

LOS INTENTOS DE REFORMA DE LA CONSTITUCION DE 1876

POR

MARIANO GARCIA CANALES
Profesor adjunto de Derecho Político
Universidad de Murcia

El título general de este trabajo anuncia ya sus limitaciones. Nos proponemos un acercamiento a lo que puede ser considerado como «la otra historia» de la Constitución española de más larga vigencia —siquiera sea formal— y en su perspectiva de «contestación»; esto es, la del recuento de los defectos denunciados y los propósitos de enmienda por vía de reforma. Naturalmente, queda excluido de este enfoque todo intento tendente a un desplazamiento global de la Constitución; propósito apreciable por generalizado en los años veinte, y particularmente desde 1923.

Dentro de este escueto marco iniciaremos la exposición con un somero recuento de datos de relieve para comprender el proceso de aclimatación o asentamiento histórico de la Constitución de 1876 y su progresiva asincronía con el cuerpo social. En un segundo momento fijaremos los más relevantes hitos históricos que jalonan la aspiración a la reforma y los motivos de su inspiración. Finalmente, cerraremos el estudio con un más pormenorizado examen de los temas constitucionales para los que se demanda esa reforma con mayor asiduidad.

I. AMBIVALENCIAS DEL TEXTO CONSTITUCIONAL

No cabe ignorar que una Constitución es siempre producto de una coyuntura histórica, y que su *telos* está en razón directa de su capacidad para ser aceptada y cumplida; esto es, para «normar» la vida social y la dinámica política. Es obvio, por tanto, que, aunque hija inicialmente de un determinado marco histórico y de la imposición o transacción entre élites y grupos en ese momento influyentes, la Constitución tiene medido su futuro en su capacidad de adaptación a las sucesivas coyunturas históricas en las que se ha de poner a prueba su principal virtualidad: su esencia jurídica.

Todo texto constitucional presupone un conjunto de valores y la filosofía política de un régimen. Y no es de extrañar, en consecuencia, que en determinadas concepciones de la Constitución se albergue un difícil *desideratum* de

inmutabilidad o, cuando menos, una probada tendencia a la rigidez constitucional.

Se trata obviamente de temas de la teoría general de la Constitución a los que, pese a su trascendencia, no podemos dedicarles más espacio dado el estricto ámbito de este trabajo. Pero interesa resaltar desde ahora mismo que se trata de cuestiones relevantes, vistos desde el prisma bajo del que vamos a examinar la Constitución española de 1876.

a) *Aproximación al pacto inicial y razones del asentamiento de la Constitución de 1876*

Los acontecimientos de 1868, nostálgicamente evocados como de la «Revolución Gloriosa», alarmaron a sus mismos impulsores. Las dos familias liberal-burguesas se apercibieron del peligro de las exaltaciones democráticas y del inevitable deslizamiento hacia posiciones populistas y a los planteamientos sociales de fondo, por lo que no resultó difícil llegar al acuerdo de zanjar «desacuerdos» en lo «fundamental» y abrir un nuevo ciclo histórico con el objetivo de asegurar su posición de clase hegemónica. Del pacto social se pasó sin demasiada dificultad al pacto político. La fórmula jurídica del pacto fue la Constitución de 1876.

A Cánovas le corresponde encauzar el nuevo ciclo histórico que pone fin a más de medio siglo de lucha en pro del asentamiento definitivo del régimen liberal. La doctrina liberal-conservadora y la concepción doctrinaria del jefe del partido alfonsino son las piedras maestras del nuevo régimen restauracionista. La forma, un texto breve y flexible. Pero entre tanto, y salvadas las esencias de la «Constitución interna», Cánovas hubo de transigir hasta donde pudo en su afán de integrar en torno a la Monarquía a las facciones hasta hacía poco enfrentadas; la apertura al «posibilismo» de Castelar señalaba la frontera por la izquierda, pero esa misma frontera marcaba los límites desde los que quedaba marginada otra parte crecientemente importante de los grupos sociopolíticos; Cánovas cerraba el ciclo de la revolución liberal seguramente, pero tras él venía la revolución social impulsada por el «cuarto estado», y en la integración de ésta se pondría a prueba la perdurabilidad del sistema.

Si bien la clave de la bóveda se halla en el pacto doctrinario —alianza indisoluble, refrendada por la «constitución interna» entre el rey y el pueblo—, la concreción del compromiso se realiza en un texto, consiente interpretaciones y derroteros de distinto signo. El área común de legalidad se hallará así a medio camino entre la Constitución de 1845 y la de 1869. Las leyes de asociaciones, jurado y sufragio universal son logros de los vencidos en 1874, y suponían un espacio ganado por el progresismo, dentro de las posibilidades que el texto constitucional consentía, camino de la democratización del sistema. El reverso, transcurridos los años iniciales del régimen restauracionista (los de la pacífica y romántica pausa del reinado de Alfonso XII), vino con el turno de los partidos dinásticos y con el caciquismo. Los peligros de deslizamiento por la pendiente de la participación popular quedaban conjurados, pero un manto de inautenticidad, mediocridad y silencio vendrá a ser el precio de la paz entre las dos familias burguesas.

b) *Crisis de la restauración y resistencias
a la reforma constitucional*

Probablemente sea algo más que una simplificación esclarecedora la afirmación de que entre la monarquía de Alfonso XII, la regencia de María Cristina y el reinado de Alfonso XIII «hubo prácticamente tres regímenes distintos bajo un mismo texto constitucional». El que fuera ésta «una de sus mayores virtudes»¹ no obsta a que los límites de su virtualidad real puedan y deban medirse por su fracaso para integrar bases sociales más amplias y para canalizar las inquietudes de la periferia fuera del estrecho mundo de los partidos turnantes.

Junto a los «correctivos» introducidos para hacer viable una interpretación progresista del texto, a los que hemos aludido anteriormente, la crisis del sistema restauracionista se halla en su propia inautenticidad tanto como en los pequeños o grandes enconos producidos entre la propia élite política que se reparte el poder que determinan nuevas desnaturalizaciones del texto constitucional. Y qué duda cabe que la erosión del sistema entra en un proceso de aceleración durante el reinado de Alfonso XIII. La historia de los acontecimientos políticos, de cada crisis, refleja el movimiento convulso al que se somete la base del edificio político que se desmorona y del texto constitucional que frecuentemente se conculca.

No vamos a hacer recuento de hechos sobradamente estudiados². Recordemos el embate militar de la Ley de Jurisdicciones con el consecuente repliegue del poder civil, cantado como hegemónico por Cánovas; golpe de Estado encubierto que tendría su confirmación y ratificación en la Real Orden de 1914³, de contenido claramente inconstitucional. La solución dada a algunas crisis ministeriales, como de la pequeña historia de las luchas entre líderes (recuérdense maniobras como las de Moret en 1909), se hallan en el filo del atentado contra el régimen y suscitan frecuentes sospechas o acusaciones de inconstitucionalidad, dadas al amparo de la interpretación que del texto se hacía por entonces. Pero no es de este momento detenerse en estos datos.

Lo que es de todo punto relevante, a nuestro juicio, es la relación inevita-

¹ Véase Sánchez Agesta, *La Constitución de 1876 en la perspectiva del constitucionalismo*, «Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación», núm. 4, de 1976. Se trata de un número extraordinario dedicado a la Constitución de 1876, pág. 75.

² Sobre el particular hay una abundante bibliografía, no siempre coincidente en la interpretación de los hechos a la hora de la imputación de responsabilidades, y sobre la que, sin ningún ánimo exclusivista ni crítico, apuntamos las obras de Fernández Almagro, *Historia del reinado de Alfonso XIII*, Barcelona, 1934; Seco Serrano, *Alfonso XIII y la crisis de la restauración*, 2.ª ed., Madrid, 1979; García Escudero, *De Cánovas a la República*, *Historia política de las dos Españas*, Madrid, 1951 y 1975, respectivamente; Pabón, *Cambo*, Barcelona, 1952; R. Carr, *España 1808-1939*, Barcelona, 1970; Martínez Cuadrado, *La burguesía conservadora (1874-1931)*, Madrid, 1973; así como los trabajos monográficos de Miguel Artola, Payne, Javier Tusell, García Delgado, Lacomba, etc.

³ La Real Orden, publicada en el *Diario Oficial del Ministerio de la Guerra*, lleva fecha de 14 de enero y la firma Echagüe. En ella se autoriza la comunicación directa de generales, jefes y oficiales con el Rey «para contestarle también directamente sin intervención de persona alguna». Véase Fernández Almagro, pág. 238.

blemente estrecha entre la evolución socioeconómica y lo que se aprecia como progresiva esclerosis jurídico-política. Las diferencias entre los partidos tur-nantes se borran a la hora de cerrar filas frente al avance revolucionario, del que son marxistas y anarquistas puntas de lanza⁴. Los límites de la obra canovista —al menos tal como ésta se desenvuelve⁵— se aprecian aquí inequívocamente. Las posibilidades de captación de esa izquierda emergente y vital fracasan en absoluto. Las buenas intenciones en el terreno social de estadistas como Dato son insuficientes, y el último balón de oxígeno en el terreno del cambio institucional que podría aportar el partido reformista se trunca. No quedaba más que el recurso a la inmovilización con la Dictadura en 1923. En esa fecha se cierra prácticamente el ciclo restauracionista y el ámbito de vigencia de la Constitución de 1876, maltrecha ya en las últimas décadas.

