

DE LAS DIFERENTES MANERAS DE CAMBIAR, REFORMAR E INCUMPLIR LA CONSTITUCIÓN EN LA HISTORIA DE ESPAÑA*

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. Santiago Muñoz Machado**

Ha retornado con fuerza a la España de nuestros días el debate sobre si conviene o no reformar la Constitución de 1978, después de casi cuarenta años de vigencia sin ninguna reforma sustancial. La valoración de este problema y la decisión que convenga ha de considerar muy diversas cuestiones, que no abordaré en esta ponencia. Me limito a recordar nuestra propia experiencia histórica, de la que se deducen importantes enseñanzas que no convendría dejar en el olvido.

I

La Constitución de Cádiz sustituyó al estatuto de Bayona de 1808 (para muchos un texto impuesto que no merece ser considerado nuestra primera Constitución), recuperando la soberanía nacional. El proyecto lo proclamó en el artículo 3º: "La soberanía reside esencialmente en la nación y, por lo mismo, le pertenece exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales y de adoptar la forma de gobierno que más le convenga".

Los diputados no opusieron a esta fórmula otra objeción que, por parte de los realistas, el problema de la preservación de las leyes fundamentales o

* Este texto se corresponde con la ponencia expuesta al pleno de la RACMyP y formará parte de un capítulo de mi libro *Vieja y Nueva Constitución*, Crítica, 2016

** Sesión del día 10 de noviembre de 2015.

históricas. Resultaba incómodo el reconocimiento en exclusiva de la soberanía a la nación porque con esta afirmación se estaba desconociendo la tradición de considerar que la soberanía residía en las Cortes junto con el Rey.

Pero la Constitución se levantó sostenida sobre la soberanía nacional y rodeada de fuertes baluartes para dificultar su reforma.

Cuando Fernando VII regresó a España como monarca legítimo (de acuerdo con el Tratado de Valençay que había suscrito en diciembre de 1813 con Napoleón), lo hizo apoyándose en una legitimidad basada en un pacto con el Emperador y no en las disposiciones de la Constitución de 1812. El Consejo de Regencia y las Cortes ordinarias reaccionaron contra la firma y el valor de semejante Tratado por esas razones.

En marzo de 1814 Fernando VII decidió trasladarse a España dando un largo rodeo antes de presentarse en Madrid, aprovechando el itinerario para oír a personajes influyentes de los que tomar consejo. En abril, sesenta y nueve representantes de las Cortes, publicaron un manifiesto (*Manifiesto de los Persas*) que arremetía contra el texto constitucional gaditano por haber incorporado las ideas subversivas e impías de la Revolución francesa y hecho ostensible un "odio implacable a las testas coronadas". El *Manifiesto* recordaba la historia patria, sobre todo para destacar los aspectos demostrativos de su declive.

El *Manifiesto de los Persas* concluía: "No pudiendo dejar de cerrar este respetuoso manifiesto, en cuanto permita el ambiente de nuestra representación y nuestros votos particulares, con la protesta de que se estime siempre sin valor esa Constitución de Cádiz y por no aprobada por V.M. y por las provincias, aunque por consideraciones que acaso influyan en el piadoso corazón de V.M., resuelva en el día jurarla; porque estimamos las leyes fundamentales que contiene de incalculables e trascendentes perjuicios que piden la previa celebración de unas Cortes especiales legítimamente congregadas, en libertad y con arreglo en todo a las antiguas leyes".

El monarca accedió a dar gusto a lo que se requería y derribó la obra de las Cortes gaditanas mediante el Decreto de 4 de mayo de 1814, que formaliza el primer golpe de Estado de nuestra historia. Lo expidió en Valencia y declaraba "nulos y de ningún valor ni efecto ahora ni en tiempo alguno, como si no hubiesen pasado jamás tales actos, y se quitasen de en medio del tiempo...".

El monarca se extendía en explicar que las Cortes se habían convocado y celebrado "de un modo jamás usado en España aún en los tiempos más arduos" porque no han sido llamados los estados de la nobleza y clero, aunque la Junta Central lo había mandado. Subrayaba también que la Constitución

se había impuesto "por medio de la gritería, amenazas y violencia de los que asistían a las galerías de las Cortes... Y a lo que era verdaderamente obra de una facción, se le revestía del especioso colorido de voluntad general...". Pero la justificación más importante de la anulación de la obra constitucional fue, desde luego, la variación que había acordado de la posición del monarca en el Estado: "Copiando los principios revolucionarios y democráticos de la Constitución francesa de 1791, y faltando a lo mismo que se anuncia al principio de la que se formó en Cádiz, se sancionaron no leyes fundamentales de una monarquía moderada, sino las de un gobierno popular, con un Jefe o Magistrado, mero ejecutor delegado, que no Rey, aunque allí se le dé ese nombre para alucinar y seducir a los incautos y a la Nación".

La vigencia de la Constitución de Cádiz, a pesar de su exigente cláusula de reforma, duró brevísimo tiempo. Y siguió luego una represión contra los afrancesados que todavía estaban en España, se encarceló a algunos liberales y otros abandonaron el país hacia el exilio en Francia o en Inglaterra.

El absolutismo se mantuvo hasta la muerte del rey Fernando el 29 de septiembre de 1833 (con el breve paréntesis del trienio liberal, 1820-23, en el que se restableció la Constitución de Cádiz).

II

Durante los años siguientes, la sombra del rey muerto siguió son sus súbditos y se adoptaron medidas de orden constitucional que estaban prescritas en su testamento (algunas de sus cláusulas, que se hicieron públicas, empezaban con la expresión "orden y mando"). En ese testamento, otorgado el 12 de junio de 1830, cuando la reina Isabel no había cumplido tres años, se determinaba que habría una regencia. Pero lo que hubo más inmediatamente fue una insurrección, apoyada por los monárquicos más absolutistas, favorables a don Carlos, el hermano de Fernando VII. La cuestión de la sucesión se vinculó con las posiciones políticas, siendo los partidarios de la reina niña los de orientación más liberal. Los liberales y la Corona tendrían ahora el enemigo común de la insurrección carlista.

No habían pasado dos meses desde la muerte del Rey cuando el general Llauder, Capitán General de Cataluña, mandó un aviso de que era imprescindible contar con un programa de gobierno en el que se reconociesen, junto a los derechos del trono, "los que pertenecen a los pueblos", concepto con el que se aludía a las leyes fundamentales históricas y a las libertades medievales. Un par de semanas más tarde hizo lo propio el Capitán General de Castilla La Vieja Vicente Quesada, que reclamaba un gobierno representativo basado

en las leyes antiguas de la monarquía. Para atender una u otra pretensión había que convocar Cortes. La presidencia del Gobierno estaba ocupada, desde 1832, por Cea Bermúdez, y María Cristina lo sustituyó para encargarla, el 15 de enero de 1834, a Martínez de la Rosa. Su misión principal, además de acabar con la rebelión carlista, tenía que ser la aprobación de un texto que pudiera reemplazar la Constitución de Cádiz. Esta seguía siendo defendida vivamente por los liberales, mientras los monárquicos estaban lejos de las ideas que representaba. Entre las posiciones de unos y otros, el Gobierno creyó que la solución ideal era la de una Carta otorgada, siguiendo modelos que ya se habían implantado con éxito en la Francia de Luis XVIII, que otorgó la Carta de 1814, y la posterior Carta constitucional de 1830. Dada su naturaleza, aquella Carta otorgada, que sería denominada Estatuto Real, no fue objeto de deliberaciones públicas ni aprobada por Asamblea legislativa alguna, sino que el proyecto se examinó sucesivamente por el Consejo de Ministros y el Consejo de Gobierno. Este último creado por la cláusula 13 del testamento de Fernando VII y formado por eclesiásticos, grandes de España y militares. Era la realización de la voluntad del rey muerto, la ejecución de su "orden y mando". El objetivo de mantener la monarquía tradicional se afirmaba reiteradamente en el texto, descartando crear instituciones nuevas. Se invocaba la reunión de las Cortes del Reino que ya habían funcionado bajo el régimen de las Partidas y la Nueva Recopilación. El sistema sería bicameral compuesto por el Estamento de Próceres del Reino y el Estamento de Procuradores del Reino.

