

**FONDO
MUÑOZ CORTÉS**

Breve historia constitucional de España

(De la Carta de Bayona a la Ley Orgánica)

POR

PEDRO FARIAS GARCIA

Con el deseo de divulgar la historia y contenido de nuestros textos constitucionales, publiqué en la prensa y pronuncié en la radio una serie de artículos y conferencias. Al salir de una de éstas, unos alumnos de la Facultad de Filosofía me pidieron la publicación de su contenido. Días después el Sr. Decano de dicha Facultad me reiteraba el deseo de los alumnos.

No estaba en mi ánimo publicarlas conjuntamente. Pero, a la amabilidad de la solicitud, no he podido contestar sino con la edición.

Si ello sirve para que los estudiantes conozcan mejor la historia política de España, mi deseo original se habrá cumplido.

I. LA CARTA DE BAYONA

PRELUDIO GOYESCO

Los atónitos ojos de Goya son testigos de la sangrienta primavera de 1808. Su pincel dará de ello fiel testimonio al mundo. Este es el clima en que nace la historia constitucional de España.

El desarrollo histórico fue el siguiente:

Fernando VII abdica en Bayona en su padre Carlos IV, éste en Napoleón. El Emperador ordena al Duque de Berg que convoque una asamblea que, reunida en dicha ciudad, del 15 al 30 de junio, elabora una Constitución. El 7 de julio, Napoleón proclama rey a su hermano José. El 8 se promulga la Norma que no es sino la pretensión de un pacto de "nuestros pueblos con nos y nos con nuestros pueblos", como dirá el preámbulo constitucional del flamante monarca. Es este pacto un afrancesado nego-

cio, en el que Napoleón impone en su Art. 124 una “alianza ofensiva y defensiva perpetuamente, tanto por tierra como por mar, entre la Francia y la España”. Inteligentemente ha percibido Fernández Miranda (Minoría-pueblo en un ejemplo histórico: “Los afrancesados y la Constitución de Bayona”) como por encima de las razones justificativas de los españoles seguidores de Napoleón (monarquismo táctico, evitación de la anarquía y regeneracionismo necesario), estos cometen el error de insolidarizarse con el pueblo y ello “les hace ser una minoría utópica y alienada”. El texto consta de un preámbulo y 13 títulos divididos en 146 artículos. Su cuadro institucional, al modo francés, es el siguiente: Senado, Cortes, Consejo Real, Alta Corte Real, Ministerio y Consejo de Estado.

Estudiemos brevemente las funciones del poder en él contenidas:

1. *Legislativa*.—La iniciativa corresponde al Rey. El Consejo de Estado examina y extiende las leyes y las comunica a las Cortes. Estas deliberan su aprobación y las promulga el Rey con el referéndum ministerial, mediante la fórmula “oidas las Cortes”.

2. *Ejecutiva*.—Reside esta función en el Rey con los Ministros. Aquél ordena, éstos son responsables del cumplimiento de sus órdenes.

3. *Judicial*.—Proclama la independencia de esta función. Establece el nombramiento real de los jueces. Estructura orgánicamente la judicatura del siguiente modo: Jueces conciliadores de primera instancia, audiencias de apelación, Tribunal de Reposición o Consejo Real, que además conocerá los recursos de fuerza en materias eclesiásticas y una Alta Corte Real para los delitos cometidos por los individuos de la familia real, los ministros, los senadores y los Consejeros de Estado.

El Art. 1.º establece la confesionalidad católica del Rey y de la Nación no permitiéndose ninguna otra religión. Las ideas de la época están presentes en la supresión de los privilegios, la abolición del tormento, el apremio, los fideicomisos, mayorazgos y sustituciones cuyos bienes no produzcan una renta anual de 5.000 pesos. Establece que “los servicios y talentos serán los únicos que proporcionen los ascensos”. Atribuye el Senado la conservación de la libertad individual y de imprenta, a través de unas juntas senatoriales de dichas libertades. El orden de sucesión será —dice la Constitución—, hereditario, en línea directa, natural y legítima de varón en varón, por orden de primogenitura y con exclusión perpetua de las hembras. En defecto de esta descendencia, la corona de España y de las Indias, volvería —dijo José Bonaparte en el Art. 2.º— a nuestro muy caro y muy amado hermano Napoleón.

El Art. 143, establecía su ejecución sucesiva mediante decretos o edictos reales, fijando la fecha de 1 de enero de 1813, como la de plena ejecución. No llegó a tener vigor.

Si quisiéramos caracterizar este documento, diríamos que fue “una carta absolutista, barnizada de humanitarismo y otras ideas de la época”. Era la ilustración al modo napoleónico.

Napoleón dio a su hermano un reino y un instrumento de gobierno a su imagen y semejanza: Era la consagración del despotismo de la libertad.

II. LA CONSTITUCION DE CADIZ

TRADICION O REVOLUCION

Pese a su precaria vigencia es el texto gaditano de necesario conocimiento, pues su historia, su contenido, su reproche o su alabanza expresan, como pocos hechos, la historia española del XIX. Unido a esto el hecho de su aceptación por otros pueblos europeos e hispanoamericanos y a la fundamental razón de que es desde su texto desde donde se discute más violentamente el alma política española, he decidido aproximarme a él con el máximo rigor y la mayor ponderación.

He dividido su análisis en tres partes: en la primera, expondré tan sólo el hecho histórico y sus alternativas. En la segunda analizaré la realidad socioeconómica que lo soportó. En la tercera presentará el contenido del texto constitucional.

A) *EL HECHO HISTORICO*

Don Fernando nombró una Junta de Regencia que tuvo una vida breve, pues Napoleón ordenó el traslado a Francia de su presidente, el infante don Francisco y la reina de Etruria. Pero el pueblo español encuentra el Poder por la vía espontánea de las Juntas Provinciales. Estas, por iniciativa de la de Galicia, constituyen una Junta Central suprema que se reúne en Aranjuez bajo la presidencia del murciano Conde de Floridablanca.

El avance napoleónico hace que la Junta se traslade a Sevilla y de aquí a la isla de León.

La Junta suprema entrega su poder a una Regencia que convoca a Cortes, que se abren el 24 de septiembre de 1810. Un Decreto de esta fecha anula la Constitución de Bayona y reconoce como rey legítimo de España don Fernando VII. A propuesta del diputado Muñoz Torrero, las Cortes acuerdan asumir la soberanía. Los regentes, sobre todo el obispo de Orense, Quevedo y Quintano, se oponen, pero las Cortes se convierten en soberanas de hecho.

El 20 de diciembre se crea una comisión encargada de elaborar una Constitución, cuyo texto fue leído en tres partes en las fechas de 18 de agosto, 6 de noviembre y 26 de diciembre de 1811. Su discusión llegó hasta el 23 de enero de 1812, siendo aprobado por la Regencia, que ordenó que se proclamase y jurase el 19 de marzo de 1812, aniversario de la coronación de don Fernando VII.

Las excepcionales circunstancias de guerra hicieron que su vigencia inicial fuera teórica, ya que, como hemos dicho, de hecho eran las Cortes, no el Consejo de Regencia, las que gobernaron, y dentro de ellas siempre fue la personalidad más fuerte la que se impuso.

Tras el Tratado de Valençay, en el que Napoleón autoriza a Fernando VII a regresar a España, va a comenzar la gran peripecia de la Constitución. El 4 de mayo de 1814 el monarca da un decreto en Valencia anulándola y restableciendo el sistema del antiguo régimen.

El 1 de mayo de 1820, el comandante del Batallón de Asturias, don Rafael del Riego, proclama en Cabezas de San Juan la derogada Constitución. El 9 de marzo, el rey la jura ampulosamente. Un levantamiento de los guardias de Corps en favor del sistema absolutista el 7 de julio de 1822 es dominado. Las tropas francesas del duque de Angulema restablecen el 1 de octubre de 1823 en Cádiz a Fernando VII como rey absoluto y el mismo día es abolida la Constitución por un decreto firmado en Puerto de Santa María.

Muere el rey en septiembre de 1833, y el 10 de abril de 1834 la reina gobernadora promulga el Estatuto Real, que está vigente hasta la sublevación en la Granja de San Ildefonso de los sargentos de la Guardia Real, que obligan a María Cristina a restablecer la Constitución por un decreto del 13 de agosto de 1836. La Constitución va a consumir sus últimos días de feble vigencia con la promulgación del Texto Constitucional de 1837, durante el ministerio de José María Calatrava.

He aquí, sucintamente, la historia de veinticinco años de vida pública española: un rey que anda y desanda la senda constitucional. Un pueblo en penuria, sangrado en un millón de vidas por la guerra de la Independencia, que aclama y desea o reprocha vocingleramente. Un ejército que se subleva y divide. Un alma y un hombre que se escinden. Dos Españas: ahora, la constitucional y la absolutista; más tarde —ya lo veremos—, la moderada y la progresista. Luego, la de derechas e izquierdas.

B) LA REALIDAD SOCIOECONOMICA

Conocida la peripecia de nuestro primer texto constitucional con vigencia histórica, vamos a iniciar el contacto directo con la realidad socioeconómica y cultural que lo soportó. Si una Constitución debe ser un

ajuste político de la realidad, habremos de conocer ésta para saber si aquélla fue o no conveniente.

Por ello he pensado dedicar este artículo a dibujar, sólo levemente, estos supuestos.

Sería pretencioso un análisis a fondo, pues ello, además de ajeno a mi propósito, es tarea que, desgraciadamente, no ha sido objeto en nuestra Patria de estudio suficiente y ponderado. Por eso careciendo de fuentes bibliográficas bastantes, mal podría yo acometer esta labor. Me limitaré a presentar al lector, con el mayor orden posible, los datos más relevantes para la formación de la "imago témporis" de la época estudiada.

Hay tres momentos socioeconómicos claves para este inicio de estudio de la realidad subyacente a la Constitución: La época de Carlos III; la guerra de la Independencia y las alternativas fernandinas. El primero representa el origen de una posibilidad histórica fecunda. El segundo su crisis. El tercero, la confusión de las fórmulas de solución.

Con esta triple perspectiva me dirijo a su estudio.

a) *LA POBLACION*.—Con la sola excepción del censo ordenado en 1594 por Felipe II que arroja la cifra de 8.206.791 habitantes, es el realizado por el Conde de Aranda en 1768 el primero de carácter general digno de crédito. Sumó 9.159.999 habitantes. Según datos que obtengo de Colmeiro en 1.797, poblaban España 18.541.221 almas, número que en los contornos históricos de la Constitución asciende a 11.661.980, en 1822, y 12.162.872 en 1834, aunque esta cifra es considerada por muchos excesivamente baja, opinando que ascendía a 14.000.000.

b) *LA AGRICULTURA*.—Los males de nuestra agricultura eran, y siguen siéndolo, de una doble índole: técnicos y jurídicos. La falta de técnica impide el aumento de la producción. La deficiencia de normas justas, su ordenada distribución. Toda reforma ha de conjugar ambas. Si sólo se remedia la primera se provoca la injusticia social; si aplicamos solamente la segunda, caemos en la demagogia. Este es, pues, el caso de nuestra desamortización que, además, fue jurídicamente injusta y sólo consiguió, como bien dice Tamames, pasar del feudalismo al latifundismo. En los ministros de Carlos III se armonizan ambos aspectos y el diagnóstico del memorial de Campomanes y, sobre todo el del informe de Jovellanos, tienen aún la frescura de lo actual. Pero su diagnóstico sólo fue eso, diagnóstico.

En 1800, la población agraria era de 6.500.000 almas que en 1824 se eleva a 8.000.000 como consecuencia de la pérdida del Imperio. Hasta final de la guerra de la Independencia, más de tres millones de españoles carecían de la alimentación indispensable: la proveniente de los cereales,

pues el déficit real de éstos se potenciaba con el mal estado de las carreteras que dificultaba el transporte, el monopolio de Gobierno y Ayuntamientos y las trabas burocráticas a la libre circulación. Sólo se compensaba, parcialmente, con la importación de América y otros países, a cuyo objeto se dedicaba las tres cuartas partes del valor de los metales preciosos recibidos del Imperio. Pero el mal se agrava cuando comienza la emancipación colonial. Por eso se hace urgente una intensa labor de colonización que forzosamente se emprende, lo que hará posible que en 1883, a la muerte de Fernando VII, España obtenga 60.000.000 de hectólitros de cereales, se aumente la producción del vino, las naranjas y el aceite, se aclimaten las plantas textiles e industriales, prolifera el algodón, la seda murciana y malagueña y el azafrán manchego.

Pero la reforma de estructuras quedó sólo en la letra de ciertas leyes gaditanas. España seguía siendo agrariamente feudal.

c) *LA INDUSTRIA*.—Podemos considerar al siglo XVIII como el de la prehistoria industrial. El despegue iniciado hizo crisis en la guerra de la Independencia.

En 1783, un Decreto de Carlos III levanta el dictado de vileza que pesaba sobre algunos oficios y los considera a todos honestos y dignos de ejercicio por todos los estamentos. Aparecen con el carlotercismo: la especialización obrera, el fomento de la cultura, el auge de las sociedades económicas de Amigos del País. Es la época de la fecundidad del despotismo ilustrado.

A lo largo de todo el XVIII, la industria se fomentó pública y privadamente. El Estado creó las reales fábricas de porcelana del Buen Retiro y Alcora, cristales de San Ildefonso, sedas de Talavera, tapices y relojes de Madrid. El Marqués de la Ensenada elevó los Astilleros del Ferrol, La Carraca y Cartagena; se construyeron puentes y caminos, canales de navegación y Puertos como el de San Carlos de la Rábida.

De la iniciativa privada son testimonio la industria textil catalana, el carbón de piedra asturiano, las industrias pañeras de Guadalajara, San Fernando, Chinchón, Burgos, Segovia, Calahorra y Brihuega. La vieja industria sedera valenciana floreció.

De la guerra de la Independencia sólo se salva la industria textil algodonera catalana.

A partir de 1817 se intensifica la actividad industrial con la utilización del vapor en la real compañía del Guadalquivir, desde Sevilla hasta San Lúcar de Barrameda. También hace uso de él la industria textil en la fábrica "El Vapor", de los hermanos Bonaplata, en Barcelona.

El año de 1828, con la exposición industrial marca un hito importante para la incipiente burguesía. Sin embargo, la falta de capital, sentido de

empresa, técnica y sobre todo, demanda de un país con renta muy baja harán imposible la constitución de una sólida clase media, consecuencia sociológica de toda industrialización correcta y necesidad básica en el momento historiado de toda estructura política sólida. Por eso, a lo largo del siglo, los políticos hubieron de inventarse la clase media.

d) *TRANSPORTES Y CARRETERAS.* — Volvemos a remitirnos a Carlos III para dar una breve idea del estado de nuestras carreteras. Pues es su ministro Floridablanca quien comienza, aplicando a su realización el Impuesto de la Sal, la red estrellada de carreteras (de Madrid a Irún, Barcelona, Valencia, La Coruña, Cádiz y Badajoz).

Finalizada la guerra, en 1814, se prosigue muy lentamente hasta el punto de que en 1833 disponíamos tan sólo de 4.390 Kms. de vías correctas.