En fin, una Constitución nacida de las inquietudes e intereses de los grupos sociales dominantes en un momento dado es utilizada hasta la desnaturalización por esos mismos grupos, y convertida en valladar frente a posibles reformas; algo así como un corsé jurídico o freno de la evolución social y política. Una Constitución holgada y flexible se convierte en el respaldo jurídico no ya del «obstáculo tradicional», sino de los intereses tradicionales, pues, pese a todas las denuncias y presiones, la clase política beneficiaria de la restauración permanece conscientemente maniatada por las trabas formales de la «vigente» legalidad, sin hacerse eco de los cambios profundos que en la sociedad española se están efectuando⁶.

II. AMBIENTACION HISTORICA DE LOS INTENTOS DE REFORMA MAS SIGNIFICATIVOS

Dado el relativamente largo recorrido de la Constitución de 1876, es conveniente intentar una periodificación que facilite la comprensión de las sucesivas alternativas y diverso grado de aceptación a que se ve sometida en ese transcurso de tiempo.

⁴ Un libro de Sánchez de Toca, fechado en 1914, venía a llamar la atención sobre este punto. «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 nuestro parlamentarismo... Es más bien la oposición de la masa social, y sobre todo, la del proletariado al sistema oligárquico que ha convertido al sufragio y a las formas representativas del Gobierno de opinión en ficciones burlescas». *La crisis de nuestro parlamentarismo*, Madrid, 1914, pág. 32.

⁵ El sistema funcionó pasablemente en tanto se mantuvieron las constantes sociales y políticas que favorecieron el nacimiento del texto de 1876; esto es, durante el último tercio del siglo XIX y pese a los avatares históricos de esos años. «Pero en el siglo XX —ha escrito Sánchez Agesta en el trabajo reseñado, pág. 74— esas condiciones políticas de dos grandes partidos disciplinados se quebraron (...). La Constitución era suficientemente flexible para aceptar una nueva base social, pero faltaron hombres que la realizaran».

⁶ «De treinta años a esta parte —escribe Ortega en 1918— la sociedad española se ha transformado profundamente. Intentaremos dotarla de una nueva estructura pública. La mecánica de nuestro pueblo es hoy muy otra que en los tiempos de la Regencia: han aparecido nuevas fuerzas, se han desvanecido no pocas, antaño dominantes; la proporción de las energías ha variado. Traigamos todo esto a expresión política y entonces veremos cómo España funciona» (*El Sol*, 20-VIII-1918).

a) *Primera época: la añoranza de la «Gloriosa» y la preocupación por el procedimiento de reforma constitucional*

Los años del reinado de Alfonso XII son, con mucho, los del asentamiento del compromiso básico entre los dos partidos dinásticos. Se trata de alcanzar la ansiada pacificación interior, cerrado ya el camino de la revolución septembrina y, hasta cierto punto, de la reacción, en lo que de tal comportaban las luchas civiles carlistas. Era tiempo de moderación, compromiso y, como mucho, de la esperanza en la evolución «posibilista» del sistema. El remanso del romanticismo político no borra totalmente a los sectores republicanos que se mantienen «extramuros» del régimen y las organizaciones del movimiento obrero que apuntan con tintas más o menos internacionalistas o autóctonas, pero son una disidencia nebulizada en el conjunto y en modo alguno inquietante para la estabilidad del sistema.

En este marco, y concretamente en los últimos años del reinado de Alfonso XII, las posiciones frontales a la Constitución no pasan de los puntos programáticos de los grupos no integrados; voces aisladas de valor acaso testimonial, pero de no muy eficaz audiencia.

En el ámbito de las manifestaciones de los partidos dinásticos, las posiciones frontales al texto de 1876 alcanzan rara vez estado oficial. Anecdótica es para estos primeros años la intervención de Canalejas en 1883⁷. Lo frecuente es la creciente inquietud por el procedimiento de reforma constitucional —cuestión ignorada en el texto canovista, como es sabido—, como paso previo para algunos, a reformas parciales del texto constitucional de referencia, de directriz más progresista. Y en este orden de cosas cabría recordar las proposiciones de ley de los diputados Emilio Nieto, en 1883, y Manuel Becerra, en 1884, a las que aludiremos con más detenimiento en otro lugar.

El período cubierto por la Regencia marca una inflexión decisiva en el régimen político de la restauración. Junto al asentamiento definitivo de sus bases políticas y sociales se halla el importantísimo dato del conjunto de leyes que marcan la apertura progresista del sistema. Las de asociaciones, jurado y sufragio universal son cotas logradas por el ala liberal-progresista, a las que habría que añadir otras normas también relevantes, como, por ejemplo, la Ley de lo Contencioso-Administrativo. La Regencia es también un período histórico de traslación del eje político de la Corona a los partidos dinásticos (más que a las Cortes, desde luego), ya convertidos en ruedas sujetas al sistema por el turno pacífico. No es de extrañar que para algunos comentaristas y políticos el comportamiento de la reina María Cristina fuera modélico por escrupulosamente constitucional⁸.

⁷ En el *Diario de Sesiones del Congreso*, Legislatura de 1882-83, tomo X, núm. 164, página 4340. Canalejas, después de anunciar la remisión futura a la Cámara de solicitudes de determinadas reformas constitucionales, expone, como «primera de estas instancias», la petición de los «demócratas de Albedrique, pidiendo que la Constitución vigente se sustituya por el Código fundamental de 1869». Comienzo sorprendente, sin duda, aunque a todas luces inoperante y testimonial.

⁸ Léase el encendido elogio hecho por Royo Villanova, *La Regencia y el Derecho público español*, Madrid, 1929, en algunos de cuyos pasajes se adivina la no muy disimulada intención de contraponer la actitud de la Regente y la de su hijo Alfonso XIII.

b) *Los primeros años del reinado de Alfonso XIII:
La Constitución y su reforma como arma política*

Un factor de primera magnitud a la hora de explicar el cambio que se puede apreciar en la aplicación de la Constitución desde los mismos inicios del reinado de Alfonso XIII es el relevo en los dirigentes políticos efectuado en el decenio que une la «Regencia con el reinado de Alfonso XIII». Cánovas muere trágicamente, Sagasta ve apenas el inicio del nuevo reinado, Castelar desaparece con el siglo XIX, dejando el republicanismo posibilista sin pastor, en tanto Silvela, delfín conservador, se eclipsa en 1905. Maura y Moret encuentran dificultades para alzarse con el caudillaje de los respectivos grupos dinásticos, y el «tándem» Canalejas-Maura, que prometía la reinstauración pacífica del turno, esta vez sobre la base de una mayor autenticidad, se frustra por la muerte violenta del primero y la postergación y posterior autoincapacitación del segundo.

Por circunstancias que no son de este momento analizar, las luchas por el poder no son ya las propias del bipartidismo; la falta de disciplina y las intrigas en el seno de los grupos crean un suelo movedizo sobre el que es difícil asentar edificio jurídico-político alguno. El único sostén permanente es el rey, muy cercano siempre al ejército. El espacio decisivo del monarca se amplía al compás de su responsabilidad política, y el terreno que por el ala más conservadora de entre los políticos de la derecha burguesa se pensaba perdido por la regente es recobrado por la Corona, no sin escándalo de quienes, con una interpretación más progresista del texto de 1876, veían en ello un atentado contra la soberanía nacional y contra las Cortes.

A partir de estos someros datos es comprensible que se utilice el tema de la reforma constitucional como arma política. El ala izquierda de los partidos dinásticos enarbola esta bandera un poco como forma de presión, si no de amenaza, y un mucho como justificación de su colaboración con el sistema ante los grupos políticos no integrados. Moret, que se había plegado ante el desplante militar dando cauce a la Ley de Jurisdicciones (primer paso importante en el proceso que marcaría el carácter militarista *in crescendo* del régimen), compensaba esa y tantas otras debilidades e insidias suyas⁹ con un «desquite liberal en la futura actuación del gobierno —nada menos que una reforma constitucional inclusive—, ayudado por hombres nuevos que él buscaría en el profesorado, especialmente el de la Institución Libre de Enseñanza»¹⁰. Sólo estamos en 1906, pero ya va tomando cuerpo en los ámbitos académicos la preocupación por una interpretación más acorde con los tiempos de la Constitución, y algún publicista apunta la necesidad de la reforma constitucional¹¹.

⁹ Jesús Pabón, en el vol. I de su obra *Cambó, 1876-1918*, hace un apunte histórico-biográfico de Moret que es de gran utilidad en este punto. Véase págs. 264 y sigs.

¹⁰ Fernández Almagro, *op. cit.*, pág. 88.