Se podía adivinar que el Estatuto no tendría mucha vigencia porque todavía no se había aprobado cuando algunos grupos influyentes advirtieron de los riesgos de promulgarlo. Una sociedad secreta, llamada La Isabelina, presentó a la Reina gobernadora un texto redactado por Álvaro López Estrada en el que se pedía que se convocaran Cortes para aprobar una Constitución y se evitaran subterfugios como el Estatuto. Uno de los miembros de La Isabelina, Juan Olabarría, preparó un proyecto de Constitución para uso interno de la sociedad secreta.

El Estatuto, sin embargo, se aprobó y se empezó a aplicar por el Gobierno de Francisco Martínez de la Rosa, que duró entre el 15 de enero de 1834 y el 7 de junio de 1835. En septiembre, el partido progresista se haría con el poder asumiendo la presidencia Juan Álvarez Mendizábal. Se forma entonces el partido progresista y, en su oposición, el partido moderado.

El Estatuto estaría vigente algo más de dos años, entre el 10 de abril de 1834 y el 12 de agosto de 1836. Su demolición se inició en esta ocasión con las propias piquetas de los procuradores, desde las propias cámaras legislativas (segunda modalidad histórica de desplazar una Constitución). Las Cámaras intentaron levantar las muchas limitaciones que el Estatuto imponía a la actividad política y aliviar sus graves deficiencias respecto del reconocimiento de

los derechos. Así prácticamente desde que se constituyeron; pero en cuanto que se reunió la nueva legislatura, el 23 de marzo de 1836, con un gobierno progresista, las reclamaciones de que se avanzara en la elaboración de una Constitución liberal se hicieron mucho más insistentes. Se plantearon cuatro reclamaciones principales: la proclamación de los derechos fundamentales; el reconocimiento de la iniciativa legislativa a las Cámaras; el control del Gobierno por las Cortes; y la implantación del principio de soberanía nacional.

Puesto que las Cortes no tenían iniciativa para cambiar la Constitución, hicieron valer estas reclamaciones aprovechando la respuesta al discurso de la Corona, que era el primer acto de apertura de la nueva legislatura. La contestación se salió del protocolo y exigió que se incorporara al régimen constitucional el reconocimiento de los derechos fundamentales, la libertad de prensa, la responsabilidad ministerial y la independencia de jueces y magistrados. También la reposición de instituciones que consideraban esenciales, como la milicia nacional.

A falta de otras herramientas, la que se utilizó para transformar el régimen fue el derecho de petición, que era la única acción parlamentaria que las Cortes podían llevar a cabo por su propia iniciativa. Las primeras Cortes del Estatuto llegaron a hacer cincuenta y seis peticiones, sumando las provenientes de ambas Cámaras. De ellas la más conocida fue la llamada "Tabla de derechos", que exigía el reconocimiento de una lista de derechos fundamentales: los principios de libertad, propiedad e igualdad ante la ley, mérito y competencia para el acceso a los empleos, libertad de imprenta, libertad de movimientos, seguridad jurídica, irretroactividad de la ley, inviolabilidad de domicilio, equidad fiscal, responsabilidad penal de los ministros y organización de la milicia urbana.

A esta petición siguió, poco después, la concerniente a la responsabilidad del Consejo de Ministros ante las Cortes.

Pero estas reclamaciones y debates no permitieron solucionar el problema constitucional en los Gobiernos Martínez de la Rosa y Toreno. Se suceden entonces los levantamientos populares en diferentes ciudades, especialmente en el verano de 1835. La acción política se canaliza a través de juntas locales, que aprobaron manifiestos (de Zaragoza, Barcelona, Cádiz y Málaga son los primeros) que contenían el programa del movimiento. Naturalmente, reiteraba las peticiones en materia de libertades, además de la sustitución del Gobierno, medidas contra el clero regular, y otras pretensiones muy características de los procesos revolucionarios de la época.

La presión sólo bajó cuando la Reina llamó a gobernar a Mendizábal. En su programa se incluía la convocatoria de Cortes para reformar el Estatuto, previa reforma de la ley electoral. Esta reforma, que era esencial, se bloqueó

en el primer trámite parlamentario, y Mendizábal fue sustituido por Javier Istúriz, que se dedicaría a dismantlar la obra del Gobierno anterior y reponer los principios del moderantismo; trabajo difícil porque las Cortes tenían mayoría progresista desde el 23 de marzo de 1836.

Tantos retrasos en la reforma exacerbaron el movimiento revolucionario durante el verano de 1836, en esta ocasión con origen fundamentalmente en Málaga y las provincias andaluzas, Extremadura, Aragón y las localidades mediterráneas. Querían restablecer la Constitución de 1812. Istúriz convocó elecciones que deberían celebrarse el 13 de julio de 1836 y que ganaron los moderados. La Regente publicó un manifiesto el 4 de agosto, que, en línea de continuidad con el pensamiento moderado, apelaba a reformas encaminadas a "la felicidad de la nación", que veía en el restablecimiento de las instituciones y libertades tradicionales.

Mientras tanto, la revolución continuaba y acabó por triunfar cuando el Capitán General de Barcelona, Francisco Espoz y Mina firmó, conjuntamente con la Junta del Principado de Cataluña, un manifiesto dirigido a la Reina Gobernadora por el que exigía que se atendieran las reclamaciones de las juntas. La misma tarde del día 12 de agosto, en la que se produjeron los anteriores acontecimientos, se sublevaron los sargentos que custodiaban a la familia real en el palacio de La Granja, uniéndose a la revolución. Sargentos, cabos y soldados gritaban "viva la Constitución", "viva Mina", "viva Inglaterra". El día 14 siguiente reclamaban medidas para que se consolidara el movimiento. El momento era propicio para restablecer la Constitución de Cádiz, y la afirmación de los principios del liberalismo frente al antiguo régimen.

Aunque los liberales del período eran conscientes de las deficiencias de la Constitución de 1812, apreciaban su carácter simbólico y respetaban sus principios rectores. Entonces se inició el tercer y último período de vigencia aquella benemérita Constitución, que perduraría diez meses y cuatro días, que hay que añadir para computar el tiempo total en que se aplicó, los dos períodos anteriores de 1812-14 y 1820-23. Efímera existencia para ser un texto tan celebrado.

No deja de ser paradójico que su último período de vida sirviera para legitimar la elección de unas Cortes que se iban a encargar precisamente de cambiarla definitivamente, estableciendo la tercera variante de liquidación de una Constitución: restablecerla para hacerla desaparecer definitiva e inmediatamente usando los poderes de ella misma derivados.

Pero también en aquel período histórico, haría aparición un cuarto procedimiento para desatender las regulaciones constitucionales, que fue modificar la Constitución mediante leyes ordinarias y simples decretos gubernamen-

tales, sin esperar a la reforma. Todo empezó con el Gobierno de José María Calatrava, que había sido elegido a consecuencia de la revolución de julio y agosto de 1836. A poco de hacer firmar a la Reina Gobernadora, el 22 de agosto, un manifiesto donde se reconocía el triunfo completo de la revolución y se proclamaba la Constitución de Cádiz, se declaraba la necesidad de su reforma, que empezó a llevarse a cabo de modo anticipado, sin esperar al término del proceso constituyente. La vapuleada Constitución de 1812 fue modificada por Decretos del Gobierno habitualmente, y luego por las propias Cortes, antes de cambiar la Constitución pero invocando su condición de poder constituyente. Las reformas anticipadas por vía gubernamental afectaban a la convocatoria de elecciones, la atribución de diputados por provincias, prohibiciones de reelección de diputados, régimen de gratuidad de la función, etc.

