

LA CUESTIÓN DE LA SOBERANÍA EN LA HISTORIA DEL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL

José Antonio González Casanova

I. La Constitución otorgada en Bayona (1808). II. La Constitución de Cádiz (1812). III. El Estatuto Real (1834). IV. La Constitución de 1837. V. La Constitución de 1845. VI. La Constitución de 1869. VII. El proyecto republicano federal de 1873. VIII. La Constitución de 1876. IX. Los proyectos de reforma de la Constitución de 1876. X. La Constitución de 1931. XI. De la dictadura soberana (1938) a la soberanía democrática (1978). XII. Conclusión.

Ningún otro concepto ha ofrecido tanta cobertura teórica
a postulados enormemente prácticos como el de soberanía
Hans Kelsen

Los españoles inauguraron su Historia contemporánea con tres *soberanías* a falta de una: la del monarca invasor José Napoleón, la de las Cortes de Cádiz y la del ejército popular y guerrillero contra el francés. Cada una de ellas expresa un *hecho* político y polémico que, a su vez, provoca una teoría legitimante, no sólo del poder ejercido por sus protagonistas, sino de su fundamento radical y sus excepcionales cualidades, cuasidivinas. La palabra "soberanía" tendrá un sentido multívoco por el usual desplazamiento de uno a otro de los sujetos que la reivindican como propia: el Rey, las Cortes y el Pueblo. Pero ninguno olvidará que, ante todo, se trata de un fenómeno *fáctico* cubierto por una *ficción* ideológica de muy fecundos y hasta bizantinos argumentos.

Las tres *soberanías* citadas han sido fuentes remotas del Derecho, de las cuales descendieron por la Historia futura sendos ríos constituyentes del Estado, si bien la *popular* pareció a menudo orillararlo, desbordarlo e incluso destruirlo. Llegados conjuntos a la amplia desembocadura de la Constitución vigente, se comprueba que de Bayona a la Zarzuela el Rey ha perdido el adjetivo substantivado de *soberano*; que de las Cortes de Cádiz a las Generales de ahora la soberanía de *la Nación* se ha trasmutado en Estado de Derecho; y que el poder popular *rebeld*e (o de lucha continua), tantas veces señor territorial de gran parte de la soberanía efectiva (guerras de independencia o carlistas, insurrecciones urbanas o campesinas...), es hoy residencia de aquélla y que de él (y sólo de él) emanan ya los poderes que el Estado español tiene sometidos a su ordenamiento jurídico. ¿Habrá dejado de ser la soberanía una cuestión?. ¿Se puede decir que es ya, por pasada, una cuestión histórica?.

En otro estudio, antiguo pero afin a éste, definí la idea de soberanía como clave del constitucionalismo español (1) (sin duda una obviedad aplicable no sólo a España), cuya única virtud fue centrar la atención estudiantil de entonces en la pugna democratizadora frente al *principio monárquico* como ideología autoritaria y pseudo liberal. Muchos autores han hecho hincapié en esta cuestión, que, por lógica, también se halla implícita en cuantos han historiado nuestro constitucionalismo (2).

En la actualidad parece de mayor interés ver la cuestión de la soberanía no como *clave o quid*, sino *en clave de*, en relación con el proceso de juridización constitucional de España: de auto-constitución de ésta (art. 1 CE 1978) en "Estado social y democrático de Derecho", con el cual parece resuelta tan añeja cuestión hasta el

punto de que incluso podría considerarse -al menos desde la Teoría del Estado- que el concepto mismo de *soberanía* ha perdido su sentido (3). Afirmar esto obliga a recorrer desde el comienzo el hilo que sostiene a lo largo de 170 años el símbolo polémico más invocado y el arma arrojada más hiriente para dar fe de que, en efecto, concluyeron la polémica y sus heridas (4).

El texto de las constituciones aporta datos muy válidos para saber cual es la concepción auténtica, la expresión fiel y el alcance efectivo de la soberanía proclamada, tanto desde su dimensión originante-posesoria (en quien reside su titularidad formal y qué se puede hacer legítimamente en su virtud) como desde la ejerciente y funcional.

A estos efectos significantes el texto lo forman no sólo las declaraciones de los preámbulos y las fórmulas promulgatorias, sino la regulación de los poderes regioes o del Jefe del Estado, la de los derechos políticos subjetivos, la supremacía de la Constitución respecto al ordenamiento jurídico y su confirmación constituyente mediante un procedimiento extraordinario de reforma (5).

Será, pues, el análisis del constitucionalismo histórico (por fuerza resumido en aras de la extensión impuesta) el que nos permitirá trazar el hilo conductor que, al margen de las clasificaciones existentes, (6) explica la evolución del concepto de soberanía desde su origen político-polémico a su final jurídico y pacífico.

I. La Constitución otorgada en Bayona (1808).

Napoleón garantizó a los estamentos "colaboracionistas", fiel a su modelo de cartas otorgadas, "una constitución que concilie la santa autoridad del Soberano con las libertades y privilegios del pueblo". La fórmula promulgatoria proclama a José I Rey de las Españas y de las Indias tan sólo *por la gracia de Dios*, y el citado monarca *decreta* la constitución como "ley fundamental de nuestros estados" y "base del *pacto* que une a nuestros pueblos con nos y a nos con nuestros pueblos". En el artículo IV se establece la fórmula legitimante del Rey en el futuro: "por la gracia de Dios y por la Constitución del Estado". La monarquía queda, pues, vinculada, si bien no hay otro soberano ni poder constituyente que el monarca.

En coherencia con el híbrido arcaísmo absolutista-estamental no se alude a la soberanía de la Nación de la primera revolución francesa. No hay acto constituyente del Estado (7). Nula separación de poderes ni declaración de derechos, aún cuando se reconozcan algunos personales, haya un principio de legalidad penal y se ordene formar códigos. La novedad constitucional consiste en que el pacto medievalizante inaugura, junto al jovellanismo de los realistas gaditanos, la extensa tradición decimonónica del liberalismo moderado.

II. La Constitución de Cádiz (1812).

Los debates constituyentes fueron un curso intensivo sobre la noción de soberanía (8). Los realistas negaron la de la Nación por cuanto ésta (concebida como su Historia) trasladó en tiempo inmemorial su ejercicio al Monarca mediante acto plasmado en unas Leyes Fundamentales que eran inmutables por constituir el fundamento mismo del Reino. Al estar desde siempre constituida mediante la constitución histórica, no podía haber en puridad poder constituyente alguno ni Cortes que decretasen una Constitución. Tan sólo cabía la *reforma* de las viejas leyes. Se

acepta que la soberanía resida *originaria* o *radicalmente* (el tiempo ancestral) en la Nación o Reino, pero jamás *esencialmente* (en todo tiempo actual) como dirá la Constitución en su artículo 3. Con Jovellanos habría que hablar no de "soberanía", sino de *supremacía* de la Nación, consistente en una "soberanía residual" que le permite legislar en Cortes con el Rey, obligarle al cumplimiento del *pacto* e incluso a resistirle si lo incumple. En todo caso la Nación -es decir, las Cortes- puede reasumir la totalidad de tal "co-soberanía" en ausencia obligada del monarca, pero únicamente mientras dure esta última.

Los liberales parten de este mismo principio realista (!por realismo!) y justifican con él, por el contrario, el poder constituyente de la Nación soberana. No serían ideas *abstractas* y *extranjeras* (Hobbes, Rousseau) sobre "contratos sociales", sino la voluntad de restablecer las viejas Leyes Fundamentales y el derecho de la Nación a renovarlas lo que mueve a diputados como Muñoz Torrero a mantener el principio revolucionario francés de que el derecho de una Nación a establecer su legislación fundamental y a determinar libremente su forma de gobierno es un *hecho* repetido en la Historia de España (9) al que obliga, además, la invasión napoleónica y la constitución de Bayona: actos ambos en los que no intervino el consentimiento nacional. La libertad e independencia del Estado (la soberanía *ad extra*) es causa del ejercicio constituyente de la soberanía *ad intra*.

Tal ejercicio provocó una primera confusión entre la soberanía nacional y la de las Cortes Constituyentes. Pese a su escasa representatividad, debida a la circunstancia bélica, el Decreto que dictan el 24 de septiembre de 1810 mantiene que "los Diputados que representan a la Nación española se declaran legítimamente constituidos en Cortes Generales y extraordinarias y *que reside en ellas la soberanía nacional*" (subrayado mío) (10). Esta confusión se despejará al debatirse el procedimiento de reforma constitucional y dará ocasión a liberales como Toreno y Muñoz Torrero a aplicar la corrección que los constituyentes franceses de 1791 hicieron a un Sieyès excesivamente rousseauiano en este punto. La soberanía nacional, que es una, indivisible, perpetua e inalienable, no se enajena cuando se delega. La titularidad es esencial, pero su ejercicio es preciso delegarlo en unos representantes de la Nación, que son las Cortes; no soberanas, sino representativas. Así lo dirá el artículo 27: "Las Cortes son la reunión de todos los diputados que representan la Nación nombrados por los ciudadanos".

De esta delegación se deduce, frente a la supuesta soberanía del Rey, que no va a ser éste el soberano, ni siquiera en el sentido jovellanista de que el monarca limita el ejercicio de la suya al compartir el poder legislativo de las Cortes por ser *también él* representante de la Nación o Reino. Para los liberales, la Monarquía ya no es la forma del Estado (aunque lo contradiga el propio título de la "Constitución Política de la Monarquía Española"), sino una forma de gobierno: "El Gobierno de la Nación Española es una Monarquía *moderada* hereditaria" (s.m.) (art. 14) (11).

El trasvase histórico de la soberanía regia a la Nación se confirma al excluir al Rey de la reforma constitucional como lo había sido del poder constituyente y no sólo por ausencia. Ya que se aceptaba su poder legislativo ordinario, la ley de reforma no podía depender de un posible veto del monarca aunque fuese meramente suspensivo. Por otra parte, la soberanía nacional constituyente sólo podía ejercerse -una vez constituido el Estado- por un órgano de éste de la misma naturaleza que el que había

aprobado la Constitución; apareciendo así de nuevo el poder soberano: en forma de *poder constituyente constituido*.

Al no existir cláusulas de intangibilidad ni límites materiales en la reforma, ésta quedaba abierta, incluso para abolir la figura del Rey o bien para introducir algo que a los liberales les resultaba peligrosamente más democrático que liberal: la garantía de los derechos políticos de los ciudadanos. Sin embargo, el pueblo, por mucho que algunos lo equiparasen a la Nación (12), estaba aún muy lejos de esa cota mínima de su soberanía. La Constitución tan sólo prometía, en defensa de los intereses propietarios, "conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad *civil*, la *propiedad* y los demás derechos *legítimos*" (s.m.). Pero tal legitimidad no le será reconocida a toda la población hasta la Constitución de 1869.

III. El Estatuto Real (1834).

Su título completo excluye toda consideración formal de un texto con rango constitucional: "Estatuto Real para la convocación de las Cortes Generales del Reino", pero, más allá del debate académico sobre su naturaleza (13), otorga una buena pista sobre la cuestión de la soberanía. Si Fernando VII recuperó su soberanía regia y la ejerció hasta la muerte, su viuda, la Reina Regente por minoría de edad de su hija Isabel, realizó con la convocatoria de Cortes toda una *creación* de las mismas (poder constituyente), pues éstas no se convocaban tras su interrupción en virtud de la abolida Constitución de 1812, sino que eran reinstauradas en cuanto antiguo órgano de colaboración de la Corona en aplicación de un derecho histórico de la realeza (14). Las nuevas Cortes carecían de iniciativa legislativa y sólo deliberarían sobre aquello que la Reina les sometiese a examen.

