

UNA CONSTITUCION FRAGIL: REVISIONISMO Y REFORMA CONSTITUCIONAL EN LA II REPUBLICA ESPAÑOLA *

POR

MANUEL CONTRERAS

Profesor de Derecho Político
Universidad de Zaragoza

Y

JOSE RAMON MONTERO

Catedrático de Derecho Político
Universidad de Cádiz-Jerez

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. FRAGILIDAD Y RIGIDEZ: LA CONSTITUCIÓN DE 1931 Y SU REFORMA.—III. EL REVISIONISMO CONSTITUCIONAL: SUPUESTOS Y CONSECUENCIAS.—IV. LOS INTENTOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL DURANTE EL SEGUNDO BIENIO REPUBLICANO.

Vanité des barrières de papier!...

(JOSEPH-BARTHÉLEMY, 1936)

I. INTRODUCCION

Transcurriendo el período de entreguerras y bajo la vigencia de la Constitución alemana de Weimar, Carl Schmitt formulaba su tradicional tesis sobre los límites de la reforma constitucional, distinguiendo entre «supresión» y «reforma» y limitando ésta por el respeto a la «esencia» e «identidad» de la propia Constitución. Sostenía Schmitt en concreto que la reforma constitucional no era sino «la facultad de reformar la Constitución atribuida por una normación legal-constitucional», lo que significaba que «una o varias regulaciones pueden ser sustituidas por otras regulaciones legal-constitucionales, pero sólo bajo el supuesto de que queden garantizadas la identidad y continuidad de la Constitución como un todo»¹. Y recientemente recordaba el propio Schmitt la idea que expresara en 1932 con estas palabras: «Estoy de acuerdo con Hauriou en que cada Constitución conoce unos 'principios' fundamentales que pertenecen esencialmente al 'sistema constitucional' inalterable, como dijo Carl Bilfinger.

* Una primera versión de este trabajo fue presentada por los autores al II Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política, celebrado en Sevilla del 30 de septiembre al 2 de octubre de 1981.

¹ Carl Schmitt, «Teoría de la Constitución», en *Revista de Derecho Privado*, Madrid, 1935, pág. 120.

No puede consistir el sentido de normas constitucionales acerca de la revisión de la Constitución en que se abra un procedimiento para eliminar un sistema, que precisamente debía de estar establecido por la Constitución. Si una Constitución prevé la posibilidad de revisiones, no quiere proporcionar con esto un método legal para eliminar la propia legalidad y menos aún un medio legítimo para destruir su legitimidad»².

Lo que en la década de los treinta desarrolla Schmitt con pretensiones de novedad estaba ya, en cierto sentido, ínsito en el conservadurismo jurídico español dominante en nuestra historia político-constitucional. No otra cosa significa el que, como ha puesto de manifiesto Raúl Morodo, Jovellanos vinculara la Constitución a la tradición histórica para realizar una función concreta: la continuación de un sistema jurídico-político formalizado y la estabilidad que se deriva de tal sistema. Así, Jovellanos «utiliza ya la expresión más constante y generalizada del conservadurismo jurídico: la *esencia* de la Constitución. Toda Constitución, para el pensamiento conservador y tradicional, tiene su *esencia*; es decir, algo que no puede ser modificado o alterado, so pena de destruir la Constitución»³.

La referencia a los límites de la reforma constitucional sitúa a ésta sin duda en el centro de su verdadera dimensión conservadora, dimensión que permitirá mostrar a nuestro tradicional doctrinarismo «esencialista» su descarnada culminación en el edificio constitucional canovista, la Constitución de 1876. La conocida distinción entre la existencia de una Constitución «interna» que origina y sustenta otra Constitución, la «externa», desemboca irremediablemente en una «esencia constitucional» que resulta irreformable desde la propia legalidad constitucional «externa» y escrita, precisamente porque es anterior a ésta y, por tanto, superior. Con ello quedaba derogado el principio de supremacía de la ley superior en favor de la «esencia histórica» que la animaba, y ésta, en el sentir de los artífices de la Restauración, no era otra que «la verdadera soberanía nacional» residenciada, como indicaba el texto constitucional de 1876, «en las Cortes con el Rey».

En términos generales, la Constitución restauracionista había condicionado *ab initio* su pervivencia a la resolución otorgada al tema de la reforma constitucional, con lo que la paradoja —apresurémonos a decir que aparente— se consumaba: un texto constitucional que, como es sabido, omite cualquier referencia a su revisión, que no establece ni el más mínimo cauce para poder llevarla a efecto acaba haciendo de ella su principal factor de sostenimiento histórico.

Acierta por ello plenamente Varela Ortega cuando, en su excelente estudio sobre la Restauración canovista, advierte cómo el debate político en 1876 se centró «en torno a la cláusula constituyente de la Constitución de 1869, según la cual las Cortes, en ciertas circunstancias, podían revestirse de poderes constituyentes y, como *únicas* depositarias de la soberanía nacional, alterar radical-

² Carl Schmitt, «La revolución legal mundial», en *Revista de Estudios Políticos*, 10, 1979, págs. 8-9.

³ Raúl Morodo, «La reforma constitucional en Jovellanos y Martínez Marina», en *Estudios de pensamiento político*, Tucur, Madrid, 1976, pág. 161.

mente el régimen político»⁴. De ahí que precisamente todo el discurso político e ideológico de la Restauración sea una respuesta plena de antítesis a las formulaciones inmediatamente anteriores del constitucionalismo liberal español.

Queriénose así preservar la «esencia histórica» de la estructura constitucional de la Restauración, no se halló mejor camino que el de cerrar las puertas a cualquier posibilidad o intento de llevar a cabo la «revolución legal», en base a una línea argumental que se iniciaba con el presupuesto de la existencia de dos instituciones fundamentales, órganos de la soberanía —Corona y Cortes—, que se ponen de acuerdo para elaborar una Constitución escrita. Seguía con la idea de que ésta se convertiría así en un pacto que tanto la Corona como las Cortes debían respetar y finalizaba con la conclusión de que, naturalmente, este pacto no podía ser modificado más que en el caso de que la Corona y las Cortes —elementos fundamentales de la Constitución «interna»— se pusieran de nuevo de acuerdo en ese sentido transformador. En cualquier caso, la reproducción del régimen de la Monarquía quedaba, al menos momentánea y teóricamente, garantizada, y a cambio, claro está, de que ese poder constituyente soberano permaneciera *de hecho* localizado en quienes no habían querido someterlo al más mínimo cauce jurídico-constitucional. Lo que no dejaba de entrañar evidentes riesgos: en última instancia, como justificadamente sentencia Varela Ortega, «lo que algunos no muy perspicaces calificaron —y aún hoy califican— como 'el viejo y monótono problema de la revisión constitucional' resultaba de hecho de un realismo dramático»⁵.

Sería la andadura histórica del régimen de la Restauración la que confirmaría la certeza de este juicio. Desde la doctrina de la reforma inherente al texto constitucional de 1876 fracasaron cuantos intentos hubo de revisarlo. Y cuando la esclerosis del sistema político amenazaba con arruinarlo por completo, la resolución de la crisis no vino precisamente de la mano de la reforma constitucional, sino todo lo contrario: mediante el golpe de Estado de Primo de Rivera, que en septiembre de 1923 suspendió la vigencia de la Constitución de 1876⁶. La lógica implacable de los hechos políticos, una vez más, atravesó

⁴ José Varela Ortega, *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900)*, Alianza, Madrid, 1977, pág. 447. Relata Varela en su libro cómo «Cánovas había prevenido siempre a los inquilinos de 'la Casa grande' contra la reforma (...) de la Constitución doctrinaria de 1876, 'persuadiéndoles de que dicha reforma ponía en tela de juicio todo el régimen: Monarquía o República, regionalismo o centralización, facultades del Rey en el mando del Ejército, etc.'. Por ello también, advertía Canalejas a principios del siglo, Alfonso XIII 'no ha de prestarse ni ahora, ni luego, ni acaso nunca, a que la Constitución que le dejó su padre Don Alfonso XII se altere siendo él Rey, salvo el caso de que la opinión de un modo predominante y avasallador se manifestara en España decidida a esa reforma'. Lo cierto era que Alfonso XII había sido el primer celoso en impedir que 'se introdujeran cambios políticos radicales en un país no preparado para ellos; pues —aseguraba el propio Rey— ello había sido con frecuencia la causa de grandes desgracias'. Y el monarca había declarado con firmeza que 'antes de aceptar la cláusula constituyente en virtud de la cual se me puede deponer legal y constitucionalmente cualquier día, prefiero montar a caballo y echarme a la calle a combatir contra ella'» (pág. 448).

⁵ Varela Ortega, *Los amigos políticos*, pág. 448.

⁶ Para una mayor precisión en este problema puede verse, sin ánimo de exhaustividad, Mariano García Canales, «Los intentos de reforma de la Constitución de 1876», en *Revista de Derecho Político*, 8, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1981, págs. 113-135; Adolfo Posada, *Tratado de Derecho Político*, 4.ª ed., vol. II, Librería General de Vic-

las precarias —quizá sería mejor decir inexistentes— «barreras de papel» de un orden constitucional cuya quiebra acompañaba a la de las instancias soberanas por él reconocidas.

II. FRAGILIDAD Y RIGIDEZ: LA CONSTITUCION DE 1931 Y SU REFORMA

Reflexionando sobre el tema de la «jurisdicción constitucional y la crisis de la Constitución», Pedro de Vega significaba cómo es lícito solamente hablar de la justicia constitucional cuando la Constitución se entienda como una auténtica realidad normativa y no como una mera configuración semántica, porque de otro modo ello «supondría condenar la teoría constitucional y la labor de los constitucionalistas al más menesteroso y errante de los quehaceres»⁷. Acaso ocurra que el problema de la reforma constitucional en la II República tenga algo también de *menesteroso y errante quehacer*, al menos desde la perspectiva jurídico-constitucional, por aquello de que el corto período republicano contempló una polarización social y política tal que marginó las cuestiones normativas a un plano de inferior relevancia. Si no hubo ocasión de llevar a término todo el proceso de revisión constitucional fraguado en el seno de la República fue precisamente porque las tensiones dialécticas culminaron en la consabida ratificación de lo que alguien llamó nuestra muy «hobbesiana» condición⁸.

Lo cierto es que la tantas veces puesta de relieve fragilidad del sistema político republicano tuvo su inevitable correlato en la fragilidad del ordenamiento constitucional, sin que nos atrevamos a decir que la una fue consecuencia estricta de la otra, porque la realidad es que fueron inextricablemente unidas. No le faltaba razón, por eso, a Ramiro Rico cuando escribía: «Con frecuencia, en España y fuera de España, las constituciones —promulgadas por un acto formal de un poder constituyente— no dejan de ser un *provisorium* siempre en precario. Pero vivir en crónico precario no es ninguna novedad histórica, quizá por aquello que decía Quevedo: ... solamente lo fugitivo permanece y dura»⁹. Desde luego no era novedad en nuestra agitada historia constitucional.

Si en precario vivió el edificio constitucional de la II República —preca-

torio Suárez, Madrid, 1929, págs. 137-139, y Raúl Morodo, «Las doctrinas políticas sobre la reforma constitucional», en *Estudios de pensamiento político*, cit., págs. 221-222.

En cuanto a los antecedentes más inmediatos de la Constitución republicana de 1931 —últimos coletazos del constitucionalismo restauracionista— puede verse, entre otros, Mariano García Canales, *El problema constitucional en la dictadura de Primo de Rivera*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980, en especial, págs. 521-522, y Mariano Gómez, *La reforma constitucional en la España de la dictadura*, Renovación Tipográfica, Valencia, 1930.

⁷ Pedro de Vega García, «Jurisdicción constitucional y crisis de la Constitución», en *Revista de Estudios Políticos*, 7, 1979, pág. 95.

⁸ La idea está en Nicolás Ramiro Rico, *El animal ladino y otros estudios políticos*, Alianza Universidad, Madrid, 1980, así expresada: «Tomás Hobbes —me atrevería a decir— ha sido siempre un autor 'mal visto' —y peor leído— en España, pese a la condición muy hobbesiana de la sociedad española; o quizá por eso mismo» (pág. 105).

⁹ Ramiro Rico, *El animal ladino*, pág. 109.

riedad, desde luego, no mayor que la del sistema político al que prestaba cobertura legal o de las instituciones del Estado—, puede decirse que no fue esa ciertamente la voluntad de los constituyentes republicanos. «Los artífices de la Constitución de 1931 —ha escrito Manuel Ramírez— viven el ambiente de unas Cortes Constituyentes enervadas por el espíritu de asamblea y cambio profundo. 'Si la República no ha de mudarlo todo no merecería el esfuerzo de haberla traído', afirmaría Jiménez de Asúa, uno de los principales inspiradores del texto, durante su discusión. 'Mudarlo todo' a través del texto constitucional es, para gran parte de la Cámara, el eco tardío de una concepción del liberalismo radical mediante la cual los hombres pueden detener un momento el curso de la historia y efectuar en las páginas de un texto el trazado de un nuevo orden político y social válido *per se* y con pretensiones de inmutabilidad hacia el futuro»¹⁰. Tal puede decirse que fue el espíritu constituyente a la hora de decidir el grado de rigidez que a través de los mecanismos de reforma había de soportar el texto constitucional. Cuestión muy otra, claro, es si en ello hubo o no acierto. A partir de aquí intentaremos dilucidar algo al respecto.

La primera cuestión que suscita la regulación de la reforma en la Constitución de 1931 es su ubicación en el conjunto del texto. El artículo 125, donde se contiene el procedimiento para la reforma constitucional, se encuentra formando un solo título, el IX, con las garantías y, más en concreto, con el Tribunal de Garantías Constitucionales. El tema, quizá de escasa relevancia práctica desde el punto de vista jurídico, no deja de ser polémico y, en todo caso, comporta un indudable interés en el ámbito teórico. La razón de ser de esta unidad entre «garantías y reforma de la Constitución» (unión que, al contrario, puede ser calificada de espuria) hay que buscarla en una determinada forma de entender el problema de la reforma constitucional según la cual ésta no pasaría de ser, o al menos lo sería primordialmente, un mecanismo garantizador de la propia Constitución. Partiendo de la idea de Constitución como ley superior, cuya superioridad debe ser defendida y afirmada *erga omnes*, tanto la cuestión de inconstitucionalidad como la previsión de la reforma aparecen como mecanismos defensivos de ese carácter otorgado a la Constitución: tal es la noción inspiradora de todo el título IX del texto constitucional republicano. Apresurémonos a decir que esta concepción, inalterada a lo largo del proceso constituyente hasta su plasmación final, fue principalmente aportación de Adolfo Posada, a la sazón cualificado vocal de la Comisión Jurídica Asesora que presidiera Ossorio y Gallardo, quien en sus numerosos escritos acogió esta visión de la defensa y garantías de la Constitución¹¹.

Digamos también que no fue esta una opinión unánimemente aceptada. Anotemos, por ejemplo, que Nicolás Pérez Serrano, en sus comentarios a la Constitución de 1931, cuando llega al título IX escribe: «Este título engloba

¹⁰ Manuel Ramírez, «La II República: una visión de su régimen político», en *Arbor*, números 426-427, 1981, pág. 28.

¹¹ Véase A. Posada, *La nouvelle constitution espagnole*, Librairie du Recueil Sirey, París, 1932; *id.*, *Tratado de Derecho Político*, 4.^a ed., 2 vols., Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1928-29; *id.*, *La reforma constitucional*, Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1931.

dos materias totalmente distintas y de suma importancia, no explicándose en realidad por qué no se ha establecido entre ellas la debida separación, harto más razonable que otras de las acordadas anteriormente»¹². En cualquier caso, como decíamos, es un problema teórico de ubicación que para nada afecta a la aplicación de la normativa constitucional.

Resulta obligado ahora referirnos a la génesis del artículo 125 a través del *iter* constituyente. Como apuntábamos líneas atrás, su origen se sitúa en la Comisión Jurídica Asesora redactora del Anteproyecto de Constitución de la República española, donde quedaron ya dibujados los trazos fundamentales del mecanismo de la reforma constitucional¹³.

No tenemos noticias sobre las discusiones internas de la Comisión en este punto, pero, a juzgar por el lacónico párrafo que le dedica Ossorio y Gallardo en la exposición de motivos del Anteproyecto («Para dar la necesaria flexibilidad al nuevo régimen político se prevé la reforma de la Constitución y se estatuye el procedimiento para realizarla») ¹⁴ y la presentación de un solo voto particular de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo en el que se pretendía rebajar el requisito de la iniciativa popular al 15 por 100¹⁵, puede intuirse que la cuestión quedó dictaminada sin graves discrepancias.

