

# LA PRERROGATIVA REGIA EN EL REINADO DE ALFONSO XIII: INTERPRETACIONES CONSTITUCIONALES

Por MARIANO GARCIA CANALES

## SUMARIO

INTRODUCCIÓN: LA FORMA MONÁRQUICA EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XIX.—1. ATRIBUCIONES DEL MONARCA A LA LUZ DE LAS INTERPRETACIONES DE LA CONSTITUCIÓN DE 1876: a) *El ideal monárquico de Cánovas y su aceptación*. b) *La Corona en el texto de 1876*. c) *Posiciones en orden a las funciones de la Corona*.—2. EL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES DE LA CORONA DURANTE EL REINADO DE ALFONSO XIII: a) *Los hechos*. b) *Enjuiciamiento de los hechos desde el ángulo constitucional*.—3. PROYECTOS PARA ALTERAR FORMALMENTE EL «STATUS» JURÍDICO DE LA CORONA: a) *Proyectos anteriores a la Dictadura*. b) *Anteproyecto constitucional de 1929*.—4. RECAPITULACIÓN Y CONCLUSIONES.

Nuestra aportación a este número monográfico consiste en el estudio de la posición constitucional de la Corona en el período histórico en que hace crisis la Restauración. Más concretamente, pretendemos abordar el examen del reinado de Alfonso XIII por referencia a estos puntos: 1.º Atribuciones del monarca a la luz de las interpretaciones de la Constitución de 1876; 2.º Ejercicio efectivo de tales cometidos por el Rey; y 3.º Pretensiones de alterar, por uno u otro cauce, el *status* jurídico de la Corona.

## INTRODUCCION: LA FORMA MONARQUICA EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XIX

Estimamos pertinentes estas páginas previas por dos razones principales. En primer lugar porque, en ocasiones, es imprescindible definir y centrar las

categorías generales que se van a utilizar después, sobre todo cuando, como es el caso presente, son categorías y conceptos históricos fluctuantes, en un momento, además, en que es más perceptible el cambio. En segundo término, porque el debate doctrinal y político que envuelve el tema del papel de la monarquía, mediado ya el siglo XIX, llega a España desde el exterior. Si en nuestra doctrina autóctona puede hallarse una definición o arquetipo teórico de monarquía tradicional y representativa, éste es sólo uno de los ingredientes a tener en cuenta, juntamente con los modelos foráneos que se disputan la atención de nuestros constituyentes, teóricos y políticos, del siglo XIX. Conviene, pues, aislar y delimitar los conceptos básicos antes de que entremos a estudiar la combinación que de aquellos elementos hace el texto de 1876.

Por otra parte, abordar la significación jurídico-política de la Corona en un período histórico no puede hacerse sólo desde los planteamientos dogmáticos. Habría en ello, junto a la estrechez de miras propia del positivismo y formalismo jurídicos, un olvido del elemento dinámico por antonomasia de la política; elemento que colorea y matiza al factor normativo. Pero con lo dicho no se agotan las advertencias y prevenciones pertinentes. Hablar de la institución monárquica, aun contando con una delimitación cronológica y temática precisa, requiere una percepción abierta a los arrastres históricos y a las adherencias, deslizamientos y convenciones constitucionales con que la dinámica política adorna profusamente a las monarquías; a fin de cuentas, de entre las formas e instituciones políticas, ninguna ha mostrado mayor versatilidad.

Así, pues, por de pronto debemos valorar en su justa medida el dato de la fluctuación histórica e institucional de la función regia, de sumo interés para nuestro estudio. El pluriformismo de la monarquía —su plástica predisposición para adaptarse a muy diferentes coyunturas y necesidades— hace que resulte difícil incluso una definición de monarquía válida intemporalmente (1).

---

(1) Abundan los intentos de clasificación y sistematización de las doctrinas y formas monárquicas. Pero las oscilaciones históricas son muy fuertes y por lo mismo una teoría general sólo puede plantearse partiendo de categorías muy abstractas y generales, pocas veces satisfactorias. «La monarquía es el Estado dirigido por una voluntad física», escribe Jellinek cuando aborda el apartado que dedica a la monarquía (*Teoría general del Estado*, Ed. Albatros, 1978, pág. 507), pero su recuento de concepciones y formas monárquicas es casuístico y de detalle. Es éste un tema común, tratado con dedicación y esmero en los manuales de las décadas finales del siglo XIX e iniciales del XX. Particularmente en las frecuentadas obras de C. Schmitt (*Teoría de la Constitución*, Alianza Universidad, 1982, págs. 274 y sigs.) y de N. Pérez Serrano (*Tratado de Derecho Político*, Civitas, 1976, págs. 283 y sigs.) pueden encontrarse planteamientos generales y bibliografía sobre el tema de la monarquía. Más concretamente, en las

Desde el siglo XIX se debaten las monarquías, en su plano profundo, en torno a dos concepciones determinantes del mismo ser de la institución. El punto central es la pervivencia del principio monárquico. De un lado, se defiende la legitimidad tradicional e histórica del Rey, medida a través de la posición institucional de la Corona y de su papel estelar sobre los restantes órganos estatales. De otro, frente al «monarca soberano» se alza la «soberanía nacional» no ya sólo como fuente de legitimidad, sino también como elemento operante donde radica el ejercicio del poder a través de la representación. La disyuntiva se zanja tras la revolución en términos desventajosos para la Corona, no sin un período de profunda controversia doctrinal, en que llega a plantearse, incluso, la compatibilidad entre la aspiración democrática y la forma monárquica (2). Hegel abre el camino a una concepción mediadora en la que, al radicar la soberanía en el Estado, consigue un punto de equilibrio y concordia entre las tesis enfrentadas de la soberanía del pueblo y la soberanía del monarca (3).

---

obras señaladas se encuentran clasificaciones hechas bien desde la perspectiva de la fundamentación o legitimación de la forma monárquica, bien desde el ángulo de las atribuciones o funciones políticas y jurídicas que el monarca puede cumplir en cada tipo.

(2) El concepto de soberanía, como es bien sabido, ha sido objeto de muy diferentes enfoques y usos. Desde que Bodino lo sitúa como pilar básico que afianza el naciente Estado moderno (recogiendo arrastres conceptuales romanos), ha sido utilizado con profusión como idea-fuerza que señala la ubicación y radicación última del poder. Con cierta rotundidad, A. Esmein sostiene a finales del siglo que determinar quién es el soberano es determinar la forma de Estado (*Éléments de Droit Constitutionnel français et comparé*, 7.<sup>a</sup> ed., París, 1921, pág. 4 del primer volumen). Esmein se pregunta en qué condiciones se puede realizar la soberanía nacional con una forma monárquica (pág. 301), cuestión que le lleva a distinguir diferentes tipos de monarquía. Como las «instituciones tienen su lógica» (pág. 306), proclamar en una misma Constitución la «soberanía nacional y el gobierno monárquico» es intentar casar principios antagónicos. En cualquier caso, se daría lugar a un equilibrio inestable, cuando no a fuerzas divergentes que entrarían a la larga fatalmente en lucha.

(3) No es éste momento oportuno para mayores precisiones, pero conviene recordar la tensión largamente sostenida entre el principio monárquico y el democrático; tensión que presupone dos concepciones y atribuciones de la soberanía. Desde finales del siglo XVIII, incontables escritos reviven una y otra vez la polémica. Carré de Malberg, en un sólido capítulo titulado «La potestad del Estado», advierte la confusión terminológica a que se ha llegado (*Teoría general del Estado*, cap. II, FCE, México, 1948). El término «soberanía» termina designando aquella voluntad que prevalece y donde radica la última justificación del poder. Planteada la cuestión en toda su virulencia («príncipe soberano» versus «soberanía nacional» o «pueblo soberano»), la doctrina alemana trata de hallar el justo medio a partir de Hegel, misión en la que colaboró muy decisivamente el gran jurista O. von Gierke. Véase también H. HELLER: *La soberanía*, UNAM, 1965, págs. 159 y sigs.

A lo largo del siglo XIX, durante las décadas en que se debate nuestro azaroso proceso constituyente (trazado discontinuo de afirmaciones progresistas más o menos utópicas y de frenos conservadores cuando no reaccionarios, con ocasionales concesiones mediadoras y doctrinarias), el tema de la función constitucional del monarca es estimado capital (4). La alternativa se plantea, obviamente, entre una monarquía que conserva rasgos de su anterior esplendor, con atribuciones que la señalan como eje del devenir político y la hacen merecer la catalogación de «forma de Estado», y una monarquía que renuncia a aquellas atribuciones y consiente el desplazamiento del poder hacia la representación de la soberanía nacional. Con ello, la monarquía se devalúa en simple «forma de gobierno»; un modo de distribuir el poder y organizar los órganos del Estado, la Corona entre ellos (5). La distinción alu-

---

«También se puede decir —advierde Hegel— que la soberanía interna reside en el pueblo cuando se habla en general, en el mismo sentido en que antes se señaló que la soberanía corresponde al Estado. Pero el sentido más usual en el que se ha comenzado a hablar en los últimos tiempos de soberanía del pueblo es el que la opone a la soberanía existente en el monarca. Tomada en esta contraposición, la soberanía del pueblo es uno de los tantos conceptos confusos que se basan en una caótica representación del pueblo. El pueblo, tomado sin sus monarcas y sin la articulación del todo que se vincula necesaria e inmediatamente con ellos, es una masa carente de forma que no constituye ya un Estado y a la que no le corresponde ninguna de las determinaciones que únicamente existen en un todo formado y organizado: soberanía, gobierno, tribunales, autoridades, clases, etc.» (B. W. F. HEGEL: *Principios de Filosofía del Derecho*, Buenos Aires, 1975, pág. 398).

Los dos elementos que se trata de superar persisten en la construcción hegeliana, aunque no en un plano de igualdad. El factor monárquico obtiene una funcionalidad aglutinante y más eficiente en la unidad integradora total del Estado. «En un pueblo que no se represente como un clan patriarcal, ni se encuentre en la situación no desarrollada en la que son posibles las formas de la democracia o de la aristocracia, ni en ninguna otra situación arbitraria e inorgánica, sino que se piense como una verdadera totalidad orgánica, desarrollada en sí misma, la soberanía existe como personalidad del todo, y ésta, en la realidad que corresponde a su concepto, como la persona del monarca» (*ibidem*, pág. 329).

Santamaría de Paredes ve así la cuestión: «En todo tiempo se ha reconocido la necesidad de una magistratura suprema que, como dice Hegel, represente con su personalidad la unidad del Estado» (*Curso de Derecho Político*, ed. 1889, págs. 331 y sigs.).

(4) El constitucionalismo español está transido, hasta bien entrado el siglo XX, por una polémica radical en torno a esta opción básica, como han puesto de relieve numerosos estudios monográficos. La visión del conjunto se aprecia mejor en los trabajos globales (véase SÁNCHEZ AGESTA: *Historia del constitucionalismo español, 1808-1936*, CEC, 4.ª ed., 1984) y más resumidamente en la *Breve historia del constitucionalismo español* de Tomás Villarroya (CEC, 1981).

(5) A mediados del siglo XIX, los teorizadores de la monarquía alemana pasan a la ofensiva y abren una separación entre la monarquía constitucional y la parlamenta-

dida, que se ha demostrado de gran utilidad, ha sido usada en diferentes contextos (6).

En fin, por lo que toca a las limitaciones al ejercicio del poder, parece llegado el momento de introducir cortapisas eficaces acordes con el nuevo *tempo* introducido por el constitucionalismo escrito. El control jurídico se realiza a partir de la exigencia de una conjunción de voluntades, que en un primer momento se asemeja a una suerte de *intercessio*, que resta autonomía, en grado y forma diferente según lugares y épocas, a la voluntad política del monarca (7) y a la larga tiende a desplazar a éste de la dirección política del Estado. La parlamentarización es, pues, el punto de llegada.

ria. «Los Estados alemanes encarnan, entre los años 1850 y 1918, el tipo de la llamada monarquía constitucional. Estas monarquías son auténticas monarquías por cuanto el monarca reúne en sí, *quod sustanciam*, la plenitud del poder público», escribe H. Kruger (en la obra colectiva *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, UNAM, 1957, pág. 8). Se trata, con todo, de monarquías limitadas en sentido estricto por cuanto es necesaria en ellas la colaboración de órganos de asistencia, aunque con un papel muy reducido de las asambleas representativas.

Friedrich J. Stahl contribuye decisivamente a sentar las bases teóricas de la monarquía constitucional, como una especie fuerte diferenciable de la monarquía parlamentaria, en un momento en que se hace apreciable el predominio del elemento democrático en muchos países (*Die Revolution und die konstitutionelle Monarchie* tiene su primera edición en 1848); monarquía parlamentaria que también es constitucional en el sentido de que su funcionamiento se ajusta a unas reglas preestablecidas que regulan y definen competencias distintas. Evitar que estas monarquías limitadas —o monarquías constitucionales puras en terminología de Donoso Cortés (véase *Obras completas*, Madrid, 1891, vol. I, págs. LXVI y LXVII)— fuesen un simple estadio de transición entre las monarquías absoluta y la parlamentaria era todo un reto difícil de sostener más allá del plano teórico.

K. Schmitt, en sus reflexiones sobre los planteamientos de Stahl, deja abierta la cuestión de si la monarquía deja de ser forma política «para convertirse en simple forma de gobierno, o si queda garantizado el principio monárquico» (*op. cit.*, pág. 280). En el transcurso del siglo XIX, el Rey se sitúa en un «sistema de disposición de poderes, pero siempre como cúspide de un determinado poder (el ejecutivo). La monarquía pasa así de forma política a simple forma de gobierno; pero retiene su carácter representativo» (*ibidem*, pág. 281). Aun cuando la terminología varía, las ideas de fondo vienen a referirse a tipos de monarquía idénticos.

(6) La distinción entre monarquía como forma de Estado y monarquía como forma de Gobierno, pletórica de sentido a mediados del siglo XIX, ha sido usada en diferentes momentos. Así en la colaboración de M. Fraga al libro-homenaje a Carlos Ollero (*Estudios de Ciencia Política y Sociología*, Madrid, 1972, en especial págs. 202 y sigs.). Una utilización particularmente fecunda y actual puede verse en el trabajo de M. Aragón Reyes en la obra colectiva *La Constitución española de 1978*, Civitas, Madrid, 1981.

(7) «En la monarquía constitucional es posible que, de hecho, la limitación del monarca no sea apenas perceptible y que su influencia sea más poderosa que la de los otros factores jurídicamente coordinados; pero también es jurídicamente posible el

La transformación de la monarquía constitucional en parlamentaria suele efectuarse, más que por reglas escritas, mediante mutaciones constitucionales. Como ha escrito Giraud, la monarquía limitada ha servido de enlace pacífico entre la monarquía absoluta y la democracia parlamentaria (8). Tales mutaciones apenas son advertidas cuando se hacen con originalidad y como consecuencia de acontecimientos históricos, pero en el caso de la España decimonónica se opera con un guión preestablecido, y a imitación de los países de monarquía ya parlamentarizada; particularmente sobre la pauta de la remota matriz inglesa en los planteamientos más progresistas o del modelo francés orleanista en algunas concepciones conservadoras. La diferente construcción de la monarquía parlamentaria inglesa (producto ésta de una lenta

---

caso inverso. En el primer caso, es corriente hablar de monarquía meramente 'constitucional'; en el segundo, añádase el calificativo de 'parlamentaria'. Pero en ambos casos no se trata sino de distintas posibilidades de actuación dentro de un mismo orden jurídico» (HANS KELSEN: *Teoría general del Estado*, EN, 5.ª ed., de 1979, pág. 431).