Pero el cambio más importante fue el del procedimiento mismo de reforma. Quinto sistema, por tanto, del catálogo que voy formando, para obviar las cláusulas de rigidez, por las que tanto se preocuparon los diputados gaditanos. El severo procedimiento de los artículos 375 a 384 se cambió por otro, muy simple: el artículo 12 del Decreto de convocatoria de elecciones, de 21 de agosto de 1836, previó que los diputados fueran habilitados con facultades extraordinarias de modo que pudieran participar directamente en unas Cortes que se configuraban como constituyentes y que no atenderían en absoluto el procedimiento de la Constitución de 1812, no obstante haberse restablecido, estar vigente y, jurídicamente, ser de plena aplicación. Años más tarde, con ocasión del debate sobre la reforma constitucional de 1844-45, Martínez de la Rosa, personaje político central en la época, confesaba paladinamente ante las Cortes:

“Otro adelanto muy notable es que no se ha levantado una voz para impugnar la legalidad de esta medida; pues todos reconocen que corresponde á la Corona y á las Cortes el derecho de reformar la Constitución del Estado. Hubo un tiempo en que prevaleció la opinión contraria, en que se establecían los medios de reformar la Constitución sin tener en cuenta el que no hay ejemplo en la historia de que una Constitución haya sido modificada por los trámites que para ello se establecieron. El curso de los sucesos, más violento y poderoso que los hombres, las ha abatido, las ha vuelto a levantar; pero jamás las variaciones se han hecho por los trámites lentos y embarazosos que imaginaron sus autores. Y como prueba de imparcialidad, diré que los mismos autores de la Constitución de 1837 conocieron este defecto de que adolecía la Constitución de 1812, y ellos mismos se negaron á decir el modo con que había de ser reformada”..

III

Para la elaboración del nuevo texto constitucional se formó una Comisión de Constitución, bajo la presidencia de Argüelles, que redactó unas bases que incluían medidas de interés para la implantación definitiva en España de una monarquía constitucional, un régimen político basado en la división de poderes, y el reconocimiento de los derechos. Todo ello tratando de mantener un equilibrio razonable para la época entre la posición de la Corona y el principio de soberanía nacional. Abandonaba el modelo doceañista, pero mantenía elementos tradicionales de la relación entre la Corona y las Cortes, que fueron apreciados incluso por los moderados.

La vigencia de la Constitución de 18 de junio de 1837 tampoco fue larga porque de nuevo la reaparición del movimiento juntista, persistente en el período inmediatamente posterior, y la revolución de 1840 indujeron a los gobiernos moderados a eliminar algunos elementos de la Constitución que consideraban los principales causantes de la inestabilidad política. Especialmente, la proclamación de la soberanía nacional, los jurados de imprenta, la milicia nacional o el poder municipal, todos los cuales se consideraban contrarios al principio de orden.

El orden público estuvo en el centro del nuevo período constituyente, así como la pretensión de que se reforzara el poder monárquico.

En este retorno hacia los principios conservadores y el restablecimiento de ideas del antiguo régimen no estuvieron de acuerdo todos los moderados, de modo que de los debates surgirá un movimiento conservador autoritario, que pretendía apuntalar la sociedad estamental y elevar al máximo el poder monárquico, frente a otros moderados que valoraban mucho el componente transaccional que había tenido la Constitución de 1837.

El General Narváez presidía el Gobierno moderado que se había formado el 4 de mayo de 1844. Era el Gobierno que esperaban los moderados, y el que mejor podía impulsar lo que ya en la época se llamaba el “cierre de la cuestión constituyente”. Estaba Pidal en Gobernación, Mon en Hacienda, Mayans en Gracia y Justicia, Armero en Marina y el Marqués de Viluma en la cartera de Estado.

Una nota denominada “Resolución del Consejo de Ministros” de 18 de mayo de 1844, fijaba el programa de reformas, en el que ya se apreciaba el objetivo de despojar el modelo “...del excesivo elemento democrático que en ella se encuentra”, lo que suponía el abandono del principio de soberanía nacional para cambiarlo por la soberanía compartida de la Corona con las Cor-

tes; establecer un Senado de designación regia y vitalicia, rechazo de la regencia electiva, eliminación del Jurado de prensa, supresión de la milicia nacional, y reforma del poder municipal popular, establecido por los progresistas, y que, para los moderados, era la base del juntismo y las revoluciones.

Los propósitos de acabar con los períodos constituyentes continuos que traía el nuevo Gobierno se frustraron también inmediatamente por la fractura de los moderados, divididos entre los intransigentes y los que estaban dispuestos a aceptar soluciones de consenso. El primer bando lo lideraría el marqués de Viluma, que, a su regreso a España desde la embajada de Londres, se había apresurado a preparar una exposición a la Reina (5 de junio de 1844) absolutamente crítico contra la obra de las Cortes progresistas de 1836-1837. Frente a la Constitución de 1837 y el principio de soberanía nacional, se inclinaba por el retorno al “principio monárquico, que es el derecho común, antiguo, nacional, legítimo, conveniente y oportuno de la monarquía”. La nueva Constitución debería emanar exclusivamente de la Corona y de su Gobierno. La primera representaba el poder soberano, y las demás instituciones estarían jerárquicamente subordinadas a ella. Jaime Balmes publicó ocho artículos seguidos en el periódico *El Pensamiento de la Nación*, entre el 22 de mayo y el 10 de julio, apoyando el pensamiento de Viluma, lo que convertiría al pensador en el principal teórico y animador del programa.

Los propósitos de Viluma no se realizaron pero sí consiguieron dividir al Gobierno. Pidal formuló por escrito exposiciones con propuestas distintas, optando por soluciones intermedias y más conciliadoras. También Narváez se distanció de las posiciones del marqués de Viluma con ocasión del Consejo de Ministros celebrado en Barcelona el 24 y el 26 de junio de 1844.

Un Real Decreto dado en Barcelona el 4 de julio disolvió el Congreso y determinó que, conforme a la Constitución de 1837, se reunirían nuevas Cortes para el 10 de octubre de 1844. Narváez anunciaba la reforma constitucional, que, desde luego, excluiría la fórmula de la carta otorgada postulada por Viluma. Había que encontrar un consenso respecto a la titularidad de la soberanía, en el sentido de si se invocaba el principio de soberanía nacional al modo de la Constitución de 1812, o se declaraba el principio de soberanía compartida Corona-Cortes. La Constitución de 1837, aunque progresista y basada en el principio de soberanía nacional, no consignó en ningún artículo esta circunstancia, que pasó a establecerse en el preámbulo, lo que permitió que no se vinculara ningún precepto a dicho principio, de modo que pudiera entenderse respetado el sistema dual Corona-Cortes, característico del pensamiento moderado. Esta delicada combinación era la única que podía atraer al proceso constituyente a los progresistas, que inmediatamente fueron advertidos desde la prensa de que las nuevas ideas liquidaban el principio de soberanía nacional.

Finalmente los progresistas se retrajeron, con lo cual la Constitución se convirtió en texto de un solo partido. Problema decisivo para que no pudiera cerrarse la cuestión constituyente. Esta dificultad aún empeoró por el hecho de que de las elecciones surgió un partido, denominado monárquico, próximo a las tesis de Viluma, que emitió un manifiesto el 11 de agosto de 1844 en el que se reclamaba la restauración del trono como poder independiente.

El 10 de octubre de 1844 se abrieron las Cortes con el discurso de la Corona, que contenía un programa de gobierno que incluía la presentación de un proyecto de reforma constitucional, aunque sin concretar sus contenidos básicos. Se hablaba de nuevo de la necesidad de cerrar “la cuestión constituyente”:

“También os presentará —decía—, y en las primeras sesiones, el proyecto de reforma constitucional; punto esencialísimo que indicó ya mi Gobierno desde la convocatoria misma, y cuya gravedad no puede ocultarse á vuestra ilustración y patriotismo. De él me prometo que os dediquéis con ello a obra tan importante, pues la menor dilación podrá acarrear perjuicios incalculables, frustrando las esperanzas de la Nación, que anhela ver cerrado cuanto antes el campo de las discusiones políticas, y afianzadas para lo venidero las instituciones que han de regirla.

A fin de darles mayor robustez y firmeza, se hace necesario y urgente dotar á la Nación de leyes orgánicas que estén en consonancia con la Constitución y faciliten su acción y movimiento. Por tanto, espero que contribuiréis, de acuerdo con mi Gobierno, á reparar una falta de que há ya muchos años se está la Nación lamentando”.