El transporte de las personas se hacía, hasta 1815 mediante el sistema de postas o incorporándose a una expedición de arrieros. Desde esa fecha comienza a funcionar en Barcelona una sociedad de diligencias que, inicialmente realizará el viaje Barcelona-Valencia. Más tarde se extenderá a Madrid. El viaje Barcelona-Madrid duraba ocho días y el precio del transporte iba desde quinientos reales para los que viajaban en la rotonda o parte trasera, a novecientos sesenta para los del cabriolé o centro cubierto y cien para los de la berlina o parte delantera.

En 1.825, existen ya dos sociedades de transporte: la de diligencias y mensajerías y la de reales diligencias de la que, por cierto, era miembro Gaspar Remisa, que fue banquero de los franceses, lo que no le impidió seguir siéndolo del General Castaños al finalizar la contienda y de los Cien Mil Hijos de San Luis en 1823. ¿Extraño? No. Es la "Ley de Oro" de la Banca.

e) *EL COMERCIO.*—En pleno apogeo del Despotismo Ilustrado, en 1.778 se dicta la ordenanza de Libre Comercio. Desde entonces, nuestras relaciones con las Indias aumentan a 141.000.000 de exportación y 176.000.000 de importación. El déficit se compensaba con el cánón que por su mediación entre el Imperio y Europa percibía España. Con el resto del mundo nuestra balanza de pagos se mantenía en equilibrio. Pero la Guerra de la Independencia primero y la emancipación colonial después hicieron descender nuestro comercio exterior a 95.000.000 de exportación y 72.000.000 de importación. Uno de los problemas más discutidos a lo largo de todo el XIX fue el del proteccionismo y el librecambismo. Por las fechas historiadas el arancel vigente era el promulgado por Carlos IV en 1802, que representaba la transición del mercantilismo del arancel de 1785 al proteccionismo. Ambos conceptos, librecambio y protección más que

doctrinas a aplicar por la exigencia de las circunstancias y la naturaleza de las cosas o el ritmo de la historia, fueron en la España del XIX y, por qué no, en la del XX, “dardos pedreros” de las luchas ideológicas y excusas para los intereses de los grupos.

f) *LA HACIENDA*.—La emisión de Deuda ha sido en nuestra Patria un recurso del Estado para resolver los problemas económicos de las guerras. Aunque no con el carácter técnico de títulos transferibles recurrieron al préstamo público en nuestra historia Alfonso XI, los Reyes Católicos y los Austrias. Carlos III crea los vales reales que cubrían una doble función: títulos amortizables en veinte años que rendían el 4 por 100 y medios de pago de impuestos. Durante su reinado, el Estado cumple sus obligaciones públicas, pero con Carlos IV se produjo la despreciación al incumplir el pago de su amortización e intereses, hasta el punto de que, al finalizar el siglo, la deuda ascendía a 820.000.000 de reales. Deuda, que al comienzo de la Guerra de la Independencia llegó a 7.000.000.000 de reales.

La contienda napoleónica, pese a la incautación de los bienes de los afrancesados, la de la plata, los donativos de los emigrantes, la lotería y los préstamos ingleses, costó 12.000.000.000 de reales y la deuda **aumentó** en un 70 por 100. Las Cortes de Cádiz reconocieron la validez de los vales que dividieron en convalidados, con el cuatro por ciento de interés y no convalidados, que servían para el pago de los derechos de aduanas. Esta medida, la sustitución del viejo sistema recaudatorio por la contribución directa y la supresión de las aduanas provinciales fueron las más importantes medidas de las Cortes en la materia. Sin embargo, la reacción absolutista del monarca hace regresar al anterior sistema tributario. Junto a esto, a la progresiva disminución de las remesas ultramarinas, obligó a acudir a los banqueros extranjeros. Las Cortes del trienio (1820-1823), reconocieron los compromisos, pero tras la restauración del absolutismo por el Duque de Angulema, Fernando VII incumplió las obligaciones, desacreditó al Estado y tuvo que recurrir al judío Aguado que impuso unos intereses usuarios. Todo ello hizo que al finalizar su reinado. El Estado debiera dieciocho mil millones de reales, más del doble que al comienzo de la invasión napoleónica.

g) *LA CULTURA*.—En 1803, el 94'4 por ciento de los españoles eran analfabetos. Si tenemos presente que por esas fechas el número de clérigos era de 203.298 y el de nobles superior a 400.000 y el censo total de 10.351.000 personas, nos encontramos con que el pueblo llano, en su casi totalidad, no sabía leer ni escribir. Por esas fechas, el número de escuelas era de 11.053 y el de escolares de 400.000. La enseñanza primaria era vo-

luntaria y habrá que esperar a 1.838 para la publicación de un Plan provisional de Instrucción y a 1857 para el establecimiento obligatorio de la enseñanza elemental. El resto de las enseñanzas tenía también un tono bajo. Las Universidades de Alcalá, Salamanca y Valladolid habían perdido su esplendor glorioso. La reforma universitaria de Caballero en 1807 inicia la introducción de las Matemáticas, el Derecho español y las Ciencias Naturales. Comienza también por esas fechas la Enseñanza Media y su testimonio son el Instituto Asturiano, los Reales Estudios de San Isidro de Madrid, el Real Seminario de Vergara al servicio de la Metalurgia Vizcaína y las escuelas de Dibujo y Náutica catalana.

Jovellanos y Quintana, en su informe total sobre las reformas de la Monarquía española a la Comisión de las Cortes, coincidieron en la conveniencia de la extensión de la instrucción elemental a todos los españoles. En cuanto a la Enseñanza Media y Superior, Quintana se mostró decidido partidario de las Ciencias en detrimento de las Humanidades, mientras que Jovellanos intentó conjugar ambos estudios. En eso y en casi todo, el político asturiano estuvo siempre en el fiel de la balanza. Sin embargo, los proyectos siguieron los conocidos avatares de la historia fernandina.

PERFIL SOCIOLOGICO DE LA EPOCA

Los prohombres de la industria naciente. El jefe militar, surgido por primera vez en nuestra historia del pueblo, el periodista, el orador, el financiero especulador, el nuevo propietario agrario de la desamortización (cuyos esquemas y arbitraria realización examinaremos en artículos posteriores), el propietario ultramarino que regresa, unidos al sensible descenso de la nobleza y el clero como estamento (que de un número de 722.794 y 176.000, respectivamente, en 1768, baja a 403.382 y 150.520 en 1826), van a definir la aparición de una nueva clase, la clase media, que perfilará, pese a su artificiosidad, sociológicamente el siglo. Todo ello está balbuciente en el momento histórico de la Constitución. Pero nacido o en germen, todo está allí. Ellos, con la masa analfabeta del pueblo, son la descouyuntada sociedad española de principios del XIX. Sociedad que no llegó a vertebrarse porque ni los cambios estructurales se hicieron, y cuando se intentaron lo más que se logró es cambiar de titular al privilegio, ni los políticos, con honrosas excepciones, tomaron conciencia de la dualidad social y la conveniencia de la reforma desde la propia entraña del pasado.

La prosecución del sosegado análisis de la Constitución del XII y siguientes seguirá verificando estas afirmaciones.

C) *CONTENIDO POLITICO*

La parroquial de San Pedro, de la isla de León, fue testigo de la proce-sión cívica y misa inaugural de los constituyentes gaditanos del 24 de di-ciembre de 1810. El obispo de Orense, presidente de la Regencia, dirige la palabra a los reunidos y les incita al cumplimiento de sus importantes obli-gaciones. De la iglesia salieron para el teatro, donde comenzó su actuación.

¿Quiénes eran los constitucionales? Según Solís, historiador de Cádiz y sus Cortes, había 90 eclesiásticos, de ellos 21 canónigos, 6 obispos y 3 in-quisidores; 56 juristas, de los que 22 eran fiscales; 30 militares; 9 marinos; 14 nobles; 15 catedráticos; 49 altos funcionarios; 8 comerciantes, y 20 dipu-tados sin profesión definida. Fernández Almagro nos da otras cifras: 97 clérigos, de ellos 3 obispos; 60 juristas; 55 burócratas; 37 militares; 16 ca-tedráticos; 8 nobles y 35 más entre propietarios, comerciantes, escritores y médicos. El mayor porcentaje, pues, lo daban los clérigos. La edad media era la de 45 años. Constituían una buena representación de la sociedad pensante de la España de comienzos del XIX.

El orden de la primera sesión fue el siguiente: primero intervino la Re-gencia, poder ejecutivo, con un breve discurso tras el cual se retiró para que los reunidos, Cámara Legislativa, comenzaran su labor. Muñoz Torre-ro expone la conveniencia de la declaración de unos principios fundamen-tales a los que da lectura Luján y que constituyen el contenido del decreto de la fecha inaugural en el que se reflejaban muchas de las ideas de la convocatoria a Cortes. Se reconoce a Fernando VII como único y legítimo rey, se anulan las abdicaciones de Bayona, se separan los poderes, se de-clara la legitimidad de las Cortes generales y extraordinarias y se habilita, hasta que las Cortes elijan otro titular, a la Regencia para seguir ejer-ciendo interinamente el poder ejecutivo, siempre que reconozcan la sobe-ranía nacional de las Cortes y juren obediencia a sus leyes y decretos. El presidente de la Regencia alegó su edad y al día siguiente presentó la di-misión que los constitucionales aceptaron. Este primer acto va a ser sig-nificativo de una de las ideas básicas de la Constitución y su obra: la in-vasión del ejecutivo por el legislativo. Durante el período legislativo, las Cortes asumen de hecho el ejecutivo. En su articulado se somete éste a aquél.

Del 24 de septiembre de 1810, al 23 de enero de 1812, las Cortes rea-lizan su obra (la Constitución, como dijimos, se promulga el 19 de marzo de 1812) que tiene una doble vertiente formal: la Constitución en sí y una serie de leyes de trascendental importancia.

Comenzaremos estudiando estas últimas y las dividiremos en leyes tendentes a la igualdad, a la libertad y a la propiedad privada.

De las primeras, las más importantes son: el decreto de 5 de octubre

de 1812, en el que se manifiesta el deseo abstracto de igualdad entre españoles metropolitanos y ultramarinos. Este deseo se había concentrado en el decreto de 18 de agosto de 1811, en el que se abre la entrada a los colegios militares, como cadetes, a todos los españoles eximiéndoles de la prueba de nobleza, y en el de 6 de agosto del mismo año, por el que se suprime el vasallaje, eliminando los señoríos jurisdiccionales.

El deseo de libertad se manifiesta políticamente en el decreto de 10 de noviembre de 1810, por el que se establece la de imprenta, excepto para los escritos en materia de religión, a los que imponía "la previa censura de los ordinarios eclesiásticos, según lo dispuesto en el Concilio de Trento". Socialmente, la libertad se manifiesta demagógicamente con la abolición de los gremios.

A caballo de libertad e igualdad económica, el decreto de 18 de septiembre de 1813, por el que se reducen todas las contribuciones a una directa, se eliminan las aduanas y se establece la igualdad mercantil.

Las ideas de propiedad individual hacen su aparición con las normas desamortizadoras (que estudiaremos más adelante), el decreto de 1 de enero de 1813 por el que se acuerda la venta de baldíos y aquel por el que se ordena la venta de edificios de la Corona (22 de marzo de 1812).

Pasamos al análisis del texto constitucional. Se compone éste de un discurso preliminar y 384 artículos divididos en 10 títulos. La comisión redactora estuvo presidida por el sacerdote liberal don Diego Muñoz Torrero y trece miembros más, siete de los cuales eran realistas, cinco liberales y uno independiente. De los catorce, cinco eran clérigos, de ellos tres liberales (Muñoz Torrero, Espiga y Oliveros) y dos realistas (Cañero y Rodríguez de la Bárcena). Se presentaron cincuenta y seis enmiendas y su discusión duró dieciséis meses. Las ideas fundamentales son las de: soberanía nacional, división de poderes, unicameralismo, representación nacional y confesionalidad católica.

No contiene la Constitución una declaración de derechos en regla, lo que no quiere decir que, a lo largo del texto, no se establezca una protección de la libertad civil, la propiedad, la seguridad jurídica, el domicilio, etcétera. Lo que sucedió es que los constituyentes, pese a caer en sus redes ideológicas, querían huir de todo francesismo y su patriotismo innegable confundió afrancesamiento con declaración formal de derechos.

Aunque extramuros de la Constitución se planteara el problema religioso, ésta se manifiesta tajantemente católica, no sólo en el artículo 12, en el que se declara que la religión católica "es y será perpetuamente la de la nación española", obligando a la nación a protegerla "por leyes justas y sabias" y "prohibiendo el ejercicio de cualquier otra", sino tam-

bién ordenando iniciar con misa solemne las distintas reuniones electorales, estableciendo el juramento de su defensa a los diputados (artículo 117) obligando al rey a jurarla (artículo 173) a la Regencia (artículo 196) manteniendo el fuero eclesiástico (artículo 249) y ordenando la enseñanza del catecismo en las escuelas de primeras letras (artículo 366).

La abolición del Santo Oficio por decreto de 22 de febrero de 1813 y la libertad de imprenta, provocaron, sin embargo, la lucha religiosa. Menéndez Pelayo da extensa relación de ello en el capítulo II del libro VII de su "Historia de los heterodoxos españoles", al que titula "La heterodoxia de las Cortes de Cádiz" y donde relata minuciosamente, entre otras, la historia del diccionario crítico burlesco de don Bartolomé José Gallardo, bibliotecario de las Cortes, en el que hizo burla de la confesión, la eucaristía y la gracia, no teniendo sino un muy leve castigo de la Cámara.

Es el de soberanía concepto fundamental, no sólo para la comprensión de la Constitución, sino para el conocimiento de las luchas políticas del siglo.

La teoría tradicional española decía que la soberanía viene de Dios a la comunidad y ésta la entrega al detentador del poder. Una vez otorgada, ¿qué sucede? He aquí el punto clave de la controversia. Para Jovellanos y el grupo de diputados que siguen su orientación, una vez entregada la soberanía, ésta permanecía en la monarquía. Sin embargo, la comisión mantuvo la tesis de que la soberanía permanecía en la comunidad y el monarca sólo ostentaba una delegación de su ejercicio. Consecuentes con ella afirmaron en el preámbulo y en el artículo tercero del proyecto que "la soberanía reside esencialmente en la nación y por lo mismo pertenece a ésta, exclusivamente, el derecho de establecer sus leyes fundamentales y de adoptar la forma de Gobierno que más le convenga". El último párrafo fue suprimido tras la discusión en Cortes, pero el resto consagra constitucionalmente la soberanía nacional, concepto que, en opinión de Jovellanos era una "herejía política".