La presión que ejerce sobre los iuspublicistas el concepto de soberanía, como soporte de las construcciones jurídicas, es evidente. Para Jellinek, de las tres monarquías limitadas que desde la Edad Media vienen rigiendo Inglaterra, las dos primeras (de «estado o clases» y la constitucional) son susceptibles de una consideración jurídica, en tanto la tercera (parlamentaria) «no es una forma de Estado estrictamente jurídica». Antes bien, esta última ha de ser considerada como una «especie política de monarquía», «una manera de ejercer el gobierno», por tratarse de un compromiso en las relaciones políticas entre la Corona y el Parlamento que no puede expresarse (*sic*) en la letra de la ley, porque «entonces quedaría enteramente destruida la forma monárquica del Estado; no sería jurídicamente el Rey, sino el Parlamento, el soberano». Su concepto de monarquía y de constitución le lleva a concluir que, de aceptar el último aserto, al monarca no le correspondería sino ejecutar las decisiones parlamentarias, «lo cual contradice las intenciones mismas de la Constitución, que si bien limita el poder del Rey, afirma siempre la monarquía» (se refiere en ese momento a la Constitución inglesa; *op. cit.*, pág. 531).

(8) «La monarquía limitada —escribe Giraud— practicada estrictamente supone que el monarca (...) representa 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 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 eclipsamiento, 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 executif dans les démocraties d'Europe et d'Amérique*, París, 1938).

maduración que avanza al compás de las necesidades políticas de cada momento) respecto de las monarquías parlamentarias del continente se manifiesta básicamente en la introducción en este último caso del factor teórico y de voluntad de implantación de un determinado modelo que, en último término, resulta más artificioso, produciendo una andadura histórica menos natural y espontánea. En España se irá en unos casos a la parlamentarización *ex abrupto*; en otros, tratando de sostener una posición aún eficiente del monarca, mediante un sistema de doble confianza.

Los constituyentes, con todo, al conjuro del *ethos* del constitucionalismo monárquico del siglo XIX, y tal vez fiados de la forma de acontecer inglesa, dejan en zona de penumbra o poco delimitadas las atribuciones del monarca (9). La inercia histórica podría así llevar al Rey a ocupar espacios vacíos o poco precisados; y a la par, la dinámica política hacia la preponderancia del principio democrático podía asimismo llevar a la interpretación constitucional en sentido contrario. Las circunstancias concretas de cada país impulsan la decantación en un sentido o en otro (10).

La propensión a la vía media entre el principio monárquico y el democrático no es casual, ni lo son las indeterminaciones constitucionales. Las formulaciones doctrinarias europeas buscan la pervivencia de la prerrogativa

---

(9) La intencionalidad y utilidad de los silencios constitucionales en la regulación de las relaciones interorgánicas (así la frecuente ausencia de alusión a la responsabilidad política que alcanza al Gobierno y la tardía regulación de la moción de censura) pueden ser enjuiciados desde distintos puntos de vista. En general se ve en ellas una prudente actitud de los constituyentes, que dotan así al sistema programado «de mayor flexibilidad para adaptarse a las circunstancias» (JELLINEK: *Op. cit.*, pág. 531). Pero no cabe duda de que también abren posibilidades de actuación al monarca, particularmente en situaciones de crisis, como se ha mostrado en diferentes momentos de la historia.

(10) Los vientos de la revolución avanzan con el siglo XIX, aunque, como es sabido, con distinta intensidad y eficacia. El camino de la monarquía constitucional tiene un trazado en modo alguno unívoco. Recuérdese el texto de Kelsen en nuestra nota 7. Allí donde el poder real no fue decisivamente conmovido, la inercia histórica pudo prolongar la posición preeminente del monarca. Las Cartas constitucionales son autolimitaciones en las que el fondo del poder real, si bien resulta formalmente limitado, no es puesto seriamente en entredicho. Aparte el texto escrito, existe una atribución a favor del Rey de todas aquellas cuestiones que resulten poco precisadas o de dudosa interpretación. Esta circunstancia hace acrecer las competencias efectivas de la Corona, con lo que, a fin de cuentas, el principio monárquico queda a salvo y la preeminencia de la voluntad política del monarca incuestionable. Este es el caso de las monarquías alemanas, al menos hasta el final de la primera guerra mundial, así como el de otras que hunden también sus raíces en tradiciones culturales y costumbres jurídico-políticas autóctonas. En general, las fuerzas conservadoras tratan de oponer a las tesis presuntamente universales exportadas por la revolución la consistencia de sus ancestrales doctrinas.

regia salvándola de la corriente revolucionaria y del peligro de los excesos democráticos y populistas (11). Hay fuertes intereses de por medio y la estructura social, ya burguesa, se considera mejor defendida de esta forma. Pues bien, el intento canovista forma parte de este conjunto de soluciones políticas y constitucionales del siglo XIX europeo, aunque con ribetes autóctonos y en una fase algo tardía (12).

Concluimos estas páginas introductorias indicando al lector que en ellas queda la referencia para compulsar los argumentos y posiciones de los teóricos y políticos españoles de los años estudiados. El uso de las grandes categorías se hará por los partidos y grupos políticos con frecuente apasionamiento y cierta dosis de oportunismo y, por tanto, con mayor o menor fidelidad a los conceptos cardinales que aquí quedan apuntados.

---

(11) El «doctrinarismo», según la visión de la historia política de finales del siglo XIX, ha sido «un movimiento de contornos poco precisos, que puso las bases al sistema parlamentario continental, pero cuya plena madurez no se llegó a producir por concesiones hechas al principio monárquico y a un sentido aristocrático-burgués de la sociedad», escribe Díez del Corral en su imprescindible trabajo *El liberalismo doctrinario* (2.<sup>a</sup> ed., INP, Madrid, 1956, pág. 15). Véanse asimismo las matizaciones y precisiones de Sánchez Agesta sobre el tema en *Historia del constitucionalismo...* (páginas 296 y sigs.).

Ante los ojos de las facciones atrincheradas en orden a la radicación de la soberanía y sus consecuencias políticas, los «doctrinarios», con su posibilismo y realismo políticos, aparecen como políticos oportunistas y teóricos ausentes de rigor. Para el pensamiento tradicionalista, defensor a ultranza de las doctrinas y formas políticas autóctonas y del principio monárquico, se trata de un movimiento engañoso y torpe que cede posiciones importantes de la potestad real. Para liberales e individualistas, defensores de la soberanía nacional, los «doctrinarios» son un baluarte de la reacción. Con todo, parece evidente que facilitaron la transición pacífica entre ambos principios y aportaron a ella sus soluciones constitucionales y políticas.

(12) La Constitución de 1845 introduce los principios doctrinarios frente a la afirmación de la soberanía nacional del preámbulo de la de 1837. Cánovas, que ha respirado en sus años jóvenes el aroma compondor de la Unión Liberal, se forma en este espíritu de moderación y cuando llega su gran momento político muestra la firmeza de su fe en tales principios. Pero su doctrinarismo no es una imitación del francés, sino una formulación que atiende a ingredientes patrios, y autóctonos son también sus críticos: el tradicionalismo a su derecha y el krausismo a su izquierda. Giner de los Ríos y Azcárate habrían de contribuir decisivamente a la conceptualización peyorativa que el término «doctrinarismo» llega a tener en los ambientes intelectuales progresistas españoles. De otra parte, y muy en relación con los anteriores, Santamaría de Paredes y Posada siembran la misma semilla entre los juristas.

Partiendo del concepto indivisible de soberanía, Santamaría de Paredes escribe: «No es la monarquía constitucional una transacción, un pacto entre dos soberanías...», de forma que al proclamar la soberanía del Rey habría que negar la soberanía del Estado. «Por eso rechazamos la llamada monarquía doctrinaria» (*Curso de Derecho Político*,



1. ATRIBUCIONES DEL MONARCA A LA LUZ DE LAS INTERPRETACIONES  
DE LA CONSTITUCION DE 1876

Corresponde a otras aportaciones, publicadas en este mismo volumen, el planteamiento general de la Restauración y análisis de su instrumento jurídico, la Constitución de 1876. No obstante, los objetivos concretos que nos hemos propuesto (crisis del sistema durante el reinado de Alfonso XIII) requieren ciertas incursiones en aquellos campos. La función asignada al monarca por la Constitución no se entiende de igual forma en todos los sectores políticos. Es más, la polémica que sobre el tema se suscita tiene, a nuestro entender, una incidencia decisiva sobre los acontecimientos políticos y la suerte final del sistema.

Por todo ello, es necesario saber de dónde partimos.

a) *El ideal monárquico de Cánovas y su aceptación*

Siempre resulta arriesgado hacer una apresurada sinopsis de la obra de Cánovas. Aun concretándonos a sus ideas constitucionales y a su concepción de la monarquía, habríamos de advertir que constreñimos nuestro análisis a la expresión de su pensamiento en las Cortes y, por tanto, en momentos de solemnidad y trascendencia histórica en los que pesa también el posibilismo político y los argumentos, presiones y coyunturas, que sirven de contrapeso y forzada matización a sus palabras.

Si en el momento del pronunciamiento, y como presidente del Ministerio-Regencia, el procer malagueño representa un papel de ministro universal, de delegado regio de un Rey que aspira a serlo de todos los españoles para alcanzar la paz y la unión entre ellos, a la hora de la concreción jurídica y del diseño de la estructura constitucional pone toda su capacidad al servicio de un ideal monárquico que sitúa a la Corona en términos de preponderancia institucional y política. Ayuda muy decisivamente a construir una monarquía constitucional en la que el principio monárquico queda a salvo; y ello en términos tales que se pueda conceptuar la monarquía como forma de Estado, para seguir la terminología que hemos empleado anteriormente.

Haciendo diferentes «calas» en la evolución del tema, desde la gestación del nuevo orden hasta su consolidación a finales del siglo, encontramos que

---

pág. 359). Obsérvese, no obstante, que de conformidad con la corriente doctrinal entonces en boga, a la que hemos hecho alusión anteriormente, niega la soberanía del Rey, pero afirma la del Estado, no la de la nación ni la del pueblo.

la posición de Cánovas varía poco, y ello en función de las cesiones de terreno que las circunstancias políticas imponen. Entre tanto, las resistencias a su ideal monárquico se afirman con más decisión.

La «augusta dinastía» reinante «no es incompatible, no lo ha sido nunca, con la declaración escrita del principio de la soberanía nacional» (13). Sin embargo, esa soberanía ha de actuar y ha de ser representada. Cánovas se muestra contrario al sufragio universal, al que en diferentes momentos dice no temer, pues está al corriente de las técnicas que pueden emplearse y lo difícil que resulta hacer aflorar la auténtica opinión (14). Las razones son complejas y fundadas. Responden tanto a una observación realista de las posibilidades de la sociedad española de su época cuanto a una posición y actitud política conservadora (15).

La Corona y las Cortes son los elementos básicos de la construcción política histórica; de la «Constitución interna» (16). Sin embargo, dichos elementos no están enrasados en el mismo nivel, ni en 1876 ni más tarde (17). Y si bien parece defensor del sistema de doble confianza (18), no debe pen-

(13) *Diario de Sesiones del Congreso (DSC)*, sesión núm. 17, de 8-III-76, pág. 437.

(14) «... porque estoy completamente convencido de que no hay gobierno posible, normal y ordinario, con el sufragio universal» (*ibidem*, pág. 438).

(15) Véase DÍEZ DEL CORRAL: *Op. cit.*, págs. 18 y sigs. y 560 y sigs.

(16) «No le damos a la soberanía nacional —dice Cánovas en el Congreso— el carácter que le dan otros partidos. Nosotros, sin negar que todo el poder emana de la nación porque no puede emanar de otra parte, entendemos que la soberanía se ejerce en muchas naciones, se ha ejercido siempre en España y actualmente se ejerce, con arreglo a la Constitución del Estado, por la Corona y las Cortes, por las Cortes y la Corona; y que no hay más soberanía respetable que aquella soberanía que está constantemente representada y ejercida por las Cortes con el Rey. Partiendo de este principio, no podemos tener, no podemos reconocer derechos jamás que no resulten de la unión permanente de la Corona con las Cortes» (sesión núm. 81, de 6-IV-83, pág. 1840 del *DSC*). A continuación, Cánovas argumenta que el derecho que deriva el diputado de la representación «está sometido y se subordina en su ejercicio al respeto y sumisión a la Corona» (dicha tesis se reafirma en la sesión núm. 44, de 3-VII-86, pág. 729).

(17) «La monarquía constitucional, definitivamente establecida en España desde hace tiempo, no necesita, no depende ni puede depender, directa ni indirectamente del voto de estas Cortes, sino que estas Cortes dependen en su existencia del uso de su prerrogativa constitucional. Todo cuanto sois, incluso vuestra inviolabilidad, todo está aquí bajo el derecho y la prerrogativa de convocatoria del soberano. No sois simples ciudadanos, sois diputados de la nación, porque la convocatoria del monarca legítimo os ha llamado aquí, y sólo con ese derecho estáis» (*DSC*, sesión núm. 38, de 8-IV-76, pág. 723).

(18) Muy claro parece el argumento en el conocidísimo discurso de 1876 (sesión núm. 17, de 8-III-76, pág. 309). «Yo estoy en este banco por la confianza de S. M. el Rey, y he estado hasta ahora en él por eso sólo, y en adelante no lo estaré sino por eso

sarse que las voluntades del Rey y de las Cortes sean en su sentir de igual consistencia ni medibles con los mismos parámetros. Su resistencia a la interpretación constitucional parlamentarizante es constante y firme (19). Durante décadas el poder real se concibe como algo más que un poder moderador.

Tales planteamientos no son generalmente compartidos. Cánovas trata de sustraer estos temas de la discusión de las Cortes constituyentes, pero se manifiesta desde el primer momento una fuerte oposición, bien que aún muy minoritaria; oposición no sólo al método constituyente, sino también al tipo de monarquía que se diseña (20). Así, pues, no hubo una aceptación inicial unánime del modelo. Minorías otrora republicanas y también aquellas que engrosaron el ala izquierda del sistema disienten del tipo de monarquía propugnado por Cánovas en forma más o menos radical.