Formado así el esqueleto básico del procedimiento para la revisión de la Constitución, la discusión constituyente ajustó sus tareas a la introducción de modificaciones parciales e insignificantes matices de estilo. En principio, la Comisión constitucional del Congreso de los Diputados que presidió Jiménez de Asúa aceptó el texto del Anteproyecto con la salvedad de dos cambios sobre éste: en primer lugar, se concretó la iniciativa parlamentaria de la reforma, otorgándose a la cuarta parte de los miembros del Parlamento, y, en segundo lugar, se rebajó la mayoría cualificada del Congreso necesaria para acordar

¹² Nicolás Pérez Serrano, «La Constitución española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes. Texto. Comentarios», en *Revista de Derecho Privado*, Madrid, 1932, pág. 324.

¹³ La primitiva redacción en el Anteproyecto de Constitución fue la siguiente:

«La Constitución podrá ser reformada:

a) A propuesta del Gobierno.

b) A propuesta del Parlamento.

c) A iniciativa del 25 por 100 de los ciudadanos con derecho a votar.

En cualquiera de estos casos, la propuesta habrá de señalar concretamente el artículo o artículos que hayan de reformarse; seguirá los trámites de una ley, y requerirá el voto acorde con la reforma de las cuatro quintas partes de los diputados en el ejercicio del cargo.

Una vez acordada en esos términos la necesidad de la reforma, quedará automáticamente disuelto el Congreso y será convocada nueva elección para dentro del término de sesenta días.

La Cámara así elegida, en funciones de Asamblea constituyente, decidirá sobre la reforma propuesta, y actuará luego como Congreso ordinario.»

¹⁴ *Anteproyecto de Constitución de la República española que eleva al Gobierno la Comisión Jurídica Asesora*, Rivadeneyra, Madrid, 1931, pág. 19.

¹⁵ *Anteproyecto de Constitución*, pág. 144. Textualmente el voto particular de Alcalá-Zamora y Castillo decía así: «Letra c): Si se tiene en cuenta que la concesión del voto a la mujer y la rebaja electoral a los veintitrés años elevarán la cifra de votantes a unos 13.000.000, parece oportuno disminuir el tanto por ciento señalado en este artículo y fijarlo en el 15 por 100 (que supondría 1.950.000 electores) o en el 20 por 100 (2.600.000), pero no en el 25 por 100 acordado, así como tampoco en el 30 por 100 de la Ponencia (3.900.000).»

la reforma de cuatro quintos a tres cuartos. Parco en palabras, Jiménez de Asúa justificaría así la rigidez del texto constitucional en su discurso de presentación del mismo ante las Constituyentes: «Las garantías de reforma constitucional dan a nuestra carta política el aspecto de Constitución rígida; pero es que hoy han desaparecido casi en absoluto las Constituciones flexibles, o bien exigiendo una mayoría cualificada para la reforma o pidiendo unas Cortes Constitucionales para enmendarla. Es evidente que hoy la flexibilidad va perdiendo terreno»¹⁶. En última instancia, todo el tratamiento otorgado por la Constitución de 1931 al tema de las garantías y defensa de la misma cobraba sentido con las conocidas palabras finales del presidente de la Comisión constitucional en su discurso de presentación: «Por eso, porque es una Constitución democrática, liberal, de un gran contenido social, la Constitución que os ofrecemos es conservadora, porque los elementos que pueden alterar el orden con tal pretexto no es preciso que en estos instantes, que no son de polémica, sino de exposición de nuestra obra, sean mencionados por mí. Lo dice la pastoral de los prelados del 17 de este mes. (...) Nuestro proyecto de Constitución es una obra conservadora, conservadora de la República»¹⁷.

Y, sin embargo, no sería ese el texto definitivo aportado por la Comisión para su debate en el pleno del Congreso, porque fue modificado poco antes de que se iniciara la discusión del último artículo de la Constitución. La redacción final del proyecto introdujo otros dos cambios: de un lado, se suprimió el inciso c), es decir, la posibilidad de la iniciativa popular en el procedimiento de reforma a través del 25 por 100 de los ciudadanos con derecho a voto; de otro, se rebajó de nuevo el quórum parlamentario a las dos terceras partes de los diputados y sólo para los cuatro primeros años de vigencia de la Constitución, dejando fijo para después el quórum de la mayoría absoluta de la Cámara¹⁸. De creer a Niceto Alcalá-Zamora, fue a indicación suya que la Comisión constitucional decidió modificar el tema de la mayoría cualificada: «El propósito de hacer una Constitución irreformable —escribía el presidente de la República— guió a los autores de la nuestra, y la primitiva redacción exigía como constante un quórum en la realidad prohibitivo. Todo lo que pude conseguir, mediante las notas que entregué al ofrecérseme en los primeros días de noviembre de 1931 la presidencia de la República, fue que aquel quórum, inalcanzable prácticamente, fuera abandonado como permanente, que le sustituyese durante cuatro años un límite difícil de conseguir y que a partir de diciembre de 1935 bastara la mayoría absoluta»¹⁹.

A partir, pues, de esa redacción definitiva del texto del Proyecto se llevará a cabo decididamente, sin pena ni gloria, el debate constitucional en el pleno del Congreso de los Diputados. Al haber sido presentada una sola enmienda al entonces artículo 121, la discusión quedó centrada en su posible aceptación. Consistía la citada enmienda —defendida por el radical-socialista Gomáriz

¹⁶ *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, 28, 27 de agosto de 1931, pág. 647.

¹⁷ *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, 28, pág. 648.

¹⁸ *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, 81, 26 de noviembre de 1931, página 2676.

¹⁹ Niceto Alcalá-Zamora, *Los defectos de la Constitución de 1931 y Tres años de experiencia constitucional*, Civitas, Madrid, 1981, pág. 255.

Latorre— en la adición de un nuevo artículo por el que se establecía la revisión de oficio de la Constitución cada veinte años, sin perjuicio de la revisión «a petición de parte», y siguiendo, naturalmente, el procedimiento ya establecido para la reforma²⁰. Tras un corto debate en el que la Comisión apoyó su negativa a recoger la enmienda en razones de disfuncionalidad electoral e ineficacia, aquélla fue desechada por la Cámara, que aprobó el artículo íntegramente como había sido redactado al fin por la Comisión²¹, quedando así de forma definitiva el mecanismo reformador:

Art. 125. La Constitución podrá ser reformada:

- a) A propuesta del Gobierno.
- b) A propuesta de la cuarta parte de los miembros del Parlamento.

En cualquiera de esos casos, la propuesta señalará concretamente el artículo o los artículos que hayan de suprimirse, reformarse o adicionarse; seguirá los trámites de una ley y requerirá el voto, acorde con la reforma, de las dos terceras partes de los diputados en el ejercicio del cargo durante los cuatro primeros años de vida constitucional y la mayoría absoluta en lo sucesivo.

Acordada en estos términos la necesidad de la reforma, quedará automáticamente disuelto el Congreso y será convocada nueva elección para dentro del término de sesenta días.

La Cámara así elegida, en funciones de Asamblea Constituyente, decidirá sobre la reforma propuesta y actuará luego como Cortes ordinarias.

El mismo día que era aprobado el artículo de la reforma constitucional por el Congreso de los Diputados, la pluma de Manuel Azaña, significativamente, escribía en su diario: «La Constitución va ya cuesta abajo. Los artículos se aprueban a toda velocidad»²².

El análisis en detalle de los diversos problemas que plantea la regulación de la reforma en la Constitución de 1931 nos conduce en primer lugar hacia el tema de la iniciativa. El artículo 125 otorga ésta al Gobierno y a la cuarta parte de los miembros del Parlamento, optando así por desechar la iniciativa popular en esta materia. Con deje crítico, Posada comentaría la negativa de las Cortes a aceptar la proposición del Anteproyecto de la Comisión Jurídica Asesora y del Proyecto de la Comisión constitucional, «proposición que tenía un sabor *democrático* acentuado. Las dos Comisiones creyeron sin duda interpretar

²⁰ El texto de la enmienda completa era del siguiente tenor: «Los diputados que suscriben proponen a las Cortes la adopción de la siguiente enmienda como nuevo artículo, a continuación del 121 del proyecto de Constitución:

Queda establecida la revisión automática de la presente Constitución cada veinte años.

Las Cortes convocadas con esta finalidad proseguirán funcionando con el carácter de ordinarias una vez terminada la misión de revisar el texto constitucional» (*Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, 69, apéndice 11, 5 de noviembre de 1931).

²¹ Véase *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, 82, 27 de noviembre de 1931, páginas 2725-2726.

²² Manuel Azaña, *Obras completas*, tomo IV, Oasis, México, 1968, pág. 246.

por adelantado el espíritu *democrático* que debía dominar en las Cortes, y estimaron que en ningún momento este espíritu debía manifestarse con más oportunidad que al decidir *quién* debía tener la palabra para presentar en la conciencia del país un problema de reforma constitucional. Atribuyeron, en consecuencia, la iniciativa de ésta no solamente al Gobierno y al Parlamento como intérpretes del sentimiento general y de las necesidades públicas, sino también al 25 por 100 de los ciudadanos con derecho de voto»²³. A decir verdad fue la propia Comisión constitucional la que eliminó la iniciativa popular en el último texto presentado al pleno de las Cortes cuando se iniciaba la discusión de este artículo 125, sin aducir razón alguna para tal supresión, que, desde nuestro punto de vista, sólo se explica por las desmedidas cautelas, cuando no temores, que crónicamente han acompañado a nuestro precario constitucionalismo²⁴.

Pleno acierto, por el contrario, de los constituyentes republicanos fue el evitar la posibilidad de que se produjeran reformas tácitas a la Constitución, al indicar en el artículo 125 que toda propuesta de reforma «señalará concretamente el artículo o los artículos que hayan de suprimirse, reformarse o adicionarse». Con esta disposición quedaba soslayado el problema grave que aquejó, por el abuso de dichas reformas constitucionales tácitas, a Constituciones como la alemana de Weimar.

Pero quizá la cuestión más problemática y espinosa de la regulación constitucional de la reforma residiera en el procedimiento de elaboración y aprobación de ésta. El proceso era largo y constaba, según el artículo 125, de dos fases diferenciadas.

En la primera la propuesta de reforma seguía los trámites establecidos para la elaboración de una ley ordinaria por las Cortes, con la salvedad del quórum exigido para acordarla: «las dos terceras partes de los diputados en el ejercicio del cargo durante los cuatro primeros años de vida constitucional y la mayoría absoluta en lo sucesivo». Críticamente, Pérez Serrano señalaba que la «diferencia de quórum responde a circunstancias de índole política, siempre explicables, pero siempre discutibles. No deja de haber, por lo demás, cierto contraste entre la facilidad con que se elaboró la Constitución y las

²³ Adolfo Posada, *La nouvelle constitution espagnole*, cit., págs. 227-228 (subrayado del propio autor, A. P.).

²⁴ Otra postura crítica al respecto es la de Nicolás Pérez Serrano, *La Constitución española*, cit., que escribe: «Lo que sorprende considerablemente es que no se haya reconocido al pueblo el derecho de iniciativa, que venía consagrado en el Anteproyecto, y que la Comisión parlamentaria otorgaba al 25 por 100 de los ciudadanos con derecho a votar. Y es tanto más singular el caso cuanto que entonces, al redactarse el proyecto, no se había admitido ninguna institución de democracia directa en el orden político nacional, y después, en el artículo 66, se acogieron la iniciativa y el *referéndum*. Ni rima tampoco bien este criterio de ahora con la solemne proclamación de que todos los poderes emanan del pueblo (art. 1); ni con la expresión de que la potestad legislativa reside en el pueblo (art. 51). En esto no se ha conseguido el sistema alemán (art. 76 de la Constitución de Weimar). Y la realidad será que no habrá verdadera iniciativa más que a favor de las Cortes, porque el régimen ultraparlamentario que se ha impuesto hace que no pueda vivir ningún Gobierno que no cuente con la confianza de éstas; de suerte que será el Parlamento, obrando directamente, o por medio del Consejo de Ministros, hechura suya, quien en todo caso actúe» (página 334).

dificultades que se establecen para su reforma: tan cierto es que todos los legisladores acaban enamorados de sus obras, y piensan, como Dios en el Génesis, que *omnia erant valde bona...* En rigor de técnica, debería haberse llevado a una disposición transitoria la parte del artículo que establece un régimen especial hasta el 9 de diciembre de 1935»²⁵. Dejando a un lado nuestra discrepancia con la crítica expuesta, precisamente porque soslaya el primordial carácter conservador y defensivo de los mecanismos de reforma constitucional, lo cierto es que los verdaderos problemas comenzaban al final de esta primera fase procedimental, puesto que, en caso de ser acordada la reforma, ello traía consigo la automática disolución del Congreso de los Diputados e inmediata convocatoria de nuevas elecciones «para dentro del término de sesenta días».

Se iniciaba así la fase definitiva y decisoria sobre el destino de la reforma constitucional: las Cortes resultantes del citado proceso electoral, actuando «en funciones de Asamblea Constituyente», decidían sobre la reforma propuesta, convirtiéndose luego en Cortes ordinarias. De esta forma, la proyectada reforma pasaba a convertirse en todo un programa reformista, apoyado por determinadas fuerzas políticas, a favor o en contra del cual el electorado había de pronunciarse.

Además de los problemas políticos que esta última fase del proceso comportaba, del propio artículo 125 se deducía una cuestión que, por inconcreta, presentaba indudables dificultades interpretativas. Escuetamente presentada sería ésta: ¿Cuál es el grado de vinculación que existiría entre las Cortes Constituyentes que deciden la reforma y las ordinarias, ya disueltas, que la han propuesto? ¿Deberían aquéllas limitarse a ratificar la reforma en los estrictos términos de la proposición o, por el contrario, a desecharla sin más? La Constitución no delimitaba el sentido de la decisión final de dichas Constituyentes, por lo que nos atreveríamos a pensar que fue Posada quien proporcionó la adecuada solución al problema: la Asamblea Constituyente no sólo tendría competencia para aceptar o negar la reforma propuesta, sino también para discutirla y modificarla, teniendo en cuenta a la hora de su decisión lo expresado por la opinión pública en el previo proceso electoral. Claro que las Constituyentes estarían en cierta medida condicionadas y no podrían acometer nuevas reformas de artículos de la Constitución, porque: 1) toda reforma constitucional debía comenzar por una proposición donde se indicara concretamente a qué artículo o artículos se refería; además, 2) las Cortes ordinarias se debían pronunciar sobre la reforma propuesta y nada más que sobre ella, y, en fin, 3) la reforma propuesta es la que se sometería al cuerpo electoral, que elegiría los diputados en función de la decisión que estos expresaran sobre la citada reforma²⁶. Creemos que tal es la interpretación correcta, aunque no podemos dejar de reseñar la opinión, en cierto modo contraria y en cierto modo complementaria —también menos matizada—, de Pérez Serrano, quien, al preguntarse si las Constituyentes tendrían que limitarse a decir sí o no a la iniciativa de reforma tramitada y admitida, respondía: «Así parece en principio, pues sobre ello, y no sobre cosas distintas, se ha pronunciado el pueblo en la elec-

²⁵ Pérez Serrano, *La Constitución española*, pág. 335.

²⁶ Posada, *La nouvelle constitution espagnole*, cit., págs. 229-230.

ción celebrada al efecto. Sin embargo, ¿quién será capaz de frenar a unas Cortes Constituyentes? Ni ¿qué recurso eficaz cabe contra sus acuerdos, inapelables y soberanos, como lo son los de la Nación misma que las designara?»²⁷.

Algo habría que decir, quizá, sobre el problema de los límites a la reforma en la Constitución republicana de 1931, aunque sólo sea para constatar su práctica inexistencia: ni se incluyó un plazo de tiempo que imposibilitara un inmediato proceso de revisión, ni se consideró conveniente sustraer a la reforma determinados contenidos a través de unas cláusulas de intangibilidad, pese a que la tradición constitucional era ya suficientemente rica en ejemplos de ambos tipos. Sólo interpretando en un cierto sentido el párrafo del artículo 125 donde se dice que la propuesta de reforma «señalará concretamente el artículo o los artículos que hayan de suprimirse, reformarse o adicionarse», podría deducirse que se está circunscribiendo la reforma sólo a los aspectos parciales del texto constitucional; luego existiría un límite para la reforma total de la Constitución, por lo demás irrelevante y contradictorio²⁸.

Anotemos, en fin, la ausencia también en el artículo 125 de la institución del referéndum en orden a ratificar la decisión final de las Constituyentes sobre la reforma. Si bien hubiera podido argumentarse para su no inclusión la existencia ya de una apelación al electorado, que elige la Asamblea con funciones constituyentes, no es menos cierto que ésta podía desviarse en sus decisiones, en mayor o menor medida, de lo expuesto en el programa reformista y podría necesitar entonces de un nuevo recurso legitimador a la opinión pública. En cualquier caso, el artículo 66 de la Constitución republicana cortaba toda posible discusión al respecto, puesto que prohibiría expresamente la utilización del referéndum para «la Constitución, las leyes complementarias de la misma, etc.».

Recapitulando, no es ciertamente fácil un exacto juicio crítico sobre una normativa en la que, como es el caso de la reforma en la Constitución de 1931, concurren dos circunstancias dignas de subrayarse: de un lado, la corta vida del ordenamiento constitucional republicano; y de otro, el que nunca se llegaría —por más que intentos, como tendremos ocasión de comprobar, no faltaron— a poner en marcha el mecanismo reformador de la Constitución.