Aunque, tradicionalmente, la ciencia política atribuye a John Locke la teoría de la división de poderes, ni es él su primer formulador ni en su obra están claros sus perfiles. La teoría es tan antigua como la de la forma mixta de Gobierno, y en Locke, si bien está clara la idea de que el legislativo y el ejecutivo no se encuentren en las mismas manos, también está la de que el poder legislativo es supremo en el Gobierno, lógico reflejo de la lucha del rey con el Parlamento inglés. Por otra parte, Locke utiliza al legislativo para moderar la soberanía popular, porque entiende que mientras el Gobierno sea fiel a sus obligaciones, el pueblo no puede reivindicar el poder constituyente. Sin embargo Rousseau piensa que

el pueblo, mandante, podía siempre revocar a su mandatario, Gobierno. Aunque en Montesquieu tampoco es absoluta la división de poderes, pues se entrecruzan en el ejercicio, en el que al legislativo también se le otorga una posición preeminente, fue con él con quien surgió el mito del concepto "división de poderes". Concepto que hay que conjugar con el de la soberanía nacional para entender las posiciones claves de la historia política española. Para unos, progresistas, la soberanía radicará siempre en la nación y el poder se dividirá sólo para el ejercicio. Para otros, moderados, la soberanía se dividirá entre rey y Cortes en la raíz y en el ejercicio. Posición esta última que, cifrada en Jovellanos y los moderados doctrinarios del siglo, podemos remontar conceptualmente a Locke, del mismo modo que la tesis progresista de la soberanía y el ejercicio del poder es de estirpe roussoniana.

Las cortes gaditanas siguieron la tesis progresista y a su imagen las Constituciones del 37, 69 y la no promulgada de 1856.

Un concepto adquiere carta de naturaleza en la Constitución: el de nación con base en un sistema de mandato nuevo, el representativo, frente al mandato imperativo medieval y un sistema, el de una sola Cámara, que chocaba con la tradición estamental española y las pretensiones del grupo moderado que pretendía adaptar a España el sistema inglés.

Con aquel mandato y este sistema España (que pudo en la ocasión gaditana incorporar toda la voluntad reformista que se expresa, por ejemplo, en Feijoo y el despotismo ilustrado, a la vieja tradición española), se convirtió en una suma de individuos. Por eso, cuando tanto se discute sobre el carácter tradicional o revolucionario de los constituyentes, yo pienso que en muchos existiría voluntad de restauración tradicional, pero este deseo se vio dificultado: primero, por lo impreciso de la tradición restaurables; segundo, por la ignorancia histórica de muchos diputados; tercero, por la fuerte presión de las ideas francesas, que si eran rechazadas como francesas penetraban consciente o inconscientemente como ideas; cuarto, por la falta de serenidad para adecuar tradición con reforma en la concreta circunstancia de 1812. Por todo ello, pese a las invocaciones al Santo Espíritu, el carácter confesional, y a los discursos buscando el cobijo medieval a las reformas resultó un texto de amalgama para Sánchez Agesta, mestizo en opinión de Diego Sevilla y a mi entender expresión de la anarquía mental hispana. España era una criatura confusa y convulsa. Confusa en la apreciación de su pasado y el trazado de su futuro. Convulsa, por ello, en la aventura de su presente. Faltó serenidad que es, con la inteligencia, condición fundamental de la conciencia histórica.

III. EL ESTATUTO REAL

A la muerte de Fernando VII, en 1883, le sucede su hija Isabel, niña de tres años, bajo la regencia de su madre María Cristina, a la que asistía un Consejo llamado de Gobierno.

Confirma la regencia en la primera Secretaría de Estado a Cea Bermúdez, quien con Javier de Burgos va a dar la tónica de los primeros años de regencia.

Era Cea Bermúdez enemigo de las posiciones extremas. La mayor parte de los tratadistas lo consideran un déspota ilustrado, pero yo creo que más que en la línea del despotismo ilustrado se encuentra en la del absolutismo reformista, que no es lo mismo, aunque éste bebiera en las fuentes de aquél.

Javier de Burgos estaba excepcionalmente dotado para la administración, pero era políticamente incapaz, tal vez por su afrancesamiento, para comprender la coyuntura española.

Era ésta la de los extremismo y en estas circunstancias sólo cabe la superación de las tendencias con energía y sensibilidad, nunca su amalgama.

La incapacidad política de Cea provocó la desconfianza, la repulsa general, y con ella, siempre por el camino de la intriga, su caída, dada a conocer, por cierto, según nos cuenta el marqués de Villaurrutia en "La reina gobernadora", con una frivolidad de la que sólo somos capaces los latinos en momentos tan trascendentales para la vida política: se celebraba un baile de máscaras en el salón de Villahermosa; "de repente presentaron en él tres jóvenes que eran Espronceda, Miguel de los Santos Alvarez y Ventura de la Vega, con dominós negros y cosida en la espalda una enorme letra de tela blanca: uno, la C; otro, la E, y el tercero, la A. Paseáronse de un extremo a otro del salón cogidos del brazo, pero cambiando de puesto en cada vuelta, de manera que una vez formaban la palabra CEA y otras la palabra CAE".

Sustituye a Cea don Francisco Martínez de la Rosa. Su historia, como su obra literaria, era romántica: liberal doceañista, confinado en Vélez de la Gomera, presidente del Consejo de 1822, desterrado luego y vuelto a España en 1830. Sus aislamientos le hicieron estudiar historia y colocarse en la línea del moderantismo político del que fue expresión su obra cumbre: "El Estatuto real de 1834".

Javier de Burgos logró salvar la crisis y colaboró con Martínez de la Rosa en la redacción del texto político. La idea fundamental de Martínez de la Rosa fue “unir las opiniones de los españoles” y para ello buscó en la tradición la constitución histórica de España en la que realistas y progresistas concordaran. Encontró el sistema de dos brazos del Estado, que por espacio de tres siglos había estado ausente del Poder, expresaba la tradición española. Con ello se acerca al sistema bicameral inglés.

En su consecuencia, invocando las Leyes de Partida y la Nueva Recopilación, establece la composición de las Cortes en dos estamentos: el de Próceres y el de Procuradores. En el primero tendrían asiento: arzobispos, obispos, grandes de España, títulos de Castilla, los ilustres por sus servicios en las varias carreras, propietarios territoriales o dueños de fábricas, e intelectuales. En el segundo podrían sentarse todos los españoles mayores de treinta años arraigados por nacimiento, residencia o renta en la provincia por la que fueran elegidos y no incursos en incapacidades legales. La nota más destacada de los requisitos exigidos para el ascenso a los estamentos fue la de la riqueza. Así, era necesario: en el estamento de Próceres doscientos mil reales de renta anual a los grandes de España, ochenta mil a los títulos de Castilla, sesenta mil a los propietarios territoriales y a los intelectuales (los que hubieren adquirido gran renombre y celebridad en la enseñanza pública o cultivando las Ciencias y las Letras). Sólo estaban dispensados del requisito patrimonial los arzobispos, obispos y, ¡dato interesante!, los elevados en los servicios por las varias carreras. Se percibe aquí la mano de Burgos, que quiere consagrar políticamente a la burocracia, exigiéndole menos que a la misma intelectualidad. A los miembros del estamento de procuradores se les pide una renta propia anual de doce mil reales. ¿Por qué esta exigencia? Porque se partía de la ecuación riqueza-inteligencia-interés nacional, llegándose a afirmar que “aun en las Repúblicas antiguas los que ningunos bienes poseían no ejercían derechos políticos ni puede nación ninguna confiarlos a quien no tenga vínculos que la enlacen con la misma nación”.

Se patrimonializa, pues, el concepto de nación.

Analicemos la mecánica estamental: la convocatoria, suspensión y disolución de los estamentos correspondía al rey. Del mismo modo a él se atribuye la iniciativa legal. Las Cortes, dice el artículo 31, no podrán deliberar sobre ningún asunto que no se haya sometido expresamente a su examen en virtud de un decreto real. Asimismo es el monarca quien nombra al presidente y vicepresidente del estamento de Próceres y quien designa, de entre cinco propuestos, al de procuradores.

¿Qué facultades quedaban a la autonomía estamental? En primer lugar el viejo derecho de elevar peticiones al rey, reconocido en el art. 32.

Asimismo se exige su concurso para aprobar presupuestos y leyes. Se establece, en armonía con el antiguo derecho español, los supuestos de necesaria convocación y, en su consecuencia, el artículo 27, invocando las Partidas; exige que el juramento del sucesor se haga ante las Cortes Generales. Igualmente se convocan, artículo 27, cuando el heredero sea menor de edad y para que los guardadores del menor, artículo 28, juren lealtad de custodia y no violación de leyes. El artículo 30, invocando la Nueva Recopilación, exige la convocatoria cuando ocurra un negocio arduo, confiando la importancia del negocio al juicio del rey. También se establece en el artículo 44 que “si hubieren sido disueltas las Cortes, habrán de reunirse otras antes del término de un año”.

Todo esto nos plantea el problema de la naturaleza del Estatuto. ¿Qué era este documento? Algunos quieren ver en él una carta otorgada al modo de la francesa de 1814. Posada afirma que “ni aun definido como carta otorgada alcanza la significación constitucional que cabe atribuir a la carta francesa típica de 1814”; es el Estatuto, desde el punto de vista de la categoría de norma, un “decreto real de rey absoluto que convoca unas Cortes por él organizadas”. Coincide Sánchez Agesta en opinar que no fue el Estatuto una carta otorgada, ni aun una Constitución, pero difiere de Posada en el diagnóstico de su naturaleza al entender que él fue un acto de revalidación de las Cortes como derecho histórico de influencia jovellanista en la instauración de la segunda Cámara.

Pretendió el Estatuto contentar a todos y no satisfizo a nadie. Los liberales veían en él un acto de absolutismo real; los no liberales, un instrumento de disolución. Así, entre los primeros, cuando Larra en su “Día de difuntos” ve Madrid hecho un cementerio, hace especial mención del Estatuto y dice:

*”Aquí yace el Estatuto.
Vivió y murió en un minuto”.*

Y añade: “Debió ser raquítico, según lo poco que vivió”. Y como los procuradores se reunían en la antigua casa de clérigos menores sobre la que después se edificó el Congreso de Diputados y los Próceres en el Retiro, dice: “El sabio en su retiro y el villano en su rincón”, última ironía liberal, ya en 1836, de aquel primer intento moderado.

De la segunda posición son testimonio la frase de Menéndez Pelayo: “Las Cortes de 1834, llamadas vulgarmente del Estatuto, decretaron por unanimidad la abolición del voto de Santiago, legitimaron las compras y ventas de bienes nacionales hechas desde 1820 a 1823, y añade otra serie de actos que pugnaban con la tradición española para concluir con la frase pronunciada en su seno por un señor Ochoa. “Señores —dijo—, di-

cen que se traiga una bula del Papa. Yo no me opondré a que se solicite una bula de Su Santidad; pero si la corte de Roma no quiere dar esa bula, entonces la daré yo". Y afirma el ilustre santanderino: "¡Monumental canonista!"

Sin embargo, los estamentos sirvieron para que se perfilaran los dos grandes grupos políticos del siglo: moderados y progresistas. Su reglamento consagró el refrendo ministerial, y usando el derecho de petición, la Prensa y la tribuna pública lograron, por la vía de los hechos, el veto del Gobierno.

Buscaban los redactores la resurrección de las Cortes tradicionales y con ello la restauración de la espontaneidad histórica. Con un ejecutivo fuerte ello se hubiera tal vez logrado, pero a los pocos meses de su aprobación, el 17 de julio, se produce la matanza de jesuitas, mercedarios y franciscanos en los conventos madrileños sin castigo apenas por parte del Poder. Y la debilidad llegó a su cenit cuando los sargentos de la guardia real proclamaron en La Granja la Constitución del 12.

Lo espontáneo no se inventa, surge o se le ayuda a surgir y no es, precisamente, el de la algarada parlamentaria, el motín callejero y el pronunciamiento militar, el medio que exige su delicado cultivo.

IV. LA CONSTITUCION DE 1837

Don Francisco Martínez de la Rosa es sustituido por el conde de Toreno. El 15-9-34 llega al Poder Mendizábal, que sigue una clara política de ampliación del grupo isabelino a costa de los bienes desamortizados. A Mendizábal sustituye Isturiz; éste prepara una Constitución, pero sus propósitos son truncados por el motín de La Granja. María Cristina jura el texto gaditano. Al día siguiente (13 de agosto) la Gobernadora nombra presidente a José María Calatrava. Era éste extremeño, antiguo doceañista, decididamente exaltado, y en esa línea movilizó la Milicia, dictó la Ley de Sospechosos y colocó al frente de las funciones públicas, locales y provinciales, a los progresistas.

El 24 de octubre de 1836 se reúnen las Cortes. En aquella ocasión María Cristina dijo: "Es preciso que dictéis, para asombro de Europa, una ley fundamental en que la potestad legislativa delibere y resuelva sin precipitación y sin pasiones, en que el Gobierno tenga para su acción todo el desahogo y la fuerza que necesita, sin dar nunca recelos de que oprima y en que la administración de Justicia, apoyada en una independencia absoluta, no dé inquietudes a la inocencia ni impunidad a los delitos" (tomado de Diego Sevilla: "Historia Constitucional de España, tomo I, pág. 88, 1.^a edición. Valencia, 1966).

El día 31 se nombró una Comisión integrada por Argüelles, Ferrer, Olózaga, González y Sancho, que el 17 de diciembre presentaría las cuatro bases sobre las que se apoyaría la Constitución. Las Cortes redactan un texto mucho más breve que el del 12, compuesto de un preámbulo, setenta y siete artículos divididos en trece títulos y dos títulos adicionales, que fue promulgada el 18 de junio de 1837. Ese mismo día acude María Cristina a las Cortes para jurarlo afirmando que la reforma establecía el acuerdo entre la Nación y el Trono y que de este modo ningún pretexto quedaba a la desunión. Posada, al enjuiciarlo, dice que a partir de él "las acciones y reacciones políticas tendrán como supuesto una Constitución", pero a mi entender, tanto la Gobernadora como el ilustre profesor pecan de optimismo. La primera, porque para que exista acuerdo es necesaria la voluntad de concordia, y, ¿la tenían los grupos en presencia?; la historia subsiguiente nos diría que no. El profesor, porque la Constitución, para ser un supuesto, precisaba neutralidad ideológica, y ésta no

se da en el texto del 37, pues como a propósito de su flexibilidad afirma Sánchez Agesta, allí “donde mediaba un interés político definido no teme incurrir en la casuística y aun en el detalle” y este interés, pese a las afirmaciones de la reina Gobernadora, fue el progresista.

Pero, por ello, para mejor comprender la Constitución, voy a exponer qué es lo que hay de moderado, qué de progresista y qué de común e históricamente de válido en ella.

a) MODERANTISMO.—La organización de las Cámaras obedece al esquema moderado: un Congreso de diputados elegido por “el método directo”, en circunscripciones provinciales a razón de un diputado a lo menos por cada 50.000 almas, sin exigencia de arraigo y por un período de tres años, y posibilidad de reelección (artículos 21 al 25) y un Senado, sin carácter nobiliario (con la sola excepción de los hijos del rey y del heredero inmediato de la Corona), compuesto por un número de senadores igual a los tres quintos de los diputados, nombrados por el rey de entre los elegidos en lista triple por los mismos electores que en cada provincia nombran a los diputados a Cortes. Senado renovable cada tres años por terceras partes (artículos 14 al 20); a diferencia del Congreso de diputados, esta Cámara no era de disolución.

La elección, aunque directa (con lo que se variaba el sistema de compromisarios de partido, parroquia y provincia de la Constitución del 12) no era universal, pues estaba limitada por la capacidad económica. Es el sufragio censatario que iba consagrando la soberanía de la burguesía.