En la exposición de motivos que el Consejo de Ministros presentó a la Reina Gobernadora se habla de "restaurar nuestras antiguas leyes fundamentales", a las que se debe "restituir su fuerza y vigor". Se habla también de un "estamento de próceres" como *guarda permanente* de dichas leyes, "interpuesto entre el Trono y los pueblos", designados casi todos ellos por el monarca, al que complementaría otro de "*elegidos por la Nación* para que de esta suerte sean sus legítimos *Procuradores*" (s.m.). La palabra "Nación" sin adjetivos prolonga así en el tiempo la capacidad de que fue dotada por los constituyentes gaditanos de no representar más que un electorado restringido y sus intereses civiles. Así, la exposición de motivos citada recomendaba "no considerar los derechos *políticos* como derivados de *principios abstractos* y sujetos a vanas teorías, sino como *medios prácticos* de asegurar la posesión tranquila de los derechos *civiles*" (s.m.) (15).

IV. La Constitución de 1837.

Considerada por la doctrina reciente como un texto transaccional entre liberales moderados y progresistas, fue, a mi ver, una transición matizada pero decisiva entre la Constitución del 12 de los realistas y la línea de supremacía regia iniciada en Bayona y confirmada por el Estatuto real (16). La fórmula de promulgación, aunque afirma la autoría constituyente de las Cortes, que decretan y sancionan el nuevo texto porque "ha sido la voluntad de la Nación revisar en uso de su soberanía la constitución política promulgada en Cádiz", incluye este contrario inciso: "y Nos de conformidad aceptado", que transforma la soberanía nacional delegada en un *pacto* (premonitorio del

doctrinarismo posterior) entre las Cortes nacionales (el Reino) y el monarca, pues si éste fuera un mero órgano constitucional no podría nunca "aceptar" la Constitución, sino tan sólo "jurar guardarla y hacerla guardar". No todos los representantes de la Nación conocían, tal vez, que en el proyecto Istúriz de reforma del Estatuto Real ya se había advertido que "el Rey es la autoridad suprema del Estado" (art. 29) pero, en todo caso, en el Real Decreto de convocatoria electoral se hablaba de unas futuras Cortes "en las que ha de procederse a la revisión del Estatuto Real *de acuerdo con la autoridad del Trono*" (s.m.).

La Constitución de 1837, surgida de unas constituyentes convocadas al margen de lo previsto en el título X de la de 1812 pese a la restablecida vigencia de ésta, entierra el principio de soberanía nacional, proclamado retóricamente en su preámbulo, por cuanto sus expresiones más cabales son eliminadas con la reforma del texto gaditano. A mayor abundamiento, el de 1837 no contiene referencia alguna a su valor jurídico ni a su supremacía, la cual se niega por su evidente condición de ley ordinaria (las Cortes con el Rey) y por no preverse procedimiento agravado de reforma. No incluye más que una brevísima tabla de derechos referidos a la libertad de imprenta, a las peticiones y a la seguridad personal (remitidos a una futura regulación legal como forma de definir los mismos) y, en fin, otorga al Monarca el *veto absoluto* en el proceso legislativo.

Por todo ello resulta penoso resumir el falso debate sobre la soberanía en las constituyentes de 1837. Un progresista, Olózaga, redefine la soberanía nacional como principio de oposición al poder de un individuo que usurpase el poder del pueblo, pero, por eso mismo, considera imposible, *como hecho*, en la práctica, el establecido veto absoluto del monarca, ya que éste nunca podría negarse a la voluntad popular, llamada ahora "opinión pública". Ahora bien, al suponer que el veto regio ha de apoyarse en ésta última, se le reconoce al rey *de hecho* una representación de la Nación que, a su vez, otorga a aquél el carácter de voluntad general frente a su representación parlamentaria (17).

La oposición progresista y demócrata denunció la incoherencia entre el texto que acabará aprobándose y la proclamación del preámbulo, ya sea con base en la ausencia del derecho al sufragio universal, (18) ya sea porque no existe procedimiento de reforma ; existencia que Olózaga consideraba, ingeniosamente, como aún más contraria a la soberanía nacional por imponérsela a la futura voluntad de la Nación (19).

V. La Constitución de 1845.

Cuanto se defendió y se atacó en el debate de 1837 sobre la soberanía de la Nación y la reforma constitucional se hizo realidad política y normativa en la revisión de 1845, que dio lugar a un nuevo texto abiertamente contrario al principio de soberanía nacional (20) sustituido por el imaginado pacto Rey-Reino que consagra la efectiva condición soberana del monarca.

Si, según el dogma liberal, el poder constituyente se identifica con la nación soberana, ésta última, según el Dictamen de la Comisión de reforma del texto de 1837, "no reside sino en la potestad constituida, ni esta es otra en nuestra España sino las Cortes con el Rey". De ahí que la fórmula promulgatoria haga decir a Isabel II que "siendo nuestra voluntad y la de las Cortes del Reino regularizar y poner en consonancia

las necesidades actuales del Estado y los antiguos fueros y libertades de estos Reinos (...) hemos venido, *en unión y de acuerdo* con las Cortes actualmente reunidas..." (s.m.). Por otra parte, en la Exposición de Motivos del proyecto gubernamental de reforma se confirma el positivismo de 1837 dentro de esa línea filosófica que Tomás y Valiente calificaba de "realista, historicista y pesimista". Se rechazan una vez más los principios calificados de "abstractos" (el mayor de todos, la soberanía nacional); se declaran como argumentos legitimadores los *hechos* (históricos, sociales, políticos) mientras que los derechos son puestos en entredicho (21); la Constitución reduce su valor jurídico a esquema normativo de la organización del aparato estatal y dentro del mismo se asegura la supremacía fáctica del Gobierno, arropado con el manto del monarca.

Es, sin duda, el poder ejecutivo el único soberano, por supremo, *en* el Estado, apoyándose formalmente en algunos de los poderes o prerrogativas regias, entre los cuales el veto absoluto y la facultad ilimitada de designar senadores (art. 14) podía formar un frente común ante el Congreso, ya que, como reconoce el Dictamen de la Comisión de reforma, "sólo así puede (el Rey) contrarrestar por su flaqueza a las Asambleas populares, tan llenas, después de las discordias civiles, de soberbia y de pujanza" (22).

La aparente incoherencia entre el dogma de la soberanía nacional y su negación constitucional no lo es tanto en función de esa filosofía ya citada del positivismo; no el jurídico, que es su consecuencia última, sino el que, basado en el utilitarismo del primer Bentham y en el factualismo parahegeliano que confunde cínica e ingenuamente la realidad triunfante con "lo que Dios manda", concede legitimidad única a los *hechos* favorables y deslegitima los considerados como perjudiciales.

Inspiradores o exégetas del espíritu constitucional de 1845 fueron liberales preclaros como Alcalá Galiano, Donoso Cortés, Francisco Pacheco y Bravo Murillo. Para todos ellos, lúcida pero interesadamente, la soberanía nacional es, de hecho, una *ficción* que, sin embargo, resulta peligrosa por cuanto su engaño no impide servirle de máscara amenazante al pueblo rebelde y revolucionario. Balmes dirá, por su parte, que "el sentido racional que debiera haberse dado a la palabra "soberanía nacional" es el de "dominio en el orden político de lo que domina en la sociedad", lo cual quiere decir, para Galiano, que "la soberanía que debe estar reconocida en las constituciones es la que está en *ejercicio constante* rigiendo como poder supremo el Estado (s.m.) (23).

Para Donoso toda cuestión de gobierno se traduce en cuestión de soberanía, la cual "por su importancia eclipsa y absorbe a todas las demás". Ya que la soberanía *de derecho* corresponde tan sólo a Dios, *la de hecho*, en cuanto social, no puede ser más que limitada. Tanto la monarquía absoluta como la democracia son soberanías tiránicas y reaccionarias, que si en la primera es idolatría, en la segunda es ateísmo. Sólo pueden ser legítimos soberanos, por tanto, los *efectivos* detentadores del poder, quienes hacen las leyes y, como dirá Pacheco, los artículos en los que, sin necesidad de preámbulos proclamadores, las constituciones adscriben el poder legislativo, es decir, el Rey y las Cortes, que se supone actúan siempre o casi siempre guiados por la soberanía de la *razón* y de la *inteligencia*; virtudes innatas de las clases mesocráticas ilustradas capaces de defender sus intereses propietarios.

La consecuencia que extraen tanto Donoso como Pacheco es la necesidad de la reforma constitucional por ley ordinaria de Cortes para impedir las revoluciones

sociales. De no hacerse así, ambos consideran legítima la *dictadura soberana constituyente* (como más tarde invocarán tanto Cánovas como el general Franco), que recoge la soberanía perdida como un bien mostrenco para salvar los intereses en peligro (24). De momento, la monarquía "constitucional" o "limitada" es el poder supremo, soberano, del Estado y en el Estado. La monarquía, dirá Pacheco, "conserva todo el poder menos lo que ha perdido, menos lo que se le ha quitado, para entregarlo, para conferirlo a otras instituciones" (25).

Lo más innovador, para la época, en el pensamiento de Pacheco es la identificación entre Monarquía y Estado como soberanos. La soberanía de la Nación, "como principio de acción y como principio de garantía, de uno u otro modo, es insostenible". "Arma y grito de guerra en su tiempo, no lo es legítimo y aceptable cuando no se trata de pelear, cuando no se trata de destruir, cuando se piensa verdaderamente en echar bases sólidas para construcciones duraderas".

Pacheco justifica la soberanía en las *leyes del Estado* dictadas por el poder constituido, cuya legitimidad surge de la inteligencia de las mismas, no del derecho divino o de la soberanía del pueblo. De ese modo inaugura la posterior visión autoritaria que, al confundir el Estado con el Monarca y a éste con el poder constituyente constituido, despoticará el significado de las asambleas "representativas" e incluso podrá retóricamente volver a reconocer la soberanía nacional sin peligro, dada la pérdida de valor del concepto.

Bravo Murillo, autor en 1852 de un proyecto autoritario de reforma de la Constitución de 1845, culmina esta crítica liberal a la soberanía de la Nación (que él llama "popular") por ser "quimérica en la práctica, irrealizable". La supremacía que en el Estado ostenta el Rey le otorga por eso mismo la condición de soberano, cosa que no ocurre con el Presidente de una República por carecer de suficientes poderes, ejercerlos breve tiempo y deber su cargo a la elección. Es tal *hecho* vigente en España su propia legitimidad y la justificación de su soberanía (26).

VI. La Constitución de 1869.

Las insurrecciones populares de 1854-55, apoyadas por militares progresistas, provocaron unas Cortes constituyentes que, si bien fueron disueltas por la reacción autoritaria de los moderados sin concluir sus debates, dejaron proyectado un texto, antecedente directo del de 1869, en el que la cuestión de la soberanía vuelve a los principios de 1812 y extrae de ellos toda su potencialidad liberal, que había quedado reducida, como hemos visto, en favor de la soberanía monárquica.

El artículo primero recoge la proclamación gaditana de que en la Nación reside *esencialmente* la soberanía y la completa con la importante puntualización de que de ella emanan *todos* los poderes públicos, es decir, el Rey incluido. Aunque éste, junto con las Cortes, tiene la facultad de iniciar la reforma constitucional (art.87), serían unas nuevas Cortes constituyentes las que la decretarían (art.89), con lo cual se instaura la supremacía jurídica de la Constitución y se recupera el poder de establecerla por parte de la Nación representada.