Con todo, el debate constitucional sobre esta materia fue ciertamente pobre, casi inexistente como hemos visto, no otorgándosele la importancia que merecía. Incluso llegaron a expresarse, un poco de pasada y al hilo del debate a la totalidad del proyecto constitucional, opiniones abiertamente dispares. Así, mientras el diputado radical Alvarez Buylla criticaba la excesiva rigidez del

²⁷ Pérez Serrano, *La Constitución española*, pág. 336.

²⁸ Véase, en este sentido, Raúl Morodo, «Las doctrinas políticas sobre la reforma constitucional», cit., donde escribe que «la concepción democrático-liberal, en un sentido no radical, se plantea en la Constitución de 1931. En su artículo 125 se señala el procedimiento para llevar a efecto la reforma, pero sin constitucionalizar los límites absolutos explícitos. Del apartado b) del citado artículo se deduce claramente que la reforma —supresión o adición— se referirá a un concreto artículo o artículos; lo que, implícitamente, se entiende que existen unos límites absolutos implícitos: la no admisión de una reforma total, supresión o destrucción constitucional; en este caso, el techo ideológico que ha dado vida a la legalidad republicano-liberal» (subrayado del propio autor, R. M., pág. 222).

texto²⁹, el conservador Blanco Pérez realizaba una sorprendente declaración sobre la facilidad establecida en el proyecto para reformar la Constitución y adaptarla al cambio histórico³⁰.

La crítica más acerba, en aquel momento, provino de Niceto Alcalá-Zamora, quien, al desatar sus iras sobre el texto constitucional, calificó al artículo 125 como «el parapeto formidable, la fortificación casi invencible, en que se estrellan los propósitos de reforma, y se protegen, para subsistir, todos los gravísimos yerros y defectos de nuestra ley fundamental»³¹. Para él, alentador de un programa reformador de la Constitución, el principal escollo contenido en el procedimiento del artículo 125 era la necesidad de que las Cortes quedaran automáticamente disueltas tras aprobar la reforma en su primera fase, porque «los diputados, los grupos y los bloques, que tengan por ideario y programa la reforma constitucional, para hacerla viable, necesitan ser mayoría, pero al serlo, sienten el espanto de dejar de serlo, y, por ello, rehúyen, dilatan, retardan cuanto pueden el cumplimiento de su deber, dejándolo, en la confesión descarada o en el disimulo insincero, para el último trimestre, semestre o día del mandato legal, del cuatrienio, sin darse cuenta de la imposibilidad práctica de llegar a esa jornada y conservar entonces fuerza y autoridad para la empresa»³². De cualquier forma, quizá no convenga olvidar que quien se expresaba en términos tan críticos había enarbolado ya desde 1931 «la bandera de la reforma» y aspiraba decididamente a la realización de determinadas transformaciones constitucionales.

Bien es cierto que podría achacarse a este procedimiento de reforma del artículo 125 el potencial peligro —mediando para ser llevado a término la disolución automática de las Cortes y, consiguientemente, nuevas elecciones— de generar una inestabilidad política sobreañadida a la de por sí precaria situación de entonces; pero junto a ello no conviene olvidar el hecho de que por primera vez en la historia de las Constituciones españolas hay un recurso

²⁹ Véase *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, 30, 1 de septiembre de 1931, página 695.

³⁰ Véase *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, 31, 2 de septiembre de 1931, página 732.

³¹ Niceto Alcalá-Zamora, *Los defectos de la Constitución de 1931*, cit., pág. 255.

³² Alcalá-Zamora, *Los defectos de la Constitución de 1931*, pág. 256. Si bien para el ex presidente de la República era indispensable la desaparición del escollo del artículo 125 para poder acometer cualquier programa de reforma constitucional, el limitar ésta al citado artículo comportaba no ignorados peligros. «Si éste —escribía— es la fortificación, la puerta inexpugnable, peligrosamente inexpugnable, de toda la Constitución, pero su amparo al fin, limitar a ello sólo la reforma y hacerla, no por transacción general y neutra de casi todos los partidos, y sí como empeño capital de los de una sola tendencia, inspiraría la sospecha de que pretensión, en apariencia, tan modesta, constituía el peligro, y envolvía el apenas recatado designio de adueñarse de la fortaleza constitucional, penetrar en ella, abrir sus puertas y dismantelar sus muros, para arrasar cuanto estorbara a la pasión desbordada. Tras esa victoria, algunos vencedores querrían navegar hacia el Pireo, con rumbo a la restauración griega; otros marchar a Moscú para recibir instrucciones, consignas, modelos, más o menos sedimentados por la experiencia; quizá lo más peligroso, y lo menos sincero, sería buscar la pauta en Viena o en Berlín, y en una sesión, o en poco más, mediante dos votaciones, destruir toda la esencia y el significado de la ley fundamental, conservando las apariencias que al intento convinieran» (págs. 257-258).

al electorado para su participación en la suerte final de la reforma constitucional.

Lejos de nuestra intención el emitir un juicio de la reforma del texto fundamental de 1931 desde planteamientos técnico-jurídicos, pensamos que la mayor o menor rigidez de la Constitución republicana, y el procedimiento en que se materializó, pueden encontrar su explicación tanto en motivos históricos e ideológicos como en las necesidades políticas llamadas a satisfacer.

Hubo quien dijo, y no sin razón, que «la demanda de un protector, de un defensor de la Constitución es, en la mayoría de los casos, indicio de situaciones críticas para la Constitución»³³. No puede resultar, desde esta perspectiva, en absoluto extraño la acentuación de la rigidez en una Constitución como la republicana, que entra en vigor precisamente en 1931, como ya eran visibles y graves los riesgos y amenazas que se cernían sobre el constitucionalismo europeo, en medio de una crisis generalizada que alcanzaba niveles más profundos que el meramente jurídico.

No es casual, desde luego, la rigidez, desde el prisma del procedimiento de reforma de la Constitución de la II República española, cuando con ésta se estaba ensayando al fin una respuesta adecuada a más de un siglo de nominalismo y semanticismo constitucional en nuestro país. Si una Constitución rígida no es sino —como pensaba Posada— «expresión manifiesta de la superior estimación nacional o social, en un momento dado, de determinados valores jurídicos (de contenido ético, político, económico, cultural, etc.) y que, por razones históricas, se colocan en lo más alto de la jerarquía en el sistema del derecho positivo, sustrayéndolos a la acción más rápida, y, en general, al más fácil funcionamiento de los poderes legislativos ordinarios»³⁴, no parece arriesgado afirmar que el texto constitucional de 1931 expresaba jurídicamente un sistema de valores cuyo contenido de libertad y democracia resaltaba notablemente no sólo en el cuadro histórico del período de entreguerras sino también, y fundamentalmente, en el cuadro de nuestra propia historia constitucional. El mecanismo de revisión del artículo 125 pretendía, precisamente, defender y garantizar los valores y principios intrínsecos y autoproclamados en la Constitución de 1931.

Y no solamente la defensa y garantía del orden de valores y principios que dicha Constitución introduce en su horizonte normativo lo que explica la rigidez del texto. También es posible constatar la existencia de urgencias políticas derivadas fundamentalmente de un peculiar espectro de fuerzas sociales y grupos políticos —caracterizado, además, por la fragilidad del consenso sobre el propio régimen republicano— en cuyo seno no tardaría en surgir la dialéctica revolución-contrarrevolución, desarrollada, precisamente desde su origen, como tendremos ocasión de comprobar más adelante, en torno al eje de polarización que fue la Constitución de 1931.

Apenas caben dudas de que ha sido Carl Schmitt quien con notable lucidez mejor ha sabido expresar el problema de las necesidades políticas que acompañan al establecimiento de un determinado grado de rigidez en los tex-

³³ Carl Schmitt, *La defensa de la Constitución*, Labor, Barcelona, 1931, pág. 9.

³⁴ Adolfo Posada, *Tratado de Derecho político*, cit., vol. II, págs. 125-126.

tos constitucionales: «Al establecer estas complicaciones (por ejemplo, la exigencia de una mayoría cualificada de dos tercios de los votos) se debe preguntar siempre por el enemigo político a quien se quiere dificultar o cerrar la entrada por la puerta de la legalidad»³⁵. La nada ociosa interrogación de Schmitt hallaría su cumplida respuesta en el devenir de la II República, por más que la ofensiva de revisión constitucional que se iniciara ya en 1931 no iba a terminar precisamente con la aplicación del artículo 125 de la Constitución.

III. EL REVISIONISMO CONSTITUCIONAL: SUPUESTOS Y CONSECUENCIAS

Poco después de la entrada en vigor de la Constitución, Adolfo Posada finalizaba sus comentarios sobre ella afirmando que «por el momento la Constitución no es más que un punto de interrogación en la historia de un pueblo. ¡El futuro responderá!»³⁶. Es de sobra sabido que aquel interrogante no fue precisamente despejado por la vía de la reforma constitucional. Las palabras anteriores de Schmitt, que vinculaban la demanda de un defensor de la Constitución a su desenvolvimiento en situaciones críticas, resultaron especialmente significativas en el contexto español de 1931. Porque, contemplada cincuenta años después, la Constitución republicana, como un expresivo signo de su malventurado destino, gozó de la rara oportunidad de aparecer radicalmente cuestionada incluso meses antes de que cerca del 80 por 100 de los diputados procedieran a su aprobación. Es también sabido que su origen se centró en los preceptos anticlericales del texto constitucional, adoptados en octubre de 1931. Pero ese origen supuso el desarrollo de dos movimientos de distinto alcance: de un lado, la *reforma constitucional* anunciada por Alcalá-Zamora en la sesión parlamentaria del 11 de octubre de 1931; de otro, la campaña del *revisionismo constitucional* emprendida dos días más tarde por las minorías agraria y vasco-navarra. La primera tuvo escasa virtualidad durante los años inmediatamente posteriores a causa del acceso a la Presidencia de la República del propio Alcalá-Zamora, que, encargado de cumplir y hacer cumplir la Constitución y de presidir Gobiernos extraídos de las mismas Cortes Constituyentes, se encontró forzado a posponer sus propósitos reformadores³⁷. En cambio, la segunda revistió mucha mayor importancia tanto por favorecer la movilización y organización políticas de unas derechas mínimamente representadas en las Cortes Constituyentes, como por condicionar la postura de esas derechas frente al nuevo régimen y a su flamante texto constitucional. De ahí la necesidad de analizar ahora los supuestos y las consecuencias del revisionismo constitucional, dejando para el próximo epígrafe el examen de los intentos de reforma constitucional protagonizados por Alcalá-Zamora.

Los precedentes ideológicos del revisionismo constitucional pueden rastrearse con cierta facilidad desde la misma proclamación de la República. La

³⁵ Carl Schmitt, «La revolución legal mundial», en *Revista de Estudios Políticos*, 10, 1979, pág. 14.

³⁶ Posada, *La nouvelle constitution espagnole*, cit., pág. 249.

³⁷ Cfr. Alcalá-Zamora, *Los defectos de la Constitución de 1931*, cit., pág. 30.

historia política de los líderes católicos, especialmente los aglutinados por *El Debate* y la Asociación Católica Nacional de Propagandistas (ACNP), a cuya cabeza se encontraba Angel Herrera Oria; su opción por la ambigua táctica del accidentalismo como el medio más efectivo a corto plazo de articular la defensa de sus intereses³⁸; la rápida creación de Acción Nacional como organización política para llevarla a cabo, y el fletamiento de su lema, con los tradicionales términos de «Religión, Patria, Familia, Orden, Trabajo y Propiedad»³⁹, todo ello evidenciaba, en contrapartida al trasnochado anticlericalismo de la coalición gobernante, la conversión del catolicismo en la principal cobertura ideológica de su enérgica determinación de impedir cualquier cambio sustancial en el *statu quo* vigente. A título de ejemplo, el Decreto de 26 de abril, por el que Fernando de los Ríos, ministro de Justicia del Gobierno provisional, estableció la libertad de cultos, mereció por parte de *El Debate* una acerba crítica⁴⁰. Sus ataques arreciaron con ocasión del Anteproyecto constitucional elaborado por la Comisión Jurídica Asesora que presidió Ossorio y Gallardo, por estimar que los preceptos que abordaban temas religiosos suponían una agresión frontal a los católicos, que, a su vez, precisaban una inmediata reacción para no asistir «impávidos [a] la persecución religiosa que se avecina (...)»⁴¹. Pudo así iniciarse la movilización política de los católicos, que fue en seguida desarrollada por su escalonamiento en tres niveles complementarios: 1) la Pastoral colectiva del 25 de julio, que imponía a los católicos la necesidad de «actuar en la vida pública con prudente decisión y energía, luchando incansablemente»⁴²; 2) la comunicación del nuncio apostólico, Federico Tedeschini, al cardenal Vidal y Barraquer, en la que, previendo la infructuosa «defensa de los derechos de la Iglesia» en la Cámara, le recomendaba «mover el problema religioso fuera de las Cortes con una propaganda muy intensa, dirigida a poner de relieve la fuerza, la vitalidad y la importancia especial que tiene la Iglesia en España, demostrando erróneo y vano el combatirla, y útil el respetarla, como única e insuprimible energía nacional. De esa manera toda la posible acción del Excelentísimo Episcopado acerca del Gobierno y de los diputados, se encontrará auxiliada por la opinión pública, en estos momentos tan apreciada como nunca»⁴³, y 3) la ejecución por parte de Herrera Oria,

³⁸ Cfr. José R. Montero, *La CEDA. El catolicismo social y político de la II República*, Ediciones de la Revista de Trabajo, Madrid, 1977, especialmente, vol. II, págs. 39 y sigs.

³⁹ «Manifiesto de Acción Nacional: 'Al servicio de España'», en *El Debate*, 7 de mayo de 1931.

⁴⁰ «Lo del día: Seguimos sin ley», en *El Debate*, 26 de abril de 1931.

⁴¹ «El camino de Méjico», en *El Debate*, 9 de agosto de 1931.

⁴² Recogido en *El Debate*, 18 de agosto de 1931.

⁴³ En *Archivo Vidal y Barraquer. Iglesia y Estado durante la II República española (1931-1936)*, vol. I, núm. 70, 27 de julio de 1931, Publicaciones de la Abadía de Montserrat, Barcelona, 1971, pág. 166, edición a cargo de V. M. Arbeloa y M. Batllori. En la carta que de nuevo dirigió el nuncio a Vidal y Barraquer dos semanas después (núm. 88, página 198), insiste en la cuestión con parecidos términos: «No queda a la Iglesia otro remedio que el dedicar todo esfuerzo a poner de manifiesto, fuera de las Cortes, la vitalidad, la pujanza, la insuprimibilidad de un problema tan esencial a España como el problema de la vida católica (...), al objeto de fomentar y mover el problema religioso entre sus fieles (...), que puedan públicamente poner de relieve la importancia suma de los sagrados intereses de la Iglesia y ampararlos contra los gravísimos peligros inminentes.»

desde *El Debate* y por medio de los elementos humanos de la ACNP, de las consignas de la Nunciatura, que cuajaron en numerosos «actos de afirmación católica» durante los meses de julio y septiembre. Su línea argumental no solía apartarse demasiado de la contenida en las siguientes palabras: «Los católicos no pueden seguir en la misma actitud que hasta hoy. Siempre dentro de la ley, se hace precisa una campaña de defensa, pura y exclusivamente de la religión. (...) Una campaña cuyo lema lo estampan también los prelados en la pastoral colectiva: *pro aris et focis*»⁴⁴.

Con estos precedentes, la aprobación del artículo 26 del proyecto constitucional, en la sesión parlamentaria del 13 de octubre, supuso una excelente oportunidad para que la defensa del «altar y del hogar», como símbolos referentes de muchas otras categorías ideológicas, potenciara la movilización política de las derechas bajo la bandera del revisionismo constitucional. Porque, contra lo que normalmente se cree, la campaña revisionista, que comenzó aquel mismo día 13 con la retirada parlamentaria de los diputados agrarios y vasco-navarros, no tenía por objeto exclusivo la derogación de los artículos 3, 26 y 27, que lesionaban los derechos de los católicos. La protesta contra estas normas anticlericales, si bien efectiva, era sobre todo una veladura ideológica de algo que los líderes católicos percibían como íntimamente ligado: protesta también, y en grado acaso más eficaz, contra las posibilidades socializadoras de la propiedad que encerraba el artículo 44, aprobado poco antes. La identificación de la religión con el orden socioeconómico no podía menos que vincular la reacción contra el ataque anticlerical a la reacción contra la probabilidad de que fuera alterada la estructura de los medios de producción: fundamentalmente la de la propiedad privada agrícola, en ciernes ya la reforma agraria. De ahí que la defensa de los intereses de la propiedad se recubriera de la importante defensa ideológica suministrada por la legitimidad religiosa, que, a su través, la disfrazaba de valores universalistas supuestamente inmutables y, en consecuencia, inatacables. Y que por la adición de otros valores ideológicos, como los de una determinada concepción de la enseñanza, la familia o la patria, procuraran atraerse el apoyo activo de amplias capas de las clases sociales afectadas por las perspectivas del cambio republicano. Valga como ejemplo el párrafo oratorio que Gil-Robles, que muy pronto se convertiría en el principal protagonista de la campaña de revisión constitucional, dedicó al tema en la conferencia pronunciada ante el selecto auditorio del Círculo de la Unión Mercantil de Madrid: «No es cierto que nosotros [los diputados agrarios y vasco-navarros] nos hayamos retirado del Parlamento tan sólo porque se pretenda la expulsión de una orden religiosa; no es cierto. Ya sería motivo suficiente el que se atropellara a una entidad en nombre de un principio de libertad, pero es que hay algo más que eso. Nosotros tratábamos del *enfoque entero del problema religioso*, de la resolución dada al problema de la enseñanza, de la reglamentación del trabajo, del concepto de la propiedad y de la situación financiera (...)»⁴⁵. En su sentir (y aunque luego escribiera, paradó-

⁴⁴ «En legítima defensa», en *El Debate*, 18 de agosto de 1931.

