

PROYECTOS CONSTITUCIONALES EN ESPAÑA (*)

JOAQUÍN VARELA SUANZES-CARPEGNA

PROYECTOS, PROGRAMAS Y FORMAS CONSTITUCIONALES.—PROYECTOS LIBERALES, REFORMISTAS Y AFRANCESADOS.—EL VALOR DE LOS PROYECTOS PARA LA HISTORIA CONSTITUCIONAL.

«La Historia Constitucional española —señala Ignacio Fernández Sarasola en la *Presentación* del libro que ahora se comenta— goza hoy en día de atención preferente, preocupando por igual a constitucionalistas e historiadores, ya sean éstos historiadores del derecho, de la política contemporánea o del pensamiento político» (pág. XV). Pues bien, entre los cultivadores de la Historia Constitucional española el autor de este libro ocupa ya, pese a su juventud, un destacado lugar. Profesor Titular de Derecho Constitucional en la Universidad de Oviedo, Investigador Titular del Instituto Feijoo del siglo XVIII, secretario de la Revista electrónica *Historia Constitucional* y director científico de la sección «Constituciones hispanoamericanas» de la *Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes*, el profesor Fernández Sarasola, además de diversas traducciones, es autor de valiosos trabajos sobre el constitucionalismo histórico español y comparado así como sobre el actualmente vigente en nuestro país, entre los que destacan sus monografías *Poder y libertad. El control del ejecutivo en los orígenes del constitucionalismo español. 1808-1823* (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002) y *La función de*

(*) Comentario al libro de IGNACIO FERNÁNDEZ SARASOLA: *Proyectos Constitucionales en España (1786-1824)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004, 707 págs.

gobierno en la Constitución española (Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo, Oviedo, 2004).

PROYECTOS, PROGRAMAS Y FORMAS CONSTITUCIONALES

Conviene destacar de entrada la novedad del libro que ahora nos ocupa, puesto que en las numerosas recopilaciones de las Constituciones históricas españolas se recogen los textos que estuvieron algún día en vigor (o que al menos estuvieron a punto de estarlo, como la Constitución *non nata* de 1856 y la de 1873), pero no los proyectos, con la excepción del libro de Diego Sevilla Andrés *Constituciones y otras Leyes y Proyectos Políticos de España* (1969) y el editado por la Secretaría de las Cortes en 1977 con el título de *Constituciones Españolas*, que contienen algunos proyectos constitucionales, pero todos ellos fuera del marco temporal del libro que ahora se comenta. Así, en efecto, el de Sevilla Andrés incluye el proyecto constitucional de «La Isabelina» (1836), el de 1929 y el que elaboró la Comisión Jurídica Asesora de la Constitución de la II República, mientras que el editado por las Cortes incluye los proyectos constitucionales de 1852, 1853 y 1929.

En este libro, en cambio, el profesor Fernández Sarasola recoge, a partir de fuentes directas, una veintena de proyectos constitucionales, tanto oficiales como privados, que se redactaron en España desde 1786 a 1824, lo que da idea de la riqueza del debate constitucional habido en «las Españas», la europea y la americana, durante esas cuatro décadas cruciales, en las que se desarrolla la primera fase de la revolución liberal —la segunda fase comenzaría en 1833, tras la muerte de Fernando VII, y puede darse por concluida en 1845— y también la pérdida de la mayor parte del imperio colonial español. Por supuesto, Fernández Sarasola no se limita a recoger estos proyectos, sino que los estudia y contextualiza en un enjundioso *Estudio Preliminar* y en la esclarecedora *Introducción* que precede a cada uno de ellos.

Conviene insistir en que se trata de proyectos escritos para España, pero algunos de ellos redactados por autores no españoles —o, al menos, no de la España europea—, como el que redactó el mexicano Francisco Pérez Muñoz, *Proyecto de Constitución para España que se propone a la meditación de los sabios españoles que dediquen sus tareas a fijar la felicidad presente y futura de su nación...* (1809), el guatemalteco José María Peinado, *Instrucciones para la Constitución Fundamental de la Monarquía Española y su gobierno* (1810), y los cubanos Juan Bosmeniel y Riesco y Gabriel Claudio Sequeira, autor el primero de *Policrasia filosófica o arte de constituir una nación para gobernarla según la naturaleza y la experiencia* (1809) y el segundo de *Varia-*

ciones a la Constitución de la Monarquía española, para esta Isla exclusivamente (1822). De ahí que el profesor Fernández Sarasola no titule su recopilación *Proyectos Constitucionales Españoles*, sino *Proyectos Constitucionales en España*.

