificaron su genérica necesidad, existe una cierta unanimidad a la hora de enjuiciar muy negativamente su contenido.

Con todo, la gravedad mayor estriba en que sirvió de lastre a la efectiva vigencia de los derechos y libertades consagrados posteriormente en la Constitución de diciembre de 1931, pues pese a la aprobación de ésta, la discutida Ley siguió vigente al ratificarse por las Constituyentes (artículo 4, último párrafo, *a sensu contrario*). Así, el título III del Texto Constitucional nació, de alguna manera, hipotecado.

Por vez primera en nuestra historia constitucional, el Texto de 1931 se dedica un

(35) Puede verse F. ASTARLOA VILLENA: *Región y religión en las constituyentes de 1931*, Cátedra Fadrique Furió Ceriol, Valencia, 1976.

título en exclusiva a los derechos y deberes de los españoles, dividido, además en dos capítulos: garantía individuales y políticas, y familia, economía y cultura, respectivamente. Pese a que el comienzo del título, artículo 25, parece anunciar una sistemática prometedora, proclamando el principio de igualdad y sus consecuencias —no reconocimiento de distinciones ni títulos nobiliarios, e interdicción de discriminación por razón de sexo, filiación, riquezas, ideas y creencias— pese a ello, se trata de una parte del Texto legal presidida por el desorden y la falta de criterio sistemático. Para Pérez-Serrano resulta «desconcertante en grado sumo el encabezamiento de los artículos» y no duda en calificarla como la parte de peor construcción sistemática del Texto de la II República (36).

También es de justicia reconocer que nuestros Textos Constitucionales con Tabla de Garantías no han sido en ningún caso modelo de sistemática, pero en el Texto de 1931, en donde se alcanza niveles técnicos de altura en el conjunto de la Constitución, resulta más chocante que ello ocurra.

A) Tras la constitucionalización del principio de igualdad y de afrontar la cuestión religiosa —tema al que habrá que hacer posterior referencia— recoge la Constitución la libertad de conciencia, el principio de *nullum crimen sine previa lege*, la seguridad personal, la prohibición de extradición por motivos políticos y la libertad de circulación, residencia y domicilio —más su inviolabilidad—, con la novedad de incluir un libre derecho a emigrar e inmigrar y de anunciar una ley que determinase «*las garantías para la expulsión de los extranjeros del territorio español*». Todo ello en los artículos 27, 28, 29, 30 y 31, respectivamente. Además, junto a la proclamación de derechos y libertades ya constitucionalizadas antes —inviolabilidad de correspondencia, 32; libertad de profesión, industria y comercio, 33; la libertad de expresión y difusión del pensamiento, 34, y el derecho de justicia, artículo 35— aparecen algunas innovaciones a las que a continuación haremos referencia.

B) Tiene capital importancia la constitucionalización del sufragio universal, que se realiza por el artículo 36. Estrictamente universal al equiparar a los ciudadanos de ambos sexos, mayores de veintitrés años. Esa equiparación convirtió a España en uno de los primeros países del mundo en reconocer derecho de voto a las mujeres.

C) El artículo 41 daba rango constitucional por vez primera en España a los derechos de los funcionarios públicos. Se regularían por ley los extremos relativos a sus nombramientos, excedencias y jubilaciones, así como lo relacionado con las causas previstas para suspenderles, separarles del servicio y trasladarles. También la ley determinaría y fijaría el alcance de la responsabilidad del Estado o corporación a la que sirva un funcionario infractor de sus deberes con perjuicio de tercero. Por último, el artículo citado trasladaba a una ley la regulación de las asociaciones profe-

(36) N. PÉREZ-SERRANO: *La Constitución española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes, texto, comentarios*, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1932, págs. 119 y sigs. Ver también J. OLIVER ARAUJO: *El sistema político de la Constitución española de 1931*, Universitat de les Illes Balears, Palma de Mallorca, 1991, pág. 77.

sionales de los funcionarios civiles. La Constitución, por su parte, garantizaba la inamovilidad de los funcionarios, el derecho a no ser molestado ni perseguido por sus opiniones religiosas, sociales y políticas, y a constituir —los funcionarios civiles— asociaciones profesionales, «*que no impliquen ingerencia en el servicio público que les estuviese encomendado*», y además, se les legitimaba para acudir a los Tribunales en recurso contra acuerdos de la superioridad vulneradores de sus derechos como funcionarios.

