

REAL ACADEMIA DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACION

CORTES CONSTITUYENTES

CONFERENCIA

DEL

EXCMO. SR. D. JOSÉ ANTONIO UBIERNA

VOCAL DE LA JUNTA DE GOBIERNO

PRONUNCIADA EN LA SESIÓN PÚBLICA DEL 26 DE ABRIL DE 1919



MADRID

ESTABLECIMIENTO TIPOGRÁFICO DE JAIME RATÉS

Costanilla de San Pedro, núm 6.

1919

REAL ACADEMIA DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACION

CORTES CONSTITUYENTES

CONFERENCIA

DEL

EXCMO. SR. D. JOSÉ ANTONIO UBIERNA

VOCAL DE LA JUNTA DE GOBIERNO

PRONUNCIADA EN LA SESIÓN PÚBLICA DEL 26 DE ABRIL DE 1919



MADRID

ESTABLECIMIENTO TIPOGRÁFICO DE JAIME RATÉS

Costanilla de San Pedro, núm. 6.

1919

SEÑORAS Y SEÑORES:

Es tan grande el honor que me proporciona levantar mi voz en esta Academia, tanto me halaga intervenir en vuestras tareas académicas, de tal forma me enaltece figurar en la lista de conferenciantes de esta Corporación, tan sincero es mi propósito de cumplir el precepto reglamentario que me exige que pronuncie esta conferencia, y, por último, es tan vivo mi anhelo de atender la amable instigación que en tal sentido me hiciera días pasados el ilustre secretario de esta Academia, Sr. Pons y Umbert—instigación que por hallarse inspirada en un sentimiento de leal amistad yo no podía desoir—, que, aun reconociendo mi incompetencia y comprendiendo que ella me vedaba ocupar este sitio, entendí que no tenía derecho de opción, y por eso me tenéis aquí, dispuesto á molestar lo menos posible vuestra atención, y solicitando de antemano vuestra benevolencia, la que no imploro por emplear la fórmula retórica obligada en todo prólogo de disertación ó de discurso, sino porque si siempre me es precisa, más que nunca la necesito en estos momentos, en los que la falta de una preparación completa de los puntos que he de desentrañar, impiden que ésta pueda suplir ó, por lo menos, atenuar, la ausencia en mí de aptitudes oratorias.

El Poder legislativo.

Consustancial con la idea del Estado se halla la del Poder, y aun cuando en el concepto del mismo aparezca la nota de unidad, la diversidad de sus modalidades, la variedad de sus formas, justifica la división de éste en distintos poderes, entre los cuales se admite generalmente aquel que afecta á la potestad de formular la regla jurídica, de establecer la norma de Derecho, de dictar la ley que se precisa para mantener el vínculo de relación entre los elementos sociales que aparecen viviendo dentro de la órbita del Estado.

Por esta razón, ya se mantenga la división de los Poderes, con Reus y Bahamonde, en dos: legislativo y político, subdividido éste en ejecutivo y judicial, ya se crea, con Aristóteles, que el Poder puede ser legislativo, ejecutivo y judicial; ya se defienda, con Santamaría de Paredes, la admisión de un cuarto Poder; llamado armónico ó regulador; ya se reconozca que, además de aquellos tres Poderes, pueden existir el Poder real y el Poder municipal, como afirma Benjamín Constant, ó ya se admita, con Ferreira y otros autores, que los Poderes son el legislativo, el ejecutivo, el judicial, el electoral y el conservador, viene siempre afirmándose el concepto del Poder legislativo, de ese Poder que ha sido estudiado con especial predilección por los tratadistas de Derecho político, y preferentemente por Brunialti y Orlando, en Italia; Goudnou, en los Estados Unidos; Gellinek, en Alemania; Carrera Justiz, en Cuba; Haurion, en Francia, y Azcárate y Posada, en España.

La potestad legislativa encarna en las Cortes con el rey.

Vamos á ocuparnos, como sabéis, de las Cortes Constituyentes; es decir, de aquellas Cortes que dieron origen, que dieron vida á los distintos Códigos políticos que han tenido existencia legal en España. Por eso, prescindiendo de las Constituciones de 1808 y 1856, nos referiremos á las Constituciones de 19 de Marzo de 1812, á la de 18 de Junio de 1837, á la de 23 de Mayo de 1845, á la de 6 de Julio de 1869, y á la vigente, de 30 de Junio de 1876.

Pero antes de hacer un ligero examen de estas Cortes, y antes de analizar la Constitución vigente, para determinar en qué puntos entiendo yo que es necesaria la reforma de ciertos preceptos constitucionales— para la cual puede considerarse justificada la convocatoria de nuevas Cortes Constituyentes—, permitidme que haga una ligerísima indicación de las Cortes de Castilla, porque ellas son el cimiento del Parlamento español y porque constituyen una institución de gloriosa vida que viene á enaltecer la historia parlamentaria de España, pues sus acuerdos, de gran trascendencia, se hallan inspirados en móviles de patriotismo, en sentimientos de justicia y en ideales de libertad.

Cortes de Castilla.

Estímase muy importante el estudio de las Cortes de la Edad Media, no sólo porque en ellas se ve nacer muchas de las leyes que todavía tienen vigencia hoy, sino porque de esta forma pueden conocerse las costumbres y el estado social del país en aquellos tiem-

pos, proporcionando antecedentes de la organización política, económica, moral é industrial, de nuestro pueblo.

Estaban presididas por el rey é integradas por los tres brazos: Nobleza, Clero y Pueblo; es decir, que se hallaban constituídas por los cuatro elementos que caracterizan la organización de los pueblos de Castilla en la Edad Media: pueblos de realengo, de abadengo, de señorío y behetrías. El rey, á usanza del *tomo regio* de los godos, y quizá como precedente del Mensaje de la Corona de nuestros días, hacía una exposición del objeto de aquella reunión y de los servicios que solicitaba de las Cortes; luego intervenía el señor de la Casa de Lara, en representación de la Nobleza; después hablaba el arzobispo de Toledo, en nombre del estado eclesiástico, y, por último, el procurador de Burgos tomaba la palabra, en representación del estado llano, es decir, de los procuradores y personeros que representaban á las ciudades y villas que tenían «voto en Cortes». Es claro que este funcionamiento no siempre fué igual, porque no se trata de un organismo estable, fijo é inmutable, sino de una institución que se modificaba y que variaba. Y se comprende, porque los pueblos, lo mismo que los individuos, se hallan sujetos á la ley de la perfección y del progreso, y por tal consideración se explica esa evolución que se nota en el Estado, tan admirablemente descrita por León Duguit en su obra *La transformation de l'Etat*, y que tiene que reflejarse en todas las entidades é instituciones que viven dentro de su esfera.

No vamos á estudiar, tratando de las Cortes de Castilla, su nacimiento, es decir, no vamos á analizar si el

origen de las Cortes de Castilla se halla en los Concilios de Toledo, ni vamos á examinar, por tanto, si dichos Concilios merecen el concepto de sínodos de la Iglesia, sin tener carácter civil, como afirman el padre Flórez, el Cardenal Aguirre y el profesor Barrio y Mier; si, por el contrario, tenían el carácter de asambleas políticas, como sostiene el historiador Martínez Marina, ó si, como otros autores dicen, el P. Mariana, Antequera, Marichalar y Manrique, Lafuente, Colmeiro, etc., adquirirían el aspecto mixto de sínodos, ó sea reuniones de orden eclesiástico, y, al mismo tiempo, de Asamblea de índole política.

Prescindimos también de estudiar cuándo tuvo entrada el estado llano en las Cortes de Castilla, si fué, como algunos autores afirman, en el año 1135, en las Cortes celebradas en Toledo por Alfonso VII, fundándose para ello en la declaración que se hace al hablar en la crónica de este monarca de las indicadas Cortes, de que á las mismas «asistió una multitud inmemorable de gentes del pueblo, para ver, oír y alabar á Dios», ó si fué el año 1169, en las Cortes reunidas en Burgos en tiempo de Alfonso VIII, á las que acudieron—dice la crónica de Don Alfonso *el Sabio*—«los condes e los ricos-homes e los perlados, e los caballeros, e los *cibdadanos*, e muchas gentes de otras tierras fueron, e la Corte, fue y muy grande ayuntada».