¹¹ Gran trascendencia tiene en estos medios el debate suscitado en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas desde el mes de octubre de 1906 a mayo de 1907. Aunque el tema parece monográfico (la compatibilidad del referéndum con el sistema representativo), el tono polémico y en cierto modo acusatorio (actuación de Alfonso XIII en el uso de las

Ahora bien: poner mano en la Constitución era para muchos, incluido el propio rey, una conmoción gratuita e inaceptable por peligrosa¹². El pacto restauracionista podría verse en peligro; de hecho, el turno pacífico se vio atacado y resultó maltrecho inevitablemente por la actitud de Moret y la solución dada a la crisis por Alfonso XIII en 1909. Los bienintencionados y constructivos esfuerzos de Canalejas por recomponer la confianza entre los partidos y dar paso a un «regeneracionismo» autenticador y progresista, teniendo como interlocutor a Maura, no resultaron, tal vez por su prematura muerte.

c) *Crisis del sistema restauracionista. Especial mención de los acontecimientos de 1917 y del intento del último Gobierno constitucional de la Monarquía*

Desde la segunda década del siglo xx los muros del edificio canovista amenazan ruina. La pacificación interior, según el modelo de convivencia liberal-burguesa, se halla frente a la marea creciente de las luchas sociales, incluido el terrorismo anarquista y la represión de la patronal organizada. El centralismo borbónico sufre los embates regionalistas, particularmente catalanes (conatos de 1905, sucesos de 1909, 1913 y 1917), pero tiende a generalizarse en una especie de rebelión de la periferia. La fórmula del «gobierno civil» queda en pura ilusión: Ley de Jurisdicciones, Juntas de Defensa en 1917 y golpe de

prerrogativas de la Corona) eleva la discusión al examen del sistema político albergado en el texto canovista y de sus diversas posibilidades interpretativas. La cuestión no queda en el ámbito de las intervenciones orales, sino que se trasluce en publicaciones de plumas prestigiosas: Sánchez de Toca, Amós Salvador, Melquíades Alvarez, García Alix, Posada, etcétera. Ya en 1907 dos trabajos tocan el tema de la reforma constitucional: José María Sempere, *La reforma constitucional*, en «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», tomo 110, y Eugenio Cemborain Chavarría, *La reforma constitucional en España*, Memoria leída en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación durante el curso 1906-1907, publicada en 1907.

¹² Un reciente trabajo del profesor C. Seco en sus colaboraciones en el dominical de ABC, con el título «Canalejas», revela una carta de este esclarecido político liberal a Romanones en que expresa sus inquietudes y sospechas ante determinadas pretensiones de Moret, muy directamente relacionadas con el punto en que nos encontramos. «Desgraciadamente, sin embargo —escribe Canalejas—, Moret persiste en la reforma constitucional, y persiste porque cree que sólo así obtendremos el apoyo de los republicanos, sin el cual entiende que el partido liberal no puede gobernar. Salmerón..., en efecto, pide como Melquíades Alvarez y Azcárate, la reforma constitucional; pero referida sobre todo al artículo 11 de la Constitución, y sin que por su parte ofrezca a cambio otra cosa que benevolencia, pues él no admite dignamente que sea leal otro apoyo de ningún republicano a la Monarquía, haga lo que haga». En opinión de Canalejas, «el Rey no admitirá ni ahora, ni luego, ni acaso nunca, la reforma de la Constitución, porque esta reforma le han persuadido de que pone en tela de juicio todo el régimen: Monarquía o República, regionalismo o centralización, facultades del Rey en el mando del Ejército, etc.»; claro está que esta actitud de Alfonso XIII, en opinión de Canalejas, se justifica por la idea de don Alfonso de que «sin poner dificultades al desarrollo de cualquier programa político no debe acceder a la reforma constitucional», y, por lo demás, si se hace bandera inflexible de la reforma por el partido liberal democrático, éste se vería necesariamente empujado al bando republicano. En resumen, la actitud de Moret, sin obtener unas mínimas garantías del republicanismo, ofrecía el peligro de colocar a los más sinceros demócratas en la tesitura de abandonar la Monarquía.

Estado de 1923, por no señalar sino hitos fundamentales. La monarquía parlamentaria es, a todas luces, una escenificación desafortunada que hay que entender a través de las claves del turnismo y el derecho de disolución, la red caciquil y el encasillado; esto es, pura inautenticidad en sus grandes líneas. Pero todo esto es demasiado conocido.

En este entorno surge incontenible la esperanza de una solución de los problemas del país a través de la reforma constitucional. La preocupación reformista embarga a publicistas y políticos y pasa a ser lugar frecuentado en la literatura política de la época. Un sentimiento de orfandad constitucional embarga a cuantos no hallan en el texto de 1876 su asidero.

Para algunos, el instrumento jurídico es la pieza esencial de la reconstrucción y, encandilados por esta creencia, y ciertas promesas seguramente, ilustres críticos del sistema restauracionista (Azcárate, Melquíades Álvarez y el partido reformista, muy señaladamente) se avienen a colaborar con un régimen ya en trance de inminente derrumbamiento. Ciertamente que la «Carta programática del partido reformista», dada a finales de 1918, contiene algo más que una estricta preocupación por los aspectos jurídico-formales, pero éstos forman básicamente el grueso del programa y el precio de la colaboración cuando los reformistas son llamados a formar gobierno.

Veamos ahora, ya por separado, los momentos en que se concentran las líneas tendenciales de las dispersas aspiraciones de reforma constitucional a que hemos aludido.

1. *Asamblea de parlamentarios de 1917*

Estamos ante un año crucial. La huelga general revolucionaria, el plante de las Juntas de Defensa y el de los parlamentarios no enrolados en el turno consagran el fracaso total del sistema canovista, la impotencia institucional y el desprestigio del poder público. La disidencia de los parlamentarios, en sus reuniones de Barcelona y Madrid, es índice de la ineficacia de un régimen contestado por la clase política marginal a los grupos oligárquicos tradicionales.

Procediera de donde procediera el foco inspirador¹³, lo cierto es que Cataluña dio un respaldo entusiasta a las inquietudes de renovación política e institucional que, en conexión con las pretensiones del partido reformista, marcaría el momento álgido a partir del cual se haría persistente el eco de la reforma constitucional. En las proposiciones de la sesión de 5 de julio, con diversidad de matices, se apuntaba a lo mismo, si bien triunfara una fórmula moderada, línea que, respaldada si no inspirada muy directamente por Cambó, prevalecería en todo momento. Sobre el fondo de las pretensiones autonomistas expuestas ya en el Manifiesto de junio por los parlamentarios regionalistas

¹³ Siguiendo opiniones de Pérez de Ayala, C. Seco se inclina por la conjunción de programas entre Cambó y los regionalistas catalanes y las ideas reformistas en su portavoz M. Álvarez. Participamos de este criterio. En punto a la reforma constitucional hay una puesta en común, y el foco inspirador está en el programa del reformismo con alguna acentuación en el tema regionalista. Véase Seco, *Alfonso XIII y la crisis...*, pág. 124.

al país¹⁴ de «dar al Estado una constitución federativa», la otra gran pretensión sería, en palabras del propio Cambó, «consagrar la soberanía popular representada por el Parlamento»; una suerte de autenticación de la participación política que diera la supremacía institucional a las Cortes, de manera que el poder ejecutivo naciese y muriese en ellas, pero a la vez que el régimen representativo dejara a salvo y no ahogase la voluntad popular, esto es, de modo que «en todos los choques entre el Parlamento y el poder moderador no decidiese el pleito ni el Parlamento ni el poder moderador, sino que fuese el pueblo en unas nuevas elecciones en uso de la plenitud de su soberanía...»¹⁵.

No había en tales declaraciones una intención inmediatamente revolucionaria, ni podía haberla dada la inspiración y denominador común ideológico más generalizado entre los entonces parlamentarios levantiscos. Los objetivos no eran para escandalizar, a no ser que se siguiera aferrado a los intereses los partidos dinásticos turnantes, poniendo al texto canovista como parapeto. No había en los comunicados y resoluciones «nota alguna antimonárquica»¹⁶. Antes al contrario, se pensaba en una evolución del sistema de mano de la monarquía y en la línea de autenticación que antes habían intentado otros (lugar de encuentro o entendimiento de Cambó y Maura, o de éste y Canalejas), sólo que ahora con tono más inquietante para la clase política establecida, dado el énfasis puesto en las pretensiones autonómicas, y la clara embestida al cascarón agrietado y confuso de los partidos dinásticos. Podría entenderse incluso que se trataba más bien de una acción de intencionalidad conservadora —conectable con el conservadurismo inteligente de otros dirigentes políticos no partícipes— tendente a adelantarse a la revolución «desde abajo» mediante una renovación político-institucional hecha por la clase política ausente del turno. Es dato revelador el contacto asiduo de los directores del movimiento parlamentario con los de las Juntas de defensa y la referencia frecuente en los manifiestos y comunicados de aquéllos a la justa inquietud del ejército; del mismo modo que ha de tenerse también en cuenta la composición de la comisión primera de la Asamblea de parlamentarios, dedicada a «la reforma constitucional y la autonomía municipal»¹⁷.