Para contestar el discurso de la Corona se había constituido la correspondiente comisión del Congreso. La polémica entre los defensores y los detractores del principio de soberanía nacional fue vibrante, aunque el pensamiento moderado tenía centrados sus objetivos en el orden público, continuamente violentado por las algaradas y bullangas cuya protección se atribuía al excesivo poder de los ayuntamientos de donde procedían siempre los movimientos juntistas que, desde 1836, habían evitado la reforma del Estatuto Real y restablecido la Constitución de Cádiz, o, en 1840, con ocasión de la resistencia a la Ley de Ayuntamientos, habían provocado el final de la regencia de María Cristina de Borbón. Consideraban imprescindible, por ello, la liquidación del principio de soberanía nacional, en el que encontraban la legitimación de las insurrecciones, y también el poder municipal, regulado como “gobierno interior de los pueblos” en el artículo 70 de la Constitución, que permitía la creación de ayuntamientos enteramente electivos que se extralimitaban en sus competencias y se injerían en las atribuciones del Estado.

El Gobierno Narváez presentó su proyecto de reforma el 9 de octubre de 1844 y, al margen de otros cambios institucionales que consideraba impres-

cindibles (como los concernientes al Senado), la exposición de motivos explicaba que una razón principal que movía a la reforma eran las continuas infracciones que se habían cometido contra la Constitución vigente:

“Ello es que habiéndose sucedido varios ministerios, distintos en opiniones y aun opuestos en principios políticos, todos han hallado más o menos obstáculos para gobernar dentro de los límites de la Constitución, y han tenido que violar algunas de sus disposiciones, por el riesgo de dejar indefensa la autoridad del Gobierno, y expuesta a alteraciones y peligros la tranquilidad del Estado... Harto han enseñado repetidos desengaños y escarmientos que, cuando la autoridad real no tiene afianzados en las instituciones el vigor y la fuerza que há menester para proteger los intereses públicos y los derechos de los particulares, por necesidad se va á dar en uno de estos dos extremos: ó el de exponerse sin resguardo á los ataques del desórden y de la anarquía, ó el de obligar al Gobierno a echar mano de armas legales para acudir á su propia defensa y á la de la sociedad amenazada”.

La reforma quería situarse en una posición equidistante respecto de la soberanía nacional y la carta otorgada. Y sus preceptos realizaban el programa moderado de reforzamiento del orden, supresión de la garantía de la libertad de prensa, eliminación de la garantía constitucional de la milicia nacional, reforma del Senado, fortalecimiento de la Corona, unidad y confesionalidad católica de la nación española, recentralización basada en una reformulación de las competencias y régimen de los ayuntamientos. La Comisión de reforma constitucional le añadió un preámbulo, atribuido a Donoso Cortés, en el que se expresaba la concepción moderada del poder constituyente: “... la potestad constituyente no reside sino en la potestad constituida, ni ésta es otra en nuestra España sino las Cortes con el Rey. *Lex fit consensu populi et Constitutione Regis*: esta es la máxima de nuestros padres. Ha llegado hasta nosotros vencedora de los tiempos y de las revoluciones... Las Cortes con el Rey son las fuentes de todas las cosas legítimas... La Comisión entiende que las Cortes con el Rey tienen la autoridad necesaria para reformar la autoridad política del Estado”. Luego arremetía contra la soberanía nacional, el poder municipal popular y la milicia nacional, por las razones repetidamente invocadas por los moderados. Martínez de la Rosa pronunció un importante discurso en las sesiones de 11 y 12 de noviembre, defendiendo el proyecto, al que atribuía la segura virtud de ser la fuerza que ayudaría a superar las continuas alteraciones de la convivencia que había sufrido España desde la Constitución de Cádiz, que le parecían semejantes en todo a las de la Revolución Francesa; incluso peores.

En el lado contrario, Posada Herrera, que defiende el principio de soberanía popular. Y respecto de la reestructuración de los ayuntamientos, intervino Alejandro Oliván (otro gran administrativista de la época) en el sentido de restablecer un modelo de administración jerarquizado privando a los ayuntamientos de facultades propias de la Administración activa y fortaleciendo

su condición de órganos deliberantes, para que no se entrometieran en las acciones de la Administración central ni la entorpecieran:

“Los ayuntamientos necesitan variar de naturaleza; los antiguos hábitos les hacen fácilmente adquirir un espíritu que, sin ser en bien de los pueblos, perjudica á la Administración central; lo cual no se corrige sino suprimiendo en ellos parte activa y sus demasiado frecuentes reuniones. Para aconsejar, moderar y aun censurar serán útiles; para obrar serán siempre perniciosos” .

La Constitución fue promulgada el 23 de mayo de 1845 y se presentó como una modificación de la de 18 de junio de 1837. Nos enseña la transformación, desde los principios del progresismo, que inspiraron la de 1837, a los principios del moderantismo, en que se apoyó la de 1845, y también que los cambios constitucionales podían ejecutarse por el legislador ordinario: primero, produciendo leyes que desconocían las regulaciones constitucionales, como ocurrió repetidamente en el periodo de vigencia de aquella; y después, ya desautorizada por la fuerza de los hechos, ejecutando su reforma siguiendo el procedimiento legislativo ordinario. Sexto método, entre los que estoy catalogando, de cambiar la Constitución.

IV

La nueva de 1845 regía a trompicones o fagonazos, considerando que hasta el moderantismo estaba dividido entre los puritanos, que formaban la facción autoritaria, y otros grupos más conciliadores, y que las reclamaciones de los progresistas se mantenían. No fue posible cerrar la cuestión constituyente, como los manifiestos y los discursos de los impulsores decían desear. Por el contrario, la débil estabilidad constitucional empezó pronto a resentirse.

El 30 de julio de 1854 triunfó en Vicálvaro la revolución que había empezado a gestarse por las protestas que habían generado en los años anteriores la corrupción y las arbitrariedades gubernamentales en relación con las concesiones ferroviarias. El 28 de junio, una facción descontenta del Ejército, con O'Donnell al frente, se dirigió a Vicálvaro para enfrentarse con las fuerzas fieles al Gobierno. Los descontentos conectaron con elementos civiles de los barrios del sur de Madrid, y la protesta se generalizó, pasando de ser un movimiento militar a una reclamación de reforma constitucional. El Manifiesto de Manzanares, escrito por un joven Cánovas del Castillo y presentado el día 6 de julio, resumía las aspiraciones principales de regeneración. De nuevo la revolución se extendió por las ciudades y provocó la formación de juntas locales por toda España, en algunos casos provocando luchas armadas y encuentros violentos con las fuerzas leales al Gobierno. El 20 de julio la Reina cede

al impulso de los revolucionarios , entrega el poder a Espartero y dirige un manifiesto a la nación en el que se refiere a las “deplorables equivocaciones”:

“Españoles: Una serie de deplorables equivocaciones ha podido separarme de vosotros, introduciendo entre el Pueblo y el Trono absurdas desconfianzas... Deploro en lo más profundo de mi alma las desgracias ocurridas, y procuraré hacerlas olvidar con incansable solicitud... El nombramiento del esforzado Duque de la Victoria para Presidente del Consejo de Ministros y mi completa adhesión a sus ideas, dirigidas a la felicidad común, serán la prenda más segura del cumplimiento de vuestras nobles aspiraciones...”.

Las juntas se disuelven por Real Decreto de 1 de agosto de 1854. Se pone fin a la etapa revolucionaria y se abren dos años de predominio progresista, que se emplearán sobre todo en cambiar el orden jurídico establecido por los conservadores. Las leyes derogadas por éstos se restablecen: el 1 de agosto recupera vigencia la Ley de imprenta de 17 de octubre de 1837; el 7 de agosto la Ley de ayuntamientos y diputaciones provinciales (Instrucción para el gobierno económico y político de las provincias) de 3 de febrero de 1823; el 15 de septiembre se restablece la vigencia de la Ley de la milicia de junio de 1822; y así sucesivamente. Se repone legislación preconstitucional basada en principios que la Constitución de 1845 había desautorizado.

