

“LA SOBERANÍA EN LA MONARQUÍA Y EL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL”

V – UNA VISIÓN DE LA SOBERANÍA EN EL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL

1 – VISIÓN HISTÓRICA

1.1 – Rudimentos y constituciones.

2 – PARTICULAR REFLEXIÓN SOBRE LA SOBERANÍA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1.978

2.1 – El proceso constituyente.

2.2 – El Preámbulo constitucional.

2.3 – El Artículo 1.2.

2.3.1 – Una visión de sus posibles fuentes y fundamentos
teóricos.

2.3.2 – Una visión de su interpretación práctica.

1 – VISIÓN HISTÓRICA

1.1 – *Rudimentos y constituciones*

Sabido el concepto y la concepción de la soberanía, no nos resistimos a efectuar, si quiera sea concisamente, una introspección a la forma y manera en que esas teorías se entroncan en la Constitución española de 1978. A tal fin, y para mejor posicionarnos, recordaremos, de manera aun más breve si cave, las distintas formulaciones de la soberanía que, a lo largo del tiempo, se han venido articulando en nuestros Textos constitucionales.

Dice Maravall (1) que, ya en la primera mitad del siglo XIV, la *Crónica de Alfonso XI* emplea, aun sin advertir el significado que iba a alcanzar, la voz "soberanía". Mas adelante – segunda mitad del siglo XIV -, el canciller Ayala emplea la voz "soberanidad", ya con un sentido netamente moderno. Y será Juan II de Castilla – primera mitad del siglo XV -, en declaraciones ante las Cortes y en otros documentos reales, quien formule *un concepto muy moderno también del "poder absoluto" de los reyes*. Ello va a permitir, continua Maravall, que, considerándose superiores al derecho positivo y con plena capacidad de suprimir la ley o de cambiarla, se inicie una práctica en el otorgamiento de los testamentos reales, con la que nuestros reyes, haciendo uso de ese poder, decreten su voluntad sobre el futuro del reino, dejando constancia escrita de sus decisiones, a modo de "leyes fundamentales". De esta manera, concluye Maravall (2), *los testamentos reales se convierten en la verdadera ley sucesoria en el ámbito de los territorios poseídos por el soberano otorgante*.

Considera Maravall que, los testamentos reales – *estrictamente en el sentido de testamentos de reyes* – son un tipo de fuentes que poseen formalmente un pleno valor jurídico, llegando a adquirir el carácter de *textos formalmente reconocidos del ordenamiento público del Reino*, significando – de la lectura de unos de los párrafos del testamento de Felipe IV – que, lo relevante del mismo, es que implica *la concepción de los testamentos reales como emanaciones del poder real absoluto o soberanía que está sobre las leyes*. De todo ello, concluye Maravall afirmando algo que, para el tema que nos ocupa, interesa enfatizar: *"Los testamentos pertenecen al ordenamiento constitucional"*.

Es, pues, de ese ordenamiento, del que se desprende la coincidencia en el monarca de la titularidad y residencia de la soberanía, al llegar a disponer en los mismos – como refiere Maravall del testamento de Felipe III otorgado a principios del siglo XVII – *que su testamento se tenga como ley hecha y promulgada en Cortes Generales.*

Con estos rudimentos del constitucionalismo español, sin más prolegómenos históricos o políticos y evitando hacer, de éstos y del resto de otros documentos que citaremos, más comentarios que los referentes al tema de la soberanía, nos situaremos en los albores del siglo XIX para encontrarnos con la primera de las constituciones españolas, otorgadas y consideradas como tal: la llamada Constitución de Cádiz, promulgada en esa ciudad el 19 de Marzo de 1812 (3). De su texto se desprende la modificación y cambio de sujeto titular de la soberanía: Del monarca, en quien residía hasta entonces, se traslada ahora a la nación. – *“La Nación española es la reunión de todos los españoles...”*. (Art. 1) *“La soberanía reside esencialmente en la Nación...”*. (Art. 3) -. La facultad de legislar ya no será desde entonces una exclusiva real, tendrá que compartirla, ahora, con aquellos a quien, antes, sólo tenía la obligación de escuchar. – *“La potestad de hacer leyes reside en las Cortes con el Rey”*. (Art. 15) -. Además, desde esos momentos y de la misma manera, serán las Cortes las que hablen y se pronuncien en nombre de la Nación – *“Las Cortes son la reunión de todos los diputados que representan la Nación...”* (Art. 27) -.

Años más tarde, la Constitución de 1837 vendrá a modificar, en algunos aspectos, la de 1812 – *“Siendo la voluntad de la Nación revisar, en uso de su Soberanía, la Constitución política promulgada en Cádiz el diecinueve de marzo*

de 1812...". (Preámbulo) -, aunque la cuestión de la soberanía no se verá seriamente afectada, pues su articulado no hace otra mención a la misma que la anteriormente referida. En poco tiempo, esta Constitución se verá alterada por la promulgada el 23 de Mayo de 1845, – “modificando al efecto la constitución promulgada en 18 de Junio de 1837...". (Preámbulo) -, sin que tal modificación afecte tampoco, de manera significativa, a la cuestión de la soberanía. Pocos años después, en 1856, se elaboró una nueva Constitución, que no llegaría a promulgarse. Su texto no pretendía introducir cambios sustanciales en el tema de la soberanía: “Todos los poderes públicos emanan de la Nación, en la que reside esencialmente la soberanía, y por lo mismo pertenece exclusivamente a la Nación el derecho de establecer sus leyes fundamentales”. (Art. 1)

El 18 de Junio de 1.869 se promulgaría una nueva Constitución que, esta vez sí, introducía algunos cambios en el aspecto de la soberanía. Ésta iba a seguir residiendo en la Nación – *“La soberanía reside esencialmente en la Nación, de la cual emanan todos los poderes”* (Art. 32), aunque la función de legislar dejaba de ser compartida entre las Cortes y el Rey. A éste se le reservaba la sanción y promulgación de las leyes, y la atribución de hacerlas, pasaría a ser ejercida en exclusiva por las Cortes – *“La potestad de hacer leyes reside en las Cortes (...) El Rey sanciona y promulga las leyes”*. (Art. 34) - Cuatro años más tarde, en la primera etapa republicana, se elaboró un proyecto de Constitución federal, sin que llegara a promulgarse. En ella se contemplaban radicales cambios que señalaremos, sin añadir más valor que el que representan: *“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". (Art. 42).