#### b) *La Corona en el texto de 1876*

La habilidad política de Cánovas estuvo en representar al tiempo dos papeles: el de jefe del partido alfonsino y el de jefe del partido conservador durante la andadura restauracionista que le tocó vivir. En ambos acertó a dosificar sus concesiones conservadoras tan sólo lo necesario para que el siste-

---

mismo, y por la confianza de la mayoría de esta Cámara, por vuestra confianza, señores diputados. Yo no tengo, pues, que responder más que a esta Cámara de mis actos políticos desde que me ha hecho cargo del poder.» Debe hacerse notar que el discurso se pronuncia en un momento delicado, en el que Cánovas es objeto de imputaciones de las que debe defenderse.

(19) «La monarquía no es aquí un poder inmóvil, como en ciertas palabras quería expresar el señor Moret; no es un poder a quien hay que perder entre las nubes y levantarlo tanto, tanto que pierda todo lo bueno y quede reducida a una palabra o a un signo; la monarquía entre nosotros tiene que ser una fuerza real y efectiva, decisiva, moderadora y directora, porque no hay otra en el país (Rumores).» Cánovas vuelve sobre argumentos conocidos. Si las cosas ocurren de distinta forma en otros países es porque en ellos las circunstancias son también distintas. «La monarquía, es verdad, ha de inspirarse en la opinión pública.» «En otras partes cuéntase con un cuerpo electoral...» «Entre nosotros, es claro, las cosas no se realizan de esa manera, y ha acontecido hasta aquí bajo todo régimen, bajo el régimen de la revolución de 1868, lo mismo antes que después, bajo el gobierno de los liberales más exaltados, y de los republicanos, y de todos los Gobiernos, que las mayorías han respondido a la voluntad de los ministros de la Gobernación» (*DSC*, sesión núm. 26, de 15-VII-89, pág. 766).

(20) La oposición manifiesta su descontento y disconformidad en diferentes ocasiones. Las intervenciones de Castelar son, seguramente, las más firmes. Siguiendo el *Diario de Sesiones* de los meses de marzo y abril de 1876 se hallan suficientes muestras de las minoritarias posiciones a que aludimos.

ma funcionara. Así, en su primera andadura, como artífice de la Restauración, mide el espacio constitucional en el que, tras la derrota de la revolución, encontraría mayores apoyos. Se acepta como área común de legalidad constitucional un punto intermedio entre la Constitución de 1845 y la de 1869.

Aun cuando la clave de la bóveda se halla en el pacto doctrinario —alianza indisoluble, refrendada por la constitución interna e histórica, entre el Rey y el pueblo (Cortes)—, la concreción del compromiso se articula en un texto breve y flexible, que permitirá derroteros e interpretaciones en modo alguno claros y unívocos. Las sucesivas leyes de asociaciones, jurado y sufragio universal a finales de la década siguiente representan una nueva concesión, de gran trascendencia práctica, al bando vencido en diciembre de 1874.

La Constitución de 1876 no es, pues, la fijación de un orden doctrinal y jurídico monolítico y definitivo. Antes bien, es una fórmula de convivencia, intencionalmente trabada según un ideario de suyo contemporizador, pero aferrado al principio monárquico, aunque necesariamente abierta y concebida como una fórmula flexible, inconcreta en muchos puntos (21). Con todo, las atribuciones del Rey vienen expresadas según los principios establecidos hasta 1869. Así: 1) El Rey nombra y separa libremente a sus ministros; 2) participa en el poder legislativo en forma muy decisiva, pues tiene atribuida la iniciativa, la sanción, la promulgación e incluso el veto; 3) designa al presidente del Senado y a una parte de los senadores, y 4) interviene también en forma decisiva en la vida de las Cortes, pues las convoca, las suspende, cierra y disuelve (simultánea o separadamente; del Senado, obviamente, sólo la parte electiva).

El juego de poderes que se diseña responde a un tipo de monarquía constitucional en la que se ven reproducidas las facultades ordinarias tradicionales de la Corona en orden a la función y órgano legislativo. Ahora bien, la letra de la Constitución deja algunos aspectos en discreto silencio. Así, y en tanto queda patente el papel de la Corona en la marcha de las Cortes, nada se dice de la acción que, recíprocamente, podía haber al órgano representativo sobre los teóricamente actores de la voluntad política responsable: sobre el Gobierno. De otra parte, la Constitución tampoco entra en el juego que los ministros aisladamente, o el Gabinete, podían dar como pieza coloquial

---

(21) Sánchez Agesta atribuye a esta nota de flexibilidad la condición de «esencia del régimen». La nebulosa en que quedan las atribuciones interorgánicas, particularmente aquellas en que interviene la Corona, no es de extrañar en el constitucionalismo monárquico, sobre todo en el no inspirado por los principios revolucionarios al uso. «Todo es posible con esta Constitución...», afirma un diputado. Véase tesis y cita en *Historia del constitucionalismo...*, op. cit., pág. 344 de la edición de 1955.

entre los órganos copartícipes del poder legislativo Rey-Cortes. Se habla simplemente de la inviolabilidad del Rey y de la correlativa responsabilidad de los ministros refrendatarios.

Como hemos visto en perspectiva de teoría general con anterioridad, una monarquía constitucional no es en modo alguno un modelo perfilado, a no ser que se introduzcan ciertas matizaciones o calificativos. Así, de la monarquía restauracionista, con un diseño jurídico como el descrito, podrían derivarse formas políticas diferentes.

Cuando comienza la andadura del sistema los grupos sociales que «quieren por la nación» —expresión que rememora los usos conceptuales liberal-burgueses— sólo podían lograr un desplazamiento no peligroso del sistema hacia la izquierda merced a ciertos correctivos: contra el sufragio universal, el caciquismo; contra las erupciones populares y la lucha política incontrolada (incluyendo el peligro de un Parlamento no dócil), el mantenimiento de la teórica doble confianza y el turno pacífico entre dos partidos debidamente disciplinados. El decreto de disolución del monarca será un arma decisiva.

No es de nuestro cometido entrar en mayores precisiones sobre el sistema canovista y su desarrollo. Concluyamos este apartado indicando que, si bien es cierto que el texto de 1876 cubre el mayor tramo de nuestra historia (excluido el régimen de Franco), la lucha política trasciende al texto constitucional, de modo que no puede decirse que todos hablen del mismo texto en el mismo sentido.

### c) *Posiciones en orden a las funciones de la Corona*

Si sobre el papel las atribuciones del Rey resultaban claras, los silencios resultaban para muchos también interpretables. Así, junto a la Constitución escrita comenzó a gestarse un ambiente propicio para el surgimiento de las convenciones y mutaciones constitucionales; a la postre, la introducción de ciertos hábitos políticos con trascendencia jurídico-política llevaría a replantearse el sentido de los artículos reguladores de las relaciones interorgánicas. Sánchez Agesta ha dicho que «si la Constitución interna definía una monarquía hereditaria representativa y el texto de 1876 una monarquía constitucional, esta tercera Constitución consuetudinaria va a definirla como una variedad del régimen parlamentario muy inspirada en el constitucionalismo inglés (22).

---

(22) *Historia del constitucionalismo...*, pág. 314.

Pese a la firmeza doctrinal de Cánovas, el texto constitucional, como resultado de su espíritu de transacción, es un producto en cierta forma inacabado, abierto y flexible. Silvela, miembro de la Comisión, lo había advertido al tiempo que se elaboraba. «Bajo esta Constitución se pueden realizar todas las políticas posibles dentro del sistema monárquico constitucional. El proyecto de Constitución no es más que un conjunto de instituciones con virtualidad suficiente para que esas políticas se desarrollen. Quedan sin resolver aquí muchas cuestiones, todas las que pertenecen a la política» (23). De esta predisposición, basada en gran medida en la necesidad de aglutinar voluntades hacia el Trono, y de la misma naturaleza fluida de las concepciones monárquicas (según sabemos por las reflexiones iniciales de este trabajo), surgen las dos posturas enfrentadas que vamos a analizar.

Inicialmente el deslinde es preciso establecerlo entre quienes siguen mayoritariamente la doctrina que marca el hombre del momento, Cánovas, y una escasa minoría en la que aún resuenan los ecos revolucionarios. A mediados de 1880 se produce el gran viraje. Sorprendentemente, un grupo que acaudilla Sagasta envía un escrito al Congreso que se lee como proposición incidental: «Pedimos al Congreso se sirva declarar que el libre ejercicio de la regia prerrogativa consignada en el párrafo noveno del artículo 54 de la Constitución es garantía para las instituciones» (24). Lo que aflora en ese momento como «oposiciones monárquico-liberales de ambas Cámaras» pronto será el nuevo partido liberal. Con este acto, lo que ese embrión de partido hace es reclamar el poder; y ello no a través de las urnas, sino de las manos del Rey.

Como no podía ser de otra forma, el partido liberal funda su pretensión en la ausencia de opinión pública y en el falseamiento electoral, cuestiones que producen el «despotismo ministerial» que todos padecen (25). Así, pues, la corrupción del sistema sólo puede ser evitada por el monarca haciendo uso de sus facultades constitucionales; a fin de cuentas, comportándose como un

(23) *DSC*, núm. 42, de 20-IV-76, pág. 826.

(24) Sesión núm. 189, de 14-VI-80.

(25) Así lo expresa Sagasta: «Sin la buena fe, sin la absoluta sinceridad en la práctica del sistema representativo (...) y, por tanto, reflejo exacto de la opinión pública, no hay verdaderamente régimen constitucional.» Este aserto básico es, sin embargo, puesto en entredicho por la práctica política... «y tan fácil es falsear las elecciones, que aquí se falsean todos los días»; por tanto, esas elecciones «no son verdadera expresión de la mayoría del país, no son reflejo exacto de la opinión pública». Es ésta la razón por la que el memorándum que se somete a la consideración del Rey y del Congreso puntualiza que en tales circunstancias, «si los actos de personal energía de los monarcas no lo estorban, (las monarquías constitucionales pueden) quedar suspeditadas al despotismo ministerial, el peor y el más repugnante de todos los despotismos» (*DSC*, sesión núm. 189, de 14-VI, pág. 4784).

poder eficiente; como Rey de una monarquía constitucional no parlamentaria (26). En el fondo de sus alegatos se encuentra la justificación doctrinal liberal-parlamentaria, aunque algunos argumentan que la exposición global, y particularmente el memorándum escrito, tiene ciertos visos de conminación algo amenazadora para la Corona (27).

Surge entonces una confusión terminológica que pocos parecen interesados en aclarar. ¿Qué significa para cada bando la expresión «monarquía constitucional»? Unos se decantan por la aceptación genérica del término, equivalente a monarquía sometida a las limitaciones de reglas de ejercicio del poder (esté éste distribuido en una proporción u otra entre los altos órganos del aparato estatal); otros ven en él un tipo específico de monarquía diferenciable de la parlamentaria y asemejable a las monarquías limitadas alemanas. En fin, la oposición emergente entiende por monarquía constitucional la monarquía parlamentaria, en la que el peso del poder se encuentra ubicado en la representación de la soberanía, en el Parlamento.

En concreto, las fuerzas políticas más nutridas comparten un común asien- to doctrinal liberal, pero en punto a la concepción de la forma monárquica

---

(26) Resulta muy interesante el hilo del razonamiento de Sagasta. Su grupo aspira, desde luego, a una «monarquía constitucional a la manera de las monarquías constitucionales de Inglaterra y Bélgica». Sin embargo, a la vista de las condiciones particulares de nuestro contexto sociopolítico, sólo la Corona puede convertirse en garante del «equilibrio entre los altos poderes del Estado» y procurar «la marcha regular de las instituciones». Esta es la «función más delicada de las monarquías constitucionales». La prerrogativa regia, de cuya «delicadísima función se puede fácilmente abusar», «exige circunstancias personales eminentes en los monarcas». Pero «cuando esas cualidades existen, no hay peligro alguno de aquella elevada función». En fin, lo que Sagasta pide a la instancia real es una intervención a favor de las fuerzas políticas más progresistas, una acción enérgica que rompa el círculo vicioso de la representación truca- da, el uso de la prerrogativa para hacer ésta innecesaria cuando se manifieste la auténtica opinión pública. En el fondo del argumento está la pretensión de que el Rey lo sea en pleno ejercicio del principio monárquico, pero como paso obligado o instrumento para convertirse mañana en un monarca de tipo constitucional-parlamentario. Esta parece ser la profunda aspiración del grupo.

(27) En uno de los puntos del escrito de las oposiciones se lee: «Después de eso, la política española puede seguir rumbos tranquilos o azarosos derroteros: ¡feliz aquel que pudiendo cerrar el paso a los segundones, tiene en sus manos la paz de los pueblos!» (DSC, *ibidem*).

En tono de profundo reproche recordará Salmerón más tarde unas palabras vaticinadoras pronunciadas solemnemente por él mismo hacía tiempo: «Presumo que la izquierda será llamada al poder por los favores que de alto se dispensan, pero no por la fuerza que en la opinión se da; y si así fuese, el favor que de arriba se dispensa llegará a entronizar en España el más grave de todos los males: la imposibilidad de afirmar el régimen constitucional» (DSC, sesión 1-VII-86, pág. 748).

las diferencias son importantes y se revelan en las matizaciones con que adornan el término «constitucional». El bando conservador la concibe como distinta, si no contrapuesta, a la monarquía parlamentaria. A lo sumo se admite un cierto grado de parlamentarización compatible con la voluntad regia (parlamentarismo dualista o de doble confianza). El bando que se consolida ahora como oposición contempla una monarquía que se rige por la representación, la opinión pública y la soberanía nacional: parlamentarismo monista con preponderancia política de la Cámara.

Es más conocida y clara la posición conservadora, y por lo mismo juzgamos que conviene hacer hincapié en la posición del partido emergente.

En el debate sobre el proyecto de contestación al discurso de la Corona, de junio de 1886, se cruzan ambas líneas argumentales. El momento es especialmente significativo e importante en orden a la distinción o separación de campos respecto de la función del monarca. Se ha anunciado por el partido liberal una reforma legislativa importante: están en el telar las leyes progresistas, que verán la luz a poco, y entre ellas la del sufragio universal.

Todo el mundo reconoce como un hecho evidente la insinceridad electoral, si bien no todos deducen de él las mismas consecuencias. En el clima de reformas que en la izquierda dinástica se vive, la voz de Azcárate pone un acento maximalista. La reforma legal no es suficiente; es preciso ir a una reforma constitucional que extraiga del texto de 1876 los rasgos doctrinarios que impiden cualquier reforma seria (28). Maura, portavoz a la sazón del partido en el poder, refiriéndose a Azcárate («mi esclarecido maestro ayer, mi adversario hoy, mi entrañable amigo siempre») puntualiza dos versiones discrepantes respecto del concepto de soberanía nacional. En opinión de Maura, voz del partido liberal en ese momento, Azcárate entiende por tal «el predominio del voto popular, eliminada la monarquía, sojuzgada la monarquía, suprimida la monarquía». «Para nosotros (...) es hoy, y será mientras subsista el régimen establecido, la integridad del poder legislativo, la conjunción de las Cortes con el Rey» (29).