Espartero había exigido, como condición para aceptar la presidencia del Gobierno, que se convocaran Cortes constituyentes, lo que tuvo lugar mediante Real Decreto de 11 de agosto de 1854. A pesar de que había dos Cámaras, sólo se convocó al Congreso, sosteniendo que “no está en las costumbres de nuestro país el haber Cortes constituyentes con las dos cámaras”. Las constituyentes tuvieron que asumir la circunstancia de que la Constitución de 1845 no preveía ningún procedimiento especial para su reforma, de modo que podrían haberla debatido las Cortes ordinarias. He aquí, por tanto, una nueva variante, la séptima, de las formas prácticas de llevar a cabo la reforma de una Constitución en España: aunque no era preciso, se convocaron Cortes a las que, de forma expresa, se dio el nombre y rango de constituyentes. El período constituyente abierto en 1854 duró dos legislaturas; la primera del 8 de noviembre de ese año al 17 de julio de 1855, y la segunda de octubre de 1855 al 1 de julio de 1856. Fueron las Cortes constituyentes de más larga duración de toda nuestra historia. Curiosidad que es de reseñar porque, como ya se ha indicado, fueron constituyentes sin que ninguna exigencia constitucional lo impusiera, y además se empeñaron como nunca en los debates para depurar un proyecto que no llegó a ser promulgado. Aportó algunas singularidades, como situar como anexos de la Constitución una serie de bases que abordaran cuestiones que habían sido centrales en las polémicas constitucionales de los decenios precedentes: contenido de las leyes de imprenta, electoral, relaciones entre los dos cuerpos legislativos, Consejo de Estado, Ley

orgánica de los tribunales, Ley de gobierno y administración municipal y provincial, milicia nacional.

No se llegó a establecer una nueva Constitución pero, desde luego, el dominio progresista del Bienio determinó que la anterior de 1845 quedara desmontada en lo esencial por vía legislativa ordinaria.

Así hasta 1868, cuando, el 29 de septiembre, un pronunciamiento pacífico implicó la caída de Isabel II. Afloraban entonces las reclamaciones de años anteriores manifestadas por muchos movimientos, y se retomaban los fracasos de los pronunciamientos promovidos por Prim, se repetía la fórmula progresista tradicional de acceder al poder a la fuerza en caso de negativa de la Corona a concederlo voluntariamente. O'Donnell había muerto en noviembre de 1867 y el liderazgo de la Unión Liberal pasó al General Serrano. En el Gobierno estaría inmediatamente González Bravo, sustituto de Narváez, que había muerto el 23 de abril de 1868. La revolución era inminente y González Bravo trató de evitarla expulsando a los Generales unionistas, desterrando a unos a Canarias y forzando la expulsión de otros fuera de España. Pero el pronunciamiento se produjo el 17 de septiembre partiendo de un manifiesto del Almirante Topete, que explicaba sus motivos. Prim se estableció en Cádiz y llamó a los ciudadanos a las armas para conseguir la “regeneración de la patria”. Las proclamas se suceden. El 19 de septiembre dimite el Jefe del Gobierno González Bravo y la movilización popular se extiende por las capitales de provincia y grandes poblaciones. De nuevo el juntismo. La Junta provisional de Sevilla presenta una declaración de derechos el 20 de septiembre, que encabezan el sufragio universal y la libertad absoluta de imprenta. La Junta de Málaga añade el derecho de asociación. Y así sucesivamente. El 3 de octubre entró el General Serrano en Madrid, vencedor de la batalla de Alcolea, y la Junta revolucionaria de la capital le encargó la formación de gobierno. Pocos días después la Junta se disolvió e invitó a las demás juntas a que hicieran lo mismo.

Empieza entonces la gobernación por decreto, para liquidar las limitaciones de las libertades establecidas en la Constitución vigente y la legislación que la había desarrollado. El objetivo principal es la consagración de los derechos de asociación, reunión, la libertad religiosa y el sufragio universal.

V

Se celebraron elecciones a Cortes constituyentes, que se reunieron en Madrid el 11 de febrero de 1869, basándose en el sufragio universal, que se acogió como “la más grande y más maravillosa de las revoluciones” (discurso de

Rivero, elegido presidente). Los modelos constitucionales de referencia para elaborar la nueva Constitución cambiaron porque ahora los textos que los parlamentarios tuvieron más presentes fueron la Constitución de los Estados Unidos de 1787 y la Constitución belga de 1831. La parte orgánica de la Constitución seguía más o menos los precedentes de otras Constituciones españolas, pero los artículos que formaron el Título I, “De los españoles y sus derechos”, no tenían precedente en el derecho constitucional español (A. Carro).

En materia de derechos el debate tuvo gran interés porque se introdujo la cuestión, tomada del constitucionalismo norteamericano, de los derechos ilegislables, esto es, insusceptibles de ser limitados, y para algunos incluso regulados, por ley. El alcance de esta nueva figura dio lugar a discursos memorables a favor y en contra. Destaca a favor el de Castelar:

“Nosotros hemos sostenido siempre, nosotros sostenemos todavía, que los derechos individuales son ilegislables, completamente ilegislables. Pues bien, yo os pregunto una cosa. Si los derechos individuales son ilegislables, como habíamos convenido, ¿por qué los habéis legislado? La verdad es que el porvenir no creará, que las generaciones venideras no podrán creer nunca, absolutamente nunca, no ya que los derechos individuales se hayan negado, pero ni siquiera que los derechos individuales se hayan escrito. ¿Qué se diría de una Constitución donde se escribieran estos principios: el hombre tiene derecho a respirar, el hombre tiene derecho a hacer en sus pulmones la combustión de la sangre, el hombre tiene derecho a tener sangre venosa y sangre arterial, el hombre tiene derecho a poseer un corazón y un hígado? Todo el mundo se reiría de esa Constitución insensata”.

De un modo más matizado y en defensa del proyecto, el diputado Becerra trató de establecer las razones de las diferencias entre los derechos legislables y los no legislables:

“...hay derechos en el individuo que no tienen penetración ni roce con los de otros individuos, como son la conciencia, el honor y ciertas apreciaciones interiores, íntimas, que de modo alguno pueden relacionarse con los demás individuos, y estos derechos no son legislables; no es dado a nadie legislar sobre ellos. En cuanto a los otros derechos, aquí hay una confusión de palabras; se dice si son o no legislables; no lo son en cuanto que no es la ley la que los da, sino que parten de la misma naturaleza; pero sí lo son desde el momento en que la ley tiene que determinar el uso, la forma, el temperamento, para el caso de que los derechos de un individuo se ponen en contacto con los derechos de los demás, porque si se falta al derecho de un individuo, si se comete una injusticia con un individuo, la sociedad está perturbada...”

Se incorporaron desde luego los derechos de asociación y de reunión y el principio de libertad religiosa, y se inhabilitaron los Borbones como reyes. De nuevo Castelar empleó todas sus capacidades oratorias, tanto para manifes-

tar su rotunda oposición a los Borbones como su negativa a que se buscara un Rey entre las casas reales extranjeras.

La reforma constitucional volvía ordenarse ahora en términos de absoluta rigidez. En los artículos 110 a 112, que aceptaban que las Cortes, por sí o a propuesta del Rey, pudieran acordar la reforma de la Constitución, señalando al efecto el artículo o artículos que hubieran de alterarse. Hecha esta declaración, el Rey procedería a disolver el Senado y el Congreso, y a convocar nuevas Cortes, que se reunirían dentro de los tres meses siguientes. Las nuevas Cortes tendrían el carácter de constituyentes, tan sólo para deliberar sobre la reforma, y continuarían después como Cortes ordinarias.