El 30 de Junio de 1876, se promulgaría una nueva Constitución en la que su texto, no parece mostrar ninguna alusión directa a la soberanía, si bien, se vuelve a modificar la facultad de hacer las leyes, restaurando la anterior configuración: *"La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey"* (Art. 18).

Con ello, llegamos a la "Constitución de la República Española", promulgada el 9 de Diciembre de 1.931. Su texto parece haberse olvidado del término "nación" para hablar de España y del Estado español, aunque su articulado nos hace deducir que, la soberanía, como en las Constituciones precedentes, sigue residiendo en la Nación - *"Los Diputados, una vez elegidos, representan a la Nación"* (Art. 53) -. El corto Preámbulo habla de una España soberana, representada por las Cortes - *"España, en uso de su soberanía, y representada por las Cortes Constituyentes..."* -. Sin embargo, después de decir que España es una República democrática de trabajadores, afirma que, *"Los poderes de todos sus órganos emanan del pueblo"* (Art. 1), reiterando, más adelante que, *"la potestad legislativa reside en el pueblo que la ejerce por medio de las Cortes o Congreso de los Diputados"* (Art. 51).

Del largo y posterior periodo, que transcurre desde la "ruptura" de la Constitución de 1931, hasta la gestación de la de 1978, nos vamos a quedar, solamente, con lo que, sobre el tema que venimos hablando, se incluye en el *Informe Constitucional* elaborado por los profesores de la Agregación de Derecho Político de la Universidad Complutense de Madrid (4). Estos

profesores, pretendiendo posibilitar una evolución política en España que la pudiera convertir en un miembro más de la comunidad occidental, acometen una *interpretación abierta, liberal y progresiva de las "Leyes Fundamentales" españolas*, partiendo de dos premisas (5). Estas premisas, dicen, suponen que *contamos con una Constitución y no con un conjunto de leyes arbitraria y oportunistamente dictadas, y que tal Constitución ha sido creada para el cambio, y no para la inmovilidad.*

Tras defender la necesidad de tales premisas, aun admitiendo la posibilidad de su aceptación o rechazo, se proponen localizar el origen y el ejercicio de la soberanía en las Leyes Fundamentales, al entender que es un camino válido para encontrar *las posibilidades de evolución política latentes en las mismas.* Respecto al origen, concluyen: *"La soberanía pertenece a la Nación española".* La cuestión de su ejercicio, dicen, *se plantea más agudamente en sus aspectos prácticos.* A pesar de todo y, basándose en distintos artículos del "ordenamiento", concluyen con el siguiente razonamiento: *"La soberanía pertenece a la Nación, y es ejercida por los órganos del Estado. El Estado está constituido por el pueblo español, jurídicamente ordenado, que ejerce la soberanía, bien por medio del referéndum, bien por medio de las Cortes".*

2 – PARTICULAR REFLEXIÓN SOBRE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1.978

2.1 - El proceso constituyente

Con estas referencias a casi dos siglos de nuestra historia reciente, plagados de vicisitudes políticas – monarquía, república, dictadura -, alcanzamos el preludio de la actual Constitución española, que examinaremos de inmediato. Antes de ello, interesa precisar dos aspectos importantes de la observancia de la concepción de la soberanía en este anterior periodo, que nos llaman poderosamente la atención. En primer lugar, cabe destacar que, de las referencias a ella en los textos constitucionales reseñados, no se desprende refutación directa alguna al clásico concepto de la misma. Por otro lado, de esos mismos textos, se desprende también que, en los orígenes de la evocada etapa constitucional, la soberanía residía en el rey, quien a su vez detentaba el ejercicio de la misma, siendo las Cortes Generales, con el consentimiento del propio rey, las que, posteriormente, hacen residir en la “Nación”, esa soberanía a la que el rey acaba de renunciar. Residencia de la soberanía en la Nación que se continuará a lo largo de los textos constitucionales indagados, eso sí, con diferentes y distintas manifestaciones en los mismos, del órgano - en momentos, más directa y democráticamente investido por el pueblo - erigido como representante de la Nación: Cortes con el Rey, Cortes exclusivamente, Cortes y Pueblo, etc.

Situados, así, en el anunciado preludio de la Constitución española de 1978, será, ahora, el momento de ver como se posibilitó esa, referida y deseada por Jorge de Esteban, *evolución política en España que la convirtiera en un miembro más de la comunidad occidental*. Tal evolución se iría fraguando en la

llamada "transición"; periodo previo al alumbramiento constitucional, cuya originalidad, dice Landelino Lavilla (6), *"radica en haber utilizado y respetado los mecanismos y procedimientos de la legislación propia del régimen que se trataba de cambiar, a fin de lograr el paso pacífico de una legalidad autoritaria a una legalidad democrática"*. La fórmula elegida, continua, no podía ofrecer el atractivo intelectual de las construcciones científicas puras, pero ofreció la insuperable utilidad de una solución práctica. El instrumento jurídico capital, finaliza, *fue la Ley "para" la Reforma Política, en que cuajó lo que había sido inicialmente un borrador de Ley "de" Reforma Política.*

Esta ley, más en concreto su Artículo 1-1 (7) sería la válvula que posibilitaría el tránsito legal del anterior régimen dictatorial, a un nuevo régimen democrático. El cambio, a nuestro juicio, no operará directamente en el sujeto de la soberanía; ésta iba a seguir residiendo en la Nación española, pero, ahora, se le va a reconocer expresamente al pueblo español el derecho al ejercicio de la misma. En consecuencia, será de esa rescatada *voluntad soberana del pueblo*, restaurada por la "La Ley de Reforma Política", de donde emerja la Constitución de 1978, por mucho que se quiera cuestionar la facultad autoconstituyente de las Cortes que la elaboraron (8), ya que, a la postre, será el propio pueblo español quien, mediante el instrumento del referéndum, ratificara – a pesar de algunos cuestionamientos -, mayoritariamente, el Texto Constitucional resultante.