⁴⁵ «Una posición de las derechas en el momento actual», recogida en *El Debate*, 1 de noviembre de 1931 (subrayado nuestro).

jicamente que, en la España de entonces, «las estructuras económicas y sociales eran intrínsecamente injustas»⁴⁶, la proyección constitucional del reformismo republicano-socialista carecía de la más mínima legitimidad y validez.

Como era de esperar, aquellas justificaciones y este juicio aparecieron también unidos en los múltiples documentos que vieron la luz a lo largo del mes de octubre de 1931. Citaremos concretamente dos. El primero lo firmaron todos los diputados de las minorías agraria y vasco-navarra el día 15 para anunciar a sus electores su retirada del Parlamento a causa de que «la intransigencia de las Cortes y su divorcio del sentir del pueblo, manifestados en el criterio relativo a la propiedad, la familia, la enseñanza y aun los fundamentos mismos de la ordenación social, común a los pueblos civilizados, con daño enorme para la economía general y para la paz pública, ha culminado en los preceptos relativos a la cuestión religiosa». La opinión que les merecía la Constitución dejaba escasos resquicios de dudas sobre su aceptación: «Hemos llegado al límite de nuestra transigencia. La Constitución que va a aprobarse no puede ser la nuestra. (...) La Constitución, contraria en los puntos que señalamos a la justicia, opuesta al sentir general, tiene un vicio de origen que nosotros desde ahora denunciaremos. (...) La Constitución política nutrida de espíritu sectario no existe para nosotros. Frente a ella, todos unidos como hermanos.» Por eso concluían justificando su retirada del salón de sesiones, por entender que su presencia equivalía a una especie de colaboración negativa a los debates constitucionales, y anunciando sus futuras actividades: «Nosotros levantamos ya desde ahora, dentro de la ley, la bandera de su revisión. Si en las Cortes nos desentendemos del problema, lo llevaremos sin rebozo ante la opinión en una intensa campaña que desde ahora iniciamos. (...) El esfuerzo que estérilmente habríamos de desarrollar en la elaboración de una Constitución antirreligiosa y antisocial lo emplearemos en mover a la opinión contra ella»⁴⁷. Como es sabido, sólo Antonio Royo Villanova siguió presente en el salón de sesiones de las Cortes hasta que la discusión del proyecto de Ley de Bases de la Reforma Agraria, iniciada meses después, les hizo volver apresuradamente a sus escaños.

El segundo documento fue gestado en el seno de la Asamblea deliberante de Acción Nacional, en sesión del 17 del mismo mes de octubre. Su finalidad era todavía más tajante: ante «la existencia amenazada de España», el partido creía que faltaría a su deber si «se contentara con recomendar a las clases altas, medias y bajas (...) que se defiendan». Por el contrario, «aconseja a cuantos quieran oír su voz que procedan sin vacilación alguna y con serena y resuelta

⁴⁶ José María Gil-Robles, *No fue posible la paz*, Ariel, Barcelona, 1968, pág. 54.

⁴⁷ «Manifiesto de las Minorías Agraria y Vasco-Navarra», en *El Debate*, 16 de octubre de 1931. Alcalá-Zamora (*Los defectos de la Constitución de 1931*, cit., pág. 49), ha dejado constancia de sus esfuerzos para evitar ese retraimiento parlamentario: «Hice cuanto pude para que volvieran al Parlamento. Lo supliqué a mi amigo señor Martínez de Velasco, jefe oficial de pocos días en aquella agrupación; sin duda, su juicio coincidía con el mío; pero no pudo imponerlo, si es que se decidió a intentarlo. Acudí por escrito al jefe efectivo, a la personalidad vigorosa que en aquella agrupación señalábase ya, al señor Gil-Robles; pero la agrupación entendió que debía seguir retraída, que convenía la política del mal mayor, que así se despertaría más, y ello fue cierto, la reacción del país y se lograría la enmienda de todos los yerros y excesos, lo cual, que era lo interesante, el fin, no ha sucedido.»

firmeza, a utilizar contra la Constitución, una vez que ella sea aprobada, cuantos instrumentos lícitos de propaganda y de acción autoricen las leyes», a fin de lograr su inmediata reforma. También ahora aparecían más nítidas las causas de dicha postura: «Los acuerdos recientemente adoptados en materia religiosa, económica y social, por las Cortes Constituyentes.» Y si los primeros pretendían conseguir «la supresión de un patrimonio espiritual que es el asiento íntimo y firme en que descansan (...) la familia y la nacionalidad española y los esplendores todos de la civilización occidental», los segundos —«desencadenamiento feroz de una guerra de clases», ejecutada por «utopistas sin responsabilidad y sin cultura»— dejarán a las clases conservadoras, «a masas innumerables de gentes, que constituyen no solo la parte mejor, sino la más útil, la mayor cumplidora de los deberes cívicos, la más abnegada y obediente de la sociedad española, sin las garantías mínimas que para la personalidad, el hogar, la propiedad y las creencias aseguran a las minorías nacionales las constituciones y tratados de la posguerra»⁴⁸.

A la vista de estos importantes documentos cabría objetar que los motivos revisionistas aparecían separadamente, formando en realidad dos campos diferentes (de un lado, los sentimientos religiosos; de otro, la propiedad) que sólo se engarzaban ante el común ataque. *El Debate* pareció aseverar esta hipotética diferenciación en algunas ocasiones, como cuando, por ejemplo, afirmaba que «la hostilidad a las clases socialmente conservadoras ha sido el punto fundamental, el eje y el centro de la política republicana. Y con instinto desgraciadamente certero se ha sabido elegir los blancos en que con más eficacia se podría herir, espiritual el uno, material el otro: la Religión y la Propiedad»⁴⁹. No obstante, pienso que la estrecha unión entre ambos términos obedecía a las necesidades estratégicas de la ideología conservadora, que encontró en la defensa de los ataques anticlericales un inesperado refuerzo legitimador para articular su defensa ante el reformismo republicano⁵⁰. La unidad entre la religión y la propiedad, avalada históricamente, pudo de nuevo mostrar su eficacia en la tarea de vincular en un mismo proyecto político a los sectores sociales de las clases medias cuyos intereses no estaban amenazados por la República con los de la oligarquía económica, que acudían a la religión como medio de legitimar la agresiva defensa de sus específicos intereses. La religión cubría así todas las posibilidades de defensa del orden capitalista, cuyos prin-

⁴⁸ «Manifiesto de Acción Nacional», en *El Debate*, 18 de octubre de 1931.

⁴⁹ «Doce meses de régimen republicano», en *El Debate*, 14 de abril de 1932.

⁵⁰ Cfr. Francisco Murillo Ferrol, «Un balance desde la perspectiva», en Manuel Ramírez (ed.), *Estudios sobre la II República española*, Tecnos, Madrid, 1974, pág. 261, quien añade que «aunque sin duda existía un sector sincera y honestamente católico, otros no se hicieron de derechas y combatieron a las izquierdas porque eran católicos, sino que se acordaron de su cristianismo cuando se vieron acosados en otros terrenos, mucho menos espirituales (...). Con el ataque a la Iglesia, la República pretendió expugnar a la que consideraba su enemiga (irritante y omnipresente, según Brennan). Lo que consiguió fue cerrar estrechamente las filas de sus adversarios, enajenarse a muchas gentes que no tenían ninguna otra razón para ser antirrepublicanas y contribuir, por fin, a la producción de un catolicismo extremado y arcaico, por si ya no lo era bastante. No es ciertamente un balance muy brillante. Cosa distinta es la medida en que la República al instaurarse pudo eludir este singular combate. O sea, en qué grado la agresión no vendría también de la otra parte» (subrayado en el original).

cipales sectores, a su vez, se proponían defender a aquélla en cualquier tema que vulnerase sus derechos y, de paso, atraer el apoyo de masas que necesitaba un nuevo partido de derechas. En la conciencia de sus ideólogos, existía entre ambas una identificación dialéctica, plasmada en una serie de prestaciones mutuas que, por lo demás, servían como punta de justificación al ataque de sus enemigos. De ahí que el anticatolicismo o, más exactamente, el anticlericalismo no fuera concebido como el atropello de una porción más o menos amplia de españoles, sino como «la opresión de la misma conciencia española»⁵¹, y que su propia identificación con el concepto hipostatizado de «España» revierta en la funcionalidad de la religión como cúspide del sistema en todos sus aspectos fundamentales. Así, por ejemplo, el laicismo estatal distaba mucho de asemejarse a lo que expresaban sus términos por sí mismos. Antes bien, su contenido superaba sus propósitos iniciales para atacar todo aquello que algunos de sus partidarios sustentaban. Según puede leerse en *El Debate*, el laicismo «en el orden religioso es el ateísmo; en el filosófico, el positivismo radical; en el ético, la moral independiente; en el político, la República democrática; en lo social, el comunismo»⁵². La conclusión se deduce con suma facilidad: cuando no se respetan, a causa del laicismo, las alturas del sistema, es obvio que peligran todos sus elementos, alejado ya aquel eje protector. O, en palabras de dos diputados agrarios, pertenecientes a Acción Nacional, «es evidente que cuando no se respeta la religión en un Estado, no se han de guardar mayores consideraciones ni a la propiedad, ni a la familia, ni a los derechos de ésta en la enseñanza, ni a ninguna de las instituciones en cualquier orden que integran la vida de la nación»⁵³.

Sin embargo, lo peculiar de la situación política que comenzaba en octubre de 1931 consistió en la yuxtaposición del anterior razonamiento ideológico con el término «Constitución», de modo que su mera enunciación por parte de los oradores católicos facilitara de antemano la recepción de un determinado contenido. La fragilidad del consenso republicano, justamente destacada por Manuel Ramírez como uno de los problemas cruciales del nuevo régimen⁵⁴, careció incluso del efecto amortiguador que pudiera haberle proporcionado un acuerdo básico sobre el valor atribuido a su nuevo texto constitucional. Al mismo tiempo que se perdía una penúltima oportunidad para superar el ya crónicamente escaso sentimiento constitucional de nuestra historia política⁵⁵, se hizo posible así la adición del problema de la estabilidad constitucional a la nutrida nómina de los que tenía pendientes el nuevo régimen, hasta culminar con una reorganización política de las derechas, lograda al paio de la campaña revisionista, que se oponía directamente a la legitimidad republicana. Todo ello encontró su adecuado reflejo en las frecuentes rupturas producidas en el débil espacio que separaba la campaña de revisión constitucional de la aflora-

⁵¹ «Contra el derecho de gentes», en *El Debate*, 7 de febrero de 1933.

⁵² «Lo del día: laicismo y comunismo», en *El Debate*, 19 de noviembre de 1931.

⁵³ «Manifiesto que a sus electores dirigen los diputados de la provincia de Toledo, Dimas de Madariaga y Ramón Molina Nieto», en *El Debate*, 23 de octubre de 1931.

⁵⁴ Cfr. Ramírez, «La II República: una visión de su régimen político», cit., págs. 33 y sigs.

⁵⁵ Cfr. De Vega, «Jurisdicción constitucional y crisis de la Constitución», cit., pág. 98.

ción de posturas literalmente anticonstitucionales; unas posturas cuyo desarrollo posterior permitió los continuos cuestionamientos de la legitimidad política de algunas coaliciones gubernamentales y, en general, la aparición periódica de los problemas de lealtad, semilealtad y deslealtad con respecto al régimen republicano⁵⁶.

Por eso podría afirmarse que, hasta cierto punto, la campaña revisionista tenía en su misma titulación no pocas dosis de eufemismo. El valor concedido por los nuevos líderes derechistas al texto constitucional era absolutamente negativo. Según gustaban repetir, la Constitución nació muerta para los católicos aun antes de su efectiva entrada en vigor. «Sólo por lo ya votado.—aseguraba *El Debate* dos días después de la aprobación del artículo 26—, no es ni será nuestra (...). No estamos dentro de ella. Somos incompatibles con ella»⁵⁷. «Hagan lo que hagan las Constituyentes, lo mismo da»⁵⁸. La esperanza derechista se cifraba ahora en que el texto se revistiera de una mayor radicalidad, para legitimar con mayor énfasis la postura revisionista. Gil-Robles nos ha recordado que, «después de aprobados los artículos referentes a la religión, familia, enseñanza, etc., la Constitución quedaba tan radicalmente inadmisible que cualquier mejora en la parte orgánica no podía modificar nuestra actitud. Para nosotros era incluso deseable que al sectarismo dogmático se añadiese el absurdo orgánico, que hiciera más patente la necesidad de la reforma»⁵⁹. Pero lo cierto es que, con «absurdo orgánico» o sin él, las fuerzas derechistas arbitraron inmediatamente una eficaz campaña contra ella, que comenzó el 18 de octubre en Ledesma (Salamanca) y que se extendió a todo lo largo del primer bienio con actos cada vez más multitudinarios. Su principal adalid fue Gil-Robles, que progresivamente afianzaba su liderazgo entre las derechas. Sus juicios sobre la Constitución, además de lo que tienen de representativos, pueden darnos una idea aproximada del tenor general de la campaña. Para empezar, subrayaba que no le obligaba en absoluto, pues juró no aceptarla nunca mientras subsistiese la redacción originaria del artículo 26⁶⁰. Como político, la Constitución le parecía, «en el orden de las libertades públicas (...), tiránica; en el orden religioso (...) persecutoria y en el orden de la propiedad (...) vergonzosamente bolchevizonte»⁶¹. Como catedrático de Derecho político, afirmaba que no conocía «mayor disparate técnico ni mayor atentado contra los principios fundamentales (...). Es un amasijo de principios contradictorios, que no dejará gobernar a ningún gobierno, porque ya está muerta antes de nacer. De ahí (...) el error tremendo, no desde el orden so-

⁵⁶ Cf. Juan J. Linz, «From great hopes to civil war: The breakdown of democracy in Spain», en Linz y Alfred Stepan (eds.), *The breakdown of democratic regimes. Europe*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1978, págs. 160 y sigs.

⁵⁷ «La guerra que se nos hace», en *El Debate*, 15 de octubre de 1931.

⁵⁸ «Lo del día: lo mismo da», en *El Debate*, 29 de octubre de 1931.

⁵⁹ Gil-Robles, *No fue posible la paz*, cit., pág. 55, nota 17.

⁶⁰ En el discurso pronunciado en Llanes (Oviedo), en noviembre de 1933, Gil-Robles aseguraba que en la noche del 13 de octubre de 1931 «hice juramento de no aceptar nunca, jamás, pactos ni transacciones de ninguna clase mientras no sea derogado el artículo 26, funesto, de la Constitución» (citado por Julián Cortés Cabanillas, *Gil-Robles, ¿monárquico? Misterios de una política*, Librería San Martín, Madrid, 1935, pág. 125).

⁶¹ Discurso en Barcelona, recogido en *El Debate*, 3 de noviembre de 1931.

brenatural, sino desde el político, del ataque a la conciencia económica del país»⁶². Y en el discurso pronunciado en un pequeño pueblo murciano llegó a decir que «la Constitución es la quintaesencia de lunares porque en el orden de la técnica es una mala traducción de los principios alemanes hecha por unos cuantos (...). Y ciudadanamente y españolizadamente es una negación de las tradiciones y de la historia, es la negación de todos los valores del pasado, presentada por unos cuantos encumbrados señoritos que todavía no han salido de su sorpresa al verse diputados en unas Cortes como las actuales y con mil pesetas en el bolsillo»⁶³. Estos eran los tonos, y no de los más desafinados, con los que se caracterizaba a la Constitución en la campaña revisionista. En los numerosos actos que tuvieron lugar pudieron oírse afirmaciones todavía más tajantes y deformadas sobre la Constitución, las Cortes Constituyentes y sus partidos mayoritarios, la naturaleza de la persecución y las vías para su remedio. Por eso no exagera Preston cuando califica el tono de la campaña como *belligerent and incendiary*, o cuando conceptúa a aquella como un auténtico *rallying cry against the Republic*⁶⁴. Aunque oficialmente prohibida por acuerdo del Consejo de Ministros del día 13 de noviembre de 1931; siguió desarrollándose con la misma finalidad pero con diferente denominación ante las autoridades republicanas. Y, desde luego, con crecientes éxitos⁶⁵.