La remisión a leyes de desarrollo en la materia que nos ocupa nos sitúa frente a una técnica constitucional de corte moderno iniciada en 1876, pese a las diferencias ideológicas y de todo tipo que separa a ambas Constituciones. En la que ahora nos ocupa observamos esas remisiones a propósito de la regulación de las confesiones religiosas, del presupuesto del clero y de las órdenes religiosas, artículo 26; de las garantías para la expulsión de extranjeros del territorio nacional, artículo 31; de los derechos electorales, artículo 36; de los de asociación, reunión y sindicación, artículo 39; del derecho a la igualdad en el acceso a cargos públicos, artículo 40; por último, en lo referente a los funcionarios públicos, artículo 41, se produce por tres veces esa remisión a legislación posterior, se supone que a una sola y misma ley, a propósito de lo referente a nombramientos, excedencias y jubilaciones, reposición y suspensión del servicio, la responsabilidad subsidiaria de la Administración por errores de los funcionarios y el derecho de los mismos a establecer asociaciones profesionales.

D) En el capítulo segundo del título I se recogen los derechos relativos a la familia, economía y cultura. Si en el primer capítulo cabía constatar la influencia que sobre el Texto republicano ejerció la Constitución de 1869 (37), en el segundo iba a pasar decisivamente el constitucionalismo de tipo social que se abre camino en Weimar y Querétaro tras la primera Gran Guerra.

Jiménez de Asúa, presidente de la Comisión redactora del Proyecto Constitucional, lo justificará al presentarlo al Pleno: «... se engrandece el territorio de los derechos del hombre de una manera extraordinaria, y van a parar ahí no sólo los derechos individuales, sino los derechos de las entidades colectivas: Sindicatos, familia, etc.; mas todavía la evolución no se detiene aquí, estableciendo, al lado de los derechos individuales, estos otros derechos de la vida familiar y económica, sino que busca que no sean las declaraciones de derechos del hombre declamaciones de derechos, como se dijo al discutirse la Constitución de Weimar.»

El Texto aprobado recogía en buena medida la redacción del Anteproyecto que se elaboró en el seno de la Comisión Jurídica Asesora, presidida por Ossorio y

(37) Recuérdese que el texto de 1869 será bandera del liberalismo democrático español. El discurso de presentación del Proyecto constitucional de 1931 —pronunciado por el presidente de la Comisión redactora, Jiménez de Asúa— comienza con la conocida alusión al texto decimonónico: «Todavía siguen las trompetas de la fama exaltando los discursos pronunciados en el debate de la Constitución de 1869. Aquellas oraciones magistrales dieron a los hombres que las pronunciaron notoriedad en vida y gloria tras la muerte...»

Gallardo, texto de cuyo juicio técnico se ha hecho célebre, y de cita forzosa, la opinión de Pérez Serrano definiéndolo como «obra seria, correcta, congruente, de perfil no muy extremoso en radicalismos, pero absolutamente respetable y quizá más armónica de líneas, y más sistemática en su orientación que el Proyecto redactado después por la Comisión Parlamentaria» (38).

Sin embargo, y pese a esa influencia del texto del Anteproyecto, el articulado de la Constitución es de líneas más avanzadas y progresistas. A esos cambios de línea se hará concreta y puntual referencia.