2.2 - El Preámbulo constitucional

Es, justamente, el Preámbulo de la actual Constitución española de 1978, el que nosotros entendemos, permite dar pie a la deducción de que la soberanía, en el preciso momento constitucional, está residiendo en la Nación - *“La Nación española, (...) en uso de su soberanía, proclama..”* -. Pero, que duda cabe, que sería ésta una hipótesis muy simplista, si no se hubiera de acompañar de un análisis algo más profundo del tema. En primer lugar, porque como dice Biscaretti di Ruffia, *“existen largas disputas doctrinales sobre si, los preámbulos constitucionales, forman o no parte integrante de las respectivas Constituciones”* (9). En segundo lugar, porque como dicen otros, *“el Preámbulo de la Constitución española de 1978, en su redacción final, expresa muy claramente la ambigüedad del proceso constituyente”* (10).

No es este el momento de entrar en la discusión de los debates doctrinales sobre la integración como norma de los preámbulos constitucionales, pero sí lo es para recordar los hechos y circunstancias que rodearon la conformación y redacción del preámbulo que acompaña a nuestra Carta Magna, para ver si, de sus indagaciones, pudiéramos confirmar la presunción que anunciábamos. Para tal menester, buscaremos en las fuentes más cercanas a esos hechos, socavando en la memoria de aquel que presidió la Comisión Constitucional.

Dice Emilio Attard (11) que hasta el preámbulo de nuestra Constitución de 1978 resultó de elaboración curiosa y delicada y que quizá sea, de todo el texto constitucional, *la prosa más medida y razonada en su redacción, sin que mediara en las sucesivas instancias procesales constituyentes debate formal y reglamentario sobre su texto*. Como presidente, estimó que debía sistematizar

el orden de proceder, que el preámbulo suponía la *ratio legis* de las motivaciones teleológicas que fundaban y conformaban el redactado de una ley y que, por consiguiente, iniciar de entrada los debates sobre el preámbulo, suponía *prejuizar el contenido del cuerpo legal de la Carta Magna*. Por todo lo cual, debía esperarse hasta saber el resultado del proceso; dicho más claro: *“el preámbulo de la Constitución debía demorarse al final del debate de su articulado”*.

Hay que considerar al respecto, que la Ponencia Constitucional no había redactado ningún preámbulo y que su elaboración se instaba, en base a una enmienda propuesta por Enrique Tierno Galván y Raul Morodo (12). Solamente UCD había formulado otra enmienda, proponiendo un texto sencillo y breve(13), a modo de enunciado de promulgación. Sin otras explicaciones, la Ponencia se pronunció así en su informe: *“La ponencia al no redactar un Preámbulo a la constitución, no acepta las enmiendas...”*. Los miembros de la Comisión, sin embargo, aceptaron que se pospusiera el debate sobre el preámbulo al término de la emisión del dictamen que como comisionados les correspondía.

Es de lamentar, comenta Emilio Attard, que los ilustres juristas, autores de las enmiendas y de los votos particulares no expusieran, fundadamente, las motivaciones que amparaban su pretensión. En todo el cuerpo de enmiendas que fue base del debate constitucional, añade, son de una extraordinaria pobreza las razones jurídico-políticas.

La estrategia del consenso – comentan Raul Morodo y Pablo Lucas Murillo - condicionaría, más tarde, la tramitación ulterior del preámbulo. El Pleno del

Congreso modificó el texto propuesto en la enmienda del Grupo Mixto – la propuesta por Tierno Galván -, sin que se produjera debate alguno. Los cambios que se operaron fueron fruto del trabajo conjunto de los ponentes y el profesor Tierno (14). Así, de esta suerte – escribe Emilio Attard -, el preámbulo de nuestra Constitución, *“que no había sido objeto de votación en la Comisión, que no lo había hecho suyo la Ponencia por posterior acuerdo de ésta con su autor D. Enrique Tierno, se sometió pura y simplemente a votación”*. Finalmente, el texto del Preámbulo que hoy figura en nuestra Constitución sería aprobado por 268 votos a favor (de los 272 emitidos), 2 en contra y 2 abstenciones.

En consecuencia, si los fundamentos a nuestras presunciones, sobre la residencia – en el preciso momento constitucional - de la soberanía en la Nación, han de apuntalarse, como nos parece lo lógico, en la aceptación por los constituyentes del texto del preámbulo; la nimiedad de sus discusiones y la práctica unanimidad con la que se aprobó, nos habrán de dar la razón.

Por otro lado, lo que no parece estar tan claro es que, vigente ya la Carta Magna, esa misma soberanía siga residiendo en la Nación. Para nosotros, la soberanía – por mas que se adjetive nacional -, desde el mismo momento de la entrada en vigor de la Constitución, deja de residir en la Nación española, para residir, ahora, en el pueblo español – *“La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”* (Art. 1-2) -. De este modo, en adelante, no se debería de hablar de la soberanía de la Nación española y si hacerlo de la soberanía del pueblo español.

A este respecto, el artículo 66.1 de nuestra Constitución, proclama que *"las Cortes Generales representan al pueblo español"*, afirmación que, en esos términos y según Rubio Llorente (15), *"no figura en ninguna de nuestras Constituciones históricas ni en los textos extranjeros que más han influido en la presente"*. En unas y otras, apostilla, la representación (bien de toda la nación, bien de todo el pueblo) se atribuye a los miembros del Parlamento, y no directamente a la institución, aunque, por otro lado, concluye: *Esta novedad, y buena prueba de ello es la falta de deliberación sobre este enunciado en los debates constituyentes, es, sin embargo, puramente léxica, no reflejo de cambio alguno en la concepción de la representación política"*.