Otra nota típica del moderantismo era la disminución, en relación con el texto del 12, de las restricciones a la autoridad real que, si en el Art. 72 de éste eran doce, en el 48 de la del 37 tan sólo son seis. Además, no se utiliza la fórmula de “restricciones al Poder real”, sino la más a tono con el espíritu moderado de “el rey necesita estar autorizado por una ley especial para...”

Pero es en la relación del rey con las Cortes donde más patente está el ideal moderado. En la Constitución de Cádiz la función legislativa corresponde a las Cortes (el rey tan sólo sanciona y promulga); en la que estudiamos la función de hacer leyes es compartida, y así el Art. 12 establecerá que la potestad de hacer las leyes reside en las cortes CON el rey”. A éste corresponde la convocatoria, suspensión y disolución del Congreso de diputados (no la disolución del Senado). Del mismo modo comparte con los cuerpos colegisladores, la iniciativa legislativa, a diferencia del texto gaditano y a su semejanza, la promulgación y la sanción con la variante de que en aquél la sanción entrañaba un veto devolutivo (Art. 144, C. 12) y en éste absoluto.

b) EL PROGRESISMO.—Hace acto de presencia el ideal avanzado en el concepto de soberanía mitigado en la forma en relación con la Constitución doceañista, pues en el Art. 3.º de aquélla se afirmaba rotundamente, mientras que en ésta se presenta incidentalmente en el preámbulo (siendo voluntad de la Nación revisar en uso de su soberanía), los Derechos no se encuentran diseminados a lo largo del texto, sino ordenada y concretamente (otra característica del texto: su concreción) expuestos en los artículos que van del 2 al 12. Es precisamente el Art 2.º en el que se consagra la libertad de expresión sin previa censura y se confía a los jurados la calificación de los delitos de imprenta (sistema que en el Art. adicional 1.º se preveía extender a todos los delitos) donde el progresismo tiene una de sus mayores armas, pues tal sistema, como después demostró la práctica, abría la puerta a la demagogia libelista.

El procedimiento electivo de Diputaciones y Ayuntamientos (Art. 69 y 70), la Milicia nacional (Art. 77), la elección directa, a la que ya hemos aludido, y el regalismo del Art. 11 (en cuya discusión el clérigo García Blanco, según nos cuenta su discípulo Menéndez Pelayo, llegó a decir “los clérigos somos empleados del Estado”) integran el conjunto de principios progresistas presentes en el texto del 37.

c) CONCEPTOS COMUNES.—Por encima de las tendencias ideológicas quedan: a) la unidad religiosa inteligentemente defendida por Olózaga, aunque Menéndez Pelayo se queja de que en el texto del 37 está sancionada “en términos menos expresos” que en el del 12, pese a ser éste más abstracto e ideológico; b) la responsabilidad (Art. 44), el refrendo ministerial (Art. 61), la práctica parlamentaria de la confianza de la Cámara al Gobierno y la compatibilidad de la función ministerial con la senatorial y de diputado hacen en algún modo cierta las expresiones de Posada de que en este texto “se acentúa el carácter constitucional del proceso político”.

Pero el acento era muy débil. Bajo estos modos y formas quedaba la vida española sujeta a acciones y reacciones sociales que la Constitución y sus redactores no solamente no supieron ajustar sino que posibilitaron desde él a través del jurado, los Municipios, la Milicia y el rígido tratamiento del Senado.

V. LA CONSTITUCION DE 1845

De nuevo los pronunciamientos. El Ejército en Pozuelo y Aravaca se subleva (1837) contra Calatrava; cae éste. Espartero rehusa el Poder. La Gobernadora lo entrega a don Eusebio Bardají y Azara; a éste suceden Ofalia, el duque de Frías y Pérez de Castro. Tras el abrazo de Vergara reaparece el progresismo con Espartero en el Poder. El deseo de imponer una corregencia a María Cristina y la rebelión de la milicia tras la ley de Ayuntamientos aprobada por las Cortes, en la que se vinculaba su designación a la Corona, provocaron la abdicación de la regente, que marcha a Marsella y París. Las Cortes el 8 de mayo de 1841 sometieron a votación la regencia; Espartero obtuvo 179 votos; 103 Argüelles; 5 la reina Cristina; uno el conde de Almodóvar y uno don Tomás García Vicente. Dos meses más tarde eligen tutor a don Agustín Argüelles. La reina desde París protesta por considerar este acto contrario al testamento de Fernando VII. Entre la reina y el general se entabla una lucha, en la que Espartero manifiesta su firmeza, pero no estaba ésta al tono de su capacidad política, convirtiendo su mandato, como dice algún pensador español, en un cesarismo injustificado e irrespetuoso, tanto con la legalidad constitucional como con las prácticas parlamentarias. No pudo Espartero dominar una conspiración alentada por la Prensa y encabezada por generales moderados y progresistas, y tras dirigirse al país con una proclama salió por el Puerto de Santa María rumbo a Lisboa el 12 de agosto de 1843. En el Poder don Joaquín María López, que adelanta la mayoría de edad de la reina Isabel para evitar las discusiones regenciales, tras ello lo cede al progresista Olózaga. A éste sucede González Bravo, pero la reina madre, sabedora de la campaña difamatoria de éste contra ella en el periódico "El Guirigay", le hace caer. El 2 de mayo de 1844 llega al Poder el general Narváez, cabeza de la rebelión contra Espartero, inspirador del adelantamiento de la regencia y protagonista principal de la llamada "década moderada", uno de cuyos frutos fue la Constitución de 1845, que pasamos a considerar.

El 18 de octubre de 1844 presenta el Gobierno un proyecto de reforma de la Constitución de 1837. En enero de 1845 se concluye la discusión del texto, que se promulga el 23 de mayo de dicho año. En síntesis, el texto (compuesto de 80 artículos, divididos en trece títulos y un artículo adi-

cional que remite el Gobierno de las provincias de ultramar a leyes especiales) constituye la negación de la soberanía nacional y el poder constituyente del pueblo y la afirmación de una constitución histórica basada en el rey y las Cortes, todo ello expresado en el preámbulo que afirma: "Sabed que siendo nuestra voluntad y la de las Cortes del Reino regularizar y poner en consonancia con las necesidades actuales del Estado los antiguos fueros y libertades de estos reinos y la intervención que sus Cortes han tenido en todos tiempos en los negocios graves de la monarquía, modificando al efecto la Constitución promulgada en 18 de junio de 1827, hemos venido en unión y acuerdo con las Cortes actualmente reunidas en decretar y sancionar la siguiente Constitución".

Obedece desde su preámbulo a su última letra al patrón moderado. El texto que hemos transcrito disuena del preámbulo de la Constitución de 1837, tanto como del artículo 3 de la del 12. Consonante con su tendencia establece la primacía del ejecutivo. Así, el artículo 46 reduce las restricciones del rey, el 45 amplía sus facultades, el 47 sustrae el matrimonio del rey a la aprobación de las Cortes, a las que sólo se somete el conocimiento de la decisión y la aprobación de las estipulaciones y contratos matrimoniales.

En sus relaciones con el legislativo es donde más claramente se percibe la primacía del ejecutivo: el Senado, frente al sistema de cooptación de la Constitución de 1837, y a su limitación será en esta de nombramiento real y número ilimitado. Su patrón no será el nobiliario, pero tampoco el de la aristocracia de la inteligencia, sino el de mezcla de alta clase media, clero y títulos de Castilla.

En cuanto al Congreso, se establece el sistema de distritos, a diferencia del provincial del 37, un diputado por cada cincuenta mil almas. Se suprime la reunión obligatoria del primero de diciembre que establecía el artículo 27 de la Constitución del 37, quedando, como convocatoria perceptiva, la de los supuestos de vacación de la Corona o imposibilidad de gobernar del rey. La convocatoria, suspensión, cierre de las cesiones y disolución corresponden al rey. Si a esto añadimos la supresión de los jurados, la milicia, la dependencia jerárquica de los alcaldes (ley 8-1-45) y el dominio por parte del ejecutivo del sufragio para los diputados, está claro que nos hallamos no ante una Constitución, sino ante el programa del partido moderado.

Un último problema: la unidad religiosa. Frente al superdogmatismo del artículo 12 de la Constitución gaditana y el sociologismo del 11 de la del 37, este programa moderado afirma, sencillamente, que la religión de la nación española es la católica, apostólica romana. Claridad de fórmula que sobrevivirá en nuestra historia política.

En la calle seguía la tensión. El alma política española no encontraba la generosidad política de la flexión en los grupos, la capacidad civil en los políticos y el espíritu de sacrificio en los generales.

VI. LAS CLASES MEDIAS

Cuando en 1855 Ríos Rosas en el Congreso de diputados afirma: “La clase media que está gobernando hace cuarenta años la Nación ha perdido el Nuevo Mundo, ha comprometido la sociedad y no ha sabido todavía constituir un gobierno”, está haciendo un buen dictamen de la primera mitad de nuestro siglo constitucional. Pero, a mi entender, la clave del compromiso en que se encontraba la sociedad radica en que la clase media española no es un producto social natural, sino artificioso.

Las clases medias son una consecuencia de la revolución liberal, de cuyos ideales positivos se nutren y surgen naturalmente con un enraizamiento a la tierra por la propiedad, a la industria y al comercio por la libertad económica y a las artes y las ciencias por un romántico concepto de progreso que el orden económico facilita. Sin embargo todo esto en España fue artificial, porque:

- a) la clase media agraria surge por un divorcio entre propietarios y cultivadores de la tierra como consecuencia de la pseudodesamortización.
- b) la alta burguesía industrial y comercial es el producto del proteccionismo, no de la libertad económica.
- c) el pequeño burgués se define por la indecisión y no por la voluntad positiva de mantener unos ideales que no tiene.

A. *La clase media agraria.*—En 1836 se desvinculan los patrimonios nobiliarios y se sacan a subasta los bienes de propios, realengos y eclesiásticos. La ley decía que la transferencia de propiedad había de realizarse en beneficio de los labradores, pero la realidad fue muy otra ya que los adquirentes no fueron otros que los económicamente fuertes con lo que, lo único que se logra, en frase del Duque de Rivas es “que se enriquezcan una docena de especuladores que viven de la miseria pública..., que los comisionados de amortización hayan fundado en poco tiempo fortunas colosales que contrastan con la miseria de las provincias” (Menéndez Pelayo. H. H. E. Tomo II, BAC, pág. 379). Se pasa, como hemos citado en el cap. 3.º, del feudalismo al latifundismo constituyendo una alta burguesía agraria pugnante a la larga con el cultivador directo. No se incrementen los fondos del Tesoro porque las ventas se realizaron muy por bajo del valor de los bienes, los títulos de Deuda se perdieron en los trámites burocráticos y, además, al realizarse a lo largo del siglo sin tino, se

sacrificaron hasta los reductos de la propiedad comunal agraria española, de lo que se lamenta Joaquín Costa cuando dice que los organismos corporativos del antiguo régimen fueron “sacrificados en mal hora, sin discernir los inocentes y provechosos de los perjudiciales, en el hervor de una reacción tan honrada como ciega”. (El Colectivismo agrario en España, Parte 2.^a, capítulo 11, párrafo 51.)

Se abre un abismo entre propiedad y cultivo, se proletariza el campo y se impide que el patriota de la independencia se enraice en la tierra que ha defendido y que se le ha prometido haciendo de él un resentido social, un vagabundo y, a la larga, un bandolero. Cuando pudo ser la base social de la clase media agraria.

B. *La burguesía industrial y comercial.*—Los factores de un proceso de industrialización, según Tamames, son: espíritu de empresa, técnica, capital real, capital financiero y nivel de demanda. Con pocas excepciones (Bonaplata, Salamanca, etc.) el genio español casi nunca se manifestó en empresas económicas. Del estado de nuestra técnica nos habla muy alto el elevado índice del analfabetismo del siglo XIX. La existencia de capital real (recursos productivos) sin la concurrencia de los otros factores, es ineficaz. La carencia de capital financiero, por una parte, la inmovilización del existente, por otra, unido al corte del oro americano y a los dispendios de las guerras civiles y coloniales, dan el tono de este importante factor. El bajo índice demográfico y el lamentable nivel de renta harían insuficiente la demanda.

La industrialización tenía dos vías: revolución económica o capitalización extranjera. La primera exigía desamortización y libertad industrial y comercial. Infecunda la desamortización y lenta y contradictoria la liberalización, hubo que acudir a la segunda si no se quería hacer de la industria una aporía. El capital extranjero vertido fundamentalmente en las industrias extractivas no promovió, como no promueve en ningún país subdesarrollado, la elevación del nivel económico, sino el enriquecimiento del país inversor.

La ausencia de una revolución que liberalizara la industria y el comercio, eliminara ciertos privilegios gremiales, movilizara el capital y desamortizara correctamente, nos obligaron, por una parte, como hemos visto, a entregarnos al capital extranjero y por otra a seguir la vía del proteccionismo.

Proteccionismo y librecambismo no son otra cosa que medidas económicas. Inglaterra siguió la segunda, Norteamérica y Alemania, que llegan tarde a la revolución liberal, la primera. Pero en España el proteccionismo y el librecambismo fueron, como hemos dicho en otra parte, “dardos perdedores de las luchas políticas”. Inicialmente el proteccionismo es una me-

didada que, al aislar por el arancel y las restricciones cuantitativas de importación, a la industria nacional, posibilita su desarrollo pero, como con gran acierto dice Sanz García, “el arancel es como una inyección de morfina, que únicamente se le debe suministrar al enfermo para que venza la crisis de una dolencia, lo malo es cuando el paciente adquiere el hábito y queda como enfermo crónico y morfinómano encima”. (En torno a dos siglos de industrialización española. Arbor, septiembre-octubre 1961, página 27). Y este fue el grave mal de nuestra industria que, aliada con el poder político, desde Fernando VII y López Ballesteros acudió siempre a la morfina de la protección provocando, por otra parte, el monopolio.

Los industriales y comerciantes beneficiados por la intermediación del capital extranjero, de una parte y por el proteccionismo de otra, se alzan como alta burguesía que perfilará nuestro siglo liberal y expresará el fracaso de una política económica cuyas secuelas aún vivimos

C. *El pequeño burgués*.—El abismo abierto entre el terrateniente agrícola y el cultivador se repite en la industria y los negocios entre el alto burgués y el pueblo. Si las medidas racionalizadoras de Carlos III no se hubieran interrumpido, si al luchador de la Independencia y de ambos bandos de las guerras civiles se les hubiera elevado a la categoría de propietarios, si el proteccionismo y el librecambismo se hubieran conjugado con el capital extranjero contemplando el bien común y no los intereses particulares de grupos económicos alto burgueses, se hubiera producido una flúida corriente económica obediente a módulos racionales que en su circulación hubiera creado un grupo medio con unos saludables ideales de progreso y, tal vez, se hubiera iniciado la vertebración social española. Pero al no ser así, entre la alta burguesía y el pueblo aparecen los pequeños propietarios agrarios, industriales y comerciales, los funcionarios, los intelectuales, los periodistas, los militares, que unas veces nutren las filas del moderantismo y otras se pasan a la subversión porque al no sentir sólida y racional la tierra que pisan buscan ya la paz hogareña que les brinda la burguesía desde el poder, ya la subversión a la que las injusticias del irracional sistema conducen. Algún escritor español actual ha dicho que es un tópico la afirmación de que en España no hay clase media y tiene razón. Pero no es menos cierto que al no darse los supuestos vertebradores de la sociedad burguesa, los grupos sociales surgieron artificiosamente. Por eso cuando en la euforia mesocrática de las Cortes del 45 Esteban Calderón Collantes afirma “democracia asquerosa donde reside la estupidez. La pobreza, señores, es signo de estupidez”, está cometiendo una terrible injusticia porque en su ánimo y en el de su grupo, se identifica riqueza con laboriosidad y talento y democracia con vagancia e imbecilidad. Y, aparte otras muy dignas consideraciones mo-

rales sobre la excelsitud de la pobreza, la dificultad de acceso a la propiedad por parte de la desconyuntada sociedad española en un sistema económico ilógico, conducen sus expresiones al reino de lo nefando y lo injusto.