Se cumplió de nuevo el sino de las constituciones rígidas y la de 1869 tardaría pocos años en ser derogada; y antes de esto, marginada y desatendida. Como era una Constitución monárquica a pesar de que los Borbones habían quedado proscritos, se buscó un rey en Europa y recayó la suerte en Amadeo de Saboya, que tardó poco tiempo en renunciar en cuanto que tomó el pulso a la imposible política española de aquellos años del siglo XIX. En la declaración de renuncia a la Corona de España leída en el Congreso el 11 de febrero de 1873, decía, entre otras cosas:

“Conozco que me engañó mi buen deseo. Dos años ha que ciño la Corona de España y la España vive en constante lucha viendo cada día más lejana la era de paz y de ventura que tan ardientemente anhelo. Si fuesen extranjeros los enemigos de sus dichas, entonces, al frente de estos soldados, tan valientes como sufridos, sería el primero en combatirlos; pero todos los que con la espada, con la pluma, con la palabra, agravan y perpetúan los males de la nación, son españoles, todos invocan el dulce nombre de la Patria, todos pelean y se agitan por su bien, y entre el fragor del combate, entre el confuso, atronador y contradictorio clamor de los partidos, entre tantas y tan opuestas manifestaciones de la opinión pública, es imposible atinar cuál es la verdadera, y más imposible todavía hallar el remedio para tamaños males.

Lo he buscado ávidamente dentro de la ley y no lo he hallado. Fuera de la ley no ha de buscarlo quien ha prometido observarla”.

Y marchose el rey extranjero, perplejo y asombrado por las complejas relaciones de los políticos con su orden constitucional. Después de leída esta declaración, las Cámaras, reunidas en sesión conjunta el mismo 11 de febrero de 1873, proclamaron la República. No se decía en la Declaración si sería unitaria o federal, pero se orientaría inmediatamente en sentido federal. Después de diferentes debates y enfrentamientos, las Cámaras quedaron disueltas y se convocaron elecciones a Cortes constituyentes. Se elaboró un proyecto de Constitución por una Comisión integrada por las distintas fuerzas políticas, que mantenía esencialmente el principio de soberanía popular y las declaraciones

de derechos de la Constitución de 1869. Incorporaba la novedad de tener que organizar un sistema federal, que implicaba el reparto de competencias interno correspondiente. El proyecto estaba deliberándose cuando el General Pavía dio el golpe de Estado, el 3 de enero de 1874, que acabaría con la República. Pavía cedió el poder a Serrano, quien suspendió las garantías constitucionales, restableció la pena de muerte y se reservó la presidencia del ejecutivo imponiendo una república autoritaria y centralista que le permitiría actuar con más firmeza contra las tropas carlistas y los grupos federalistas. Cánovas había sido nombrado Jefe del partido Alfonsino por el propio rey Alfonso XII mediante un Real Decreto de 22 de agosto de 1873.

VI

Arranca entonces la Restauración, que llevaría a la Constitución de 1876. El periodo inmediato anterior enriqueció mucho la nómina de variantes del cambio constitucional: cambios legislativos de la constitución anterior; fracaso de la forma monárquica de Estado por renuncia del Rey; autogolpe de la propia Cámara legislativa que cambia la Constitución proclamando la República. Estas dos últimas originales fórmulas llevan los números ocho y nueve en la lista que voy formando de extravagancias y desafueros aplicados a los cambios constitucionales a lo largo del siglo XIX.

Hubo entonces que preparar una Constitución adecuada a la línea legitimista de la monarquía borbónica, representada por Alfonso XII. Un momento clave fue la difusión, el 1 de diciembre de 1874, del Manifiesto de Sandhurst, del rey Alfonso XII, auxiliado en la preparación por Antonio Cánovas del Castillo. Anunciaba el programa de la Restauración: “huérfana la nación ahora de todo derecho público e indefinidamente privada de sus libertades, natural es que vuelva los ojos a su acostumbrado derecho constitucional y aquellas libres instituciones que en 1812 le impidieron defender su independencia ni acabar en 1840 otra empeñada guerra civil... lo único que inspira ya confianza en España es una monarquía hereditaria y representativa... Si de hecho se halla ya abolida la Constitución de 1845, hállese también abolida la que en 1869 que se formó sobre la base inexistente de la monarquía. No hay que esperar que decida yo nada de plano y arbitrariamente; sin Cortes no resolvieron los negocios arduos los príncipes españoles allá en los antiguos tiempos de la monarquía, y esta justísima regla de conducta no he de olvidarla yo en mi condición presente, y cuando todos los españoles están ya habituados a los procedimientos parlamentarios”.

Poco después el General Arsenio Martínez Campos se alzó en Sagunto contra la República y proclamó rey de España a Alfonso XII (décimo procedi-

miento que incluyo en mi lista, el pronunciamiento militar, de derribar el régimen constitucional establecido). El General Serrano dejó el poder poniendo punto final a la Primera República española. Sagasta no se oponía a la entronización de Alfonso XII siempre que se respetase la legislación revolucionaria. El 31 de diciembre se constituyó un nuevo Gobierno presidido por Cánovas, que mantendría un verdadero estado de excepción que prolongaría la suspensión de garantías decretada por Serrano hasta el 19 de enero de 1877, con lo cual se aplazó la eficacia plena de las libertades hasta meses después de entrar en vigor la Constitución de 1876. Entre las libertades suspendidas o limitadas estaban las de prensa (Real Decreto de 29 de enero de 1875), reunión (Real Orden de 7 de febrero de 1875), asociación y reunión (Real Decreto de 18 de mayo), de cátedra (Real Decreto de 26 de febrero), etc.

La etapa transitoria iniciada por el Manifiesto de Sandhurst concluye el 8 de enero de 1876 con el “Manifiesto de los notables” redactado por Manuel Alonso Martínez, que ya contenía las bases de lo que había de ser el proyecto de Constitución. El Manifiesto convocaba a todos a abandonar odios y rencillas y a hacer posible la elaboración de una nueva Constitución. En materia de derechos, trataría de respetar la relación establecida en la Constitución de 1869, incluso con algún gesto de aceptación a una concepción bien entendida del carácter ilegislable de los derechos; decía: “Igualmente conformes en admitir en principio que hay derechos que la ley no crea, concretándose a reconocerlos y sancionarlos. Pero habría sido necesario reconocer que siendo el hombre por su naturaleza un ser social, el derecho de cada individuo no puede menos que estar limitado, no sólo por los derechos de los demás, sino también por el del Estado, sin lo cual es imposible la existencia de la sociedad. Sin dar, pues, demasiada importancia a que estas declaraciones de derechos se estampen o no en las Constituciones, resolvimos la cuestión conservando en su mayor parte, aunque con las indispensables variantes, la redacción del Título I de la Constitución de 1869”.

Ese proyecto lo aprobó la Comisión de Bases Constitucionales que había sido nombrada el año anterior y que contaba con el patrocinio de Cánovas, a la sazón presidente del Gobierno.

La tramitación parlamentaria del texto duró desde el 27 de marzo hasta el 30 de junio de 1876. Este último día es el de su sanción y promulgación. Durante el debate se deliberó sobre la cuestión de si las Cortes eran o no constituyentes, y si estaba vigente alguna de las Constituciones anteriores; planteamiento que por sí mismo refleja el poco uso que se había estado haciendo de ellas en los años anteriores, y la más absoluta falta de respeto a lo que establecían. Alejandro Pidal y Mon defendió que estaba vigente la Constitución de 1845. Sagasta intervino el día 8 de abril de 1876 afirmando que consideraba plenamente vigente la Constitución de 1869, y que con la aprobación por las Cor-

tes de tres títulos del proyecto constitucional, lo que se estaba haciendo era sanar dos tipos de acciones ilegales: la proclamación de la República por las Cortes de 1873, que habían suspendido los artículos de la Constitución de 1869 que regulaban la monarquía, y el pronunciamiento de Martínez Campos, que se había negado a restablecer la Constitución en su integridad. Entre otras paradojas del debate constitucional, quizá la más llamativa, desde el punto de vista de la privación de facultades ordinarias al poder constituyente, fue la provocada por el discurso de Cánovas del Castillo el día 8 de abril desarrollando su doctrina de la “Constitución interior”, que afirmaba que la monarquía era una institución histórica preexistente a la Constitución sobre la que las Cortes no podían en modo alguno ni deliberar ni decidir. Por tanto, estimó que no se podían discutir las Cortes Constituyentes los títulos relativos a la monarquía, que pasarían al texto constitucional sin deliberación. Castelar dijo que evitar el debate sobre puntos esenciales, como la forma de gobierno, era un “golpe de Estado parlamentario”. Califíquese así o no, la fórmula canovista de la “Constitución interior”, emparentada con la idea de la “Constitución histórica” de Jovellanos, no solo sustraía al debate constituyente una parte esencial de la Constitución sino que la convertía también en irreformable. He aquí que aparece por primera vez en nuestro constitucionalismo una nueva fórmula, la undécima del catálogo, que establece especialidades en el régimen ordinario del cambio constitucional.