Y no es ésta una cuestión baladí pues, como es bien sabido, y nos recuerda Linde Paniagua (16), la diferencia fundamental entre estas dos concepciones – soberanía nacional y soberanía popular - está en que, *en la primera, las Cortes se vienen a configurar, en cuanto representantes de la Nación, como soberanas, mientras que la aplicación del principio democrático residenciaría en el pueblo la soberanía, configurando a las Cortes como un órgano limitado de soberanía popular*. Ambos supuestos – soberanía nacional, soberanía popular - desbordan la concepción de Bodino para incrustarse en el momento revolucionario francés, por lo que serán a sus manifestaciones y teorías a las que tendremos que acudir para hacer una valoración más amplia y profunda de la significación y diferencias entre uno y otro concepto.

2.3 - El Artículo 1.2

“La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado” (Artículo 1.2 – C. E.). Sin entrar en más detalle que la profundidad de su enunciado, dividiremos su estudio en dos partes, que seguidamente abordamos.

2.3.1 - Una visión de sus posibles fuentes y fundamentos teóricos

El punto de partida del análisis de la *titularidad* de la soberanía en la Revolución Francesa, según Ramón Máiz (17), debe ubicarse, por fuerza, *en la interpretación canónica de la misma proporcionada por Carré de Malberg*. Por más que sea muy conocida, dice, conviene recordar que la distinción entre soberanía nacional y soberanía popular formulada por este autor francés, *no se agota en deducir muy diferentes efectos jurídico-políticos según se residencie la soberanía en el pueblo o la nación*. Así, continua, la *soberanía popular* supone un concepto de *pueblo* como conjunto de los ciudadanos de la generación presente, todos y cada uno de ellos (sufragio universal) dotados de un *derecho* a votar (y abstenerse), siendo entonces, los representantes, unos simples y meros mandatarios, transmisores de la voluntad preexistente de sus electores. Por el contrario, la *soberanía nacional* descansaría en un concepto abstracto de *nación* que, carente de una voluntad expresa, necesitaría de la mediación de unos órganos e instituciones que generen una voluntad previa inexistente, siendo uno de ellos el electorado, que cumpliría, así, una función específica, y

deviniendo, a su vez, los representantes, con entera independencia, de la nación entera y no de sus electores concretos. Tras esta distinción, concluye Maíz que, siempre según Carré, *subyacería otra distinción que afecta al estatuto teórico de la noción misma de soberanía.*

Con el precedente y ayuda de las apreciaciones de Maíz, acudiremos, ahora, a las fuentes que éste nos referencia, para ver de perfilar singularidades tan importantes como las que destaca, con el fin de procurar mediante la confrontación de sus tesis, una mejor comprensión de la concepción de la soberanía en nuestra Carta Magna.

Dice Carré de Malberg (18) que la idea de la *soberanía del pueblo* debe su fuerza de expansión al desarrollo de la civilización democrática, así como a los continuos progresos del espíritu individualista. Pero, además, debe su éxito, especialmente en Francia, *a la seducción de las fórmulas que dio de ella su principal propagador, Juan Jacobo Rousseau.* No es que éste la hubiera descubierto, apostilla Carré, pero fue, afirma, *quien dio a esa doctrina su expresión teórica más clara.*

La tesis de Rousseau, manifiesta Carré, deriva directamente de sus propias ideas sobre el fundamento mismo de la soberanía y procede del concepto de que ésta, lo mismo que la sociedad y el Estado, tiene su origen en un contrato. Comenta a este respecto que el objeto del contrato social, no es tan sólo producir "un cuerpo moral y colectivo", sino también, y esencialmente, *crear en el seno de la sociedad una autoridad pública, superior a los individuos.* A este efecto, el contenido del pacto social lo constituye, según Rousseau y en palabras de Carré de Malberg, la cláusula siguiente: Cada uno de los

contratantes, es decir, cada miembro del cuerpo nacional en formación, consiente en una enajenación total de su persona a favor de la comunidad, en tanto que se subordina, él y su voluntad, "a la suprema dirección de la voluntad general", la que se convierte así en soberana. Pero, por otra parte, cada miembro es admitido por todos los demás "como parte indivisible del todo" y, por consiguiente, la misma voluntad general no es sino una resultante de voluntades individuales; es la suma numérica de las voluntades particulares e iguales de los asociados (19).

Así, pues, prosigue, en virtud del contrato social, los asociados son, a la vez, "*ciudadanos*, en cuanto participan en la autoridad soberana, y *súbditos*, en cuanto sometidos a las leyes del Estado" (20). Finalmente, concluye, que del hecho de que todo nacional es llamado a concurrir, con su voz y con su voluntad, a la formación de la voluntad general, resulta que la soberanía tiene esencialmente su residencia en el pueblo, o sea, en los individuos mismos que componen el pueblo, en cada uno de los miembros, contados uno a uno, de la masa popular. Esto es lo que Rousseau expresa, comenta Carré, al decir que "el soberano sólo está formado por los particulares que lo componen".

Culmina Carré sus explicaciones, argumentando que, así entendida, la soberanía se encuentra dividida, desmenuzada en porciones personales, entre todos los miembros *ut singuli* de la nación. Es por ello que, para reconstituir la soberanía del Estado entero será necesario ensamblar y adicionar todas las parcelas de soberanía individual. En consecuencia, cada vez que haya de tomarse una decisión soberana, habrá que convocar al pueblo, a la totalidad de los ciudadanos; y después, se sumarán las voluntades particulares expresadas

por cada uno de ellos, y así se manifestará la voluntad general. Ahora bien, como no se puede esperar obtener una voluntad absolutamente unánime, Rousseau no tiene más remedio que admitir, en último término, que la voluntad general quedará determinada por las voluntades de la mayoría. Por la misma fuerza de las cosas, resuelve finalmente Carré, *hay que contentarse con la mayoría si no se quiere que el Estado quede condenado a la impotencia; la ley de la mayoría es por lo tanto un expediente necesario.*