He pretendido con estas notas introducir un orden de razón en la apreciación del momento original de las clases medias, para poner ante los ojos del lector la precaución constante de acudir a las causas de la estructura social para entender los fenómenos políticos, y no perderse en la abstracción ideológica que fue uno de los males de nuestro siglo pasado.

VII. ALTERNATIVAS DE LA CONSTITUCION DEL 45

**(Reforma de Bravo Murillo.--Constitución del 56.--Acta Adicional.--
Reforma del 57.--Restablecimiento del 64)**

Desde 1844 a la revolución de 1854, se extiende la llamada década moderada. Una figura, Naváez, define el período presidiendo el Gobierno durante más de cinco años a lo largo de las distintas peripecias de la década.

El 26 de noviembre de 1850, el Congreso aprueba su política por 212 votos contra 14; sin embargo, el 10 de enero del 51 se ve obligado a dimitir. ¿Por qué? Diego Sevilla dice que “la explicación del suceso está en la retirada de Bravo Murillo por discrepancias económicas y en el discurso agresivo de Donoso el 30 de diciembre”. Este discurso fue pronunciado al solicitar el Gobierno autorización para cobrar contribuciones antes de haberse fijado los presupuestos. En él, Donoso dijo: “Pues bien; al dar yo mi voto negativo a esta autorización, no me opongo a que el Gobierno cobre los impuestos; digo sólo que el Ministerio, el sistema de Ministerio, no tiene mi confianza”. Las razones de su falta de confianza en el Ministerio están el desequilibrio entre los intereses materiales y los intereses morales. El Ministerio, según él, se ha vencido por los intereses materiales y en la sociedad se produce una escisión en la que los beneficiados afirman “todo para los ricos” apareciendo la antítesis de “todo para los pobres” y la situación presenta la característica de “una guerra latente”. Esto es clara expresión, a nuestro entender, del fracaso de las clases medias a que aludíamos en el anterior capítulo. Al día siguiente del discurso el marqués de Valdegamas escribe al director de “L’Univers” remitiéndole el texto y le dice: “El Ministerio, que debiera salvarnos, nos conduce al abismo... De la política de los intereses materiales todavía ha caído más abajo: en la política de los deleites materiales... El Ministerio ha oído las humillantes razones que yo he lanzado contra él, y ningún ministro ha tratado de vindicarlos. Narváez lo ha comprado todo en Europa: correspondencia general, diarios y personajes políticos.

El 10 de enero del 51 llega al poder Bravo Murillo, notable por sus medidas como ministro de Fomento y la iniciación de las obras del canal de Isabel II. A lo largo de su mandato se culmina el Concordato con la

Santa Sede e intenta la reforma de la Constitución del 45. El proyecto, publicado por la "Gaceta" el 2 de diciembre del 52, otorgaba la facultad legislativa al rey en caso de urgencia, y declaraba permanente el presupuesto que se reformaría por ley. Establecía la composición del Senado a base de senadores natos, hereditarios y vitalicios. Los 171 diputados del Congreso serían elegidos por los 150 mayores contribuyentes de cada provincia (con lo que el sufragio se hacía ultra-censatario); se concedían amplias facultades al presidente del Congreso y de hecho se subordinaba el Parlamento al Gobierno constituyendo, como acertadamente califica Sánchez Agesta, la "consagración de la Dictadura del Ejecutivo". Su pretensión fue entregar el poder a la alta burguesía. Pero careciendo el ministro de apoyo en un partido, del Ejército y hasta de la reina, dimitió el 7 de diciembre de 1852, sin haber conseguido la aprobación de su proyecto.

Roncali, Lersundi y el conde de San Luis se suceden en el Poder. Las intrigas de camarilla y los manejos turbios de las finanzas provocan la sublevación de O'Donnell. El clima hostil se refleja en el Manifiesto de Manzanares (7 de julio del 54). Cae Sartorius, le sucede por cuarenta horas Córdova, y a éste el duque de Rivas en el llamado "Ministerio Metrala". Los desórdenes de Madrid (incendio de casas de políticos y de los palacios de María Cristina y Vistahermosa) devolvieron al poder a Espartero quien, con O'Donnell, va a cubrir el llamado bienio progresista (1854-56).

El duque de la Victoria hizo salir de Madrid a María Cristina y convocó Cortes Constituyentes por real decreto de 11 de agosto del 54. Abiertas el 8 de noviembre, al 9 de julio del año siguiente, la Comisión designada presenta un proyecto. El 17 de julio se suspenden las sesiones hasta octubre y en enero del 56 se aprobó el proyecto que no fue promulgado pero que tiene gran interés por expresar el programa progresista: primacía del Congreso sobre el Senado, que vuelve a ser electivo, y de ambos, Congreso y Senado, sobre el Ejecutivo. Se restaura la milicia, el jurado, la elección de alcaldes, el sistema de elección provincial para los diputados y la tolerancia religiosa. Constaba de quince títulos, divididos en 92 artículos, y un artículo transitorio señalando el plazo máximo de 1 de enero de 1885 para la unidad de códigos y fueros. ¡Larga previsión para el artículo transitorio!, pues tras la disolución de las Constituyentes se restablece la Constitución del 45 modificada con un Acta adicional por decreto de 15 de septiembre del 56. El acta es un intento aperturista de la Comisión moderada, pues en ella se remite a los jurados la calificación de los delitos de imprenta (artículo 1.º), se reduce a 140 el número de senadores (artículo 3.º), se establece que las Cortes estarán reunidas a lo menos cuatro meses cada año (artículo 6.º), se aumenta las restricciones

a la autoridad del rey (para conceder indultos y para enajenar el patrimonio de la Corona) y se reducen sus atribuciones en el nombramiento de alcaldes (el rey sólo podía nombrar alcaldes en los pueblos que tuvieran más de cuarenta mil habitantes).

El bienio progresista se distinguió por la pugna Espartero - O'Donnell, hasta tal punto que Romanones dice que "la política se convirtió en una verdadera pelea de gallos de un circo". El 14 de julio del 56 cae Espartero. Le sustituye O'Donnell, que fue el firmante del Acta adicional. Pero el 12 de octubre la reina llama a Narváez, que derogó el Acta y restableció la Constitución moderada por un decreto de 14 de octubre del 56. El 17 de julio del año siguiente se reforman los artículos 14, 15, 16, 17 y 18 relativos a la composición del Senado, y el 28 sobre los reglamentos del Senado y del Congreso, el examen de la calidad de los componentes de las Cámaras que se atribuye a cada uno de los cuerpos legisladores, y la legalidad de las elecciones de diputados atribuidas al Congreso. En los artículos reformados se establecen tres categorías de senadores: hereditarios (artículo 17), vitalicios (artículo 14, párrafos 1.º, 2.º, 3.º y 4.º) y de designación real (artículos 14, párrafo sexto, y 15 y 16 sobre condiciones necesarias).

La reforma fue muy criticada, sobre todo por lo que se refiere a los senadores vitalicios y costó a Narváez mucha discusión y una evidente pérdida de prestigio.

El 15 de octubre del 57, Narváez es sustituido por Armero; a éste sucede Isturiz, y el 30 de junio del 58 vuelve O'Donnell.

Aunque en 1854 se inicia la desustanciación de la monarquía de Isabel, pudo sin embargo, ser O'Donnell y la "Unión Liberal, su grupo, el ancla de salvación. Pese a que alguien opinó que era la "Unión Liberal" un "partido sin doctrina", es lo cierto que su posición media a moderados y progresistas, pudo ser la clave de la concordia de los grupos; sin embargo no lo fue porque se les utilizó por la Corona como salvadores de las situaciones, pero, una vez el orden restablecido, la intriga les deponía, y así se llegará a 1868 en que, muerto O'Donnell, la "Unión Liberal" se unió a los revolucionarios.

Aún va a sufrir otra reforma la Constitución, pues en 1864, siendo presidente del Consejo el ilustre hacendista Alejandro Mon, se deroga la reforma del 57 y se restablece en su integridad la Constitución de 1845.

Cuatro años largos le quedan de vida política al texto y a la Monarquía. Tras ellos, la revolución, que no fue un suceso más, sino la consecuencia lógica de la incongruencia de aquel período político.

VIII. LA CONSTITUCION DEL 69

Del verano del 68 a enero de 1874, la escena política española celebra un trágico carnaval, cuya representación debía de ser conocida por todos los escolares españoles a la hora de hablarles de la superación de los grandes vicios nacionales.

El 30 de septiembre sale la reina con dirección a Pau. Melchor de Almagro San Martín cuenta que “en la mañana del 30 de septiembre”, la familia real se presenta en la estación. Los partidarios de intentar el último esfuerzo examinan la dirección en que está formado el tren. La locomotora mira a Francia. “Señora —exclaman— ¡no vuelva Vuestra Majestad la espalda a su reino. Mande que cambien la máquina cara a Madrid, donde le espera el laurel de la gloria”. Doña Isabel responde: “La gloria para los niños chicos y el laurel para la pepitoria, que yo me marchó a Pau” (Conozco esta anécdota por el último duque de Valencia, pariente próximo de Marfori) (Melchor Almagro San Martín en “La pequeña historia” —50 años de vida española— Afrodísio Aguado, S. A., Madrid, página 12).

Y así sale de España la hija de Fernando VII.

Prim, que sucede a Espartero en el mando del progresismo, es el alma de la revolución. Topete en Cádiz y el duque de la Torre en Alcolea sellan con las armas la muerte de la monarquía de Isabel.

Sánchez Agesta, al enjuiciar el hecho, dice: “En gran parte este destronamiento de Isabel fue provocado por sus propias torpezas como gobernante y por el desorden de su vida privada que minó su prestigio entre los políticos y aún en la misma opinión del hombre de la calle; en parte fue también el fracaso del régimen representativo y de los propios partidos que debían de soportar el Gobierno constitucional. Los pronunciamientos, el falseamiento del sufragio y las camarillas habían viciado los supuestos mismos de la representación; la confianza regia tenía que soportar íntegra las responsabilidades del Gobierno y utilizó frecuentemente este margen de arbitrio para satisfacer sus caprichos o los de consejeros privados de torpe consejo (“Historia del Constitucionalismo español”, Madrid, 1953, página 288).

Y acaba el primer acto de la representación al que podíamos titular “Todos contra los moderados” o “Abajo la corrupción”.

Y comienza el segundo. Se forman Juntas revolucionarias. La de Madrid encomienda a don Francisco Serrano, duque de la Torre, la formación de un Gobierno provisional, hasta la reunión de Cortes constituyentes. Serrano acepta y forma un Gobierno con Prim, Sagasta, Topete, Lorenzana, Figuerola, Zorrilla y Romero Ortiz. Isabel, desde el destierro, publica un manifiesto en el que reafirma sus derechos. El 11 de febrero del 69 se reúnen las Cortes constituyentes que confirman al duque de la Torre en el ejecutivo, y en marzo elaboran un proyecto de Constitución que es aprobado el 1 de junio y promulgado el 6 del mismo mes.

Pese a su corta vigencia, la Constitución tiene un gran interés, pues representa el cenit y el ocaso del liberalismo extremo español. En ella se hace una declaración exhaustiva de derechos (art. 2 al 28); ello no es obstáculo para que el 29 afirme que “la enumeración de los derechos consignados en este título no implican la prohibición de cualquier otro no consignado expresamente”. Estos derechos, a los que los diputados llamaron “naturales” (seguridad jurídica, inviolabilidad del domicilio, correspondencia, etc.) estaban dotados de un carácter ilimitado, ya que el art. 22 decía que “no se establecerá, ni por las leyes ni por la autoridades, disposición alguna preventiva que se refiera al ejercicio de los derechos definidos en este título.

Al modo del art. 3 de la Constitución del 12; el 32, de la que estudiamos, afirma que “la soberanía reside esencialmente en la nación...”, y a su diferencia, mientras en aquélla se afirma que a la nación pertenece exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales, en ésta se hacen emanar de ella todos los poderes. La soberanía se manifiesta por medio del sufragio universal, que sustituye al censatario, y al que se considera un derecho más en el art. 16 que dice: “ningún español que se hallase en pleno goce de sus derechos civiles podrá ser privado del derecho de votar en las elecciones de senadores, diputados a Cortes, diputados provinciales y concejales”. El art. 33 representa una importantísima novedad: hasta ahora en las Constituciones españolas a la monarquía, o se la consideraba elemento de la soberanía que compartía con las Cortes, o, a lo menos, una indiscutible institución que daba forma al Estado español. En este artículo se afirma que “la forma de gobierno de la nación española es la monarquía”, con lo que se subordina la monarquía a la nación y aquélla pasa de ser “forma de Estado” a “forma de Gobierno” y elemento de una democracia coronada o monarquía democrática que la historia del período conducirá a la República. Los arts. 34, 35 y 36 establecen la división de poderes otorgando el legislativo a las Cortes, el ejecutivo al rey y el judicial a los Tribunales.

Las Cortes, dice el art. 38, se componen de dos cuerpos colegisladores:

Senado y Congreso. El Congreso se integra con un diputado, al menos, por cada 40.000 almas, y para ser elegido se requería ser español, mayor de edad y gozar de los derechos civiles. El Senado, ni nobiliario ni popular, se componía de cuatro senadores por provincia, elegidos por un sistema de compromisarios provinciales extraídos de los distintos distritos municipales (un compromisario por cada seis concejales, y si algún distrito no llega a este número elegía, sin embargo, un compromisario). Para ser elegido senador, se requería ser español, tener cuarenta años, gozar de derechos civiles y reunir alguna de las condiciones establecidas en el art. 62 (ser o haber sido presidente del Congreso, ministro, presidente del Consejo de Estado, arzobispo, diputado en tres elecciones generales o una en Cortes Constituyentes, etc.).

Cada tres años, el Congreso se renovaba totalmente, y el Senado por cuartas partes. Aunque ambos cuerpos eran iguales en facultades, sin embargo, en los proyectos sobre contribuciones, crédito público y fuerza militar, primaba el Congreso.

Pese a las pomposas declaraciones de derechos, sin embargo no se da entrada a la milicia. Se amplían las facultades en su relación con las Cortes al permitirse al rey la disolución de ambos cuerpos y se consagra en el art. 99 el centralismo administrativo al establecer su párrafo cuarto “la intervención del rey, y en su caso, de las Cortes para impedir que las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos se extralimiten de sus atribuciones y establecer el artículo quinto la “determinación de las facultades en materia de impuestos, a fin de que los provinciales y los municipios no se hallen nunca en oposición con el sistema tributario del Estado”.