La nueva derecha, que comenzó entonces a esgrimir orgulosamente su apellido de «católica», supo aprovechar a la perfección la oportunidad que, bajo la excusa del revisionismo constitucional, le había brindado el anticlericalismo republicano. Que, como en tantas ocasiones ha ocurrido en la historia española, el alcance de la reacción superara con creces el proyectado por su opuesto, hasta el punto de dar cuerpo a diversas fuerzas contrarrevolucionarias que pretendían justificarse por una revolución inexistente, es cuestión distinta. Gil-Robles estimaba en 1968 que las finalidades de la campaña revisionista fueron cumplidamente alcanzadas a lo largo del primer bienio. Eran las siguientes: «Primera. Exteriorizar vigorosamente la protesta contra la política sectaria. Segunda. Dar a las derechas, por medio de grandes concentraciones de masas, la conciencia perdida de su propia fuerza. Tercera. Acostumbrarlas a enfrentarse con la violencia izquierdista y a luchar cuando fuera necesario por la posesión de la calle. Cuarta. Difundir un ideario y hacer prosélitos mediante la exposición de la doctrina. Puedo decir, sin vanidad, que los cuatro objetivos se lograron casi por completo»⁶⁶. Y cuando el propio Gil-Robles continuaba

⁶² Discurso en Palencia, recogido en *El Debate*, 10 de noviembre de 1931.

⁶³ Discurso en Molina del Segura, recogido en *El Debate*, 2 de enero de 1932.

⁶⁴ Paul Preston, «The 'moderate' right and the undermining of the second Republic in Spain (1931-1933)», en *European Studies Review*, 3, 1973, pág. 377.

⁶⁵ El testimonio de Gil-Robles (*No fue posible la paz*, pág. 67) resulta elocuentemente expresivo al recordar cómo «en todas las provincias, incluso en las regiones más difíciles, decenas de miles de ciudadanos se reunían para proclamar su entusiasta adhesión a un ideal y la fe inquebrantable en los destinos de la patria. El entusiasmo prendió en las gentes; la labor de los propagandistas resultó agotadora. Si al principio fue necesario luchar sin descanso para conseguir la organización de un acto, la dificultad estribaría luego en poder hacer frente a la constante demanda de oradores. Al mismo tiempo que los grandes mítines de las capitales, se celebraron innumerables actos en pequeñas villas y humildes aldeas».

⁶⁶ Gil-Robles, *No fue posible la paz*, pág. 65.

su evaluación de los resultados de la campaña revisionista, su criterio tiene algo de admonitorio sobre su desproporcionalidad que conviene señalar. Porque si lo que pretendía era dar a las derechas, mediante una acentuada tendencia combativa que justifica por el dilema de «defenderse o morir», «una fuerza que les permitiera exigir el puesto que en justicia les correspondía en la gobernación del país, para intentar después una política conciliadora y de convivencia», reconoce que sólo obtuvo éxito en un punto, y no en el segundo precisamente: «Debo reconocer —concluye— con verdadero dolor que si el primer designio se logró plenamente, no pudo evitarse el fracaso del segundo»⁶⁷.

En cualquier caso, lo cierto es que la campaña revisionista favoreció una intensa e inesperada reorganización de las fuerzas derechistas, que en muy corto espacio de tiempo lograron adquirir un indudable protagonismo político en la dialéctica republicana. «Al conjuro del revisionismo —nos resume un espectador— se han despertado los pueblos y las masas de los ciudadanos de una manera rápida y se han ido encuadrando en organizaciones que son coincidentes en lo fundamental»⁶⁸. La más importante de ellas era, claro está, Acción Nacional, en la que actuaban conjuntamente tradicionalistas, monárquicos y «católicos» y cuyo desarrollo posterior se efectuaría de modo paralelo a las distintas fases por las que atravesó la campaña revisionista. En octubre de 1931, Acción Nacional hizo público su programa, que se cerraba con un largo epígrafe dedicado a justificar la «necesidad de la revisión constitucional», estimada como medida indispensable dado que «ni jurídica, ni social, ni políticamente puede (...) [la Constitución] subsistir tal como sus autores la concibieron»⁶⁹. En octubre del año siguiente, Acción Popular, tras su cambio de denominación, continuó levantado la bandera revisionista en el marco de su primera y última Asamblea, celebrada con la intención de reafirmar su accidentalismo contra los intentos de involucrarla en la «sanjurjada» por parte de los monárquicos, que como consecuencia comenzarían las gestiones para la formación de una nueva

⁶⁷ Gil-Robles, *No fue posible la paz*, pág. 65. Por lo demás, resulta extraño que la persona que pronunció más de un centenar de discursos en toda España, desde octubre de 1931 a diciembre de 1932, utilice ahora la forma impersonal, máxime cuando la casi totalidad de sus *Memorias* están lógicamente redactadas en la primera persona del singular.

⁶⁸ Juan Arrabal, *José María Gil-Robles. Su vida, su actuación y sus ideas*, Librería Internacional del Romo, Madrid, 1933, pág. 220.

⁶⁹ «Jurídicamente —añade el programa—, porque frente a la conveniencia, cada día más recomendada, al racionalizar, que vale tanto como moderar el poder, la Constitución virtualmente establece un órgano único de creación y ejecución del derecho, capaz, en su despótica omnipotencia, de ocasionar, prevalido de su impunidad, mayores estragos. Socialmente, porque fuera de la Constitución, proscritas de ella y en la miserable cualidad de españoles sin patria, quedan clases y ciudadanos en número no despreciable; masas extensísimas de creyentes heridos en su fe y de súbditos lesionados injustamente en sus intereses. Políticamente, en fin, porque, obra la Constitución de un solo partido y reflejo fiel de sus ideas, lógicamente debe ser ese partido quien sirva de guía espiritual para su implantación y desarrollo. Y ese partido es, precisamente, por su falta de preparación para toda obra útil de gobierno, por el odio en que se inspira a la actual organización social, por la disciplina feudal que impone a sus huestes, el más capaz de preparar, con el triunfo completo de su programa, el acabamiento en España de todo conato de vida libre, digna y civilizada»; el programa está recogido en José Monge y Bernal, *Acción Popular (Estudios de biología política)*, Sáez Hermanos, Madrid, 1936, págs. 170-183, y también en el volumen II de *La CEDA*, cit., págs. 601-611.

fuerza política⁷⁰. Y en marzo de 1933 surgió la Confederación Española de Derechas Autónomas (CEDA) con el propósito de erigirse, como efectivamente lo hizo, en el partido contrarrevolucionario hegemónico de la derecha española gracias a su táctica diferenciada tanto de los tradicionalistas como de los monárquicos de Renovación Española⁷¹. Como expresión de su muy acentuada confesionalidad, el primer epígrafe del programa cedista, elaborado en su Congreso fundacional, se dedicaba íntegramente a la «Religión». En él se incluía, entre otras cosas, su determinación para revisar la Constitución de acuerdo con unos principios que, pese a su extensión, merecen citarse textualmente: «a) Igualdad efectiva de todos los españoles ante la ley, sean cuales fueren sus creencias, su profesión y su estado. b) Reconocimiento del derecho que todo español tiene al cumplimiento de los deberes anejos a su creencia religiosa, cualquiera que sea la situación legal en que se halle. c) Reconocimiento de la personalidad plena de la Iglesia católica como sociedad perfecta e independiente, de su libertad para la realización de sus fines espirituales y de sus derechos a adquirir, poder administrar y disponer de los bienes que necesita para el cumplimiento de los mismos. d) Devolución a la Iglesia del pleno dominio de los bienes que se nacionalicen a consecuencia de la Ley de Confesiones Religiosas. e) Reconocimiento del derecho de asociación para todos los fines lícitos de la vida humana y del derecho que todos los españoles deben tener para el ejercicio de sus profesiones, y, como consecuencia, reconocimiento del derecho a la vida de las órdenes y congregaciones religiosas y el ejercicio por éstas de toda clase de actividades en un plano de igualdad jurídica con todos los demás ciudadanos y colectividades. f) Respeto a las conciencias de todos los españoles y reconocimiento del derecho que los españoles tienen a que sus restos reposen en tierra sagrada y del que la Iglesia debe tener, como consecuencia, a mantener cementerios propios»⁷². Resulta cuando menos curioso comprobar cómo los profundos supuestos democráticos presentes en estos principios fueron cuestionados en otros sectores del mismo programa a tenor de las tendencias autoritarias que latían en diversos sectores del partido y que terminarían manifestándose plenamente en la crisis final del régimen republicano.

El éxito del revisionismo constitucional acarreó de pasada una importante consecuencia: se trata de la imposible consolidación de una derecha moderna, dinámica y sobre todo republicana en el espectro de las fuerzas políticas. En las Cortes Constituyentes, la Derecha Liberal Republicana, con sólo 22 diputados, suponía la única muestra de una derecha afecta a la República. Su escasa presencia numérica se encontró pronto agravada por la incompatibilidad personal entre sus dos principales soportes, Niceto Alcalá-Zamora y Miguel Maura, molesto aquél por la expulsión que éste había efectuado del cardenal Pedro Segura y del obispo Mateo Múgica. Tras la formación por Alcalá-Zamora del Partido Republicano Progresista, los esfuerzos de Maura por hacerse con la

⁷⁰ Las «Conclusiones de la sección política de la Asamblea de Acción Popular» están recogidas en *El Debate*, 23 de octubre de 1932.

⁷¹ Este proceso organizativo está analizado con mucha mayor amplitud en Montero, *La CEDA*, cit., vol. I, págs. 245 y sigs.

⁷² En Montero, *La CEDA*, vol. II, págs. 621-622.

dirección política y organizativa de lo que denominaba la «masa neutra» no resultaron excesivamente lucidos. *El Debate*, *ABC* y *El Siglo Futuro* rivalizaron entre sí para descalficar a un hipotético líder de las derechas que, como ministro de la Gobernación, había «permitido» la jornada de la quema de conventos, expulsado a dos prelados de la Iglesia y, por si ello no bastara, participado en la caída de la Monarquía y en las disposiciones, tildadas de «revolucionarias», del Gobierno provisional. Preston ha argumentado que la dimisión de Maura se debió no tanto a una actitud de protesta por el laicismo e incluso anticlericalismo gubernamental como a su intención de proteger su credibilidad en el campo de la derecha con vistas a formar una oposición republicana conservadora⁷³; una oposición que, debe añadirse, no hiciera del catolicismo y la religión armas arrojadas. En enero de 1932, cuando nació el Partido Republicano Conservador, las pretensiones de Maura en su mitin fundacional sobre la situación religiosa se limitaron a solicitar la celebración de un Concordato con Roma cuya apertura de negociaciones estimaba condición imprescindible para su participación en cualquier Gobierno⁷⁴. Obviamente, esta formulación limitada encontró la irreductible enemiga de la derecha católica. Su portavoz por antonomasia, *El Debate*, tras endilgar a Maura el calificativo de «derechas de ideales», predecía con acierto que «la derecha ideológica, para la cual prevalece sobre cualquier otro postulado la defensa de la religión, no confiaría al señor Maura la dirección de esta defensa sagrada. (...) Nosotros volvemos los ojos a las derechas genuinas y auténticas para requerirlas una vez más que acusen con perfiles netos su propia e independiente personalidad»⁷⁵. Es cierto que con posterioridad Maura radicalizó su postura en concordancia con la progresiva constatación del fracaso de su proyecto político, pero era ya demasiado tarde. Su promesa, por ejemplo, de que la primera medida que adoptaría en cuanto llegara al poder consistiría en la desaparición del «odioso y odiado artículo 26»⁷⁶ no podía encontrar ningún eco en los ya masivos apoyos derechistas a unos partidos que, como hemos visto, negaban la más mínima virtualidad política a toda la Constitución. El Partido Republicano Conservador no pudo por menos que contemplar con impotencia el alejamiento de su intencionalidad básica: ni logró asumir la «leal oposición» a la República ni convertirse en su baluarte conservador dentro de la situación bipartidista con la que soñaba Maura. La perspicacia de Azaña supo captarlo al escribir que Maura,

⁷³ Cfr. Preston, «The 'moderate' right and the undermining of the second Republic in Spain», cit., pág. 378, nota 26.

⁷⁴ En *Luz*, 11 de enero de 1932, y citado en Gonzalo Redondo, *Las empresas políticas de José Ortega y Gasset*. «*El Sol*», «*Crisol*», «*Luz*» (1917-1934), vol. II, Rialp, Madrid, 1970, 419 págs. De modo similar, el programa del partido que difundía su órgano *Nueva Política*, núm. 39, 11 de noviembre de 1933, pág. 9, sólo contenía una alusión a la «negociación de un acuerdo con la Santa Sede» y otra a la «revisión por vía legal del artículo 26 y de las leyes atentarias a la conciencia católica del país».

⁷⁵ «El discurso del señor Maura», en *El Debate*, 12 de enero de 1932. Debe recordarse que las minorías católicas se negaron incluso a una posible actuación conjunta, dentro del ámbito parlamentario, con la minoría conservadora, que agrupaba a los catorce diputados que, tras la escisión de la Derecha Liberal Republicana, siguieron a Maura; cfr. *El Debate*, 20 de diciembre de 1931.

⁷⁶ «Discurso de Miguel Maura en la I Asamblea del Partido Republicano Conservador», en *El Debate*, 22 de enero de 1933.

«aborrecido por las derechas católicas y desdeñado por las izquierdas, no puede desde donde está causar grandes estragos»⁷⁷. Una eficaz campaña de prensa, a cuya cabeza se encontraba *El Debate*, y continuos ataques descalificadores en cientos de actos revisionistas terminaron por agostar el proyecto político de una de las más firmes promesas del 14 de abril.

La radicalidad y la deformación que presidieron la campaña revisionista tuvieron su punto culminante cuando, en los primeros días de junio de 1933, se firmó la Ley de Congregaciones y Confesiones Religiosas. El paulatino desmoronamiento de la coalición republicano-socialista encontraba su contrapartida en el crecimiento de la recién creada CEDA, que había participado ya, y con notable éxito, en las elecciones municipales de abril y en las habidas para cubrir los puestos de vocales del Tribunal de Garantías Constitucionales. De ahí que la citada ley no sólo impulsó nuevamente la campaña revisionista, sino que además se convirtió en una baza fundamental de la futura campaña electoral, que se adivinaba próxima. Y como tal bandera electoral, «rodeada ya por millones de españoles que la aclaman frenéticamente», habría de servir para agrupar a los «futuros candidatos de la genuina derecha (...). Compromiso que ha de exigirse a esos candidatos: el que votarán la derogación, que procurarán que sea fulminante»⁷⁸. En esta labor, *El Debate* fue seguido, muy cerca de los electores, por el grupo de sus diputados afectos y en especial por Gil-Robles, a quien lo demás solían repetirle incansablemente. Y si aquéllos afirmaban que la ley era «un ignominioso baldón más en la ruina de la patria, manejada irresponsablemente por los poderes extranjeros y secretos y las sectas masónicas y por la Internacional socialista»⁷⁹, Gil-Robles, por su parte, elogiaba las ventajas ocasionadas por la polarización política: «La gran ventaja de este régimen es el haber establecido una completa línea divisoria entre los que apoyan y entre los que impugnan la Constitución, singularmente el artículo 26. El que no impugne este artículo, cueste lo que cueste, no puede llamarse hombre de derecha»⁸⁰. Como colofón de la campaña, tras negar el pan y la sal a «quienes permanezcan dentro del cuerpo revolucionario», prometió, ya en la vorágine de las elecciones de noviembre de 1933, «una total, una implacable y absoluta revisión del texto constitucional (...). Vamos a conseguir que en el plazo más breve posible quede de la Constitución solamente un recuerdo bochornoso»⁸¹. Lo que formalmente había comenzado por un solo artículo amplió así su contenido, hasta alcanzar a toda la normatividad republicana, por la marea incontenible de la reacción conservadora, particularmente encarnada en la CEDA. «Apenas se salvará nada —decía en otra ocasión— de la legislación de la República. En cuanto venga la reacción derechista, que cada día es más terrible por intensa, vendrá una rectificación a rajatabla, no dejando en pie nada»⁸². De esta forma, la campaña revisionista fue seguida, sin solución de

⁷⁷ Azaña, *Obras completas*, cit., vol. IV, pág. 555.

⁷⁸ «Ley fracasada antes de nacida» y «Lo del día: por la derogación», en *El Debate*, 1 de junio de 1933 y 19 de mayo de 1933, respectivamente.

⁷⁹ «Manifiesto de los diputados católicos», en *El Debate*, 4 de junio de 1933.