Vamos á indicar únicamente respecto de las Cortes de Castilla, algunos de sus acuerdos, realmente importantes y trascendentales, y que además se inspiraban, como antes decía, en los ideales democráticos: en las reunidas en tiempo de Alfonso IX se obliga al monarca á que no pueda declarar la guerra ni ajustar la paz

sin previa consulta á las Cortes; en las celebradas en Valladolid en 1307, por orden de Fernando IV, se comprometió el rey á no imponer tributos sin estar autorizado también por las Cortes, acuerdo que venía á representar una merma, una reducción de la autoridad regia, que arrancando de la ley primera del Fuero Viejo de Castilla, donde, como sabéis, se consignaba entre los cuatro derechos señoriales, al lado de la justicia y de la fonsadera y de los *suos yantares*, el que se refería á la moneda foral, se establecía una facultad en el orden fiscal que quedaba limitada por la necesaria intervención de las Cortes para poder exigir esos impuestos, y en las convocadas en el reinado de Alfonso XI, el monarca hace la discreta declaración de que él precisa el consejo de las Cortes y necesita la ayuda de los Procuradores, porque *«ca él un ome era, et sin todos ellos non podia facer mas que por un ome»*.

Cortes en la Edad Moderna.

Y en la Edad Moderna, las Cortes celebradas en 1563 en Valladolid, donde acude con gran pompa, esplendor y aparato el rey Felipe II, y en las que se reprodujo la disputa constante entre el procurador de Toledo y el de Burgos, sobre supremacía para ocupar determinado sitio y además para llevar la representación del reino, y cuya escena debía tener tal carácter realista que obligó al monarca, Felipe II, á que dos alcaldes de Corte acudieran inmediatamente para *desasir* á aquellos exaltados procuradores: las Cortes de 1712, celebradas en Madrid por orden de Felipe V, en las cuales hace abdicación de la Corona de Francia,

empeñando para dar mayor fuerza á dicha renuncia su *palabra real*, y en las que derogó la antigua ley de Sucesiones á la Corona, y, por último, también dentro de este régimen, las Cortes celebradas en 1789, en el salón llamado de los Reinos, del Palacio del Buen Retiro, de Madrid, convocadas por Carlos IV para que prestara juramento el príncipe de Asturias y para derogar la ley sálica que había establecido el primer monarca borbónico.

Y llegamos al régimen constitucional, llegamos á las Cortes Constituyentes, es decir, á aquellas Cortes, como antes decía, en que tienen su nacimiento los códigos políticos, en los cuales se basa el sistema representativo, cuyo régimen ha sido tan censurado, sin tener en cuenta que alguna de las causas que han influido de un modo poco favorable en la gobernación no muy afortunada de España en el siglo XIX, son completamente independientes, son totalmente ajenas á la esencia del régimen constitucional. Una de ellas es la inestabilidad de los gobiernos.

Desde que se halla implantado en España el sistema constitucional, ha habido, se han sucedido, 108 gobiernos. Ya se comprende que con esta variación constante de secretarios de despacho antes, de ministros de la Corona hoy, no es posible ni que haya una meditada preparación para las reformas que se introduzcan, ni que vayan contrastadas por la experiencia esas mismas modificaciones que se han implantado.

Y, además, otra causa es que prohombres públicos, de cualquier matiz político que fueran, al llegar á las alturas del Poder se han visto objeto de las mismas persecuciones, de iguales resistencias, de las mismas

campañas injuriosas, hasta de atentados personales que impedían que continuasen en el Poder; y como ejemplo podemos citar á Martínez de la Rosa, agredido por las masas populares; á Olózaga, que tiene que huir de España buscando en el suelo extranjero la tranquilidad que no podía conseguir en su patria; á Narváez, al honrado y patriota Narváez, que resulta casualmente ileso de un atentado en que perece el ayudante que le acompañara; á D. Baldomero Espartero, condenado á la pena de muerte tres años después de celebrado el Convenio de Vergara; á Prin asesinado en Madrid; á Salmerón y á Castelar y á Pi y Margall, que no pueden realizar sus proyectos por los obstáculos que principalmente les ponen sus propios correligionarios; á Figueras, que tiene que marcharse al extranjero huyendo de la campaña difamatoria que se sigue contra él en su Nación; á Cánovas del Castillo, víctima de la tragedia de Santa Agueda de 8 de Agosto de 1897; y, por último, vemos al insigne Canalejas, hace pocos años, ofrendar su vida en holocausto de la Patria.

Cortes de Cádiz.

Realmente, señores, como escribe un publicista, no puede ser ni más triste ni más vergonzoso el cuadro que presenta España en los últimos años del siglo XVIII y principios del siglo XIX. Era la época de la sopa boba de los conventos; de la apoteosis del toreo; de la ronda del pecado mortal; de la liviandad en la Corte; del mayorazgo y el fraile, como alto ejemplo de abandono y de holganza; de Churriguera, espléndido en el Hospicio, y Conella triunfando en el Corral del Príncipe: de

los milagros de la beata Clara, precursora en cierto modo de Sor Patrocinio, la célebre «monja de las llagas», que tanto predicamento tuvo en tiempos de Isabel II; de la ola de pretendientes, ese tipo tan ingeniosamente descrito por Mesonero Romanos en su obra *Tipos y caracteres*, cuando decía de él: «Sorprendámosle en las primeras horas de la mañana, paseando reposado el portalón de los Consejos ó las galerías bajas del Palacio, espiando el instante de que suene el coche del Presidente de Castilla ó del Ministro de Gracia y Justicia, para colocarse al pie del estribo, con papel en mano, cabeza al aire y encorvada espina dorsal»; de aquellas escenas realistas, de cierto matiz erótico, que fueron copiadas por Goya con sus mágicos pinceles y trasladadas al Teatro por D. Ramón de la Cruz, en sus sainetes; á la novela histórica, por Pérez Galdós, en algunos de sus *Episodios Nacionales*, y á la Historia y á la Literatura, por Mesonero Romanos, en sus *Memorias de un setentón*; por Antonio Flórez, en su *Ayer, hoy y mañana*; por Zabaleta, en su *Día de fiesta*, y por Ricardo Sepúlveda, en su bello *Madrid viejo*; de la mano muerta, que poseía dos terceras partes del suelo explotado, correspondiendo á cada español 80 hectáreas de suelo; en que más de doscientas mil personas estaban ligadas por votos á la Iglesia, y esto en una nación que no llegaba á diez millones de almas, y con un capital inmueble de 12.000 millones de reales; en que nuestras colonias estaban explotadas por los contrabandistas del mar de las Antillas; en que aparecía la pena de confiscación en aquel Código llamado *Novísima Recopilación*, del cual calladamente iban desapareciendo aquellas leyes de los siglos XVII y XVIII, que ve-

nían á mermar la autoridad real ó que venían á exigir la intervención de las Cortes en aquellos asuntos de transcendental importancia para la nación; en que nuestra industria estaba muerta y se hallaban paralizados los telares y fábricas nacionales; en que nuestro Ejército estaba haraposo; en que la Santa Inquisición, ufana del proceso de Olavide, aspiraba á reproducir el último auto de fe del tiempo de Carlos II, sin duda, pareciéndole poco el número de 32.000 personas que fueron quemadas vivas por motivos de piedad religiosa en los últimos trescientos años; en que nuestras relaciones con Francia é Inglaterra, ó eran de una íntima y fraternal armonía, ó aquéllas estaban rotas y eran frías, según el capricho del Monarca que nos regía; en una palabra: en que nuestra nación estaba entregada á los familiares del Santo Oficio, á los estudiantes de la tuna, á los guardias de corps y á los manolos y chisperos, con sus disparates, sus atrevimientos y á la osadía de aquellos tiempos, en que apenas se comprende la honrada protesta que formularan aquellas Sociedades Económicas que fundó Floridablanca en tiempos de Carlos III. (*Muy bien.*)

Se convocaron las Cortes en 12 de Mayo de 1809, «porque los desastres que la nación padecía habían nacido únicamente de haber caído en el olvido aquellas saludables instituciones que en tiempos más felices hicieron la prosperidad y la fuerza del Estado».

La mañana del 24 de Septiembre de 1810 fué espléndida. Dice un testigo presencial que en la isla de León enmudecieron los cañones de la parte española, que con verdadera furia habían atronado el espacio durante la tarde y noche anteriores; cesaron también

los fuegos en las tropas francesas (posesionadas de todo el frente de la línea, por el lado de la tierra), y grandes masas coronaban las alturas para presenciar los preparativos de aquel augusto suceso, y disfrutar desde ellas del movimiento, de la alegría, del entusiasmo que desbordaba en la isla. Hubo un momento solemne—dice—en que se produjo un inmenso silencio, interrumpido sólo por el repique de campanas de la iglesia parroquial; era como á modo de homenaje que, más ó menos voluntariamente, se rendía por la fuerza bruta y la violencia de los hombres á la grandiosidad de una idea, á un sentimiento puro y patriótico, á una institución santa y redentora.