Por lo demás, ¿adónde apunta la reforma constitucional que pretenden los parlamentarios reunidos inicialmente en Barcelona? Los acuerdos definitivos dados a conocer a finales de octubre tras las sesiones celebradas en el Ateneo de Madrid tienden, cuando menos, a tres objetivos trascendentales: *a*) de un lado, amortizar la componente doctrinaria («la soberanía reside esencialmente en el pueblo»), radicando el eje del poder en las Cortes, a las que se asigna la potestad no compartida de hacer la ley, quedando al rey la sanción y promulgación, así como la posibilidad del veto meramente suspensivo; *b*) la autenticación de la representación se hace fundamentalmente sobre la base de la

¹⁴ Las proposiciones de los parlamentarios a la Asamblea de fecha 5 de julio pueden ser halladas en J. A. Lacomba, *La crisis española de 1917*, Madrid, 1970, pág. 450. Asimismo el Manifiesto de 14 de junio de 1917, dirigido por los parlamentarios regionalistas al país, pág. 427.

¹⁵ J. Pabón, *Cambó...*, vol. I, pág. 562.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Véanse los apéndices a la obra de J. A. Lacomba anteriormente referenciada.

reforma del Senado, introduciendo el carácter generalmente electivo de los senadores según un criterio en parte organicista (dando representación «a la vida corporativa española») y progresivo («amortizando los senadores vitalicios que existan en el momento de implantarse la reforma»), aunque respetando la porción de los senadores «por derecho propio que lo sean por razón de su cargo»; c) por fin, «las reformas políticas referentes al régimen autonómico». Se trata en este último punto de un magro apartado en el que se propugna «la modificación del Código constitucional, (que) en lo que se refiere a la estructura del Estado, ha de basarse necesariamente en un amplio régimen de autonomía, admitiendo como organismo material la región...», «sin perjuicio de la plena autonomía municipal que será objeto de otro acuerdo»¹⁸.

Dadas las dimensiones a que debe ajustarse este trabajo, no podemos extendernos más allá de unas muy breves consideraciones: 1) Naturalmente que los puntos resaltados implicaban la necesidad de tocar el texto de 1876, particularmente los artículos 18 y 20, y una concepción distinta del título X, aparte de la doctrina emanada del preámbulo. 2) Pero, si bien se mira, estos puntos básicos no suponían un cambio tan importante; de un lado ha de tenerse en cuenta que los usos y convenciones constitucionales habidos desde la Regencia inclinaban el régimen político de la restauración a una progresiva parlamentarización, aun admitida toda la gama de corruptelas que los partidos turnantes habían introducido en el sistema representativo, y los intentos de recuperación de influencia político-constitucional por parte del rey Alfonso XIII; pero además entre las pretensiones de los parlamentarios autonomistas traslucidas de sus declaraciones y manifiestos, y las que se concretan en el texto en octubre dado por los componentes de la Asamblea, media una buena porción de moderación. 3) Que en el mencionado acuerdo final hay otras cuestiones dignas de consideración, aunque de menor trascendencia, a las que aludiremos posteriormente en la medida en que sea necesario.

2. *El programa de reforma del último Gobierno constitucional (1923)*

La aportación del partido reformista al Gobierno de García Prieto en 1923 se concreta básicamente en el anuncio ministerial de la reforma constitucional. En realidad se trata de una exigencia del precio de la colaboración¹⁹. La conjunción operada entre el partido dinástico liberal y el reformismo abre unas perspectivas nuevas. Alba, Romanones y Melquíades Álvarez coinciden en un

¹⁸ Los acuerdos de la Asamblea de parlamentarios relativos a la reforma constitucional pueden ser consultados y complementados con la lectura de M. Artola, *Partidos y programas políticos, 1908-1936*, tomo II, Madrid, 1975, pág. 160, y en J. A. Lacomba, pág. 550 de la obra mencionada.

¹⁹ Con anterioridad, en el momento solemne de la formación del llamado «Gabinete de concentración», que presidiera García Prieto en 1918, M. Álvarez había ya intentado cotizar su presencia en el gobierno naciente con la misma pretensión, pero no se consideró oportuno introducir un anuncio de Cortes constituyentes dentro del programa gubernamental, por lo que Álvarez se abstuvo. Finalizando ese año el partido reformista haría pública su Carta programática, en la que fijaría sus aspiraciones de reforma constitucional de manera detallada.

programa de renovación profunda que abarca aspectos socioeconómicos de alcance estructural, y asimismo incluye «la revisión constitucional»²⁰.

Habida cuenta de lo que adelantaba la «Carta Programática» del reformismo en 1918, no cabe duda de que los propósitos del Gobierno, pese a contar en sus filas con un solo miembro de la mencionada procedencia, Pedregal, estaban transido por las inquietudes apuntadas en aquélla. En orden a lo dicho habríamos de hacer tres precisiones: 1) que, no obstante el peso desproporcionado en apariencia del reformismo, lo cierto es que las inquietudes de transformación jurídico-política y social que éste propugnaba era en gran medida moneda corriente a las alturas de los inicios de los años veinte, al menos en los círculos ciertamente no muy amplios, pero sí influyentes, de los publicistas y políticos de mayor relieve y menor compromiso con el sistema; 2) que, en relación con lo anterior, puede observarse una línea de simetría entre las pretensiones de reforma constitucional de los parlamentarios de 1917 y el programa que se propone alcanzar el nuevo Gobierno, a la que servía de nexo sin duda la Carta Pragmática del partido reformista de 1918²¹; 3) que el programa del nuevo Gobierno era prometedor, y sin duda la última instancia imaginable antes del recurso extremo a la dictadura²².

La oportunidad fue desaprovechada. Las pequeñeces de la política y la intransigencia y alarmismo de los grupos sociales que se sintieron amenazados por los intentos de reforma (la Iglesia, ante la reforma del art. 11; la clientela senatorial, la burguesía por el anuncio de la reforma del régimen de propiedad inmueble y, en general, la clase política beneficiaria del *statu quo* político, a los que no debería agradar las reformas electorales y el reforzamiento de las Cortes al garantizarles a éstas un funcionamiento mínimo y poner coto a las amenazas de suspensión de garantías) se conjuntaron frente a aquellos propósitos. Cierta que el gabinete parecía no tener más preocupación urgente que Marruecos; este problema, complicado por las secuelas del infortunado pasado inmediato y la descomposición interna del orden público, había de dedicar las más de sus energías. Pero las esperanzas de reconstrucción para el futuro pasaban por el programa que se truncó con la salida del Gobierno de Pedregal. Y si el precio de la colaboración del reformismo estaba en el mencionado programa, la dimisión del ministro era inevitable. Los grupos sociales amenazados respiraron por el momento.

²⁰ Las grandes líneas del programa gubernamental se pueden ver en Fernández Almagro, *op. cit.*, pág. 418. Asimismo en C. Seco, *Alfonso XIII y...*, pág. 178, que reproduce las apreciaciones de García Venero.

²¹ En M. Artola, *op. cit.*, pág. 162.

²² Sainz Rodríguez en su reciente libro de memorias *Testimonio y recuerdos* ha dado a conocer el impacto que la dimisión de Pedregal causó en Alfonso XIII, y sus esfuerzos por evitar la decisión del representante del reformismo. Cfr. Seco, *op. cit.*, pág. 182. Asimismo, de interés, Pabón, pág. 420 del vol. II de su obra *Cambó*.

III. ORIENTACIONES PARA LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Tras estos apuntes históricos, ¿cabría extraer un hilo conductor común a los diferentes intentos de acomodar el texto de 1876 a las necesidades de cada momento? La respuesta sólo podría ser afirmativa si aceptamos una reducción de perspectiva.

En dos grandes apartados podríamos dividir esta última parte de nuestro trabajo. De un lado —y coincidiendo con la preocupación dominante entre publicistas, políticos y frecuentadores en general del tema constitucional—, la cuestión se centra en el dilema de la reforma y el alcance que cabe dar a ésta. En segundo lugar, y conforme va tomando cuerpo la necesidad de poner mano en la Constitución, la directriz de los distintos proyectos parecen apuntar a unos objetivos confluyentes; objetivos que se manifiestan en quienes aspiran a la reforma, no en los inmovilistas, claro está; objetivos que sólo aparecerán claramente enfrentados con otros grupos, también aspirantes a la reforma, en un momento ulterior: mediada la Dictadura y de manos de los grupos políticos que influyen entonces el quehacer de ésta²³. Por el momento, la línea a que apuntan los intentos de reforma es una línea progresista, camino de la consolidación real del régimen liberal-parlamentario, que enlazaría con la Constitución de 1931 antes desde luego que con los propósitos de los autores del Anteproyecto de 1929 y la legislación surgida tras la guerra civil. Pero veamos por separado estas cuestiones.

a) *El dilema de la reforma y el alcance de la reforma*

El primer escollo de los reformadores, también primer paso lógico del estudio, es la constatación de la ausencia de procedimiento para tal propósito desde el propio texto constitucional, e incluso, en opinión de algunos, desde la doctrina en que se funda la obra canovista. En efecto, la preocupación dominante desde finales del siglo XIX y en los primeros del XX fue la de encontrar un procedimiento de reforma compatible con lo que se suponía era esencia doctrinaria del texto de 1876. Aun en 1907, Sempere, en su trabajo «La reforma constitucional», identificaba la concepción doctrinaria con la de la «constitución interna» y se planteaba la solución de la reforma con sujeción a tales condicionantes acorde con las tesis más conservadoras del orden jurídico-político establecido; posición desde la que abordó el dilema también Posada en 1889, y otros publicistas de nota, con matizaciones y enfoques propios de su particular perspectiva²⁴. En resumen: respetar el signo pactista del preám-

²³ Pero de esta cuestión nos hicimos eco con cierto detenimiento en nuestro libro *El problema constitucional en la Dictadura de Primo de Rivera*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.