El punto de partida es 1786, en las postrimerías del reinado de Carlos III, un año en el que Manuel Aguirre redacta el primer proyecto de Constitución escrito en las Españas: *Leyes constitucionales, cuya observancia es una obligación inviolable para todos los individuos de la sociedad*. El punto de llegada es 1824, un año en el que, restaurado de nuevo el absolutismo, se redacta el anónimo proyecto de ley fundamental con el propósito de establecer el orden de sucesión en la Corona y una nueva organización de las Cortes, aunque la fecha exacta de este proyecto no se sabe y bien pudiera haberse escrito durante el llamado «Trienio Liberal».

En realidad, en este libro no se recogen sólo proyectos constitucionales, puesto que en sus dos apéndices se incluyen también —con el oportuno comentario introductorio— otros documentos de relieve constitucional que el autor denomina en un caso «programas constitucionales» y en otro «formas constitucionales». Los primeros son «textos que contienen un programa no articulado o articulado de forma imperfecta, a fin de servir de guía para una regulación normativa más detallada» (pág. 585). Los segundos son «obras doctrinales que llegaron a redactarse siguiendo un esquema constitucional, divididas en títulos, capítulos, secciones, e incluso artículos» (pág. 699).

Dentro de los «programas constitucionales» se incluyen las *Sugestions on the Cortes*, de John Allen, en su versión original inglesa y en la traducción castellana del asturiano Ángel de la Vega Infanzón, de tanta influencia en el círculo de los «cortistas», esto es, de los seguidores de Lord Holland y de Jovellanos. Como «programa constitucional» se recogen también algunos acuerdos de gran calado a los que llegó entre octubre de 1808 y enero de 1810 la Junta de Legislación, en la que tuvieron una destacada actuación Agustín Argüelles, que actuó como secretario, y Ranz Romanillos; así como un anónimo y radical escrito titulado *Constitución Fundamental de los Libertadores del Género Humano*, redactado entre 1810 y 1814.

Dentro de las «formas constitucionales» se recogen los índices de cuatro documentos, dos de ellos liberales, el de Victorian de Villava, *Apuntes para una reforma de España, sin trastorno del Gobierno Monárquico ni la Religión* (1797), y el de José Canga Argüelles, *Reflexiones sociales o idea para una Constitución española que ofrece a los representantes de Cortes* (1811); y los otros dos antiliberales, el de Francisco Alvarado, *Constitución filosófica que el Filósofo Rancio, transformado en Filósofo Liberal, escribió antes de que las llamadas Cortes Extraordinarias sancionasen su Constitución Política de*

la *Monarquía Española* (1811), y el de José Gómez Hermosilla, *El jacobinismo. Obra útil en todos los tiempos y necesaria en las circunstancias presentes* (1823).

PROYECTOS LIBERALES, REFORMISTAS Y AFRANCESADOS

De manera muy acertada, el autor de este libro no ha agrupado los proyectos constitucionales a partir de un criterio exclusivamente cronológico, sin duda el más fácil de todos, sino a partir de un criterio de carácter ideológico, teniendo en cuenta los tres grandes modelos de organización del Estado que en estos proyectos se defienden: el «liberal», el «reformista» y el «afrancesado», sobre los que se extiende en su *Estudio Preliminar*, conectándolos con las dos maneras de abordar el constitucionalismo durante la segunda mitad del siglo XVIII: la «reformista» y la «rupturista». La primera tendrá a su vez dos versiones, la «racionalista» (Campomanes, Cabarrús, Ibáñez de la Rentería), de la que saldrá a comienzos del siglo XIX el constitucionalismo afrancesado, que inspiró al Estatuto de Bayona, y la «historicista», que tanto debe a Martínez Marina (al menos al del *Ensayo Histórico-Crítico*, ya no tanto al de la *Teoría de las Cortes*) y que empalma con las tesis que en Cádiz, bajo el influjo sobre todo de Jovellanos, hicieron suyas los diputados realistas y que más adelante sostendrían los liberales moderados, desde Martínez de la Rosa hasta Cánovas del Castillo. Del constitucionalismo «rupturista» dieciochesco (en el que se insertan el mencionado Aguirre y León Arroyal, entre otros) se deriva en cambio el liberalismo revolucionario de comienzos del siglo XIX, que hicieron suyo los diputados liberales en Cádiz (como Argüelles y Toreno) y, durante el Trienio Liberal, los liberales «exaltados» (como Flórez Estrada y Romero Alpuente).