El artículo 92 establecía que integraban la Constitución y se consideraban, a efectos de su reforma, artículos constitucionales las bases de las leyes orgánicas sobre

materia electoral, relaciones entre Congreso y Senado, Consejo de Estado, gobierno y administración provincial y municipal, Tribunales, Imprenta y Milicia Nacional, por lo que se reconducía el funcionamiento mismo del Estado como ordenamiento institucional a la decisión constituyente de la Nación.

La tabla de derechos siguió siendo, como en 1837, un breve reconocimiento de los de libertad y seguridad personales, más el de expresión escrita, cuya regulación se remite a leyes posteriores, pero en el debate constituyente surgieron peticiones de constitucionalizar los derechos de reunión, asociación, enseñanza y sufragio universal por parte de los diputados demócratas (27).

El Real Decreto de 2 de septiembre de 1856, que disolvió a unas Cortes autoras de tan radical retorno a las fuentes del liberalismo, consideró importante mostrar su rechazo a la obra realizada declarando que había estado "demostrada la falsedad de la doctrina que atribuye a las Cortes constituyentes un poder omnímodo". Reconocimiento implícito de que, por primera vez en España, unas Cortes así expresaban -como siempre sospecharon sus detractores- la soberanía popular al amparo de la nacional. Fue la "Gloriosa Revolución" de 1868 la encargada de aproximar aún más esos dos conceptos, los cuales un sexenio después, volverán, confundidos, al ostracismo por un largo período histórico para no separarse nunca más en las dos coyunturas democratizadoras de 1931 y 1977-1978.

En la revolución confluyeron varias ideologías, colindantes entre sí dentro de un arco de extremos irreconciliables: los monárquicos progresistas, los demócratas, los republicanos y los federales. Tan sólo les unía (!y ya era mucho!) el mito de la soberanía nacional-popular expresado a través del sufragio universal (28) que condujo a un debate constituyente centrado en dos modelos inestrenados en España: la Monarquía democrática y la República (unitaria o federal). Si la primera aparece como contradictoria al unir dos principios históricamente opuestos, la segunda resucitó el viejo fantasma del "comunismo proletario", ya exorcizado por Donoso, o invocó otro nuevo: la quiebra de la unidad nacional.

Los republicanos se consideraban más coherentes con la libertad de elección de la forma democrática de gobierno (una vez abolida la dinastía) que los monárquicos, y éstos argumentaban que una monarquía electa y constitucional (no sólo "limitada") equivale a una república, sin los inconvenientes de inestabilidad, desintegración y subversión que, para ellos, conllevaba tal forma. Esta discusión sobre la forma de gobierno condujo directamente a la cuestión de la soberanía, pero de modo más complejo que en el pasado, pues, una vez derrotado el principio monárquico quedaba por ver si la institución conservaba algún sentido al imponerse la soberanía popular a través del principio democrático. Son interesantes las filigranas argumentales de quienes quisieron reconducir este segundo principio al primero, jugando incluso con la otra cuestión paralela en importancia como fue la de los derechos políticos, concebidos a la vez como base y límite del principio democrático.

Montero Ríos resolvió con claridad el primer problema: "Toda forma que reconozca y sancione los derechos individuales y que descansa sobre la soberanía popular (cuya fuente fecundante es el sufragio universal) es democrática"; por tanto, "salvando el principio de la soberanía nacional, la idea democrática no exige que la forma de gobierno que tome por base se presente con el carácter *unipersonal* o con el

carácter *republicano*" (s.m.) (29). Otros diputados monárquicos insistirán en que la Monarquía, *sin ser electiva*, será *elegida* para substituir a la incorregible dinastía anterior. Se confirmaría así de raíz que es la soberanía popular constituyente la que reduce al monarca a mero órgano del Estado y con los poderes que constitucionalmente se le asigne (G. Rodríguez, Cirilo Álvarez, Víctor Balaguer, Olózaga). Se habla de una Monarquía "hija de la soberanía nacional" y ésta última se equipara a "popular" y, debido al sufragio universal, a la soberanía de "la totalidad de los españoles sin distinción de clases" (Ulloa) o a "todas y a cada una de las personas que constituyen la Nación y que viven dentro de la Nación" (Romero Girón).

Los republicanos, por contra, consideran que "la soberanía del pueblo es incompatible con un poder irresponsable, inviolable y hereditario" (Pi i Margall), ya que un poder heredado y permanente supone despojar a las generaciones futuras de soberanía (La Rosa) y, en todo caso, sólo una monarquía "republicana", es decir, no hereditaria, sería aceptable, pues la herencia implica una delegación perpetua de la soberanía popular equivalente a su abdicación (Gil Berges). Este argumento fue rechazado por Ríos Rosas apelando al viejo principio de los moderados de que toda soberanía es limitada en cuanto se constituye el Estado, pero la limitación de la cual habla es tan original como nuevas sus causas y poco tiene que ver con el doctrinarismo anterior.

Para el diputado monárquico, la soberanía del Estado y de sus órganos (confundiendo el uno con los otros) tiene un límite material en "la afirmación y la inviolabilidad de los derechos individuales" y otro, formal, por la prohibición de hacer o de modificar la Constitución "si no es por un procedimiento preestablecido". Rosas considera que admitir en la Constitución el derecho a heredar la Corona es un acto de autolimitación material de la soberanía, por tratarse tal herencia de un derecho inseparable del de *propiedad*, pero también un acto de limitación formal porque es "delegar indefinidamente en una familia una porción del poder social con la misma autoridad con que prohíbe indefinidamente a la legislatura el ejercicio en cierta esfera (la reforma constitucional) de aquella porción del poder que a la misma legislatura le delega". Ambos actos tendrían como causa los principios de conveniencia y de estabilidad (30).

El ingenioso sofisma transmuta el antiguo doctrinarismo de la "soberanía compartida" en el nuevo y aún más reaccionario que, bajo la toga tribunicia de un Estado de base popular, asigna a la persona del monarca la propiedad de la institución que lo corona, en cuya cumbre -por encima de la soberanía de la Nación-Estado- se instala a perpetuidad por delegación indefinida de la soberanía popular. Prosigue aquí, al socaire del nuevo concepto en alza que es "el Estado", la confusión, muy en la línea de Pacheco y de la incipiente doctrina alemana, entre la persona estatal y la persona que, aún declarada órgano del mismo, personifica a éste y a su soberanía. De forma sutil pero efectiva y ante la oleada revolucionaria de la nueva sociedad industrial, la Monarquía española se encastillará en la fortaleza de un Estado legitimado por la proclamada soberanía popular y el sufragio universal (31). Siete años más tarde, Cánovas del Castillo extraerá del argumento de Ríos Rosas las inevitables consecuencias.

VII. El proyecto republicano federal de 1873.

La abdicación del monarca "electo" Amadeo I fue considerada por las Cortes, surgidas de los comicios de agosto de 1872 con amplia mayoría de demócratas radicales y republicanos federales, como una recuperación de la soberanía nacional (32). Proclamada la República como forma de gobierno por una llamada "Asamblea Nacional" que reunía a diputados y senadores, ésta, en redacción de Salmerón, Figueras y Pi i Margall, "reasume todos los poderes". Convocadas elecciones constituyentes, las nuevas Cortes, de abrumadora mayoría republicano-federal, debatieron un proyecto de Constitución en un clima general de insurrección popular, carlista y cantonalista, hasta que fueron disueltas, sin concluir su función, por el golpe de fuerza del general Pavía.

El artículo 42 del proyecto rezaba así: "La soberanía reside en todos los ciudadanos y se ejerce en representación suya por los organismos políticos de la República constituida por medio del sufragio universal". Tales organismos eran el Municipio, el Estado regional y el Estado federal o Nación (art. 43). Este precepto declaraba a continuación que "la soberanía de cada organismo reconoce como límites los derechos de la personalidad humana"; derechos estos proclamados en el Título preliminar como "naturales", anteriores y superiores a toda legislación positiva; todos ellos asegurados en la República "frente a todo poder que los cohibiese y toda ley que los mermase". El proyecto contemplaba el procedimiento de reforma constitucional y la existencia de un Tribunal Supremo Federal, inspirado en el norteamericano, el cual, según el artículo 77, velaría por la constitucionalidad de las leyes.

Aunque el texto constitucional debe más a Castelar que a Pi y Margall, la novedad indudable de una soberanía que reside en todos los ciudadanos y no en la nación o el Pueblo como ficciones abstractas propias del liberalismo democrático, responde al pensamiento del autor de *La Reacción y la Revolución*, cuyo mérito principal estriba en el intento teórico de elaborar, a partir de los derechos individuales y de los grupos humanos territoriales, una concepción del Estado sin acudir al concepto de soberanía como *fictio iuris*, sino al de *competencia* (poder autónomo), sólo limitada por otras competencias similares, de contenido funcional diverso y coordinadas entre sí (33).

El Estado federal del proyecto responde a un esquema organizador de competencias, reguladas jurídicamente, basado no en el contrato social rousseauiano ni en el pacto doctrinario, sino en el *foedus* o alianza entre iguales. Al afirmar que todos los ciudadanos son soberanos y que cada organismo del Estado (no órgano) es soberano también, sin más límite que los derechos de la persona, se apunta claramente a lo que más tarde se llamará soberanía del Derecho, entendido éste no como mero ordenamiento jurídico positivo, sino como la entraña misma de la soberanía popular efectiva: la garantía de los derechos civiles y políticos de todos y de cada uno de los ciudadanos.

En el proyecto de 1873 se substituye asimismo la noción de soberanía que identifica ésta con la *supremacía* en el Estado, típica del principio monárquico. Aunque asigna al Presidente de la República "personificar el poder supremo y la suprema dignidad de la Nación" (art. 82, 11º), ésta última es, según el art. 43, el Estado Federal y tal personificación no es representativa, sino una de las competencias o funciones presidenciales, y no la primera de ellas, sino la última de una lista que se abre con la fórmula: "Al Presidente de la República Federal compete:...".

La principal competencia del Presidente se halla en el artículo 81, a la cabeza del Título XI, que lleva el rótulo "Del Poder de relación o sea Presidencial". Consiste justamente en el cumplimiento de lo que prevé el art. 45 cuando incluye junto a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial en que se divide el Poder de la Federación, el "Poder de relación entre estos Poderes". El poder supremo de la Nación es el Estado Federal o Federación. La supremacía en ese poder supremo consiste en coordinar, aliar, "federar" competencias autónomas de los órganos constitucionales para lograr el fin de todo Estado verdadero: la unidad en la libertad.

VIII. La Constitución de 1876.

Las Cortes que aprobaron su texto no fueron constituyentes. Se limitaron a discutir el proyecto gubernamental de Cánovas, del que éste excluyó debatir los títulos dedicados a la Corona. En la convocatoria electoral se daba por establecida una "verdadera constitución íntima, fundamental", formada por el Rey y las Cortes, y se declaraba finalidad de las elecciones "restablecer y fundar definitivamente en España el régimen monárquico-representativo".

La fórmula promulgatoria será la de 1845: "en unión y de acuerdo con las Cortes", pero el Rey ya no lo es por la gracia de Dios y la Constitución, sino "por la gracia de Dios Rey Constitucional de España". Afirmación esta que apenas oculta el retorno a la monarquía del Antiguo Régimen, pues "constitucional" en este caso no significa otra cosa que *originado por la Historia* o constitución interna de España. Providencia divina y estirpe dinástica son los títulos "constitucionales" de un monarca cuyo *status* es indiscutible en las Cortes y que nada les debe (34).

