

# El problema constitucional en los últimos años del reinado de Alfonso XIII

Doctrinarismo y alternativa autoritaria

POR

M. GARCIA CANALES

## I. PRELUDIO DE UNOS AÑOS DE CRISIS

El mundo que sirve de antesala a los años de la Dictadura de Primo de Rivera es un mundo difícil y en tránsito. El período de entreguerras se caracteriza por la inestabilidad. Puede definirse como el proceso de desintegración de los valores y formas de organización del liberalismo decimonónico, tras haber atravesado unas décadas de penuria y revisión y haber sufrido el embate brutal de la primera gran guerra.

El viejo mundo europeo es el gran perdedor de la contienda que entre los años 1914 y 1918 asola vastas extensiones de su geografía. La paz se hace con humillación y por la imposición de las armas. Los años veinte se abren con un notable y a veces heroico esfuerzo por la reconstrucción y la armonía. La reconversión de las economías de guerra y la desmovilización de la población de los campos de batalla a los centros de trabajo no se hacen sin gran confusión, tensiones y sacrificios, de contingentes importantes de población. Son años difíciles, cantados no obstante con la alegría y el optimismo de la paz lograda.



Los países han aprendido el valor de la eficacia en la acción y la necesaria agilidad de movimientos del poder público. Han visto también el protagonismo de las masas, los valores de la solidaridad social, la realidad impresionante de ingentes grupos humanos enfrentados. Todo ello contribuye, por contra, a la negación o desdoro de otros principios y formas de organización. Liberalismo individualista, formalismo, primacía institucional del parlamento, etc..., son puestos en revisión.

Quienes se nutren de los viejos postulados se sienten inseguros e inquietos. Los congresos de parlamentarios, las proclamas de los partidos liberales puros y las encuestas y reflexiones de los periódicos durante la tercera década del siglo XX, evidencian un clima de profunda revisión doctrinal, al que sigue la mutación de las instituciones. El viejo liberalismo trata entonces de atemperar y reorientar su credo, adoptando giros y planteamientos extraños a su ideario. Es la búsqueda de realismo implícita en las preocupaciones sociales, la casi obsesión por la eficacia que embarga a la clase dirigente de esta época; no muy lejos queda el empleo espectral de la Revolución rusa y de la revolución espartaquista en Alemania, y un motivo de meditación: el alza de los partidos socialistas europeos.

Las fuerzas socialmente conservadoras rebajan al máximo los ingredientes liberales de la doctrina aún oficial de algunos gobiernos, y se da un corrimiento bastante generalizado hacia actitudes de fuerza. Es época de reforzamiento de la capacidad de acción de los poderes públicos y de predominio institucional del ejecutivo. En muchos casos, aquel reforzamiento deriva desde su inicial motivación bélica, por la conflagración internacional, a móviles de contención o disuasión de conflictos internos, fundamentalmente sociales, sin apenas solución de continuidad.

Con el comienzo de los años veinte se produce en el suelo europeo una propensión hacia el autoritarismo que, en ocasiones, se consuma en forma de dictaduras. La ola de gobiernos fuertes y de poderes excepcionales, se arropa, con cierto propósito de justificación, mediante planteamientos teóricos. En este sentido es preciso señalar que algunos regímenes fuertes que se sitúan en los contornos de la cuenca mediterránea, muy concertadamente el modelo italiano, suponen algo más que la asunción de poderes excepcionales. Hay en ellos el consciente intento de conformar un régimen político estable dentro de coordenadas a la vez antiliberales y antimarxistas; espacio en que no pocos teóricos quieren refugiarse en un esfuerzo, en ocasiones rebuscado, por encontrar una vía media de convivencia.

¿Cuál es, entre tanto, la coyuntura histórica española dentro de este encuadre general? El marco descrito envuelve a todos los pueblos

Europeos, pero no agota ni define por completo la situación real que nos es peculiar. Nuestra trayectoria histórica contemporánea puede ser considerada incluso atípica y, de algún modo, afectada de pertinaz asincronismo.

El liberalismo nos llega en 1810 en medio de un ambiente de guerra contra un invasor que es portador, precisamente, de tal doctrina. Tras varias décadas de lucha contra las fuerzas absolutistas y tradicionalistas, los grupos liberales logran asentarse finalmente, pero no en época de expansión y progreso, sino de repliegue político y decadencia.

Buscando sacar al país del adormecimiento progresivo en que parece estar sumido en la época contemporánea, eminentes patriotas y bien-intencionados progresistas dan los saltos en el vacío de 1812, 1869 ó 1873, trazando normas de convivencia con cotas de libertad y participación ciudadana no logradas por pueblos más evolucionados e integrados que el nuestro. La infraestructura ciudadana, y la distorsionada relación de fuerzas económicas y sociales, detienen una y otra vez la imposición—que no transición o evolución—de formas liberal-democráticas estables y sinceramente ejercidas.

Sin verdadera base popular, sin una opinión pública autónoma y no manipulada, cada formación partidista vencedora impone las normas básicas conformes a su ideología. Cada grupo hace su Constitución. Pocos profesan, por tanto, la tolerancia necesaria para el diálogo y la transacción; hábitos imprescindibles en los regímenes liberal-democráticos.

El compromiso que aspira a representar la Restauración entre progreso y conservación es una gran abstracción elaborada por encima de los grandes problemas de fondo que se vienen arrastrando desde comienzos del siglo XIX. La Constitución de 1876 y las formas políticas montadas para ponerla en marcha se mantienen asimismo en el terreno de la ficción, en buena medida. Por debajo de formas y apariencias, la vida social y económica, así como las creencias profundas de un pueblo que continúa sumido en la incultura y el analfabetismo, representan un aluvión de datos denunciadores de la contradicción íntima en que se vive; tanto como una justificación del progresivo distanciamiento entre esos dos mundos que, andando el tiempo, se denominaron “España oficial” y “España real”.

Alfonso XIII hereda el trono de una “España invertebrada” social y políticamente. Un país de “oligarquía y caciquismo”. Las aristocracias sociales y políticas no cumplen ninguna función ejemplar apreciable, y la clase política se resquebraja inevitablemente. Siendo su principal razón de ser el ejercicio de un cacicato “editor de la Gaceta y distribuidor del presupuesto”, según conocida frase de don Antonio Maura, su debilidad está en haberse mostrado incapaz de elaborar un programa sugestivo

e integrador. Y en este ambiente, las individualidades excepcionales, y las campañas de ciertas minorías, resultan inoperantes.

Es obvio que no puede entenderse la monarquía española, o enjuiciarse el reinado de Alfonso XIII, tomando como punto de referencia las estables monarquías de los países industrializados del norte de Europa. Para tener unas referencias válidas, la monarquía española de las primeras décadas de nuestro siglo debe ser puesta en relación en todo caso con otras monarquías constitucionales de los países del sur, menos estables sociopolíticamente y menos venturosos económicamente. Portugal, Rumanía, Grecia, Italia, Yugoslavia o Bulgaria, serían puntos de referencia más dignos de consideración.

Hay un claro deslizamiento hacia soluciones autoritarias como forma de enjugar los peligros de un crónimo malestar, que se traduce en frecuentes conmociones y en una inoperancia real de los poderes constitucionales para ofrecer alternativas no sospechosas de parcialidad, y aceptables como cauce hacia el bien común general. Con todo, si las semejanzas o paralelismos pueden hacer pensar en dolencias comunes, no justifican como inevitables, en cambio, los aconteceres históricos patrios. En este sentido el desarrollo de los hechos y las causas que los condicionan y empujan son hijos de cada realidad, y la realidad española tiene su propia andadura.

El reinado de Alfonso XIII tiene un hilo conductor triste, al que sirve de preludio el gran aldabonazo que en alma nacional supone el “desastre” del 98. Ocupa un tercio de siglo, y podría ser definido como un proceso de crisis “in crescendo”, con escasos y poco afortunados intentos serios de cambiar el signo decadente del ciclo histórico. El sistema liberal restauracionista se hunde sin remedio. Junto a la descomposición política, el incipiente industrialismo pone de manifiesto la insolidaridad social, despertándose la conciencia de grupo oprimido en sectores de población habitualmente enmudecidos bajo las formas de denominación tradicionales. La estructura económica del campo es denunciada con reiteración y la clase campesina se hace oír también. Los dos grandes motores de la crisis son, pues, la descomposición política y una pobreza e incultura seculares que imposibilitan soluciones rápidas, viables y sostenibles, en el marco liberal-democrático que se finge respetar.

Uno a uno se van desmoronando, o deviniendo inestables, los grandes muros del edificio socio-político. El centralismo borbónico, la pacificación interior y el modelo de convivencia liberal —burguesa restauracionista, la disuasión del protagonismo militar y la fórmula de “gobierno civil” canovista, la monarquía parlamentaria, el turnismo, el control caciquil, etc... Los serios intentos de los escasos hombres de Estado que produjo el sis-

tema no pueden detener su progresivo deterioro. Las crisis se suceden y no resulta difícil establecer unas fechas clave que señalan los hitos de la caída.

El Ejército vuelve a irrumpir en la vida política, si es que alguna vez salió del todo de ella. Si en 1906 no se pasa de la consecución de la ley de Jurisdicciones, las Juntas de Defensa colocan en 1917 al poder público y constitucional en situación de claudicación sin paliativos. En 1923, ese mismo Ejército, bajo el aspecto de salvador y restaurador del honor de la patria y conservador del Estado, firma, juntamente con el Rey, el parte de defunción del régimen constitucional.

En 1905 se atisban algunos conatos de catalanismo, que en 1909 toma por otros motivos caracteres graves. La "Semana trágica" supone, entre otras cosas, un primer embate al turno, poniendo en evidencia, además, al poder central. El catalanismo crece según se hace patente la debilidad de Madrid. El camino hasta los estatutos autonomistas es largo e irregular, pero inexorable. Por lo demás, junto a 1909 es 1913 el segundo gran hito para la amortización del sistema del turno. El bipartismo se muestra inequívocamente agotado, y el instrumental de gobierno de la Restauración no se logra recomponer. Es ineficaz. Comienza, pues, la atomización partidista, y la inestabilidad gubernamental se acentúa.

1917 es, con mucho, un año crucial. Es el año en que se consume el desprestigio del poder público y la impotencia institucional. La cuestión social, tras un ensayo frustrado de huelga general revolucionaria, sin paliativos, deja de ser una mera cuestión de orden público. Hay cuestiones más profundas y que afectan radicalmente a la convivencia, a una convivencia más justa, que no pueden ser ahogadas por la intervención decisoria del Ejército. La disidencia de los parlamentarios —en este mismo año— impulsada desde Cataluña, y sus intenciones de reforma constitucional, son la réplica, y la pública confesión, de la ineficacia de un régimen contestado por la propia clase política; bien que por la clase política que pudiéramos llamar marginal a los grupos oligárquicos tradicionales ubicados en los partidos turnantes.

Por fin, 1921 supone la constatación de que el poder constituido no tiene capacidad alguna de reacción ante el desmoronamiento del orden vigente. El Estado se mueve por simple inercia, carente de vitalidad. Con el desastre de Annual, el desprestigio alcanza a la cima del sistema. La ola, ya popular, de exigencia de "responsabilidades", precedida de un cúmulo de vejaciones y errores insufrible, alcanza al Trono. El esfuerzo de García Prieto, ayudado en esta ocasión muy significativamente por el partido reformista, o es un último intento tardío cuando ya nadie confía en soluciones dentro del orden constitucional, o es una forma de ganar

tiempo en tanto ocurre lo inevitable. El Ejército, finalmente, acude presto a sostener la monarquía liberal-burguesa, pues se hace inviable, por carencia de las reformas apropiadas, una monarquía democrática de amplia base social.

La trama histórica se teje día a día inexorablemente sin que el orden establecido sea capaz de ordenarla. A los ojos de los contemporáneos con mayor perspicacia y hábito de análisis, la obra de Cánovas carece de respuesta adecuada. Se está en un callejón sin salida. "La máquina constitucional española yacía desvencijada e inservible", escribe por entonces Gabriel Maura (1). Un observador de aguda retina como José Ortega y Gasset llama la atención reiteradamente sobre estos extremos. Consternado —que no sorprendido— denuncia el progresivo deterioro de la situación con escarnio de la formulación constitucional (2). Cuando ya todo se ha consumado, Ortega justifica "a posteriori" el recurso supremo a la solución militar. "Es evidente que si el Estado creyó forzoso entregarse a los peligros superlativos que acarrea la Dictadura, fue porque no podía sostener ni siquiera las últimas y espectrales apariencias de su legalidad" (3).

El falseamiento de las instituciones, particularmente de la representación política y de su órgano de expresión, el parlamento, es un lugar común entre quienes se ocupan y preocupan de los asuntos públicos. "¿Cuándo, por ejemplo, ha habido Parlamento en España?", se pregunta Marcelino Domingo (4). "El problema del sufragio en España —escribe Posada— más que un problema político, es un grave problema de ética nacional y social..." (5). Hay pues un vicioso uso de la ciudadanía, una enfermedad grave de falta de civismo, postrer resultado de un juego constitucional tru-

(1) "Bosquejo histórico de la Dictadura". Tecnos. Madrid, 1930, 5.<sup>a</sup> Ed. En las primeras líneas del capítulo I se pueden encontrar abundantes textos como el transcrito. "Ineludible consecuencia de esta debilidad del Poder legislativo era la del ejecutivo, mediatizado por el chantaje político de sus contrarios, cuando, no, además, por sus adeptos, condenados a concentrar todas sus energías en el mismo empeño de retener el mandato".