²⁴ Sempere, *op. cit.*, págs. 465 y sigs. *Ibidem*, la referencia a un artículo de Posada en *España moderna*, de noviembre de 1889, con el título de «Cómo se puede reformar la Constitución de 1876». En el mismo camino también Cemborain y otros.

bulo de la Constitución de referencia y configurar la reforma como un nuevo acuerdo básico rey-Cortes; unas Cortes, por otra parte, que se consideran ordinarias o que, convocadas para tal menester, continuasen ejerciendo posteriormente como ordinarias, disimulando o negando su carácter de constituyentes y soberanas²⁵.

Pero conforme avanza el reinado de Alfonso XIII, la cuestión se plantea en otros términos. El dilema de la reforma se resuelve positivamente y la cuestión del procedimiento preocupa menos. Quedan los nostálgicos, defensores a ultranza del texto canovista, aunque no es frecuente la afirmación de su intangibilidad. Están también quienes aspiran a una reforma inteligente que, ahondando en la propensión parlamentaria, y mediante mutación constitucional, condujera a una autentificación de la representación de no muy largo alcance, pero significativa, sacrificando la porción de senadores de designación real a través de la designación por el rey de senadores elegidos por la voluntad popular; menesteres para los que entendían no haría falta la reforma formal de la Constitución²⁶.

Pero, como veníamos diciendo, el ambiente hacia los años veinte ha cambiado mucho respecto de lo que llevamos dicho. En general, el tono de la exigencia de la reforma va creciendo, y son minoría quienes piensan que, habida cuenta de las corruptelas acumuladas por la Constitución restauracionista, ésta puede permanecer con leves retoques. Se abandona asimismo el cierto miramiento tenido hacia la doctrina basal de la restauración; la obra de Alvarado suena ya en 1920 de muy distinta forma a las de Camborain y Sempere²⁷, aun admitiendo el esfuerzo por parecer respetuosa con los presupuestos doctrinarios. Igual podríamos decir de los razonamientos de A. Posada al justificar el proyecto de reforma constitucional del gobierno llamado de «concentración liberal»²⁸. Del dilema de reformar o no la Constitución se va a la determinación del alcance. La reforma se estima inevitable o necesaria, y conforme avanza el tiempo crece el espectro de los puntos para los que se solicita revisión. Por lo demás, extensión y profundidad se amalgaman, pues desde el mismo pór-

²⁵ Entre las proposiciones de ley de los diputados Emilio Nieto (Legislatura de 1882-1883, *Diario de Sesiones*, núm. 21, de 13 de enero de 1883, apéndice 28) y Manuel Becerra (Legislatura de 1884-1885, *Diario de Sesiones*, núm. 53, de 29 de diciembre de 1884, apéndice 10) se aprecia una gran similitud. Las Cortes, o el Rey, pueden iniciar el procedimiento, haciendo una declaración en tal sentido. Se convocan nuevas Cortes, que sólo en la proposición de Becerra se denominan algo oblicuamente como «constituyentes» y las Cortes así elegidas continúan en funciones, como ordinarias una vez realizada su función específica.

²⁶ Tal opinión la sostienen el vizconde de Eza, *Ante el anuncio de la reforma constitucional*; Ossorio y Gallardo, *Parlamento y Gobierno*; Gascón y Marín, *ABC*, 12-II-1928, etc.

²⁷ Algunas indicaciones respecto de este punto en nuestro libro *El problema...*, páginas 526 y sigs.

²⁸ Aun en 1928, Posada insistía en la viabilidad de la reforma siguiendo la doctrina de la propia Constitución del 76: «Por decisión de las Cortes y con sanción de la Corona, o sea, en virtud de acuerdo entre las Cortes y el Rey.» Posada alude al mensaje de la Corona en la apertura de las Cortes en 1923, si bien no tiene en cuenta que en el programa reformista de 1918, respecto de tal punto se decía que «la Constitución sólo podrá ser reformada por Cortes extraordinarias, convocadas expresamente a ese objeto». Artola, *op. cit.*, página 165. Las opiniones de Posada, en *Tratado de Derecho político*, 4.ª ed., pág. 138.

tico de la discusión en orden a la reformabilidad de la Constitución de 1876 se está tocando el punto neurálgico del abandono del doctrinarismo y el paso a posiciones más progresistas.

b) *Directriz más generalizada en los intentos de reforma constitucional*

Hacer recuento de todos los temas sobre los que se solicita reforma y de cada proyecto es algo que excede de los límites asignados a este trabajo. Ya advertimos que seguiríamos en él una vía reductiva y simplificadora. Ganaremos en claridad si nos centramos en unos pocos puntos que consideramos básicos.

1. *Frente a doctrinarismo, soberanía nacional y supremacía de las Cortes*

Ya desde los mismos inicios del régimen restauracionista las palabras de Cánovas sonaban de muy distinto modo de las de Castelar. Pese al acuerdo básico, las aspiraciones liberal-democráticas se mantuvieron tensas, forzando el esquema jurídico hacia interpretaciones más en consonancia con su credo. Un texto escueto y transaccional es siempre en cierta medida ambiguo y, por ende, polémico. La inevitable tendencia a la parlamentarización quedaba en entredicho y desdibujada por la peculiar naturaleza de las consultas electorales del período, de reconocida inautenticidad, y el alza consecuente del poder decisorio de la Corona. Dentro de estas coordenadas se centra la polémica de la segunda década de nuestro siglo en orden a la prerrogativa regia²⁹. Y, aún más, los sectores progresistas tienden a cambiar el signo doctrinal de la Constitución mediante «un movimiento político en el sentido de una reforma constitucional encaminada a convertir la Constitución, *pacto entre el rey y las Cortes*, en Constitución de soberanía nacional, realizada gracias a una monarquía nacionalizada, como opinaba Canalejas». Estas palabras de A. Posada³⁰ —autorizada pluma puesta del lado del reformismo, como es sabido— expresan la directriz a que apunta el progresismo patrio en estos años³¹.

Naturalmente, esto era tanto como poner en entredicho el preámbulo de

²⁹ Véase García Canales, *El problema constitucional...*, cap. II de la segunda parte.

³⁰ Véase A. Posada, *La nouvelle constitution espagnole*, París, 1932, pág. 75.

³¹ Así, por ejemplo, Azcárate fijaba con claridad las posiciones enfrentadas a lo largo de nuestra historia constitucional en este punto. «En nuestro país, cuando ha habido constituciones en las que se ha afirmado el principio de la soberanía nacional, como en la de 1812, en la ponnata de 1856 y en la de 1869, se ha considerado a la Monarquía como una institución política, que deriva de las fuerzas de la misma Constitución, mientras que en la vigente, como en la de 1845, se supone que es una institución social, la cual, lejos de derivar de la fuerza de la nación, comparte con ésta la soberanía»; en Sánchez de Toca, *La crisis de...*, pág. 123. En el futuro, será difícil en opinión de Pedregal mantener el principio monárquico en los términos en que lo fijaron «los doctrinarios autores de la Constitución del 76», pero, con todo, «es posible que, despojado el monarca del prejuicio del interés dinástico, se pudiera razonar la superioridad de una institución hereditaria para apreciar los movimientos de opinión que han de regir la vida nacional». En *La prerrogativa regia y la reforma constitucional*, Madrid, 1919, pág. 46.

la Constitución canovista, no menos que el artículo 18. Y, por supuesto, por aquí venían los intentos de reforma de don Manuel Becerra (art. 23 de su proposición de 1884), como los de la Asamblea de parlamentarios, el programa del partido reformista expuesto en 1918 y, de forma más tímida e indirecta, el proyecto gubernamental de 1923³². Este último, sin duda de más cortos vuelos en el punto en que nos encontramos, trataba de mejorar lo que hay que considerar dato previo para la preeminencia de la soberanía nacional: autenticación de la representación y reforzamiento de la operatividad institucional de las Cortes.

2. Frente a inautenticidad e inoperancia de las Cortes. replanteamiento de la representación y reforzamiento del parlamentarismo

El clamor por desterrar las corruptelas electorales y mejorar la imagen representativa del país se confunde con el nacimiento mismo del sistema canovista. Un bipartidismo algo forzado, ayudado por la red caciquil, el decreto de disolución y la suspensión de garantías, hizo correr ríos de tinta de denuncia desde hora muy temprana. Los mejores de entre nuestros hombres públicos se aprestaron a mitigar este cáncer que comprometía por entero el sistema; pero a la vista de los resultados, debe concluirse que los empeños fueron vanos.