Desde tales supuestos, la cuestión de la soberanía ya ni se plantea, como tampoco la de un inexistente poder de constituir. Al fin y al cabo, el sufragio expresa para Cánovas una voluntad accidental y de detalle si la soberanía nacional es la de una Nación-Historia representada por el Monarca y ejercida por éste y su Gobierno. Las Cortes no son tan representativas de la Nación como éste último.

La oposición que hacen en el debate Ulloa o Balaguer al recordar la compatibilidad de la soberanía nacional con el principio monárquico, esgrimida en las constituyentes de 1869, o la ofrecida por Alzugaray y Posada Herrera al distinguir entre la soberanía originaria del Rey y la de ejercicio compartido de las Cortes fueron inútiles argumentaciones doctrinarias frente al *hecho* superior de un Monarca de derecho natural-histórico, al que debe someterse el *hecho* actual de una nación cuya soberanía sólo la legitima dicho sometimiento. En la Constitución de 1876 el concepto de soberanía nacional ha perdido ya todo su sentido. Será un concepto vacío que cualquiera, liberal o autócrata, podrá utilizar sin temor (35).

En coherencia con los supuestos constitucionales del canovismo, los derechos reconocidos en el texto de 1876 vuelven a ser libertades concedidas y no garantizadas que la ley se encarga de definir y regular (incluido el sufragio, que ni siquiera figura en el título I). La Constitución carece de supremacía; es una ley ordinaria que puede ser derogada tácitamente por ley posterior; carece de procedimiento expreso de reforma y, en definitiva, dependerá su suerte de unos parlamentos futuros, durante años creados por los gobiernos de su Majestad (36).

IX. Los proyectos de reforma de la Constitución de 1876.

El evidente divorcio entre la España oficial y la real (Ortega *dixit*) al que condujo el Estado de la Restauración, cada vez más distante de una Nación a la que no representaba, (37) obligó a plantearse la reforma constitucional de modo tan radical que resurge la cuestión de la soberanía nacional-popular frente al principio canovista de la Monarquía como poder soberano. A esta radicalidad contribuyó, sin duda, el reto continuado de los conflictos sociales(38) y la presión creciente de un amplio movimiento reformista, nutrido en gran parte por las reivindicaciones regionalistas(39).

Los intentos parlamentarios de reforma mediante ley ordinaria (Salmerón, Azcárate, Moret, Álvarez) culminaron en 1917 con la "rebelión" de diputados liberales, reformistas y regionalistas, encabezados por el catalán Cambó, cuya pretensión era, en frase de éste último, "*consagrar la soberanía popular representada por el Parlamento*"(40). En las bases de reforma figuraba, dentro del epígrafe titulado "soberanía popular y separación de poderes" una significativa declaración que fundía las de las constituciones de 1812 y 1869: "la soberanía reside esencialmente en el pueblo, del cual emanan todos los poderes", sustituyéndose, como vemos, "nación" por "pueblo". Pero además, el concepto de soberanía adoptará una versión relativamente inédita (pues se hallaba ya en el proyecto federal de 1873) y no menos conflictiva que la nacional-popular: la *soberanía regional* (41).

Pese a que resultaba evidente que "soberanía regional" significaba ejercicio de *competencias* legislativas y ejecutivas en régimen de autonomía dentro del territorio de la región, la idea federalista (soberanía = competencia) chocaba con la exaltación estatalista (aparato centralizado del Estado) que confundía soberanía estatal con el monopolio de su ejercicio *en* el Estado-institución (42). Al debatirse en el Congreso un futuro Estatuto de autonomía para Cataluña, el catalanismo político no renunció a la palabra "soberanía" y dio pie a la justificación estatalista en términos de nacionalismo español, mientras que la izquierda parlamentaria, en la tradición federalista, rechazaba el debate por ocultar el verdadero problema: la ausencia de libertades democráticas (43).

Los embates democráticos y autonomistas provocaron que los proyectos de reforma constitucional del Directorio civil del Dictador Primo de Rivera (1929) reforzarán aún más la idea de soberanía como atributo del Estado. Según el texto de la Asamblea Nacional consultiva creada por el General, "España es una nación constituida en Estado políticamente unitario" (art. 1); "El Estado ejerce la soberanía como órgano permanente representativo de la Nación" (art.4); "La soberanía es indivisible. El Estado no podrá bajo ninguna forma cederla, compartirla ni delegarla total o parcialmente" (art.5). El Rey ha de "mantener la unidad y soberanía del Estado" (art.43) y tiene, junto con su Gobierno, la iniciativa exclusiva de las leyes constitucionales, incluida la de reforma (arts. 62 y 104 en relación con el art. 47 del proyecto de Ley Orgánica del Consejo del Reino).

La reforma emprendida por la Dictadura culmina, pues, la concepción canovista de la soberanía que identifica la nacional con la de un Estado sometido al principio monárquico (44) . El Rey lo personifica; posee el poder de constituirlo; su Gobierno ejerce en exclusiva la soberanía (unidad de poder y coordinación de funciones), la cual no puede ser compartida, cedida o delegada en otras entidades (claramente las regiones). Entendida así, la soberanía estatal abrirá paso tanto al futuro concepto de "caudillaje",

elaborado con ciertas apoyaturas retóricas del fascismo, como a la Monarquía "limitada" del tardofranquismo (Ley Orgánica del Estado de 1967) (45).

X. La Constitución de 1931.

El Gobierno Provisional que proclamó la II República el 14 de abril de 1931 se sometió a sí mismo a un estatuto jurídico, materialmente constitucional (Decreto de 15 de abril) y de eficacia inmediata, que, entre otras disposiciones, reconocía el gobierno autónomo de Cataluña y declaraba "recibir sus poderes de la voluntad nacional" como "el origen democrático de su poder" (las elecciones municipales del día 12). Si no formulaba una carta de derechos era por corresponder esto "a la función soberana y creadora de la Asamblea Constituyente", "órgano supremo y directo de la voluntad nacional".

Como en 1812, este apriorismo de considerar las Cortes constituyentes órgano supremo y *directo* de la voluntad de la Nación dotado de *soberanía creadora* explica el desconcertante texto promulgatorio de la Constitución. Es el Presidente de la Asamblea quien en nombre de ésta declara que las Cortes "en uso de la soberanía de que están investidas" decretan y sancionan la misma. En el debate ya había dicho Ortega y Gasset que "siendo las Cortes el órgano, la fuente, por donde mana la soberanía nacional, todo Poder, en su raíz, está subordinado a ellas". Con todo, parece claro que el término "investidas" se ha de interpretar no como posesión, sino como delegación representativa (46).

El artículo primero del texto declara que "la República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones" y que "los poderes de todos sus órganos emanan del pueblo" (47). Ambas declaraciones recogen medio siglo después el espíritu democrático-republicano-federal del sexenio revolucionario pero con singulares matizaciones respecto a la cuestión de la soberanía.

La polémica de 1918-19 sobre la compatibilidad de la soberanía del Estado con la de las regiones se salda mediante la fórmula "Estado integral" (tal vez debiera haber dicho "integrador"), intermedio entre el unitario y el federal y sin referencia alguna a la soberanía (compartida, cedida o delegada) sino -en la línea doctrinal de Pi i Margall y el austriaco Preuss- a la de *competencias* legislativas y de gobierno dentro de un ordenamiento jurídico común (48).

La definitiva sustitución, de modo expreso, del concepto liberal clásico de soberanía de la Nación por el de Pueblo como titular originario del poder del Estado y de sus órganos llega a excluir del texto constitucional el término mismo de soberanía (49). Jiménez Asúa justificó el cambio y el silencio por ser el vocablo "*pueblo*" palabra más clara y más certera que la de "nación", la cual "todavía en cuanto a su definición está en el crisol" (50). Pero esto parece una concesión al catalanismo cuando, en realidad, se trató de "racionalizar", según el verbo popularizado por Mirkine-Guetzevich, una idea implícita durante el pasado siglo tanto en los liberales demócratas como en los liberales reaccionarios cuando para unos y otros la soberanía nacional era, respectivamente, máscara del poder monárquico o del poder popular.

Consecuente con sus principios, el texto republicano aumenta la tabla de derechos personales, públicos y económico-sociales. Establece cierto control de constitucionalidad de las leyes y el recurso de amparo de los derechos mediante un

Tribunal de Garantías Constitucionales. Prevé un procedimiento agravado de reforma de la Constitución. Reconoce e integra estatutos regionales de autonomía política. Los ciudadanos participan en la elección del Presidente de la República; en la reforma constitucional al elegir la Asamblea Constituyente; en el poder legislativo, mediante el referéndum solicitado por el 15% del cuerpo electoral y el plebiscito en la aprobación de los Estatutos de autonomía, o en la renuncia de las provincias a seguir en dicho régimen en caso de haberse instaurado en la región correspondiente; y, en fin, en el poder judicial a través de la institución del jurado.

La Constitución de 1931 es el primer texto jurídico fundamental, precedente del actual en vigor, que, al recoger la esencia del de 1812 y los principales rasgos del de 1869, inaugura una brevísima tradición democrática, interrumpida durante cuarenta años, pero recuperada desde hace veinte.

X. De la dictadura soberana (1938) a la soberanía democrática (1978).

El largo paréntesis inconstitucional del régimen franquista se merece su breve inclusión en este estudio por su proclamación retórica de la soberanía nacional como cimera del secular trayecto liberal moderado. Bartolomé Clavero ha escrito con razón que "no tuvo que subvertirse todo el ordenamiento establecido mediante Constituciones para la fundación de un régimen nada constitucional". Si hubo un imperio de la ley sin legitimidad representativa y una función judicial desvinculada de los derechos individuales, la *lex* obligaba a un *ius* no comprometedor y, por tanto, los textos no eran *normas* (51).

La destrucción violenta de la II República creó un nuevo "Estado" personal con poder constituyente vitalicio, que reunía los requisitos esenciales, enunciados por Carl Schmitt, de la llamada por él *dictadura soberana*(52).

En ejercicio de su facultad constituyente vitalicia, el general Franco dictó en 1967 la Ley Orgánica del Estado que declaraba *suprema institución* de la comunidad nacional *este* último, al cual incumbía el *ejercicio de la soberanía* (art.1). El Jefe del Estado era el *supremo representante de la Nación*, personificaba la soberanía nacional, ejercía el poder supremo político y administrativo, sancionaba y promulgaba las leyes (art.6) y dirigía la gobernación del Reino (art. 13, I). Se proclamaba la soberanía nacional como una e indivisible y no susceptible de delegación ni cesión (art.2, I) (53).

La misma instauraba, como sucesora de la dictadura soberana, una *monarquía limitada*, similar fundamentalmente a la de Cánovas y Primo de Rivera, en la cual la soberanía tiene como titular, textual, a la Nación y, de hecho, al Estado, sin que pueda asignársele al monarca sucesor, como afirmaba en un libro influyente M. Herrero de Miñón(54).

La Ley para la Reforma Política de 4 de enero de 1977 supuso la abrogación implícita del orden institucional precedente por su intención básica de reconocer la *virtualidad* de un poder constituyente, legitimado en la devolución al pueblo español de la soberanía secuestrada, con la posibilidad de establecer un sistema constitucional fundamentado en la democracia. Ésta, según el art. 1.1 del texto "se basa en la supremacía de la Ley, expresión de la voluntad soberana del pueblo" (55) . Por tanto, la LRP abrió paso a un posible poder constituyente y creó la juridicidad de éste. El

resultado de las elecciones del 15 de junio de 1977 supuso la derrota de los partidarios de *reformular* las Leyes Fundamentales franquistas y la victoria de quienes exigieron su revisión total, efecto éste derivado del procedimiento de reforma de aquéllas(56).