(2) De entre los múltiples textos que se pueden aducir entresacamos uno particularmente notable, no sin advertir que el prolífico publicista gusta de resaltar, cuando tiene ocasión, las paradójicas actitudes de sus "maniqueos" preferidos. "Esta vez ha sonado el zaguán —escriben en "El Sol" (20-X-20).—Sólo que no es la voz del comendador petrefacto, sino la del propio don Juan. Desde Sevilla envía don Juan de la Cierva al zaguán la siguiente antífona: "El Gobierno prepara una mayoría para ofrecerla a las Compañías ferroviarias". Pocas veces habrá sido expresado un concepto tan grave como este por un político gubernamental; acaso nunca por un político de la derecha. La institución parlamentaria servida como postre en un banquete de financieros es una imagen truculenta que dibuja perfectamente la ignominia de esta hora" (Obras Completas. Revista de Occidente, vol. 11, pág. 676).

(3) "El Sol" de 6-XII-30. Obras Completas, vol. 11, pág. 283.

(4) "Libertad y autoridad". Javier Morata, editor. Madrid, 1928. pág. 260.

(5) Adolfo POSADA, "La reforma constitucional". Librería General de Victoriano Suárez. Madrid, 1931, pág. 94.

cado por la clase política durante decenios. Pero es un lugar común y una infortunada historia muy sabida (6).

## II. A LA BUSQUEDA DE SOLUCIONES

Pero, ¿dónde radica el mal? La incapacidad demostrada por las fuerzas sociales y políticas para entronizar en España un sistema moderno que sustituyera con ventaja, no ya al “Antiguo Régimen” —batalla librada durante casi todo el siglo XIX— sino que posibilitara un Estado de corte europeo, parece ser una de esas constantes cuya persistencia ha acunado el concepto pesimista que el español tiene de su capacidad para la convivencia y la participación política. El fracaso de la revolución burguesa del siglo XIX —también de la burguesía en su papel impulsor y agilizador de los recursos económicos— deja un regusto amargo, asemejable sólo a grandes rasgos al producido por el desenlace de la revolución democrática. Y a fin de cuentas, ¿era posible este segundo empeño sin haber alcanzado unos logros mínimos en el primero?

Incultura y pobreza no se avienen con ordenamientos constitucionales que requieren opinión pública formada y participación ciudadana. Un orden constitucional liberal-parlamentario no puede funcionar debidamente sin unos ingredientes socioeconómicos previos. Ciertamente que a fuerza de mixtificaciones y fraudes se le puede hacer caminar. Pero si los grupos sociales medios ven el engaño, y la organización de la clase obrera pide cotas crecientes de justicia social y participación, el sistema resulta inviable; máxime si los grupos hasta entonces en el poder no están dispuestos a autenticar el sistema; o si el cúmulo de vicios de funcionamiento imposibilitaran su corrección, o la restitución de la fe en su utilidad o virtud.

Pero, repetimos, ¿en donde radica el mal? O, mejor, ¿qué es primero? De un lado un substrato socioeconómico infecundo que explica y fomenta las lacras ciudadanas, la pobreza cultural y, en decir de muchos, la pobreza moral del español. De otro un sistema político que se ha demostrado incapaz no ya de hallar soluciones a los problemas anteriormente apuntados, sino de subsistir, de servir de fórmula de convivencia y de base de la ordenación del Estado.

Y he aquí que el influjo mágico de las palabras condensa cuanto antecede, reduciéndolo, en dos fórmulas simplificadas. Entre la segunda y tercera década de nuestro siglo se establece un paralelismo significativo entre dos líneas alternativas de solución a las dolencias del país: “regeneracio-

---

(6) Alargar las citas no resulta necesario. Es un punto de nuestra historia política sobradamente conocido.



nismo” y “reformismo”. Por encima de los datos históricos menudos, ambas palabras vienen a ser un precipitado histórico de las inquietudes y aspiraciones de muchos españoles ilustres que confían haber encontrado una clave capaz de enderezar la historia de España.

En términos generales la clase política de la Restauración es poco dada a “descender” a planteamientos socio-económicos a la hora del análisis de la coyuntura histórica, o de la programación de planes de gobierno del país. Su formación y su actitud marcadamente liberales les lleva a la adopción de perspectivas formales, en las que los planteamientos jurídico-políticos tienen un papel primordial. La literatura política y las reflexiones sobre el momento histórico que se vive acogen con frecuencia los temas constitucionales. Es un tema familiar, al que se dedica la atención que corresponde a un tema básico.

El trasfondo “real” de buena parte de los motivos de inestabilidad padecidos apenas es aireado. Los problemas socioeconómicos sólo son contemplados con atención y valorados con preferencia por dos grupos: el grupo regeneracionista que, en sus diferentes modalidades, apunta a soluciones que no encajan en los moldes tradicionales del pensar y sentir de los grupos dirigentes, tan preponderantemente oligárquicos; y el socialismo, que apunta fuera del sistema, portador de una visión del mundo difícilmente casable con los presupuestos sociales y económicos en vigor.

La brecha regeneracionista supone durante mucho tiempo una rareza, o una excentricidad, en los planteamientos y programas de los pregoneros de las soluciones globales a los problemas del país. Ciertamente dentro de la clase política tradicional hay individualidades notables que apuntan en ocasiones a los temas sociales y económicos (Sánchez de Toca, Dato, Eza, etc...). Pero por lo común no es esta el área más frecuentada.

El “regeneracionismo” como movimiento renovador, desde su gran predicador Joaquín Costa, se caracteriza, en cambio, por una atención preponderante a los problemas reales, económicos y productivos, con preferencia agrarios y rurales, con descuido, si no menosprecio, de los temas político-constitucionales. En cualquier caso, cuando estos últimos surgen es precisamente para manifestarse frente a las vacuidades doctrinales, denostar de las trabas formalistas, repeler la ineficacia parlamentaria, etc...

El realismo es una actitud profesada como terapia contra la más vieja de las dolencias peninsulares: es preciso “cerrar con siete llaves el sepulcro del Cid”. Nada de retórica ni de aires imperiales: “escuela y despensa”. Trabajo austero, atención a los pueblos y a la clase campesina, fomento de la producción, y como ingrediente político, en todo caso, invocación a un hombre excepcional, a un “cirujano de hierro” que desmonte el andamiaje fatuo de la Restauración. Tales son las consignas que van de uno a otro,



en la larga lista de hombres y libros que encadenan a Costa con Lucas Mallada, Macías Picavea, Luis Morote y Julio Senador, hasta llegar a Isern y César Silió.

La acogida no es calurosa. La mentalidad "histórica" del español no se muestra propicia a los proyectos de cortos vuelos. La utilidad y la eficacia son inclinaciones o actitudes poco brillantes y nada heroicas. Costa y sus primeros seguidores pasan en determinados ambientes como extravagantes y visionarios. Mas su esfuerzo no es infecundo. Algunas de las inquietudes del recetario regeneracionista más conocidas pasan a los programas de gobierno de los políticos más notables en los años anteriores. El plan de reconstrucción naval, el de obras hidráulicas de Gasest, y otros no menos ambiciosos, serían encuadrables en las coordinadas regeneracionistas.

Aún cabría hablar de otro regeneracionismo más allá de las preocupaciones económicas y productivas. Se trata de un regeneracionismo por la cultura y el rigor intelectual. Para muchos, regeneracionismo es europeización; "reconstrucción y europeización de España", diría Costa, sostenido en este punto por Ortega (7). Y este acercamiento a Europa se hace necesario y viable por el vínculo de una cultura común. Es preciso elevar el nivel cultural del español. Este es el primer paso. "Ni tristeza, ni melancolía me produce ser español: es más, creo que España tiene una misión europea, de cultura, que cumplir; veo en ella un campo donde hay más faena por acabar que en otros, dentro de esta grande obra de progreso moral" (8).

La "Liga de educación política española" y la revista "España" son dos notables intentos en este orden. Una andadura política progresista no puede darse sin una educación ciudadana apropiada. La cultura debe comprender también los rudimentos del civismo y una mínima educación política. Sólo así funcionarán las instituciones adecuadamente. Con Ortega, Pérez de Ayala, Azaña, Manuel Aznar, Araquistáin, Madariaga, etc... forman un amplio frente para un regeneracionismo intelectual y democratizante, no exento de algunos matices elitistas, camino de un servicio a la comunidad (9).

El punto de mira más común no está, sin embargo, en los temas expuestos. Las actitudes y preocupaciones más generalizadas entre los hombres de la Restauración apuntan, fundamentalmente, hacia las superestructuras jurídico-políticas. No se avienen fácilmente a "descender" a cuestiones macroeconómicas o a las estrictamente sociales que, para muchos, son sólo cuestiones de orden público. Hay, además, un menosprecio real, o la

(7) "Herencia de Costa". "El Imparcial" de 20-II-1911. Obras Completas, vol. 10, pág. 174.

(8) ORTEGA Y GASSET: "La conservación de la cultura". "Faro" de 8-III-1908. Obras Completas, vol. 10, pág. 45.

admiración fingida, por la cultura, la ciencia, y los relumbrantes personajes que las encarnaron entonces y se avinieron a la "vida social" de las clases aristocrático-burguesas. La irrupción del intelectual no político como personaje influyente y con relieve en la vida social, sólo se da a partir de la segunda década de nuestro siglo.

Entre tanto, los problemas por resolver, alfa y omega de lo que el hombre público debe conocer y atender, son cuestiones jurídicas y políticas, y éstas en el más bajo sentido del término; cuestiones, en suma, de partidismo y de maniobra. Los planteamientos formales, político-constitucionales, ocupan las energías de los aprendices de gobernante y buena parte del papel impreso dedicado a comentar y fiscalizar la marcha del país. Insistimos con ello por creer que no se le ha dado suficiente importancia a este dato, que puede ser una de las claves para explicar ese "impasse" casi suicida en que se estanca la vida española en los primeros lustros del siglo.

La supremacía de juristas en la máquina estatal es dato conocido. La profesión de abogado es la llave que habilita básicamente para los cargos públicos en la alta administración o en la vida política. Pero el jurista español tiene unos caracteres muy peculiares. Es, por formación, un liberal embebido en las esencias de la autonomía de la voluntad y en el principio de la propiedad privada como derecho natural indiscutible, tal y como la legislación napoleónica lo hereda del sentir quirritario romano. Encardinado en un grupo social minoritario (el pequeño busqués de las profesiones liberales), la función del abogado es sumamente dependiente: básicamente, presta servicios. Su trayectoria histórica, a excepción de algún momento de fugaz exaltación democrática, es una trayectoria poco altiva. En un país de ciegos, el licenciado en Derecho es el soporte "técnico" del cacique o de los propietarios del lugar, y en le mejor de los casos, una de las "estrellas" de la sociedad provinciana, si es abogado brillante.

A nivel nacional la cosa es peor. La vinculación, la relación estrecha entre grupos oligárquicos y hombres de leyes (árbitros, por otra parte, de la vida política) es indiscutible. Algunas denuncias aisladas no producen efecto moralizador. Es un "hecho" aceptado. Casi algo connatural con la profesión. Como mucho, se habla de "abogadismo" como forma de diag-

(9) "Si el pueblo de los obreros fuera bello y noble, gracioso y delicado, los afa-nes democráticos no tendrían sentido. Si el hombre y la angustia, la humillación y el cansancio produjeran esos frutos deliciosos, la democracia sería un crimen. Precisamente porque la plebe es según es, debemos acabar con ella y elevarla. Gozarse en lo plebeyo como tal, es una emoción propia del aristócrata, la emoción antidemocrática por excelencia Y yo conozco temperamentos de la alta burguesía que odian el socialismo no porque con su trunfo dejaría de haber ricos, sino porque dejaría de haber pobres. Un cuerpo sin sombras parecería un fantasma, y el pobre es la sombra del rico" (ORTEGA Y GASSET, "España" de 30-IV-1915. Obras Completas, pág. 308).

nosticar una malformación por exceso, una hipertrofia (10). El abogado lo enseorea todo, y no sólo en el foro, sino también, y esto es lo que nos importa, en la vida política. Es el portavoz por antonomasia de los grupos dominantes en el período restauracionista. “Recientemente he repetido una vez más en Madrid— y por haberlo dicho, en Madrid ha tenido mayor resonancia, llegando hasta el parlamento mismo (aclara Unamuno)— que éste, nuestro parlamento, se compone de ricos, que son los mejores; de criados de los ricos, que son cien veces peor que ellos, y de abogados de los ricos, que es lo último que se puede ser en el orden moral” (11).