Una vez que los diputados se reunieron en la Casa Consistorial, fueron procesionalmente á la iglesia parroquial, y después de leídos los Evangelios, el secretario de despacho de Gracia y Justicia pronunció por dos veces la fórmula del juramento, que fué contestada afirmativamente por todos, y luego, procesionalmente, acudieron al salón de actos. Estaba preparado para la celebración de las Cortes, pero con tal modestia, que según escribe Argüelles, en su obra *Cortes de Cádiz*, «un simple recado de escribir, con cuantos cuadernillos de papel sobre una mesa, á cuya cabecera estaba una silla de brazos, y á los lados algunos taburetes, eran todos los preparativos y aparato que se había dispuesto para que volviesen á abrir sus sesiones, después de interrupción tan larga y desastrosa, las Cortes generales de una nación célebre por su antigua libertad y privilegios, por el tesón y esfuerzo con que procuró conservarlos muchos siglos, venerable y digna de respeto por sus mismas desgracias, después que

la usurpación y el fanatismo, confederadamente, alteraron, depravaron, corrompieron y aniquilaron al fin sus instituciones».

El presidente del Consejo de la Regencia, obispo de Orense, pronunció un breve discurso, exponiendo que habiendo cumplido ya el Consejo de la Regencia la augusta misión que se le había conferido, declinaba todos sus poderes en las Cortes, que eran soberanas para formar gobierno, y ante tal motivo, los individuos que componían el Consejo se retiraron. Afirma el mismo Argüelles que grande fué la perplejidad de todos los diputados cuando se encontraron sin autoridad ni presidencia; pero pronto ocupó el sitio el de más edad de todos, D. Benito Hermida. Se realizó la elección de presidente y secretarios, y pidió la palabra D. Diego Muñoz Torrero, el cual manifestó que debía inmediatamente acordarse que las Cámaras estaban legítimamente constituídas, y que en ellas residía la soberanía; que el rey legítimo de España era Fernando VII; que eran nulos los acuerdos de Bayona; que los Poderes del Estado español debían ser tres: legislativo, ejecutivo y judicial, desenvolviendo estos principios con muchos y sólidos fundamentos.

Ampliada la discusión, se presentó una minuta del diputado Luján, en que se consignaba además otros puntos.

No vamos á examinar, como comprenderéis, aquellos memorables debates, en los cuáles aparece de un lado, la tendencia á discutir los problemas en sus principios, á derivar las discusiones hacia la teología y hacia el campo del Derecho civil y del Derecho canónico, lo que se explica teniendo en cuenta que

entre inquisidores y párrocos y obispos y priores, eran 94 el número de diputados, es decir, cerca de la tercera parte de los que constituían las Cortes, y está justificado que tuviesen tal tendencia los debates allí planteados; además se observa en los mismos el calor, el entusiasmo, la viveza con que se discutía por aquellos oradores cuanto afectaba á la defensa de la soberanía nacional; y es de notar, como dice un comentarista, que surgía la figura del nuevo poder que organiza el Código gaditano y que por encarnar en las Cortes (representación de los españoles que componen la nación) formaban un contraste rudo, no sólo en la realidad de la Monarquía pura, en que se ahogaron nuestras libertades patrias, sino por lo escrito por Napoleón en el Código de Bayona, que se había preocupado del Trono de modo exclusivo, siquiera lo hubiese basado en el compuesto atómico del individualismo francés, y, por último, consideramos muy acertado el juicio que merecen estos debates al conde de Toreno (*Historia del levantamiento, guerra y revolución de España*), al afirmar que la discusión resplandeció en elocuencia, cautivando á todos el tino y circunspección de los oradores, que maravilláronse los concurrentes, no contando, ni remotamente, con que los diputados desplegasen tanta sensatez y conocimiento, y que participaron de la común admiración los extranjeros allí presentes, en especial los ingleses, jueces experimentados y los más competentes en la materia.

Al estudiar las Cortes de Cádiz se pueden distinguir tres partes ó períodos: uno relativo á la preparación de los trabajos parlamentarios, otro referente á la discusión y votación de la Constitución y otro que

comprenda los acuerdos posteriores complementarios de aquellos que aparecen en dicho Código.

Refiriéndonos á la Constitución, recordaremos la importancia que revestían muchas de las disposiciones que aparecían en ella (1).

En el orden *político* se declara que la soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece á ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales. No se aceptó por la Asamblea la fórmula que había propuesto al presidente de la Comisión, Muñoz Torrero, pues en el proyecto continuaba «*y de adoptar la forma de gobierno que más le convenga*».

En el orden *parlamentario* se estatuye que las Cortes son la reunión de todos los diputados que representan la Nación, nombrados por los ciudadanos, con cuyo precepto se corta radicalmente aquel sistema de representación de estamentos y clases, tradicional en España. La explicación de que fuesen llamados los españoles á representar á la Nación, sin distinción de clases ni estados, la hallamos en el notable discurso inaugural, donde se dice, al lado de otras razones, que la Comisión se arredró al querer aplicar al estado presente del Reino una costumbre varia é irregular en todas las Coronas de España, pues no teniendo ya en el día los grandes, títulos, prelados, etc., derechos ni privilegios exclusivos que los pongan fuera de la comunidad de sus conciudadanos, ni les dé intereses diferentes que los del procomunal de la Nación, faltaba la causa que, en juicio de aquélla, dió origen á los brazos, y á más la consideración de que los brazos, las Cámaras, ó cualquiera otra separación de los diputa-

dos en Estamentos, provocaría la más espantosa desunión, fomentaría los intereses de cuerpo, excitaría celos y rivalidades, que si en Inglaterra no resultan perjudiciales, era porque la Constitución de aquel país está fundada sobre esa base desde el origen de la Monarquía, por reglas fijas y conocidas desde muchos siglos, y la costumbre y el espíritu público no lo repugnan.

En el orden *fiscal* declara que está obligado todo español, sin distinción alguna, á contribuir en proporción de sus haberes para los gastos del Estado, es decir, mantiene el principio de la proporcionalidad, y, por consecuencia, admite la nota de *igualdad* en el impuesto.

En el orden *militar* dispone que está obligado todo español á defender la Patria con las armas cuando sea llamado por la ley, principio que ha sido después mantenido en las demás Constituciones, incluso en la vigente.

En el orden *religioso* proclama que la Religión de la nación española es y será perpetuamente la Católica, Apostólica, Romana, única verdadera. La Nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquiera otra.

En el orden *judicial* se preceptúa que la potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales pertenece exclusivamente á los Tribunales; que ni las Cortes ni el rey podrán ejercer en ningún caso las funciones judiciales, avocar causas pendientes, ni mandar abrir los juicios fenecidos; que las leyes señalarán el orden y la formalidades del proceso, que serán uniformes en todos los Tribunales, y ni las Cor-

tes ni el rey podrán dispensarlas; que los Tribunales no podrán ejercer otras funciones que las de juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado; que tampoco podrán suspender la ejecución de las leyes ni hacer reglamento alguno para la administración de justicia, y que ningún español podrá ser juzgado en causas civiles ni criminales por ninguna Comisión, sino por el Tribunal competente, establecido con anterioridad por la ley.

Además determina que en los negocios comunes, civiles y criminales no habrá más que *un solo fuero* para toda clase de personas, aun cuando existe una latente contradicción dentro del mismo cuerpo legal, puesto que más adelante, al disponer que los eclesiásticos continuarán gozando del fuero de su estado, en los términos que prescriben las leyes, ó que en adelante prescribieren, y que los militares gozarán también de fuero particular, en los términos que previene la ordenanza, ó en adelante previniere, mantiénese la existencia de los fueros de dichos órdenes.

En el orden *administrativo* crea los Ayuntamientos constitucionales y las Diputaciones provinciales, lo que representa un plausible paso hacia la uniformidad del gobierno interior de los pueblos, pero teniendo en cuenta que no admite diferenciación alguna entre los distintos Municipios, ni siquiera la establecida en otros países de «rústicos» y «urbanos», y que aparecen medidos por un rasero uniforme todos los Ayuntamientos, puede comentarse este precepto constitucional, haciendo notar que parecía la obra más bien hecha por geómetras que por políticos.

En el orden *docente* se mantenía el criterio de que la Constitución se explicara en determinados centros

de instrucción; que en las escuelas se enseñaran las obligaciones civiles, á fin de que los niños fueran formándose ciudadanos conscientes, y que las escuelas fueran establecidas en todos los pueblos; principio que fué aceptado por Moyano al redactar al art. 100 de la ley de 9 de Septiembre de 1857.