En el Preámbulo de la Constitución de 1978, la Nación española, *en uso de su soberanía*, proclama su voluntad de garantizar la convivencia democrática *dentro de la Constitución* y consolidar un *Estado de Derecho* que asegure el *imperio de la ley* como expresión de la *voluntad popular*. El artículo 1.2 establece que "la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado".

El debate constituyente se centró en dos cuestiones teóricas distintas, que resultaron conexas por razones políticas. Lo que parecía bizantinismo semántico-académico fue, como en 1918 y 1931, la lid entre dos conceptos de nación y de pueblo tan equívocos como el de soberanía. Por un lado se discutió la contradictoria coexistencia de la popular con la nacional y, por otro, si ésta última era aplicable a un Estado plurinacional y la primera, a un conjunto de pueblos originariamente soberanos que iban a ceder parte de su soberanía para constituir el Estado común pluriétnico. Como coda al conflicto, el nacionalismo periférico en su sector radical se mostró republicano y consideró la monarquía incompatible, como en 1869, con la soberanía popular.

En el anteproyecto primitivo de la ponencia constituyente, el precepto se limitaba a decir que "Los poderes del Estado de todos los órganos emanan del pueblo español, en el que reside la soberanía", pero después se incorporó el adjetivo "nacional", el cual, así como el de "español", pidieron los nacionalistas radicales vascos y catalanes que se suprimiesen por negar la pluralidad de naciones o pueblos que concurrían en el proceso constituyente. La enmienda "in voce" de los socialistas de Cataluña, apoyada por toda la izquierda y que daba satisfacción a los radicales, fue rechazada por esta última razón(57). La soberanía *nacional* del pueblo *español* fue el exorcismo que la derecha monárquica y antifederalista impuso para asegurar un Estado soberano "ad intra" frente a las posibles reivindicaciones futuras de las nacionalidades reconocidas en el artículo 2(58).

Más allá de la incorrección técnica y del temor a los nacionalismos irredentos no cabe duda, gracias a la interpretación doctrinal y jurisprudencial imperante y al propio contenido normativo del texto de 1978, de que no sólo se reinstaura en nuestro país el reconocimiento del origen popular de la soberanía hecho en 1931, sino que se consagra el ejercicio democrático de ésta de acuerdo con una Constitución prescriptiva, de aplicación directa, con supremacía asegurada por un Tribunal Constitucional y un procedimiento agravado de reforma sin cláusulas intangibles para la revisión, la cual depende en última instancia del electorado(59). Como argumentaba la propuesta socialista catalana, "la soberanía nacional es tan sólo un concepto jurídico y se refiere a la Nación en cuanto Estado o conjunto de ciudadanos unidos por obligaciones jurídicas, y es evidente que es una soberanía concebida como indivisible, inalienable y atribuible a todo el pueblo español; pero una soberanía que es atribuible a todo el pueblo español es, técnicamente, soberanía del pueblo español y no soberanía nacional"(60).

XI. Conclusión.

De los textos constitucionales examinados se deduce un proceso de lógica conceptual en el que la historia de la política, por un lado, impone a la semántica una retórica que va reduciendo la fuerza simbólica del sustantivo "soberanía" y de su epíteto "nacional" y, por otro, consecuente con lo anterior, acaba destacando, en virtud del progreso democratizador, el núcleo originario y latente del concepto: el pueblo soberano. Éste, a su vez, con su hegemonía final frente a la soberanía personal-oligárquica del principio monárquico pierde el contenido político pre-jurídico para constituirse en fundamento normativo del Estado, es decir, en el Estado mismo como plena realización de su idea. Democratización y juridización de la política coinciden en disolver la concepción secular de la "soberanía" como poder absoluto y supremo y sustituirla por un nuevo concepto, filosóficamente opuesto: la *competencia autónoma integrada en un sistema reglado de relaciones*.

Del poder-substancia hobbesiano como *cosa* se ha evolucionado hasta el poder lockeano de mera relación. La norma adquiere legitimidad por su condición de *regla* relacionante o relativa, y ésta, porque la ha establecido el mismo sujeto plural de la relación. La idea de soberanía ha pasado de lo absoluto a lo relativo; de lo omnímodo a lo limitado; de lo supremo a lo equiordenado; del mandato imperante y perpetuo al mandato facultante y temporal (encargo y no carga).

La falacia de la "soberanía nacional" residió en que su origen nuclear, el pueblo soberano substituyente del monarca, se abstrajo so pretexto de su vocación juridizante, creadora de un Estado complejo frente a la simple Monarquía. Por eso pudo ser reconocida como ficción no sólo por los tribunos de la plebe sino por la guardia pretoriana de la realeza, la cual, sin embargo, por temor a aquel núcleo latente y amenazante de la soberanía fáctica de la población, derivó hacia el antiguo absolutismo "limitado" disfrazado de "Estado". Fortalecido su poder represor tras un siglo y escindida del todo la nación real del Estado oficial, fue éste el sujeto, retórico y práctico, de la soberanía. En aquellas sociedades, como la española, en que la práctica estatal fue hartamente menor que su retórica, la monarquía subsistió, personal y oligárquica y el soberano siguió siendo, como en el pre-liberalismo, el rey o el caudillo militar. El arcaísmo de esta situación, incompatible con la resolución de los conflictos sociales, condujo a la definitiva instauración del sistema participativo popular de relaciones políticas reguladas y al retorno revolucionario al núcleo originario de la soberanía nacional como símbolo de la libertad personal y de los derechos propios de la dignidad humana efectivamente garantizados.

De 1808 a 1978, la historia del constitucionalismo español despliega ese proceso revolucionario de retorno al origen y bien pudiera expresarse plásticamente, a partir de la cuestión central de la soberanía, por una línea curva y cerrada (en espiral cronológica y política) con dos puntos, prematuros y frustrados, de cierre: 1873 y 1931. Pero ya se sabe que sólo a la tercera va la vencida.

El concepto y el sentido de la "soberanía" tuvieron en ambas fechas sus momentos críticos, como hemos podido comprobar. La idea, alternativa y superadora, de *autonomía competente integrada* significa algo más que una distribución territorial de poder estatal soberano o un exorcismo frente a pretenciosas soberanías nacional-populares rivalizantes. En el proyecto federalista y en el autonomismo de la 2ª República y de la Monarquía republicana actual se expresan la agonía y la muerte del concepto de soberanía por perder su sentido al ritmo mismo de la democratización y la

juridificación de la política. ¿Habrá perdido, pues, su sentido también el "pueblo soberano", pírrico vencedor en su lucha final?. La respuesta es que si todo Derecho es *factio iuris*, no toda ficción es mendaz si expresa la capacidad humana de *simbolizar*, es decir, de imaginar un nexo entre la idea o ideal de un referente absoluto y una realidad referida a él, necesariamente relativa y limitada. Dicho nexo es la tensión trascendente hacia valores puros realizables (libertad, igualdad, solidaridad, justicia...) que impulsa la permanente rehumanización de los individuos. La función instrumental y garante del Derecho es su función *simbólica*. La democracia hace del Derecho la forma simbólica del universo político. El símbolo, como referente absoluto, impide justamente que el derecho positivo y el Estado se confundan con él como postula cierto positivismo formalista, heredero del principio monárquico y ajeno al verdadero sentir kelseniano. Pero menos aún se confunde con la soberanía popular, en cuanto la democracia es en sí misma un régimen simbólico por antonomasia al ser en la práctica política siempre deficitario: mientras haya un solo individuo sin libertad, sin igualdad, sin justicia, o sea sin soberanía(61).

No es cierto, por tanto, que la soberanía como atributo divinizado haya cambiado históricamente tan sólo de sujeto: del monarca al pueblo. La democracia niega tanto el absolutismo monarquizante que conduce a la ficción mendaz de la abstracta soberanía nacional y a la opresora soberanía del derecho estatal como a la sacralización de mayorías ciegas y tiránicas. El Estado de Derecho democrático, relativo y limitado, se plasma en una constitucionalización perpetuamente abierta, en una creación de conflictos y acuerdos entre mayorías y minorías que responden al origen más noble de la imaginación bodiniana: la tolerancia convivente y pluralista que destierra cada día la guerra civil.

NOTAS AL PIE DE PÁGINA

(1) "El Derecho constitucional y las instituciones políticas en España", Apéndice a mi traducción de A. Hauriou, Derecho Constitucional e Instituciones políticas, Barcelona, 1971, pp. 866 y ss. El presente trabajo resume parte de un libro futuro y debe su material bibliográfico al tenaz esfuerzo inteligente de M^a Teresa Massas, bibliotecaria del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya.

(2) Entre otros, Kägi, Bäumlin, Denninger. Vid. especialmente Hesse, Grundzüge der Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Karlsruhe, 1978; Kriele, Introducción a la Teoría del Estado, Buenos Aires, 1980; Aragón Reyes, Constitución y Democracia, Madrid, 1989; Schneider, Democracia y Constitución, Madrid, 1991; Varela Suanzes, "Algunas reflexiones sobre la soberanía popular en la Constitución española" y Bastida Freijedo, "Elecciones y Estado democrático de Derecho", ambos en Estudios de derecho público en Homenaje a Ignacio de Otto, Oviedo, 1993. Para la historia constitucional española, los conocidos trabajos de los profesores Sánchez Agesta, Esteban, Tomás Vilarroya, Solé y Aja, Clavero y Tomás y Valiente. Se ha fijado en la cuestión de la soberanía como clave de la historia constitucional, Pérez Tremps, "La Ley para la Reforma Política" en Revista de la Facultad de Derecho (Universidad Complutense) n^o 54, 1978, p. 127.

(3) González Posada habló ya de la "desmaterialización" de la soberanía. De *poder de mando* habría pasado a ser *competencia reglada* por el Derecho. Cfr. Hacia un nuevo Derecho político, Madrid, 1931, pp. 178 y ss. Recientemente, Varela Suanzes considera asimismo que la historia del concepto de soberanía es la historia de una *despersonalización*. Cfr. Rey, Corona y Monarquía en los orígenes del constitucionalismo español: 1808-1814, en R.E.P. nº 55, 1987, p. 143.

(4) B. Clavero descalifica muchas historias constitucionales, a su juicio, lastradas de un exceso de ideología. Cfr. Manual de Historia constitucional de España, Madrid, 1989. Por su parte, Tomás y Valiente toma con todo valor partido por las que considera constituciones democráticas y critica ciertas neutralidades valorativas como ideología encubierta. Su dicotomía clasificatoria, basada en el principio democrático, no parece, con todo, carente de objetividad. Cfr. "Notas para una nueva historia del constitucionalismo español", en Sistema nº 17-18, 1977, pp. 71-88 y "La Constitución de 1978 y la historia del constitucionalismo español", en Códigos y Constituciones 1808-1978, Madrid, 1989, pp. 125-151.

(5) Vid. Varela Suanzes, "Algunas reflexiones..." op. cit. p.73 y P. de Vega, La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente, Madrid, 1985, pp. 63-64.

(6) Las usuales clasificaciones por bloques o basadas en algún elemento específico o formal no dejan de ser, pese a su corrección, insuficientes para tratar la cuestión de la soberanía. Incluso las que contraponen los principios monárquico y democrático como criterio hacen, por fuerza, del segundo una excepción o exageran en algún caso su realidad, debido precisamente al formalismo de las declaraciones textuales. Un factor de confusión es justo el propio concepto de soberanía nacional, como espero demostrar en este trabajo. Vid. el comentario de Pérez Prendes sobre la persistencia real del Antiguo Régimen hasta 1931 en "Continuidad y discontinuidad en la Constitución de 1876", Revista de Derecho Político, nº8, 1981, pp. 21-32.