La huída constante de los problemas de fondo, el deleite por los viejos textos y conceptos, el respeto por la santidad de las normas y sus clásicas interpretaciones, la propensión a las citas ilustres (encajadas a la fuerza en ocasiones y embutidas en alambicados razonamientos), y la inclinación irresistible por la retórica, son rasgos definitorios de la actitud vital y profesional del jurista de la época. Junto a ello, un ciego impulso, un celo radical por la guarda de los intereses que se le confían, que deben ser defendidos “por imperativo profesional”. En conjunto, pues, la actitud y la función social asumida segregan un cierto “ethos” peculiar, que a muchos parece poco digno y algo lejano de la estricta moralidad tradicional en que se mantiene, por lo común, al pueblo español (12).

---

(10) “A mí, en cambio —escribe ORTEGA—, me parece un síntoma de perversión intelectual que ha traído sobre los políticos españoles su condición de abogados u hombres de negocios —dos oficios en los que no se aprende nunca a buscar la realidad viva y que operan siempre sobre la superficie de la existencia colectiva. Por eso repetía Laboulaye: “Unos cuantos abogados son la sal de una asamblea; pero que se componga de ellos en sus tres cuartas partes, francamente, es demasiado”. (“Ideas políticas”. “España” de 25-VI-1915. Obras Completas, vol. 10, pág. 319). Por contra, VÁZQUEZ CAMPO argumenta que el mal no está en el número, sino en la deplorable calidad profesional del jurista “¡Y aún es corriente en hombres que se dicen intelectuales achacar los males de nuestra España a la intervención del “abogadismo” en la política; Puede ser que la existencia de químicos en los laboratorios dé mal resultado; pero nosotros no conocemos otro sistema mejor. No, no fue el abogadismo el que estropeó nuestra política. Fueron los charlatanes los que destruyeron la política y la abogacía...” (“Hacia la reforma constitucional de España”. Ed. Reus, Madrid, 1929, pág. 65).

(11) “Algo sobre parlamentarismo”, en “La Nación” de Buenos Aires (10-I-1915). Citado por Elías Díaz, “La filosofía social del krausismo español”. Cuadernos para el diálogo. Madrid, 1973, pág. 209. Carecemos en España de una monografía centrada en el papel que en estos años corresponde al jurista. Un esfuerzo como el realizado en Francia por GAUDEMET para la III República, abriría posiblemente sugerentes caminos para un mejor conocimiento de la historia española de este período. En Francia el declive de este grupo socioprofesional se produce a partir de 1918. Por lo que respecta a España, tenemos la intuición de que el punto de inflexión, la pérdida del cuasi monopolio de la vida política y, también, el cambio de estilo y de enfoque de los problemas políticos, se da desde la Dictadura primorriverista. (GAUDEMET, Yves-Henri. “Les juristes et la vie politique de la III<sup>e</sup> République”. P.U.F. París, 1970).

(12) En el momento que se rompen los soportes constitucionales y políticos del régimen de la Restauración, las reacciones se polarizan en función de los efectos que de inmediato produce el golpe militar de 1923 en la clase política y en los grupos sostenedores, o beneficiarios, de la situación precedente. De esta forma, el re-

De esta manera, en un ambiente general en el que los hombres encargados de conducir a la comunidad y de educar la opinión contemplan la problemática común bajo la óptica de los planteamientos formales de la dogmática jurídica, brota una nueva fórmula salvadora, una simplificación más, segunda línea alternativa distinta de la regeneracionista, que invade las esferas y grupos más próximos a la clase política: el reformismo

La preocupación reformista embarga a los publicistas políticos del reinado de Alfonso XIII. No es sólo el partido reformista el que hace bandera de la reforma constitucional, como paso decisivo en orden a una corrección de la situación por todos criticada. La literatura de la época, sea cual fuere la etiqueta política que la designe, es abundante en lo que respecta a esta perspectiva, y puede hablarse de un vasto movimiento reformista o constitucionalista.

“Una Constitución mal hecha puede ser la muerte de un pueblo”, dice Vázquez Campo (13). Y esta creencia es firmemente compartida por muchos. España “no está gobernada por instituciones, sino por unas cuantas personas a quienes, en fuerza de las circunstancias, hemos concedido los ciudadanos una ampliación de crédito individual” (14). Un sentimiento de orfandad constitucional invade a nuestros políticos y publicistas. Es necesaria la reforma constitucional como paso previo para la redención nacional. El instrumento jurídico es pieza esencial de la reconstrucción; y encandilados por esta creencia y por ciertas promesas, ilustres críticos del sistema restauracionista y grupos políticos en la oposición (Azcarate, Melquiades

---

llevarte eclesiástico GARCIA GALEGO puede decir que la Dictadura “si tuvo el feliz y rápido suceso que alcanzó, fue por esta misma causa, por el mísero y repugnante estado en que se encontraba el instituto parlamentario. Al General Primo de Rivera, aunque nada más fuese por esto, por haberle dado cuchillo, quitando a las oligarquías el placer de mantener Gobiernos y vear el árbol del Poder hasta que cayese la breva de algún provecho comunal con que saciar sus viciosos apetitos del presupuesto y de la dominación, le debería gratitud sempiterna la historia nacional”. (“El régimen constitucional, la soberanía de la Nación y el Estatuto del porvenir” 2ª. ed. Vich, 1928, pág. 581).

Muy significativo y no menos sugerente es este otro texto de SALAZAR ALONSO: “No es de extrañar que el dictador tuviera aversión a los abogados. Antípodas los temperamentos del hombre de la ley y del hombre que deshacía la ley, los encuentros tenían que ser frecuentes y duros”. (“La justicia bajo la Dictadura”. Ed. Zeus, Madrid, 1930, pág. 47).

No pretendemos sentar tesis alguna con tan simples argumentaciones y aparato crítico, pero sí resulta digna de tenerse en cuenta esta línea argumental para un mejor entendimiento de la España que desemboca en los años veinte. Por lo demás, la actitud de la clase política desplazada por Primo de Rivera viene en muchos casos a avalar lo dicho. Sin proliferar en exceso las citas, recomendamos la lectura de las obras de Francisco Villanueva, Burgos y Mazo, los Sánchez Guerra, y algunos otros políticos y publicistas fácilmente localizables en la bibliografía del año 29 y en la de los iniciales de los treinta.

(13) “Hacia la reforma...”, pág. 6

(14) ORTEGA, “La verdadera cuestión española”. “El Sol” de 12VIII-1918. Obras Completas, vol. 10, pág. 437.

Alvarez y el partido reformista, muy señaladamente) se avienen a alguna tímida colaboración con una Monarquía ya en peligro de derrumbarse.

Todos conocen el problema. Los diagnósticos se suceden con reiteración y coincidencia. Pero los años transcurren sin que nadie de el paso. La clase política permanece maniatada por los intereses y trabas formales de la "vigente" legalidad, sin percatarse de los cambios profundos y ya perceptibles de la sociedad española (15). La esclerosis del régimen político restauracionista se hace insufrible y viene lo inevitable: el Ejército corta el nudo gordiano.

Sobrevenida la Dictadura se produce un replanteamiento de los supuestos tradicionales. La brecha regeneracionista, abierta aún dentro de los cauces y formulaciones del marco canovista, ha puesto los cimientos de la segunda fase. El golpe de Estado de 1923 rompe aquellos supuestos en su estructura institucional básica, saliendo de la tradición política restauracionista, pero se mantiene aún dentro de la monarquía y sin ningún replanteamiento serio del sistema económico y social que le sirve de soporte.

Con todo, la Dictadura asimila parte de las vías regeneracionistas que le sirven de preludio. Es en su génesis heredera del regeneracionismo de las preocupaciones socioeconómicas. Se presenta como la ejecutora del impulso de modernización del sistema productivo que aquel había preconizado, y pretende un cambio en la actitud tradicional, dando paso a una especie de fiebre por la eficacia y la acción, por las grandes obras de infraestructura, el pleno empleo, etc...

En un segundo momento, la Dictadura hereda también la inquietud reformista. Trata de ser el cauce firme y decidido para el establecimiento de una nueva legalidad constitucional, tal y conforme habían deseado tantos profetas de una nueva España. La solución adoptada en 1929, en buena medida original— la originalidad en la solución constitucional es una aspiración casi constante de la derecha española—, tuvo una gestación condicionada por influencias de variado carácter, que rebasaron en alguna medida las previsiones o deseos de los hombres de la Dictadura.

Se trata, en suma, de fundir el regeneracionismo socioeconómico y las inquietudes constitucionalistas, y de ambos se hace bandera y razón jus-

---

(15) "De treinta años a esta parte —escribe ORTEGA en 1918— la sociedad española se ha transformado profundamente. Intentemos dotarla de una nueva estructura pública. La mecánica de nuestro pueblo es hoy muy otra que en los tiempos de la Regencia: han aparecido nuevas fuerzas, se han desvanecido no pocas, antaño dominantes; la proporción de las energías ha variado. Traigmos todo esto a expresión política y entonces veremos como España funciona" ("El Sol", de 26-VIII-1918). Obras Completas, pág. 441). Ortega tiene razón. Sin embargo el peso de esos nuevos grupos que ya cuentan sociológicamente, que contarán mucho políticamente y a no tardar, sus opiniones y sus perspectivas, apenas cuentan ante la clase o grupo dirigente; y esta miopía será su principal error.

tificante del golpe de Estado y del régimen excepcional con él instaurado. Pero la asimilación del regeneracionismo de la cultura, al que antes nos referimos, no pasa de tímido intento, y se frustra tempranamente. La razón principal no es tanto el descuido de los dictatoriales cuanto que el nuevo "régimen de salvación" se malquista pronto con los intelectuales, hasta terminar sus días en verdadera lucha abierta con las instituciones culturales más representativas.

Pues bien, en las páginas que siguen, nuestra atención se va a centrar preferentemente en una de estas empresas acometidas por la Dictadura primorriverista. Privilegiaremos el empeño y fe puestos en solucionar los graves problemas planteados entonces al país, a través, precisamente, de un cuerpo constitucional nuevo que se piensa adecuado a sus necesidades.

### III. EL ANTEPROYECTO DE 1929 COMO ALTERNATIVA FRENTE AL CONSTITUCIONALISMO LIBERAL- PARLAMENTARIO

Como hemos dicho, la Dictadura se siente también heredera de las aspiraciones de reforma constitucional. En consonancia con la primacía que se atribuye aún a los factores formales, jurídico-constitucionales, se piensa que ha llegado el momento de establecer una nueva legalidad constitucional. En este segundo tramo, normalizadas las más graves y urgentes cuestiones que el país tenía planteadas, se pasa a elaborar una nueva normativa fundamental que reemplazara al sistema canovista. Con tal oportunidad el partidismo y los intereses afloran, y los grupos toman posiciones en el forcejeo inevitable de todo período constituyente.

Como es natural, las fuerzas más próximas a la Dictadura —aquellas en las que ésta hubo de apoyarse progresivamente, en buena medida por la falta de calor y colaboración de otras— serán las mejor situadas a la hora de influenciar los principios inspiradores de la reforma. El problema planteado en el seno de la Sección primera —órgano preconstituyente y dependencia privilegiada de la estrella institucional de la Dictadura, la Asamblea Nacional Consultiva— se reduce a conseguir un compromiso dentro del área común de unos criterios relativamente cercanos entre sí; los criterios que podemos encasillar en el campo conservador-autoritario.

Diversas influencias de distinto signo confluyen en la Sección primera. Proceden unas del viejo tradicionalismo, se inspiran otras en el relativamente próximo catolicismo social, se entrecruzan también herencias invertebradas de un conservadurismo español que aspira a un régimen de autoridad, orden y progreso —con sus versiones más inmediatas del "cirujano



de hierro” costista y la “revolución desde arriba” de Maura, cada uno con propios y distintivos ingredientes. Han de sumarse, en fin, las influencias ambientales procedentes del medio internacional, incipientes regímenes de fuerza y cristalización del fascismo. Todos estos ingredientes preparan el caldo de cultivo del Anteproyecto, expresión de las ideas constitucionales de la derecha española a la altura de los años treinta.

Añadamos los factores específicamente jurídico-políticos operantes en el período de entreguerras (regresión del parlamentarismo y auge de la doctrina alemana, admiración por el régimen presidencialista, recurso a procedimientos de consulta popular, porte profesoral y académico que adoptan algunos de los vocales) y tendremos configurado el marco en que se desenvuelve el trabajo de la Sección.

#### *A. Principios y definiciones*

El punto de arranque del articulado lo constituye un conjunto de afirmaciones o definiciones fundamentales. Es, en buena medida, un preludio original dentro de nuestro derecho constitucional histórico, reductible a los siguientes puntos: a) Afirmación de que España constituye una sola nación para la que se da un solo Estado; se establece, pues, la unidad como valor de primer orden. b) Monarquía constitucional como forma de gobierno. c) Titularidad de la soberanía en la Nación, pero con delegación necesaria y permanente para su ejercicio en el Estado. d) “Diferenciación y coordinación de poderes” como principio estructurador de los órganos del Estado. e) Mantenimiento del principio doctrinario: de nuevo “Cortes con Rey”. f) Mantenimiento del art. 11 de la Constitución de 1876 que declara el Estado confesional católico con tolerancia de otras confesiones.