La regulación constitucional de la familia se iniciaba con el artículo 43. La colocación de la misma bajo la salvaguardia especial del Estado, la igualdad de los derechos de ambos sexos como fundamento del matrimonio, consecuencia lógica del principio general de igualdad constitucionalizado en el artículo 2, la obligación de los padres de atender a los hijos en todos los aspectos y la investigación de la paternidad en defensa de los hijos ilegítimos, son aspectos regulados tanto en el Anteproyecto como en el Texto Constitucional, pero éste añade que el matrimonio «*podrá disolverse por mutuo disenso a petición de cualquiera de los cónyuges, con alegación en este caso de justa causa*». En virtud de una enmienda de Recasens, el Estado no sólo velaría porque los padres cumplieran con sus obligaciones respecto a los hijos, sino que «*se obliga subsidiariamente a su ejecución*». La igualdad de derechos de los hijos habidos fuera del matrimonio, formulada *a sensu contrario* por la Constitución al imponer a las partes los mismos deberes con esos hijos que con los habidos fruto del matrimonio (39), la prohibición de hacer constar la legitimidad de nacimientos y el estado civil de los padres, así como la prestación de asistencia a enfermos y la protección a la maternidad y a la infancia «*haciendo suya la Declaración de Ginebra o Tabla de derechos del niño*» eran otras tantas novedades que la Constitución introducía en nuestra historia.

La constitucionalización del divorcio iba a producir la correspondiente reacción de los diputados católicos, y por ende de la opinión pública. Pero la verdad es que desde sectores ideológicos opuestos también se había intentado constitucionalizar el amor libre o el aborto.

La regulación de la economía se incluía en los artículos 44, 45, 46 y 47. El constitucionalismo social dejaba notar su clara influencia en el primer párrafo del primero de los artículos citados al establecer que «*toda la riqueza del país, sea quien fuera su dueño, está subordinada a los intereses de la economía nacional y afecta al sostenimiento de los cargos públicos, con arreglo a la Constitución y a las leyes*».

Se permitía la socialización y expropiación de los bienes por razón de utilidad social «*mediante adecuada indemnización, a menos que disponga otra cosa una ley aprobada por los votos de la mayoría absoluta de las Cortes*», inciso éste no excesivamente elucidador, pues podía llegarse a la conclusión de que lo exceptuado por la

(38) N. PÉREZ-SERRANO: *La Constitución española*, op. cit., pág. 23.

(39) Tal equiparación formulada *a sensu contrario* es defendida también como interpretación por J. OLIVER ARAUJO: *El sistema político...*, op. cit., pág. 83.

ley votada en Cortes, por mayoría cualificada, era la indemnización, que no la expropiación.

La nacionalización de los servicios públicos, en caso de necesidad social, así como la intervención de empresas, cuando lo exija el interés de la economía social, y previa disposición legal, se encuentra dentro de la línea citada y no encontraban sitio en el Anteproyecto. La prohibición de confiscación de bienes era ya una disposición clásica de nuestro constitucionalismo.

La protección de la riqueza artística e histórica nacional quedaba bajo la salvaguardia del Estado, custodiando y conservando tal riqueza, que debía inventariarse. En esa salvaguardia se incluía la posibilidad de prohibir su exportación y enajenación y se permitía las expropiaciones legales necesarias para su defensa. Dentro de la protección del Estado se incluían los lugares de notable belleza natural o de valor histórico y artístico, todo ello a tenor del artículo 45.

El artículo 1 definía a España como una República de trabajadores de toda clase y el 46 ofrecía una consideración bifronte del trabajo porque, por un lado lo configuraba como una obligación social y, por otra parte, lo colocaba bajo la protección de ley, que debía reglamentar el seguro de enfermedad, accidentes, paro forzoso, vejez, invalidez y muerte, el trabajo de jóvenes y mujeres, con protección especial a la maternidad, la jornada de trabajo y salario mínimo, las vacaciones anuales remuneradas, las condiciones del obrero español en el extranjero, las instituciones de cooperación, la relación económico-jurídica de los factores integrantes de la producción, la participación de los obreros en la dirección, la administración y los beneficios de la empresa, y todo cuanto afectase a la defensa de los trabajadores.