⁸⁰ Discurso en Santiago de Compostela, recogido en *El Debate*, 7 de febrero de 1933.

⁸¹ Discurso en Oviedo, recogido en *El Debate*, 28 de septiembre de 1933.

⁸² Declaraciones a *El Pueblo Vasco*, recogidas en *El Debate*, 19 de agosto de 1933.

continuidad alguna, por la campaña electoral, en la que la coalición de candidaturas integradas por cedistas, tradicionalistas, monárquicos y agrarios presentaba como primer punto de sus «aspiraciones comunes» la «revisión de la legislación laica y socializante, desenvuelta tanto en el texto constitucional como en las demás leyes»⁸³.

IV. LOS INTENTOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL DURANTE EL SEGUNDO BIENIO REPUBLICANO

Los partidarios de la reforma constitucional no pudieron por menos de celebrar con cierto entusiasmo los resultados electorales de noviembre de 1933. Además de suponer un completo giro en la composición de la Cámara, dominada por las minorías cedista y radical y en la que la oposición de socialistas y republicanos no superaba el centenar de escaños, la confluencia de los propósitos reformadores del presidente de la República y de los revisionistas de la CEDA, en cuanto minoría parlamentaria más numerosa, favorecía la probabilidad de que el texto constitucional se modificara finalmente a lo largo de los cuatro años de funcionamiento de las nuevas Cortes. Gil-Robles aprovechó su primer discurso en ellas para fijar la estrategia cedista con respecto a la coalición gubernamental, aminorar el tono antirrepublicano y antidemocrático de su campaña electoral, exponer el conjunto de medidas legislativas que habrían de adoptarse de inmediato y recordar que su «finalidad primera» seguía siendo la reforma de la Constitución: de su parte dogmática, «porque (...) hay muchas declaraciones que no podemos admitir, puesto que repugnan a nuestra conciencia y van contra nuestras creencias, contra nuestro sentido de la política»; pero también reforma de su parte orgánica, ya que «con esta Constitución no se puede gobernar. Las Cortes Constituyentes, llevadas de su afán ultraparlamentario y ultrademocrático, han hecho un instrumento de Gobierno que está plagado de dificultades»⁸⁴. Una interrupción de Primo de Rivera impidió que Gil-Robles explicara con mayor amplitud los términos de la reforma.

Por las mismas fechas, Alcalá-Zamora diseñaba, en connivencia con algunos sectores del Partido Radical, una estrategia reformadora que lograrse cumplir su objetivo antes de finalizar 1934. Se trataba de aunar los votos de cedistas, radicales y varias docenas de centristas de diversos matices hasta conseguir la mayoría de las dos terceras partes de los diputados que establecía el artículo 125 para los primeros cuatro años de la vida constitucional⁸⁵. Contando de antemano con el lógico acuerdo de los cedistas, el ala izquierda de los radicales lo otorgaba a condición de que en las nuevas Cortes, que habrían de elegirse tras la forzosa disolución de las recién constituidas, pudiese mantener unos criterios ideológicos diferenciados de los de las derechas. Se conseguiría así no comprometer la potestad presidencial de la disolución y sobre todo acortar bruscamente la vida de una Cámara cuya composición política, a causa

⁸³ El programa está recogido en *El Debate*, 14 de octubre de 1933.

⁸⁴ *Diario de Sesiones de las Cortes*, 19 de diciembre de 1933; recogido en José María Gil-Robles, *Discursos parlamentarios*, Taurus, Madrid, 1971, pág. 285.

⁸⁵ Cfr. Alcalá-Zamora, *Los defectos de la Constitución de 1931*, cit., págs. 67-68.

del importante éxito electoral de la CEDA, disgustaba a los radicales e inquietaba al presidente de la República. Expresado con sus propias palabras, «fue posible, por tanto, una mayoría abrumadora y heterogénea, que habría coincidido por móviles distintos y aun contrapuestos: el núcleo principal derechista, por impulso de ideario, por compromiso de bandera electoral, y el complemento de centro izquierda, para librarse de aquella Cámara que se le antojaba un peligro y la sentía como una pesadilla»⁸⁶. Sin embargo, la reforma constitucional no llegó siquiera a plantearse formalmente por esta vía. De un lado, la separación de Diego Martínez Barrio del Partido Radical en mayo de 1934 y en protesta por la acentuada inclinación derechista de las sucesivas coaliciones gubernamentales impidió alcanzar el alto quórum de los dos tercios. De otro, la disolución automática de las Cortes que acuerden la reforma, según la exigencia del artículo 125, suponía una dificultad adicional que, cualquiera que fuese la inercia generada por la necesidad de unas nuevas elecciones, chocaba frontalmente con los planes de Gil-Robles: esperar la formación de un Gobierno mayoritariamente cedista tras el desgaste de las sucesivas coaliciones gubernamentales de centro, a las que se les apoyaría siempre que se rectificara sustancialmente la legislación republicano-socialista, y aprobar la reforma constitucional en coincidencia temporal con la autodisolución de la Cámara en 1937⁸⁷. Alcalá-Zamora no tuvo, pues, otra opción que esperar hasta finales del año siguiente, cuando a partir del 10 de diciembre de 1935 sólo hiciera falta la mayoría absoluta de los diputados para aprobar la necesidad de la reforma constitucional.

Tanto *El Debate* como el presidente de la República, actuando cada uno en sus respectivas esferas de acción política, decidieron impulsar la nueva fase que se abría con el año 1935. El periódico católico saludó el primer día de ese enero con un no disimulado júbilo: era el «año de la revisión», el que posibilitaría que la auténtica Constitución interna de España pueda al fin reflejarse en un texto definitivo. Tras proclamar por enésima vez que «la revisión constitucional es un imperativo de la opinión pública española», *El Debate* asumía su habitual papel de mentor ideológico de la derecha católica al proponer que «nos toca (...) a nosotros, y más aún que a nosotros a los partidos políticos, abordar esta realidad ineludible. Y lo primero que quisiéramos ver formarse es un espíritu de revisión. Más bien una conciencia. Es decir, no un anhelo difuso, sino una aspiración orientada; no un propósito sin mesura, sino un criterio político y patriótico, lo que vale tanto como decir lleno de sentido de la realidad»⁸⁸. De acuerdo con este criterio, la minoría parlamentaria cedista hacía pública una nota dos meses más tarde en la que afirmaba que «debe comenzarse sin demora el proyecto de revisión constitucional»⁸⁹. Y durante los siguientes, a medida que se aproximaba el cuarto aniversario de la Constitución,

⁸⁶ Alcalá-Zamora, *Los defectos de la Constitución de 1931*, cit., pág. 68.

⁸⁷ Cfr. Gil-Robles, *No fue posible la paz*, cit., págs. 107 y sigs. y 321 y sigs., y Alcalá-Zamora, *Los defectos de la Constitución de 1931*, cit., pág. 69.

⁸⁸ «El año de la revisión», en *El Debate*, 1 de enero de 1935; también, con el peculiar estilo fascitizante de la JAP, la sección juvenil de la CEDA, «¡Juventudes! ¡Revisión! ¡Juventudes! ¡Revisión!», *J. A. P.*, núm. 5, 22 de diciembre de 1934, pág. 2.

⁸⁹ En *El Debate*, 28 de febrero de 1935.

El Debate continuó dedicando una atención preferente al tema. En julio de 1935, al presentarse en las Cortes el proyecto de reforma, *El Debate* le galardonaba con la «primacía entre todos los asuntos políticos»⁹⁰, de modo similar a como Gil-Robles aseguraba poco tiempo después que «España no tiene problema más grave ni más urgente»⁹¹. Y en septiembre, el periódico resumía su sentir sobre la importancia de la reforma al vincularla con el futuro político que la derecha católica preconizaba: «La vida nacional está pendiente de la revisión. (...) La necesita a la par para su funcionamiento más justo y más racional de su sistema político y para el cauce legislativo futuro de un nuevo Estado. (...) Es la hora inolvidable de reforzar los cimientos del Estado para reedificar luego sobre terreno firme. (...) España quiere que se comience a pensar en la obra básica de su futuro, sin lo que su presente puede ser sólo una interinidad efímera, caduca y peligrosa»⁹². Contempladas desde la rigurosa línea contrarrevolucionaria asumida por *El Debate* y la CEDA tras la Revolución de octubre, las anteriores palabras no podían por menos que presagiar un proyecto constitucional notablemente alejado de las pautas democráticas y parlamentarias consagradas en el texto de 1931.

En cualquier caso, las complejas condiciones políticas de 1935, presididas por los acontecimientos de octubre de 1934 y enmarcadas por el reaccionarismo e ineficacia de las Cortes del segundo bienio, impidieron que la reforma constitucional superara, como veremos, la fase de la Comisión parlamentaria. Y ello a pesar de las continuas impulsiones del presidente de la República, para quien el tema de la reforma llegó a convertirse, según el testimonio de Chapaprieta, en una auténtica obsesión: «Y si a medida que el tiempo pasaba iba reduciendo sus deseos respecto a la extensión de la reforma, los expresaba en cambio con mayor ahínco en cuanto a la necesidad de que aquélla se aprobara»⁹³. Así, al día siguiente de aquel madrugador editorial de *El Debate*, Alcalá-Zamora decidió dedicar los Consejos de Ministros celebrados los días 2, 3 y 4 de enero de 1935 al problema monográfico de la reforma constitucional, exponiendo durante cerca de nueve horas las observaciones, juicios y recomendaciones luego reunidos bajo el título de *Tres años de experiencia constitucional*⁹⁴. Tomás Villarroya ha acertado a calificar esos Consejos como «un breve ciclo de conferencias largas sobre la reforma constitucional en las que el jefe del Estado fue el conferenciante y los ministros del Gobierno simples oyentes»⁹⁵. El plan

⁹⁰ «Lo del día: ya está en las Cortes», en *El Debate*, 6 de julio de 1935.

⁹¹ Declaraciones a la *Hoja Oficial del Lunes*, de Madrid, recogidas en *El Debate*, 22 de noviembre de 1935.

⁹² «Por la revisión constitucional», en *El Debate*, 10 de septiembre de 1935. Debe señalarse que esa necesidad fue también exigida por las autoridades vaticanas como condición imprescindible para firmar un Concordato que sustituyera al de Bravo Murillo; cfr. José M. Cuenca Toribio, «Relaciones Iglesia-Estado en la España del siglo xx (1931-1980)», en *Hispania. Revista Española de Historia*, 40, 1980, pág. 156.

⁹³ Joaquín Chapaprieta, *La paz fue posible. Memorias de un político*, Ariel, Barcelona, 1971, pág. 309.

⁹⁴ Y que han aparecido publicadas conjuntamente con su otra obra básica sobre el tema, *Los defectos de la Constitución de 1931*; véase *supra*, nota 19.

⁹⁵ Joaquín Tomás Villarroya, «El presidente Alcalá-Zamora y el Proyecto de reforma constitucional de 1935», en *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furio Ceriol*, 2, 1976, página 21.

presidencial preveía que el proyecto, encargado a Joaquín Dualde, ministro de Instrucción Pública, se redactara en febrero, se presentara a las Cortes en marzo, se dictaminara por la Comisión correspondiente en abril y se debatiera en las sesiones inmediatamente anteriores y posteriores a las vacaciones veraniegas. Alcalá-Zamora estimaba también oportuno invitar a los partidos de centro e izquierda a que votaran el proyecto en noviembre para dotar a la reforma de una carácter transaccional; si se negaban, como era lógicamente previsible, la reforma podría aprobarse unos días más tarde, a partir del 10 de diciembre, con la mayoría absoluta, fácilmente obtenida dentro del bloque gubernamental y con el concurso de algunos partidos republicanos⁹⁶. Pero tan circunstanciado plan tampoco llegó en esta nueva ocasión a cumplirse. El propio Alcalá-Zamora recuerda que, pese a la laboriosidad de Dualde, que realizó su trabajo en el tiempo acordado, «comenzó (...) muy pronto la táctica dilatoria. Retardábase por diferentes motivos, que eran variados pretextos, la deliberación de los grupos; cada uno de éstos decía que por él no había dificultad, pero faltaban detalles, trámites de régimen anterior; surgía la dificultad de alguna ausencia destacada; hubo hasta la desventura de que a veces se traspapelaban los ejemplares. De este modo, sin que nadie se opusiera a la reforma y haciendo todos protestas de desearla, estimándola indispensable, se perdieron el mes de enero, el de febrero y el de marzo y surgió la crisis, motivada por los indultos de los diputados socialistas condenados a la última pena»⁹⁷.

Las quejas del jefe del Gobierno sobre esta táctica dilatoria deben matizarse por la incidencia combinada de dos factores de distinta naturaleza. De índole política el primero, las versiones complementarias que nos han ofrecido Chapaprieta y Gil-Robles aclaran algunos puntos del relato presidencial: Para Chapaprieta, por ejemplo, la insistencia de Alcalá-Zamora se explicaba por su deseo de que, al tiempo de lograr el objetivo de la reforma, la autodisolución de las Cortes le evitara utilizar por segunda y definitiva vez el decreto de disolución, por más que negase que la de las Cortes Constituyentes pudiera contarse como tal a efectos del artículo 81⁹⁸; y ello le permitiría de pasada acortar el mandato parlamentario sin verse así obligado a encargar la formación de un Gobierno a Gil-Robles en un futuro tan previsible como próximo. Era evidente que ambos deseos contaban de antemano con la enemiga cedista, que ambicionaba acceder a un Gobierno en el que tuviera la máxima representación posible y que, en cualquier caso y mientras tanto, pretendía alargar la vida parlamentaria hasta que la autodisolución de las Cortes por la reforma coincidiera prácticamente con la finalización de su mandato constitucional. De ahí que Gil-Robles, más preocupado entonces por la «política impunista» que, en su opinión, se mantenía desde la Revolución de octubre, juzgaba que el interés reformador de Alcalá-Zamora suponía sólo una maniobra para desviar la atención pública de la cuestión de las responsabilidades revolucionarias. Pese a ello, escribe, «la opinión pública, que jamás creyó en la sinceridad del presidente, continuaba preocupada por el problema revolucionario»; y en nota a pie de página apos-

⁹⁶ Cfr. Alcalá-Zamora, *Los defectos de la Constitución de 1931*, cit., pág. 70.

⁹⁷ Alcalá-Zamora, *Los defectos de la Constitución de 1931*, cit., págs. 70-71.

⁹⁸ Cfr. Chapaprieta, *La paz fue posible*, cit., págs. 309-310.

tilla que «tampoco yo creí nunca que el señor Alcalá-Zamora deseara de veras llegar a la reforma constitucional, y su conducta posterior me demostró lo fundado de mi presunción. El señor Alcalá-Zamora, que siempre aspiró a ser jefe de un partido republicano de derechas, quería tener la bandera de la reforma constitucional, tan simpática a la opinión católica. Lo que no quería es que otro que él pudiera llevarla a cabo»⁹⁹.

El tenor de las últimas palabras del jefe de la CEDA y aquella obsesión de Alcalá-Zamora, plasmada en los Consejos de Ministros de enero y en su impulso a la secuencia temporal del proyecto, abocaron en un segundo factor que, al margen de sus implicaciones políticas, tuvo una notable dimensión jurídico-constitucional. Se trata de la indebida asunción presidencial de la iniciativa reformadora, que el artículo 125 concedía exclusivamente al Gobierno o a una cuarta parte de los diputados. Aunque la iniciativa presidencial careció de formalización jurídica, lo cierto es que originó una oleada de críticas en las que, según puede comprobarse por el detallado análisis de Tomás Villarroya, coincidieron figuras tan dispares como Calvo Sotelo y Azaña¹⁰⁰. Y unas críticas que arrieron cuando, en mayo de 1935, tras el Gobierno «doméstico» de abril, la formación del siguiente, que habría de contar con apoyo parlamentario suficiente, Alcalá-Zamora publicó una nota en la que condicionaba su composición al objetivo de la reforma constitucional¹⁰¹. También ahora las reacciones se localizaron en las dos bandas del espectro político. Mientras que el bloque gubernamental aceptaba la necesidad de la reforma, pero la posponía a la resolución de los «problemas gravísimos que tiene el país planteados», la oposición republicana, encarnada naturalmente en Azaña, efectuaba una lectura justamente contraria de la naturaleza de los problemas existentes para calificar a la reforma como una «temeraria aventura»; y, desde una perspectiva constitucional, las continuas requisitorias del jefe del Estado merecieron de Azaña este juicio: «El derecho de pensar [que la Constitución es defectuosa] lo tienen [todos los españoles], y una vez que lo piensen, la Constitución misma les autoriza para decirlo, para probarlo y para organizar en torno suyo las fuerzas conducentes a poner en pie estos puntos de la reforma de la Constitución. Este es un derecho que tenemos todos los españoles sin excepción; todos los españoles menos uno»¹⁰².

⁹⁹ Gil-Robles, *No fue posible la paz*, cit., pág. 210, y pág. 210, nota 2.

¹⁰⁰ Véase Tomás Villarroya, «El presidente Alcalá-Zamora», cit., págs. 21-22.