Según consta en el acta de la sesión de 8 de Marzo de 1812, se señala el día 19 de Marzo para la promulgación, por ser cumpleaños del advenimiento al trono del rey amado de todos los españoles, Don Fernando VII, por la espontánea renuncia de Carlos IV, su padre, y el derrocamiento para siempre del régimen arbitrario del anterior Gobierno; y concédese tal importancia á este Código, que por decreto de 18 de Marzo de 1812 (2) se señalan diversas solemnidades con que deben publicarse y jurarse la Constitución política en todos los pueblos de la Monarquía y en los ejércitos y Armada, y por otro decreto de 19 de Marzo del mismo año se ordena que el día 19 de Marzo se anote en los almanaques como aniversario de la publicación de la Constitución

Acuerdos importantísimos se adoptaron en estas Cortes, entre otros, los relativos á la libertad política de la imprenta (3); suspensión de prebendas y algunas otras piezas eclesiásticas para atender con sus rentas á las urgencias del Estado (4); reunión de todos los caudales de la nación en la Tesorería mayor (5); apertura de Universidades y Colegios (6); incorporación de los señoríos jurisdiccionales á la Nación (7); provisión de empleos (8); abolición de la Inquisición, por declarar á este Tribunal incompatible con la Constitución (9); pero aludiremos especialmente á dos: al en que se es-

tablecía la responsabilidad de los secretarios de despacho por los actos de gobierno, y al que se refería á la reducción de los baldíos y otros terrenos comunes á dominio particular.

A más de la disposición de las Cortes de Cádiz, relativa á la imposición de la indicada responsabilidad, se dictó posteriormente la ley de 19 de Mayo de 1849, en que se determina la forma de exigirla y la propia ley de 5 de Abril de 1904, sobre responsabilidad civil de los funcionarios civiles, es aplicable también á los ministros, pero lo cierto es, señores académicos, que, sin duda, porque ha habido constantemente en España unos ministros que, por su honorabilidad, su justicia y su sabiduría, no merecieran estar incursos en responsabilidades, ninguna de dichas prescripciones legales ha tenido aplicación. Yo no recuerdo más que de un solo caso de haberse constituido el Senado en Tribunal de Justicia, y fué para fallar el famoso proceso de los 130.000 carros de piedra; allí el Congreso acordó la acusación contra el ex ministro de Fomento, señor Esteban Collantes, y se pronunciaron en el Senado discursos notables por Calderón, Collantes y Cánovas, como acusadores, y un informe luminosísimo, que se considera todavía como modelo de oratoria forense, por D. Manuel Cortina; pero no habiendo obtenido la acusación el número de votos que exige la ley, la sentencia fué absolutoria. Este es el único caso que conocemos de responsabilidad ministerial, aun cuando tengamos que comprender, por mucha que sea la benignidad en que se inspire el comentario, que en diversas ocasiones se hallaba perfectamente justificado el cumplimiento de tales leyes.

Se ordenaba en el otro decreto de las Cortes, anteriormente aludido (y que debiera tenerse en cuenta hoy por nuestros gobernantes, ya que está viva y candente la cuestión agraria), que tanto los terrenos baldíos como los de realengo y de propios arbitrios, se redujeran á propiedad particular, á excepción de los ejidos necesarios á los pueblos, pudiendo los dueños disfrutarlo libremente, pero no pudiendo jamás vincularlos ni pasarlos á manos muertas; reservábase la mitad para servir de hipoteca de la Deuda nacional y del resto se daría una suerte de las más proporcionadas para el cultivo á militares (premio patriótico) y otra parte se concedía á los vecinos pobres, con la obligación de cultivarlas. Altamente plausible es la orientación que aparece en este decreto, del que puede citarse como precedente el auto dictado por Carlos III en 2 de Mayo de 1766 (10), y en el que resplandece una doctrina que se explica, pensando con Jovellanos, que es problema de necesaria solución, que no permanezcan baldíos los terrenos que son de posible producción, pues no hay, ni puede haber, derecho para que la tierra permanezca ociosa.

Renunciamos á examinar todos los acuerdos dictados en esas Cortes, porque ello implicaría una labor interminable; únicamente hemos de decir con respecto al juicio que nos merecen las mismas que, desde el marqués de Miraflores, que afirmaba que había producido un gran entusiasmo en todos los españoles, el conocimiento de este código político, hasta Quintana que en una de sus notables cartas (20 de Noviembre de 1823) á lord Holland escribía: «que aun entre los políticos más amantes de la libertad española, hay una

prevención general contra las Cortes de Cádiz, á quienes se acusa de imprudencia y de ambición excesiva», y D. Daniel López que, combatiendo también la Constitución en conferencia pronunciada en el Ateneo en el curso de 1885-86, decía que, considerándola como ley política, resulta inaceptable y de imposible aplicación, hay una gran diferencia, en cuyo término medio podemos encontrar la opinion de Lafuente, que llama al Código «venerable y respetado siempre», y que le considera al *través de los defectos* propios de aquellas mismas circunstancias, monumento de gloria para España.

No puede estimarse perfecta esta obra, en la que se descubren alabanzas al lado de ciertas censuras.

Aplaudimos, en primer término, el patriotismo que se reflejaba en sus acuerdos. Es hermosa, señores, la declaración que se hace de que una de las principales obligaciones de los españoles es el amor á la Patria; encomiamos el desinterés de aquellos legisladores que aprobaron la propuesta de Capmany de que no podían pedir ningún empleo, pensión, gracia, ni condecoración, y cuyo sentimiento palpita en otras resoluciones que adoptaron y además reconocemos con el Sr. Pons, en su precioso prólogo á la obra *Organización y funcionamiento de las Cortes*, que «esparcieron ideas que nos relacionaban intelectualmente con Inglaterra y Francia cuando aún nuestros hábitos eran de una secular arraigada servidumbre en lo social y político».

Al lado de estas alabanzas puede censurarse: el exceso, la extensión de sus prescripciones, pues no se limitaban á señalar los principios cardinales de los pro-

blemas, sino que descendía á detalles y aclaraciones que son más propios de una ley complementaria: la inexperiencia política de aquellos legisladores que se revela, entre otros acuerdos, en el relativo á la adopción de una Asamblea, única, sin contrapeso de otra Cámara y con la iniciativa de las leyes que constituía un poder tan formidable, que necesariamente había de anular todos los demás, criterio opuesto al sistema bicameral defendido por muchos autores de la época, por las excelencias que en él reconocían y que aparecía aceptado como más perfecto en muchos Estados, y por último, la ingenuidad excesiva que se observa en muchas de sus disposiciones; aludimos á la manifestación que se hacía de que aquellas leyes que dictaban eran justas y sabias, á la declaración de que el Gobierno tenía por objeto hacer la felicidad de la Nación, y principalmente aquel principio en que se declara como uno de los deberes de los españoles el de que sean justos y benéficos.

Como atenuación á estas censuras, he de decir que en aquél entonces, debía ser relativamente frecuente el caso de que se llevaran al campo jurídico de una Constitución preceptos que debían vivir en el terreno moral; porque yo recuerdo haber visto en la Constitución de Dinamarca, que es de aquella fecha, consignado en uno de sus preceptos, que se prohibía terminantemente á los ciudadanos de aquella Nación, el que dilapidaran su fortuna; principio evidentemente moral y que revela que era aplicable á los legisladores de aquél país la ingenuidad que se advierte en nuestros venerables doceañistas.

A la muerte de Fernando VII, la reina gobernadora

entrega el Poder á aquellos que habían sido combatidos antes con tanto ardor, los cuales forman un Gobierno incoloro, puesto que no se inspira ni en los principios democráticos de la Constitución de 1812, ni mantiene el régimen absoluto y personal; y dictan el Estatuto de 1834, deficiente y que, después de una vida raquítica, muere á mano airada en 1836.

Cortes Constituyentes de 1836.

Parafraseando el Decreto que los sargentos sublevados, arrancaron en La Granja á la Reina gobernadora, se hace la convocatoria para estas Cortes extraordinarias y constituyentes, á fin de que la Nación determinara si prefería restablecer la Constitución de 1812, ó si optaba por un nuevo Código político que sirviera para procurar el bienestar de los ciudadanos y la fortuna de la Nación. En estas Cortes fueron marcándose y deslindándose de un modo regular los dos grandes partidos, representantes de las tendencias que generalmente se disputan la dirección de los negocios públicos: partido moderado ó conservador y partido progresista ó liberal.