La agricultura y la pesca también quedaban bajo la protección de la República que legislaría, entre otras materias, sobre el patrimonio familiar inembargable, escuelas de prácticas, granjas agropecuarias, etc.

Respecto a la cultura, se configuraba —artículo 48— como atribución esencial del Estado. La enseñanza primaria era gratuita y obligatoria, facilitándose el acceso de los necesitados a todos los niveles de la enseñanza. Todos los docentes de centros oficiales, a todos los niveles, quedaban convertidos en funcionarios públicos, reconociéndose la libertad de cátedra. Tres características se constitucionalizaban respecto a la enseñanza: su laicidad, el trabajo como eje de su actividad metodológica y la solidaridad humana como ideal. No se excedía en generosidad cuando se reconocía a las Iglesias el derecho de enseñar su propia doctrina en sus propios establecimientos, pero, además, se sujetaba el ejercicio de tal derecho a la inspección del Estado.

Se reservaba a la competencia estatal —artículo 49— la expedición de títulos académicos y profesionales, estableciendo las pruebas necesarias para su obtención, las condiciones de enseñanza de centros privados, los planes de estudio, períodos de escolaridad, etc. La coordinación de la enseñanza en las lenguas castellana y regionales y la consiguiente inspección estatal era objeto del artículo 50, quien concluía atribuyendo al Estado la expansión cultural de España y el establecimiento de centros de enseñanza en el extranjero, preferentemente en países hispanoamericanos, siguiendo quizá la idea expuesta por Jiménez de Asúa en la presentación del Proyecto:

«El hispanoamericanismo, hasta ahora, no ha salido más que de las burbujas del champán a los postres de los grandes banquetes de fraternidad, y nosotros quisiéramos encauzado por otras rutas más prácticas y verdaderas.»

E) Junto a la incorporación del constitucionalismo social, la gran aportación del texto de 1931 a la regulación de los derechos y libertades, es la de conceder rango constitucional a las garantías para su efectiva aplicación. Esto ocurre por vez primera en España, y puede con todo acierto comentarse: «Las constituyentes de 1931 adoptaron las medidas necesarias para asegurar que los derechos reconocidos tuvieran verdaderamente valor normativo, superando la fase en que las declaraciones eran proclamaciones puramente semánticas, cuando no demagógicas, que trataban de disfrazar estructuras de poder de signo autocrático» (40).

«Lo que pretendemos —decía Jiménez de Asúa en la presentación del Proyecto— es que no sean declamaciones, sino verdaderas declaraciones y, por ello, no basta con ensanchar los derechos, sino que les damos garantías seguras; de una parte, la regulación concreta y normativa; de otra, los recursos de amparo y las jurisdicciones propias para poderlas hacer eficaces. Esto es lo que tratamos de hacer: ensanchar ese territorio, que ya no es tal parte dogmática, que ya no es, como era antaño, una ley secundaria y garantizaba, una declaración de derechos sagrados en aquella tesis, arrumbada al fin, del concepto superestatal de los derechos del hombre, que provenían de un derecho natural hundido para siempre. Es preciso dar garantías a los ciudadanos contra los ataques del Poder ejecutivo, y estas garantías se hallan en nuestra Constitución.»

Oliver Araujo (41) distingue entre garantías previas —o estructurales— y garantías jurisdiccionales. Dejando al margen las citadas por el autor mencionando como pertenecientes a las del primer grupo —pluralismo político, separación de poderes, elecciones libres... —centramos, brevemente, la atención en las segundas.