---

(28) Azcárate no sólo denuncia las corruptelas electorales, sino que reitera y potencia los argumentos y acusaciones de los prohombres de los partidos dinásticos. El, por su parte, añade el dato de que en un estudio elaborado por un Gobierno extranjero sobre las prácticas electorales en los países europeos, resultaban España, Portugal y Hungría los países con mayor mediatización ministerial y mayor grado de corrupción. *DSC*, sesión núm. 37, de 23-VI-86, pág. 619. Datos y razonamientos más abundantes en su libro *El régimen parlamentario en la práctica*, Madrid, 1931.

(29) *DSC*, sesión núm. 37, de 23-VI-86, pág. 627. Azcárate advierte en su contestación cómo «con razón aplaudía la minoría conservadora, porque era una repetición de lo que en este sitio ha dicho varias veces mi respetable amigo el señor Cánovas del Castillo» (*ibidem*, pág. 636). Con todo, Azcárate muestra «grandísima curiosidad» por



En los argumentos de unos y otros transparecen los modelos de Inglaterra, Bélgica y, en algún caso, Italia. Pero es evidente que tales monarquías disponen de una opinión pública y un sufragio más auténtico y saneado. Por todo ello, la intervención de Canalejas se produce en tonos clarificadores y posibilistas. La línea divisoria entre conservadores y liberales «es que no sólo tenemos una noción fundamentalmente diversa acerca de la monarquía, sino que tenemos una visión antagónica de los medios de sostenerla y vivificarla». El planteamiento estratégico de los monárquicos debe ser «buscar su fuerza desarmando y desvaneciendo las prevenciones de los enemigos de la monarquía». Para Canalejas, «el gran problema de la libertad y de la democracia en las monarquías (...), la clave de todo el sistema parlamentario, es la sinceridad electoral» (30). A lograr este objetivo de largo alcance se enderezan los planes de reforma legislativa que ha anunciado el Gobierno a través del discurso de la Corona.

Pero no es garantía absoluta mirarse en ejemplos foráneos. Tales ejemplos sirven sólo como lejanos puntos de referencia, pues los supuestos de partida no son los mismos. Con todo, algo hay siempre en ellos de aprovechable. Sagasta, desde la Presidencia del Consejo de Ministros, contraargumenta a los rescoldos republicanos situados a su izquierda. Esas monarquías dignas de imitación no disponen de reglas escritas en que basar esa preponderancia de la representación de la soberanía nacional (31). El purismo for-

---

saber qué piensan algunos miembros del partido liberal, entre ellos Canalejas, así como Moret y Sagasta. El partido liberal se mostrará siempre dispuesto «a respetar las decisiones de la soberanía nacional», replica Maura; y Moret completa el razonamiento con unas matizaciones muy en línea con la doctrina liberal más tradicional: «La soberanía nacional es la soberanía de toda la nación, con todos los elementos que hay en ella, organizados o no, con sus condiciones, con sus organismos y con sus individuos dispersos que no han llegado a organizarse (...); la soberanía popular es la del pueblo imponiéndose en un momento dado a todos los demás elementos nacionales»; muestra asimismo Moret su desconfianza hacia ciertas formas de sufragio —«ya no cuenta el sufragio del número en parte alguna, que yo sepa, ni en pensador alguno»— y deja bien claro que se están manejando conceptos distintos de soberanía («soberanía nacional» y «soberanía popular») (*DSC*, núm. 42, de 1-VII-86, pág. 756).

(30) *DSC*, sesión núm. 39, de 26-VI-86, págs. 674 y 675. La facultad de disolver las Cámaras, advierte más adelante Canalejas, debe servir de lazo de unión de la monarquía con el país. Pero «cuando se envenena la fuente de estas aguas salvadoras, entonces la monarquía, en vez de hallarse en presencia de la opinión consultada, se halla en presencia del artificio de un Gobierno que ha hecho traición a su mandato». Así puede surgir en la conciencia de la nación la especie de que la prerrogativa «no es sino un favor concedido a un partido contra otro partido» (pág. 675).

(31) «¿Me quiere decir el señor Azcárate dónde está en las leyes de Inglaterra definida dogmáticamente la soberanía de la nación? ¿Me quiere decir si está definida dogmáticamente en la Constitución italiana?» (*DSC*, sesión núm. 39, de 26-VI-86, pág. 690).

mal no es necesario ni tal vez conveniente. Lo que importa «no es definir la soberanía de la nación; lo que importa es practicarla». Este parece ser el objetivo del mensaje de la Corona, de la política general del nuevo Gobierno. Ayudados tan sólo por leyes, sin tocar el texto constitucional, se lograría un deslizamiento hacia el sistema parlamentario pleno, con predominio del elemento democrático. Esto es lo que cabe razonablemente deducir de los argumentos utilizados (32).

En fin, parecía llegado el momento de parlamentarizar el sistema, pese a los frenos conservadores. Abierta y desembozadamente, desde las posiciones de la izquierda más extrema de la Cámara se da la señal de salida. Castelar lo advierte en el primer momento de su intervención: «Me propongo en mi discurso: primero, sostener que la regencia es una disminución de la monarquía; segundo, sostener que toda disminución de monarquía es un aumento natural de democracia; tercero, sostener que la democracia debe gobernar por los medios parlamentarios, y cuarto, sostener que el régimen parlamentario debe salir del sufragio universal. Estadme atentos...» (33).

La Regencia era, pues, el momento oportuno para afianzar prácticas políticas que asentaran convenciones constitucionales; para, apoyados en unas leyes electorales adecuadas al objetivo de que se manifestara la voluntad nacional, lograr una monarquía parlamentaria plena. La reacción de Cánovas, en un discurso algo cargado de tintes emotivos hacia la «debilidad de la augusta Viuda y del Niño inocente», no logra mover a la mayoría ni cortar el deslizamiento natural del sistema. Sin embargo, las resistencias a la parlamentarización no dejarían de manifestarse (34).

---

(32) El punto álgido se plantea en relación con una alternativa que, algo maximalistamente, plantea Azcárate tomando como pie una intervención de un ministro inglés ante su Parlamento. En la ocasión evocada, el ministro en cuestión se había pronunciado por la soberanía nacional caso que ésta se hubiese inequívocamente declarado a favor de suprimir la Cámara de los Lores. Recogiendo el envite, Sagasta, muy hábilmente, lleva la alternativa plantecada al terreno en que la había colocado Azcárate: tener que optar entre la monarquía y la soberanía nacional. «Yo creo que el pueblo español, haciendo uso de su soberanía, tal y como debe entenderse y dentro de los límites de la ley, jamás querrá cambiar la monarquía por la república; pero si algún día lo quisiera dentro de aquellas condiciones, yo acataría su voluntad. (Aplausos en los bancos de la minoría republicana y en los de la mayoría. El señor Cánovas del Castillo: ¿Y si no se puede hacer dentro de los límites de la ley?) Pues si no se puede hacer dentro de los límites de la ley, no se hace» (DSC, sesión núm. 39, de 26-VI-86, pág. 691).

(33) DSC, sesión núm. 43, de 2-VII-86, pág. 767.

(34) Dichas resistencias irán con el tiempo mucho más allá de los planteamientos doctrinarios, como veremos. Por ahora, Cánovas insiste en su modelo de monarquía. «¿Qué es un ministro, señores diputados, sino un depositario pasajero de la confianza del Rey? ¿Qué autoridad tiene el ministro constitucional sino aquella que constantemente,

Cánovas se ve precisado a hacer ciertas concesiones desnaturalizadoras de su ideario monárquico. El grupo de la izquierda, para convertirse en izquierda dinástica, puso precio a su colaboración. Ni desde el plano político ni desde los principios constitucionales, cesa la lucha entre los bandos contendientes en el anterior período revolucionario, pese a que el manifiesto monárquico prometía concordia, unión y olvido. Antes bien, continúa soterrada en el campo de la interpretación del instrumento mismo con que se había intentado sellar el compromiso: la Constitución de 1876 (35).

## 2. EL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES DE LA CORONA DURANTE EL REINADO DE ALFONSO XIII

El tema de las funciones de la Corona nos ha servido para constatar la existencia de unas diferencias muy afianzadas entre quienes habían llegado al compromiso que da origen a la Restauración. El reinado de Alfonso XIII no puso fin a la polémica. Antes bien, la intensifica. Desde los distintos bandos se abren bien pronto cuentas de debe y haber; actuaciones enjuiciadas al trasluz del texto de 1876, pero también al trasluz las prácticas políticas que habían ido tomando cuerpo durante la Regencia. El Rey estuvo sometido a un juicio tácito, aunque no formal, durante todo su mandato. Y lo curioso es que resultó también formal y categóricamente acusado por las Cortes tras su salida hacia el exilio.

### a) *Los hechos*

No nos es posible hacer aquí un relato minucioso del reinado que se abre con el siglo xx, ni siquiera un recuento de los avatares más importantes o polémicos en que se vio envuelta la Corona. Dejamos este campo, como el

inmanentemente, le está prestando la confianza soberana?...», etc. (DSC, sesión número 44, de 3-VII-86, pág. 794).

(35) En el ámbito socioeconómico la vieja familia liberal se manifiesta más acorde. El sacrificio de las ideas se verá compensado con un confortable predominio en ese ámbito con lucrativos repartos hechos según un turno rotatorio entre quienes acaparen el poder. José María Pedregal alude a esta mixtura entre economía y política. En su opinión, «la supremacía estaba perfectamente asegurada al monarca, y claro es que prevaleció, pero no es el gobierno personal del soberano, sino una oligarquía interpuesta entre los dos co-soberanos, que ejerció y aún sigue ejerciendo la soberanía» (discurso pronunciado el 4-V-19).

enjuiciamiento del personaje, en manos de los historiadores (36). Al objeto que persigue nuestro estudio interesa tan sólo una dimensión de la polémica: la forma en que Alfonso XIII entendió y ejerció sus funciones. Esta concreción del objeto no nos debe hacer olvidar que nada en el mundo de la política se produce en forma unidireccional, obediente a un solo impulso: el comportamiento del actor se acomoda al escenario de la acción y es recíproco respecto de otras actuaciones.

Como es harto sabido, Alfonso XIII estrena al propio tiempo reinado y políticos (37). No tiene ante sí los vigorosos y experimentados jefes de

(36) Simplificando un tanto las cosas puede decirse que hay dos interpretaciones generales del reinado. Una de ellas presenta al Rey entregado a la ingente y patriótica tarea de desatascar la máquina política, anteponiendo el bien general por encima del rito constitucional y de los intereses de grupo. Representante muy caracterizado de esta dirección es el profesor Seco Serrano; desde las primeras páginas de su obra *Alfonso XIII y la crisis de la Restauración* (1.ª ed. de 1969, 2.ª de 1979) confiesa que no intenta un estudio del reinado, sino una aproximación a las razones de la actitud del Rey en relación con las grandes cuestiones y crisis de su reinado. Sin hacer mención de otros trabajos debidos a algunos apologetas de frecuente vinculación palatina, un juicio general parecido al de Seco se puede ver en las obras de los hispanistas R. Carr y Payne. En ambos subyace la idea de que la sociedad política española, y en especial la clase política de la época, rayaba a inferior altura de lo que hubieran requerido las dotes nada comunes del monarca; hay en ellos una inicial simpatía por el Rey, que es muy común entre los observadores extranjeros (véanse en particular sus colaboraciones al número monográfico de *Historia y Vida*, núm. 56, dedicado a Alfonso XIII).

La opinión que consideramos más generalizada apunta a otra explicación menos benévola. Hay un punto de coincidencia en la apreciación. Se trata de descubrir una cualidad que valoran la mayoría de los autores como cualidad esencial en el Rey: su condición de político. Político en ejercicio según García Escudero, político «resuelto y frío», según Churchill, pero político al fin; cualidad eminente, pero, a veces, peligrosa en un Rey constitucional. Esta misma impresión se manifiesta en otros muchos autores, y la creemos muy compartida. El *Manchester Guardian* de 20-II-31 le define como el «primer político de Europa», pero también añade unas reflexiones respecto a las dificultades de funcionamiento de una monarquía constitucional si el Rey se convierte en un político activo. García Escudero recoge unas palabras de Ignacio Luca de Tena que vienen al punto: «Demasiado inteligente para ser Rey constitucional» (en su colaboración al número de *Historia y Vida* reseñado). No queremos hacernos eco, en fin, de los juicios más duros y las posiciones de condena radical y no matizada; la mayoría de tales opiniones vienen dañadas por la pasión o el oportunismo político.

(37) Recuérdese que Cánovas había muerto en 1898 y que Sagasta, el otro líder indiscutido, le ve apenas tomar el cetro (1902). Castelar ya había fallecido, con lo que el republicanismo posibilista y dialogante queda sin pastor, y Silvela, delfín conservador, se eclipsa en 1905. Las nuevas figuras no son indiscutidas. Maura y Moret logran el caudillaje de sus grupos con cierta dificultad. La muerte de Canalejas o la «incautación» (proviniera ésta de las maniobras políticas de otros o fueran consecuencia

grupo con que se había encontrado su madre la Regente. Y así el entusiasmo con que asume la función para la que estuvo preparándose largo tiempo no encuentra apenas moderación o contrapeso. Su natural avidez juvenil le lleva pronto a ocupar la posición de protagonista principal de la escena política.

Algunos gestos iniciales de su reinado resultan elocuentes. Cuando Santamaría de Paredes concluye su función de profesor del Rey, éste, con una pregunta de verdadera envidia, pone en un momento a prueba todo el bagaje de conocimientos recibidos: «¿Y qué he de hacer cuando, en conciencia, la observación de la Constitución se oponga a mis deberes para con España?» La pregunta revela el matiz de ilusión y el desbordado espíritu de servicio con que el joven Rey se enfrenta a su misión histórica, pero también la forma de entender su papel en relación con la regla constitucional. El segundo gesto viene expresado en el incidente acaecido en el primer Consejo de Ministros que preside. En su primer contacto con el Gobierno, el Rey hace una interpretación literal de la Constitución por la que, a sus dieciséis años, reclama para sí funciones hasta entonces mediatizadas por la voluntad de los refrendantes (38).

La impronta que Alfonso XIII imprime a la función de la Corona no deja de llamar poderosamente la atención de sus contemporáneos. «El viaje de don Alfonso XIII por las provincias de Oviedo, Santander, Burgos, Navarra, etc., provocó apasionadas polémicas y variadísimos comentarios sobre la manera según la cual un Rey constitucional debe conducirse, o ser conducido, en sus relaciones personales con el público. De una en otra las polémicas y comentarios llegaron a plantear el problema más general y bastante complejo de las funciones y deberes del Rey en el régimen parlamentario.» Adol-

---

de su personal carácter) de Maura debilitan el sistema en uno de sus ingredientes básicos: el bipartidismo disciplinado. A medida que las grandes figuras enmudecen, por una u otra razón, crece el vocerío de los aspirantes al favor real y al mismo compás asciende la figura política y la voluntad decisora del monarca. Efecto necesario en una monarquía constitucional, en la que los órganos copartícipes de las distintas funciones se comportan como vasos comunicantes: no pueden producirse vacíos de poder, y el órgano que permanece firme acaba ocupándolos.