A partir de esta primera y básica agrupación ideológica —que me parece muy atinada, aunque acaso hubiese sido mejor no denominar de la misma manera, «constitucionalismo reformista», al reformismo dieciochesco y al de comienzos del siglo XIX— el autor ordena los proyectos de acuerdo con el momento histórico en que vieron la luz. De esta manera, los que se agrupan en torno al «constitucionalismo liberal», que son con mucho los más numerosos, pues al fin y al cabo partían de un concepto racional-normativo de Constitución, se dividen en cinco apartados.

En primer lugar, dos proyectos que se dieron a conocer durante el siglo XVIII: el mencionado de Aguirre, de impronta roussoniana, y el de León Arroyal, *Proyecto de Constitución e idea de la Ley Civil*, escrito en 1795, en la que es patente también el influjo del pensamiento revolucionario francés.

En segundo lugar, otros dos proyectos que vieron la luz en 1809 y que fueron remitidos a la Junta Central en respuesta a la llamada «Consulta al País»: el de Fray José Pérez de la Madre, *Gobierno universal, seguro, permanente y patriótico de la nación española...*, con un marcada tendencia federal, y el de Álvaro Flórez Estrada, *Constitución para la Nación española...*, de filiación doctrinal muy variopinta, pero en el que también se detecta un indudable componente federal.

En tercer lugar, cinco proyectos que se elaboraron durante los debates de las Cortes de Cádiz: el que se presentó en 1810 bajo el seudónimo de «Un Amante de la Patria» con el título *Ensayo de Constitución para la Nación española*, que venía precedido de un *Plan de Educación Nacional*, el que redactó ese mismo año José María Peinado, ya mencionado, el que aprobó en 1811 la Comisión de Constitución de las Cortes, en la que tuvieron un destacado papel Muñoz Torrero, Oliveros y Agustín Argüelles; y sendos proyectos de Constitución militar que elevaron a las Cortes Vicente Sancho en 1812 y Flórez Estrada al año siguiente.

En cuarto lugar, el muy importante y anónimo proyecto constitucional titulado *Acta Constitucional de los españoles de ambos hemisferios*, elaborado en la Bayona francesa por un grupo de exiliados en 1819, en el que se pone de manifiesto con mucha claridad el abandono del modelo doceañista por parte de un sector muy cualificado del liberalismo español, así como el influjo del liberalismo europeo post-napoleónico y muy en particular el de Benjamín Constant.

En quinto y último lugar, tres proyectos elaborados durante el Trienio Liberal, el de Dionisio Carreño, en 1820, centrado en la organización militar, otro anónimo, *Bases y Puntos Capitales...*, redactado al año siguiente con el objeto de establecer un sistema prácticamente federal para las provincias de Ultramar, y, en fin, el ya mencionado de Sequeira, redactado en 1822 y circunscrito a la Isla de Cuba, de signo también en buena medida federal.

Todos los proyectos liberales tenían como elemento común afirmar la soberanía nacional o popular, reconocer los derechos individuales y defender una concepción de la división de poderes que suponía reconocer la supremacía de las Cortes en el seno del Estado.

Los proyectos que responden al «constitucionalismo reformista» son sólo cuatro. Una escasez que era fruto de inspirarse en una concepción histórica y no racional-normativa de Constitución. Todos ellos se redactaron en 1809, con el propósito de remitirlos a la Junta Central. El primero, ya mencionado, lo redactó el mexicano Francisco Pérez Muñoz, inspirado en buena parte en el constitucionalismo británico y muy en particular en la doctrina de la «*balanced constitution*»; el segundo lo redactó la Junta de Mallorca; el tercero,

también mencionado ya, Juan Bosmeniel y Riesco; y el cuarto, el Obispo y el Cabildo de Córdoba, y en él se percibe el influjo —de todo punto inhabitual— del constitucionalismo polaco. En todos estos proyectos reformistas se trataba de conciliar el Antiguo Régimen con el nuevo, las facultades de la Corona —al fin y al cabo las dominantes— y las de unas Cortes representativas de los tres estamentos del reino. Para decirlo con palabras del profesor Fernández Sarasola, «la Constitución, la Ley Fundamental, según los reformistas, sólo determinaba la forma de gobierno, pero no la forma de Estado; España era un Estado monárquico y confesional, y ninguna norma de nueva planta podía alterar tal circunstancia» (pág. XXXIX), como pensaban, por el contrario, los liberales.