Con referencia a la jurisdicción ordinaria cabe señalar aquí lo preceptuado por el artículo 29 cuando, al proclamar el derecho a la libertad y seguridad personales, añadía, en su último párrafo que «*la acción para perseguir estas infracciones será pública, sin necesidad de prestar fianza ni sanción de ningún género*». También hay que incluir aquí los procedimientos ante los Tribunales de Urgencia del artículo 105, constitucionalizados «*para hacer efectivo el derecho de amparo de las garantías individuales*».

Con respecto a la jurisdicción constitucional, iniciada en España por esta Constitución, a imitación del modelo austriaco de Kelsen, preveía como competencia del Tribunal de Garantías Constitucionales —artículo 121.b) —el conocer del recurso de amparo de garantías individuales «*cuando hubiera sido ineficaz la reclamación ante otras autoridades*» (42).

(40) J. OLIVER ARAUJO: *El sistema político...*, op. cit., pág. 87.

(41) *Ibidem*.

(42) Puede tenerse una noción cabal de ese recurso en el texto de 1931 en J. OLIVER ARAUJO: *El recurso de amparo*, Facultad de Derecho de Palma de Mallorca, 1986, págs. 86-104.

F) No cabe detenerse aquí en el tema religioso, dado los múltiples aspectos que habría que desarrollar (43). Basta citar para nuestro propósito la consagración del laicismo del Estado, artículo 3, y por tanto, la libertad de conciencia y cultos del artículo 27. La separación —anunciada por Azaña en las Constituyentes: «España ha dejado de ser católica»— se completaba con la prohibición —artículo 26— de que Estado, regiones, provincias y municipios favorecieran o auxiliaran económicamente a las Iglesias o instituciones religiosas, extinguiéndose en el plazo de dos años el presupuesto del clero. Las confesiones quedaban consideradas como asociaciones y sometidas a una ley especial. Se anunciaba la posibilidad de que los bienes de las Ordenes religiosas pudieran ser nacionalizadas. Sentencia el artículo 26 la encubierta disolución de la Compañía de Jesús, y la nacionalización de sus bienes, pues tal era la situación de las Ordenes religiosas que *«impongan además de los tres votos canónicos, otro especial de obediencia a autoridad distinta de la legítima del Estado»*.

El tema religioso fue mal tratado y peor resuelto. La quema de conventos en mayo de 1931, la expulsión del Primado y del obispo de Vitoria, y la aprobación de los artículos 3, 26 y 27, en octubre de ese mismo año provocó la airada reacción de los católicos y la primera crisis institucional grave del régimen neonato: dimisión de Alcalá Zamora como Presidente y abandono de las Cortes por parte de la minoría vasca. Componían la Cámara 442 diputados. En la votación del artículo 3, que separaba la Iglesia del Estado, 278 votaron a favor contra 41; en la votación nominal del artículo 26 sólo votaron 237 diputados en total, 178 a favor contra 59, o sea, votaron poco más de la mitad, y menos de los 255 que Manuel Azaña Díaz obtuvo para gobernar. Sintomático.

G) La suspensión de los derechos y libertades se constitucionalizaba en el artículo 42. Un Decreto del gobierno podría suspender —total o parcialmente, en todo el territorio nacional o en parte de él— el derecho a la libertad y seguridad personales —artículo 29— el derecho a la libre circulación, libre residencia, libre entrada y salida del territorio nacional y a la inviolabilidad domiciliaria —artículo 31— el derecho a la libertad de expresión y de difusión de pensamiento. Para proceder a dicha suspensión deberían producirse dos condiciones previas: que lo exigiese la seguridad del Estado y en casos de notoria o inminente gravedad. La intervención —preceptiva y posterior— de las Cortes se producía atendiendo a tres probabilidades según estuvieran reunidas, cerradas y disueltas. Ningún problema plantea el primer supuesto: *«Resolverán sobre la suspensión acordada por el Gobierno.»* Tampoco el tercer supuesto lo ofrecía: la Diputación Permanente *«resolverá con iguales atribuciones que las Cortes»*. En el caso de que las Cortes estuvieran cerradas, el Gobierno debería convocarlas en el plazo máximo de ocho días, procediéndose a la reunión automática el noveno día de no mediar la convocatoria. Se prohibía la disolución antes de resolver mientras subsistiera la suspensión. Inciso éste de dudosa

(43) Puede verse F. ASTARLOA VILLENA: *Región y religión en las Constituyentes de 1931*, op. cit.

oportunidad en lo que a su ubicación en el texto se refiere. Por otro lado, en este caso se podían plantear problemas con fechas y plazos que basta aquí señalar sin que quepa entrar a analizar.