(38) La anécdota, muy interesante y de relieve histórico indudable por sus consecuencias ulteriores, la cuenta Romanones en *Notas de mi vida (Alfonso XIII y la crisis de la Restauración)*. Con todo, pese a que la mayoría de los historiadores la recogen, Seco argumenta no haberla hallado en el diario del monarca. La trascendencia del gesto es evidente y es de lamentar que el viejo líder Sagasta no hubiera logrado vencer la fatiga que le embargaba para dar una fructífera lección de Derecho constitucional al jovencísimo Rey. El testimonio de Amós Salvador corrobora la veracidad del dato histórico más allá de la anécdota (véase *La prerrogativa regia y la reforma constitucional*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1919).

fo Posada escribe esto en un libro aparecido en 1905 (39). De la calle, el tema pasa a un tratamiento más académico y riguroso en donde terciaron, entre otros, Amós Salvador, Pedregal, García Alix, Melquíades Alvarez, Posada, Sánchez de Toca, etc. (40).

La actitud con que el joven Rey encara su reinado parece muy firme. En su «Diario» puede leerse por los días de la coronación: «Yo puedo ser un Rey que se llene de gloria regenerándose la Patria... Pero también puedo ser un Rey que no gobierne, que sea gobernado por sus ministros y, por fin, puesto en la frontera.» Algunos autores han querido ver en tal actitud, así como el desarrollo de sus funciones durante su reinado, un intento de retomar las atribuciones de la Corona a la luz del texto de 1876, recuperando así el terreno cedido por su madre; mejor, tal vez, recuperando las atribuciones que le habían sido arrebatadas por las oligarquías turnantes (41). En la medida en que ello respondiera a la realidad, era preciso que el monarca rompiera el cerco para captar por sí mismo el sentir popular. Y no faltan opiniones que

---

(39) Posada se pregunta: «¿En qué medida es constitucional que un Rey imprima a la realización de ésta (su misión) el sello propio de su personalidad? Un monarca constitucional parlamentario ¿puede tomar ciertas iniciativas?» (*Teorías políticas*, Madrid, 1905, pág. 195). La actitud de A. Posada ante el tema es matizada y discreta. Advierte los entresijos de la política y los «huecos» constitucionales en donde la intervención del monarca es inevitable, así como reconoce las dosis de discrecionalidad y coparticipación que entrañan ciertas decisiones. Las convenciones constitucionales añaden siempre algo al texto. La monarquía puede entenderse ya parlamentaria, sin que ello signifique la anulación de la voluntad real. Claro es que para el gran público medianamente ilustrado estas matizaciones son un lujo innecesario, con lo que el juicio puede resultar más severo.

(40) El último de los citados, Sánchez de Toca, nos lleva como de la mano en este segundo tramo del planteamiento académico. «Desde el mes de octubre de 1906 se desarrolló en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas un debate interesantísimo (...). El debate se inició sobre el tema: ¿Es compatible el 'referéndum' con el sistema representativo? Pero habiendo surgido dentro del propio debate la afirmación de que dentro del régimen parlamentario y, singularmente, dentro de un parlamentarismo enfermo con ausencia endémica de ciudadanía activa en los comicios, el poder real es el más eficaz, fundamental y permanente del referéndum, la controversia (...) derivó y fijó definitivamente el debate sobre la tesis aún más importante y actual (...) del gobierno personal del Rey dentro del régimen parlamentario» (*La crisis de nuestro parlamentarismo*, Madrid, 1914, pág. 122).

(41) R. Carr intuye una especie de rebelión de don Alfonso contra quienes expropiaron a la Corona de la prerrogativa regia. «Los políticos, los oligarcas políticos de la Restauración, se habían valido de la regencia de su madre para hacerse ellos con las prerrogativas otorgadas a la Corona por la Constitución (...). El paralelismo con Jorge III es sorprendente: Alfonso quiso ser Rey y además un Rey patriota» (*España, 1808-1939*, 2.ª ed., Ariel, Barcelona, 1979, pág. 453). Carr alude, claro está, al libro de Bolingbroke *The Idea of a Patriot King*.

se manifiestan por la necesidad de esta andadura. Sánchez de Toca escribe que «en nuestra patria, por apatías y desvíos del cuerpo electoral, el Rey representa factores imprescindibles de compensación para amparar aquella opinión pública cuyas voces no repercuten en nuestros comicios» (42).

Pero hemos prometido no hacer historia del reinado y ni siquiera recuento de los momentos más importantes y decisivos del mismo. Con todo, un dato debe tenerse en cuenta. El debilitamiento de los partidos turnantes es un hecho sobre el que circulan diferentes versiones (43). Lo cierto es que la grave carencia de figuras capaces de llenar el espacio político, con el respeto y disciplina de sus grupos, hace de don Alfonso un protagonista obligado que había de llenar con su presencia y voluntad la parte de escenario no cubierta; parte que fue creciendo en la medida en que se incapacitaron los capaces y se llegó al cantonalismo partidista. Puestas así las cosas, es cuantioso el número de decisiones puestas en el haber del Rey. De cierto que su voluntad se impuso en muchas ocasiones, pese a las correlaciones de fuerzas en los escaños parlamentarios y pese a la voluntad política de sus ministros, constitucionalmente órganos refrendantes (44).

(42) *La crisis de nuestro parlamentarismo*, Madrid, 1914, pág. 225.

(43) Cabe, cuando menos, la sospecha de que la decisión real terció en la vida interna de los partidos políticos, a más de las inevitables luchas internas por el poder, que también las hubo. Romanones, curiosamente defensor del monarca ante las Cortes republicanas —y, en decir de los historiadores, uno de los presidentes «cómodos» para el Rey—, lanza la idea de que éste utilizó la máxima *divide et imperas* para debilitar los partidos y acrecer su posición de árbitro y actor de la vida política. Junto a tan conocida opinión cabe situar la del monárquico desencantado Burgos y Mazo (véase *Al servicio de la doctrina constitucional*, Madrid, 1930, en el prólogo). Posada, con relación al fracaso de los parlamentarios disidentes de 1917, abunda en la misma versión (*La reforma constitucional*, Madrid, 1931, pág. 17). Sin embargo, debe contar también a la hora de la valoración la ambición de unos o el peculiar temperamento de otros (así C. Seco en la obra referenciada). García Escudero piensa que «cabe la sospecha de que el Rey, sin llegar a proscribir —¿cómo habría podido?— a los políticos que, por su talla e independencia, le resultaban difíciles, prefería a los "cómodos" («Rey autoritario o Rey constitucional?»), en el mismo número de *Historia y Vida* reseñado, pág. 58).

(44) No es posible hacer un recuento de decisiones reales, ni siquiera un estudio de las más importantes. Martínez Cuadrado intenta algo parecido a un balance del reinado en clave de decisiones personales del Rey (*La burguesía conservadora*, Alianza Editorial, Madrid, 1973, págs. 441 y sigs.), que sería bueno cotejar con otros trabajos. Con todo, y aun no haciéndonos eco de las acusatorias opiniones de Gabriel Maura y Fernández Almagro (en obras tan frecuentadas como *Por qué cayó Alfonso III* y *España en 1931*), y tampoco de tesis defendistas como las de los palatinos conde de los Villares, Cortés Cavanillas, etc., es preciso concluir que las denominadas «crisis orientales» son un dato cierto. Alfonso XIII releva Gobiernos, concede derechos de disolu-

Un dato más en esta apresurada síntesis viene de la afición del Rey a la milicia. El Ejército fue, o quiso él que fuera, su coto reservado y se esfuerza en hacerlo ostensible desde el primer Consejo de Ministros que preside, cuando trata de ser el único árbitro en la concesión de honores y recompensas, pasando por la Ley de Jurisdicciones y sin olvidar el famoso decreto, cuestionable en su constitucionalidad, que venía a oficializar su hábito de relacionarse directamente con jefes y oficiales. Hay una línea de continuidad lógica entre las Juntas de Defensa y el golpe militar de 1923 (45). No es de extrañar que algunos historiadores sumen determinados hitos del reinado (reflexiones de adolescente, intervencionismo creciente, discurso de Córdoba de 1921, decisión de constituir en ministro universal a Primo de Rivera) y los ensamblen en un mismo hilo intencional con la última maniobra de constitución de la Dictadura, en que este hilo intencional autoritario encontraría su lógico broche.

La clase política no podía menos de ver con cierto descontento y recelo la espiral ascensión del poder personal del Rey. Las protestas, bien que como insinuaciones o veladas alusiones, se corean incluso en medios oficiales (46).

ción y provoca dimisiones, actos de prerrogativa en sí no contrarios a la letra, cuando menos, del texto fundamental. Ni siquiera Carlos Seco los niega (véase la pág. 75 de la obra referenciada, en su segunda edición). Cuentan también las confidencias y memorias de los protagonistas; así Ossorio y Gallardo (*La España de mi vida*, Barcelona, 1977, págs. 55 y sigs.) y las referencias salidas del archivo de Maura (véase el último estudio de J. TUSELL y J. AVILÉS: *La derecha española contemporánea. Sus orígenes: el maurismo*, Madrid, 1986) y de otros monárquicos y ex ministros a los que nos referiremos en sucesivos momentos.

(45) A estas alturas es ya un hecho bien aseverado el estrecho contacto del Rey con el estamento militar, su conocimiento y apoyo a la solución dictatorial e incluso su tentación de ser él quien se convirtiese en hombre fuerte de la nueva situación, liberado ya de las cortapisas y trabas constitucionales, bien por sí o bien a través de un órgano interpuesto. Los testimonios y datos son abundantes. La aportación de Tusell y Avilés, apoyada en datos de los archivos de Maura, nos parece muy esclarecedora (*op. cit.*, págs. 287 y sigs.).

(46) El ejercicio que se había hecho de la prerrogativa regia obligaba a Posada a redactar una enmienda (ante el Senado, de fecha 19-II-21) al dictamen de contestación al discurso de la Corona. «Lamenta el Senado —decía— que la descomposición notoria de las fuerzas políticas obligue al ejercicio de la real prerrogativa en la delicada función de disolución de las Cortes, con una frecuencia que está en contradicción con el espíritu de la Constitución y con las exigencias características del régimen parlamentario.»

A Royo Villanova se le interrumpió con un gran aplauso al finalizar este pasaje de su conferencia en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, de 8 de abril de 1929: «¡Ah!, señores, la Reina madre subordinó sus convicciones personales a la opinión del Gobierno (...). ¡Pues si es eso lo que aplaudo de la Reina madre y de la Reina Cristina!; es haber sido una Reina constitucional (...). Es eso lo que yo quiero



Cierto que los partidos eran escasamente representativos y éste es también un argumento utilizado y utilizable a favor del Rey; cuando sobreviene la dictadura militar tales partidos se muestran como cascarones vacíos que nadie echa en falta, ello es un dato palpable.

Pero los resultados son incontrovertibles. La ejecutoria política de Alfonso XIII conducía derechamente a colocar en su haber muchas decisiones puramente personales, incomprensibles de no verlas nacidas de su única y personal voluntad. Resultado: don Alfonso queda ante sus contemporáneos como un responsable más, o tal vez el máximo responsable, de una situación deplorable ya a las alturas del año treinta; peligrosísima posición cuando el signo de los tiempos es pedir responsabilidades. El Rey político se había gastado. No le sirvió de protección la actitud de los políticos, pues, como observara Churchill, «no existía entre los políticos españoles ese pacto rígido, que es un pacto de honor entre todos los partidos políticos de la Gran Bretaña, de escudar la Corona contra toda posible impopularidad o censura» (47). Todo lo contrario. El Rey cargó con las propias culpas y con las ajenas, en tanto muchos de sus anteriores ministros se ponían a salvo con declaraciones y actitudes poco elegantes, pero muy festejadas desde el bando republicano en alza.

#### b) *Enjuiciamiento de los hechos desde el ángulo constitucional*

Las precisiones que se tratan de establecer sobre las facultades de la Corona revierten, una y otra vez, a una cuestión que se estima previa en orden a los principios: la radicación y asiento último de la soberanía. En este punto parece como si no hubiese transcurrido el tiempo desde la época en que realizamos las calas expuestas anteriormente. Los bandos en disputa, esta vez mucho más equilibrados, se comportan como si de un diálogo entre sordos se tratara. De puro sabidas, se ignoran las respectivas tesis.

El conjunto de atribuciones que constituye la «prerrogativa regia» no es

---

en el Rey constitucional: que ocupe una posición pasiva (...) no siendo obstáculo para el libre juego de las fuerzas políticas y no entorpeciendo con presiones personales, siempre impertinentes, la espontánea voluntad nacional.»

Por otra parte, el mismo Primo de Rivera, en un discurso pronunciado en un mitin de la U. P. en Barcelona en 31 de marzo de 1928, relataba que «en la sesión en honor de Cánovas, el presidente de la Academia de Ciencias Morales quiso sembrar confusión en el ánimo del Rey y darle a entender que ha infringido la Constitución» (en *El pensamiento de Primo de Rivera*, pág. 222).

(47) *Grandes contemporáneos*, Plaza y Janés, Barcelona, 1960, pág. 193.

visto como un haz de limitaciones impuestas a la Corona en virtud de técnicas constitucionales. Para el bando conservador, se trata de un conjunto de atribuciones propias de la institución; institución estimada aún por muchos esencia histórica y vital del país y último baluarte del poder; o cuando menos copartícipe de la soberanía. Para el bando liberal-progresista la Corona es sólo un reducto de competencias constitucionales, un órgano del Estado que recibe su poder, como todos los demás, de la única fuente de soberanía admisible (léase la nación); competencias que aparecen distribuidas en el texto constitucional. No volveremos sobre argumentos conocidos.

El lector está ya avisado de que entre la discusión entablada en orden a las funciones del monarca durante el primer decenio de la Restauración y la misma polémica suscitada durante el reinado de Alfonso XIII media un dato esencial: las convenciones constitucionales cimentadas durante la Regencia. Por ello, al replantearse el tema con renovada y acentuada pasión en los primeros años del siglo xx, los interlocutores utilizan argumentos más matizados; argumentos que, en algunos casos, cambian de bando.