(7) En la fórmula promulgatoria se dice: "habiendo oído a la Junta Nacional congregada en Bayona...". Sobre el texto vid. Sanz Cid, La Constitución de Bayona, Madrid, 1922. Clavero, en su obra citada, demuestra lo injustificado del desdén, más patriótico que científico, de nuestros historiadores y constitucionalistas por el "estatuto" napoleónico. Para la época, Mercader Riba, José Bonaparte, Rey de España 1808-1813, II. Estructura del Estado español bonapartista, Madrid, 1983.

(8) La Constitución de 1812 y sus debates cuenta, como es notorio, con una bibliografía abundantísima. Cabe señalar dentro de ella, por la excepcionalidad de su tratamiento jurídico y el interés mostrado por la cuestión de la soberanía, el estudio de J. Varela Suanzes, La teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico, Madrid, 1983, al que sigo en este apartado.

(9) Entre los liberales se idealizará el supuesto poder de las Cortes medievales o del Reino frente al monarca (Martínez Marina). Los reyes, en realidad, actuaban "de proprio motu é poderio real absoluto" y prohibían atentar contra su "soberanía e preeminencia real", como ha descrito Bermejo Cabrero, Orígenes medievales en la idea de soberanía, R.E.P. nº 200-201, 1975, pp. 283-290 y Máximas, principios y símbolos políticos, Madrid, 1986.

(10) Como recordará Fernando VII a su retorno, la Junta Central había convocado a Cortes el 29 de enero de aquel año *tan sólo* "para dar firmeza y estabilidad a la constitución" y "verificar las grandes y saludables reformas".

(11) Joaquín Varela afina el concepto de "monarquía moderada" y niega que lo proclamado sea equivalente a la "monarquía limitada" de los realistas, ya que el principio de soberanía nacional impuso al Rey como simple órgano del Estado, cuyas funciones no sólo limitó sino que reguló; por lo que "moderada" significa "constitucional"; algo tan opuesto a la monarquía absoluta como a la limitada. Cfr. Rey, Corona y Monarquía..., op.cit. pp. 186-187.

(12) Ramón Salas, en sus Lecciones de Derecho público constitucional, edición de Bermejo Cabrero, Madrid, 1982, abunda en tal equiparación: "la soberanía del pueblo que hace la ley"; "el bien de toda la nación"; "el bien general del pueblo; "el poder o la autoridad no es más que una, residente en el pueblo". Por su parte, Fernando VII califica el régimen constitucional como "gobierno popular con un Jefe" y clama de que "en todo se aceptó el democratismo, con lo cual se lisonjeaba al pueblo". Al jurar la Constitución en 1820 declara hacerlo "siendo la voluntad general del pueblo".

(13) Vid. el libro ya clásico de J. Tomás Villarroya, El sistema político del Estatuto Real (1834-1836), Madrid, 1968. Para el proceso histórico protagonizado por las "clases medias" hasta la crisis final de la Monarquía decimonónica, el tomo VIII de la Historia de España dirigida por Tuñón de Lara, Revolución burguesa, oligarquía y constitucionalismo, Barcelona, 1981, y Pérez-Prendes, "Sobre constituciones y revoluciones burguesas", en Revista de Derecho Político nº 20, pp. 7-14.

(14) Sobre la potestad real de convocar Cortes vid. B. González Alonso, "Poder regio, Cortes y régimen político en la Castilla bajomedieval (1252-1474); Sarasa, "Las Cortes de Aragón en la Edad Media" y J. Salcedo Izu, "Las Cortes de Navarra en la Edad Media", todos en Las Cortes de Castilla y León en la Edad Media, II, Valladolid, 1988.

(15) Vid. sobre ésto Tomás y Valiente, Manual mén de la obra ya citada de Orodea, se muestra unánime en no aceptar otra soberanía qde Historia del Derecho español, 3ª ed., Madrid, 1981, pp. 436-464; B. Clavero, Evolución histórica del constitucionalismo español, Madrid, 1984, pp. 52 y ss. y G. Maestro, "Los derechos públicos subjetivos en la Historia del constitucionalismo español", en Revista de Derecho Político nº 41, 1996, pp. 147 y ss. y 168-175.

(16) Sobre la importancia de esta cuestión vid. Varela Suanzes, "La Constitución española de 1837: una constitución transaccional", en Revista de Derecho Político nº 20, 1983-84, pp. 96-97; Colomer Viadel, El sistema político de la Constitución española de 1837, Madrid, 1989, pp. 605-615 y Fernández Segado, "Pragmatismo jurídico y concertación política: dos ideas clave en la obra de los constituyentes de 1837", en Revista de Derecho Político nº 20, citado, pp. 33-65.

(17) En el Dictamen de la Comisión de Constitución se dice: "es en extremo improbable que en un gobierno constitucional se resista el rey a sancionar una ley que la Nación desee; que aún dado este caso, tiene la opinión pública medios casi irresistibles de triunfar legalmente".

(18) Esta fue la posición de los diputados demócratas Gorosarri, García Blanco, Montoya y Venegas. Vid. D. Mateo del Peral, "Liberalismo y democracia en España. Algunos testimonios anteriores a 1840" en Estudios de Ciencia Política y Sociología, Madrid, 1972, pp. 495-529.

(19) El progresista Caballero se preguntará: "¿de qué sirve decir que se reconoce, así como de paso, ese principio, si la Constitución del Estado queda sujeta en un todo a los trámites de las leyes comunes, es decir, que no podrá alterar con sólo el concurso de la Nación, sino mediante la sanción del Rey?; la Nación, entonces (...) no será ya soberana, sino que partirá la soberanía con el Rey, que en el veto absoluto se hace dueño de ambas partes" (DS nº 145, 17 de marzo de 1837, p. 2203). Para el progresista Joaquín M^a López, con la simple mención de la soberanía nacional en el preámbulo toda la Constitución "quedaba impregnada" de dicho principio, aunque en su Curso político-constitucional considera cualquier soberanía como "ficción" (Edición Elorza, Madrid, 1987, pp. 35-36). En el comentario constitucional de Orodea, Elementos de Derecho Político Constitucional aplicados a la Constitución Política de la Monarquía española de 1837, Madrid, 1843, p.23, se afirma que el Preámbulo "sólo declara un dogma político de verdad eterna; en un artículo este principio sería un precepto impracticable, muerto y de imposible aplicación ordinaria". La opinión de Olózaga en DS nº 201, 1837, p. 3486.

(20) En el Dictamen abundan expresiones como éstas: "Las Cortes con el Rey son la fuente de las cosas legítimas" y "tienen la autoridad necesaria para reformar la ley política del Estado"; "la sociedad no puede estar bien regida y gobernada cuando los pueblos están gobernados y regidos por Corporaciones populares". Sobre la cuestión vid. Medina Muñoz, "La reforma constitucional de 1845", R.E.P. nº 203, 1975, pp. 75 y ss. El rechazo a la soberanía nacional lo expresó claramente el diputado Perpiñá: "No creo se figure nadie que voy a abogar por el principio de la soberanía nacional, ni sé tampoco como nadie puede hablar ya de él, porque indudablemente debe quedar absolutamente abolido en esta reforma" (DS, 1844, p.413).

(21) En el proyecto del Gobierno se afirma que "lejos de acudir a principios abstractos, más o menos vagos, respecto del origen de las Constituciones, nuestros Secretarios de Despacho han juzgado preferible anunciar un hecho: que en la Constitución que va a regir a España están de acuerdo la Corona y las Cortes". Sobre la libertad de imprenta considera que "este no es punto que pertenezca propiamente a la Constitución, en la que se establece la organización política del Estado".

(22) Vid. sobre esta posición de la Corona y, en general, a lo largo de toda la Historia constitucional el importante estudio de A. Menéndez Rexach, La Jefatura del Estado en el Derecho Público español, Madrid, 1979.

(23) Este realismo le permite a Alcalá Galiano desautorizar a los defensores de la nación soberana con cínica razón: " ¿A qué viene hablar de soberanía nacional donde para una porción del pueblo el no tener parte en el ejercicio de ella es una exclusión, una afrenta?" en Lecciones de Derecho Político, Madrid, 1843, edición de 1984, p.54. La cita de Balmes en "El Pensamiento de la Nación" nº 18, de 5 de junio de 1844.

(24) "Dios ha concedido la soberanía a aquél a quien ha dado la inteligencia de esa nueva situación y a quien ha inspirado voluntad y dado poder para ordenarla (...). Dios, señores, Dios mismo es quien ha escrito en las leyes eternas del Universo semejantes

títulos de la Soberanía" (F. Pacheco, Lecciones de Derecho Político, Madrid, edición de 1984 (con estudio de Tomás y Valiente), pág.69. Para Donoso vid. sus Lecciones de Derecho Político, Madrid, edición de 1984 con estudio de Álvarez Junco, quien destaca el "materialismo histórico" de los ideólogos reaccionarios. Sobre estos autores, Garrorena, El Ateneo de Madrid y la teoría de la Monarquía liberal 1836-1847, Madrid, 1974 y Varela Suanzes "Tres cursos de Derecho Político en la primera mitad del siglo XIX: "Las *Lecciones* de Donoso Cortés, Alcalá Galiano y Pacheco", en Revista de las Cortes Generales nº 8, 1986, pp. 95-131.

(25) F. Pacheco, op. cit., p.91.

(26) El pensamiento de Bravo Murillo en sus Opúsculos (1863-1873), edición de J.L. Comellas, Madrid, 1972. La doctrina de la época, aue la del monarca "moderado", que representa a la Nación junto con las Cortes. Si bien no se niega el *origen* popular de la soberanía, se rechaza de hecho y de derecho la voluntad de la población como soberana. Así, E. Jaumeandreu, Curso elemental de Derecho Público, Barcelona, 1836, pp. 204-206; J. Campuzano, Significado propio de las voces constitucionales, Madrid, 1840, pp. 4-5; Rodríguez de Cepeda, Elementos de Derecho Público español, Valencia, 1842, p.3 y ss.; J.M. de Los Ríos, Derecho Político General Español y Europeo, Madrid, 1845, t.I, pp. 93-98; A. de la Cuadra, Principios de Derecho Político, Madrid, 1853, lección VIII, pp. 43 y ss.; A. Esperon, Derecho Político-Constitucional español, Madrid, 1854, pp. XIV-XV; y el curioso libro en clave de humor de Rico y Amat, Diccionario de los políticos o verdadero sentido de las voces y frases más usuales entre los mismos, Madrid, 1855, donde se define al "Pueblo Soberano" como "soberanamente tonto" (p.295) y a la "Soberanía Nacional" como "reunión de reyes sin cetro ni corona" que "recibirían muy gustosos y satisfechos el título de Majestad a pesar de ser monarcas populares" (p.305).

(27) Cfr. las intervenciones de J. Ordax Avecilla, Orense y Rivero en D. Mateo del Peral, op. cit., pp. 505-521.

(28) Las primeras proclamas de las Juntas revolucionarias así lo manifiestan: "El pueblo, en uso de su soberanía, podrá constituirse como lo juzgue conveniente, buscando para ello en el sufragio universal todas las garantías que a la conquista de sus libertades y al goce de sus derechos crea necesario" (Juan Prim, 18 de septiembre); "el sufragio universal echa los cimientos de nuestra regeneración social y política" (Manifiesto de "la España con honra" del día 19); "consagración del sufragio universal y libre como fundamento de la legitimidad de todos los poderes y única verdadera expresión de la voluntad nacional" (Junta de Sevilla), Vid. V. Bozal, Juntas revolucionarias, manifiestos y proclamas de 1868, Madrid, 1968.