#### *B. Libertades públicas y derechos fundamentales.*

El capítulo de las libertades públicas y derechos fundamentales presenta novedades notables. Es ello lógica consecuencia del cambio de perspectiva que se opera en estos años, por el que el individualismo liberal es puesto en entredicho en tantos países. La Sección primera se hace eco de estas inquietudes universales. Y de igual modo, siguiendo una inclinación realista muy propia del momento histórico que viven, los vocales resaltan el componente “deber” dentro del marco de la posición del sujeto en la comunidad política y en relación con el Estado. Hay un clima propicio para la expansión y concretización de los deberes cívicos, sociales y políticos.



La fuerza de la tradición liberal en el ámbito de las declaraciones de derechos y de las libertades públicas es dato no despreciable, y tiene acogida como parte de las conquistas de la cultura occidental. Consecuentemente, los preceptos de la Constitución del 76 relativos a esta parcela son reproducidos en la mayoría de los casos. Las pocas variantes introducidas (a excepción del n.º 7 del art. 23, que significa un claro retroceso) suponen en unos casos una puesta al día, o simples precisiones en otros, que la crítica interpreta a veces como restricciones al catálogo de libertades y derechos del período precedente. Estas declaraciones no desdichan, sin embargo, de sus homólogos y coetáneos de otros países. Cosa distinta es su previsible grado de eficacia, en razón de las recortadas garantías con que se salvaguardan. El Título III se desmorona al llegar al final; los derechos y libertades se ejercerán "sin menoscabo de los de la Nación, ni de los atributos esenciales del Poder público" (art. 30). Y el ejecutivo no encuentra especiales dificultades para proceder a su suspensión temporal. Afianzar las libertades y derechos fundamentales y reforzar al propio tiempo la capacidad de acción del poder público, son dos directrices cuya armonización es empeño de la época. La Sección primera no logra vencer las graves dificultades de la empresa.

La novedad más celebrada de esta parte del Anteproyecto es la inclusión de lo que podríamos denominar derechos económicos y sociales. La tendencia a infundir contenido social en las libertades públicas y derechos fundamentales es un paso de adecuación a los tiempos y de progreso en nuestro constitucionalismo. Al salir el Anteproyecto a información pública, tales disposiciones sirven de motivo de reflexión, y ésta es, tal vez, la principal virtud de los artículos que recogen esas preocupaciones sociales.

### C. *Forma de gobierno.*

La función de la Corona en el conjunto de las doctrinas sustentadoras del futuro Estado es de absoluto privilegio. El peso del principio monárquico está presente en los razonamientos de un amplio sector, no ya de la Sección primera, sino de la doctrina española. La disputa entablada en orden a las prerrogativas del Rey entre publicistas, académicos y políticos, durante el reinado de Alfonso XIII, tiene como fondo algo más que una cuestión doctrinal. El transfondo político es evidente: se está poniendo en tela de juicio la ejecutoria política del Rey entonces reinante al hilo de interpretaciones contrapuestas del texto canovista.

La Restauración es como un largo letargo en el que se trata de acallar la pujanza ideológica del progresismo de los años revolucionarios. Las pre-

cisiones que se hacen respecto de las atribuciones de la Corona revierten una y otra vez a la cuestión más trascendente de la radicación o asentamiento último de la soberanía: viejo tema con clásica terminología. Para unos, la Corona engloba el conjunto de las facultades propias de la institución monárquica, última razón de la esencia histórica del país y último baluarte del poder; o cuando menos, ente político copartícipe de la soberanía con las Cortes. Para otros, en cambio, la Corona es sólo un reducto de competencias constitucionales, un órgano del Estado que recibe su parte de poder, como todos los demás, de la única fuente de soberanía admisible: la nación, o el pueblo.

La segunda posición va fortaleciéndose y recibiendo mayores adhesiones según avanza el reinado de Alfonso XIII. Este clima de opinión marca el futuro de la institución monárquica, y exige un cambio importante de acomodación. Sino se quiere ceder a lo que, para los fieles a las más clásicas concepciones, es la revolución, es preciso poner a cubierto la Corona del desgaste a que lleva irremisiblemente el frecuente trance de decisión en que la colocan los acontecimientos políticos, sobre todo en el período de agonía del sistema.

Pedregal, Amós Salvador, Azcárate, etc. postulan la progresiva traslación de facultades desde la Corona a las Cortes, con una progresiva democratización del país. Cuando el grupo conservador-monárquico aduce, por contra, que el objetivo debe ser salvaguardar al Monarca de la crítica, es porque este grupo sigue pensando en un Rey con atribuciones de positiva intervención en la vida política. De la ideología más común entre los componentes de la Sección primera —donde se refugia el más importante núcleo de los políticos del antiguo régimen que sobreviven en la Asamblea Nacional— se puede aducir que la versión doctrinal y política con mayor audiencia es la que hemos denominado conservadora-monárquica.

Aceptada la tesis de la monarquía representativa en la que el rey conserva aún la plenitud de su potestad y es, por ende, verdadero centro de gravedad de la acción del Estado, el segundo momento en orden a las preocupaciones enunciadas es la protección de la Corona. Se procede entonces a la búsqueda de la cobertura constitucional del monarca, y nace el órgano más novedoso y debatido del Anteproyecto: el Consejo del Reino. En su génesis se entremezclan tesis mauristas en inmediato acuerdo con el sector católico, razones técnicas de suplencia del Senado, y otras más rebuscadas e historicistas de reavivar instituciones de nuestra monarquía secular, para una monarquía que de algún modo se piensa "tradicional".

Ahora bien, esta tendencia hacia la formulación del principio monárquico es frenada por la inercia y vigencia de principios liberales ya clásicos que los vocales no pueden ignorar. Operan en este sentido el dogma de la separación de poderes y el miedo a la confusión o indiferenciación funcional, con sus secuelas de rivalidad y lucha entre los órganos fundamentales del Estado, tal y como había ocurrido en épocas precedentes. De aquí que, en el terreno de las proclamaciones, admitida la forma monárquica en las condiciones especificadas anteriormente, no se da el paso congruente de declarar al Rey personificador de la soberanía nacional, sino que, en virtud del papel de "poder moderador" que se le asigna, se le confía la tarea menor de mantener la "independencia y armonía de todos los Poderes con arreglo al texto constitucional" (art. 43). No se va, pues, a la unidad de poder (centrada en el Jefe del Estado) con coordinación de funciones, sino a la "diferenciación y coordinación de Poderes" (art. 6.º), en una transacción terminológica clara.

#### D. Régimen político

Pese a todo lo anterior, las atribuciones de la Corona no se pueden ver con nitidez si no se observan al trasluz del régimen político que enmarca el Anteproyecto. Si la prerrogativa regia se observa desde la perspectiva del constitucionalismo liberal, la regulación dada en el Anteproyecto aparecerá falta de sentido. Desde este ángulo tampoco se explica el Consejo del Reino, ni el entramado de relaciones interorgánicas que se establece.

La figura constitucional del Rey dibujada por el Anteproyecto cuadra bien al prototipo de la "Monarquía limitada". Es una figura omnipresente. Su largo brazo se extiende a todos los cometidos trascendentales para la marcha del Estado. Pero se trata también de un Monarca que debe de actuar asistido constantemente. El Rey siempre actúa ayudado de otro órgano por imperativo constitucional. De aquí que la mejor forma de estudiar sus atribuciones sea verlas en relación con los órganos colaborantes.

El Consejo del Reino recibe diversos impulsos y orientaciones durante su gestación en el seno de la Sección primera. De inicial órgano de asistencia a la Corona, se va a un agigantamiento de la institución, hasta acabar haciendo de ella un híbrido de Consejo y Senado de imposible catalogación dentro de las categorías consagradas del Derecho Constitucional moderno. Su composición resulta abultada y se nutre de consejeros de procedencia electiva (por sufragio universal directo, o por colegios "profesionales o de clase"), de designación real, y por su condición o cargo ("por derecho propio"); combinación de criterios que complica y confunde más la naturaleza del órgano a los ojos de los contemporáneos.

Con todo, se aprecian unas condiciones generales muy propicias para asegurar la influencia de Palacio en su composición y funcionamiento.

Atendiendo a sus funciones, la sensación de agigantamiento del órgano se confirma. En tanto pieza de una "Monarquía limitada" puede explicarse como un órgano complejo pensado para la asistencia al centro unitario de impulso del Estado, que es el Rey; y llamado, por tanto, a respaldar la multiplicidad de frentes decisorios que éste cubre.

Pero a veces el Consejo se aleja de esta imagen de manto protector y adquiere designios propios, con cierto alejamiento del Monarca. Aun entonces, sin embargo, la posición del órgano sinodal sigue siendo una posición que funcionalmente queda muy próxima al centro. Es, por así decir, una pieza que engrana y modera la acción de las restantes piezas del mecanismo constitucional. De esta forma, a más de la función básica de consejo a la Corona, unas veces se mueve por delegación del Rey y otras como filtro de las resoluciones de otros órganos antes de la decisión última del Rey. Así, el Consejo se nos muestra comúnmente como un órgano concebido para el servicio de otros, y por tanto en función de ellos; con cometidos reflejos, en suma, que exigen la previa actuación de un órgano requirente (fundamentalmente la más alta magistratura, aunque no sólo ella) al que se limita a iluminar en el desempeño de determinadas atribuciones que salen fuera de su competencia. Pero también, en algunos contados casos, prescindiendo de que la titularidad de la acción le sea o no atribuida con claridad, el Consejo del Reino actúa como verdadero órgano decisorio, con voluntad eficiente y resolutive "proprio iure", frente a otros órganos del Estado o al compás de ellos.

Se trata, pues, de algo más que un órgano de cobertura constitucional de la Corona. El Consejo asume también competencias en exclusividad y con eficacia jurídica total. Muchos publicistas y críticos de la época vieron en todo cuanto antecede una hipertrofia, un órgano acrecido en exceso a costa de todos los demás órganos del Estado, la Corona incluida. Pero esta perspectiva se puede completar con una nueva, más congruente con el régimen político que el Anteproyecto postula: el Consejo quiere ser una forma de presencia institucionalizada del Reino (al igual que las Cortes, y necesaria en la medida que se produce un declive del papel de éstas) en el acontecer político. Es una institución adjunta al Rey, centro primordial de decisiones, pero diferenciada de él y con propia vida Constitucional.

#### *E. Acentuación autoritaria.*

Antes de examinar la configuración del ejecutivo en el conjunto normativo de 1929, conviene observar que nos hallamos ante un segmento de

una línea constitucional discontinua pero presente siempre en nuestro constitucionalismo contemporáneo. Es la línea constitucional-autoritaria, que tiene un vivir histórico soterrado y queda marginada de la vida oficial hasta la era franquista. Sus destellos más notables son el proyecto de Bravo Murillo y el Anteproyecto que analizamos; dos intentos constitucionales frustrados cuando ya son sistemas muy perfilados y completos, presentados más o menos decididamente como alternativas válidas frente a la línea liberal-parlamentaria.

La primera línea constitucional ofrece ciertas notas comunes a los diferentes hitos históricos en que se manifiesta. El desencanto respecto del liberalismo burgués falsamente igualitario se combina con una tendencia elitista (entre ilustrada y tecnocrática), frecuentemente paternalista, en la que alienta una profunda desconfianza hacia el pueblo. Junto a estas notas hay también una resuelta aspiración de progreso, para lo que es preciso infundir al Estado de nuevos bríos y desencadenarle de los frenos del régimen parlamentario. Este dirigismo, redundando en el rebajamiento de las libertades públicas y en el decaimiento del papel de las Cortes, no menos que en un claro descrédito del partidismo político, desbravador de las energías nacionales. Autoritarismo institucional y eficacia, menos política y más administración, etc..., son máximas consideradas como reglas de oro por los dirigentes del país en los períodos históricos que contemplamos.

Los vocales de la Sección primera creen que esta línea es la más acorde con el rumbo que sigue la historia. Algunas voces aisladas siguen patrocinando (fuera de la Sección primera lo hacía un amplio sector liberal y democrático) un parlamentarismo corregido o racionalizado; pero estas voces son muy poco numerosas en el cenáculo preponderantemente conservador que conocemos. Son los menos quienes piensan que las reacciones dictatoriales y antiparlamentarias habidas en el mundo resultan excesivas y coyunturales, y que aún queda en el modelo combatido mucho de aprovechable. Ahora bien, la tesis que campea en el seno de la Sección es una fórmula antiparlamentaria que vacila, en combinación algo artificiosa, entre soluciones constitucionales presidencialistas (con gran predicamento en esos años, incluso entre nuestros publicistas, por entender que aunaban el necesario reforzamiento del ejecutivo y el mantenimiento de los valores liberal-democráticos tenidos por muchos como irrenunciables) y soluciones tradicionales y autoritarias.

El derrotero seguido por la Sección se desplaza desde iniciales esquemas encasillables en un conservadurismo inteligente e institucional hacia la plena y aún extrema derecha, sin llegar, sin embargo, a perder nunca la compostura y el porte formal heredado del constitucionalismo decimo-

nónico; no en vano la mayoría de los vocales son juristas. En 1929 el ambiente para el cambio en la orientación constitucional estaba ya hecho. Con anterioridad se había preparado el camino, y Costa y Maura —fueran o no bien interpretados por sus seguidores— parecían haber conjugado los imprescindibles elementos “de autoridad” y “libertad”, aunque con una innegable propensión a resaltar el primero.