Parece evidente que el dicho de que no hay Constitución sin costumbres políticas tiene razón de ser. Pero cuando se trata de un texto especialmente escueto, e inconcreto en buena parte de la regulación de las relaciones interorgánicas, cabe suponer el relieve que las convenciones constitucionales llegan a tener. Seguramente hay algo de exageración en lo que dice Sánchez de Toca cuando, al razonar los imprevisibles derroteros del parlamentarismo, da por sentado el hecho de que «lo que más importa en el régimen constitucional es siempre lo no puesto en la ley». Mas lo que resulta evidente, en el caso concreto del régimen político que sigue al golpe de Sagunto, es que «la Constitución parlamentaria no nace de los textos constitucionales, sino de la interpretación que éstos reciben en la práctica» (48). No otra era la idea que

---

(48) *La crisis de nuestro parlamentarismo*, pág. 154. En la sesión de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas de 5-III-1907, Sánchez de Toca advierte que si se cumple y practica tal y conforme está escrito el texto de la Constitución, no hay régimen parlamentario»; a ello opone Azcárate que «la diferencia entre el régimen representativo y el parlamentario está en eso que no está escrito en ninguna parte, pero mediante lo cual se han sacado las últimas consecuencias del principio de la soberanía nacional, en cuanto mediante el Parlamento el pueblo se gobierna a sí mismo, lo que no ocurre en el representativo». Pasado este momento de afirmación ideológica, Azcárate se dirige a Sánchez de Toca: «En cuanto a lo que decía su señoría de la Constitución que hoy rige en España, séame permitido decir que cuando se estaba discutiendo, escribí un libro encaminado a oponer a la monarquía doctrinaria que de ella surgía el tipo de una monarquía democrática, de donde resulta que estamos conformes el señor Sánchez de Toca y yo, sólo que para mí son defectos y son excelencias para su señoría» (*ibidem*, págs. 182 y 183).

expresa Pradera desde *ABC*: «Lo que pedimos las derechas tradicionalistas es que en este punto se cumpla lealmente la Constitución, porque si la Constitución se cumple fielmente en este capital precepto, la monarquía española habrá dejado de ser parlamentaria para convertirse instantáneamente en constitucional representativa» (49).

Hay, pues, una primera línea de pensamiento conservador-monárquico cuyas ideas constitucionales se encuentran muy ancladas en las posiciones de partida, ideas resumibles en dos premisas que se pretenden incontrovertibles: la pobre plataforma socioeconómica y de cultura cívica del país, de un lado, y el rigor del planteamiento teórico, fiel al texto constitucional, de otro. Dado que en nuestra patria «resultan los comicios sin impulso propio», «el Rey es el único que queda con prestigio eficiente —dice Sánchez de Toca—; pues el Rey es la única personificación de la autoridad, ante la cual prestan espontáneo acatamiento nuestras democracias agrarias y gran parte de las multitudes urbanas, hasta el punto de que nuestras democracias no hubieran acatado ni consentido el régimen parlamentario si el Rey no lo hubiese mandado» (50). Claro es que desde el bando contrario se denuncia este razonamiento como falso, pues se apoya en un sofisma origen de todo el círculo vicioso causante de la indefensión popular y su falta de vitalidad política. Pedregal argumenta, en sentido contrario, que «aunque Cánovas reconociese que el poder real emanaba del pueblo, como esta emanación la consideraba realizada en la historia y no sujeta a rectificación, que en ningún caso consideraba válida, es claro que dentro de la legalidad no cabía otra democracia que aquella que reconociese ese absurdo apoderamiento irrevocable. La monarquía (...) no debía nada a la voluntad nacional: lo debía todo a los hombres que, por habilidad y por fuerza combinada, la habían hecho triunfar». Y más adelante constata, casi como conclusión, que «la acción ciudadana se manifestó tan endeble, que toda mixtificación y falseamiento de su voluntad fue fácil» (51).

---

(49) Citado por GARCÍA GALLEG0 en *El régimen constitucional, la soberanía de la nación y el estatuto del porvenir*, Vich, 1928, pág. 153.

(50) En *La crisis de nuestro parlamentarismo*, pág. 227.

(51) En el discurso de ingreso en la Real Academia, don José Manuel Pedregal amplía su punto de vista con otros razonamientos. «El mal que los creadores de nuestra Constitución y directores de nuestra vida política causaron al pueblo español, dando tan sólo eficacia al poder real y utilizándolo en beneficio de la oligarquía para cerrar el paso a la democracia con la constante mixtificación de sus instituciones, y especialmente del sufragio, debe ser hoy reparado utilizando aquel poder sus prerrogativas para investir de él a quien tenga voluntad y autoridad moral para remover todos los obstáculos que se oponen a esta expresión libérrima y consciente de la opinión política» (pági-

Pero Sánchez de Toca va más allá de la simple constatación del tenor literal de la Constitución. Incluso en el régimen parlamentario hay un papel trascendente para la Corona, ya que «la monarquía parlamentaria tiene por punto de partida el suponer, lo mismo que el Derecho constitucional escrito, que el Rey es un factor fundamental del Gobierno y, las más de las veces, hasta el más principal» (52). Para Sánchez de Toca el régimen parlamentario no significa, en modo alguno, un trasvase de poder político de la Corona al órgano representativo del mandato popular, ya que, dando de lado al dogma de la soberanía nacional, la máxima concesión a que alcanza es la de considerar que le sirve de base el principio de la soberanía compartida» (53).

---

nas 17 y 52 de la edición lanzada por la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas en 1919).

(52) *Op. cit.*, pág. 154. En cualquier caso, a la institución monárquica compete siempre la misión de impulsar, vigilar y coordinar, pues, aunque nada al respecto se hubiera dicho en la Constitución, «su influjo en la dirección de los negocios del Estado seguiría siendo un elemento no despreciable», dice García Gallego en la pág. 138 de la obra anteriormente mencionada.

Pero a la vista del texto canovista no hay en el bando conservador razón que justifique demasiadas elucubraciones. El Rey debe ostentar «todas las preeminencias que el Código fundamental le reconoce y que disponga de todos aquellos medios que le hacen actuar constantemente sobre la nación. El día en que estas prerrogativas desaparezcan y esas facultades se mermen o limiten, será el día en que habrá otra forma de gobierno, pero totalmente incompatible con el alto concepto de la monarquía» (GARCÍA ALIX: *Función del Rey en el régimen constitucional parlamentario*, discurso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, día 1-V-1910, pág. 52).

(53) «Así, dentro del régimen parlamentario, al proclamarse que la soberanía reside en las Cortes con el Rey no sólo se sienta un principio teórico, sino también un hecho positivo y una verdad legal del constitucionalismo que se vive. Es decir, que si antes el Derecho público no descubría más soberano que el Rey, ahora la Corona y las Cortes son los dos cuerpos políticos que llevan la representación de la soberanía y figuran como los dos grandes poderes constitucionales» (SÁNCHEZ DE TOCA: *Op. cit.*, página 155). De esta manera, el régimen constitucional, modificado y transustancializado por la teoría parlamentaria, presenta a un Rey que «en lugar de actuar como causa primera de toda gobernación (...) actúa principalmente como poder copartícipe de la soberanía. Y la función del Ministerio consiste en concretar y ponderar la acción del Parlamento y de la Corona a fin de que, por la concordia de sus voluntades, se produzca para las obras prácticas de gobierno la armonía de los dos grandes poderes constitucionales». Pese a todo, puntualiza Sánchez de Toca, aun cuando la posición del monarca resulte distinta de la prevenida en el texto constitucional «no es, como presume el señor Azcárate, el personaje incógnito y ausente de toda operación de gobierno sin más oficio que firmar y sellar lo que le ponen los ministros elegidos por el Parlamento, apéndice, en fin, meramente decorativo de la soberanía (El señor Azcárate: El punto sobre la i)». La interrupción con que corta Azcárate el hilo del discurso de Sánchez de Toca es sintomática del estado candente de la discusión.

La segunda línea de pensamiento constitucional, que podríamos denominar liberal-democrática, basa su construcción en una creencia de signo optimista y positivo: la fe en la capacidad del pueblo para regirse a sí mismo, pese a los manidos argumentos que, basados en las prácticas electorales españolas, desconfiaban de tal posibilidad. Contra la concepción oficial, que «inspiró siempre el poder público en una absoluta desconfianza del pueblo, al cual se suponía copartícipe de la soberanía de la Corona», contra el temor a la volubilidad e irracionalidad de los impulsos populares, que hace que se eche toda la carga decisoria en manos de la realeza —pues «en España la participación del pueblo en la soberanía no llegó nunca a establecerse eficazmente, actuando, en cambio, la de la Corona de un modo constante y eficaz» (54)—, era tiempo de que se pensase en sacar a la nación de su infantilismo y llevarla a ocupar una posición responsable por el camino ya conocido de otros países próximos y de historia paralela. Para ello, tal vez baste con un replanteamiento interpretativo de la Constitución vigente y una corrección oportuna de las prácticas constitucionales. Como mucho, la *ultima ratio* de las argumentaciones de la línea de fuerza ideológica lanzada hacia el progreso político, pero cuya argumentación se mueve aún dentro del sistema, solicitará la reforma constitucional en este punto.

Para Azcárate no es importante la letra de la ley. La evolución ha de seguir la marcha de los tiempos. Respetando al máximo la doctrina oficial aplicable, argumenta que el grado de influencia de los dos órganos, de donde deriva la *doble confianza*, es distinto. «La de las Cortes es natural e indispensable en el Gobierno parlamentario; pero la confianza del monarca, ¿en qué sentido? ¿En el de que el Gobierno haga la política que sea de su gusto? Eso no puede ser, porque conduciría al gobierno personal.» Con estas premisas ya puede entenderse el ideal de Azcárate en este punto. La prerrogativa regia debe resumirse, en el régimen parlamentario, de manera que deje «reducido al Rey a estas dos funciones: disolver las Cámaras y nombrar ministros, pues para todo lo demás (...) el Rey parlamentario debe resultar ausente» (55).

(54) J. M.<sup>a</sup> PEDREGAL, en el discurso citado, págs. 16 y 21.

(55) Amargamente se queja Azcárate de que «en vez de suceder lo que en Inglaterra, donde las reformas silenciosas han determinado la aplicación del Gobierno de gabinete, el pleno establecimiento del régimen parlamentario, aquí ha sucedido lo contrario». Y es que no se puede tomar al pie de la letra los preceptos constitucionales. Enamorado de la solución inglesa piensa que es preciso reconducir la interpretación del texto constitucional en aquella dirección. La frase socorrida de que «el Rey reina, pero no gobierna» tiene sentido, por cuanto «significa la distinción entre el poder del jefe del Estado y el ejecutivo». Y va en ello nada menos que la justificación de la irresponsabilidad del monarca. Y aun cuando es competencia del cabeza del Estado

No cabe olvidar que la Constitución canovista reservó al monarca un cúmulo de facultades ciertamente importante. Pedregal hace ver que «el poder real es el único que tiene su acción constitucional eficazmente establecida y garantizada» (56). Véase si no las atribuciones que el Rey tiene sobre el órgano teóricamente co-soberano; sobre las Cortes. Ahora bien, dentro de la Constitución existen otros preceptos con los que es preciso también contar y cada interlocutor parece afirmarse primordialmente en unos preceptos, a despecho de otros. La visión parcial viene favorecida, en opinión de Pedregal, por la naturaleza artificiosa y doctrinaria del texto del 76. Como aduce Amós Salvador, en el texto se observa la conciliación de las ideas viejas con las democráticas nuevas, habiéndose dejado a aquéllas todo lo que es pura fórmula, imposible de realizar en la práctica, de suerte que, al leer la Constitución, parece que todo lo hace el Rey, pero las ideas liberales se han quedado con el fondo, con lo que verdaderamente vale, con el artículo 49 («ningún mandato del Rey puede llevarse a efecto si no está refrendado...», siendo responsables los ministros), que es toda la Constitución. Junto al precepto que acabamos de mencionar existen otros que, debidamente utilizados, pueden representar la vía hacia la modernidad que se buscaba afanosamente por este segundo grupo y por el pacífico conducto evolutivo de la reinterpretación constitucional (57). Pues, si hemos seguido un camino distinto al de Inglaterra, teniendo tantos puntos iniciales comunes, «no es por la Constitución (...) ni por las leyes, que no son superiores a las nuestras, sino por los hombres que han dirigido la política, flexibles allí para acomodarse a todas las exigen-

---

mantener la armonía entre los distintos poderes y entre el Estado y la nación, esta misión no le facultará nunca «para tener política propia, nunca para determinar la dirección de los asuntos políticos...» (transcribe este texto Sánchez de Toca de las actas de la discusión en la Real Academia, en *La crisis de nuestro parlamentarismo*, pág. 145).

(56) PEDREGAL: *Op. cit.*, pág. 29.

(57) En la contestación al discurso de Pedregal, en la sesión académica de 4-V-19, Amós Salvador hace acopio de las disposiciones que pueden basamentar la imagen de un Rey limitado en su actuación por el intervencionismo fiscalizador de los mandatarios del pueblo. Además de la limitación general del artículo 49, «el Rey no declara la guerra ni hace ni estipula la paz, ni acuña moneda, ni manda en los ejércitos de mar y tierra, ni da los destinos y honores, ni suspende las sesiones de las Cortes, ni disuelve ni elige libremente a los ministros, ni puede hacer uso del veto, que ni se ha empleado ni se empleará jamás (...), ni gobierna, ni hace nada más que inspirarse en la opinión pública y en los cuerpos colegisladores, para que gobiernen los que tienen mayoría en las Cortes; que representan al pueblo, sin lo cual tienen que dimitir, porque ya no puede haber Gobiernos que no sean populares (...) ni poderes que no sean responsables ante los Parlamentos». El optimismo de Amós es, desde luego, digno de aprecio cuando se contemplan sus razones a la luz del hacer político de la época.

cias de la vida moderna, y aquí poco apropiados, en la última época, para amoldarnos a esas variaciones por culpa de todos» (58).

Aunque alambicados por la doctrina, palpitan en el fondo de las argumentaciones móviles difícilmente disimulables. Los datos históricos, los acontecimientos más recientes, se agazapan tras los razonamientos. La situación del monarca en un régimen constitucional puede revestir formas y caracteres que, antes que a la interpretación jurídica del texto, deben achacarse a la voluntad de la persona que encarna la institución. Y el deslizamiento por este plano es siempre peligroso e inevitable (59).

Conforme avanza el reinado de Alfonso XIII el grupo liberal-democrático pone el listón de sus reivindicaciones más alto. El uso de la prerrogativa regia se ha ido consolidando reforzándose la posición del Rey sobre las demás instituciones; y por lo mismo llega a un punto en que no se conforma aquel grupo con una interpretación más progresista del texto constitucional. Piensan que las costumbres y hábitos son poco sólidos; que las convenciones constitucionales tienen vuelta atrás. De esta forma, abren a la solicitud de la reforma constitucional como *ultima ratio*. En esta ilusión fueron cayendo, progresivamente, nuestros inquietos hombres de la izquierda dinástica, siguiendo la bandera que enarboló con decisión el reformismo, con Azcárate entre sus cabezas. Como escribió Adolfo Posada, y «con la idea errónea de que los 'obstáculos tradicionales' habían desaparecido (...) (se) determina un movimiento político en el sentido de una reforma constitucional encaminada a convertir la Constitución 'pacto entre el Rey y las Cortes' en Constitución de so-

---

(58) El razonamiento de Amós Salvador llega a tocar en el trasfondo político cuando, a renglón seguido, afirma que para que esas aspiraciones sean posibles y la evolución hacia esa interpretación más democrática, dable, es preciso «que los ministros no sean sencillamente hombres placenteros, sino estadistas penetrados de su altísima misión (...), sabiendo estar tan alejados del trato irrespetuoso y seco como del halago y la lisonja, que son venenos cuyos efectos se sufren tanto arriba como abajo y muchísimo más arriba que abajo» (*La prerrogativa regia y la reforma constitucional*, Madrid, 1919, pág. 68).