En oposición a la soberanía del pueblo y según el derecho positivo francés, dice Carré de Malberg, debe oponerse el sistema de la soberanía nacional. Este concepto, señala, es en Francia, *uno de los principios fundamentales del derecho público y de la organización de los poderes.* Se ha dicho de él, sigue comentando Carré, *que es la más importante conquista de la Revolución (21) y, desde entonces, salvo una sola interrupción en 1814, la soberanía nacional, al menos en teoría, ha sido admitida explícita o implícitamente por las sucesivas Constituciones de Francia.*

Dada la importancia que se le concede a la soberanía nacional, dice Carré de Malberg que es conveniente precisar con sumo cuidado el sentido de este principio, su alcance y sus consecuencias. A este respecto, subraya, que existen dos corrientes de interpretación de tendencias divergentes: *“Unos exaltaron el principio y pretendieron que produce consecuencias muy absolutas. Otros sostienen que se trata de una fórmula teórica y política, desprovista de sentido jurídico”.* Estos dos puntos de vista, puntualiza, *son igualmente erróneos.*

El principio de soberanía nacional, muchas veces, se interpreta bajo las influencias de las teorías de Rousseau. De esta manera, afirma Carré, *la*

soberanía nacional se confundiría con la soberanía popular. Estaría así constituida por una soberanía individual de los miembros de la nación, implicando que cada uno de los nacionales poseería una parte alícuota del poder soberano. De ello resultaría, que el principio de la soberanía de la nación, devendría, necesariamente, en la república democrática. Pero, seguramente, arguye Carré, *no fue en este sentido como se estableció el principio.*

Para conocer el verdadero alcance originario del principio de la soberanía nacional, nos recuerda Carré, hay que reparar, por encima de todo, *en las circunstancias históricas en que este principio fue proclamado por la Asamblea Nacional en 1789.* Hay que tener muy presente que este principio es específico del derecho público francés. Los autores alemanes, cuenta Carré, afirman que la potestad soberana pertenece al Estado; los ingleses, que al Parlamento; Estados Unidos y Suiza, que al pueblo.

Las causas históricas por las que, en la Francia de 1789, la soberanía fue puesta a nombre de la nación, deben buscarse en los precedentes monárquicos del antiguo régimen, únicos que, según Carré, *pueden proporcionar la clave explicativa y el punto de partida del sistema moderno del derecho público francés en esta materia* (22). El principio de soberanía nacional iba, pues, dirigido contra la potestad real. La Asamblea nacional, que intentaba sustituir a la monarquía absoluta por una realeza moderada, reaccionó contra la teoría de la soberanía personal del monarca con una doble idea.

Por un lado, manifiesta Carré, *el rey no puede ser propietario de la soberanía; carece de poder para ello. La soberanía no puede ser bien propio de nadie. La soberanía no es más que el poder social de la nación, un poder esencialmente*

nacional en el sentido y por el motivo de que se funda únicamente en las exigencias del interés de la nación y de que no existe sino en ese interés nacional. Por otra parte, la Asamblea nacional formula y consagra la idea de que entre los hombres que componen la nación, ninguno puede pretender el ejercicio del poder soberano fundándose en un derecho de mano innato en su persona. La soberanía es propiamente el derecho que tiene la comunidad de hacer respetar sus intereses superiores por medio de su potestad, también superior; es, por tanto, un derecho que solo pertenece a la nación. Nadie puede ejercer la soberanía, sino en nombre de la nación y en virtud de una concesión nacional. La Asamblea constituyente, sigue refiriendo Carré, admite que esta concesión se realiza en la Constitución. Por medio de la Constitución el poder nacional se transfiere, en cuanto a su ejercicio, a los gobernantes, y no puede haber otros derechohabientes a este ejercicio sino aquellos que señala la Constitución.

Conocido esto, es ahora el momento de plantearnos la pregunta sobre el sentido en que la Asamblea nacional de 1789, transfería la soberanía a la nación y si eso quería decir que la soberanía residía originariamente en la persona individual de todos y cada uno de los nacionales. *Evidentemente que no*, responde Carré. Baste para su argumentación, recordar lo que dice la Constitución de 1791 – *“La soberanía es una, indivisible (...) Pertenece a la nación; ninguna sección del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio”* -. Así, la soberanía es llamada nacional, en el sentido de que reside indivisiblemente en la nación entera, y no ya dividida en la persona, ni mucho menos en ningún grupo de nacionales.

En resumidas cuentas, resuelve Carré, la Revolución lejos de transferir la soberanía a todos los miembros de la nación, negaba, por el contrario, y de una vez por todas, la cualidad soberana a cualquier individuo considerado en particular, así como a cualquier grupo parcial de individuos. *Soberanía nacional o colectiva era, en las ideas de 1789 y de 1791, la negación directa de toda soberanía individual.* Más adelante, bajo el impulso de los acontecimientos revolucionarios, la soberanía nacional recibiría una interpretación muy distinta, transformándose en – la que ya vimos - soberanía popular. Tras la caída de la monarquía, la Convención funda el sistema constitucional de 1793, en la idea de que la soberanía se contiene indistinta e igualmente en todos los ciudadanos. Pero esta interpretación, tomada del *Contrato Social*, dice Carré que *desnaturalizaba el alcance inicial del principio de la soberanía de la nación, tal como se deduce de sus orígenes históricos.*

Prosigue Carré de Malberg en sus manifestaciones, abundando sobre estos temas para concluir que, en resumidas cuentas, la Constitución francesa de 1791 no admitió ni la monarquía ni la democracia (23); ella misma, dice, indica de manera expresa que forma de gobierno quiere consagrar. Después de establecer que todos los poderes residen primitivamente en la nación, declara que *“la nación no puede ejercerlos sino por delegación”*, añadiendo que *“la Constitución francesa es representativa”*, lo que significa que la nación ejerce sus poderes por medio de sus representantes. En otros términos concluye finalmente Carré de Malberg: *“Lo que fundó la Revolución francesa en virtud del principio de la soberanía nacional es el régimen representativo, un régimen en el cual la soberanía, al quedar reservada exclusivamente al ser colectivo y*

abstracto de la nación, no puede ejercerse por nadie sino a título de representante nacional. Este es, en último término, el significado de la soberanía nacional”.