El Anteproyecto nos sitúa ante un Rey que tiene voluntad decisoria sobre la acción ejecutiva del Estado, y no ante un Rey en posición arbitral suprema como órgano “moderador” caracterizado por la “neutralidad”. Lo que en un sistema de rígida separación de poderes vendría a tener pleno sentido, se nos muestra en el sistema que esboza la Sección primera un tanto irregular: el Rey queda como juez y parte en la contienda política. Y esta irregularidad es la acusación más viva, entre las que formulan los críticos, como atentaria contra los principios mismos del sistema constitucional.

Pero esta sería una conclusión fácil, y confudente por lo simplificada. En el Anteproyecto nos encontramos también con una proliferación de órganos e instancias resolutorias que, dentro del ejecutivo, tiendan a favorecer una mayor especialización funcional, y a diluir la concentración con que tradicionalmente se adscribía el poder ejecutivo a la Corona.

El Rey, centro orientador e impulsor del Estado, posee en esencia el conjunto de atribuciones propias del ejecutivo, y en su más alta consideración. Pero la instrumentación orgánica, hecha con gran detalle, configura titulares jurídicos para cada acción concreta. Fundamentalmente es preciso que se opere una conjunción de órganos y competencias, un concurso de voluntades que da origen a la producción de actos jurídicos complejos.

Si el art. 70 del Anteproyecto se puede enraizar sin esfuerzo en la larga tradición española de disposiciones constitucionales que hacen enumeración de las prerrogativas de la Corona, el art. 71, en cambio, representa una interesante innovación. Se refuerza inequívocamente la posición del Gobierno, individualizando su situación en contexto del ejecutivo.

El Rey, en efecto, posee la voluntad eficiente a la hora de la formación del Gobierno. Se busca un procedimiento de designación del Presidente que deja a salvo la prerrogativa regia, pero con ciertas cortapisas procedimentales. Dadas las premisas mauristas y las pretensiones de los sectores liberal y democrático, es híbrido el resultado a que llegan los vocales: una especie de presidencialismo frustrado que convence a muy pocos. Con todo, la voluntad del Monarca no queda en absoluta libertad. Existe un campo acotado dentro del que habrá que jugar: el concurso del Consejo del Reino para la designación de Presidente y la presentación

por parte de éste último de la lista de los Ministros. En cambio, el Rey queda en total libertad para proceder al cese de estos cargos.

Por lo que hace a los restantes nombramientos, éstos son objeto de acuerdo por parte del Consejo de Ministros; lo que nos da pie para poner de relieve la trascendencia que, dentro del sistema ideado por la Sección primera, tiene el realce constituional dado al Consejo de Ministros; y es que configurar separadamente al órgano gestor de la labor de gobierno y administración del Estado es más importante en una monarquía limitada que en una parlamentaria, pues en esta última la propia dialéctica de la fiscalización y el juego de las mayorías fija el papel del Gobierno y su función de contrapunto del Monarca. En el caso de la "Monarquía limitada" del Anteproyecto, la relación orgánica y las limitaciones vienen de la reglamentación jurídica, de un juego institucional minuciosamente pautado.

En conjunto, las atribuciones concedidas a los órganos mencionados son muchas. Se configura un ejecutivo fuerte. La holgura con que éste puede actuar en caso de perturbaciones interiores que "comprometan la paz general" (art. 72), supuestos los recursos de que puede disponer según la ley de Orden Público, confirma la trayectoria autoritaria que se aprecia en el Anteproyecto. El ejecutivo tendrá a su disposición posibilidades sobradas para no caer en la debilidad de que se le acusaba antaño. Pero, ¿cuenta también con unos controles que imposibiliten un gobierno despótico o arbitrario?

La intención clara de no parlamentarización, y el hecho de que se trate de un sistema político en que el peso del poder no se ha desplazado hacia el órgano de la representación popular, llevan a la conclusión de que no deben ser las Cortes quienes digan la última palabra en orden a la vida y permanencia del Gobierno. Hay una clara tendencia a supervalorar las limitaciones y controles jurídicos, a regular con mentalidad adjetiva y procesalista el control del ejecutivo, con riesgo inminente de desconocer los controles políticos.

Como órgano fiscalizador, por antonomasia, queda el Consejo del Reino. Tal función de control puede ser ejercitada antes y después de la acción del Gobierno. Puede ser preventiva, por tanto, pero también enjuiciadora, pudiendo actuar por requerimiento de otro órgano, o bien "motu proprio". No hubo entusiasmo en la opinión pública por este sistema, y disgustó especialmente que se encomendara al Consejo del Reino el encausamiento de los Ministros en las materias comunes civiles y criminales. Pero los vocales de la Sección primera, obsesionados por conseguir un órgano ejecutivo fuerte y estable, pensaron que tal solución era la óptima.



Y sin embargo, cuando se siguen las líneas argumentales en torno al tema de la responsabilidad política en las actas de las sesiones de trabajo de la Sección, se aprecia una cierta disposición favorable a no dejar totalmente inédito el control político. No se pueden arrancar de cuajo doctrinas y usos constitucionales vigentes tantas décadas. Se apunta así, tímidamente, a un papel fiscalizador de las Cortes. El Anteproyecto acoge unas previsiones de escasa utilidad, pensadas para acontecimientos y situaciones que encierran desaciertos graves o disociación notoria entre la acción del ejecutivo y el sentir general. Con todo, queda a nuestro juicio bien patente que si bien se puede producir una desaprobación en regla de una actuación concreta de un Ministro, o incluso de toda la línea política por él seguida, el acuerdo de las Cortes —un acuerdo que por las dificultades de que ha ido precedido bien puede ser calificado de heroico— no tiene por qué llevar a la destitución del Ministro. La remoción del mismo, o la condenación general de la labor del Gobierno, no se consiguen por esta vía.

#### F. *Decaimiento de las Cortes.*

El mundo de ideas y valores que se agitan en torno a la representación política en los años veinte es un mundo movido. La doctrina clásica de la representación política está en franca revisión. Nos hallamos con unas concepciones constitucionales que al trasponer los umbrales de la primera gran guerra se hacen eco de su propia crisis.

El asentamiento definitivo del “tercer estado” se cimenta en el terreno institucionai con el complejo orden jurídico-político que se ha dado en llamar Estado de derecho liberal-burgués. En su plasmación histórica hay algo más que ideas y doctrinas. Hay que contar también con los grupos sociales y con la lucha por lograr o retener interesadas cotas de poder político. El sufragio universal y el derecho de asociación son las plataformas que hacen virar el escenario, y los efectos en el plano institucional y en las doctrinas políticas son inmediatos. Ideologías e instituciones nacidas para hacer presente en la escena política un grupo social homogéneo, acorde en ideas e intereses, se ven desbordadas por una realidad que no pueden integrar pacíficamente desde los presupuestos del sistema establecido. La máquina del Estado, pensada para movimientos sociales menos bruscos y para cometidos más cortos, se resiente.

A nadie debe de extrañar que la exuberancia doctrinal propia de estos años de entreguerras, buscadora de nuevos fundamentos para los conceptos clásicos de “representación nacional” o “régimen representativo”, encierre, junto a opciones doctrinales y políticas, intereses de grupo o de clase.

Conforme ascienden los principios democráticos y las preocupaciones participativas y descienden los presupuestos doctrinales puramente liberales, el concepto de representación, por ser opinión común que precisa de mayor firmeza y permanencia, parece fundamentarse en argumentaciones preferentemente jurídicas, con tendencia a una desvinculación de hecho respecto de los móviles supuestamente emotivos de la voluntad popular. Se va a una valoración del cauce representativo, con infravaloración del soporte de la voluntad del representado, elevando a los representantes a la categoría de órganos. La doctrina española no permanece al margen de los planteamientos teóricos de la época, y se hace eco de los mismos de modo más o menos patente según los autores. En particular, las fórmulas de ascendencia alemana de un Estado personificador de la nación, institucionalmente representante de ella, y depositario efectivo, si no titular, de la soberanía, están ya en los intentos doctrinales y ensayos constituyentes de nuestro país en los inicios del siglo XX. Tales doctrinas preparan posiciones de claro matiz conservador, tendentes a frenar las tendencias populistas y democráticas con una cierta proclividad hacia la autocracia y el estatismo, que entre nosotros no alcanza aún graves y decisivas cotas.

Un nuevo motivo de preocupación y cambio en orden a la teoría de la representación en esos años es el alza arrolladora de las ideas corporativistas. En justa correspondencia a la crisis del individualismo liberal, son años en que vuelven a adquirir predicamento las concepciones orgánicas de la sociedad, que en otros siglos fueron doctrina incontrovertida. El ciudadano no es un ser aislado frente al Estado. Hay que considerarle inmerso en los grupos sociales por la propia exigencia de la vida de relación y de los intereses que comparte. La forma de hacer más eficaz y real la representación política es la ocupación del Parlamento por los grupos sociales (culturales, económicos, políticos e ideológicos, profesionales, etc...) que de hecho vertebran la sociedad.

Estas afirmaciones válidas en el ámbito de las ideas del mundo de entreguerras, adquieren especial énfasis en España. Grandes corrientes de influencia, endógenas y exógenas, se alían hasta hacer irresistible la marea antiindividualista. La generalidad con que se acoge la concepción orgánica de la sociedad, tanto en sectores conservadores y tradicionales como en algunos de los progresistas, se explica por la pluralidad de influencias de diversa índole que empujan desde años precedentes en la misma dirección. La Sección primera de la Asamblea Nacional se siente invadida también por la preocupación organicista. Se trata de un clamor general propio del momento histórico y no tan sólo de una inclinación de la derecha. Es una opción recomendada incluso en los manuales con que se formaban los aspirantes a juristas.

Ello no quita para que la derecha adopte la solución organicista, en la versión corporativa, con especial entusiasmo. Al margen de los planteamientos teóricos que tienen por centro el tema de la representación política, y en el nivel inferior de las simplificaciones que se convierten en juicios comunes, y de las disposiciones de ánimo que se generalizan y ganan la calle, en los años de la Dictadura se siembra el descrédito y la condena de los partidos políticos y la fobia hacia la vida política entendida como adscripción a una facción ideológica, como dedicación cuasi-profesional: "hacer política" o "ser político". Este ingrediente completa la combinación autoritario-organicista del planteamiento específicamente conservador de la representación política. La falta de autenticidad de los partidos históricos es una justificación de peso que se alega con profusión. Los viejos partidos se demostraron cascarones vacíos que no representaban a nadie, ni a ningún interés legítimo,

Estas acusaciones vienen a favorecer, en definitiva, a los nuevos grupos conservadores. El conservadurismo de Goicoechea ya no es el de Maura de las reformas progresivas, a la busca de su propia autenticación. Es un conservadurismo más radicalizado, que va camino de enlazar con el derrotero común de la derecha europea autoritaria. En la condena general del sistema de partidos va implícita la condena muy especial de aquellos grupos que son portadores de gérmenes nocivos para el sistema socioeconómico y político que interesa conservar. El miedo de las fuerzas conservadoras españolas a la movilización de masas y a un reflejo sincero de la opinión pública en las urnas, impide otra alternativa.

La repulsa de los criterios individualistas y la proclividad a concepciones unificadoras y no partidistas tienen aún un freno que impide el salto a las concepciones radicales. Es el respeto o la nostalgia por el poso doctrinal de las concepciones liberales, tan influyentes en la formación académica de los vocales de la Sección. También la presencia de ciertos valores eticistas o espiritualistas que nunca les abandonaron. De aquí que la solución última a que abocan fuera la de configurar un marco reducido de participación política a través del sufragio.

A pretexto de querer sanear los canales de participación y de corregir un sistema que había sido ejercitado con tanta corrupción e injusticia en el período precedente, a pretexto también de una falta de preparación ciudadana del pueblo, el conservadurismo español en las inmediaciones del poder, y particularmente en la Sección primera, va a variar la concepción decimonónica de la representación. Desde planteamientos preponderantemente liberales, se pretende volver las aguas, cauce arriba, hacia un pluralismo reducido en que se de entrada a inspiraciones entre clásicas y modernas (organicismo tradicional y concepciones constitucio-

nal-autorías confundidas con las novedosas corrientes corporativas, fundamentalmente), como salida de emergencia preferible a la corriente democrática que ya muchos liberalismos del mundo habían acogido. La clave la aporta Goicoechea: mezcla del sufragio inorgánico y del corporativo, y ponderación del voto inorgánico como una suerte de tamiz colectivo. La tónica general es, pues, marcadamente conservadora y defensiva, camino ya de la contrarrevolución.

Con el Anteproyecto se abre un nuevo período histórico para nuestras Cortes. A más del cambio en la fundamentación y teoría de la representación, la estructura unicameral y la composición semiorgánica, no menos que el papel que se asigna a la institución representativa, suponen una quiebra de nuestras constituciones liberales y un precedente claro e inmediato de las Cortes de 1942.