La disposición transitoria primera establecía que la ley que se haga para elegir la persona del rey, formaría parte de la Constitución. En su cumplimiento, se dicta la de 10 de junio de 1870, en la que se establece el procedimiento para dicha elección. La ley es promulgada por Serrano, que ha sido elegido regente, en tanto Prim preside el ejecutivo y busca rey. El duque de Montpensier, Espartero, Leopoldo de Hohenzollen, don Fernando de Portugal y Amadeo de Saboya, eran los candidatos. El 16 de noviembre de 1870 es elegido don Amadeo por 191 votos de los 311 votantes. De acuerdo con la ley de 10 de junio, una comisión de 25 diputados ofrece la corona a Amadeo; el 27 es asesinado Prim, y en un clima convulso llega el rey a España el 30 de diciembre. El cuadro de Gisbert en el que don Amadeo vela el cadáver de Juan Prim cierra el segundo acto de la representación.

Poco más de dos años duró el reinado. Serrano, Ruiz Zorrilla, Maleampo y Sagasta presiden los distintos Gobiernos, incapaces de controlar la desunión de los grupos, el separatismo, los conflictos sociales y el grave

problema que la desobediencia del arma de artillería al general Hidalgo provoca. Por todo ello, don Amadeo abdica el 11 de febrero de 1873; en su manifiesto de despedida se da una buena síntesis del estado de cosas políticas españolas: “Dos años ha que ciño la Corona de España, y la España vive en constante lucha... Si fueran extranjeros los enemigos de su dicha, 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 española, son españoles; todos invocan el dulce nombre de la Patria... 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 afirmar cuál es la verdadera y más imposible todavía hallar remedio para tamaños males. Lo he buscado ávidamente dentro de la ley, y no lo he hallado. Fuera de la ley no ha de buscarla quien ha prometido observarla”.

IX. EL PROYECTO DE CONSTITUCION FEDERAL DEL 73

El mismo día de su abdicación, reunidos en sesión conjunta Senado y Congreso, con manifiesta inobservancia de la Constitución que en su artículo 47 establecían que “los cuerpos colegisladores no pueden deliberar juntos”, proclaman la primera República española por 258 votos contra 32 y nombran presidente del poder ejecutivo a don Estanislao Figueras, cuyo republicanismo conciliador fue incapaz de dominar los graves problemas de separatismo, rebelión cubana, anarquía, etc., que el país tenía. El 24 de abril se disuelven las Cortes. El 1 de junio se abren las Constituyentes. El 1, Figueras abandona literalmente el Poder y le sustituye Pi y Margall. El federalismo anarquizante del presidente se expresa en su Gobierno, incapaz de dominar el cantonalismo. En tanto, la Comisión de las Constituyentes redacta un proyecto de Constitución federal de la República española que fue presentada a las Cortes el 17 de julio y no llegó a promulgarse. Este curioso texto comienza por una declaración de derechos “naturales”, entre los que se encuentran “el derecho a la vida” (párrafo primero) y el “derecho, en caso de caer en culpa o delito, a la corrección y a la purificación por medio de la pena”. La nación asume la forma de República federal (artículo 32) y el artículo primero afirma que “componen la nación española los estados de Alta Andalucía, Baja Andalucía, Aragón..., etc.

Se radica la soberanía, no en la nación, sino en todos los ciudadanos, y se ejerce mediante sufragio universal (artículo 42). A los clásicos poderes legislativo, ejecutivo y judicial, añade un cuarto poder de “relación entre los poderes” que sería ejercido por el Presidente de la República. Constaba de 117 artículos, divididos en 17 títulos.

Tras un mes largo de gobierno (11 de junio a 18 de junio), cesa Pi y le sustituye Salmerón, que se encuentra con una gravísima situación de guerra civil, cantonalismo y rebeldía militar a la que no dio solución, cesando el 8 de septiembre. Y llega al Poder Castelar, el mejor dotado de todos los presidentes de la primera República española. Impone don Emilio la autoridad. El 19 de septiembre se le conceden poderes extraordinarios y con su política de “República de todos”, realiza un valioso diálogo con los restantes grupos políticos. Pero sus correligionarios, entre ellos Salmerón, no le perdonaron la habilidad política y le acusaron de vencerse a los con-

servadores. Esto, unido a la negativa de la Asamblea a deliberar sobre un mensaje del ejecutivo de inteligente conciliación, le hicieron dimitir.

La República cayó a manos de las envidias y las torpezas republicanas.

El general Pavía, disolviendo de hecho la Asamblea en la madrugada del 3 de enero de 1874, pone fin al tercer acto de este trágico carnaval de la vida pública española.

X. LA CONSTITUCION DE 1876

A) *La Restauración*

El 25 de julio de 1870, en un manifiesto dirigido a los españoles en el que dice que retiene a su hijo hasta que sea proclamado por un Gobierno y unas Cortes que representen el "voto legítimo de la nación", doña Isabel abdica en su hijo Alfonso de la real autoridad que ejerce "por la gracia de Dios y de la Constitución del 45". ¿Por qué se refiere a la Constitución del 45? Cánovas lo explica diciendo que era la que recordaba la reina en el extranjero y la que regía cuando salió.

El 22 de agosto del 73, doña Isabel y don Alfonso otorgan plenos poderes a don Antonio Cánovas del Castillo, que se convierte en jefe del partido alfonsino. Tras el golpe de Pavía se constituye un Ministerio presidido por Serrano. El 1 de diciembre del 74, al cumplir los 17 años, don Alfonso, desde el Theresianum de Sandhurst, se dirige en manifiesto, obra de Cánovas, a los españoles, exponiendo sus principios políticos. Monarquía hereditaria y constitucional. "Sea lo que quiera mi suerte —dice—, no dejaré de ser buen español ni, como todos mis antepasados, buen católico, ni como hombre del siglo, verdaderamente liberal".

El 29 de diciembre, Martínez Campos, violentando la táctica de Cánovas, y de acuerdo con el general Dabán, proclama en Sagunto a don Alfonso XII. Jovellar, jefe del Ejército del Centro, y Primo de Rivera, capitán general de Madrid, se le unen. El Gobierno, sin defensa, acepta el pronunciamiento. Y el 31 de diciembre se constituye un Ministerio-Regencia bajo la presidencia de Cánovas. El 14 de enero hace su entrada en Madrid el rey proclamado.

El primer año de Ministerio-Regencia, como afirma Benoist, biógrafo de Cánovas, fue de actuación dictatorial. "Desescombrar el terreno para reconstruir", fue la táctica. Restaurado el orden, se convocan elecciones para el 20 de enero de 1876, por decreto de 31 de diciembre del 75, en el que se ordenaba que las Cortes se reunirían el 15 de febrero del 76.

Cánovas, violentando sus convicciones doctrinarias, y pese a las oposiciones, fue respetuoso con la legalidad del 69, utilizando el procedimiento de sufragio universal y a confesión propia no le fue mal, pues consiguió la mayoría "más compacta", "más obediente" y "más docta" que ha apoyado a un Gobierno" (Lafuente).

Detengamos un momento la sucesión de fechas y fijemos la atención en el protagonista del momento: Antonio Cánovas del Castillo. Cuando la Constitución del 69 mantiene una posición doctrinaria. En 1870 vota en blanco a don Amadeo de Saboya. No está de acuerdo con el pronunciamiento de Segunto porque, a a su entender, era necesario madurar la cohesión de los grupos en torno a la Monarquía para establecerla parlamentariamente. Por eso, en la primavera del 75 propicia la reunión de una Asamblea de cerca de seiscientos ex senadores y ex diputados, que redactan unas bases conciliatorias de legalidad común. Por eso, del 19 de septiembre al 8 de diciembre, se aparta del Poder para redactar una Constitución y pactar la unión de los grupos en torno a la Monarquía. Para Cánovas, como para todo buen político, las instituciones están por encima de los grupos e, inteligencia sensible, percibe que la vinculación a un grupo determinado es la muerte de la Institución. Y si el rey no debe tomar partido, mal destino el del que llegue al Poder de la mano de uno. Por ello busca en los unionistas equidistantes de revoluciones y moderados, la base de su propio grupo: el liberal conservador. Por eso admite a derecha y a izquierda, todas las procedencias que acaten la legalidad común. Por eso pacta la oposición con los constitucionalistas de Sagasta. Por eso tolera a Serrano y a los añorantes del 69 que admitan la Monarquía borbónica. Por ello otorga a los "posibilistas" de Castelar dos actas de diputado.

Las elecciones, dirigidas por el ex revolucionario septembrino Romero Robledo, dan el triunfo a canovistas y sagastinos. El 16 de febrero del 76 se inauguran las Cortes. Don Alfonso manifiesta su alegría por ver reunidos a representantes de distintos partidos que, profesando opiniones distintas, procuran por medios lícitos hacerlas prevalecer en el Estado.

El 25 de enero había leído Cánovas el texto constitucional al Consejo de Ministros. El 27 de marzo lo hace al Congreso, que lo discute y aprueba el 24 de mayo. El Senado lo hace el 22 de junio. El 30 recibe la sanción del rey y el 2 de julio se publica en "La Gaceta".

B) *Doctrinarianismo*

La Revolución Francesa engendra una estirpe de pensadores a los que se conocen como "doctrinarios. Al referirse a ellos en el prólogo a "La historia de la civilización europea", de Guizot, dice Ortega: "Este nombre revela fulminantemente lo que entonces sucedía en la superficie de la Historia; nadie sabía qué pensar de lo que estaba pasando. El grupo de Roger-Collard y Guizot fue el primero que dominó intelectualmente los hechos, que tuvo una "doctrina". Y, como es inevitable, se hizo dueño de ellos. Parece una broma, pero es así, irremediablemente la cosa más eté-

rea del mundo, que es la claridad, tiene mayor poder que el puño más fuerte". Y en la superficie de la historia francesa sucedía que a la democracia revolucionaria había sucedido el autoritarismo napoleónico y a éste la Restauración. Y la Restauración precisaba una teoría política que hiciera claridad en las mentes y ella fue la siguiente: la revolución ha engendrado dos Francias: la absolutista, que no acepta los principios del 79, y la liberal, que los acepta. Y, a su vez, esta segunda se escinde en liberalismo democrático de una parte, y liberalismo burgués de otra. Estos últimos creen necesaria una vía media a reacción absolutista y subversión revolucionaria que se conoce como "doctrinarismo". Sus ideas fundamentales son: a) Oposición al absolutismo y por tanto defensa de las libertades contenidas en la "Charte", y b) Un cierto exquisitismo intelectual que se manifiesta en la afirmación de la soberanía de la inteligencia frente a la soberanía popular y del sufragio censatario frente al sufragio universal. En consecuencia, distinguen entre derechos civiles aplicables a todos y derechos políticos reservados a la inteligencia y la propiedad, y limitan el número de los partidos políticos otorgando a la oposición una importante función.

Sus hombres más representativos son Roger-Collard, Benjamín Constant y Guizot. Su ocasión se presenta con la caída en 1830, de la dinastía borbónica en la figura de Carlos X, y el ascenso al Poder de Luis Felipe de Orleans, monarca constitucional, que reconoce la responsabilidad ministerial, amplía limitadamente el sufragio y potencia el Parlamento instaurando el liberalismo burgués. En 1840 llama al Poder a Guizot, y éste gobierna hasta 1848 con el ideal doctrinario. Pero sucede que Guizot, burgués liberal, fue menos liberal que burgués y su dominio del Parlamento, gracias al sufragio censatario (que limitaba el cuerpo electoral a los que pagasen doscientos francos de impuestos directos, con lo que sólo votaban doscientos cuarenta mil ciudadanos, y reducía la posibilidad de ser diputado a los que pagaban quinientos francos de impuestos directos), provocó la subversión extraparlamentaria. "La tensión entre las clases de los ricos industriales, encarnados en la revolución de julio... por una parte, y por otra, la masa de los gobernados, iba en aumento de año en año" (Stern), por lo que hace a la política interior. Y en política exterior son lapidarias las palabras de Lamartine; Francia, a su entender, se había convertido en "gibelina en Roma, austríaca en el Piamonte, clerical en Berna, rusa en Cracovia, pero en ninguna parte francesa y en todos contrarrevolucionaria". La revolución se provocó por la alianza entre socialistas y demócratas, partidarios del sufragio universal. Curiosa y trascendental revolución "de los banquetes", pues éste fue el procedimiento utilizado para la propaganda de las ideas. El último banquete fue el anunciado para el 22 de febrero de 1848 en el distrito 12 de París. El Consejo

de Ministros lo prohibió y entonces el pueblo comenzó a construir barricadas. La Guardia Nacional desertó del Gobierno. El proceso fue breve: 1.º se gritó “¡Abajo Guizot!”, y Luis Felipe lo despidió sustituyéndolo por Molé. 2.º Los incidentes callejeros entre soldados y revolucionarios provocando la muerte de muchos, hacen gritar “¡Venganza!”, y Luis Felipe sustituye a Molé por Thiers y disuelve el Parlamento. 3.º La masa grita “¡Abdicación!”, y el rey abdica en favor de su nieto, huyendo de Francia. Finalmente, la Cámara rechaza la dinastía de Orleáns y proclama la República.

Todos estos acontecimientos han pasado por la mente de Cánovas. El, doctrinario a la altura de su tiempo, no puede olvidar el fracaso de la fórmula de Luis Felipe. Pertenece, intelectualmente, a la estirpe de Roger-Collard, Constant y Guizot, pero tiene que tamizar el doctrinarismo y adecuarlo a la concreta circunstancia española; por eso, Cánovas, que quiere “levantar la Monarquía sobre todos los partidos”, transige mucho. Sánchez Agesta dice que “la Constitución de 1876 no es, sin duda, doctrinaria más que en este espíritu de transacción”.—Agudamente revela Díez del Corral que “si bien cabe señalar concomitancias políticas y semejanzas espirituales entre Cánovas y los doctrinarios de la primera mitad del siglo, y situarlos así hasta cierto punto en una misma corriente dentro del conjunto del pensamiento liberal, la cual perdura a lo largo de la pasada centuria, no es posible desconocer las sustanciales variaciones que impone el curso de un período tan abigarrado y movido, y en especial el cambio importante de horizonte que significa la revolución del 48 y sus distintas repercusiones”. (Díez del Corral, Luis, “El liberalismo doctrinario”. Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956, págs. 537 y 538). Y más adelante el propio autor revela la razón de los distintos comportamientos “si los liberales conservadores en la primera mitad de la centuria se veían impulsados por las circunstancias a poner cortapisas a los conceptos de libertad, progreso, individuo, etc. en la segunda mitad del siglo se verán forzados a defenderlos y ensancharlos dentro de lo posible, y así se verá salir a Cánovas constantemente en su defensa a lo largo de las páginas de sus “Problemas contemporáneos”. Cánovas se mantiene inflexible en afirmar la Monarquía que “no depende, afirmará, del voto de estas Cortes, sino que estas Cortes dependen en su existencia del uso de la prerrogativa constitucional”. Frases éstas que resumen su específica concepción de la constitución interna expresada en la Monarquía con las Cortes, que tiene para Cánovas su manifestación moderna en la Monarquía constitucional.