La Constitución fue sancionada por el Rey el 29 de junio. El 30 se leyó en ambas Cámaras y se publicó en los Diarios de sesiones. Y el 2 de julio se publicó en la *Gaceta de Madrid* con una fórmula promulgatoria que subrayaba la soberanía compartida entre el Rey y las Cortes (“Don Alfonso XII, por la gracia de Dios, Rey constitucional de España, a todos los que la presente vieren y entendieren, sabed: que en unión y de acuerdo con las Cortes del reino, actualmente reunidas, hemos venido en decretar y sancionar la siguiente Constitución de la monarquía española”).

Empezaría entonces a regir la Constitución que ha tenido, hasta ahora, el período de vigencia más largo de toda nuestra historia, ya que formalmente se mantuvo hasta ser sustituida por la Constitución republicana de 1931. Pero esta longevidad es puramente aparente. La mayor parte de los derechos que la Constitución consagró, tomando su enunciado de la Constitución de 1869, sólo podrían ser disfrutados y ejercidos conforme establecieran las leyes a las que la Constitución se remitía, en las que se establecieron serias restricciones. Contribuyó también a la falta de eficacia plena de los derechos la habilitación contenida en el artículo 17 de la Constitución para que, mediante ley, pudieran suspenderse garantías constitucionales como las relativas a la seguridad personal, inviolabilidad de domicilio, derecho de residencia y libertad de expresión, reunión y asociación. Todo ello cuando lo exigiese la seguridad del Estado en “circunstancias extraordinarias” que el Gobierno vio continuamente presentes.

La facultad de las Cortes (o, en caso de urgencia, del Gobierno) de suspender las garantías fue reiteradamente utilizada entre 1876 y 1917. En este período las restricciones afectaron a concretas partes del territorio. Luego, entre 1917 y 1923, el país vivió en continuo estado de excepción. Este último año empezó la dictadura de Primo de Rivera. En cuanto al funcionamiento de las instituciones, la aplicación de las regulaciones constitucionales fue sustituida por prácticas políticas que establecían una especie de Constitución paralela (de su descripción se ocuparon los estudios de Gumersindo de Azcárate, *El régimen parlamentario en la práctica*, y Adolfo Posada, *Estudios sobre el régimen parlamentario en España*). Regía un cínico turno de partidos, la manipulación de los procesos electorales, y la sustitución práctica de la Constitución por las determinaciones del legislador. Además de todos los manejos paraconstitucionales de las élites políticas, la Constitución de 1876 fue tan duradera porque dejó al legislador ordinario una amplísima libertad para decidir sobre cualquier asunto. Rigió en el período el texto escrito de 1876, apenas atendido, la Constitución histórica o interna que servía para mantener firmemente las prerrogativas de la Corona, y otra Constitución más, la auténtica y más efectiva, que resultaba de las prácticas políticas espurias. Mientras los grandes líderes Cánovas y Sagasta estuvieron vivos, la situación se mantuvo pese a las críticas crecientes de nuevos partidos políticos e intelectuales de prestigio. Pero cuando Cánovas fue asesinado y Sagasta murió, el proceso de descomposición se potenció y fue irremediable a pesar de la acción de políticos capaces como Silvela o Maura.

La suerte de la Constitución de 1876 ofrece otras dos variantes de cambio constitucional (duodécima y decimotercera en nuestro computo): la mutación (más adelante retomaré esta figura) prácticamente total de su régimen y el agotamiento por inaplicación o desconsideración de sus regulaciones; y el golpe de estado militar con pretensiones de amparo en la propia Constitución.

Empezaron las reclamaciones de reformas parciales que recuperaran la Constitución y pusieran fin a las malas prácticas. Surgieron por todas partes y con todas las orientaciones políticas. Las más notables serían las iniciativas del llamado “Bloque de izquierda”, que lideró Melquíades Álvarez con apoyo de Moret, Romanones y Canalejas, que dio lugar a la creación del partido Reformista, dirigido por Azcárate y el citado Melquíades Álvarez, cuyas posiciones conseguirían el apoyo de intelectuales fundamentales de la época, como Posada, Ortega y Azaña.

El 23 de octubre de 1913 el fundador del Partido Reformista, Melquíades Álvarez, pronunció un discurso en el hotel Palace de Madrid, con el que el partido se introducía en los ámbitos políticos que hasta ahora habían señoreado liberales y conservadores. Sostuvo la necesidad de reformas para la secularización del Estado, la atención a la educación y la cultura, mejoramiento y progreso de la clase obrera, democratización de la Monarquía, reconocimiento

de las autonomías territoriales. Reclamaba, en fin, para España una Constitución a la altura de las Constituciones europeas.

Las críticas contra el falseamiento de todo el sistema político de la Constitución de 1876 eran, en la época, continuas. El fraude electoral y el sistema caciquil se conservaron durante todo el tiempo que estuvo vigente. Las reformas necesarias eran tantas que los reformistas consideraban que la convocatoria de Cortes constituyentes era imprescindible.

Al principio se intentó que esas nuevas Cortes fueran todavía compatibles con la Monarquía. No importaba que fuera el Rey quien eligiera un gobierno que representara la voluntad soberana del país, siempre que estuvieran en él presentes reformistas, republicanos, autonomistas e incluso socialistas. Estos últimos trabajaron en esa dirección, aprovechando su condición de partido y de sindicato, llamando a una huelga general que no habría de terminar mientras no se obtuvieran garantías de cambio de régimen. Pretendían que un gobierno provisional asumiera el poder ejecutivo y preparara elecciones a Cortes constituyentes.

Entre julio y agosto de 1917 los programas políticos coinciden en las necesidades de cambio, pero todavía no ponen en cuestión la monarquía como forma de Estado. Lo fundamental para esos programas era la convocatoria de elecciones a unas Cortes constituyentes, que aprobasen una nueva Constitución que sustituyera la de 1876 y liquidara la doctrina de la doble soberanía de las Cortes con el Rey en que aquella se fundara. La cuestión de la soberanía única del pueblo era una pretensión innegociable. También lo eran, en aquellos programas, la secularización del Estado, la mejora de las garantías de los derechos fundamentales y la ampliación de éstos, la superación del caciquismo y la burla electoral asegurando una representatividad efectiva del Parlamento, los programas de reforma social y la potenciación de la autonomía de los municipios y su reconocimiento, en términos políticos, a las regiones que lo solicitaran.

Esta es la confluencia que provocaron los movimientos del verano de 1917. Ortega venía escribiendo en *El Sol* desde 1913 sobre la necesidad de abrir una nueva "era española" en la que se produjeran los cambios que acabo de indicar. Sin embargo, el Rey estuvo siempre reticente y no aceptó el programa reformista. La propuesta de que un gobierno provisional convocara Cortes constituyentes quedó desechada y sustituida reestructuración del Gobierno para incorporar algún representante de fuerzas no dinásticas. Pero los sucesivos gobiernos nombrados por el Rey cerraron del todo la puerta al cambio constitucional.

Y así, sin progresos y entre titubeos, se llegó al Real Decreto de 15 de septiembre de 1923 mediante el cual el Rey atribuyó al Teniente General D. Miguel Primo de Rivera y Orbaneja, Marqués de Estella, el cargo de "Presidente

del Directorio Militar, encargado de la gobernación del Estado, con poderes para proponerme cuantos decretos convengan a la salud pública, los que tendrán fuerza de ley, ínterin en su día no sean modificados por leyes aprobadas por las Cortes del Reino y sometidas a Mi Real sanción" (artículo 1). Ese día seapuró hasta el final la deteriorada Constitución española de 30 de junio de 1876, aunque no por la vía de un golpe de Estado militar. Las peticiones de reforma y las oportunidades de llevarla a término concluyeron. No había, detrás de la toma del poder por Primo de Rivera, ninguna pretensión de convocar Cortes constituyentes, y ni siquiera ordinarias.