(29) Esta intervención y las demás que se citen han sido tomadas de la antología de Antonio M^a Calero, Monarquía y democracia en las Cortes de 1869 (Discursos parlamentarios), Madrid, 1987. Puede consultarse también F.Cuéllar y J.Borrell, Antología de las Cortes Constituyentes de 1869 y 1870, Madrid, 1913.

(30) Principios que Ríos Rosas vincula al ideal de la nueva burguesía cuando increpa a los republicanos: "¿Es que quereis destruir la propiedad?. Pues entonces hace más falta que nunca la monarquía, el rey hereditario, el rey siempre homogéneo (sic) de los propietarios, porque la propiedad es el fundamento de toda sociedad libre y de toda

sociedad civilizada". Por otro lado, Ríos preludia al Cánovas de la Restauración cuando afirma que la Monarquía hereditaria "representa la soberanía nacional, no de una generación que pasa, sino de las generaciones de *veinte siglos*. Y así representa la *perpetuidad del Estado* y la eternidad de la patria" (s.m.).

(31) Lo que sin duda fue una conquista jurídica de la soberanía popular insurrecta es el reconocimiento constitucional de unos derechos "ilegislables", llamados por primera vez "fundamentales", exentos de disposiciones legales preventivas (art.22) y sin *numerus clausus*. Sin embargo, a la brevedad temporal de la conquista ha de sumarse la esclavitud, que persistirá hasta la I República; la ilegalización del movimiento obrero y la exclusión de las mujeres del sufragio universal. En la suspensión de garantías de los derechos, éstos carecían de suficiente protección; no existía control de constitucionalidad de las leyes y no se contempló la institución del referendun, pese a la propuesta de F.Garrido, el cual consideraba corolario del principio de soberanía nacional "la reserva del pueblo para ratificar las leyes aprobadas por las Cortes". Vid. sobre todo ello G. Maestro, op. cit., pp. 188 y ss; Romero Moreno, Proceso y derechos fundamentales en la España del siglo XIX, Madrid, 1985, pp. 223, 237 y ss., 248-252, 257-8 y 280-1; Tomas y Valiente, "Los derechos fundamentales en la Historia del constitucionalismo español", en Códigos y Constituciones, op. cit., pp. 167-171; Pérez Luño, Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución, Madrid, 1984, pp. 240 y ss.

(32) El Presidente del Congreso, Rivero, declaró que la renuncia a la Corona de España "devuelve a las Cortes españolas la integridad de la soberanía y de la autoridad". En la misma sesión se acordó que aquéllas ejerciesen ésta última "unidos ambos Cuerpos colegisladores y representando la soberanía nacional" (DS nº 108, 11 de febrero de 1873, p. 3201). El mensaje de la Asamblea Nacional a Amadeo de Saboya se inicia con esta autoidentificación: "Las Cortes soberanas de la Nación española...".

(33) El "hombre soberano" de Pi no es la "soberanía fraccionada" de Rousseau. Más cerca de Proudhon y Ahrens, se trata de un "self-government" genérico que también se halla en Laski, Preuss y en el krausismo español, ligado, más que a la "nación", a la "sociedad", pluralista y orgánica. Giner de los Ríos había escrito en 1872 "no es sólo en la nación, sino en toda persona de derecho, individual o social, de cualquier género y grado que sea, en quien reside y ha de reconocerse aquel atributo", "La soberanía política", recogido en Ensayos, edición de López-Morillas, Madrid, 1969. Sobre el federalismo de Pi y Margall sigue siendo básico el estudio pionero de G. Trujillo, El federalismo español, Madrid, 1967, que ahonda y resume muy bien su pensamiento y su influencia en el proyecto de 1873. Vid. especialmente pp. 183-198.

(34) "La monarquía constitucional definitivamente establecida en España desde hace tiempo no necesita, no depende ni puede depender directa ni indirectamente, del voto de estas Cortes, sino que estas Cortes dependen en su existencia del uso de su prerrogativa constitucional. Todo cuanto sois, incluso vuestra inviolabilidad, toda está aquí *bajo el derecho y la prerrogativa de convocatoria del soberano* (s.m.), Cánovas en DS nº 38, de 8 de abril de 1876, p.723. Menéndez Rexach destaca como la fórmula del Real Decreto de formación del Gobierno por Alfonso XII "usando de las prerrogativas que como rey constitucional me competen" expresa el principio monárquico impuesto por vía de ruptura (op. cit., pp. 288-289).

(35) Quien primero lo hizo fue el liberal Colmeiro al considerar la Constitución de 1876 la misma que la de 1869 pero "regenerada" porque "todos los poderes emanan de la nación en virtud de su soberanía", Elementos de Derecho Político y Administrativo de España, Madrid, 1877, p.128. Sobre el contexto del canovismo y su ideología, junto al clásico libro de Díez del Corral, El liberalismo doctrinario, Madrid, 1946, vid. R. Sánchez Ferrin, La Restauración y su constitución política, Valencia, 1984; Álvarez Conde "El pensamiento político canovista", en R.E.P. nº 213-214, 1977, pp. 233-295; La España de la Restauración, Madrid, 1985, dirigido por Tuñón de Lara.

(36) "La Constitución no es entre nosotros sino una ley como otra cualquiera, que puede interpretarse y aún modificarse por otra ley, porque ninguno más que los atributos de las leyes ordinarias tiene la que hoy es Constitución del Estado", Cánovas, Discurso de 7 de marzo de 1888, DS, t.IV, 1887-8, p. 1659.

(37) "En España, la participación del pueblo en la soberanía no llegó nunca a establecerse eficazmente, actuando, en cambio, la de la Corona de un modo constante y eficaz" J.M. Pedregal, La prerrogativa regia y la reforma constitucional, Madrid, 1919, citado por García Canales "La prerrogativa regia en el reinado de Alfonso XIII: interpretaciones constitucionales", en R.E.P. nº55, 1987, p.345.

(38) "Los conflictos sociales entre capitalismo y trabajo asalariado rebasan actualmente todos los artificios y ficciones de nuestro derecho público. La nueva realidad social y política no es la de las oligarquías que crearon nuestros parlamentarios... Es más bien la oposición de la masa social y sobre todo la del proletariado al sistema oligárquico que ha convertido el sufragio y a las formas representativas del Gobierno de opinión en ficciones burlescas", Sánchez de Toca, La crisis de nuestro parlamentarismo, Madrid, 1914, p.32.

(39) De la extensión del movimiento reformador da cuenta la abundancia de literatura constitucionalista durante el primer cuarto del siglo XX: J.M. Sempere, "La reforma constitucional", Revista General de Legislación y Jurisprudencia, t. 110, 1907; Cemborain, La reforma constitucional española, Madrid, 1907; la "Carta Pragmática" del fundador del Partido Reformista, Melquiades Álvarez, 1918; A.Salvador, La prerrogativa regia y la reforma constitucional, Madrid, 1919; En 1889 ya había publicado González Posada, en el número de noviembre de "España Moderna", su trabajo "Como se puede reformar la Constitución de 1876".

(40) Citada por Pabón, Cambó, vol. I, Barcelona, 1952, p.562.

(41) La Asamblea de Parlamentarios rebeldes exigía la reforma constitucional para que "pueda darse plena satisfacción a las aspiraciones autonomistas que se manifiestan en algunas regiones españolas", pero en el punto 3º de la declaración no se habla de "autonomía", sino de "obtener para los poderes regionales la soberanía para regir su vida interior en todo o en parte de las materias no reservadas a la soberanía exclusiva del Estado español". Sobre la crisis de 1917 y los proyectos reformistas y autonomistas vid. Lacomba, La crisis española de 1917, Madrid, 1970; Artola, Partidos y programas políticos 1908-1936, t. II, Madrid, 1975; González Casanova, Federalismo y autonomía. Cataluña y el Estado español, Barcelona, 1979, pp.109-206 y La crisis de la Restauración, Madrid, 1986, dirigido por Tuñón de Lara.

(42) La doctrina alemana de la época (Gerber, Laband, Jellinek) así como la italiana (Orlando) y, en un sentido más liberal, la francesa (Carré de Malberg) había llegado a establecer el dogma de la soberanía del Estado como culminación del proceso de organización social y del correspondiente nacionalismo defensivo y expansivo (fase imperialista del capitalismo, consagrada por el reparto de África entre las potencias europeas en Berlín, 1885). En España, los mejores constitucionalistas comparten plenamente dicho dogma. Vid. Santamaría de Paredes, Curso de Derecho Político, Madrid, 1887, pp.166-7; González Posada, Ciencia Política, Barcelona, s.f., p.91 y Tratado de Derecho político, I, vol. 2, 2ª ed., Madrid, 1915, pp.84 y ss.

(43) "El problema de Cataluña no es un problema de descentralización, sino un problema de soberanía" (Cambó, DS nº 113, 28-1-1919); Alcalá Zamora esgrime el "propósito inalterable de seguir constituyendo un solo Estado nacional, con soberanía exclusiva, una en la esencia, plena en los atributos, íntegra en su contenido, libérrima en el ejercicio, inapelable en las decisiones" (DS nº 5, 10-12-1918). Besteiro terciará: "Todas las discusiones giran acerca de definiciones, de conceptos viejos de Estado y de soberanía (...) y cuando se va a acabar de hablar orgullosa y guerreramente de las soberanías nacionales (...) aquí se viene a discutir si la soberanía corresponde a Cataluña o si la soberanía corresponde al Estado. La libertad nos corresponde a todos y la soberanía a ninguno" (DS nº 107, 12-12-1918). El reformista Pedregal matizaría el concepto debatido al hablar de la autonomía política como soberanía "de una región en lo interior de su propia vida" (DS nº 113, 28-1-1919).

(44) Como mínimo la supremacía soberana del Rey en el Estado y su personalización son aceptadas por toda la doctrina española durante la Restauración, ya se trate del "teologismo" tradicionalista (moderantismo donosiano) o del krausismo. Vid. para el primero, amén del Derecho Político y Administrativo de Ignacio M. de Ferrán, Barcelona, 1873, pp.38-40; Serrano, Estudios sobre el régimen constitucional y su aplicación en España, Madrid, 1876, p.88; Cuesta, Elementos de Derecho Político, Salamanca, 1877. pp. 280 y ss.; Vico y Bravo, Estudios elementales de Derecho Político y Administrativo, Granada, 1879, pp.25 y ss.; Mellado, Tratado elemental de Derecho Político, Madrid, 1891, p.334; E.Gil y Robles, Tratado de Derecho Político según los principios de la filosofía y el derecho cristianos, Salamanca, 1899, ed. de 1961, II, pp.464 y ss. Para el iuspublicismo krausista vid. G. de Azcárate, El self-government y la monarquía doctrinaria, Madrid, 1877, pp.64 y ss.; M. Moya, Conflictos entre los poderes del Estado, Madrid, 1879, pp.144 y ss.; Reus y Bahamonde, Teoría orgánica del Estado, Madrid, 1880, p.218; Santamaría de Paredes, op.cit., pp. 383 y ss.; González Posada, Tratado de Derecho Político, t.I, vol.2, 2ª ed., Madrid, 1915, pp. 88 y 216. Ecléctico e influido por Jellinek, Elorrieta, Tratado elemental de Derecho Político comparado, Madrid, 1916, p.220.