Transige de sus convicciones doctrinarias en el procedimiento electoral y el art. 28 de la Constitución, remitiendo “al método que determina la ley”, la elección de diputados, zanja, concesivamente, la discusión entre

partidarios del sufragio universal y el censatario. Concede, con la fórmula de tolerancia, en materia religiosa y así, el art. 11, aprobado por 221 votos contra 68, establece una vía media a la posición de Sagasta, partidario de la libertad religiosa expresada en el art. 21 de la Constitución del 69, y la de Moyano en la Cámara de Diputados y el obispo de Salamanca en el Senado que, invocando entre otros argumentos una declaración de Pío IX al respecto, eran partidarios de la unidad religiosa expresada en la Constitución del 45.

El art. 14, remitiendo la interpretación de los derechos reconocidos en la Constitución a "las leyes que dictaran las reglas oportunas", participa del espíritu transaccional y en el mismo comulga la fórmula remisoria de los arts. 82, 83 y 84, que organizan la administración provincial y local.

El edificio constitucional se completa con el refrendo ministerial y el sistema bicameral, con un Senado integrado por miembros de derecho propio, hereditarios y electivos, y la consagración de dos prácticas políticas extraconstitucionales: el turnismo de los partidos en el Poder y la necesidad de una doble confianza: la del rey y la del Parlamento, para el Gabinete.

De este modo, Cánovas resuelve concediendo casi todos los problemas graves (religión, sufragio, administración local, derechos civiles y políticos), que pudieran dividir a los partidos intraconstitucionales. Y es precisamente este espíritu flexible el que hizo de la Constitución el texto de vigencia más larga de cuantos nos han regido, pues dejaba abierta la puerta a las pretensiones ideológicas de los grupos. Posada, aludiendo a este carácter, dice: "Así se explica que haya servido como norma fundamental en los primeros años de la Restauración, en que se manifestaron más estrictamente los influjos iniciales del doctrinarismo, tanto en las leyes como merced a la distinción de los partidos en legales e ilegales, y luego, especialmente desde la Regencia (1885) en que la política se inspiró, con menos reservas, en los principios de la revolución de 1868".

C) *Proceso histórico*

Podemos dividir la vida histórica de esta Constitución en cuatro fases:

- 1.^a De su promulgación a la muerte de Sagasta en 1903.
- 2.^a De la muerte de Sagasta a 1917.
- 3.^a De 1917 a la Dictadura.
- 4.^a De la Dictadura al 14 de abril.

1.^a fase.—Tiene este primer período dos etapas definidas por dos hombres: Hasta el pacto del Pardo, dominada por Cánovas, y desde él por Sagasta. Durante el primero campea el ideal canovista. En el segundo penetran al amparo de la flexibilidad constitucional, las ideas del 68. Ideas

que en el mensaje de la Corona de 10-5-86 ya se anuncian, pues se alude a los “derechos individuales, el sufragio universal, la responsabilidad de las autoridades gubernativas ante el poder judicial y el juicio por Jura-dos”, y están presentes en la ley de 30-6-87 sobre Asociaciones de una gran trascendencia en el campo religioso y laboral. Momento crucial de la primera etapa de este período lo constituye el ascenso de Sagasta al poder el 8-2-de 1881, acto por el que la sensibilidad de Alfonso XII constitucionalizó las fuerzas progresistas, posibilitando una izquierda dinástica. Por el pacto del Pardo, Cánovas y Sagasta convienen, pocas horas antes de la muerte de Alfonso XII (25-11-85), la cesación de la lucha entre los partidos dinásticos para afianzar la Regencia.

Cuando desde la atalaya del tiempo, sin pasión partidista, contemplamos a Cánovas, nos parece un astronauta que desde la altura domina la situación, compendia el paisaje y sitúa los grupos, pero que al tomar tierra pierde la conciencia panorámica y no se da cuenta de la vida que fluye a sus costados. Cánovas triunfa como táctico —pacta con la Iglesia: encauza el ejército; se atrae la burguesía agraria y burocrática; organiza el juego de los partidos—, pero fracasa como estratega. Era necesario realizar otras operaciones de inteligencia política: 1) Hacer efectiva la representación censataria; 2) Ampliar gradualmente la base representativa. 3) Detectar y encauzar las fuerzas obreras y los movimientos sociales nacientes con lo que su nacionalización hubiera sido más fácil. Y si bien se amplía el sufragio con una reforma de la ley electoral, por la que se duplica el número de electores (28-7-1877), la sinceridad electoral censataria se ciega al implantarse el sistema de “hacer las elecciones”. Canalejas nos cuenta el procedimiento. “La regla consiste en respetar a los principales oradores y políticos que han pasado varias veces por las Cortes. Se reciben listas en las que los jefes de grupos indican el nombre de sus amigos y, según tengan esos jefes una actitud benevolente u hostil, se les concede un número mayor o menor de escaños de diputados o de senadores, procediendo siempre de modo que la minoría más importante sea la del jefe designado para sustituir al Presidente del Consejo que gobierna”. (Recojo esta cita de Jean Becarud, en “La segunda República española”, pág. 31).

Si Cánovas es un hombre de específicas y realistas convicciones al que el tiempo conduce a la contradicción, Sagasta lo es de tácticas mutaciones nacidas de su pesimismo existencial, que hizo afirmar a Martos: “y Sagasta, que tiene dos almas, si quiere la conciliación no tolera que otro la cumpla”. “Dios defienda al señor Sagasta del señor Sagasta mismo” (tomado de Diego Sevilla, “Historia constitucional de España”).

Cánovas y Sagasta pudieron trabar una sociedad política con base en sus dos grandes asociaciones políticas, pero la ausencia de voluntad for-

malizadora y la concepción de la política exclusivamente como maniobra, lo impidieron. "La Regenta" de Clarín, una de las mejores obras del XIX español, nos da testimonio de esta ausencia de deseos formalizadores; "los soldados de fila, dice, como se llamaban ellos, se apaleaban en las aldeas y los jefes se entendían, eran uña y carne. Los más listos algo sospechaban, pero no se protestaba, se procuraba sacar tajada doble aprovechando el secreto". Y así los grupos que originariamente se crearon, se fueron haciendo gaseosos y en este estado disociándose y prenunciando el futuro político de anarquía.

El ejemplo de Luis Felipe se va a repetir a cámara lenta, pues, fraccionados los grupos, desnacionalizadas las fuerzas sociales y carente de hábitos políticos la sociedad, el sistema andaba camino de la disolución.

El 8-8-1897 es asesinado Cánovas en Santa Agueda. El 17 de mayo de 1902 se declara la mayoría de edad de don Alfonso XIII, Sagasta preside sus dos primeros Gobiernos y deja el poder el 6-12-1902, muriendo al poco tiempo (5-1-1903).

2.ª fase.—Este período, el de las crónicas de Azorín, corresponde a la disolución del sistema: fraccionamiento de los grupos, caciquismo, personalización del poder (el fulanismo de Unamuno), mentalidad leonina de los gobernantes (Azorín nos cuenta cómo Romero Robledo, contestando a Romanones en una cuestión incidental, dirá: "Yo no hablaba para nada de las minorías en mi discurso; ¿para qué había de hablar de ellas?, pero ¿es que a mí me han elegido las minorías?"). (Azorín, "Parlamentarismo español". Editorial Bruguera, 1968, pág. 47), dirigismo electoral, lógico abstencionismo, abuso de inmunidad parlamentaria y todas las secuelas de estos vicios. Por otra parte, el monarca que, a diferencia de su padre, quiere gobernar personalmente, utiliza el resorte de la disolución parlamentaria sin tino, creando la viciosa práctica de descargar sobre la institución monárquica toda la responsabilidad política y comprometerla en el juego de los partidos, con lo que la práctica disolvió lo que debió de ser fundamento del sistema. Todo ello crea un clima que, abocado al pesimismo desde 1898, tendrá sus momentos de máxima tensión en 1905, 1909, 1913 y 1917 (Ley de Jurisdicciones, semana trágica y caída de Maura, consumación de la disolución de los grupos políticos y huelga general, Asamblea de Parlamentarios y Junta de Defensa).

Dos hombres, Maura y Canalejas, conservador y liberal, tuvieron conciencia clara de la situación y quisieron formalizar un sistema de Gobierno y oposición, pero se frustró. Ambos tenían una doctrina coherente: Maura quería realizar "la revolución desde arriba" "descuajando el caciquismo", "suprimiendo las saturnales electorales", dinamificando el Gobierno que dejaría de ser neutral entre el bien y el mal, y colocando a la

monarquía por encima de los partidos para asentar el poder político sobre la sociedad entera y no sobre una mesnada de profesionales. Canalejas pensaba que “España no estaba destinada a ir desde la derecha a la izquierda, entre la anarquía y la dictadura, la reacción y la subversión. Pero ambos fracasan. A Maura le abandonan los de arriba y no le siguen los de abajo; a Canalejas los antidinásticos no le perdonan su posición en el juego político y los suyos, insolidarios, le combaten. Ambos, como nadie, expresan en su fracaso el de los dos grandes partidos políticos. Pero no fracasaban los grupos, fracasaba la capacidad política de los españoles para huir del individualismo, agrupándose en torno a ideas coherentes. Los demonios familiares estaban desatados. Ortega, resume la situación en el contraste entre la España oficial y la vital: “La España oficial consiste, pues, en una especie de partidos fantasmas, que defienden los fantasmas de unas ideas, y que, apoyados por las sombras de unos periódicos, hacen marchar unos ministerios de alucinación”.

3.^a fase.—La anarquía fantasmal progresa. El Gobierno, presidido en 1917 por Dato, que sustituye a Maura en el grupo conservador, se encuentra con un triple problema: Asamblea extra-cameral de parlamentarios, Juntas de Defensa Militares y huelga general. Para hacer frente a esta última llama al Ejército. El Ejército responde, resuelve la situación y de este modo las Juntas de Defensa se hacen dueñas de la vida política. Cae Dato y es sustituido por un Gobierno de concentración presidido por García Prieto al que suceden otros de Maura, el propio García Prieto, Romanones, otra vez Maura, Sánchez Toca, Allende Salazar, Dato, de nuevo Allende Salazar, otra vez Maura, Sánchez Guerra y García Prieto. La orgía de la inestabilidad, con base en la insolidaridad que se expresa en la imposibilidad de formar un Gobierno coherente y tener que acudir a la concentración, acaba el 13-9-1923, con la Dictadura de Primo de Rivera.

4.^a fase.—La Dictadura fue una necesidad biológica: Impuso el orden, desarrolló las energías económicas, legisló socialmente, organizó la vida municipal y provincial, luchó contra el caciquismo, impuso la paz en Marruecos y fue popular y eficaz. Su obra política está constituida por el partido de “Unión Patriótica” que se presentó como trámite a un nuevo orden constitucional. La Asamblea nacional compuesta por representantes municipales, provinciales, de la “Unión Patriótica”, de la cultura, trabajo, estado y demás actividades de la vida nacional. Y un proyecto de Constitución que establecía el principio de coordinación de poderes, la soberanía del Estado, el otorgamiento al Rey del poder ejecutivo con la “obligada asistencia de los ministros responsables”, y establecía que el Poder legislativo se ejercería por el Rey con las Cortes. Estas estarían compuestas por 332 diputados elegidos por sufragio universal, entre españoles

de ambos sexos mayores de veinticinco años y por los Ayuntamientos, Diputaciones y Colegios profesionales. El proyecto no llegó a ser ley.

Sin embargo, como el propio hijo del dictador afirmó, fue la Dictadura "una experiencia frustrada" y lo fue, dirá en el Congreso, "no porque tramitara mal los expedientes, no porque amparase negocios deshonestos, que todos saben de sobra, a sabiendas, que no los amparó, sino que fracasó trágica y grandemente porque no supo realizar su obra revolucionaria", le faltó, dirá el propio José Antonio, "elegancia dialéctica". Y al caer, continuará diciendo, se encontró con los mismos defectos que se había encontrado al advenir.

El 28 de enero de 1930 cae Primo de Rivera; le sustituye Berenguer, al que se elige por su liberalismo. La oposición se manifiesta desde el primer momento. Antiguos ministros monárquicos, como Alcalá Zamora, se pasan al republicanismo. En agosto los grupos antimonárquicos se unen mediante el acuerdo conocido como "Pacto de San Sebastián". En febrero de 1931 dimite Berenguer y le sustituye Aznar, que convoca para el 12 de abril elecciones municipales.

De ellas nacería la segunda República.

XI. LA CONSTITUCION DE 1931

Tras la caída de la Monarquía se dicta un “Estatuto provisional” que entre otras cosas establecía la convocatoria de Cortes constituyentes en plazo breve.

El 8 de mayo aparece un Decreto modificando la ley electoral de 1907 por el que se sustituye el escrutinio uninominal de pequeños distritos por el sistema de circunscripciones provinciales a razón de un escaño por cada 50.000 habitantes, más una circunscripción especial para las ciudades de censo superior a 100.000 habitantes con su partido judicial, y Madrid y Barcelona, consideradas circunscripciones, sin su partido judicial. Cada elector designaba un 80 % de los escaños vacantes y al partido o coalición que obtuviere mayoría se le atribuían todos los escaños reservados. Este sistema favorecía a los partidos organizados y a las coaliciones propiciando la dictadura de los partidos triunfantes a lo que Ortega calificó de “caciquismo con gorro frigio”.

El 3 de junio se convocan Cortes Constituyentes para el 1 de julio. El 28 de junio se realizan las elecciones. Se presentan 2.411 candidatos. Vota un poco más del 70 % del Censo, absteniéndose el 29,9 %, siendo de destacar la abstención anarquista. Las coaliciones, a diferencia de las elecciones municipales, fueron muy variables. Los resultados los siguientes:

A) Extrema izquierda.—Socialistas: 100 escaños. Comunistas: ningún escaño (presentaron 20 candidatos).

B) Izquierda burguesa.—160 diputados entre los que destacan: 50 radicales socialistas; 36 izquierda catalana; 20 acción republicana.

C) Centro.—125 escaños. Destacamos: 90 radicales y 22 republicanos conservadores.

D) Derecha.—Menos de 70, entre ellos: 30 agrarios y católicos; 12 nacionalistas vascos; uno solo se afirmó monárquico: Romanones.

(Estos datos los obtengo de Jean Becarud en su libro “La segunda república española”. Otros autores dan unos datos muy aproximados a estos.)

Fue elegido presidente de la Cámara Julián Besteiro.

El Gobierno provisional creó una Comisión jurídica asesora para elaborar proyectos de ley. Una subcomisión, presidida por Osorio y Gallardo, elaboró una Constitución pero fue rechazada por el Gobierno que confió

su redacción a una comisión de parlamentarios entre los que se encontraban Jiménez de Asua y Araquistain. La Comisión Parlamentaria elaboró un texto en veinte días.

Del 14 de julio al 9 de diciembre se discute la norma Constitucional que quedó cifrada en 125 artículos, divididos en un título preliminar, 9 títulos y dos disposiciones transitorias.