2.3.2 - Una visión de su interpretación práctica

Si a la luz de las teorías que acabamos de examinar, intentáramos un análisis del contenido del Artículo 1.2 de nuestra Constitución – *“La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”* -, no nos debieran de sorprender las dificultades y obstáculos que habríamos de sortear a la hora de acometer una aplicación práctica de su contenido en la interpretación de la voluntad del constituyente. Nada mejor para confirmar esta apreciación y reforzar con ello nuestra opinión, que contrastar las reflexiones y deducciones de alguno de los prestigiosos juristas y autores que han profundizado en sus indagaciones sobre cuestión tan trascendente.

Para Pablo Lucas Verdú (24), el apartado 2º del artículo 1º de nuestra vigente Constitución, *“opera como síntesis entre dos concepciones muy diferentes de la soberanía: soberanía popular y soberanía nacional”*. Según él, el problema de la titularidad y la transmisión de la soberanía no puede explicarse en términos estrictamente jurídicos. Al afirmar que la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado, se está instaurando, dice, un postulado político previo a la misma Constitución:

“La nación española soberana, el pueblo español soberano, son anteriores a cualquier formación e institucionalización jurídicas”.

Manifiesta, asimismo, que la afirmación de que la soberanía nacional reside en el pueblo español, confirma la función refundadora del artículo 1º en cuanto norma constitucional de apertura, puesto que, el artículo 2º de la Ley Orgánica del Estado de 10 de Enero de 1967, afirmaba que *la soberanía nacional es una e indivisible, sin que sea susceptible de delegación ni cesión, y su artículo 6º decía que, el Jefe del Estado personifica la soberanía nacional, de manera que no residenciaba la soberanía en el pueblo.*

La reducción constitucional de la antinomia soberanía nacional ≠ soberanía popular, convirtiéndola en síntesis, manifiesta Lucas Verdú, *es significativa porque confirma también la síntesis entre el reformismo y el rupturismo dentro del precepto que realiza la refundación del Estado.* Toda la norma constitucional de apertura, prosigue, revela, en cada uno de sus apartados, el propósito sintetizador resultado del reformismo-rupturista o del rupturismo-reformista, como se desprende, de otras varias cuestiones y no sólo de esta de la soberanía. Es por ello, resuelve, que la Constitución es fruto del consenso y así se manifiesta en gran número de sus artículos, de los que se desprende: *“el esfuerzo de reunir las dos Españas dentro de una ordenación formativa e institucional”.*

De otro lado, señala Lucas Verdú (25), que la redacción del artículo 1.2 establece la distinción entre poder constituyente y poderes constituidos: *“El pueblo es el soberano, a él le corresponde el poder constituyente, los otros poderes, legislativo (Cortes Generales), ejecutivo (Gobierno) y judicial*

(Tribunales), no son plenamente soberanos, son constituidos". De la misma manera, manifiesta que este artículo ratifica el carácter democrático de nuestra Constitución, *al considerar al pueblo español como titular de la soberanía nacional*, pero que en el texto constitucional, predomina el elemento representativo sobre el plebiscitario, siendo las Cortes Generales – Artículo 66.1 – las que representan al pueblo español.

De manera similar, aunque tal vez más concluyente, se pronuncia el profesor Aragón Reyes (26). Manifiesta éste que, al margen de disquisiciones sobre la dicción literal del artículo 1.2 de nuestra vigente Constitución – *"La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado"* -, en el que aparecen (de manera similar a como ocurre en el artículo 3º de la vigente Constitución francesa) los términos "nación" y "pueblo" dotados de una cierta diferenciación, lo cierto es, dice, que parece clara la interpretación jurídica que ha de darse al mismo: *"La soberanía reside en el pueblo y, por tanto, a él pertenece el poder constituyente"*.

Incide Aragón Reyes en otra importante cuestión que deriva, no tanto de la titularidad democrática de la soberanía, *como de su mismo carácter de absoluto, o, lo que es igual, ilimitado, es decir, no sometido al Derecho* (27). Introducir, por consiguiente, lo absoluto en el Derecho, conduciría, pues, a desvirtuarlo.

Pero, con todo, el Estado constitucional es, por principio, Estado de Derecho y, en consecuencia, manifiesta Aragón Reyes, la democracia constitucional conlleva la juridificación de la democracia y por ello *la necesidad de concebir jurídicamente (y eso significa limitadamente) a la propia soberanía* (28). De

esta forma, la soberanía alcanza – dice citando a Mortati – *un carácter jurídico y no meramente factual*, lo que no significa que la Constitución sea la fuente de la soberanía y, por tanto, sea ella la soberana. Sostiene sus posiciones el profesor Aragón, frente a distintos autores, manifestando que el poder soberano, que no es ejercido mediante el Derecho, *es una noción a-jurídica, un concepto político de imposible normativización y sólo concebible como pura idea (sustentada en sí misma sin conexión real) o como mera cuestión de hecho: el ejercicio de la revolución*. Concluye desechando cualquier explicación idealista de la soberanía, pues sólo cabe entenderla dice, como concepto político a través de una explicación sociológica. De ahí, finaliza, que la soberanía popular, como cuestión de hecho, haya que hacerla descansar – le parece a él – *en la noción de consenso, de consenso político*.

Por todo ello, resuelve Aragón Reyes – y en sus conclusiones coincidimos y con ellas finalizamos -, que la grandeza de la Constitución, como categoría, radica en su aspiración de constituirse en garante jurídico del hecho de la soberanía popular, *ese poder del pueblo para autodeterminarse o, lo que es igual, en pretender regular jurídicamente los cambios de consenso*. Transformar, entonces, ese hecho en Derecho, normativizándolo, es la mejor manera de salvaguardarlo para que la voluntad popular no pueda ser suplantada. La normativización de la soberanía popular no significa, pues, tanto su limitación como su garantía y, en tal sentido la autolimitación del soberano, constitucionalizándose, no repele a su propia condición de soberano.