La solución unicameralista tiene un largo prólogo en la polémica entablada a propósito del Senado durante las décadas que preceden a la Dictadura. La cuasi unanimidad en cuanto a la reforma de la composición del Senado, en sentido democratizador y organicista, no se da respecto de la estructura concreta que deba de tener el órgano legislativo. La batalla en torno a la unidad o dualidad de Cámaras se muestra más virulenta. Mas en este punto es la voluntad de Primo de Rivera la que impone la solución. La Sección primera adopta la Cámara única. Es un "modus vivendi" por el que se concentran en un solo órgano la representación corporativa y la orgánica. Pero en esta misma solución, aparte el amago de Senado del Consejo del Reino, se halla ya la trampa. Todo parece indicar que se trata de un unicameralismo preparatorio de una futura división en dos cámaras iguales en número de miembros; un unicameralismo abocado a la futura configuración de un Senado constituido por miembros de nombramiento real y otros procedentes de la representación corporativa u orgánica.

La articulación en una sola Cámara de principios y técnicas de representación tan dispares no es afortunada, aunque produce una cierta sensación de autenticidad si se le compara con las formas utilizadas en épocas anteriores. Frente a otras concepciones que se ensayan por entonces en otros países, y que tendrán vigencia entre nosotros más tarde, no se disimula ni sublima la estratificación clasista de la sociedad, sino que se intenta evitar el enfrentamiento entre los grupos sociales, dándoles acomodo representativo. No hay, pues, eufemismos, ni metas deslumbrantes y engañosas. Se persigue el reflejo de la sociedad real y de los grupos sociales vivos y pujantes, bien que de forma que no represente un peligro para el grupo dominante.

Hay un intento serio de propiciar una genuina representación de los intereses reales con miras a lograr entre ellos un diálogo fructífero, como paso previo para la armonía social, pero con una distribución de posibilidades de poder y de influencias muy discutible, por lo parcial, tanto si atendemos a la proporción en que figuran las clases sociales como si reparamos en los sectores de la economía a los que se favorece.

Se prevén, de otra parte, las plataformas políticas, pero con clara tendencia al decrecimiento y a su sustitución por formaciones grupales de naturaleza menos política y más socioprofesional. El área de los partidos políticos —los Diputados procedentes del sufragio universal inorgánico— se reduce al cincuenta por ciento respecto de las previsiones de la Constitución de 1876, cuando la población había crecido en forma muy notable. La intención despolitizadora y de desarme ideológico son postulados de una nueva época que entonces apenas hace sino apuntar.

Además, cabe advertir una clara tendencia a la dilución de la representación orgánico-corporativa con entidades de orden institucional-territorial (provinciales, municipales) que quedan, no obstante, por debajo de la línea media de la región, y sin cumplir la finalidad de aglutinante de intereses locales o regionales. El temor al separatismo está presente.

De otra parte la base asociativa socioprofesional es muy débil, y reviste una importancia engañosa. No se promociona su crecimiento autónomo, sino que se crean colegios electorales, de iguales dimensiones, sin que medie ningún esfuerzo para ponderar la importancia real de las fuerzas económicas profesionales o sociales por representar. Propietarios, negociantes e industriales copan cuatro de los siete grupos. Las élites culturales y las profesiones liberales de titulación universitaria ocupan otros dos, en tanto el proletariado organizado queda muy descolgado con un solo bloque de dieciocho Diputados. No se da, además, una institucionalización de verdaderas corporaciones, sino un encuadramiento artificioso con finalidades electorales.

Finalmente, por lo que respecta a las funciones que se asignan a las nuevas Cortes se manifiesta una clara tendencia a rebajar el papel político de la Cámara y sus posibilidades de decisión, a todos los niveles, fundamentalmente en lo que atañe a la potestad de iniciativa, incluso legislativa si toca a determinadas materias, y de control del ejecutivo. Se procura, por otro lado, perfeccionar la concreción y definición jurídica de la potestad normativa y el nivel técnico y procedimental de las resoluciones.

### G. *“Poder judicial” y “justicia constitucional”*

La actitud que sostiene, a la par, la autonomía orgánica y de ejerci-

cio de la función judicial y la concepción restrictiva de su contenido, es la más coherente con los principios liberales. Esta es la posición más común también en nuestro país. La ampliación de la esfera de actuación del juez se produce por vía de necesidad y como consecuencia también de la crisis de los presupuestos liberales. Entre nosotros, en cambio, la concepción restrictiva de la tarea del juez goza de una larga continuidad.

Nuestra tradición constitucional confirma lo expuesto. Ni siquiera los órganos jerárquicamente superiores de la judicatura se salvan de esta concepción restrictiva. Cuando se trata de relaciones con otras ramas de la Administración del Estado, o de acciones de otros órganos que tengan atribuidas distintas funciones, la jurisdicción de la actuación de unos y otros sale del juez o tribunal común. La competencia va entonces a jurisdicciones especiales de composición mixta, y sólo semijudicial, o a órganos de matiz fundamentalmente político. Se niega incluso habitualmente la titularidad de la función, y quienes desempeñan la tarea de juzgar lo hacen en nombre de otro órgano o potestad del Estado.

El Anteproyecto de 1929 es parte de esta tradición constitucional española, a la que se adhiere de forma no dudosa. Los vocales de la Sección primera defienden una separación funcional y orgánica bien delimitada, a la vez que una concepción muy restrictiva de la actividad o función judicial.

Por otro lado, el tema de la autonomía e independencia orgánica y funcional de la judicatura es entre nosotros una larga aspiración. En esta empresa la labor de los vocales muestra frutos dignos de atención. La Sección, que pretende manifiestamente la vieja aspiración de la independencia judicial, niega de hecho, o ignora, la existencia de un Ministerio de Justicia. Desvincula a los órganos judiciales del ejecutivo, y les encomienda su propio autogobierno.

El control de todo el aparato judicial se centra en el Tribunal Supremo, con el concurso, en algunas materias, de un órgano consultivo: el Consejo judicial. En el marco del Tribunal Supremo, y muy especialmente en su Presidente, juntamente con el Directorio judicial, queda la responsabilidad de la dirección y control de la judicatura, con facultades decisorias sobre la función judicial y sus órganos.

El Consejo del Reino es quien nombra los altos grados de la jurisdicción, pero es el Directorio quien realiza la previa proclamación de candidatos entre aquellos que reúnan los requisitos de idoneidad previstos. En cualquier caso, creemos lograda la aspiración de impedir la mediación del ejecutivo; aún cuando es preciso hacer la observación de que, al recaer el nombramiento en la Sala de Justicia del Consejo del Reino —pese a las garantías de independencia con que se dota a este órgano,



incluso frente a la Corona— cabe la legítima sospecha de una influencia, al menos remota, del Monarca y del grupo político de su confianza. Con todo, tal influencia sería siempre menor de la que se ejercía en la época anterior desde el Ministerio de Justicia.

El Anteproyecto se alinea en una tradición muy continental y decimonónica de realzamiento del Poder constituyente y afirmación de la primacía constitucional. Sin embargo, rebasa un tanto estos moldes comunes, pues no sólo afirma la rigidez constitucional, lo que es dato relevante para la defensa de la Constitución, sino también la intangibilidad de un corto número de disposiciones o afirmaciones políticas básicas: “la unidad del Estado español, la subsistencia de la Monarquía constitucional hereditaria como forma de gobierno, y la atribución del Poder legislativo al Rey con las Cortes, no podrá en ningún caso ser objeto de revisión” (n.º 4 del art. 102).

Sentadas estas premisas, los vocales de la Sección primera proceden a trazar el cuadro de control de constitucionalidad, preparando los mecanismos de defensa de la Constitución. Es preciso consolidar el sistema ideado y amurallar el orden que se trata de establecer. Para ello los vocales ponen en funcionamiento un complejo sistema de recursos. De ellos, los que podríamos considerar como los más típicos controles de constitucionalidad se encomiendan a la Sección de Justicia del Consejo del Reino; él es, pues, el órgano enjuiciador y el “defensor” de la Constitución.

La opinión de los vocales está dividida, pero finalmente prevalece la idea de que el control de constitucionalidad sea conferido al Consejo del Reino; esto es, a un órgano que tiene algo de Senado, y algo de “Consejo” en el sentido tradicional del término, y en el que, por lo mismo, se sintetizan y combinan las tesis francesas del control político y la americana del control judicialista.

La Sección de Justicia, que también se denomina “Tribunal constitucional”, se constituye como órgano relativamente autónomo, distante incluso de la Corona por lo que respecta a sus decisiones de carácter judicial. A ella se encomiendan funciones importantes en los asuntos vidriosos que pudieran producir las relaciones interorgánicas. Es, pues, un órgano de cometido o función múltiple, en buena medida política, al que se quiere dar, no obstante, carácter judicial, y que en punto a la defensa de la Constitución se configura como un tribunal especial de control concentrado.

La originalidad de la fórmula y la novedad del tema dentro de nuestra historia constitucional no son menos resaltables que su valor como precedente de futuras soluciones.



#### H. *Rigidez del orden constitucional previsto.*

En diversos momentos, y teniendo como telón de fondo la necesidad de la reforma del texto de 1876, los publicistas y políticos aluden a la oportunidad de Cortes Constituyentes que resolvieran la orfandad constitucional sentida desde antes incluso de 1923. En otros, la solución debe venir, en conformidad con el espíritu doctrinario de la obra canovista, de un nuevo texto o de la revisión del existente mediante la colaboración entre el Congreso y el Senado, con posterior sanción real.

Los vocales de la Sección primera, conscientes del problema provocado por la imprevisión de los constituyentes en 1876, ven la necesidad de sentar un inequívoco sistema de reforma constitucional. Tras utilizar los razonamientos aducidos, la Sección considera más congruente con el régimen político por ella elaborado un sistema en el que el Consejo del Reino, de algún modo en funciones de Senado y Alto consejo de la Corona, tenga la llave del proceso de revisión constitucional.

La doctrina del Rey como poder neutro o moderador y como “defensor” del orden constitucional está presupuesta de algún modo en los razonamientos de los vocales, e implícita en las atribuciones que competen al Rey asistido de su Consejo. Pero esta posición encierra un fuerte motivo de crítica a los ojos de los contemporáneos: la puerta inicial del proceso de reforma constitucional es angosta. Su iniciativa queda limitada a la Corona con sus Consejos (de Ministros, del Reino), y sólo una vez el proyecto de reforma ha atravesado estos controles tienen la palabra las Cortes, que aprobarán por mayoría de los dos tercios.

Aún así, recordémoslo, hay aspectos constitucionales sobre los que no cabe reforma. Las disposiciones intangibles no se ponen jamás en cuestión. El orden pretendido por los vocales parece a todas luces bien guardado.

#### IV. EPILOGO

El esfuerzo constituyente de la Sección primera no tiene una valoración global positiva a los ojos de los contemporáneos. El Anteproyecto se da a conocer cuando la Dictadura está en su ocaso y la libertad en que se deja a la opinión pública, para manifestarse en torno a esta propuesta constitucional, es aprovechada por muchos como pretexto para hacer leña del árbol que se desmorona (16).

(16) La opinión pública se polariza, en forma poco dudosa, contra el Antepro-

El propóisto conservador-autoritario que anima el régimen político diseñado por la Sección primera no es bien comprendido. Resulta difícil de entender en el contexto histórico de los postreros años de la monarquía restaurada (17). Los que opinan y se manifiestan lo hacen o bien como políticos u hombres de partido, o bien como juristas e intelectuales en un amplio y vago sentido. De entre los primeros, los pocos que quedan fieles a las intenciones renovadoras de la Dictadura (proclamen o silencien ya, prudentemente, tal fidelidad) hacen una defensa poco entusiasta. Se limitan en la mayor parte de los casos a decir que se trata de un documento útil y, en todo caso, de un primer intento perfectible. Hombres de la Unión Patriótica, del conservadurismo más cerrado, de la burguesía temerosa, de la Iglesia y del tradicionalismo, ven a grandes rasgos aspectos positivos en el texto de 1929.

yecto. En el espectro de fuerzas políticas apenas es posible hallar algunas voces que le sean favorables. No haremos un recuento minucioso.

La izquierda burguesa es, sin duda alguna, la más hostil. Los ataques frontales de "El Liberal" no se hacen esperar. Véase, por ejemplo, el editorial de 18-VII-29, titulado "Discrepancia esencial", al que acompaña un subtítulo de este tenor: "Lo que importa es la tendencia absolutista del proyecto". "El Sol" toma postura en la misma línea en su número de 10-VII. La omnipotencia del Gobierno y la impotencia de la nación son los datos más resaltables para el periódico. También la izquierda socialista muestra con firmeza su disconformidad en el editorial de "El Socialista" de 9-VII. La discrepancia es absoluta, aunque el tono empleado es menos grandilocuente que en los casos anteriores.

Por su parte, la derecha, sobre todo las fuerzas socialmente conservadoras, tratan de salir del marasmo y de la decepción producidos por la repulsa casi general del Anteproyecto rememorando la vieja Constitución del 76, "antes objeto de tantas protestas y ahora de tantas alabanzas", como recuerda Esteban Bilbao ("El Debate" de 17-VII). En tal dirección se manifiestan "ABC" (14-VII), "La Epoca" (8-VII), José M.<sup>a</sup> Gil Robles ("El Debate" de 25-VII), o el Marqués de Santa Cruz en nombre de la Diputación de la Grandeza ("El Sol" de 20-VII). Esta es también la opinión de algunos prohombres del régimen restauracionista expresada en diversos momentos.