(45) Sobre el reformismo durante la Dictadura y la crisis final de la Monarquía, vid. García Gallego, El régimen constitucional, la soberanía de la nación y el estatuto del porvenir, Vic, 1928; González Posada, Tratado de Derecho Político, op. cit. 4ª ed., Madrid 1928, p.138 y La reforma constitucional, Madrid, 1931; Roig Ibáñez, La Constitución que necesita España, Madrid, 1929; Vázquez Campo, Hacia la reforma constitucional española, Madrid, 1929; F. Villanueva, El momento constitucional, Madrid, 1929 y García Canales, El problema constitucional en la Dictadura de Primo de Rivera, Madrid, 1980.

(46) Jiménez de Asúa puntualizaría al presentar el Proyecto que "la soberanía que vincula a la voluntad nacional no se transmite a las Cortes, se delega". Alcalá Zamora acusó más tarde a los partidos de izquierda de que "quisieron para completar la omnipotencia parlamentaria (...) vincular en ellas la ficción de soberanía; oponerle dique, restarle eficacia al verdadero soberano que es el país". Los defectos de la Constitución de 1931, Madrid, 1936, p.158. de la ed. de 1981.

(47) El "pueblo" es el español. Para referirse al de las posibles regiones autónomas se utiliza el eufemismo técnico de "censo electoral" (art. 12) o "electores inscritos en el censo de la provincia" (art. 22).

(48) Sobre el sentido jurídico de la compatibilidad entre la soberanía estatal y la autonomía regional escribieron S. Royo, *El Estado integral*, Revista de Derecho Público nº 45, 1935; González Posada, *La nouvelle Constitution espagnole*, Paris, 1932; E. Llorens, *La autonomía en la integración política*, Madrid, 1932. Sobre el origen del concepto "estado integral", Tomás y Valiente, que lo atribuye a Smend, "El Estado integral: nacimiento y virtualidad de una fórmula poco estudiada" en *La II República española*. El primer bienio, dirigido por Tuñón de Lara, Madrid, 1987, pp. 379-395.

(49) Araquistain lo tacharía de "cadavérico, agusanado e infeccioso". Para Pérez Serrano la Constitución descarta lo que él llama soluciones "arcaicas", incluida "la soberanía nacional cuando se expone ésta en un sentido orgánico y mítico para huir de la soberanía netamente popular" (*La Constitución española de 9 de diciembre de 1931*, Madrid, 1932, p.60). En relación con ello, del mismo autor, *El concepto clásico de soberanía y su revisión actual*, Madrid, 1933; Ruíz del Castillo, *Valore e limiti della concezione formale della sovranità*, en *Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto*, fasc. II, 1932, p.165. Posada destaca que la Constitución "no emplea la expresión consagrada por nuestro derecho constitucional como bandera plantada frente a las pretensiones de la Monarquía", *La nouvelle...*, op. cit., p.125.

(50) DS, II, 1931, p.644.

(51) Cfr. *Manual de Historia constitucional...*, op. cit. p.234.

(52) Destrucción de la constitución jurídica vigente con el objetivo inmediato de eliminar a un adversario que no acepta la nueva dominación, considerada legítima por su protagonista, el cual ve en Dios la fuente de su poder y cuya soberanía no dimana del pueblo. C. Schmitt, *La Dictadura*, Madrid, 1968, pp. 176 y ss. Las alusiones de Donoso, Pacheco y Cánovas al dictador soberano se realizaron en el Decreto de la Junta de Defensa Nacional rebelde de 29-9-1936. En su virtud, el general Franco "asumirá todos los poderes del nuevo Estado". Las "leyes" por él dictadas en 1938 y 1939 le otorgaron "la suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general" sobre "la estructura orgánica del Estado" y "el ordenamiento jurídico del país". Tales atribuciones, según la Disposición Transitoria 1ª, II de la Ley Orgánica del Estado de 1967, "subsistirán y mantendrán su vigencia hasta que se produzcan las previsiones sucesorias".

(53) El carácter de dictadura soberana del general Franco ha sido reconocido unánimamente por la doctrina de la época y posterior. Vid. Conde, "Espejo del caudillaje", 1941, en *Escritos y fragmentos políticos*, I, Madrid, 1974, pp.376 y ss.; Mammucari, *Il Caudillo di Spagna e la sua successione*, Roma, 1955, p.34.; Sánchez

Agesta, Curso de Derecho constitucional comparado, Madrid, 1963, p.485; Fernández Carvajal, La Constitución española, Madrid, 1969, pp. 20 y ss.; Fraile Clivillés, Introducción al Derecho constitucional español, Madrid, 1975, pp.374 y ss.; Zafra, Régimen político de España, Pamplona, 1973, p.195; Ferrando Badía, El régimen de Franco, Madrid, 1984, p.64; de Esteban y otros, Desarrollo político y constitución española, Barcelona, 1973, p.553 y Morodo, La transición política, Madrid, 1984, p.51, donde la soberanía es calificada de "dictadura constituyente personal"; Álvarez Conde, Curso de derecho constitucional, I, Madrid, 1992, p.79.

(54) El principio monárquico (Un estudio sobre la soberanía del rey en las Leyes Fundamentales), Madrid, 1972. Esta tesis provocó un interesante debate protagonizado por de Esteban y otros, op. cit., Linde Paniagua y Herrero Lera "Titularidad y ejercicio de la soberanía en la elaboración y reforma de las Leyes Fundamentales", en Revista de Administración Pública nº 85, 1978, pp. 29-71 y González Navarro, "Plena soberanía e integridad territorial como objeto de tratado internacional", en Revista de Derecho Administrativo y Fiscal nº 40, 1975 pp.18-19, en el que ha terciado críticamente Menéndez Rexach, La Jefatura del Estado..., op. cit. pp.332-339.

(55) Para Hernández Gil, Presidente de las Cortes Constituyentes, tal declaración derogaba tácitamente toda disposición contraria a la misma y, por tanto, lo coherente en derecho era someter lo residual de ellas no derogado a los principios derogadores, es decir, elaborar una Constitución. Cfr. El cambio político español y la Constitución, Barcelona, 1982, p.141 y ss. Para González Navarro, en sentido contrario, la soberanía popular ya estaba reconocida (como nacional) en las Leyes Fundamentales anteriores y las Cortes establecidas en la última no serían legalmente constituyentes, sino para reformar las mismas. La nueva Ley Fundamental para la Reforma Política, Madrid, 1977, pp.75 y ss. y 379-80. Sánchez Agesta, por su parte, considera a las Cortes que lleven a cabo la reforma "los nuevos poderes constituyentes", "La nueva ley fundamental para la reforma política", en Revista de Derecho Público nº 66, 1977 p.10.

(56) Según Hernández Gil, la iniciativa constituyente, aunque recibiera el impulso de los demócratas, partió de un órgano del viejo ordenamiento. Sería, pues un "poder constituyente derivativo" o el que se atiene a una regulación heterónoma, op. cit., pp. 469 y ss., Sobre la naturaleza jurídica de la LRP de 1977, vid. además de los trabajos ya citados, Lucas Verdú, La 8ª Ley Fundamental. Crítica jurídico-política de la reforma Suárez, Madrid, 1976; García Oviedo, "De la 8ª Ley Fundamental del Reino a la nueva ordenación constitucional española", en Revista de Derecho Público nº 68-69, 1977, pp. 643-666 y Pérez Tremps, op. cit. en la nota (2) de este trabajo.

(57) Barrera, *de Esquerra Republicana de Catalunya*, pretendía "restituir lo esencial de su soberanía a cada una de las naciones" del Estado español, aunque aceptaba "compartirla" aún "parcial", si era "nuestra" y no concedida, sino "reconocida". Los vascos Letamendía y Arzallus hablaron de "soberanías originarias de los pueblos que cedían parte de ellas para conformar "esa estructura superior" del Estado. La fórmula de Morodo (Grupo Mixto) precisaba el ejercicio de los poderes estatales "conforme a la Constitución", eludiendo así el origen de la soberanía, pero no fue aceptada. Carro, de Alianza Popular, reconoció lo convincente de la enmienda socialista catalana (basada en que los términos "nacional" y "español" eran redundancias, prescindibles, de la soberanía popular, amén de tener un sentido jurídico-estatal y no social-histórico), pero

justificó el rechazo de toda la derecha por coincidir formalmente con la de Barrera, Vid. Constitución española. Trabajos parlamentarios, I, Madrid, 1980, pp.731 y 758-768.

(58) Pese a ser la soberanía nacional residenciada en el pueblo un concepto "técnicamente incorrecto" (Martín Toval, Peces Barba) y una "decimonónica expresión ... que pertenece a un período predemocrático" (Benet), cuya inclusión fue calificada de *confusión tautológica* por el profesor Ollero en el Senado, el mismo aceptó su motivación "político-patriótica". Para los demócratas monárquicos servía, además, como coartada a un Rey compatible con la soberanía popular. El Profesor Sánchez Agesta lo expresó así: "porque no se trata de definir soberanía del pueblo o de los pueblos, sino una soberanía de la Nación", la cual, como en el primer liberalismo, si ahora pertenecía al pueblo era "por oposición en este caso al Rey, a un estamento privilegiado". Cfr. Trabajos parlamentarios, op. cit., p. 2986.

(59) La participación popular en el ejercicio de los poderes del Estado ha sido descrita por Piqueras Bautista, "Soberanía popular, intervención popular y democracia en la Constitución española" en Jornadas de estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución, vol. II, Madrid, 1988, pp.1319-1330. En el mismo volumen vid. las aportaciones de L. de la Peña, Balaguer y Abad al tema de la soberanía según el artículo 1.2 CE. Las sentencias 6/1981 y 10/1983 del Tribunal Constitucional han señalado que el principio de legitimidad democrática que enuncia dicho artículo es la base de nuestra ordenación jurídico-política. Las STC nº 4 y nº 25 de 1981 distinguen claramente la autonomía política de la soberanía.

(60) Cfr. Trabajos Parlamentarios, op.cit. p.764. Para Lucas Verdú el adjetivo "nacional" da sentido solidario al pueblo, no como conjunto de individuos (*uti singuli*), sino *uti soci* (Comentarios a la Constitución española de 1978), Madrid, 1996. p.133. Varela Suanzes integra ambas soberanías a través de la del Estado representativo según una concepción liberal de la popular o democrática de la nacional (op. cit. en nota (2) de este trabajo, pp.50 y ss.). Bastida Freijedo ha destacado la necesaria conexión que existe entre el origen popular de los poderes estatales y la participación del pueblo en su ejercicio; cuestión clave para considerar la soberanía nacional del artículo 1.2 CE compatible con dicha titularidad (op. cit. en la misma nota (2), pp.89 y ss.). En fin, para la doctrina más general ambos conceptos han quedado jurídica e históricamente fundidos en la Constitución. Así Torres del Moral, Principios de Derecho Constitucional español, Madrid, 1985, pp.60-61; Fernández Segado, El sistema constitucional español, Madrid, 1992, p.109; Pérez Royo, Curso de derecho constitucional, Madrid, 1994, pp. 153-155.

(61) Debo la confirmación de este antiguo pensar mío al sugerente artículo de Hans Lindahl, "El pueblo soberano: el régimen simbólico del poder político en la democracia", R.E.P., nº 94, octubre-diciembre 1996, pp. 47-72, con valiosas referencias a la obra de Claude Lefort (Essais sur le politique. IXe- XXe siècles), Paris, 1986 y L'invention démocratique, Paris, 1981) y de Hans Kelsen. Estas últimas, consultables en Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts. Beitrag zu einer reinen Rechtslehre, Tubinga, 1928 y Esencia y valor de la democracia, 2ª ed., Barcelona, 1977, con nota preliminar de mi querido discípulo y maestro Ignacio de Otto.