Leído el proyecto de Constitución, el 24 de Febrero de 1837, la Comisión, al dictaminar, sometió á la deliberación de las Cortes cuatro bases, en las que se señalan las diferencias de este Código con el de 1812 (11).

El diputado Castro empezó la impugnación del proyecto (12), poniendo de relieve la importancia que implicaba la discusión del Código, que ha de asegurar la fortuna sucesiva de los españoles, y que ha de decidir del destino de nuestra Patria; manifiesta que había

un Tribunal inexorable que aspiraba á juzgar los actos que iban á celebrar y que no le componen los españoles solamente, juzgando cada uno desde su hogar de las opiniones, conducta y obras de los legisladores, sino por los extranjeros, principalmente por Francia é Inglaterra, que esperaban con ansia conocer el resultado de la Asamblea; que no era la primera vez que entre los peligros se alza la libertad de los españoles. porque en 1812, entre el estruendo de las armas, en medio de la pelea, los hijos de esta Nación heroica votaron su libertad; que la Constitución que se daba á las Cámaras, no respondía á la organización que se debía á ese sistema, y terminó censurando el nombre que se empleaba, por entender que no evocaba ningún recuerdo glorioso del parlamentarismo español, sobre todo, dice, refiriéndose al Senado, cuyo nombre sólo recuerda el Senado romano, el aristocrático de Venecia, el que subyugó Napoleón ó el consignado en la Constitución de Bayona. Olózaga intervino en el debate en nombre de la Comisión y después habla Pizarro, lamentando que en el proyecto no figure la fórmula *«en el nombre de Dios todo poderoso, padre, hijo y Espíritu Santo, autor y supremo legislador de la Sociedad»* que existía en la Constitución de Cádiz. Después de formular distintos argumentos y exponer algunas citas históricas, afirmaba que se podía decir de esto, lo que suele decirse de los santos, que hay quien los divide en tres clases: unos malos, otros buenos y otros ni malos ni buenos. Desígnanse como malos á los que están todavía en carne mortal, aunque respirando virtud, porque son personas que sienten y pueden hacer mal. Se llaman buenos á los que se supone que están en la

gloria disfrutando las delicias celestes, y se dice que ni son buenos ni malos los que están colgados en la pared pendientes de un cuadro y que no hacen mal ni bien, y entendía que el encabezamiento aludido, si bien no hubiera llenado las ideas de algunos, al menos no hubiera perjudicado el reproducirlo.

Los diputados Soler, Armendáriz, Caballero, Sancho, Díez, y principalmente Olózaga y Argüelles, intervinieron brillantemente en los debates de este Código político que el 18 de Junio de 1837 fué solemnemente promulgado, jurándole con gran pompa y aparato en las Cortes, Cristina, en nombre de su augusta hija.

En la portada de la Constitución se dice: «Siendo la voluntad de la Nación revisar, en uso de su soberanía, la Constitución política promulgada en Cádiz en 19 de Marzo de 1812, en Cortes generales congregadas á este fin, decretan y sancionan la siguiente Constitución de la monarquía española», cuya fórmula revela que no es la reina gobernadora en nombre de su hija Doña Isabel II, y en unión de las Cortes, *sino solamente las Cortes* las que decretan y sancionan la Constitución, y además, que las Cortes que esto hacen porque han sido congregadas á este fin, son constituyentes.

De este Código podemos decir que en él habían llegado á todos los límites de las transacciones aconsejadas por el más puro patriotismo los dos grandes partidos que formaban entonces la gran familia liberal del pueblo español, pues, como decía D. Andrés Borgego: «El patriotismo y la sensatez de los dos partidos, el progresista y el moderado, habrían encontrado un terreno de avenencia en la Constitución de 1837 votada por las Constituyentes de 1836, Cortes en las

que tan absorbente mayoría poseían los progresistas.»

Examinando sus preceptos se observa que en el orden *político*, establece las dos Cámaras, el Congreso (legítima expresión de ideas y aún de las pasiones del pueblo) y Senado (encarnación del elemento templado, conservador); en el orden *religioso* se diferencia de la Constitución de 1812 en que se limita á consignar el principio de que la Nación se obliga á mantener el culto y el clero de la Religión católica que profesan los españoles. (Hace notar un comentarista que se suprimen las palabras «todos los españoles», y que no se dice que la religión del Estado es la católica): en el orden *judicial*, se afirma el principio de la responsabilidad judicial, se suprime la inmoral confiscación de bienes y se establece la publicidad de los juicios; y en el orden *fiscal* se impone al Gobierno la obligación de presentar todos los años los presupuestos generales para su aprobación y se prohíbe la imposición y cobranza de contribución alguna que no se encuentre autorizada por la ley de Presupuestos.

Como decía el Sr. García Ruiz, á este cuerpo legal puede llamarse Constitución de las promesas, porque promete el Jurado, y no le establece; promete la inamovilidad de los jueces, y esa inamovilidad no tiene efecto; promete exigir la responsabilidad de los jueces, y tampoco se hace efectiva tal responsabilidad; promete el establecimiento de leyes especiales para Ultramar, y tampoco se dictan; ofrece establecer un solo Código, y continúa la caótica legislación que había hasta entonces. Es, pues, la Constitución de los ofrecimientos incumplidos lo que nos hace pensar que buena razón tenía también el general Allende Salazar,

en una frase que era aplicable á este particular, cuando decía: *No fiarse de vanas promesas*, á lo cual añadía, sin duda para justificar su aserto: «Yo recuerdo, siendo muy joven, haber oído á Fernando VII decir: «Marchemos todos francamente, y yo el primero, por la senda constitucional»; y, luego, con toda tranquilidad, ¡este Monarca mandaba ahogar á Riego!»

Constitución de 1845.

Abierto el campo á la lucha legal, una vez convocadas las Cortes para el 10 de Octubre de 1844, se retrajeron los progresistas de acudir á ella, á pretexto de que muchos de sus partidarios se vieron obligados á marchar al extranjero, y los que continuaban residiendo en su patria, eran constantemente víctimas de persecuciones y procesos.

Los insultos, los malos tratos, las amenazas, las crueldades y las groserías de que habían sido anteriormente objeto los moderados, cuando Espartero tenía la Regencia en España, y de los cuales eran ejecutores los milicianos más levantiscos y exaltados, ahora se reproducían en un sentido opuesto, es decir, contra los progresistas; y se cita el caso de que los oficiales y sargentos del regimiento de San Fernando, de guarnición en Madrid, insultaran y apalearan á los progresistas que encontraban; y refiere Lafuente, escenas verdaderamente pintorescas, de nuestra vida política en aquel entonces.

Conforme lo dispuesto en la convocatoria, el 10 de Octubre se reunieron las Cortes, en cuya sesión regia, la reina expuso la necesidad que se ocupasen los le-

gisladores con el mayor celo de obra tan importante como el proyecto de reforma constitucional (13).

En el mismo día publicó Espartero un manifiesto á la Nación, diciendo que en aquella fecha era cuando legalmente terminaba su Regencia, por entrar la Reina á ejercer su soberanía, con arreglo á la ley fundamental.

Terminado el debate de contestación al discurso de la Corona, entróse en el referente á dicho proyecto del Gobierno, firmado por Narváez, Martínez de la Rosa, Mayans, Armero, Mon y Pidal, y leído en 18 de Octubre del mismo año.

La reforma capital que juzgaban los secretarios de despacho, no sólo conveniente, sino indispensable, era la relativa al Senado, fundándose en que desde que se publicó la Constitución en el año 1837, se previó con harto fundamento que esta institución era viciosa, pudiendo meramente ofrecer las ventajas que por necesidad resultan de dividir el Cuerpo legislativo en dos brazos en vez de uno, pues aun cuando se procuró establecer cierta diferencia entre una y otra Cámara, exigiendo más edad en los senadores y que tuviesen los *medios de subsistencia y demás circunstancias que la ley electoral determina*: ni estos ni otros paliativos podían subsanar el daño que nacía del vicio radical de dicho Cuerpo, ya que el mero hecho de ser elegidos los senadores por los mismos electores que los diputados, delata una identidad de origen que destruye el fundamento de semejante institución. Entendían que un Cuerpo de esta clase para llenar cumplidamente su objeto, debe ofrecer estabilidad y firmeza, estar á cubierto del flujo y reflujo de las opiniones popula-

res, movedizas de suyo, y prestar apoyo á la institución con su espíritu conservador, sirviendo de rémora y contrapeso el espíritu innovador, y á su vez provechoso, que naturalmente anima á las Cámaras de Diputados, y por último proponían que la Corona designase á los senadores con carácter vitalicio.