Los proyectos «afrancesados» se dividen a su vez en dos etapas. En la primera de ellas, circunscrita a 1808, se recogen tres proyectos que sirvieron para aprobar ese año el Estatuto de Bayona, una mera «carta constitucional» trazada de acuerdo con el principio monárquico. El primero de esos proyectos, elaborado por el propio Napoleón, se inspiraba en la Constitución francesa del año VIII (1799), según la reforma del Senado-Consulta del año X (1802); el segundo recoge las sugerencias que, a instancias del Emperador de los franceses, formularon al primer proyecto algunos influyentes «afrancesados» —por lo demás de filiación doctrinal heterogénea— como los ministros Piñuela, O’Farril, Gil de Lemús y Azanza; mientras que el tercer proyecto incorporaba una regulación de la Regencia y de las provincias de Ultramar de acuerdo con el derecho español, aunque a la vez reforzaba el influjo de la Constitución francesa del año VIII, según el Senado-Consulta del año XII (1804), sobre todo en lo relativo a las atribuciones del Rey y a la organización del Senado.

La segunda etapa, circunscrita al «Trienio Liberal», del constitucionalismo «afrancesado» —esto es, del propuesto por antiguos «afrancesados», como Sebastián Miñano y el citado Gómez Hermosilla—, en pugna sobre todo con los liberales «exaltados», fieles a la Constitución de Cádiz— tuvo su reflejo en un proyecto anónimo, que se redactó entre 1820 y 1824 con el objeto de establecer el orden sucesorio de la Corona y de reorganizar las Cortes, y en el que se pone en evidencia el influjo de la Carta francesa de 1814.

EL VALOR DE LOS PROYECTOS PARA LA HISTORIA CONSTITUCIONAL

El libro de Fernández Sarasola resulta de gran interés y utilidad para ampliar las fuentes de conocimiento de nuestra historia constitucional y en

realidad también, por las razones antedichas, para la historia del constitucionalismo hispanoamericano. El valor de estos proyectos no es, ciertamente, el mismo. En algunos casos, cuando tuvieron carácter oficial o parlamentario, fueron auténticas fuentes directas de las Constituciones que estuvieron en vigor, como ocurre, por ejemplo, con los sucesivos proyectos que culminaron en la aprobación del Estatuto de Bayona o el que elaboró la Comisión Constitucional de las Cortes en 1811, en el que se basó la Constitución de Cádiz. El valor de estos proyectos es muy grande, como señala el autor de este libro, «a efectos de contrastar las diferencias y semejanzas entre la fuente y el resultado normativo final o, lo que es lo mismo, para ver en qué puntos operó la transacción parlamentaria (y el proyecto sufrió modificaciones) y en cuáles, por el contrario, se impuso el criterio de la mayoría o existió un alto grado de consenso (manteniéndose el articulado del proyecto)» (pág. XVI).

Cuando los proyectos son privados, y la mayoría de los que se recogen en este libro lo son, su relevancia reside bien en haber influido de forma indirecta en un texto constitucional, al aportar ideas y conceptos que éstos asumieron, como en parte ocurrió con el *Acta Constitucional de los españoles de ambos hemisferios* respecto del Estatuto Real y de las Constituciones de 1837 y 1845, o bien porque, incluso habiendo carecido de esta influencia indirecta sobre un texto constitucional, expresan el ideario constitucional no sólo de un autor, sino incluso, en ausencia de verdaderos partidos políticos durante esta época, de una tendencia constitucional minoritaria, como fue el caso de los proyectos «reformistas» que se remitieron en 1809 a la Junta Central.

Al fin y al cabo, como recuerda oportunamente Fernández Sarasola en la *Presentación*, la historia constitucional no puede reducirse a la historia de sus textos vigentes, constitucionales y normativos en general, ni a las instituciones que estos textos pusieron en planta, sino que en ella desempeñan un papel también fundamental las ideas y conceptos que a aquéllos y a éstas inspiraron. De ahí la importancia de los proyectos constitucionales, incluso de aquéllos que no influyeron ni siquiera de manera indirecta a los textos luego vigentes, así como la de otros documentos de relevancia constitucional, como los «programas» y «formas» constitucionales.

En definitiva, pues, estamos en presencia de un libro importante para el conocimiento de la etapa germinal de nuestro constitucionalismo, por el que hay que felicitar a su autor, a la vez que animarle a que lo complete en el futuro con otro libro (o con una segunda edición del actual), en el que se incluyan los proyectos constitucionales elaborados desde 1824 a 1936. Una época sin duda mucho menos rica en proyectos constitucionales de carácter privado,

pero en cambio más fecunda en proyectos de carácter oficial o parlamentario, a los que podrían añadirse las enmiendas a los proyectos constitucionales formulados por los distintos grupos parlamentarios, aunque es verdad que todos estos documentos son mucho más accesibles que los que recoge el libro que se acaba de glosar.