Con todo, la solución no podía por menos de ser compleja. Los vicios eran profundos y no sólo dependían de defectos funcionales. Los había también estructurales, muy íntimamente relacionados con la concepción misma de la representación y la composición de las Cámaras. Veamos por separado estas cuestiones.

a') *Aspectos estructurales.*—Conforme avanza el siglo xx se hace patente el desencanto de las fórmulas liberales en la forma que éstas inspiraron las instituciones desde el siglo anterior. La revisión doctrinal no se hizo esperar y, en justa correspondencia con la crisis del individualismo, retornan las concepciones organicistas de la sociedad. El ciudadano no puede ser considerado como un ser aislado frente al Estado, sino que es preciso verle inmerso en los grupos sociales por la propia exigencia de la vida de relación y de los intereses que comparte. En consecuencia, la forma más eficaz y realista de plantear la representación política de la vida social es, para muchos, llevar al Parlamento a los grupos económicos, culturales, profesionales, etc., junto a los ideológicos y políti-

³² En los acuerdos de la Asamblea de parlamentarios de 1917, y bajo el epígrafe definitivo de «Soberanía popular y separación de poderes», se declara «que la soberanía reside esencialmente en el pueblo, del cual emanan todos los poderes», y «que la potestad de hacer leyes reside en las Cortes» (Artola, *op. cit.*, pág. 160). El programa del partido reformista de 1918 se comienza abordando el tema: el Preámbulo «habrá de expresar que el Rey se limita a promulgar la Constitución, quedando íntegras a las Cortes las facultades de discutirla, votarla y sancionarla». De otra parte, las prerrogativas de la Corona, en orden a la función legislativa, quedan limitadas a un veto meramente suspensivo, en tanto se puntualiza que determinadas facultades constitucionales del monarca contenidas en los artículos 52 y 53 de la Constitución habrían de entenderse sujetas a lo que dispone el artículo 54, esto es, ejercidas bajo la responsabilidad de los ministros reffrendantes; véase Artola, págs. 162 y 163.

cos *strictu sensu*. Aquéllos, y no éstos, vertebrarían la sociedad en primer término ³³.

No es extraño que entre los que pretenden la reforma constitucional se encuentren estas ideas. Llevar al Parlamento «a las fuerzas vitales del país», o a los «elementos orgánicos que integran la nación», o «a los distintos intereses que verdaderamente impulsan la vida del país» y forman la «vida corporativa española», son aspiración común del programa gubernamental hecho público en 1923, programa del partido reformista en 1918 y de los parlamentarios disidentes en 1917, respectivamente. En ningún caso, por el momento, se persigue una sustitución total de la representación en la forma en que se venía ejerciendo, sino su complementación, de manera que quedara enriquecida.

De otra parte, aunque muy relacionado con lo hasta ahora expuesto, queda la inquietud o la polémica en torno al tema de la estructura del legislativo. La batalla antisenatorial va *in crescendo*. La composición y atribuciones dadas al Senado en la Constitución del 76 son objeto de duras críticas por parte de la doctrina ³⁴. Propugnan algunos la supresión, pero entre los publicistas y políticos más templados y no inmovilistas se pretende simplemente la reforma, y en un doble sentido: democratización, con disminución o supresión de la componente aristocrática ³⁵, y complementación de la representación individualista y política con la representación orgánica; pues es común la idea de asentar en el Senado a los representantes de esta procedencia. Y ésta es la tendencia apreciable en los intentos de reforma constitucional que influyen sin mucha fortuna las áreas oficiales de los años estudiados ³⁶.

³³ Respecto de la evolución doctrinal y las posiciones teóricas de grupos y publicistas de nota en nuestro país en los inicios del siglo, puede verse el capítulo primero de mi libro *La teoría de la representación en la España del siglo XX*, Murcia, 1977.

³⁴ En 1907 Cemborain criticaba una organización que «da a los senadores la misma representación que a los diputados a Cortes, lográndose únicamente con esta dualidad de Cámaras hacer la elaboración de las leyes más larga, sin obtener, en cambio, ningún resultado práctico, positivo, como no sea poner en contraposición ambas Asambleas y, como consecuencia, a las clases cuya representación se atribuyen», *La reforma constitucional...*, pág. 13. Y si bien los programas a los que frecuentemente nos referimos no están por una supresión del Senado, si al menos, aparte reformar la composición, se aspira a rebajar la importancia de la segunda Cámara. En el programa del partido reformista se distinguen las materias económicas de las restantes y, en todo caso, la preeminencia de la Cámara Baja queda patente, no pudiendo el Senado realizar obstrucción sistemática a los proyectos venidos del Congreso.

³⁵ El crecimiento del número de los senadores de extracción social aristocrática o nobiliaria provoca, hacia la segunda década del siglo xx, una fuerte reacción denunciadora por parte de la doctrina. Véase al respecto la obra de Saracibar, *La reforma de la actual composición del Senado*, Madrid, 1921. Otro publicista de nota de esos años, Gómez de Baquero, proponía «suprimir las condiciones de jerarquía y de renta que limitan la elegibilidad (sin lo cual el Senado sería inaccesible a las organizaciones obreras y a algunas de las profesionales), y disminuir mucho la parte permanente de la Alta Cámara, de no ir a su total amortización...» (*El Sol*, 23-V-1923). Aunque con una tendencia más conservadora, véase también las aspiraciones de reforma de la composición del Senado en Urbietta y Eusa, *La reforma del Senado español*, publicaciones de la Real Academia de Legislación y Jurisprudencia, Madrid, 1922.

³⁶ «Suprimir los senadores de nombramiento de la Corona, formándose el Senado de senadores electivos, elegidos de la forma que determina la ley», es aspiración común de los

b') *Aspectos funcionales.*—Conforme avanza la democracia y se generaliza el sufragio, se difunden las ideas sociales y los grupos toman conciencia de su situación en la estructura social, el reflejo parlamentario de la sociedad se hace abigarrado y estridente. Lejos queda ya el homogéneo reducto de intereses enrasado por el sufragio censitario; reducto en el que las disputas ideológicas eran poco más que la salsa de las sesiones parlamentarias. En el período de entreguerras el sistema parlamentario se halla en entredicho. Su ineficacia es delatada desde todas las posiciones. En la izquierda se hace autocrítica y se pretenden reformas, aparatos rectificadores del verbalismo paralizante y de la lucha partidista que determina la práctica ingobernabilidad del país. En la derecha se propugna la propia desaparición del Parlamento, o al menos, el decaimiento de las Cortes y, en definitiva, el cambio del sistema político.

En España, esta tendencia que se extiende sobre Europa nos vendrá según avance la Dictadura de Primo de Rivera. Hasta entonces, nuestra corriente autoritaria se halla muy en ciernes y extramuros del pensamiento oficializado, o simplemente influyente. Por el momento el campo se escinde entre una interpretación benévola del papel de las Cortes en la Constitución del 76 tendente a mejorar su funcionamiento y eficacia, dentro de la directriz parlamentaria, y quienes pretenden retrotraer la evolución interpretativa a las esencias canovistas más genuinas. Los intentos de reforma constitucional van por la primera vía de las anteriormente apuntadas. Para la segunda lo preferible no es modificar el texto restauracionista, sino aplicarlo según su letra y sin desviaciones más o menos «progresistas».

Así, pues, ¿por dónde ha de venir la mayor eficacia y el papel preponderante de las Cortes en opinión de quienes pretenden reformar la Constitución? Naturalmente, y en primer término, de un mejor funcionamiento de las Cámaras, asentándolas sobre bases más representativas. Pero la articulación concreta de este buen deseo lleva a diversas opciones; puntos que desglosaremos brevemente.

Suspensión de garantías.—Sabido es que el abuso que los Gobiernos venían haciendo de la facultad que el artículo 17 de la Constitución les concedía fue objeto de fuertes críticas. Una representación endeble y algo trucada se avenía bien al desprecio que el ejecutivo mostraba hacia las Cortes cuando, en previsión de posibles dificultades, amordazaba a los órganos de opinión y control mediante la suspensión de garantías, aprovechando que las Cámaras no estaban reunidas, o retrasaba la convocatoria de éstas, o suspendía sus sesiones. A atajar estas corruptelas, estos usos desnaturalizantes, venían los reformadores, espoleados por los publicistas críticos de la época ³⁷.

parlamentarios disidentes en 1917, a los proyectos reformistas de 1918 —que son el hilo conductor de tales inquietudes en ese período— y a los propósitos del último Gobierno constitucional de 1923. La otra aspiración común es asentar en la Cámara Alta a la representación corporativa, con carácter preponderante, así como, en virtud de este mismo criterio, dar representación a la nobleza, pero como corporación. Las diferencias en cada programa y momento son de matiz, circulando en torno a estos criterios generales.