¹⁰¹ La nota, recogida en *Ahora*, 6 de mayo de 1935, y citada por Tomás Villarroya, «El presidente Alcalá-Zamora», cit., pág. 22, decía lo siguiente: «[En la resolución de la crisis] aparece una cuestión objetiva y previa, consistente en puntualizar, conforme a la libre voluntad de los partidos que han de constituir la mayoría, si desean la reforma constitucional, con la transigencia y concordia que la hagan viable y útil, o si, faltando esta posibilidad, queda aquel fin pospuesto prácticamente a otros propósitos y preocupaciones (...). Se ha confiado a don Alejandro Lerroux el encargo de proceder a tal esclarecimiento y de formar en su caso un Gobierno, con la base de la antigua mayoría, pero extendida con la amplitud que, conveniente siempre para resolver en paz otros problemas de interés nacional máximo, se convierte en el requisito de eficacia para aquel designio que exige el artículo 125 de la Constitución.»

¹⁰² Discurso de Azaña en el campo de Mestalla, recogido en sus *Obras completas*, cit., volumen III, pág. 242. La contestación del bloque gubernamental, en *Ahora*, 6 de mayo de 1935, recogida en Tomás Villarroya, «El presidente Alcalá-Zamora», cit., pág. 23.

Los meses siguientes contemplaron al fin el acuerdo gubernamental sobre el proyecto de reforma constitucional y su envío a las Cortes¹⁰³. El día 5 de julio, el presidente del Gobierno, Alejandro Lerroux, leía a la Cámara una larga exposición de motivos y una no menos extensa relación de los preceptos constitucionales que deberían reformarse, suprimirse o adicionarse¹⁰⁴. Por lo que hace a la primera, el proyecto se articulaba en torno a unas afirmaciones que cabría resumir en los siguientes puntos: 1) se subrayaba que era la primera vez que en la historia política española se intentaba la reforma constitucional desde las posibilidades jurídicas otorgadas por la Constitución en vigor; 2) se justificaba en general el momento de la reforma tanto por el hecho de que las «Constituciones suelen engendrarse en trances de exaltación que son pasajeros en los pueblos e infieles reveladores de matices» como por el de que «no parece prudente aguardar para la reforma a otra actividad sobreexcitada, de tal modo que la más básica ley del Estado sólo registre notas cargadas de pasión extremista»; 3) más particularmente, la propuesta de reforma aparecía construida «sobre la experiencia, corta en el tiempo pero grande en intensidad, a través de las más variadas situaciones, en las que los hechos han hablado con irrefutable objetividad»; 4) con ello, la Constitución española no se apartaba de la «mayoría de las Constituciones de la posguerra», cargadas en uno y otro caso de un «fervor especulativo» que se había llevado hasta el límite «sin advertir que no hay discordancia más torturadora y peligrosa que la que se produce entre el espíritu de la nación y la forma jurídica destinada a protegerle y revelarle. (...) Superponer las concepciones filosóficas moviéndonos siempre en una región ideal sería desterrarnos tenazmente de la realidad; actuar en los momentos de paroxismo sentimental sin atender a la voz de las horas serenas sería desterrarnos de nosotros mismos»; 5) por tanto, la situación española coincidía con la europea, dado que «el cambio de la reforma lo señala también la experiencia generalizada de otros países en los que las Constituciones de la posguerra han sido seguidas de ineludibles reformas; la misma ley de ritmo nos domina en el tono templado que corresponde a un régimen plenamente asimilado por la nación, y así lo proclaman las previsiones y programas de nuestros políticos», y 6) finalmente, las motivaciones de la reforma se alargaban en consideraciones interpretativas del artículo 125, en la línea de considerar que aquellas Cortes sólo tenían competencia para señalar concretamente los precep-

¹⁰³ También aquí existen versiones radicalmente opuestas. La de Alcalá-Zamora (*Los defectos de la Constitución de 1931*, cit., pág. 72) asegura que «se perdió el mes de mayo; hubo nuevas reuniones, algunos retoques y, por fin, tras requerimientos incesantes, el proyecto se presentó en junio». Gil-Robles (*No fue posible la paz*, cit., pág. 321) describe una situación opuesta: «Desde que fui ministro (en el Gobierno formado el 6 de mayo de 1935), el señor Alcalá-Zamora no prestó la menor atención a la reforma constitucional. Apenas hizo, de vez en cuando, una ligera referencia al problema, para considerarlo abandonado por el Gobierno. Nada justificaba, sin embargo, tal actitud, ya que éste lo había abordado de plano en sus reuniones del 13 y 14 de junio. Elevada cinco días más tarde a proyecto de ley nuestra ponencia, obtuvo la firma del presidente en el Consejo del 22 y fue leído en las Cortes por el jefe del Gobierno en la tarde del 5 de julio.»

¹⁰⁴ En *Diario de las Sesiones de Cortes*, 5 de julio de 1935, apéndice 5; reproducido en Diego Sevilla Andrés, *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, volumen II, Editora Nacional, Madrid, 1969, págs. 319-326.

tos susceptibles de la reforma, dejando para las próximas, «fieles depositarias de la íntegra potestad soberana, la misión de determinar el sentido y alcance de las modificaciones propuestas».

Con la lectura en Cortes del proyecto, el Gobierno se ajustaba formalmente al requisito de la iniciativa establecida en el artículo 125. Pero tiene razón Tomás Villarroya al sugerir que, si bien las formalidades legales quedaban así cubiertas, las apariencias no engañaban a nadie. El proyecto del Gobierno no era sino una ordenación y sistematización del elaborado meses antes por Alcalá-Zamora, al que se le habían añadido algunos puntos, probablemente secundarios, debidos a Dualde u otro ministro. Y no se trataba sólo de que el Gobierno hiciera suyo el proyecto del jefe del Estado, sino que además lo hacía sin molestarse en modificar sus propios términos literales: «el mismo estilo de la exposición previa y del proyecto de reforma propiamente dicho delataba la inspiración y aun la pluma de Alcalá-Zamora»¹⁰⁵. Por eso tampoco le faltaban razones a Azaña cuando unos días después, en su discurso en el campo de Lesasarre, criticaba aguda y duramente el auténtico origen y la justificación central del proyecto¹⁰⁶. para Azaña, convertido en el más firme defensor de la Constitución, «resulta de la lectura de este documento una primera impresión, y es que se parece como una gota de agua a otra gota de agua al mensaje de la Corona que los Gobiernos monárquicos ponían en labios del rey cuando se inauguraban las sesiones de Cortes. (...). En realidad, mensaje es, y el Gobierno mensajero; y al Gobierno se le podría ahora aplicar lo del viejo romance: 'Mensajero sois, amigo. No tenéis vos culpa, non'». Tras interpretar en clave de humor algunas expresiones literarias del proyecto, en una clara alusión a la habitualmente recargada prosa del presidente de la República¹⁰⁷, Azaña desmontaba dos de las razones introducidas en aquél para justificar la necesidad de la reforma. La relativa al hecho de que la mayoría de las Constituciones europeas de la posguerra habían sufrido el mismo proceso le parecía irrelevante: «También podríamos decir que se han derogado o reformado todas las Constituciones que se han hecho después del descubrimiento de América. No valdría más un punto de vista que otro, ni como dialéctica de la historia ni como posición política.» Mayor gravedad revestía la afirmación de que en 1935, con las pasiones calmadas, era el mejor momento para corregir

¹⁰⁵ Tomás Villarroya, «El presidente Alcalá-Zamora», cit., pág. 24. Para comprobarlo, basta comparar el proyecto con el anexo contenido en *Tres años de experiencia constitucional* (junto con *Los defectos de la Constitución de 1931*, cit., págs. 323-325), que observa con aquél solo mínimas diferencias.

¹⁰⁶ Recogido en el tomo III de sus *Obras completas*, cit., págs. 257 y sigs.

¹⁰⁷ Con respecto a la expresión «desterrarnos de nosotros mismos» como implicación en caso de no efectuar la reforma de la Constitución, decía Azaña: «(...) Yo no sé lo que esto es. Siendo el presidente del Consejo de Ministros autor oficial de este documento, puesto que lo firma, yo tengo derecho a sorprenderme de que (...) se nos revele ahora tan envejecido psicólogo (...). Este problema de psicología, difícil de resolver, porque es difícil de entender, nos lo plantea la *Gaceta* y el *Diario de Sesiones de las Cortes*, cosa inusitada, ya que no estábamos habituados a que estos documentos oficiales nos transportasen a tan empuñadas y fragosas regiones, ni nunca la prosa oficial había sido tan superferrolítica, ni tan refinada como para desterrarnos de nosotros mismos, ni la pluma del Estado había trazado unos arabescos ni unos alicatados tan primorosos como esta frase del documento que suscribe el presidente del Consejo» (en sus *Obras completas*, cit., tomo III, pág. 258).

las exaltaciones de 1931: «Ya no hay pasión política, ya España es una Arcadia, ya podemos dedicarnos a corregir los excesos en que por momentáneo arrebató aquellos terribles republicanos de las Constituyentes pudieron incurrir. Esto es optimismo y conocimiento del estado del país.»

Naturalmente, Azaña ahorró sus mayores críticas para las cuestiones verdaderamente importantes, que, contenidas en el resto del proyecto, suponían el objeto material de la reforma propuesta. Y no eran para menos. El proyecto afectaba la modificación o supresión, parcial o completamente, de más de cuarenta artículos de la Constitución aprobada hacía menos de cuatro años, es decir, casi la tercera parte. Tal amplitud originó que en el proyecto encontraran cabida desde mínimos cambios de detalle o estilo hasta modificaciones radicales de instituciones constitucionales consideradas como básicas por los constituyentes. Aunque, según veremos en seguida, el proyecto no superó el trámite de la Comisión, creemos interesante recoger los artículos afectados, agrupándolos en títulos y acompañándolos en ocasiones de los comentarios justificativos expuestos en el mismo proyecto¹⁰⁸. Así pues, la reforma alcanzaba a los siguientes preceptos:

A) *Título I: Organización nacional*

1. Reforma del artículo 12 en cuanto a las condiciones para la aprobación, suspensión, reforma o derogación de los Estatutos regionales, «a fin de que no queden sin normas precisas que las regulen eventualidades gravísimas de la vida nacional».
2. Adición al número 4 del artículo 14, relativo a las materias cuya legislación y ejecución competen exclusivamente al Estado español, de «los conceptos o asuntos de orden público»: tales son funciones que, «como la experiencia ha demostrado», no pueden entregarse a la autonomía regional sin grave riesgo».
3. Adición al número 1 del artículo 15, relativo a la distribución de competencias en las que corresponde al Estado su legislación y a las regiones su ejecución, de la legislación sobre instituciones familiares, obligaciones y contratos; y supresión, en su caso, en el mismo artículo, de las materias adicionadas al artículo 14.
4. Supresión o reforma en el artículo 19 de la intervención del Tribunal de Garantías Constitucionales en la apreciación de la necesidad de las Leyes de Bases de la República, a las que habrían de ajustarse las disposiciones legislativas de las regiones autónomas, así como del quórum de los dos tercios de los diputados para la aprobación de dichas Leyes de Bases, que se estimaba demasiado elevado.
5. Reforma del artículo 20 en lo relativo a la representación del Estado en las regiones autónomas, dado que la «holgura» de este precepto

¹⁰⁸ Dada la paternidad presidencial del proyecto, una glosa mucho más amplia y detallada puede encontrarse en el libro de Alcalá-Zamora tantas veces citado a lo largo de este trabajo.

ha permitido que la representación estatal «pueda ejercerse en forma cuyos peligros bien recientemente se han evidenciado».

B) *Título II: Nacionalidad*

6. Supresión del número 4 del artículo 23, que permitía la adquisición de la nacionalidad española por medio de la adquisición de la vecindad, por estimarlo contradictorio con el principio de que para ser vecino se necesita previamente ser español.

C) *Título III: Derechos y deberes de los españoles*

7. Reforma del artículo 26, dedicado a las congregaciones y confesiones religiosas, y del tercer párrafo del artículo 27, sobre el ejercicio de cultos, «dentro siempre de la tendencia general del artículo 3, no reformado», aconsejada aquélla por la «ausencia de preceptos relativos a la negociación y aprobación de concordatos, la ambigüedad peligrosa de ciertas medidas de expresión, la falta de flexibilidad en determinadas normas y la conveniencia de distinguir lo que es esencialmente constitucional de lo que debe ser atribuido a la legislación ordinaria».
8. Supresión del artículo 30, en el que se prohíbe al Estado la posibilidad de suscribir convenios o tratados internacionales que tengan por objeto la extradición de delincuentes politicosociales, por primar «un cierto género de delincuencia».
9. Reforma del párrafo cuarto del artículo 41, relativo a las asociaciones profesionales de los funcionarios públicos, cuya redacción originaria era calificada como «peligrosa en extremo».
10. Reforma del artículo 43, relativo al matrimonio, al divorcio y la investigación de la paternidad, puesto que, según se afirmaba, «ha provocado en el país reacciones que no acreditan el acierto de los preceptos en materias de importancia básica para la vida familiar».
11. Supresión o reforma de los párrafos segundo y tercero del artículo 44, que admitían la expropiación forzosa con o sin indemnización y posibilitaban la socialización de la propiedad privada, ya que ambos «han constituido una amenaza, causa de incertidumbre e inquietudes desvalorizadoras de la propiedad, sin que la experiencia acredite beneficio alguno».
12. Reforma del artículo 48, relativo a la educación, en el sentido de reconocer ese derecho a «personalidades familiares y sociales».

D) *Título IV: Las Cortes*

13. Reforma del artículo 51, que atribuía el ejercicio de la potestad legislativas a las Cortes mediante la instauración de un Senado que

evite oscilaciones pendulares en la legislación, pugnas con el presidente de la República, tendencias a la plenitud del poder, falta de protección jurídica a la oposición y abusos en la iniciativa parlamentaria de las leyes. La instauración del Senado provocaría también cambios en el artículo 68, sobre la elección del presidente de la República, que pasaría a ser competencia del Senado; artículo 82, en concordancia con el anterior; artículos 62 y 80, dedicados a la Diputación Permanente de las Cortes; artículos 83 y 84, puesto que el establecimiento del Senado debilitaría los efectos del veto del presidente de la República a las leyes aprobadas por el Congreso; artículo 85, dado que sería entonces el Senado, y no el Tribunal de Garantías Constitucionales, quien conociera de la responsabilidad criminal del jefe del Estado; artículo 91, abriéndose la posibilidad de que los miembros del Consejo de Ministros respondan también ante el Senado; artículos 92, 99 y 100, ya que el Senado podría asumir la jurisdicción que así se eliminaba o disminuía del Tribunal de Garantías Constitucionales con respecto a la responsabilidad civil y criminal del Gobierno y de los jueces, magistrados y fiscales, y a las consultas de los Tribunales de Justicia al de Garantías Constitucionales por la supuesta inconstitucionalidad de una ley que debieran de aplicar, y artículo 120, regulador del Tribunal de Garantías Constitucionales de la República.

14. Reforma del artículo 53, que determinaba la representación nacional de los diputados, para evitar que «los diputados de la región autónoma, que legislan sobre ciertas materias con exclusión del resto de la nación, puedan, a su vez, pesar en esas mismas materias sobre legislación general».
15. Reforma del artículo 58 para establecer nuevos criterios en la duración de las legislaturas.
16. Reforma del artículo 60 para restringir la iniciativa legislativa de los diputados.

E) *Título V: Presidencia de la República*

17. Reforma meramente «verbal» del artículo 75, «necesitado de una más clara expresión» en relación con el artículo 64, regulador del voto de censura.
18. Reforma del artículo 76, relativo a las funciones del presidente de la República, en algunos aspectos menores, que pasarían al ámbito de competencias del Gobierno, y del artículo 90, en concordancia con el anterior.
19. Reforma del artículo 81 en lo que hace a la potestad del jefe del Estado de disolver las Cortes hasta un máximo de dos veces, ya que «aparece excesivamente restringida esta facultad, con daño posible de la voluntad popular».

F) *Título VII: Justicia*

20. Supresión del artículo 95, relativo a la Administración de Justicia, por la que se remitía esta materia a la legislación ordinaria, incluyendo a los Tribunales de Honor; y aunque en la Constitución éstos últimos se declaraban abolidos, el proyecto justificaba la supresión del artículo por entender que los Tribunales de Honor están determinados «por la naturaleza de los organismos donde pueden ser útiles y condicionados por circunstancias mudables».
21. Reforma del artículo 102, relativo a las amnistías, ya que, sin llegar a la prohibición absoluta establecida con respecto a los indultos generales, «por lo fácilmente que la amnistía puede conducir a la indefensión social, demanda restricciones, que pueden ser la intervención de otros poderes, como el judicial, la limitación de iniciativas, la existencia de una estadística tranquilizadora, el transcurso de un determinado plazo, el cumplimiento de una cuota de la pena, etc.».