El plazo de suspensión no podía superar los treinta días, necesitándose acuerdo —previo en este caso— de las Cortes o Diputación Permanente para su prórroga. Durante la suspensión regía, en el territorio afectado, la Ley de Orden Público (44). Quedaba prohibido al Gobierno «*extrañar o deportar a los españoles, ni desterrados a distancia superior a 250 kilómetros de su domicilio*».

En cualquier caso no hay que olvidar que: «la Constitución nació con el apéndice de la Ley de Defensa de la República... durante cuya vigencia quedaban prácticamente sin efecto las garantías y se prolongaba un estado de excepción, con el agravante de que se confirió a dicha ley rango constitucional. La mencionada ley, aprobada en un solo día y con una severidad que se mostró inútil para el cometido que se le asignaba, tipificaba como actos de apresión a la República las más variadas conductas de forma harto indeterminada» (45).

H) Los principales deberes constitucionalizados en 1931 eran los de prestación personal a España, a través de servicios civiles o militares, y los tributarios, siguiendo ambos nuestra tradición histórica, si bien con cambios, pues, en los primeros se atribuía a las Cortes la fijación, a propuesta del Gobierno, del contingente militar anual. Respecto a los deberes tributarios se consagraba también el principio de legalidad tributaria, previa a la imposición de cualquier contribución. Junto a estos dos deberes clásicos, la Constitución de 1931 imponía otros de novedoso carácter: el de estudiar y conocer el castellano —artículos 4 y 50— y el de los padres a asistir a los hijos —artículo 43 (antes citado)—, el de la conservación de la riqueza artística e histórica —artículo 45—, el de trabajar —artículo 46—, el de adquirir enseñanza primaria —artículo 48—, etc.

«En tanto que unos podían considerarse meros deberes morales (verbigracia la obligación de trabajar), otros originaban —aunque fuera a través de la mediación de una ley— auténticas obligaciones jurídicas, cuyo incumplimiento podía acarrear fuertes sanciones (verbigracia los deberes fiscales); sin que faltaran tampoco deberes que podríamos situar a medio camino entre los primeros y los segundos (verbigracia el deber de estudiar y conocer el castellano)» (46).

IX. LAS LEYES FUNDAMENTALES

El examen de las Leyes Fundamentales del Régimen del general Franco debe hacerse con el cuidado y el respeto que producen lo reciente, en donde la objetividad

(44) La Ley de 28 de julio de 1933 sustituiría a la de Defensa de la República.

(45) A. TORRES DEL MORAL: *Constitucionalismo histórico español*, Atomo Ediciones, Madrid, 1986, págs. 179-180.

(46) J. OLIVER ARAUJO: *El sistema político*, op. cit., pág. 93.

y la medida resultan aún difíciles y todo ello más aún si, como ocurre en este caso, ese régimen es el resultado del triunfo en una guerra civil.

Para Sánchez Agesta la enunciación dogmática del orden constitucional español nacido de la guerra civil debe buscarse en el Fuero de los Españoles de 1945 (47) siempre, en todo caso, teniendo presente que el general Franco aparece como usufructuario del poder constituyente (48).