³⁷ Muy presentes debieron tener los parlamentarios sus dificultades, ante la decisión del Gobierno de mantener cerradas las Cortes, cuando el primer acuerdo de los dados a conocer en octubre de 1917 fue el tendente a corregir drásticamente tales corruptelas. «La

Garantías de un período de sesiones mínimo anual para las Cortes.—El artículo 32 estaba concebido en términos tales que hizo posible los abusos de todos conocidos. Ciertamente exigía que las Cortes se reunieran «todos los años», pero nada establecía respecto del cuándo ni por cuánto tiempo. Sólo en caso de disolución (el Decreto lo obtenía el Gobierno interesado de conformidad de la Corona, a la que también encomendaba la Constitución la facultad de suspender y cerrar las sesiones de las Cortes), el artículo mencionado exigía la convocatoria y reunión del «Cuerpo o cuerpos disueltos dentro de tres meses». De aquí que pudiera decir ya en 1907 Cemboráin que «el no señalar un período determinado hace más precisa la declaración del día que han de reunirse (las Cortes), para evitar que el ejecutivo pueda anular la acción fiscalizadora del Parlamento»³⁸.

A la altura de 1917 la inquietud respecto de esta cuestión se generaliza, convirtiéndose en aspiración común de los parlamentarios disidentes —aquellos que se vieron abocados a actitudes levantiscas por hallarse cegados los cauces para ejercer sus funciones, cerrado el Parlamento, con mayoría liberal, por deseo del partido conservador—; partidos que consagran tal aspiración como punto de su programa de reforma constitucional. En este punto insistirá el programa del partido reformista en 1918 y se hará proyecto gubernamental en 1923³⁹.

Sin embargo, tal vez por hallarnos dentro del ciclo liberal-parlamentario de nuestra historia constitucional (y en su expansiva ola predemocrática, que sólo con la Dictadura de Primo de Rivera tendrá unos años de contención), en los proyectos que conocemos no se puede apreciar aún el eco de las tendencias hacia el parlamentarismo racionalizado o corregido de que la doctrina y algunos textos constitucionales se hacen ya eco por entonces. Y ello pese al toque de atención y buen augurio que significa el hecho de que, al constituirse en circunstancias un tanto dramáticas el Gobierno de unión nacional presidido por Maura, se fijará como uno de los objetivos del mismo, entre otros no me-

suspensión de garantías por Real Decreto no podrá exceder de quince días. El Real Decreto suspendiendo garantías contendrá precisamente la convocatoria de Cortes (...) que no podrán ser disueltas ni suspendidas (...) sin que hayan deliberado y resuelto sobre la oportunidad de la suspensión y el uso que de ella ha hecho el Gobierno». Tal propósito de revisión constitucional se reitera en el programa reformista y en la declaración gubernamental publicada en nota de 6 de abril de 1923. «Aspiramos a practicar, desde luego, la revisión constitucional (...). Consideramos de nuestro deber hacer constar claramente que el proyecto de revisión constitucional comprenderá el párrafo 2.º del art. 17, relativo a la suspensión de garantías», etc., se dice en la nota antedicha.

³⁸ Cemboráin, *op. cit.*, pág. 15.

³⁹ Las Cortes «se reunirán todos los años el 1 de octubre para estar reunidas hasta el 31 de diciembre, sin perjuicio de las sesiones extraordinarias que hayan celebrado antes de dicha fecha», se puede leer en la propuesta de la Asamblea de parlamentarios. En el programa del partido reformista, «las Cortes se reunirán automáticamente, sin necesidad de una convocatoria especial, el día 1 de noviembre de cada año, y no podrán ser suspendidas sus sesiones antes del último día de febrero del año siguiente». Y en el programa gubernamental de 1923 se prometía la reforma constitucional con la «agregación al artículo 32 de un precepto en que se establezca que las Cortes estarán reunidas, a lo menos, cuatro meses cada año económico, y serán convocadas, a más tardar, para el primer día hábil de noviembre».

nos trascendentes entonces, la reforma de los Reglamentos de las Cámaras con la intención manifiesta de hacer más eficaz su labor ⁴⁰.

Sistema electoral y partidos políticos.—El peculiar modelo bipartista que se consagra durante la Restauración trajo consigo unas secuelas que terminan dando ocasión a una literatura de denuncia, la cual, como es sabido, prepara el camino a mentalidades y juicios proclives al autoritarismo y a la condena de los propios partidos ⁴¹. Pese a la protesta de publicistas defensores de las libertades democráticas y del modelo parlamentario ⁴², las actitudes críticas terminan generalizándose y las propias plumas liberales se hacen eco de lo que no es sino el signo de los tiempos: la crisis del sistema liberal o, mejor, del modelo restauracionista dentro de ese marco general que caracteriza a los primeros lustros del siglo xx.

Con todo, el dato relevante para nuestros propósitos está en la preocupación por la reforma de las leyes electorales. Es en este punto donde los núcleos políticos a que venimos aludiendo como propugnadores de la reforma constitucional en estos años ponen especial interés. La tendencia al sistema proporcional venía siendo especialmente patrocinada por los partidos beneficiarios de la ruptura del bipartidismo turnista, ya mortecino y en descomposición en la segunda década de nuestro siglo. No es por ello extraño que de la literatura política pase tal reivindicación a proyecto oficial de la conjunción liberal que se apresta a gobernar en 1923. Otras demandas que ya apuntan en parte de la doctrina, como la ampliación del distrito electoral para dificultar la influencia caciquil o la apelación al referéndum como medio de participación popular, están aún por madurar, y no pasan de escritos y programas aislados, sin alcanzar las áreas oficiales.

3. *Frente al Estado centrista, admisión del hecho e inquietudes regionalistas*

Las inquietudes catalanistas progresan conforme avanzaba la Restauración. El movimiento intelectual de la «Renaixença», de matiz tan marcadamente tradicionalista, vira con Cambó y la «lliga» hacia pretensiones autonomistas de tono moderado y contenido conservador, monárquico y burgués, para radicalizarse en los últimos años con el nacionalismo de Maciá. Desde 1917 comienza esta última etapa, que es asimismo la del afloramiento de las inquietudes nacionalistas vascas y gallegas. En 1918, tras el desplante de los parlamenta-

⁴⁰ Véase al respecto el trabajo de J. Tomás Villarroya, *La reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados en 1918*, en «Revista del Instituto de Ciencias Sociales de la Diputación de Barcelona», núm. 21, 1973.

⁴¹ Algunas tomas de posición significativas ante el tema de los partidos políticos por parte de los publicistas españoles del partido, en García Canales, *La teoría de la representación en la España del siglo XX*, págs. 108 y sigs.

⁴² Como escribió por entonces Sánchez de Toca, «mientras el pueblo no apareciera eficazmente habilitado para actuar positivamente en su función de árbitro, ese régimen constitucional parlamentario resultaba en realidad nuevo artificio» (*op. cit.*, pág. 435). Y Pedregal protestaba a su vez ante las acusaciones contra el sistema parlamentario alegando que «no se puede achacar a una democracia que no ha hecho acto de presencia» los males que se pregonaban. *Op. cit.*, pág. 25.

rios, que es también en cierta forma el de la periferia frente a las instituciones centrales del Estado, toma un incremento inusitado al tema nacionalista, por virtud de la expansión de los dogmas de libertad y progreso que se ponen en circulación tras la gran guerra y tiene al presidente Wilson como paladín. En España le toca al Gobierno que forman los grupos liberales, en los últimos meses de 1918, bajo la presidencia de García Prieto, hacer frente a las reivindicaciones autonomistas⁴³.

En este terreno abonado para el cambio de perspectiva en la organización territorial del poder, los adelantados catalanes, con la aquiescencia de otros grupos, señaladamente del reformismo, impulsan el tema de la reforma constitucional en este punto. La conjunción Cambó-M. Álvarez logra plasmar en la Asamblea de parlamentarios del 17 un programa moderado que propugna «un amplio régimen de autonomía, admitiendo como organismo natural la región», dejando a salvo unas materias «sobre las cuales coinciden todos los miembros de la asamblea en estimar que la plena soberanía del Estado español es incuestionable»⁴⁴. Naturalmente que tal reserva parece a muchos estrecha, pero visto el tema desde Madrid, y por los políticos que detentan el poder, el planteamiento era inaceptable.

⁴³ En efecto, la ebullición de la idea autonomista pasa en 1918 por un momento álgido. La tensión Madrid-Barcelona se acentúa. Cambó ejercita en el Parlamento su mejor oratoria tratando de convencer de que su posición es moderada y favorecedora de un mejor entendimiento y de progreso para España (véase Pabón, *op. cit.* en los comienzos del vol. II). Entre tanto la encuesta de los Municipios sobre la autonomía arrojaba un saldo tal que permitía un ambiente eufórico llevado con cierta moderación por el presidente de la Mancomunidad y los parlamentarios de la «Lliga», y con cierta exaltación en las pretensiones por Maciá, que en sus arengas decía que era necesario llegar hasta la independencia.