La defensa del Anteproyecto se hace sin gran entusiasmo y por contadas voces. Está en primer término "La Nación", que no acierta a dar con el tono propicio para este menester. Poniendo en relación los editoriales y comentarios del órgano upetista con el del "Heraldo de Madrid" de 24-VII, uno cae en la cuenta de la falta de destreza o de convicción de "La Nación". Verificados tales cotejos resulta de difícil encaje la posición de "El Debate". Concretamente, el editorial de 7-VII no sabríamos a ciencia cierta donde situarlo. Como nombres propios de personas que se destacan en la corriente favorable al texto de 1929, destacaremos a Esteban Bilbao ("El Debate" de 17-VII) y la posición templadamente favorable de Cambó ("El Debate" de 28-VII). Por fin, de entre los vocales de la Sección, usan de la prensa, en defensa de la obra realizada, Víctor Pradera y Antonio Goicoechea fundamentalmente (en "ABC" y "El Debate", respectivamente, las más de las veces). No nos hacemos eco de las previsibles posturas favorables, como las sustentadas por "El Siglo Futuro" u otras publicaciones de parecida significación.

(17) Pese a que no guarda similitud con los derroteros del constitucionalismo de postguerra y queda lejos de los deseos de los grupos sociales más dinámicos, el Anteproyecto, en cuanto que pretende instaurar un tipo de monarquía como el propugnado, parece a muchos inadmisibles para la España de 1930; pocos se avienen, además, a considerar los aspectos positivos que tal régimen pudiera encerrar como fórmula de transición.

"La monarquía limitada —escribe GIRAUD— practicada estrictamente supone una fuerza, y que el pueblo, depositando en gran medida la confianza en la dinastía, acepta que ella juegue el papel de árbitro entre los partidos. Pero este régimen

Pero la mayoría de los hombres de relieve encuestados, por razones en gran medida comprensibles, advierten en el Anteproyecto graves defectos, y su juicio global es que no se le puede tomar como base para una futura ordenación constitucional estable. La preponderancia del "cetro" sobre el "hemicycle" es, para los más, el dato descalificador que hace inadmisibles la propuesta (18). Cuando se está a un paso de la instauración pacífica de la República (aunque se tome como buena la explicación de su advenimiento en virtud de la decepción y errores de los monárquicos), y cuando se han oído voces crecientes que doctrinal y políticamente claman por soluciones que están en la dirección contraria, el juicio adverso al Anteproyecto no puede considerarse arbitrario o sin sentido.

es esencialmente un régimen de transición entre la monarquía absoluta y la democracia parlamentaria. Esta puede así establecerse de forma progresiva. Los ministros tienen necesidad de la sola confianza del Rey primeramente, de la confianza del Rey y del Parlamento después, y finalmente les es sólo precisa la del Parlamento. La evolución termina de esta manera. En los países en que las circunstancias no han traído la caída de la monarquía (sucede, en efecto, que las monarquías incapaces o mediocres son aquellas que menos consienten su progresivo eclipseamiento, de modo que su caída final resulta de esta manera segura), la monarquía limitada es el régimen que puede permitir realizar con menores tribulaciones el aprendizaje de la democracia". (Emile GIRAUD, "Le pouvoir exécutif dans les démocraties d'Europe et d'Amérique". París, 1938).

Piénsese, no obstante, en la inoportunidad histórica del intento español cuando se está saliendo, por la puerta de la descomposición, además, de un proceso que se pensó muy similar al descrito; aun cuando con la aceleración y desvirtuación conocidas. Piénsese también el contexto histórico internacional y el momento doctrinal y político en que vive el país. Por lo demás, el desenlace parlamentario del proceso evolutivo de la monarquía limitada es el más conocido y avalado por el banco de pruebas de la historia.

Con todo, para cierto sector de nuestro conservadurismo la evolución deseable de la monarquía limitada era la del presidencialismo: mayor participación popular directa en la designación del Presidente del Gobierno, estabilidad del ejecutivo, disciplina y simplificación de los grupos políticos. Sin menospreciar las dificultades técnicas que esta segunda alternativa supone, sabemos que en la mente de algunos de los hombres preocupados por la reforma constitucional rondaban estas ideas.

(18) Como hemos puesto de manifiesto a lo largo de este trabajo, las dos obsesiones que parecen conducir los esfuerzos de los vocales de la Sección primera son el antiparlamentarismo y el reforzamiento de la autoridad del ejecutivo. De esta convicción participan algunos de los comentaristas de la época, que pusieron de relieve la excesiva preocupación de los vocales por ambos temas —léanse los editoriales de "ABC" de 14-VII y el "Heraldo de Madrid" de 31-VII— aunque para algún periódico, como "el Debate", el poder público resultara debilitado con la distribución orgánica que establece el Anteproyecto (editorial de 16-VII).

En realidad, el grueso de la opinión resalta las grandes posibilidades que se abren al ejecutivo. Algunos críticos, y no ciertamente pocos, apuntan a algo más. No se trata de un régimen simplemente autoritario y ni siquiera de un autoritarismo monárquico. El Anteproyecto instaura un absolutismo monárquico mediante una aparente fórmula constitucional. Leyendo al Marqués de Alhucemas ("ABC" de 14-VII) o los editoriales de 7-VII de "La Epoca", o de "El Liberal" de 20-VII, no se saca otra conclusión. Tal creencia la manifiestan también otros críticos como Mariano Gómez ("La reforma constitucional...", pág. 83), Martí Jara ("El Rey y el pueblo", pág. 292), o Burgos y Mazo ("La Dictadura y los constitucionalistas..."), Eduardo Ortega y Gasset y el clandestino "Hojas Libres", etc... en gran medida dañados por la pasión y el revanchismo. Tales juicios y temores están, en hombres más templados, como Massanet ("La reforma constitucional", pág. 29) y creemos que, como sospecha, se hallan también en otros muchos.

Pero ni siquiera los responsables de la vida política de esos años se salvan esta desafección general al esfuerzo constituyente de la Sección primera. El Gobierno no hace suyo el texto. Y no sólo los Ministros de tendencia más progresista. Tampoco don Miguel cree en la solución que Yanguas le lleva como fruto del trabajo de tantos meses (19).

El Anteproyecto es el resultado de un acomodo entre fuerzas conservadoras tradicionales, con alguna concesión, muy en la forma, a la doctrina constitucionalista liberal. Es un intento claro de contener a la corriente liberal que va camino de convertirse en democrática. Hay razones en el sector preconstituyente para proceder de esta forma. No es un mero capricho. A más de los intereses de clase o grupo están unas doctrinas sostenidas en algún caso desde tiempos remotos y que ahora parecen enlazar con las más modernas que se expanden por Europa. Está, también, la desconfianza hacia las posibilidades de participación y autogobierno popular; desconfianza crónica, pero manifestada muy especialmente hacia el pueblo español de 1930 (20).

---

(19) Diversos testimonios lo confirman. El Anteproyecto de 1929 no puede decirse que sea "la constitución de Primo de Rivera", como escribiera Andrade en "La Epoca" (28-VII-29). En la entrevista que sostuvimos con Yanguas nuestro interlocutor nos confirmó esta apreciación. Aparte otras manifestaciones, algunas públicas, en que el Presidente del Gobierno acusaba cierta reticencia hacia algunas de las soluciones aportadas por el Anteproyecto, en la histórica cena de LHardy conmemorativa del cuarto aniversario del advenimiento del Gabinete Civil Primo de Rivera resolvió abandonar el conjunto normativo elaborado por la Sección primera. En aquella cena acompañaban a Primo de Rivera sus ministros y Yanguas como único exministro.

En opinión de Yanguas, si Primo de Rivera se mostró hostil a esta solución constitucional no fue por miedo a la negativa regia. Además, no le constaba a nuestro ilustre interlocutor que se hubiera producido tal negativa, y ni siquiera que se hubiese puesto a prueba la voluntad del monarca a este respecto. Lo que caló más en el ánimo del General para la resolución abandonista fue la opinión pública, y el hecho de que las corporaciones consultadas se mostraran tan desairadamente adversas al texto sacado a información pública. Las significativas excepciones al clamor general de los grupos políticos no le compensaron del desencanto sufrido, pese a que él no fuera precisamente un incondicional del Anteproyecto.

Yanguas confiesa que se quedó solo en la defensa del texto. En la cena conmemorativa, evocada también por Calvo Sotelo, Yanguas "quiso salvar del naufragio el Proyecto de Constitución. Pero el Presidente se mostró intransigente. Y nosotros en masa, nos pusimos a su lado. El Presidente, ya lo he dicho, por discrepar del Proyecto, pero también porque temía tener una negativa regia si lo llevaba a Palacio a modo de simple Decreto-Ley. Nosotros, por la misma discrepancia, desde luego; pero, además, porque nos horrorizaba el plebiscito como final del proceso". ("Mis servicios al Estado", pág. 339).

(20) Las doctrinas constitucionales y políticas recogidas en el Anteproyecto son un conjunto bien trabado que recoge la interpretación histórica y el "desideratum" político y jurídico, algo remozado, de la derecha española. El caso español es, en buena medida, un ejemplo de falta de desprendimiento en las élites, que se genera dialécticamente. La excesiva impaciencia, el utopismo y la falta de realismo de la izquierda, cuando cree sonado su momento, es fiel reflejo del miedo y el egoísmo de la derecha que, una vez conseguidos la estabilidad y el orden, no sabe abrirse al diálogo ni consiente la transacción. Añadamos a ello el dato histórico de que rara vez una dictadura, ni siquiera una dictadura constituyente, ha sabido evolucionar a tiempo.

Se trata de una opción política, y la derecha opta por la alternativa de cortar la corriente histórico-política. El modelo de repuesto que propone es una monarquía limitada asentada en bases constitucional-autoritarias e impulsada por inquietudes corporativistas y de pluralismo restringido. Todo ello con la intención de facilitar un desarrollismo impulsado desde el centro del sistema, antes, desde luego, que con intenciones inmovilistas; la tutoría ilustrada o tecnocrática del desarrollo y el progreso es una constante de nuestra derecha mejor intencionada, y cuenta en su haber con notables logros.

La cuestión es —bien lo sabemos ahora— una cuestión de oportunidad histórica. La Dictadura de Primo de Rivera no llegó a ser la dictadura constituyente que algunos esperaban. Las ideas básicas del grupo ideológico que, pese a sus diferencias, logró un acuerdo en lo fundamental, plasmándolo en un conjunto normativo trabado, y lo puso al servicio de un imaginado nuevo orden, no encontraron eco entonces (21). Los vientos de la historia, pese a los avisos ya perceptibles de un ensombrecedor futuro, soplan en otra dirección; una dirección más brillante y optimista, que precisaba, no obstante, de grandes esfuerzos y de no pocos sacrificios, a más de un clima de diálogo e ilusión comunitaria, para un feliz desenlace. Los años treinta comienzan bajo este signo optimista.

---

Seguramente algo así quiso expresar Maeztu en relación con la ocasión perdida en 1929. "Es verdad también que el Proyecto de Constitución de nuestra Dictadura adolecía, a mi juicio, de un defecto fundamental: el de querer reforzar el Poder de los Gobiernos con el de la Corona, haciéndolos independientes del voto del Parlamento, cuando en estos tiempos lo mismo la Corona que los Gobiernos necesitan buscar su fuerza en algún instrumento popular que los defienda". (En un artículo que se titula, precisamente, "Faltó visión". Publicado en ABC en la fecha conmemorativa de 14 de abril de 1933).

Recientemente (1973), y también en ABC, el exministro de Franco y miembro de la Asamblea Nacional de 1929 Pedro Sainz Rodríguez ha escrito que "si las fuerzas políticas y sociales en que se apoyó la Dictadura, bien representadas en la Asamblea aunque ésta no fuera electiva, hubieran llegado a un acuerdo constitucional con las representaciones auténticas del socialismo obrero, España se hubiera evitado la República y la Guerra civil, que fue su última consecuencia". (El artículo se titula "La responsabilidad histórica de Indalecio Prieto").

Pero este acuerdo, como sabemos, no pasó de un buen deseo que algunos albergaron ya en aquella época; y por nuestra parte dudamos muchos de que, pese a la buena fe de Primo de Rivera, los grupos sociales antagonicos hubieran ido mucho más allá de donde efectivamente fueron. En este caso la falta de desprendimiento de las élites estuvo también muy clara. No se hicieron unas concesiones prudentes a la izquierda.

(21) Resulta a veces difícil sustraerse a las evocaciones y a los sugerentes paralelismos históricos. Como ha escrito el profesor Garrorena, en el terreno en que nos movemos los problemas no concluyen ni se pueden aislar; "se anudan a los del período siguiente, mostrando que la historia es un "continuum", y que ocuparnos de este cercano pasado constitucional es ocuparnos de nosotros mismos". (Ángel GARRORENA MORALES, "El Ateneo de Madrid y la teoría de la Monarquía Liberal, 1836-1847", I.E.P. Madrid, 1974, pág. 851).