(59) No cabe malinterpretar a Azcárate cuando, tratando de advertir de lo mismo, quiere preservar de este peligro ya presente a la Corona. No basta con que haya un precepto constitucional que declare la inviolabilidad e irresponsabilidad del monarca. Pese a tales declaraciones, se mancillaría su nombre y le alcanzaría la crítica, y «aunque se vede en la prensa y en el Parlamento discutir los actos del Rey, en el hogar, en la plaza pública, en todas partes se discuten, y con habilidad también en el Parlamento y en la prensa». Al fin y al cabo, «el mayor daño que se puede hacer al Rey es dejarle gobernar», decía Amós Salvador. «El Rey —añadía— no debe exponerse a la censura jamás, para tener las simpatías de todos, prestigio en todo y autoridad con todos.» El texto de Azcárate se encuentra en SÁNCHEZ DE TOCA: *La crisis de nuestro parlamentarismo*, pág. 185; el de Amós Salvador, en *La prerrogativa regia...*, pág. 13.

beranía nacional, realizada gracias a una monarquía 'nacionalizada', como opinaba Canalejas» (60).

Leyendo a los publicistas de la época se aprecia una progresiva radicalización. Marcelino Domingo, Francisco Villanueva y tantos otros avizoran un futuro inmediato muy distinto. En efecto, las posiciones a la izquierda se van tornando más abundantes y radicales según avanza el reinado, en tanto se van sumiendo en las sombras de la discreción, o del silencio, los defensores de las posiciones a la derecha; y ya no de la tesis del «principio monárquico», sino de la subsistencia misma de la monarquía.

### 3. PROYECTOS PARA ALTERAR FORMALMENTE EL «STATUS» JURIDICO DE LA CORONA

Nuestro constitucionalismo liberal, que tan de cerca sigue los ejemplos transpirenaicos durante el siglo XIX, acoge la distinción entre normas constitucionales y normas ordinarias desde el primer momento, acentuando la rigidez de las primeras mediante formas y requisitos especiales de revisión. Por contra, las Constituciones doctrinarias ignoran tales previsiones. De aquí que resulte un tanto anómalo para los contemporáneos el modo adoptado por Cánovas, que une a un proceso constituyente peculiar (Constitución «interna» sustraída al debate de las Cortes) la ausencia absoluta de previsión de reforma.

La literatura jurídico-política de la época se hace eco del tema. Durante un tiempo la cuestión se concreta en la reformabilidad del texto de 1876, pero pronto el sentido común lleva a la mayoría a negar la intangibilidad de la Constitución (61). No era pensable dar por buena la benévola interpretación que atribuía tal ausencia a un olvido de los constituyentes (62), así que

---

(60) *La nouvelle constitution espagnole*, Paris, 1932, pág. 75.

(61) Unas reflexiones de Ortega y Gasset pueden servirnos de introducción en este punto: «De treinta años a esta parte —escribe 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 Restauración: han aparecido nuevas fuerzas, se han desvanecido no pocas, antaño dominantes; la proporción de las energías ha variado. Traigamos todo esto a expresión política y entonces veremos cómo España funciona» (*El Sol*, 20-VIII-18).

(62) La obra de Alvarado (*El recurso contra la inconstitucionalidad de las leyes*, Reus, Madrid, 1920) refleja bien el momento de preocupación que se vive por la reforma constitucional. Es, pues, digna sucesora de la de Cemborain Chavarría (*La reforma constitucional española*, Madrid, 1907). Relata Alvarado la extrañeza de Posada ante la idea expresada por algunos autores de que la falta de procedimiento para la



era preciso entender que se trataba de un texto flexible que, como la Constitución de 1845, no establece diferencia entre el poder constituyente —reflejo de la soberanía compartida que arranca del supuesto pacto doctrinario entre el Rey y las Cortes— y el proceso legislativo ordinario, efecto de un poder constituido en el que, de nuevo, se comparte la potestad. No existe, pues, suprallegalidad, y la reforma puede iniciarse por el legislativo ordinario, según lo previsto para el *iter legis* común; proceso al que ha de dar su conformidad en último término el otro copartícipe teórico del poder constituyente mediante la sanción y promulgación. La supremacía constitucional queda a salvo siempre que se evite la reforma tácita; siempre, por tanto, que se presente y denomine la norma como de reforma constitucional (63).

A mediados del reinado de Alfonso XIII ya no se discute la reformabilidad de la Constitución, sino, como mucho, su conveniencia y alcance. Se debate más en torno al procedimiento, cuestión sobre la que existen matizaciones y distingos de interés, en línea con las posiciones ideológicas de que se parte (64).

#### a) *Proyectos anteriores a la Dictadura*

Hacia la mitad del reinado de Alfonso XIII el clamor por la reforma del *status* jurídico de la Corona alcanza los medios oficiales. 1917 es un año crucial. La huelga general revolucionaria, el plante de las Juntas de Defensa y el de los parlamentarios no enrolados en el turno hacen patente la crisis total del sistema canoivsta y el desprestigio del poder público.

La disidencia de los parlamentarios muestra, además, que existen unos grupos políticos en alza impugnadores de un orden constitucional que impi-

---

reforma en la Constitución de 1876 se debiera a un olvido. De otra parte, si el olvido es consciente no debe interpretarse como afirmación de la intangibilidad (*El recurso...*, págs. 98 y sigs.).

(63) Las primeras proposiciones de ley de reforma constitucional se producen en 1883 y 1884; la primera debida al diputado Emilio Nieto (*DSC*, sesión núm. 21, de 13-I-83) y la segunda a Manuel Becerra (*DSC*, sesión núm. 53, de 29-XII-84). En ambas late la preocupación por respetar en tal coyuntura el pacto doctrinario, si bien Becerra apellida a las Cortes de «constituyentes». Ambos también estiman que las Cortes elegidas para el menester podrían continuar como ordinarias una vez cumplida su misión. Con el tiempo, las opiniones sobre la reforma se tornan menos formales y respetuosas del pacto Rey-Cortes, aunque siguen reconociendo la necesidad de convocar Cortes con este propósito de reforma declarado.

(64) Véase, a este respecto, GARCÍA CANALES: «Los intentos de reforma de la Constitución de 1876», en *Revista de Derecho Político*, núm. 8, UNED, Madrid, 1981.

de el logro de sus fines y programas. Objetivo primordial para los representantes parlamentarios «pronunciados» inicialmente en Barcelona es la reforma constitucional. Los acuerdos definitivos dados a conocer a finales de octubre, tras las sesiones celebradas en el Ateneo de Madrid, tienden a amortizar la componente doctrinaria del sistema hasta entonces oficial, radicando el poder en las Cortes («la soberanía reside esencialmente en el pueblo»). Conviene precisar, no obstante, que se trata de un cambio templado y nada revolucionario, pues si bien la potestad de elaborar la ley es de las Cortes, la sanción y promulgación corresponden al Rey, así como la posibilidad de un veto meramente suspensivo (65).

El programa de reforma constitucional del Gobierno de García Prieto, en 1923, supone la aceptación oficial de los planteamientos reformistas. La conjunción entre el partido liberal y el grupo reformista abre unas nuevas perspectivas de renovación profunda, que atañen no sólo a aspectos socio-económicos y culturales, sino también a la revisión constitucional. La presencia de Pedregal en el último Gobierno constitucional de la monarquía representa la garantía de tales propósitos renovadores; por ello también su dimisión tiene un valor testimonial evidente (66).

La reforma constitucional proyectada alcanza al *status* jurídico de la Corona en forma coincidente con lo proyectado por los parlamentarios de 1917. La «Carta Pragmática» del reformismo de Melquíades Álvarez, elaborada en 1918, establece el nexo de unión entre los dos acontecimientos históricos. Conviene resaltar, en primer término, que el programa del Gobierno de 1923 es un último intento, sin duda esperanzadamente acogido, antes del hundimiento del sistema constitucional con el recurso extremo a la Dictadura. En segundo lugar, debemos advertir que ambos son proyectos progresistas destinados a variar los presupuestos del sistema constitucional en sentido demo-

---

(65) Si bien se mira, estos puntos de reforma no suponen un cambio tan importante, habida cuenta de las costumbres y convenciones constitucionales afincados durante la Regencia, aun descontando las corruptelas del sistema y los intentos de recuperación de funciones de la Corona por parte del Rey. Otros temas para los que se pide la reforma constitucional quedaron, asimismo, por debajo de las iniciales pretensiones de los parlamentarios en Barcelona. Con todo, no debe despreciarse el dato de que, por poco que se demandara, la concesión de tales reformas implicaba poner en cuestión la Constitución y tocar el texto, acción que repugnaba aún a muchos.

(66) Sainz Rodríguez relata el impacto que la dimisión de Pedregal causó en Alfonso XIII y los esfuerzos de éste por evitarlo (*Testimonios y recuerdos*). También en C. SECO: *Op. cit.*, pág. 182, y PABÓN, en la pág. 420 del vol. II de su obra *Cambó*. Véase el recuento de las fuerzas procedentes de este campo en JUAN LINZ: *Party systems and voter alignments: cross-national perspectives*, Lipset and Rokkan, Nueva York, 1967, pág. 218.

crático, con predominio patente de las Cortes y decaimiento del papel reservado a la Corona (67).

Debe tenerse en cuenta, por fin, que los intentos anteriores surgen conforme se hace patente la crisis del sistema y con ciertos visos de solución de las cuestiones que se estiman más necesitadas de reforma; por tanto, como operaciones de modernización y ajuste del texto de 1876. Pero no cabe olvidar que existe otro sector de opinión, cada día más vivo y fuerte, que pretende un cambio mucho más profundo, en el que el «obstáculo tradicional» de la monarquía haya desaparecido. No ya los republicanos, socialistas y cuantos se encontraban por entonces ocupando las posiciones más antisistema, sino también algunos publicistas templados manifiestan su desacuerdo con la fórmula de la monarquía doctrinaria. A partir del momento en que, en un clima de clamor popular exigiendo «responsabilidades» por el desastre de Annual, el Ejército acude presto a sostener la monarquía liberal-burguesa, no sólo hay un reconocimiento de que no existen reformas apropiadas para tan gran mal, sino que se compromete el futuro de la monarquía (68).

#### b) *Anteproyecto constitucional de 1929*

El enfoque dado a este trabajo, así como la premura de tiempo, nos releva de hacer referencia a las circunstancias que hicieron imprescindible que la Dictadura de Primo de Rivera abordara la reforma constitucional. Cuando se había dicho que la Constitución sólo quedaba «suspendida» en su vigencia, pues se pensaba en un corto período de tiempo de situación excepcional, diferentes motivos aconsejaron el camino inveros (69). Por lo demás, salir de

---

(67) Los acuerdos de la Asamblea de Parlamentarios pueden verse en M. ARTOLA: *Partidos y programas políticos, 1908-1936*, tomo II, Madrid, 1975, pág. 160. El programa gubernamental de 1923, en FERNÁNDEZ ALMAGRO: *Op. cit.*, pág. 418.

(68) A. Posada, expresando una idea muy extendida, sostiene que es precisa una nueva formulación constitucional, de signo sustancialmente distinto de la que representaba la obra de Cánovas, toda vez que se había producido «la anulación o desvanecimiento del pacto constitucional formulado expresamente en el preámbulo de la Constitución de 1876» (*La reforma constitucional*, Madrid, 1931, pág. 68). Por su lado, Roig Ibáñez manifiesta con toda crudeza que la Constitución anterior era un pacto entre la Corona y el pueblo, pues ésta era la doctrina oficial; «pacto que en 1923 rompió la Corona y por consecuencia de cuyo gesto quedó el pueblo en libertad de pronunciarse nuevamente por el Estatuto que haya de presidir la organización y vida del Estado» (*La Constitución que necesita España*, Madrid, 1929, pág. 19).

(69) Puede verse al respecto nuestro libro *El problema constitucional en la Dictadura de Primo de Rivera*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980, págs. 86 y siguientes.

la Dictadura a través de un proceso constituyente parecía, a finales de los años veinte, algo inevitable (70). A comienzos de 1928, estrenada la Asamblea Nacional Consultiva y encomendada a su Sección Primera —«De Leyes Constituyentes»— la elaboración de un anteproyecto, el periódico madrileño *ABC* inicia una encuesta en la que aparecen personajes de todo signo respondiendo a esta cuestión: «¿Cómo debería organizarse el futuro régimen?» Y *El Socialista* de 26 de febrero de 1928 resume así el panorama: «El ambiente, pues, es favorable a la reforma, ya nadie duda que ésta se hará.»

Antes de examinar la posición de la Corona en el anteproyecto constitucional de 1929, conviene reparar en su significación general dentro de nuestro constitucionalismo. La dialéctica constitucional española abocó a una posición contemporizadora en 1876. Los vientos, según sabemos, soplaron en los años posteriores con preponderante influjo progresista y democrático. No obstante, a escala mundial soplan en la segunda década del siglo vientos contrarios al parlamentarismo, forzados por una corriente autoritaria que amenaza los logros democráticos de algunos países europeos, sobre todo mediterráneos.

Dentro de este marco general, puede conceptuarse el anteproyecto que comentamos como segmento de una línea constitucional discontinua, pero siempre presente 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 ahora 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.

Tal 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

---

(70) Ortega y Gasset lo expresa con estas palabras: «Silvela lo declaró en la mañana de este siglo: España está en período constituyente. El pecado máximo de los viejos políticos no fue el especulado despilfarro (...), sino el no haber querido la reforma del Estado, cuando ellos, mejor que nadie, conocían hasta qué punto era ineludible» (*op. cit.*, vol. II, Revista de Occidente, Madrid, 1969). Cambó, en una obra fechada en 1926, plantea de nuevo la vieja reivindicación de los parlamentarios disidentes de 1917, por entender que esta vez la Dictadura encontraría expedita la vía (*Por la concordia*, CIAP, Madrid, 1929, pág. 192). Por no alargar más las citas, indiquemos que se publican abundantes obras por esos años cuyo tema es la inminente y necesaria reforma de la Constitución.

aspiración de progreso, para lo que es preciso infundir al Estado nuevos bríos y desencadenarle de los frenos del régimen parlamentario. Este dirigismo redundaba 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 de la Sección Primera de la Asamblea Nacional Consultiva que se pone en marcha mediada la Dictadura. 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 aúnan el necesario reforzamiento del ejecutivo y el mantenimiento de los valores liberal-democráticos, tenidos por muchos como irrenunciables) y soluciones tradicionales y autoritarias (71).