Con tal respaldo caluroso y expectante viajaron los parlamentarios catalanes a Madrid para entregar a García Prieto un documento en solicitud de la ansiada autonomía. En dicho documento se pedía un Parlamento constituido por dos Cámaras y un Poder Ejecutivo, responsable ante dicho Parlamento. Este gobierno regional «tendrá plena soberanía para regir los asuntos internos de Cataluña», en tanto no se refiera a la lista de asuntos que se consigna como de competencia del Estado español. La respuesta del Gobierno no fue tan cortés y fría que contrastaba fuertemente con el ambiente que los parlamentarios habían dejado en Barcelona. Pero, además, puesto el asunto en el Parlamento, la labor de la Comisión extraparlamentaria quedó en la vía muerta. No se aceptaba el Estatuto.

Pero el tema no era sólo catalán ni de los parlamentarios catalanes. Desde los últimos días de 1917 se produce en Bilbao una efervescencia autonomista que tiene su inicio más notable en una asamblea de representantes de las Corporaciones vascas. La comunicación con los líderes catalanistas se establece con asiduidad, y en los primeros días de diciembre se reúnen en Tolosa de nuevo representantes de los Ayuntamientos vascos, siguiendo lo que es a todas luces la senda ya andada por los catalanes. Incluso durante el tiempo en que se está hablando del tema catalán en la Comisión extraparlamentaria, una subcomisión prepara recomendaciones sobre la región vasca, que apunta a una amplia autonomía foral (véase C. Seco, *Alfonso XIII y la crisis...*, pág. 140). Por fin, y siguiendo en tono decreciente, el galleguismo comienza también a apuntar, con tintas tradicionalistas y culturalistas, en las reuniones de la «Semana regionalista» del verano de 1918, y más afianzado, en la Asamblea de mediados de noviembre de ese año celebrada en Lugo (véase Fernández Almagro, *op. cit.*, pág. 344).

⁴⁴ Ese conjunto de materias, tal como es dado a conocer, es un enunciado de grandes cuestiones, y queda muy falto de precisión. Así, en el propio texto dado por los asambleístas se abre un paréntesis en el que se hace constar la «expresa reserva de criterio» de algunos participantes que estiman que las materias de competencia estatal deben ser ampliadas.

Resulta de este modo comprensible que cuando el partido reformista traza su programa de reforma constitucional en solitario, en 1918, la lista de temas que se preconizan como de la exclusiva competencia del Estado aunque comienza siendo puntualmente la misma de los acuerdos de la Asamblea predicha, se va reforzando y crece de manera ostensible⁴⁵. Y no menos explicable resulta que en el programa de reforma de 1923, ya convertido en «desiderátum» de reforma desde el Gobierno del Estado, el tema autonómico queda olvidado.

4. *Libertad religiosa y afianzamiento del «poder civil»*

Para terminar este recorrido de los temas más frecuentados, objeto de especial atención a los preocupados por la reforma de la Constitución de 1876, nos referiremos a dos cuestiones que atañen muy directamente a dos grupos sociales de gran relieve en la historia política de España: Ejército e Iglesia.

El artículo 11 de la Constitución fue siempre motivo de desacuerdo de los partidos de la izquierda. El propio partido liberal-democrático, desde su posición de partido dinástico, tuvo una propensión acusada hacia la secularización de la vida española y a traspasar la frontera del Estado confesional con tolerancia religiosa. No vamos a hacer historia en este punto. Recordemos solamente la labor de Canalejas o el motivo con más de pretexto inmediato que de causa eficiente, de la salida de Pedregal, y con él del reformismo, del último Gobierno constitucional⁴⁶. En los programas de los partidos más a la izquierda figuraba siempre el de la reforma del mencionado artículo. Y si bien en la Asamblea de parlamentarios no se da el paso, en el programa del partido reformista figura como uno de sus puntos fundamentales, aunque sin entrar directamente en la cuestión de la confesionalidad⁴⁷.

El tema de la supremacía del poder civil preocupa conforme avanza el reinado de Alfonso XIII. Los logros en tal sentido de Cánovas están ya muy lejos. Y si en el momento en que se produce la Asamblea de parlamentarios no se consideró prudente entrar en el tema, estando las Juntas de Defensa en su punto álgido, en el programa del partido reformista sí se toca a fondo.

⁴⁵ En el programa del partido reformista el régimen autonómico se reserva a las regiones que «logran constituir y expresar su personalidad en forma indubitable», según el procedimiento fijado en la Constitución. Pero, además, la Constitución establecerá qué materias en ningún caso serán de competencia regional, añadiéndose una larga lista de materias «como de la exclusiva competencia del Estado»; relación más minuciosa y completa que la dada por los parlamentarios disidentes de 1917. Y en cualquier caso, el régimen autonómico de cada región se fijará por las Cortes, que, una vez recibido el proyecto de la región correspondiente, fijarán el contenido del «Estatuto o Constitución para su organización política y el régimen de gobierno de las mismas». Por fin, y aunque más concisamente, se refiere a la «autonomía municipal».

⁴⁶ Véase sobre este punto la obra de Pabón, *Cambó*, vol. II, págs. 420 y sigs. Aunque el artículo 11 parecía a todas luces implicado en los propósitos de reforma del gobierno, no se menciona directamente en el mensaje de la Corona leído en mayo de 1923.

⁴⁷ La libertad de conciencia se garantiza a todos los españoles y extranjeros residentes en España, así como el libre ejercicio público y privado de todos los cultos religiosos «sin más limitaciones que el respeto debido a la moral universal».

La ruptura de toda interpretación de los artículos 52 y 53 que hiciera parecer que la línea de mando efectiva comenzaba en el Jefe del Estado, sin pasar necesariamente por el ministro responsable, llevó a los redactores de la propuesta de reforma constitucional a pedir la inclusión de los citados artículos dentro del radio de acción del artículo 54; y aun a pedir una ley especial para hacer la guerra y ratificar la paz. Pero es en el apartado dedicado expresamente al Ejército donde se hallan las novedades más sustanciosas. Junto al apartamiento de la milicia «de todas las contiendas políticas, y en los conflictos de carácter social y económico», se apuntan una serie de medidas que se consideran de absoluta necesidad para «preparar el tránsito del régimen militar vigente al que aquí se proyecta»⁴⁸.

Conviene concluir este trabajo con algunas reflexiones finales que reconduzcan los diversos aspectos tratados a visión de conjunto, y eviten al lector toda posible sensación de dispersión.

La andadura de la Constitución de 1876 se inicia bajo el signo de la esperanza e impulsada desde el miedo al pasado. Se piensa en los años iniciales que es posible con tal marco jurídico la aclimatación a las diversas coyunturas y encrucijadas históricas que pudieran sobrevenir. Y, ciertamente, la flexibilidad y el escueto trazado del texto dan ocasión a una evolución interpretativa progresista durante un buen trecho. Tal regla de juego resulta útil en tanto los intereses de los grupos dominantes se hallan en un ambiente propicio a su expansión. La flexibilidad es una virtud en tanto el texto puede ser utilizado por la clase política beneficiaria del turno. Después, esa misma clase política se atrincheró tras determinadas interpretaciones. Imposibilitada la evolución, se aprecia cada vez más la esclerosis del sistema político, incapaz de integrar la evolución socioeconómica española. El recurso —el único recurso no sólo para los grupos marginales, sino también para aquellos que aun no contrarios al sistema no encuentran en él posibilidad de juego— es la reforma constitucional.

Cierto que la conjunción liberal, en 1923, abre una pequeña espita de ilusión por el cambio desde el propio sistema. Herederos de las inquietudes de la izquierda burguesa, acogen los nuevos ministros una directriz que ya no es la tradicional; la que se había ido imponiendo conforme avanzaba la Restauración, y particularmente durante el reinado de Alfonso XIII. Parece evidente que maltrechos los partidos antaño turnantes, las dos facciones, con sus múltiples tendencias y escisiones internas, ya no son las «dos caras de la misma moneda», como se ha repetido. Y se podría decir, con algún ilustre historiador, que Primo de Rivera no mató un cadáver, sino que asesinó a un recién nacido. Pero esto no sería del todo cierto. Con anterioridad, y sobre todo desde la dimisión de Pedregal, parecía haberse cerrado el camino que prometiera recorrer el Gobierno al constituirse.

⁴⁸ Por su parte, imbuido de esta misma idea, aunque en un tono tan moderado que apenas es perceptible, el programa gubernamental de 1923 —ya aireadas las profecías de próxima dictadura militar—, se permite prometer, en consonancia con el detallado programa reformista, «un cambio de gestión en Marruecos, dando a la función protectora una orientación civil que reemplazase la hegemonía militar».

En fin, la Constitución de 1876 murió de inanición y a manos de la clase política. Fue manipulada en gran medida y muy pocos trataron de dotarla de savia interpretativa nueva que la vivificase para que pudiera realizar su «telos» fundamental: normar la vida política española sin graves exclusiones. No se logró integrar con ella a los grupos sociales y políticos emergentes. Su necesaria reforma en aspectos concretos ni siquiera se intentó seriamente. La Constitución se convertía así en escudo de intereses y grupos para los que lo preferible fue siempre el inmovilismo, aunque éste resultara suicida.