Desde el principio de la controversia destacáronse en ella importantes individuos del partido moderado que se oponían á la reforma, y eran, entre otros, Roca de Togores, Pastor Díaz y Perpiña, acaudillados por Pacheco, jefe de aquella minoría que vino á anunciar la existencia de una importante fracción, llamada luego de los *puritanos*, en el seno del partido moderado; mas ni de estos discursos, ni de los que elocuentemente pronunciara Martínez de la Rosa he de ocuparme, porque me lo impide el plan de brevedad que os anunciara al comienzo de esta disertación.

Se diferencia de la Constitución anterior, en que en la Constitución del 45 ya hay el subjetivismo de la Religión, ya se declara que la Religión Católica, Apostólica, Romana, es la de la Nación; se diferencia además, en que, aun cuando se mantiene la libre emisión del pensamiento, es decir, la libertad de imprenta, se suprime aquel párrafo que consigna la Constitución del 57, diciendo que correspondía al Jurado el conocimiento de ese delito, y, por consecuencia, ya era propio de la esfera de los Tribunales ordinarios; se modifica el Senado en la forma que hemos indicado, es decir, en el sentido de que la Alta Cámara no era ya sólo un poder templado, moderador, sino un poder dominador absorvente, eminentemente aristocrático constituido por la Corona que dió representación nu-

merosa á elementos de dos clases, que no simpatizaban con las ideas de progreso y libertad: clero y grandeza; se suprime la milicia nacional; desaparece un precepto que había en la Constitución anterior, de que si el día 1.º de Diciembre de cada año no había convocado el monarca las Cortes, éstas se reunirían, y se establece que bastaba al rey poner en conocimiento de las Cortes su casamiento, sin que necesitara de una ley para poderlo contraer, y que pudiera ausentarse del país sin obligación del permiso de las Cortes.

Constitución de 1869.

Se reúnen las Cortes el 11 de Febrero de 1869, y en la primera sesión declina el Gobierno provisional los poderes, confiriéndose al duque de la Torre la formación de un nuevo Gobierno. Terminaron el 2 de Enero de 1871, es decir, tres días después de la muerte de D. Juan Prim. Los debates en estas Cortes adquirieron gran brillantez; los discursos fueron muy notables, y al mismo tiempo se observa en la controversia la medida del tono, la templanza y el patriotismo que don José Luis Albareda, en notables artículos que escribió en la *Revista de España*, aconsejaba á los legisladores (14); y en esos debates se distinguieron Castelar, con su verbo elocuentísimo, defendiendo la libertad de cultos como complemento á las demás libertades que se admitían en la Constitución; Manterola, el adalid de la Unión Católica, proclamando como una herejía, como una profanación, el que se consintiera un culto en España que no fuera el católico; Cánovas del Castillo, que manifestaba que dos años antes profetizó la

pérdida de la dinastía, que dudaba de si sería verdadero el dicho de Platón de que los reyes estaban destinados perpetuamente á hacer leyes contra los pueblos, y los pueblos perpetuamente destinados á hacer sólo leyes contra los reyes, recordaba la frase de Aristóteles de que la idea del Derecho, el concepto del deber, la noción de la Justicia, aparecen reflejados con toda claridad en la conciencia de los débiles, y luego examinaba con verdadero criterio liberal los derechos individuales para decir que no se asombraba de ellos, que no los rechazaba, sino que los admitía y aprobaba; Salmerón defendiendo las ideas progresistas y sosteniendo la candidatura de Espartero; y Echegaray, demostrando su claro talento, y haciendo gala de su extensa cultura.

En estas Cortes se planteó principalmente la cuestión religiosa, aprobándose el artículo correspondiente de la Constitución en que se determina que la Nación está obligada á mantener el culto y el clero (explicándose este criterio porque se consideraba la Religión Católica, como la más civilizadora, y al mismo tiempo, por razones de orden histórico), y después establecía que el ejercicio público ó privado de cualquiera otro culto quedaba garantido, sin más limitaciones que las reglas universales de la Moral y el Derecho.

Esta fórmula, proclamada en la Constitución de 1869, ¿dentro de qué clase, dentro de qué estado de las relaciones de la Iglesia y el Estado puede comprenderse? Las relaciones de la Iglesia y el Estado, son de cuatro clases: ó bien se considera, como el escritor francés Bref hace, que la Iglesia no es una sociedad perfecta

y debe de estimarse, por consecuencia, como una asociación cualquiera que viva dentro del Estado y de él dependa, y en este sentido hay la dependencia de la Iglesia al Estado; ó bien se admite, por el contrario, la dependencia, del Estado (sociedad temporal) á la Iglesia (sociedad espiritual): y en este principio se fundada Gregorio VII, cuando comparaba la relación del Estado y la Iglesia á la que hay entre la tierra y el sol, entre el cuerpo y el alma, y en este criterio seguramente se inspiraría también Alejandro VI cuando, por un acto de su omnímada voluntad, é ilimitado poderío repartía el mundo, entonces recientemente descubierto, de cuyo proceder se reía Voltaire, pues pensaba que el mejor día iba el Papa á dividir la luna ó las estrellas; ó se defienda la completa separación de dichas potestades bajo la fórmula mantenida por Renan (15) y Petit-Thours (16) de «la Iglesia libre en el Estado libre», ó por último de acuerdo con Emile Ollivier (17) Mons, Thomas, Arzobispo de Rouen (18) M. de Mun (19) sostiénese la independendencia de la Iglesia y el Estado y relación moral entre ambas.

Creemos que la fórmula aceptada por los legisladores del año 69, no es, en este particular, el de la separación completa de la Iglesia y el Estado sin ningún vínculo entre ellos, puesto que éste se compromete, por las razones aludidas, á mantener el culto y clero, sino más bien representa un criterio armónico con la teoría últimamente expuesta.

En el orden *parlamentario* se modificaba el Senado en el sentido de que fueran elegidos sus individuos por provincias para evitar la preponderancia excesiva que tenía el elemento eclesiástico, el aristocrático

y el de libre designación de la Corona en la constitución de la Cámara; teniendo en cuenta que las monarquías son instituciones humanas establecidas para proporcionar el bienestar de la Nación y que cuando ésta entienda que no le favorece ese procedimiento de gobierno, la Monarquía debe desaparecer, y recogiendo también el principio de los nobles aragoneses cuando decían al monarca «nosotros que cada uno de nosotros valemos tanto como vos y todos juntos más que vos, hacemos vos nuestro rey si cumplieredes las leyes, y si no, non»; declárase que la soberanía reside esencialmente en la Nación y que de ella emanaban todos los poderes.

Otro de los acuerdos de esa Constitución era el de exigir el juramento al monarca, como estaba dispuesto en otras naciones y en diferentes reinos de España; otro es el de establecer el Jurado para conocer los delitos políticos, abriendo así el cauce á esta institución, y otro es el de determinar el procedimiento que se había de seguir para modificar la Constitución.

Se observa un admirable paralelismo en todos sus principios y afirmaciones. Todas las fuerzas, todas las ideas, todos los principios son igualmente progresivos y científicos arrancan de que el hombre es social, inteligente, moral y libre y, reconociendo que los principios de igualdad, libertad, fraternidad y justicia, informan el derecho y la política de los pueblos modernos.

Constitución vigente.

Redactado el proyecto por encargo de la junta de más de seiscientos ex senadores y ex diputados, reunidos el 20 de Mayo de 1875 en el Palacio del Senado con el patriótico y noble objeto de establecer una común legalidad fundamental dentro de cuyos límites puedan gobernar y desarrollar sus principios los partidos parlamentarios, y aceptado dicho proyecto por el Gobierno constituido por Cánovas del Castillo (Presidente), y Calderón Collantes, Martín de Herrera, Ceballos, Antequera, Romero Robledo, Conde de Toreno y López de Ayala, dió origen á debates prolijos en que intervinieron Sagasta, Groizard, Montero Ríos, Núñez de Arce, Alvarez Bugallal, y en los que elocuentemente abogaba el jefe del Gobierno ministerial por la autoridad soberana de las Cortes para establecer dicho Código político.

Mi tenaz propósito de molestar el menor tiempo posible vuestra atención, me obligaron á prescindir de exponer los antecedentes históricos de las Constituciones españolas, y en este momento impide que me ocupe de la luminosa, interesante y elevada controversia que se suscitó al aprobar en el Congreso la de 1876.