G) *Título VIII: Hacienda Pública*

22. Reforma del artículo 107, en cuanto a la duración y vigencia del Presupuesto, recomendando la adopción del bienal.
23. Reforma del artículo 109 para adaptar la Hacienda nacional a la estructura del Estado integral, en el sentido de efectuar dos divisiones en el Presupuesto: los «gastos comunes políticos de soberanía, de servicios intransmisibles», cubiertos con recursos que pesaran sobre todas las regiones, y los gastos separables, «los de gestión, los administrativos, los delegables en los Estatutos», cubiertos con los tributos cedidos a las regiones autónomas.
24. Reforma del artículo 110, por entender «inadmisible la eliminación (...) de la garantía que implica promulgación [del Presupuesto] del jefe del Estado.

H) *Título IX: Garantías y reforma de la Constitución*

25. Reforma del artículo 121, delimitador de las competencias del Tribunal de Garantías Constitucionales, sobre el que se sugería que la experiencia en el campo de los recursos de amparo «ha demostrado que no responde a las necesidades que aseguraron su eficacia», dado que esa competencia ha servido para «intentos interesados de complicaciones litigiosas y conflictos de jurisdicción». Incluso sobre su principal competencia, la de conocer los casos de inconstitucionalidad de las leyes, se planteaba la duda de si la institucionalización del Senado «haría innecesaria (...) o, en todo caso, excesivamente complicada la continuación del Tribunal de Garantías, que tal vez con-

- viniera conservar articulado con el Senado, funcionando eventualmente».
26. Reforma del artículo 122, sobre la designación de vocales y presidente del Tribunal de Garantías, que debería efectuarse por un método de «tipo técnico»; en cualquier caso, se afirmaba que la regulación constitucional era «inaceptable, porque en ella se filtra y muchas veces decide la pasión política».
 27. Supresión del artículo 127, relativa al estatuto de los miembros del Tribunal de Garantías y a la extensión y efectos de los recursos sobre los que conoce, por estar ya cumplido.
 28. Reforma del artículo 125, dedicado a la reforma constitucional, sobre el que literalmente se decía que «el natural deseo de las mayorías de conservar su influjo y de los diputados de conservar su mandato supone un gran obstáculo. Esa realidad hace pensar si deberá o no mantenerse rémora tan fuerte en la práctica. Como, por otro lado, la votación por sorpresa de una modificación constitucional envuelve peligros manifiestos, cabría buscar solución al problema por distintos caminos; mención especial de los artículos a reformar en el decreto de las Cortes, quórum extraordinario muy superior a la mayoría absoluta para que la reforma votada por unas Cortes rigiese desde luego, sin perjuicio de la ratificación de las siguientes, exclusión de ciertos preceptos fundamentales de este procedimiento de reforma ejecutiva, etc. Sobre todo ello convendría que fijaran su criterio las Cortes que han de resolver sobre esta propuesta».

Estas últimas palabras aparecen repetidas con cierta frecuencia a lo largo del proyecto de reforma que hemos esquematizado. Con ello se pretendía dejar abierto el sentido de la reforma, de acuerdo con el criterio de la Constitución, que depositaba en las futuras Cortes elegidas al efecto el análisis concreto y la decisión definitiva, así como no prejuzgar los criterios sobre temas realmente polémicos, como el procedimiento de reforma constitucional, o sobre la creación de instituciones de nueva planta, como el Senado. De ahí que Gil-Robles caracterizara al proyecto como la coincidencia inicial de la CEDA con los partidos que, después de votar la Constitución de 1931, estaban de acuerdo en llevar a cabo la modificación de algunos artículos. Lo cual no implicaba, según el jefe de la CEDA, ni que los cedistas coincidieran plenamente con los restantes, ni que, por tanto, el futuro texto estuviera ya decidido: «El proyecto que dio estado parlamentario al problema, pero que distaba mucho de significar el acuerdo definitivo de una Cámara, en modo alguno comprometía el criterio de cada uno de los partidos que lo suscribieron. En el salón de sesiones, en éstas y, sobre todo, en las futuras Cortes, cada grupo marcaría sus distintas posiciones»¹⁰⁹.

Aun así, basta una somera ojeada a los preceptos antes reseñados para comprobar la amplitud general del proyecto, la hondura de algunas de las modificaciones propuestas y la vital importancia política atribuida en 1935 a mu-

¹⁰⁹ Gil-Robles, *No fue posible la paz*, cit., pág. 322.

chas otras. En su discurso en el campo de Lasasarre, Azaña comunicaba a sus oyentes las más graves: la anulación del divorcio; el hachazo asestado al régimen de las autonomías por causa de la infracción legal de los hombres que representaban a una institución, que ha llevado a que pague la culpa, no ya los hombres, sino la institución misma; las relaciones con la Iglesia, acaso porque se pretendían anular las libertades de conciencia y cultos; y, sobre todo, la dificultad legal impuesta a la frecuencia en la concesión de la amnistía, planteada precisamente por las mismas Cortes que amnistiaron a quienes se sublevaron el 10 de agosto de 1932 y en el peor momento de la oleada represiva que siguió a la Revolución de octubre. Por todo ello, Azaña revalidaba de nuevo sus anteriores llamamientos «sobre la inoportunidad, sobre la ilicitud de la ocasión, sobre los peligros y sobre los trastornos seguros que traería el propósito reformador y la tenacidad ciega de llevarlo a cabo»¹¹⁰. Y finalizaba esta parte de su discurso con las siguientes palabras: «Si (los que suscriben la reforma) quieren jugar a ese juego, juguemos a ganar o a perder, y si ellos ganan las elecciones y tienen en las Cortes una mayoría como la actual, hagamos nosotros lo que hagamos nos pondrán la argolla de una Constitución monárquica, o poco menos. ¡Ah! Pero si nosotros ganamos, entonces reformaremos nosotros la Constitución (...), no para entretenernos en definiciones más o menos dogmáticas, sino para poner mano en los resortes que hayan fallado y para hacer efectiva, permanente, tenaz e indestructible la presencia de una voluntad de democracia en el régimen y en la dirección de los destinos del país»¹¹¹.

La Comisión de Reforma Constitucional, que había de dictaminar el proyecto, se eligió unos días después de la presentación en las Cortes de aquél. Bajo la presidencia de Ricardo Samper, quedó integrada por cinco cedistas, cuatro radicales, dos agrarios, dos monárquicos de Renovación Española, un tradicionalista, un diputado de la Lliga, un nacionalista vasco y un liberal demócrata¹¹². Su primera decisión consistió en posponer hasta el otoño el inicio de sus reuniones, actuando en contra de las recomendaciones del presidente de la República; incluso se regateó a éste la posibilidad de convocar las Cortes en sesión extraordinaria para septiembre¹¹³. En octubre, la Comisión elevó al presidente de las Cortes un escrito en el que se pedía que las restantes minorías parlamentarias designasen a los diputados correspondientes para así evitar que su pasividad entorpeciera la labor dictaminadora o que su ausencia

¹¹⁰ Azaña, *Obras completas*, cit., tomo III, pág. 260.

¹¹¹ *Ibidem*, pág. 261.

¹¹² Los miembros de la CEDA eran Antonio Alvarez Robles, Dimas Adánez Horcajuelo, Ramón Serrano Súñer, Lorenzo Vidal Tolosana y José Luis Illanes del Río; los radicales, además de Samper, Nicolás Alcalá Espinosa, Andrés Orozco y Batista y Marino Arrazola Madera; los agrarios, Angel Aperribay, Pita de Veiga y Tomás Alonso de Armiño; los monárquicos, Antonio Goicoechea y Cosculluela y Felipe Lazcano y Morales de Setién; Esteban de Bilbao y Eguía, tradicionalista; Luis Puig de la Bellacasa, de la Lliga; José Horn Areilza, nacionalista vasco, y Ramón Alvarez Valdés y Castañón, liberal demócrata.

¹¹³ Alcalá-Zamora, *Los defectos de la Constitución de 1931*, cit., pág. 72, y Chapaprieta, *La paz fue posible*, cit., págs. 310-311, quien recuerda que, aunque el Consejo de Ministros aconsejó en principio adelantar sólo una semana la convocatoria de las Cortes, fue impedida por la crisis de la segunda quincena de septiembre, ocasionada por el problema del traspaso de servicios a la Generalidad de Cataluña.

justificara en el futuro la invalidez de lo acordado ¹¹⁴. Tal solicitud proporcionó a las minorías de oposición, por boca de Antonio Lara, una nueva oportunidad para recalcar su «firme e irreductible» actitud de no participar en las deliberaciones de la Comisión, por lo que sus puestos fueron ocupados por otros miembros de los grupos políticos ya representados ¹¹⁵.

A pesar de ello, el trabajo de la Comisión no se caracterizó precisamente por su rapidez y eficacia: en diciembre, poco antes de la disolución de las Cortes del segundo bienio, *El Debate* se limitaba a informar que los vocales cedistas y agrarios habían conseguido algunas modificaciones de importancia no recogidas en el proyecto, como la supresión del artículo 3 de la Constitución, que proclamaba la aconfesionalidad del Estado ¹¹⁶. El amargo testimonio de Alcalá-Zamora recuerda que sus continuas impulsiones estuvieron contrarrestadas por las tácticas dilatorias realizadas en el seno de la Comisión por los integrantes del bloque gubernamental: «La Comisión tardó en reunirse; no acudían a ella todos los diputados; solía celebrarse una sesión por semana, cuando más; iba al compás de un artículo por reunión, y se habían comprendido en el proyecto no sólo, y contra mi consejo, cuantos mostraron algún defecto, sino otros varios, respecto de los cuales no aparecía ninguna necesidad.» Y añade: «Constantemente se me decía que la reforma tendría lugar. Yo advertí que ni la necesidad de ésta era un juguete, ni yo estaba ya, por desgracia, en la edad de jugar con éstos y de que se jugara conmigo. Veía claro que manteniendo la ilusión de un voto de reforma, lo que se quería mantener era la vida de unas Cortes y el predominio de unos partidos. La continuación de la política de éstas constituía ya un peligro; la fuerza y la cohesión de aquellos partidos se había deshecho ya en la crisis del otoño de 1935 por causas notorias e irremediables» ¹¹⁷. Las últimas semanas del año contemplaron un auténtico *tour de force* entre Alcalá-Zamora y Gil-Robles, sobre el que, teniendo como trasfondo y excusa la reforma constitucional, ambos nos han ofrecido versiones tan contradictorias como incompatibles ¹¹⁸.

¹¹⁴ Cfr. *Diario de las Sesiones de Cortes*, 10 de octubre de 1935, pág. 9790.

¹¹⁵ Cfr. *Diario de las Sesiones de Cortes*, 16 de octubre de 1935, págs. 9905-9906.

¹¹⁶ *El Debate*, 1 de diciembre de 1935.

¹¹⁷ Alcalá-Zamora, *Los defectos de la Constitución de 1931*, cit., págs. 72-73.

¹¹⁸ La del presidente de la República, en *Los defectos de la Constitución de 1931*, se basa en afirmar que ya en la crisis de septiembre de 1935 Gil-Robles le comunicó que la reforma sería imposible o, a lo sumo, habría de limitarse al artículo 125; una opción cuya probable eficacia le disgustaba porque «la moderación de la propuesta podía despertar el recelo de que fuese el intento de quitarle a las puertas del edificio constitucional las cerraduras, o guardas de seguridad, y una vez dentro, apoderarse de todo con facilidad, parecida a la que hubo en Alemania para deshacer en una sesión del *Reichstag* la eficacia de la Constitución de Weimar» (pág. 73). Por eso propuso, «aunque con muy pocas esperanzas», una reforma mínima, «reducida en la extensión, orgánica en los temas, transaccional en las tendencias» (pág. 73), desde la que cabría la retirada «a campos más reducidos e incluso el refugio final en la reforma del artículo 125» (pág. 74). Pero a lo anterior, escasamente probable a medida que pasaba el tiempo, se le añadió «la fatal anteposición y voto de una serie interminable de leyes en volumen, trascendencia y dificultades para ocupar casi todo el año 36, y era, por otra parte, notorio, y lo confesaban los propios partidos de la derecha, que aquella Cámara no podía pasar, y eso con dificultades, del mes de febrero» (página 74). Por su lado, Gil-Robles ha manifestado que la consideración de algunas graves cuestiones (como la reforma tributaria, el paro obrero, las obras públicas y el rearme) per-

El proyecto de reforma constitucional murió definitivamente el día 7 de enero de 1936, cuando Alcalá-Zamora entregó a Manuel Portela Valladares el decreto de disolución de las Cortes. Se abría así la última consulta electoral de la República, bien que todos los partidos políticos, considerando inevitables unas nuevas elecciones, habían acelerado sus preparativos desde hacía ya algún tiempo. Para los de izquierda, la crisis política del 9 de diciembre de 1935 (resuelta el día 14 con la formación de un Gobierno extraparlamentario del que ya no formaba parte ningún miembro de la CEDA), no suponía sino la culminación lógica de unas Cortes cuya mayoría gubernamental se encontraba en una creciente e irreversible descomposición. Para los grupos monárquicos, el período histórico que se cerraba de esa forma era enfocado a través de una sola variable: el fracaso de Gil-Robles y de su táctica tras dos años de República derechista. Negando a la vez ambos supuestos, la CEDA, que en buena medida había provocado la crisis con el propósito de que Alcalá-Zamora se viera obligado a nombrar jefe del Gobierno a Gil-Robles, se creía objeto de una maniobra anticonstitucional por medio de la cual aquél eliminó al partido de los enclaves parlamentarios que ocupaba, y, sobre todo, de los ministeriales que pensaba ocupar. Y, para todos ellos, las elecciones de febrero de 1936 no pudieron por menos que suponer, en su apoyo implícito o en su condena explícita, el principio del fin de la Constitución republicana.

La campaña electoral, desarrollada en medio de una intensa polarización social y política, fue pródiga en alusiones a la Constitución, pero con signos por completo distintos para cada uno de los principales contendientes. El manifiesto del Frente Popular dedicó un apartado a la defensa de la libertad y justicia «como misión esencial del Estado republicano y de su régimen constitucional», por cuyo través los partidos coaligados prometían el restablecimiento del «imperio de la Constitución» y la aprobación de las leyes orgánicas que, esbozadas en aquélla, eran necesarias para su «normal funcionamiento»¹¹⁹. En el otro extremo, el del Bloque Nacional, se aseguraba la naturaleza constituyente de las próximas Cortes para la creación de un nuevo Estado monárquico, autoritario, integrador y corporativo¹²⁰. Y la habitual ambigüedad

mitiría acudir, tras la autodisolución de la Cámara que acordara la reforma, a unas elecciones en las que el Gobierno «tendría a su favor un balance de tan positivos resultados que no podría políticamente vacilar la opinión entre la disyuntiva de consagrar esa política o lanzarse hacia la aventura de un brusco viraje hacia la izquierda» (*No fue posible la paz*, cit., pág. 323); pero añade que Alcalá-Zamora se obstinó, en una entrevista del 21 de noviembre, en dar por fracasado el propósito reformador, hasta que en el Consejo del 2 de diciembre se inclinó por una reforma del menor alcance posible: «A lo sumo, de aquellos preceptos a cuya discusión no se opusieran los grupos políticos alejados entonces del poder, con objeto de evitar, según dijo, que nos distanciáramos aún más las minorías del bloque gubernamental de las que se encontraban frente a nosotros en el Parlamento. Prácticamente, quedaría así reducida la reforma a pedir la revisión de un solo artículo —el 125—, en el apartado referente al número de diputados a propuesta de los cuales podía modificarse la Constitución» (pág. 323). Véase, también, Chapaprieta, *La paz fue posible*, cit., páginas 311-312.

¹¹⁹ En *El Socialista*, 16 de enero de 1936, recogido en Ricardo de la Cierva, *Los documentos de la primavera trágica. Análisis documental de los antecedentes inmediatos del 18 de julio de 1936*, Ministerio de Información y Turismo, Madrid, 1966, pág. 72.

¹²⁰ En *ABC*, 31 de diciembre de 1935, recogido en De la Cierva, *Los documentos de la primavera trágica...*, cit., pág. 92.

de la CEDA no impidió que en su propaganda electoral se trasluciera claramente el carácter autoritario y corporativo del Estado que preconizaba crear mediante una nueva Constitución, demandada por quienes también aspiraban conseguir una abrumadora mayoría parlamentaria¹²¹. La victoria del Frente Popular y, sobre todo, la sublevación militar de julio alteraron radicalmente la virtualidad política de los anteriores planteamientos. Lo ocurrido a partir de entonces ya no podía guardar ninguna relación con la vida constitucional. El régimen político impuesto por los vencedores se articuló, como es notorio, por medios absolutamente ajenos a los procedimientos de la reforma constitucional intentada en el segundo bienio, y con contenidos aún más radicales que los esgrimidos en la campaña revisionista iniciada en 1931. Como tantas otras cosas, la Constitución republicana quedó anegada por los horrores de la guerra civil.

¹²¹ Cfr. Montero, *La CEDA*, cit., vol. II, págs. 322 y sigs.