CONTENIDO DEL TEXTO.—Se define a España (no se utiliza la expresión “Nación”, lo que provocó la indignación de Menéndez Pidal) como “una república democrática de trabajadores de todas clases”, aconfesional, que se organiza como “Estado integral” (se busca este término para huir del de “federal” grato a los autonomistas pero rechazado por los socialistas). Este estado “integral” se componía de “municipios mancomunados en provincias” y por “las regiones que se constituyen en régimen de autonomía” (art. 8). Era esta una concesión a los autonomistas, derivada del pacto de San Sebastián. El régimen de autonomía se regula en el art. 11 que dice “si una o varias provincias limítrofes, con características históricas, culturales y económicas comunes acordaran organizarse en región autónoma para formar un núcleo político administrativo, presentarán su estatuto con arreglo a lo establecido en el art. 12” (en este artículo se establecía que dicha propuesta había de hacerse por la mayoría de los Ayuntamientos o por lo menos por aquellos cuyos municipios comprendieran los dos tercios del censo electoral de la región, siendo necesaria su aceptación por los dos tercios del censo regional y la aprobación de las Cortes). En este Estatuto podían reclamar para sí la totalidad o parte de las atribuciones determinadas en los artículos 15, 16 y 18 de la Constitución, reservándose el Estado a su exclusiva competencia las establecidas en el art. 14. Se prohibía la federación de regiones autónomas.

El 2 de agosto del 31 Cataluña adoptó su Estatuto. Las Cortes lo discutieron y aprobaron el 9 de septiembre de 1932. Madariaga al enjuiciarlo dice: “No dejaba de tener cierto fundamento, por desgracia, el resquemor de los que veían en el catalanismo visos de separatismo, no ya de Castilla sino del concepto superior de una España orgánica, indudable síntoma de un tribalismo a lo marroquí”.

En junio de 1932 las provincias de Alava, Vizcaya y Guipúzcoa aprobaron en Pamplona (Navara lo rechazó) un proyecto de Estatutos que ratificado plebiscitariamente, pasó a las Cortes que no llegaron a aprobarlo.

En diciembre de 1932 Galicia aprobó su norma estatutaria que no pasó en el Parlamento de su categoría jurídica de proyecto.

En el título III se establecen los derechos y deberes de los españoles. Tratamiento especial merece el art. 26 del que nos ocuparemos al tratar

de la cuestión religiosa. A continuación vamos a estudiar las distintas funciones del poder:

1. *Potestad legislativa*.—El art. 51 establece que ella reside “en el pueblo que la ejerce por medio de sus Cortes o Congreso de Diputados. El Congreso era elegido por sufragio universal entre ciudadanos mayores de 23 años por un período de 4 años y se reuniría, sin necesidad de convocatoria el primer día hábil de febrero y octubre y, en el caso de disolución, si el Presidente no convocaba elecciones en el plazo de 60 días. Disuelto y celebradas las elecciones se reuniría automáticamente a los 30 días de la elección.

Los Ministros, sin ser Diputados, tenían voz en el Congreso. Se establecía una diputación permanente de 21 miembros y se instituyó el referendun popular a solicitud del 15% del Cuerpo electoral, pero sus pretensiones no podían hacer relación a la Constitución, leyes tributarias, Estatutos y Convenios Internacionales.

2. *Potestad ejecutiva*.—El cuadro institucional de esta función queda cifrado en: El Presidente de la República, el Jefe del Gobierno y los Ministros.

a) El Presidente de la República.—Era elegido por una Convención compuesta por los Diputados y un número igual de compromisarios (lo cual representa una anomalía pues si los diputados representan al cuerpo electoral, ¿qué fin tenía duplicar la representación?) por un período de seis años no pudiendo ser reelegido sin el transcurso de un período intermedio. Designaba al Presidente del Gobierno y, a su propuesta, los Ministros. Podía separarlos y debía hacerlo cuando las Cortes negaran su confianza al Gobierno. Podía suspender las Cortes, pero a la segunda disolución si las nuevas Cortes emitían por mayoría absoluta voto desfavorable a la disolución, quedaba el Presidente destituido (art. 81). También podía ser destituido por iniciativa de los 3/5 del Congreso mediante la aprobación de la Convención de compromisarios y diputados (art. 82). Se le podía exigir responsabilidad ante el Tribunal de Garantías Constitucionales.

b) Gobierno.—Según el art. 86 el Gobierno queda constituido por el Presidente del Consejo y los Ministros. El Presidente dirige y representa la política general del Gobierno. Se le podía exigir a éste responsabilidad solidaria e individual, política y criminal. La moción de censura para la responsabilidad política había de ser propuesta por 50 diputados y aprobada por la mayoría absoluta de las Cortes.

3) *Potestad judicial*.—Las novedades más salientes eran la restaura-

ción del juicio por Jurados (art. 10) y la designación del Presidente del Tribunal Supremo por una Asamblea.

El cuadro Institucional se cierra con el Tribunal de Garantías Constitucionales que entendía: el recurso de constitucionalidad de las leyes; el de amparo de las garantías individuales; los conflictos de competencia legislativa; los poderes de los compromisarios de la Convención; la responsabilidad criminal del Jefe del Estado, Presidente del Consejo y Ministros y la responsabilidad criminal del Presidente y los Magistrados del Tribunal Supremo y del Fiscal de la República.

La reforma constitucional tiene el carácter de rígida y podía ser iniciada por el Gobierno o la cuarta parte de los miembros del Parlamento.

El 10 de diciembre, y de acuerdo con la disposición transitoria 1.^a fue elegido Presidente de la República D. Niceto Alcalá Zamora.

JUICIO CRITICO.—Para Madariaga “los 3 defectos capitales de esta Constitución eran: la flojeza del ejecutivo; la falta de Senado y la separación de la Iglesia del Estado; todos debidos a la inexperiencia política y al espíritu de animosidad contra la Dictadura que animaron aquella juvenil Asamblea”.

A mi entender los defectos enumerados por Madariaga son claros pero las razones dadas no son la raíz sino la manifestación de la causa radical que a mi juicio fue la decadencia de voluntad constitucional común, por el apetito monolítico de casi todos los grupos integrantes, lo que, a lo largo de los vaivenes históricos de su periplo y favorecido por la reformada ley electoral se manifestará paladinamente.

Examinemos cada uno de los defectos.

A) Flojeza del ejecutivo.—El análisis que hemos hecho de la figura del Presidente hace cierta la expresión de Jiménez de Asúa que dijo ser “el más débil Magistrado de cuantos en el orbe rigen el destino de los pueblos”. El tono total de la función fue tan débil que precisó declarar constitucional en la declaración transitoria 2.^a la Ley de Defensa de la República de 21-10-31. Si a esto añadimos que en julio del 33 se dicta la Ley de Orden Público que entrega al Gobierno poderes excepcionales, resulta que España vivió en un continuado estado de anomalía constitucional.

B) Carencia de Senado.—Aunque en el art 93, por el que se creaban unos organismos asesores y consultivos que no llegaron a estructurarse, se quiso dulcificar la ausencia de la Alta Cámara, lo cierto es que se rompió el equilibrio de las fuerzas parlamentarias y se dejó a la República huérfana del necesario hábito orgánico que la Comisión redactora del primer proyecto de Constitución propuso.

C) Tratamiento del problema religioso.—Al discutirse el art. 26 dijo Azaña: “España ha dejado de ser católica” y lo razonó con el peregrino argumento de que “que haya en España millones de creyentes yo no os lo discuto; pero lo que da el ser religioso de un país, de un pueblo y de una sociedad no es la suma numérica de creencias o de creyentes, sino el esfuerzo creador de su mente, el rumbo de su cultura”. Lo que de una parte contradice el temperamento democrático del Sr. Azaña y de otra remite a una abstracción drogante y falsa el acto de convicción. Madariaga opina que con la separación de la Iglesia del Estado, despojando a éste de los privilegios Vaticanos de una parte y la disolución de la orden de los Jesuitas por el artilugioso procedimiento del art. 26 (disolución de las órdenes religiosas que impusieran, además de los tres votos canónicos, otro especial de obediencia a autoridad distinta de la legítima del Estado) que provocó la dimisión de don Niceto y de Maura, cometió la República algunas de sus faltas más garrafales.

La causa radical del fracaso republicano está, a mi entender, en la ausencia de voluntad coincidente en la mayoría de los grupos. El Pacto de San Sebastián fue una unión negativa. De él no nació la República si no la antimonarquía. Miguel de Unamuno dirá que en la primavera del 31 no existía conciencia republicana ni antirrepublicana, sino una “esperanza indeterminada” y esta esperanza para determinarse, requería: voluntad coincidente en lo esencial, organización de la disidencia accidental y trabazón de un núcleo político central que solificara la voluntad republicana. Pero esto no se posibilitó desde la Constitución, no por inexperiencia juvenil de los Diputados o por espíritu de venganza tan sólo, si no por que para gran parte de los grupos la Constitución no era más que un instrumento que serviría de puente a una situación más concorde a sus posiciones ideológicas. Por ello fue imposible crear ese núcleo central que diera estabilidad al sistema. Por ello en el primer vaivén a la izquierda no hubo entendimiento entre radicales y Acción Republicana. Por ello durante el vaivén derechista fue imposible otorgar el poder a Gil Robles, pese a ser el Jefe de la mayoría parlamentaria. Por ello las izquierdas en el último vaivén acuden a la formulación negativa (sólo tenían en común la oposición a las posiciones centro derechas) del Frente Popular en 15 de enero del 36. Por ello se escinde el partido socialista. Porque lo que, bajo la apariencia de los grupos republicanos latía, no era un diferente programa, sino un proyecto diferente. No había una sino dos Españas. Y faltaba la solidez de un cuerpo central porque lo que fallaba era la base del mismo: la clase media burguesa que jugara el papel esencial de puente entre los extremos, para cimbrar el abismo. Y esta clase fallaba porque España carecía del ejercicio asociativo en que se forjan los hábitos políticos y el espíritu de concurrencia y todo ello era debido a que la base socioeconómi-

ca de la burguesía liberal era un producto artificial del siglo constitucional.

Por ello, en la lucha de la dispersión con el diálogo, aquélla venció a éste. Todo lo demás es literatura.

XII. REFLEXION ULTIMA ANTE LA LEY ORGANICA

A lo largo del estudio de los textos constitucionales españoles, hemos percibido el divorcio de la sociedad con la norma: divorcio por desconocimiento; divorcio por encubrimiento y divorcio por incompatibilidad de caracteres.

Las Constituciones han sido el programa del grupo en el poder. El poder político el instrumento de imposición de las ideologías. Y todo ello sobre una sociedad cuya médula espinal, la clase media, flotaba artificialmente en un cuerpo gaseoso.

A la hora de finalizar este trabajo renuncio tanto a una exposición exegética de las normas constitucionales integrantes del sistema, cuanto a un análisis del sentido total del mismo (lo que será objeto de un trabajo posterior) para limitarme a una sencilla reflexión sobre la Ley Orgánica. Para ello considero un doble plano: el orbital y el nacional.

A) Plano orbital.

“Por todas partes surge hoy, dice el profesor Fueyo, una intuición demasiado profunda para no ser certera de que estamos asistiendo a la génesis de nuevas formas de vida” (“La mentalidad moderna”. Ed. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1967, pág. 181), y a esas nuevas formas de vida podemos acercarnos nebulosamente, pienso yo desde los siguientes hechos: La erosión ideológica (no la crisis de las ideologías), el hombre unidimensional, las estructuras reales de poder y el neocinismo estudiantil. Pero acercarnos no es prefigurarlas, “estamos a la espera de la posibilidad de reajustar la óptica que domina todos los fenómenos de nuestra cotidianeidad desde una síntesis, que sin ser abstracta, sino siendo histórica no esté enajenada por un mundo que ya se nos ha ido” (Fueyo. Obra cit., pág. 398).

No podemos urdir la fábula del futuro, pero tampoco podemos sumergirnos en un nirvana de la espera. Hemos de conectar sin mente utópica, desde un antropologismo desfalleciente, los hechos indiciarios de las nuevas formas, para no abandonar la voluntad de protagonismo. A esta figura se la llama realismo crítico. Sólo desde él podemos, a la altura de los nuevos tiempos, mantener la dignidad de la inteligencia. Pero lo que sí

es cierto es que la función de la mente se hace cada día más difícil. Es precisa una "ascesis cotidiana" para no verse envuelto en el utopismo o en el pesimismo. Pero ¿quién ha dicho que la inteligencia no sea sacrificio? La síntesis histórica, a la que alude el profesor Fueyo, se fabrica todas las mañanas, pero se urde por las noches, por ello la inteligencia, como el buho de Minerva, ha de tener los ojos muy abiertos.

B) Plano nacional.

Si desde esta alta óptica observamos el segundo plano propuesto, hemos de iniciar nuestra observación por una serie de afirmaciones:

1.ª) Refugiarse en las ideologías en erosión es un acto de "regreso histórico".

2.ª) Fabricar la filosofía del consumismo es cooperar a la generación del hombre unidimensional.

3.ª) Intentar dar la espalda al sistema de fuerzas reales de la sociedad es utopizar la existencia.

El desarrollo integral exige dos coordenadas clarísimas: Autoridad y Socialización. A cada una de las cuales les ronda un no menos claro peligro: el rapto. Rapto que se produce necesariamente si cualquiera de ellas gira sobre la otra y la domina. La función política consiste en mantener el eje de estas coordenadas. Y todo aquello que tienda a su desplazamiento atenta a la armonía constitucional. En la Ley Orgánica española residen ambas potencialmente. Evitar que la autoridad, saliéndose de sus cauces, malogre el acto socializador y que la socialización, degenerando en demagogia rapte la autoridad, es la aventura de la presente. Y ello exige:

A) Vivificar, potenciándolo al máximo el orden orgánico; pues él es el protagonista del desarrollo, sí este quiere serlo plenamente huyendo, como ha revelado Chozas recientemente, de una concepción mecanicista y creando un sistema de economía humana pues "el desarrollo es un proyecto sobre el hombre o no es nada" (Chozas Bermúdez, Antonio, "El desarrollo social en la "Populorum progressio").

B) Estructurar entre el monolitismo y el pluripartidismo, la trama asociativa. Función que exige del político un sutilísimo acto de imaginación, no por sutil imposible, que organizando la discrepancia, ordene el contraste de opiniones desde las coincidencias esenciales. Hasta lograr lo que en opinión de Fernández de Carvajal puede consistir en "una transformación comparable a aquella que labró el mandato representativo moderno en la piedra bruta del mandato imperativo medieval". (Fernández de Carvajal, Rodrigo, "La Representación pública en la actualidad". Murcia, 1965, p. 31).

C) Mentalizar constitucionalmente toda la sociedad. Para lo cual se precisa:

1.º Una operación semántica que haga asequible a todos los niveles el idioma político.

2.º Una congruente pedagogía abierta a todos los planos de educación y comunicación de masas.

Sólo así se evitará el rapto mutuo de los conceptos básicos y con ello el secuestro del hecho fundante será una operación imposible. Y lo que es más importante, la convivencia política, en la coincidencia y en la discrepancia, dejará de ser la peligrosa aventura de nuestro siglo constitucional, para convertirse en el camino de luz de cada mañana.