Llegado el momento de abandonar el Anteproyecto, Primo de Rivera siente la necesidad de agradecer personalmente a los vocales el esfuerzo realizado. Es la Sesión 85, de 10 de enero de 1930. "Se acerca el momento en que la Dictadura haya





No debemos entrar a juzgar si el esfuerzo para andar este camino de libertad y participación se realizó con la intensidad debida. Tampoco si el intento era viable entonces. Lo cierto es que para andar el otro camino, un camino bien semejante al preparado por los vocales de la Sección primera, hizo falta una previa guerra civil. Sólo entonces, con el solar vacío y a paso lento, resultó posible esta andadura. Entonces sí se contó con un verdadero proyecto de Dictadura constituyente.

La relación entre aquel primer intento, el ensayo de los años veinte, y la era franquista, no debe pasar inadvertido. El programa constitucional de la Sección primera no cayó en el olvido. Para quienes, desde su peculiar posición ideológica, vieron en él el marco adecuado para una ordenación fundamental de la convivencia, 1929 es sólo una ocasión perdida que había que aprovechar de mejor modo en circunstancias más propicias.

Aunós, prohombre de la época primorriverista, augura en 1939 que "el proyecto de Constitución representa un esfuerzo útil y las iniciativas venturosas que en él se manifiestan podrán servir un día para edificar la organización política definitiva de España" (22). Un hispanista como Hugh Thomas, a propóisto de un documento político que el general Mola hizo circular en las inmediaciones de la guerra civil, refiere que éste prometía que "las leyes que no fueran conformes al nuevo "sistema orgánico" del Estado serían abolidas y "aquellas que hubieran recibido inspiración extranjera" serían proscritas. El nuevo sistema —continúa Thomas— sería, pues, bastante parecido a aquel que deseara el antiguo dictador Primo de Rivera, pese a ciertas concesiones verbales hechas a la Falange y a los Carlistas" (23).

Por otra parte, constitucoinalistas como Sevilla Andrés han sacado a relucir en diversos trabajos, el parentesco próximo entre las previsiones constitucionales y políticas de ambas dictaduras (24). Y más recientemente

de considerar terminado su cometido. Y a fin de allanar la transición inevitable..., hemos de procurar para quienes ocupen el Gobierno en lo sucesivo las mayores posibilidades de actuación. (La reforma constitucional) requiere mayor espacio disponible del que ha fijado la Dictadura para su sustitución en el poder... Prescindiremos por ahora del notable proyecto que ha acordado la Sección primera de la Asamblea con tacto patriotismo como autoridad y competencia. No sin pesar llegamos a esta determinación... Demostrará el tiempo que no fue perdido el de redactar obra semejante. Surgirá en alguna ocasión la conveniencia y oportunidad de insistir en el designio, con tales o cuales orientaciones, y habrá de acudirse entonces a los archivos de esta casa para conocer y compulsar las deliberaciones que detallan las actas de esta Sección de Leyes Constituyentes y los proyectos que ha elaborado. El antecedente queda aquí, sin que los legisladores futuros, menos dominados por el sectarismo y la intransigencia partidista que los aludidos comentaristas, lo omitan ni olviden, seguramente, en su deseo de completar el estudio de temas, doctrinas y opiniones trascendentales".

(22) *L'Espagne contemporaine*. París, 1939, pág. 154.

(23) *"Histoire de la Guerre d'Espagne"*. París, 1971. Vol. I, pág. 162.

(24) Véase su "Historia política de España (1800-1967)". E.N. Madrid, 1968, págs. 535 y ss. También en su trabajo "La defensa de la Constitución en la Ley Orgánica española", págs. 189 y 190, R.E.P. n.º 152.

te Martínez Sospedra afirma que, "el proyecto constitucional y leyes orgánicas complementarias que redactó la Sección primera de la Asamblea Nacional en 1929 es un precedente curioso de las Leyes Fundamentales. Es, además, un precedente extraordinariamente importante por ofrecer grandes semejanzas tanto respecto de la organización de las supremas instituciones del Estado, como por los paralelismos e incluso coincidencias textuales respecto del articulado" (25).

Por fin, García Escudero en su reciente "Historia Política de las dos Españas", se refiere al sistema elaborado por la Sección primera, como "un sistema, en conjunto, bastante parecido al que cuarenta años después establecería la Ley Orgánica del Estado; un Estado que debe mucho más a aquella Dictadura de la que se ha dicho" (26).

Las Cortes unicamerales y orgánicas que hemos tenido desde 1942 están basadas, en gran medida, en los precedentes de la Asamblea Nacional consultiva de la Dictadura. Mas la doctrina de la representación que ha envuelto a nuestra vieja institución representativa en los años de nuestra postguerra es heredera de la elaborada y expresada en las actas de la Sección primera. Algo de esto han visto Díaz-Nosty, Ricardo de la Cierva o Fraile Cliviles (27); para este último, las Cortes de 1942, "en su composición de base institucional y corporativa, no reflejan un Parlamento clásico, sino que están inspiradas en la Asamblea Nacional consultiva de la Dictadura de Primo de Rivera" (28).

¿Qué decir de la inspiración de nuestra monarquía constitucional, asistida por ese órgano bautizado por la Sección primera y que hoy aún conocemos como Consejo del Reino? La relación es tan estrecha y evidente que señalarla se ha convertido en un lugar común entre los comentaristas y estudiosos de nuestras vigentes instituciones políticas (29).

Pero si cabe hablar de algún momento clave del largo proceso constituyente de la era franquista (aun sin desvalorizar los de 1942 y 1947, ya señalados) este es el momento en que surge la L.O.E. La filosofía inspiradora de esta ley, sus principios básicos, son confirmación de que hay gran proximidad en el parentesco que venimos afirmando. Este dato es menos conocido y viene a demostrar que el influjo de la obra de la Sección pri-

(25) "El Consejo del Reino", en la obra colectiva "La España de los años 70" Edit. Moneda y Crédito. Madrid, 1974, pág. 1.245.

(26) Editora Nacional. Madrid, 1975, pág. 795.

(27) Bernardo Díaz-NOSTY, "Las Cortes de Franco. 30 años orgánicos". Dopesa. Madrid, 1972, págs. 21 y ss. También Ricardo de la CIERVA ha mantenido esta afirmación en su trabajo "Franco y el franquismo", publicado en la obra colectiva, "La España de los años 70", pág. 200.

(28) En su trabajo "Las Cortes españolas", dentro de la obra colectiva referenciada, pág. 1.100.

(29) Véase especialmente el trabajo de Martínez Sospedra "El Consejo del Reino" en la obra colectiva referenciada, pág. 1.245.



mera se mantiene durante todo el proceso constituyente franquista hasta llegar al último eslabón. Por encima de ciertas concesiones, muchas veces verbales y de estilo, a los grupos especialmente influyentes en cada período, la constante, el hilo conductor de la Dictadura constituyente es homologable básicamente con aquel que viera la luz en 1929; aunque la distribución de poderes es más racional y la acción de la Corona queda más recortada en el texto que hoy nos rige (30).

Tratar de determinar qué grupos o qué hombres han servido de puente entre la Dictadura primorriverista y el franquismo no es difícil. Amancio de Miguel, Linz, o Ricardo de la Cierva, han realizado prospecciones muy útiles a este respecto.

No deja de ser revelador que en el momento en que se elabora la Ley de Cortes sea Ministro de Justicia Esteban Bilbao, asambleísta de nota del órgano consultivo de los años veinte y uno de los escasos defensores del Anteproyecto de 1929. Esteban Bilbao pasa a presidir las primeras Cortes de Franco dejando el Ministerio de Justicia, precisamente, a Eduardo Aunós.

¿Y quiénes forman la Comisión especial de las Cortes que, presidida también por Esteban Bilbao, informa el Proyecto de lo que será Ley de Sucesión de 1947? De sus nueve miembros hay tres falangistas, un relevante militar, un eclesiástico de gran influencia en esos años, pero también dos exministros de Primo de Rivera (Aunós y Callejo), un vocal eminente de la Sección primera, Goicoechea y el hijo de otro vocal no menos eminente, Pradera (31).

Pero, con todo, es lo más poblable que el principal influido por las ideas primorriveristas, y continuador de los trazos constitucionales de 1929, fuera el propio Franco. Ciertamente que las ideas constitucionales de Primo de Rivera no eran exactamente las de la Sección primera, pero ni Primo de Rivera era un ideólogo, ni su formación política le hace acreedor de una atención preferente. Por esto, para muchos, el Anteproyecto de 1929 es el intento constitucional del dictador, o de la Dictadura, sin más.

Un exministro de Franco y relevante militar, Jorge Vigón, se ha permitido decir en 1970 que el éxito de la acción de Franco ha estado en que “no tropezó en los mismos obstáculos que el Dictador, por varias razones: la primera porque tenía una idea muy clara de que lo difícil no era ganar la guerra sino la paz; la segunda porque para esta tarea contaba con sus propios conocimientos del arte político y con sus recias cuali-

(30) Así lo ve Tomás VILLARROYA tras hacer notar la semejanza entre los textos de 1929 y 1967 respecto de la forma de nombramiento del Presidente del Gobierno. (“El Gobierno”; en “La España de los años 70”, pág. 1.030).

(31) Ramón ENTRENA CUESTA, “La Jefatura del Estado”. En la obra colectiva citada, pág. 996.

dades nativas que le vedaban la improvisación y la decisión precipitada; la tercera porque el arte podía apoyarse en una teoría de principios, que probablemente el General Primo de Rivera desconocía, pero que por designio de la providencia llegaban al Caudillo por la vía entrañable del hijo del dictador, de José Antonio" (32). Tal vez las palabras finales sean discutibles, pero comulgamos con la idea básica: Franco ha procurado no incidir en los errores de Primo de Rivera: Franco no ha dejado mucho a la improvisación, no ha tomado resoluciones precipitadas, y tampoco ha tenido que enmendar el rumbo con la frecuencia que lo hubo de hacer don Miguel.

Pese a las diferencias y enfrentamientos habidos en la época de las dificultades africanas con el primer dictador, Franco se avino después a los planes reestructuradores y de pacificación interior de Primo de Rivera. Ricardo de la Cierva ha escrito que la "experiencia de la Dictadura es todavía mucho más importante para la formación y la perspectiva del Franco futuro que para la actuación del Franco contemporáneo. Innumerables testimonios orales y escritos, personales y ajenos, coinciden en que el período dictatorial fue objeto, durante su desarrollo y sobre todo después de él, de un continuo análisis de Franco, hasta convertirse casi en una obsesión" (33).

En efecto, el propósito y la técnica constituyente de Franco parece realizado bajo la obsesión de no repetir los mismos errores. Ciertamente entre 1929 y la era de Franco media un acontecimiento de gran magnitud: una guerra civil. Pero Franco tuvo la posibilidad de entronizar de una vez y sin réplica posible un orden constitucional "ex-novo" o, como ha venido a ser, un reflejo del orden no aceptado en 1929. No lo hizo.

Contra lo que había hecho Primo de Rivera, Franco no se presenta con la limitación inicial de la provisionalidad. No es un paréntesis: es el presente y elaborará el futuro. No trata de instituir un sistema completo en un documento solemne con previa información pública, sino que legisla pausadamente, con trazos discontinuos, y haciendo ver con frecuencia a sus ocasionales consejeros, y al país, que él es la única legitimidad de origen del acto constituyente. Primo de Rivera no llegó a utilizar el plebiscito. Franco ha usado en dos ocasiones del referéndum para respaldar popularmente su obra de institucionalización de un nuevo Estado.

En fin, viendo la ejecutoria política del último Jefe de Estado cabría decir que D. Miguel Primo de Rivera no pasó nunca del ser un "político del casino de Jerez", como él mismo se calificó en alguna ocasión. Y tal

(32) En su conferencia titulada "Política y Milicia" dentro del ciclo de conferencias pronunciadas en la Academia Jerezana de San Dionisio. Jerez, 1970, pág. 73.

(33) Op. cit., pág. 175.

vez, resumiendo la dispar trayectoria de uno y otro en este terreno, podíamos llegar a la simplificación de afirmar que la diferencia entre ambos es la distancia que media entre un dictador andaluz, por formación liberal y por temperamento paternalista y desenfadado, y un dictador gallego que ha ganado una tremenda Guerra Civil. Aun cuando las fuerzas sociales y políticas en que ambos se apoyan fueran las mismas y sus intenciones idénticas, la ejecutoria política de ambos habría que resultar necesariamente distinta.

Y sin embargo ambos forman parte de la misma línea de nuestra historia política y constitucional. "Misión histórica de Franco —ha escrito González Casanueva— ha sido restaurar y fortificar las bases económicas y sociales de dicha monarquía, trazar el sistema jurídico-político más acorde con las reformas en su día introducidas o intentadas por Primo de Rivera para salvar "in extremis" a la realeza restaurada y restauradora, y, en fin, retirarse discretamente a un segundo plano formal para ver como delegados suyos inician cautamente, y con el tiempo justo para ello, el ensayo general de un neocanovismo" (34).

El resultado final de tal ensayo está por ver. El verdadero epílogo de este largo proceso, a nuestro juicio, se está escribiendo en estos momentos. Lo vivimos cada día.

Murcia, junio de 1976.

---

(34) "Asociaciones políticas y Monarquía moderna". En "España. Perspectiva 1974". Guadiana. Madrid, 1974, pág" 106.