Junto con el Fuero citado también realizan declaraciones de derechos más de tipo semántico que otra cosa —como la doctrina señala— el Fuero del Trabajo y la Ley de Principios Fundamentales del Movimiento Nacional. Para Zafra el Fuero del Trabajo está influido por la Carta de Lavoro de 1927 de Italia y el Estatuto del Trabajo Nacional de Portugal de 1933 (49) y Fernández Carvajal opina que se trata de una disposición de la Jefatura del Estado sin que mediara refrendo (50).

Los derechos recogidos en el Fuero de los Españoles pueden agruparse en cuatro apartados, que muy brevemente se pasan a examinar: entre los derechos civiles, los protectores del honor, la dignidad e intimidad personales y la seguridad personal, jurídica y económica. Se recogían como libertades públicas las de reunión, asociación y la libre expresión de pensamiento. Los principales derechos políticos reconocidos eran el de petición, el de desempeño de cargos y funciones públicas, el de participación en funciones públicas de carácter representativo y el de aprobar directamente, o por representación, los impuestos. Los derechos sociales que recogía el Fuero de los Españoles venían, de algún modo, ya señalados por el del Trabajo: el derecho y deber al trabajo y al salario justo con participación de beneficios, el derecho al amparo en la vejez, incapacidad, etc. Todos estos derechos estaban, a su vez, basados en cuatro grandes principios, en opinión de Fernández Segado (51): la dignidad de la persona humana, siendo el hombre titular de derechos y deberes; la consideración de la familia, como pilar básico de la sociedad; la consideración del trabajo, como manifestación de la dignidad del hombre, y la igualdad. El principio de representación orgánica y la consideración del catolicismo como religión oficial, con cierta tolerancia de cultos, completan el sistema. Los deberes de prestación personal y económica, así como el de adquirir educación e instrucción son los más representativos de entre los regulados por el Fuero de los Españoles.

Como apunta Fernández Segado: «Pese a estos grandilocuentes principios, hipotéticamente normativos, y a los derechos y libertades reconocidos por el Fuero, la inexistencia de una normativa de desarrollo de los mismos, que los regulara sin

(47) L. SÁNCHEZ AGESTA: *Curso de Derecho Constitucional Comparado*, Universidad Complutense, Madrid, 1973, pág. 505.

(48) M. FRAILE CIVILLÉS: *Introducción al Derecho Constitucional español*, Madrid, 1975, página 371.

(49) J. ZAFRA VALVERDE: *Régimen político de España*, Ed. Universidad de Navarra, Pamplona, 1973, pág. 183.

(50) R. FERNÁNDEZ CARVAJAL: *La Constitución española*, Ed. Nacional, Madrid, 1969, pág. 8.

(51) F. FERNÁNDEZ SEGADO: *Las Constituciones históricas españolas*, op. cit., págs. 708-709.

trabas ni cortapisas, convirtió al Fuero de los Españoles en un conjunto de grandes declaraciones vacías de todo contenido efectivo» (52).

Esta última parte bien podía concluirse con las palabras de Tomás Villarroya: «El general Franco falleció el día 20 de noviembre de 1975. El sistema que había creado difícilmente podría sobrevivirle por cuanto se apoyaba en la personalidad y autoridad de aquél» (53).

Un resumen final nos lleva a centrar nuestra atención en algunos momentos de nuestra historia constitucional que pueden considerarse claves en materia de derechos y libertades. Sin duda, esos momentos claves los constituyen los Textos de 1869 y de 1931. El primero de ellos democratiza el liberalismo español iniciado en Cádiz, el segundo dará otro paso más al frente. España será no sólo un Estado de Derecho —caro principio del liberalismo—, ni, además, un Estado democrático. Con la Constitución de 1931, España será, además, un Estado social. La triple caracterización del Estado comienza su curso, tortuoso por demás, pero las bases que el Texto Constitucional de 1978 desarrollará y modernizará quedan ya fijadas.

(52) F. FERNÁNDEZ SEGADO: *Las Constituciones históricas españolas*, op. cit., pág. 709.

(53) J. TOMÁS VILLARROYA: *Breve historia...*, op. cit., pág. 160.