Admitida sin discusión la forma monárquica constitucional, no se da el paso definitivo (al menos en el terreno de las proclamaciones de principios) hacia aquel tipo de monarquía que consideran los vocales más acorde con nuestra tradición, haciendo de la Corona centro geométrico, fundamento y recipiente único de toda potestad (72). No se juega a declarar al Rey perso-

---

(71) El derrotero seguido por la Sección se desplaza desde iniciales esquemas encasillables en un conservadurismo inteligente e institucional hacia la plena y aun extrema derecha, sin llegar, sin embargo, a perder nunca la compostura y el porte formal heredado del constitucionalismo decimonónico; no en vano la mayoría de los vocales son juristas. En 1929, el ambiente para el cambio en la orientación constitucional estaba ya maduro. 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 cierta propensión a resaltar el primero. Entre los miembros de la Sección Primera se encuentran Gabriel Maura, César Silió, Goicoechea y Juan de la Cierva (véase GARCÍA CANALES: *El problema constitucional...*, págs. 99 y sigs.).

(72) Decididamente, la forma de gobierno no era accidental para las fuerzas representadas en este reducido cenáculo. Uno de los puntos que don Miguel Primo de Rivera sometía a su consideración rezaba así: «Monarquía constitucional y hereditaria. No creo que haya nada que modificar en esto», fue su único comentario. Y en el

nificador de la soberanía nacional como en la futura Ley Orgánica del Estado de 1967, pero en virtud del papel constitucional que se le asigna en tanto órgano supremo del Estado (El Estado es, según el artículo 4.º, el encargado de ejercer la soberanía «como órgano permanentemente representativo de la nación»), el monarca es llamado a desempeñar la fundamental tarea de «mantener la unidad y soberanía del Estado», junto con un cúmulo de importantes atribuciones que veremos y que nos pondrán sobre la pista de la verdadera dimensión del monarca en el anteproyecto.

En definitiva, se prefiere el reconocimiento de unos poderes autónomos diversificados y distintos, que sólo por la necesaria coordinación confluyen en la Corona; la cual, si no es raíz y fundamento de todo poder, sí es el poder moderador o arbitral. A la postre, parecemos estar en presencia, de atender sólo al contenido del título I, de una monarquía constitucional con separación de poderes (73).

Se ignora la corriente democratizadora, muy desarrollada ya en la España de los años veinte, y el balance doctrinal que respecto de las atribuciones de un monarca constitucional se establece en esos mismos años. Los asambleístas de la Sección Primera, empujados también por el acontecer histórico, y muy particularmente por la presencia escénica de un monarca que ha ido gastando su crédito político, adoptan la solución decididamente conservadora de poner al Rey en Consejo. Ahora bien, esta asistencia amplia y constante, institucionalizada, al monarca sólo es predicable como absolutamente necesaria en la medida en que la suprema institución estatal continúa teniendo unas atribuciones muy fundamentales para la marcha del Estado. Se sigue pensando en la Corona como órgano prepotente. El Parlamento —el otro elemento clave de nuestra dialéctica histórico-política, en interpretación de

---

ámbito de la doctrina oficial ocurre otro tanto. Como sabemos, en su ideario la U. P. había plasmado los valores supremos de «Patria, Religión y Monarquía»; y parece ser, por las manifestaciones de Primo de Rivera y por los escritos de sus teóricos, que el orden no era caprichoso, sino que obedecía a una jerarquización intencionada.

Cierva, en la sesión sexta de la Sección Primera de la Asamblea Nacional, abre el debate en torno a la «división de los poderes del Estado» recordando que «ya el señor presidente del Consejo de Ministros, ante la Sección, dijo que España es y ha de ser monarquía constitucional y hereditaria, punto en el cual, seguramente, coincide la Sección entera».

(73) La inercia histórica y la pereza, justificada por el desuso ciudadano, explica el no planteamiento de la alternativa de monarquía o república. Paradójicamente, la misma oquedad existente en torno a esta alternativa explica el brusco cambio que espera al país. A dos años vista se había de proclamar la república sin estridencia ni conmoción digna de nota; pero en 1929, al ser debatido el anteproyecto, apenas se toca el tema de la forma de gobierno en los medios informativos.

los escritores de estos años de crisis— es tomado como chivo expiatorio, tan propicio como el caciquismo para conjurar los errores y miserias en que se desvanece la era de la Restauración (74).

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 declara 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 clara transacción terminológica (75).

La figura constitucional del Rey dibujada por el anteproyecto cuadra bien al prototipo de la «monarquía limitada» (76). Es una figura omnipresente.

(74) El instrumento constitucional —símbolo de las aspiraciones y conquistas de las revoluciones burguesas, órgano de acomodo y diálogo de los grupos dominantes en el período áurco de nuestra burguesía de finales del siglo XIX— no puede ser instrumento utilizable para lo sucesivo. Con él deben morir las oligarquías turnantes, desplazadas del poder en 1923, según la doctrina oficial de esos años.

(75) La consciente e intencionada condena del parlamentarismo va a llevar a los vocales de la Sección «De leyes constituyentes» a propugnar la correlativa ascensión del principio monárquico; expresión que utilizamos en el estricto sentido que toma, tras la derrota de Napoleón, en el artículo 57 del Acta final del Congreso de Viena. Se pretende crear una monarquía limitada; aunque, eso sí, declarando como principio rector que se alzarán sobre la base de una separación de poderes. Este aditamento —inadmisibile y contradictorio, en decir de buena parte de los vocales de la Sección— operaría también como pudorosa y algo ingenua precisión, pensada para impedir una vuelta acelerada del péndulo del poder desde la Cámara hacia el Trono.

(76) Al comentar Pemán el punto III del Decálogo de la Unión Patriótica manifiesta que «el mejor régimen para España es la monarquía limitada», que eso es lo que para él significa «monarquía constitucional»; si bien, para mayor aclaración, añade en el mismo apartado que es aquella «a la que nos lleva el respeto a nuestra tradición», con lo que «hay que relegar, pues, esa fórmula parlamentaria (...). Ahora debemos dar a la palabra constitucional un sentido más amplio, y debemos buscar, de acuerdo siempre con nuestra Constitución tradicional e interna, formas de gobierno que den al poder una distribución compensada y lógica». «La organización clásica de una monarquía constitucional (...) es la de unos poderes independientes, actuando bajo la

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 pasa 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 consejeros de designación real y de otros que lo son 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 impulsión 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. 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,

---

suprema regulación y moderación de la Corona» (en *El hecho y la idea de la Unión Patriótica*, pág. 366). Por su parte, Pradera, miembro asimismo de la Sección Primera, afirma que donde Pemán dice «poderes» debiera decirse «funciones», para ser consecuente (sesión octava de las celebradas por dicha Sección; en el mismo sentido y oportunidad, Crehuet, también miembro de la de «Leyes Constituyentes»).



con voluntad eficiente y resolutoria *proprio iure*, frente a otros órganos del Estado o al compás de ellos (77).

De otra parte, 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 un tanto irregular en el sistema que esboza la Sección Primera: 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 atentatoria contra los principios mismos del sistema constitucional (78).

Pero ésta sería una conclusión fácil y confudente por lo simplificadora. En el anteproyecto nos encontramos también con una proliferación de órganos e instancias resolutorias que, dentro del ejecutivo, tienden a favorecer una mayor especialización funcional y a diluir la concentración con que tradicionalmente se adscribía el poder ejecutivo a la Corona (79).

Si el artículo 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 artículo 71, en cambio, presenta 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. 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,

---

(77) 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 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 otra 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.

(78) GARCÍA CANALES: *El problema constitucional...*, págs. 253 y sigs.

(79) 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.

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 este último de la lista de ministros. Sin embargo, el Rey queda en libertad para proceder al relevo y cese de los titulares de estos cargos (80).

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) 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.

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 de *motu proprio*. No suscitó entusiasmo este sistema en la opinión pública 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.

Por fin, los vocales de la sección «De leyes constituyentes» no podían dejar inédito el capítulo de la reforma constitucional como ocurriera en 1876. La posición del Rey como «moderador» y «defensor» del orden constitucio-

---

(80) 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 constitucional dado a éste. 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.

nal 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 y del Reino; y sólo una vez que el proyecto de reforma ha atravesado estos controles tienen la palabra las Cortes, que aprobarán por mayoría de dos tercios.

Concluyamos este apartado. El anteproyecto es el resultado de un acomodo entre las 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, 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 polarizada ahora sobre el pueblo español de 1930.

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 propósitos inmovilistas; la tutoría ilustrada o tecnocrática del desarrollo y el progreso es una constante de nuestra derecha mejor intencionada.

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

#### 4. RECAPITULACION Y CONCLUSIONES

El reinado de Alfonso XIII se desenvuelve bajo la presión creciente de dos interpretaciones constitucionales, dos formas de entender las atribuciones del monarca progresivamente distintas y sustancialmente irreconciliables.

Una de ellas —la que deriva de la doctrina en que se basa el texto de 1876— concede una amplia y generosa potestad regia, consecuente con una visión muy apegada a la letra de la Constitución. La otra se apoya en una visión esperanzada de progreso, que aguarda una evolución institucional acorde con los tiempos y los modelos foráneos; naturalmente, las monarquías parlamentarias, entronizadoras del principio y los logros democráticos que aspiran ver cumplidos en España.

Una y otra interpretación tenían dificultades y peligros. La primera entrañaba la peligrosa consecuencia de poner sobre los hombros del Rey decisiones cada día más polémicas; no en vano el progreso en los medios de comunicación y la tensión social creciente se manifestaron como un hilo conductor seguro que llevó a ubicar responsabilidades políticas en lo más alto del sistema. La otra interpretación tenía un inconveniente de salida: la insinceridad electoral, por todos denunciada. Y, curiosamente, ese cúmulo de corruptelas y vicios, tan difícilmente subsanable a corto plazo en aquellos años, es utilizado como una gran coartada por los políticos beneficiarios del turno; aunque, evidentemente, un parlamentarismo sin opinión pública fundada y con unos partidos sin respaldo popular más allá de los apoyos e impulsos oficiales y estructuras caciquiles, es un parlamentarismo sin legitimidad. No menos evidente es el temor de la clase política a la corrección de tales vicios; pues el saneamiento de las formas electorales beneficiaría a los grupos excluidos del turno. Como es sabido, las deficientes estructuras socioeconómicas y la pobreza cultural se avienen mal con un sistema parlamentario estable. El peligro del vuelco revolucionario provocado por las masas empobrecidas y analfabetas a través del sufragio estuvo en la mente de las élites del sistema restauracionista.

Obsérvese que si, desde el plano jurídico, la disyuntiva en la interpretación constitucional del papel de la Corona dejaba el panorama general del reinado en un *impasse* cargado de incertidumbres o dudas, no menos que de culpabilidades presuntas realmente peligrosas, desde el plano fáctico y político la cuestión se plantea en términos no menos confusos, generándose así situaciones comprometidas de difícil salida.

Al producirse una disparidad de criterio grave entre el Rey y un ministro (llamado por la Constitución a refrendar los actos del monarca y cubrirlos con su responsabilidad), no cabe atender sólo al tenor literal de la norma en interpretación canovista, pues hay que tener presente los usos y convenciones constitucionales establecidos y que marcan la mentalidad del político de la época. Si el monarca puede venir impulsado por deber patriótico, cabe también reconocer tal actitud en el ministro, quien, a más de que puede venir imbuido por un alto sentido de su misión histórica, vendrá de seguro estimu-

lado por la responsabilidad jurídica y política que se le alcanza; responsabilidad que la oposición, si no el partido propio en esa peculiar coyuntura, se aprestará a exigirle con diligencia.

En esta situación de desacuerdo, uno de los dos ha de ceder. Puede acomodarse el monarca, contribuyendo así al deslizamiento del sistema hacia la parlamentarización. Pero obsérvese que el peso de la vida política se entrega entonces a un órgano fiscalizador de escasa representatividad, dados los usos electorales. Con ello, el monarca queda exonerado, pero el principio democrático padece a manos de unas oligarquías escasamente responsables. O bien el ministro dimite, hace «mutis» y se retira; acción que, en justicia, debe ser acompañada de un silencio también patriótico del órgano de la representación; pues ¿qué responsabilidad cabe entonces pedir? Ahora bien, en este último caso, la sombra de la duda —el reproche o la condena, o al menos el juicio tácito sobre la oportunidad política de la medida— se deslizará inevitablemente por el entorno político.

Una vez iniciado el camino de la parlamentarización resulta muy difícil sustraerse a su implacable lógica. O las atribuciones constitucionales del monarca se entienden como un poder de reserva para casos de absoluta anomalía del juego institucional pautado —en cuyo caso es la razón y el juicio de la historia el que procede— o el continuo, o frecuente, decisionismo regio resulta insostenible.

Por todo ello, resultaban insatisfactorias las dos interpretaciones constitucionales que se ofrecían como alternativa. A la hora de determinar el papel de la Corona, una era insostenible a la larga; la otra, tremendamente peligrosa para los grupos que tenían algo que conservar; peligro al menos a corto plazo y entre tanto no cambiara la estructura social y elevara la cultura del país.

Lo más defendible estuvo a cargo de quienes intentaron la reforma paulatina pero honrada, con un plan de modernización y autentificación servido desde el poder. Maura y Canalejas constituyeron sendas esperanzas truncadas. Estos habían sido los rumbos seguidos por las monarquías más sólidas de Europa. Pero en España, el tremendo retraso en la adopción de esta dirección (sin duda explicable por las deficiencias generales de todos conocidas, pero también por las fuertes resistencias de los intereses creados, no menos patentes) hizo que la meta de la parlamentarización se persiguiera con denuedo cuando el parlamentarismo liberal hacía agua en los países que nos servían de guía en tanto la ola autoritaria pasaba a ser moda.

Lo más seguro es siempre concluir de la mano de los hechos. Sin recursos heroicos y extraordinarios (alguno de los cuales, como la Dictadura primorri-verista, fracasaron estrepitosamente), la fuerza de los datos del problema

conduce derechamente al resultado conocido. La crisis del Estado de la Restauración se consuma por agotamiento de sus elementos básicos: unitarismo estatal, bipartismo, turnismo, caciquismo, etc. Sólo queda en pie el soporte esencial de una monarquía concebida *ab initio* como forma de Estado y, por tanto, esencia del Estado mismo; por ello, para muchos, el obstáculo principal para la modernización y el progreso.

En una España cuajada de deficiencias y contradicciones entre el plano de la realidad y el de la organización oficial, jurídica y formal, este último termina cediendo. La caída de la monarquía es el acta de defunción de la Restauración y de los buenos deseos canovistas. Tal vez, en el fondo, la muerte de un sistema —de una Constitución— consumada por la cerrazón de los grupos políticos que veían en ellos el escudo de sus intereses; grupos para los que resultaba siempre preferible el inmovilismo, aunque éste resultara suicida. Hoy parece evidente que una Constitución que se concibió flexible, y que presidió un período histórico marcado por el crecimiento y la expansión en casi todos los campos, con una gran movilidad y cierto optimismo —pese a los problemas esenciales que en él se manifiestan—, no supo o no pudo evolucionar: no fue un resorte elástico, capaz de distenderse al compás de la sociedad de la época.