En consecuencia, considera Aragón Reyes, que la única autolimitación del poder constituyente, compatible con su carácter de soberano, es la

procedimental, y no la autolimitación material. Juridificar la soberanía popular, arguye, conlleva el establecimiento de unas reglas sobre la formación de la voluntad soberana, pero no sobre el contenido de esa voluntad, porque el soberano constitucionalizado, acaba, *“ha de tener la facultad de cambiar, radicalmente, en cualquier momento, de Constitución, o en otras palabras, el pueblo tiene que conservar la libertad de decidir, jurídicamente, su propio destino”*.

NOTAS

1) José Antonio Maravall. *SOBRE EL CONCEPTO Y ALCANCE DE LA EXPRESIÓN “CORONA DE ESPAÑA” HASTA EL SIGLO XVIII*. Informe presentado en la Real Academia de la Historia en Octubre de 1981. ESTUDIOS DE HISTORIA DEL PENSAMIENTO ESPAÑOL – Ediciones Cultura Hispánica 2001.

2) A esta determinación parece llevarle el análisis del testamento de Isabel la Católica, del que destaca: *“La apelación a su poder real absoluto del que se declara querer hacer uso y usar efectivamente de él para dejar sin valor toda ley o norma jurídica de cualquier clase que se oponga a su declaración formal de voluntad”*. José Antonio Maravall. Id. obra citada

3) Significar que las referencias a los textos constitucionales, las recogemos de la publicación CONSTITUCIONES DE ESPAÑA 1808 –1978 - Editorial Segura 1988

4) DESARROLLO POLÍTICO Y CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. Jorge De Esteban, Santiago Varela Díaz, Luis López Guerra, José Luis García Ruiz y Fco. J. García Fernández. Ariel 1973

5) *“El conjunto de las Leyes Fundamentales constituye una unidad susceptible de interpretación homogénea”*. 2) – *“Ese conjunto responde, no a una intención autoritaria, sino a una visión posibilista de la realidad política; esto es, la formativa constitucional no ha sido elaborada para mantener a una élite en el poder, sino para hacer posible un turno entre los diversos intereses y grupos que surjan en la escena política en base a una estabilidad mínima”*.

6) Landelino Lavilla Alsina (Ministro de Justicia del Gobierno Suárez) . *“Los instrumentos jurídicos iniciales y los problemas de salida del sistema franquista”*. ESTUDIOS SOBRE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. Edición U. Carlos III y BOE. 1994

7) Dice así el párrafo primero de su Artículo 1: *“La democracia, en el Estado español se basa en la supremacía de la Ley, expresión de la voluntad soberana del pueblo”*. Art. 1-1

8) La facultad autoconstituyente fue asumida responsablemente, dice Emilio Attard - Presidente de la Comisión constitucional - *“,por quienes habíamos sido elegidos por sufragio universal para unas Cortes ordinarias, al amparo de la propia ley de Reforma Política, arrogándonos en la realidad fáctica lo que estaba inmanente en la voluntad del pueblo, pero no en la letra de la ley”*. LA CONSTITUCIÓN POR DENTRO – Argos Vergara 1983. Por otro lado, a la pregunta de si las Cortes surgidas de las elecciones de 15 de Junio de 1977 tuvieron el carácter constituyente, respondía así quien las presidió: *“Hoy –1991-, con las perspectiva histórica que ofrece el transcurso del tiempo, contemplado ya plenamente consolidado y en desarrollo el nuevo sistema político, se impone la contestación afirmativa”*. Antonio Hernández Gil. *“El primer Parlamento democrático”*. ESTUDIOS SOBRE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. Obra ya citada.

9) Argumenta este autor que, en general, para las leyes *formales ordinarias*, se considera que el *título* y el posible *preámbulo* carecen de valor jurídico; pero respecto a los *preámbulos constitucionales*, junto a autores que los niegan, hay otros que los afirman, concluyendo que, *“acaso la cuestión se resuelve*

diferentemente dentro de cada particular ordenamiento jurídico". Paolo Biscaretti di Ruffia. DERECHO CONSTITUCIONAL. Editorial Tecnos 1973

10) Recogemos el sentir de Raul Morodo y Pablo Lucas Murillo de la Cueva, quienes también consideran la voluntad negociada de no plantear uno de los problemas políticos clave del proceso constituyente: *"la dualidad jurídico-política de reforma o ruptura constitucionales"*. Citan estos autores al profesor Oscar Alzaga Villamil, quien en su obra La Constitución española de 1978 (Ediciones El Foro 1978) indica, que el proceso de reforma se basa en aunar dos legalidades: la franquista y la democrática. De ahí la ambigüedad del Preámbulo al no establecer si el poder constituyente que emana nuestra Constitución es originario o derivado. COMENTARIOS A LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978. Tomo I – Preámbulo constitucional. EDERSA 1996

11) Emilio Attard. LA CONSTITUCIÓN POR DENTRO. Obra ya citada.

12) La enmienda proponía un texto con este inicio: *"El pueblo español, después de un largo periodo sin régimen constitucional, de negación de las libertades públicas y de desconocimiento de los derechos de las nacionalidades y regiones que configuran la unidad de España, proclama, en uso de su soberanía, la voluntad de..."*.

13) Esta enmienda comenzaba afirmando única y exclusivamente que: *"La Nación Española, una e indivisible, en el ejercicio de su soberanía había aprobado, mediante Referéndum, la Constitución que se iba a promulgar"*.

14) Según se recoge en la obra aludida, el Presidente del Congreso explicó que se había llegado a ese resultado, sometiendo al examen de la Ponencia, la enmienda formulada por el profesor Tierno Galván y obteniendo, conjuntamente, un acuerdo unánime entre todos, dando lugar al Preámbulo y significando que su texto no iba a ser debatido, pero que sí se sometería a la votación de la Cámara". La nueva versión comenzaba: *"La Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, proclama en uso de su soberanía,..."*. Raul Morodo y Pablo Lucas. Obra ya citada.