Presentado después el proyecto en el Senado (20), la Comisión dictaminadora emitió dos dictámenes, uno que se refería á los títulos que afectaban á la Corona, y, sobre los cuales, entendía que no procedía debate toda vez que ya estaba admitida la Monarquía constitucional y á ella se referían tales prescripciones; el

otro dictamen comprendía los restantes preceptos conformes en su esencia con las doctrinas políticas reconocidas y sustentadas en la mayor parte de las Constituciones españolas en el siglo pasado, y en ellos se robustece la necesaria autoridad del monarca y de su Gobierno: se declara Religión del Estado la Católica, Apostólica y Romana, pero consignando la soberanía religiosa, indispensable al cabo de bastantes años de libertad de cultos; se organiza los Poderes públicos sobre la sólida base de la tradición y la libertad, y se mantiene la necesaria garantía á los ciudadanos y á los pueblos.

La restauración de la Monarquía dió amplios moldes de olvido al pasado y de fraternidad entre todas las opiniones, que más adelante, y poco después, se tradujeron en la Constitución de que nos ocupamos, á la que Cánovas del Castillo dió el carácter de *Código fundamental para los dos partidos constitucionales*.

El haber realizado esta empresa, que no supieron ó no pudieron realizar los progresistas bajo el ilustre Calatrava en las Cortes Constituyentes de 1836 con la Constitución de 1837, ni quisieron realizar los moderados al reformar ésta en 1845, es una página de gloria singular en los anales del Reinado de Alfonso XII.

Había sido combatida por las derechas la Constitución del 12, y por las izquierdas, el *Estatuto Real*, y ni los moderados aceptaron la Constitución del 37, ni los progresistas la del 45.

Sólo la Constitución de 1876, que inspiró Cánovas del Castillo en las doctrinas puritanas mantenidas en las Cortes *revisionistas* de 1845 por Pacheco y Pastor Díaz, y en el *Acta adicional* de 1856 del insigne Ríos

Rosas, y, sobre todo, por lo que dijo Pacheco en su dictamen al Senado cuando fué abolida la reforma constitucional de Nocedad de 1857, mereció la aprobación de los dos partidos constitucionales, dando así fin y remate á una histórica sangrienta contienda, en virtud de la cual cada partido tenía una Constitución distinta.

Sin embargo, se censuraba de este Código que nada dice relativo á la soberanía de la Nación, que no exigía tampoco el juramento al monarca, limitándose únicamente el juramento al regente, en el caso en que éste tenga que desempeñar el cargo, y, por último, que considerando, sin duda, que la Constitución era completamente estable é inmutable, no determinaba el modo de ser ésta modificada.

Reforma de la Constitución.

Y ahora una pregunta: la Constitución de 1876, ¿puede modificarse en las actuales Cortes? Lo avanzado de la hora y lo delicado del asunto, me obligan á ser muy parco en el examen de este problema. Dícese que las Cortes ya constituídas y que no han sido convocadas con el carácter de Constituyentes, no pueden establecer una Constitución, pero pueden modificarla, porque los representantes en las Cortes tienen la legítima representación de la Nación, y además, porque es muy cierto el aforismo inglés de que el Parlamento es soberano y puede hacer todo, menos de un hombre una mujer, y en este sentido, la Constitución puede hacerse por unas Cortes sin que se hayan convocado con este carácter especialmente. Sin embargo, recordando

que este juicio se defiende por la mayor parte de los tratadistas, y que en la Constitución de Cádiz se exigía que tuviera el carácter de Constituyentes las Cortes que establecieran ó modificaran el Código político, y que este mismo criterio impera, entre otras naciones, en Francia (21), República Argentina (22), Honduras, (23) Cuba (24), Dinamarca (25) y Uruguay (26), nos hace pensar que es necesario para realizar la reforma de la Constitución que así se establezca previamente, es decir, que se convoquen nuevas Cortes, y no sólo esto, sino que acudan y asistan á las sesiones por lo menos dos terceras partes de los elegidos, y además, que el acuerdo en que se trata de la modificación de la Constitución, se adopte por la mayoría de las dos terceras partes de los asistentes. Es este el juicio que he visto defendido por la mayor parte de los tratadistas. En otras naciones como Nicaragua (27) y El Ecuador (28) se prohíbe la reforma durante cierto plazo y en otras naciones (29) se aplaza la aprobación de las modificaciones de la Constitución á la legislatura siguiente.

¿Qué puntos de la Constitución deben modificarse? Hay uno que creemos que es esencial, que es indispensable su reforma, y es, señores, el de la constitución del Senado. Entendemos que es necesario que la Industria y el Comercio, bien en la forma que defendía Pérez Pujol, cuando hablaba de la constitución de la Alta Cámara, y luego recogía Santa María de Paredes, bien en otra forma, tengan representación en el Senado; creemos que la Agricultura que, como decía Jovellanos, influye considerablemente en la prosperidad de los pueblos, tenga asimismo su representación en

la Cámara Alta; entendemos que el trabajo, la representación del trabajo, que es un factor importantísimo de la riqueza pública, tenga también su voz propia en dicha Cámara, en una palabra, debe procurarse que aparezcan representados en el Senado español, sectores importantísimos de la Sociedad, que hoy no tienen intervención en ella; para esto se exige la reforma constitucional.

Para otro punto que debe exigirse también la reforma de la Constitución, es para establecer un nuevo sistema de administración local, mejor dicho provincial.

Reconocemos que para el régimen municipal no es precisa aquélla, porque ya sabemos en qué forma amplia aparecen los artículos correspondientes de la Constitución, y que, por consiguiente, dejan á la ley municipal, hoy la del año 77, margen para que desenvuelva sus principios cardinales, pero en cuanto á la reforma de la Administración provincial, es necesario, puesto que en la Constitución se determina la existencia de las diputaciones, y si se quiere suprimir tales organismos, entiendo yo que es necesario modificar los artículos de la Constitución para que pueda implantarse semejante modificación.

No soy partidario de la reforma de la Constitución, para modificar el régimen de propiedad territorial porque estando hoy esta materia regulada dentro del Código civil, y no consignándose en nuestra Constitución, ningún precepto relativo á la misma, ni siquiera el que se contiene en la Constitución de Dinamarca (30), de que el derecho de propiedad es inviolable, no puede ofrecer duda, que con reformar el Código

civil es suficiente, y por tanto, que no es preciso tocar para nada el Código político para establecer las modificaciones que urgentemente y de un modo inaplazable se reclaman en ese orden jurídico; y lo mismo sucede con el sistema fiscal. ¿Es que pretendemos imponer el impuesto progresivo? ¿Es que se quiere admitir el impuesto sobre la renta, el impuesto sobre la fortuna, en fin, esas modificaciones que hoy los hacendistas consideran imprescindibles? No es necesario tocar la Constitución para eso, puesto que en la Constitución no se consigna más principio que aquel que se refiere á que serán exigidos los impuestos en la proporcionalidad de los haberes, y, por lo tanto, no es esencial para implantar la reforma modificar la Constitución. Y prueba de ello es que la tarifa del impuesto de Derechos reales, que estableció con tipo fijo Villaverde en el año 1900, ha sido variada aceptando el método progresivo en ciertos actos, y, sin embargo, no se ha modificado la Constitución.

Voy á concluir, señoras y señores, recordando como deducción de ese rapidísimo bosquejo que he hecho de las Constituciones españolas, que se destaca en la de Cádiz, el principio de la soberanía; en la Constitución de 1837, la existencia de las dos Cámaras, la Alta y la Baja, el Senado y el Congreso; en la Constitución de 1845, la declaración de que la Religión Católica, Apostólica y Romana es la de la Nación, es decir, como afirma un comentarista de esta Constitución, que ya deja el Estado de ser ateo; en la Constitución de 1869, que está basada en móviles democráticos y en la Constitución vigente, en la Constitución de 1876, que asienta los Poderes en principios de tradición y de liber-

tad y además en la constitución especial del Senado.

Y termino rogando á todos los señores académicos que se preocupen especialmente de este punto: que estudien los problemas que de él se derivan; que estimen que hoy en España es de capital importancia, de interés grande para la vida nacional, todo lo que afecta á su acción política, y, por tanto, cuanto se relaciona con la Constitución del Estado, que es el Código político que rige su gobernación. HE DICHO.

(Aplausos.)

NOTAS

(1) Se contenían en los siguientes títulos: De la nación española y de los españoles; Del territorio de las Españas, su región y Gobierno, y de los ciudadanos españoles; De las Cortes; Del Rey; De los Tribunales y de la Administración de Justicia en lo civil y en lo criminal; Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos; De las contribuciones; De la fuerza militar nacional; De la instrucción pública; De la observancia de la Constitución, y modo de proceder para hacer variaciones en ella.