Un par de años después, el dictador dio por concluida la tarea del Directorio militar y abrió un período en el que se propuso someter el sistema político a algunas transformaciones de tipo más formal y organizativo que sustancial (Decretos de 3 de diciembre de 1925). Incluía también el "propósito de restablecer el imperio de la Constitución". Al tiempo, pretendió constituir estructuras de tipo corporativo y crear nuevas instituciones como una "Suprema Asamblea Nacional", que sería la alternativa al "fracasado sistema parlamentario en su forma actual" (Discurso a la nación, de Primo de Rivera, de 5 de septiembre de 1926). Unión Patriótica fue encargada de organizar adhesiones a la gestión gubernamental que dieran respaldo a esta clase de proyectos. Ninguno de ellos suponía una vuelta a la Constitución de 1876. Pero la Asamblea Nacional que se había constituido, aunque no fuera un remedo del Parlamento, recibió el encargo de elaborar un "proyecto de leyes constituyentes" que preparó durante el verano de 1928. Recordaba, por su concepción, las Cartas otorgadas (M. Gómez), pero había que reconocerle, al menos, la significación política de apuntar hacia un período constituyente. Fracásó todo este trabajo, y con ello Alfonso XIII no tuvo más remedio que sustituir a Primo de Rivera por el General Dámaso Berenguer, que ocupó la presidencia del Consejo desde el 30 de enero de 1930.

Algunos relevantes políticos e intelectuales se pronunciaron coincidentemente, en conferencias muy sonadas, sobre la necesidad de una nueva Constitución y la exigencia de poner término al despotismo y a todas las malas prácticas, generadas bajo el régimen de la Constitución de 1876 y agravadas durante la dictadura (sucesivamente, en este sentido, Indalecio Prieto, Niceto Alcalá-Zamora, Manuel Azaña).

Asumieron la sociedad civil y los representantes de los partidos la tarea de llevar adelante el proceso constituyente y, a este efecto, Alianza Republicana convocó un encuentro en San Sebastián el 17 de agosto de 1930. Los convocados eran próceres y líderes de los partidos republicanos, pero acudieron a la cita a título personal. El más discutido de los acuerdos se refiere a los términos en que fue reconocida la autodeterminación de Cataluña, asunto sobre el que Carrasco i Formiguera dio una versión inmediata en rueda de prensa, en la que afirmaba que se había producido un reconocimiento explícito de aquel dere-

cho, que se expresaría a través de un proyecto de Estatuto propuesto libremente por el pueblo de Cataluña, que se sometería luego a la aprobación de las Cortes constituyentes, y frente a ella, la "Nota oficiosa" que se publicó al día siguiente en *El Sol*, que era bastante menos expresiva.

No provocó tampoco, esa actuación, una respuesta específica. Pero en los meses finales de 1930 los movimientos favorables al establecimiento de la República y la convocatoria de una Asamblea constituyente fueron en aumento. No llegó a declararse la huelga general que habían propuesto las organizaciones socialistas, pero el General Berenguer acordó convocar elecciones a Cortes para el 1 de marzo. No para unas Cortes constituyentes, y ni siquiera reformadoras, sino para que restablecieran en todo la Constitución de 1876 y la vigencia de la doble soberanía sobre la que se fundaba. Realmente era demasiado tarde para una operación de este estilo, de modo que la única consecuencia fue que se incrementaran los actos favorables a las Cortes constituyentes y a la República.

Un Real Decreto de 3 de marzo de 1931 dejó sin efecto la convocatoria de elecciones a Cortes y algunos días después, otro Real Decreto acordó la celebración de elecciones municipales para el domingo 12 de abril, sin pronunciarse sobre la convocatoria de Cortes. Los resultados de las elecciones fueron un triunfo enorme de los candidatos republicanos y socialistas en todas las capitales, y muchos ayuntamientos proclamaron la República desde sus balcones. El día 13, miembros del Comité Revolucionario firmaban una Nota en la que valoraban las elecciones como un plebiscito, "desfavorable a la Monarquía, favorable a la República". Y al día siguiente, 14 de abril, los firmantes de la Nota del día anterior, a los que se incorporó Manuel Azaña, tomaron posesión del Ministerio de la Gobernación en la Puerta del Sol. La opinión más general de todos ellos es que, para cambiar el régimen, no habían tenido que destruir la legalidad porque ya la habían encontrado completamente deshecha (Alcalá-Zamora). A partir de aquella toma de posesión, se formó un Gobierno provisional, que se hizo con el poder sin ninguna violencia. Estaban orgullosos de haber hecho una revolución legal, para ejemplo del mundo.

El rey Alfonso XIII dirigió un "Manifiesto al País" el 17 de abril de 1931. Esencialmente decía: "Las elecciones celebradas el domingo me revelan claramente que no tengo hoy el amor de mi pueblo. Mi conciencia me dice que ese desvío no será definitivo porque procuraré siempre servir a España, puesto el único afán en el interés público hasta en las más críticas coyunturas... Espero a conocer la auténtica y adecuada expresión de la conciencia colectiva, y mientras habla la Nación, suspendo deliberadamente el ejercicio del Poder Real y me aparto de España, reconociéndola así como única señora de sus destinos".

El Gobierno provisional publicó, en la *Gaceta* de 15 de abril, un Decreto en el que fijaba el "Estatuto jurídico del Gobierno", que se configuraba

como "de plenos poderes", regulándose los términos de su funcionamiento y responsabilidad. Pero anticipaba también modificaciones en el régimen de los derechos.

Los líderes nacionalistas catalanes se habían anticipado a declarar una República federal española. Lluís Companys lo hizo el 14 de abril desde el balcón del Ayuntamiento. Y después lo hizo Francisco Maciá ante los congregados en la plaza de San Jaume. Proclamó el "Estado catalán que, con toda cordialidad, procuraremos integrar en la Federación de Repúblicas Ibéricas". Luego siguió una nota el mismo día, en la que aludía a los Acuerdos de San Sebastián, y proclama con menos circunloquios "la República catalana com Estat integrant de la Federació Ibérica". El Gobierno acordó mandar tres ministros a Barcelona, que negociaron la rebaja en las declaraciones y, compensatoriamente, una declaración sobre la conveniencia de avanzar en la preparación del Estatut.

El 6 de marzo de 1931, Fernando de los Ríos, Ministro de Justicia, disolvió la Comisión General de Codificación y creó una Comisión Jurídica Asesora, que se ocuparía, en general, de los proyectos de ley, entre los que se incluiría el proyecto de Constitución. La Subcomisión que se ocupó de la preparación del anteproyecto fue presidida por Ángel Osorio, y la integraron otros juristas y políticos de prestigio.

Las elecciones para Cortes constituyentes se celebraron el 28 de junio de 1931, y triunfaron ampliamente las candidaturas socialistas y republicanas. La aprobación de la nueva Constitución tendría lugar en el mes de diciembre.

Había quedado definitivamente sustituida la Constitución de 1876. La nueva establecía prevenciones, frente a su reforma futura, mucho más rígidas y exigentes que las establecidas en aquélla. La iniciativa correspondía al Gobierno o a una cuarta parte de los miembros del Parlamento, y las propuestas habrían de señalar el artículo o artículos que pretendieran suprimirse, reformarse o adicionarse. Se aprobaría por los trámites de las leyes y, para acordar la reforma, eran precisos los votos de dos terceras partes de los diputados en el ejercicio de su cargo, si la reforma se proponía durante los cuatro primeros años de su vigencia, y la mayoría absoluta en lo sucesivo. Una vez acordada la necesidad de la reforma, quedaría automáticamente disuelto el Congreso y habría de convocarse una nueva elección en el plazo de sesenta días. La Cámara así elegida, en funciones de Asamblea Constituyente, decidiría sobre la reforma y después seguiría actuando como Cortes ordinarias.

Ningún gobierno ulterior ni cámara legislativa alguna propusieron reformas o derogaron la efímera Constitución de 1931. Fue desplazada entre 1936 y 1939 por la guerra civil y sustituida luego por la legalidad del Régimen del General Franco.