15) D. Francisco Rubio Llorente hace estos comentarios en su aportación a la obra COMENTARIOS A LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 de Editorial Edirsa (Obra ya citada), en su colaboración sobre el artículo 66.

16) En sus comentarios al Art. 66 de la C. E., dice que existe una ligera contradicción entre éste y el Preámbulo Constitucional, pues, de la redacción del mismo, se deduce que las *"las Cortes actuaban al elaborar y aprobar la Constitución en representación de la Nación"* y que el pueblo español, en el esquema dibujado, *"es tan sólo un ratificante de la voluntad de la Nación española"*. De alguna forma, concluye, se cruzan el dogma de la soberanía nacional con el de la soberanía popular. Enrique Linde Paniagua. COMENTARIOS A LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978. Art. 66. Obra ya citada.

17) Ramón Máiz (Catedrático de Ciencia Política en la U. De Santiago de Compostela). LOS DOS CUERPOS DEL SOBERANO: El problema de la soberanía nacional y la soberanía popular en la Revolución Francesa. Revista Fundamentos, num. 1/1998. Obra ya citada.

18) R. Carré de Malberg. TEORÍA GENERAL DEL ESTADO. Obra ya citada.

19) *"El ciudadano consiente en todas las leyes, incluso en aquéllas que se aprueban a pesar suyo, e incluso en las que los castigan cuando osa violar alguna. La voluntad constante de todos los miembros del Estado es la voluntad general; por ella es por lo que todos los ciudadanos son libres. Cuando se propone una ley en la asamblea del pueblo, lo que se les pide no es precisamente si aprueban la proposición o si la rechazan, sino si es conforme o no con la voluntad general que es la suya; al dar su sufragio, cada uno dice su opinión sobre ello, y del cálculo de los votos se saca la declaración de la voluntad general"*. Jean Jacques Rousseau. DEL CONTRATO SOCIAL. Alianza Editorial 1991

20) Dice Rousseau respecto al pacto social: *"Cada uno de nosotros pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general; y nosotros recibimos corporativamente a cada miembro como parte indivisible del todo"*. Desde ese momento, explica Rousseau, en lugar de la persona particular de cada contratante, este acto de asociación produce un cuerpo moral y colectivo compuesto de tantos miembros como votos tiene la asamblea, el cual recibe de este acto su unidad, su yo común, su vida y su voluntad. La persona pública así formada tomaba en otro tiempo el nombre de *Ciudad*, y ahora toma el de *República* o *cuerpo político*, al cual sus miembros llaman *Estado* cuando es pasivo, *Soberano* cuando es activo, *Poder* al compararlo con otros semejantes. Respecto a los asociados toman

colectivamente el nombre de *Pueblo*, y en particular se llaman *Ciudadanos* como partícipes en la autoridad soberana, y *Súbditos* en cuanto sometidos a las leyes del Estado. J. J. Rousseau. Id. Obra anterior.

21) Dice Carré que el principio de la soberanía nacional fue consagrado desde el principio de los acontecimientos revolucionarios de 1789 por la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano en su Artículo 3: *“El origen de toda soberanía reside esencialmente en la nación. Ningún órgano ni ningún individuo puede ejercer autoridad que no emane expresamente de ella”*. Esta referencia a la “Declaración de Derechos” la tomamos de Victor Méndez Baiges. EL DISCURSO REVOLUCIONARIO 1789 –1793. Sendai ediciones 1989

22) Así lo explica Carré: *“En los últimos siglos de la antigua monarquía, el rey, sostenido por juristas consagrados a sus pretensiones absolutistas, había conseguido presentarse como propietario personal de la potestad estatal y hasta como constituyendo por sí solo el Estado. La Revolución vino a cortar esta confusión. La obra capital de la Constituyente, en este orden de ideas, consistió en separar el Estado y la persona real, y para ello, la Constituyente hizo intervenir a la nación, oponiéndola al rey como verdadero elemento constitutivo del Estado y, por consiguiente, como la única legítima propietaria de la potestad soberana”*.

23) Se refiere Carré a la democracia directa, pues reseña en otro apartado: *“Indudablemente sería un error el creer que la soberanía nacional implica necesariamente, como suponen ciertos autores, la república democrática y el gobierno directo del pueblo (...) Ni con la Constitución de 1791, ni de un modo general en el sistema de derecho público francés de 1789 en adelante, el pueblo no fue nunca el órgano supremo del Estado; sino que el órgano supremo, en 1791 y todavía actualmente en la Constitución de 1875, es, bien sea la asamblea de revisión, como autoridad constituyente, o bien, entre las autoridades constituidas, el cuerpo legislativo, o sea, por una y otra parte, asambleas electas. La participación de los ciudadanos en la soberanía no consiste en Francia sino en el electorado”*.

24) Pablo Lucas Verdú. COMENTARIOS A LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978. Obra ya citada.

25) Lo hace siguiendo a Garrido Falla, del que cita su obra COMENTARIOS. Editorial Civitas 1980

26) Manuel Aragón Reyes. CONSTITUCIÓN Y DEMOCRACIA . Tecnos 1989

27) Un poder así, comenta Aragón Reyes, “es, por definición, un poder inaprensible por el Derecho, situado no dentro sino fuera de él. La distinción entre poder constituyente y poder constituido es una distinción jurídica precisamente porque el segundo es un poder limitado. El poder constituyente, considerado en sí mismo, es decir, como poder sin límites, no puede jurídicamente caracterizarse. Y ello es así porque el Derecho no opera con términos absolutos; el Derecho es el mundo de la limitación y también de la relativización”.

28) La fórmula, señala, Aragón Reyes, se puede ver en el artículo 1.2 de la Constitución italiana: *“La soberanía pertenece al pueblo, que la ejerce en las formas y dentro de los límites de la Constitución”*.