(2) En dicho decreto se disponía que, «al recibirse la Constitución en los pueblos del Reino, el jefe ó juez de cada uno, de acuerdo con el Ayuntamiento, señalara un día para hacer la publicación solemne de la Constitución en el paraje ó parajes más públicos y convenientes, y con el decoro correspondiente y que las circunstancias de cada pueblo permitan, leyéndose en alta voz toda la Constitución y en seguida el mandamiento de la Regencia del Reino para su observancia. En este día habrá repique de campanas, iluminaciones y salvas de artillería, donde se pudiere»: que «en el primer día festivo inmediato se reunirán los vecinos en su respectiva parroquia, asistiendo el juez y el Ayuntamiento, si no hubiere en el pueblo más que una, y distribuyéndose el jefe superior, alcaldes ó jueces y los regidores donde hubiere más, se celebrará una misa so-

lemne en acción de gracias; se leerá la Constitución antes del ofertorio; se hará por el cura párroco, ó por el que éste designe, una breve exhortación correspondiente al objeto; después de concluída la misa se prestará juramento por todos los vecinos y el clero, de guardar la Constitución bajo la fórmula siguiente: *¿Juráis por Dios y por los Santos Evangelios guardar la Constitución política de la Monarquía española, sancionada por las Cortes generales y extraordinarias de la Nación, y ser fieles al Rey?* A lo que responderán todos los concurrentes: *Sí juro*, y se cantará el *Te Deum*. De este acto solemne se remitirá testimonio á la Regencia del Reino por el conducto del jefe superior de cada provincia.

(3) Decreto de 10 de Noviembre de 1810.

(4) Decreto de 1.º de Diciembre de 1810.

(5) Decreto de 5 de Febrero de 1811.

(6) Decreto de 16 de Abril de 1811.

(7) Decreto de 6 de Agosto de 1811.

(8) Orden 4 Julio 1811: «Las Cortes generales y extraordinarias han acordado: VI. Que para las vacantes sucesivas y para los empleos que hayan de proveerse, prefiera el Consejo de Regencia á los que, no estando en activo ejercicio, se consideren *más aptos y patriotas.....*»

Orden 12 Abril 1812: «Las Cortes generales y extraordinarias han acordado: La necesidad de que en la provisión que haga de empleados públicos, nombre personas conocidamente amantes de la Constitución y de la independencia nacional.»

(9) Decreto de 22 de Febrero de 1813.

(10) Ordenó el Rey, por auto acordado del Consejo, que todas las tierras labrantías propias de los pueblos, y las bal-

días, ó concejiles, que con real permiso se dividieran en suertes, tasadas que fueran por labradores prudentes y justificados, se repartieran entre los vecinos, atendiendo con preferencia á los senareros y braceros que por sí ó á jornal pudieran labrarlas, y después á los que tuvieran una ó dos juntas, y así sucesivamente. Esta disposición fué ampliada por Real provisión de 26 de Mayo de 1770.

(11) Dichas bases eran las siguientes:

«Primera: Se suprimirá toda la parte reformativa, y cuanto deba corresponder á los Códigos ó leyes orgánicas. Segunda: Las Cortes se compondrán de dos Cuerpos Colegisladores, que se diferenciarán entre sí por las calidades personales de sus individuos, por la forma de su nombramiento y por la duración de su cargo; pero ninguno de estos cuerpos será hereditario ni privilegiado. Serán iguales en facultades; pero las leyes sobre contribuciones y crédito público se presentarán primero al Cuerpo de los diputados, y si en el otro sufriesen alguna alteración que éstos después no admitiesen, pasará á la sanción Real lo que los diputados aprobasen definitivamente. Tercera: Corresponde al Rey: 1.º, la sanción de la leyes; 2.º, la facultad de convocar las Cortes todos los años y de cerrar sus sesiones; 3.º, la de prorrogarlas y disolverlas, pero con la obligación, en este último caso, de convocar otras y reunir las en un plazo determinado. Cuarta: Los diputados á Cortes se elegirán por el método directo, y podrán ser reelegidos indefinidamente.»

(12) Sesión de 13 de Marzo de 1837.

(13) La Reina decía del proyecto de reforma constitucional:

«De él me prometo que os dediquéis con celo á obra tan importante, pues la menor dilación podría acarrear perjuicios incalculables, frustrando las esperanzas de la Nación, que anhela ver cerrado cuanto antes el campo de las discusiones políticas y afianzadas para lo venidero las instituciones que han de regirlas.»

(14) «La Historia prueba—decía Albareda en uno de sus artículos—de una manera harto elocuente, hasta dónde llega la impresionabilidad de nuestra raza; no demos al olvido que en la misma ciudad de Cádiz, que en la misma cuna de la libertad, donde tantos actos de abnegación y patriotismo habían tenido lugar, fué ultrajado el *divino* Argüelles por el populacho; que poco tiempo después de volver á España Fernando *el Deseado*, el ído o del pueblo, hubo un cambio en la opinión pública al saberse que el anciano Rey Carlos IV, anegado en llanto, había prohibido en Fontainebleau al Príncipe de la Paz publicar su defensa y la apología de su reinado, por no herir el amor propio del hijo, revelando la verdad de los pasados sucesos, de tal modo, que se empezó á considerar como un bien el proyecto de las naciones aliadas para restituirle el trono, hasta el punto de que las autoridades se vieron en la necesidad de prohibir que se hablase de la vuelta de los reyes padres. Las exageraciones de 1823 dieron resultados idénticos. Sírvanos el pasado á todos de enseñanza, y no empecemos á incurrir en las mismas faltas que tanto hemos anatematizado, y cuyas consecuencias no serían menos dolorosas en la ocasión presente.» (*Revista de España*, número 43, año 1869.)

(15) *Nouvelles études d'histoire religieuse.*

(16) *L'Etat et l'Eglise.*

(17) *L'Eglise et l'Etat au Concile du Vatican.*

(18) En el X Congreso de Normandía (Diciembre, 1885).

(19) Discurso pronunciado el 9 de Julio de 1877 en la Asociación Católica de París.

(20) Con fecha 30 de Mayo de 1876.

(21) «Cada una de las Cámaras podrá declarar que hay

lugar á la revisión de las leyes constitucionales. Tomada que sea dicha resolución por ambas Cámaras, se reunirán en Asamblea Nacional, para proceder á dicha resolución.» (Ley Constitucional relativa á la organización de los Poderes públicos; 25 de Febrero de 1875.)

(22) «La Constitución puede reformarse en todo ó parte. La necesidad de la reforma debe ser declarada por el Congreso, con el voto de dos terceras partes, al menos, de sus miembros; pero no se efectuará sino por una *convención* convocada al efecto.»

(23) «La reforma de esta Constitución sólo podrá acordarse por los dos tercios de votos de los representantes electos de cada Cámara, debiendo puntualizarse el artículo ó artículos que hayan de alterarse. Esta resolución se publicará en el periódico oficial y volverá á tomarse en consideración en la próxima é inmediata legislatura. Si ésta lo ratifica se convocará á una Asamblea constituyente para que decrete las reformas.» (Art. 133 de la Constitución de Honduras de 2 de Septiembre de 1904.)

(24) La Constitución no podrá reformarse, total ni parcialmente, sino por acuerdo de las dos terceras partes del número total de los miembros de cada Cuerpo Colegislador.

Seis meses después de acordada la reforma se procederá á convocar una Convención Constituyente, que se limitará á aprobar ó desechar la reforma votada por los Cuerpos Colegisladores, los cuales continuarán en el ejercicio de sus funciones con entera independencia de la Convención. (Art. 115, Constitución 21 de Febrero de 1901, de Cuba.)

(25) Las proposiciones para variar ó adicionar la presente ley fundamental se presentarán en Rigsdag, ordinario ó extraordinario.

Aprobándose por el siguiente Rigsdag la proposición en este concepto, sin variación y sancionada por el rey, am-

bas Cámaras se disuelven, y tendrán lugar las elecciones, tanto para el Folkething, como para el Landstthing.

Aprobándose la proposición por tercera vez en el Rigsdag nuevo y en sesión ordinaria ó extraordinaria, y confirmada que seá por el rey, se declara ley fundamental. (Art. 95 de la Constitución (ley 5 de Junio de 1849, con modificaciones en los años 1865 y 66).

(26) La forma constitucional de la República no podrá variarse sino en una grande Asamblea general, compuesta de número doble de senadores y representantes, especialmente autorizados por sus comitentes para tratar de esta importante materia, y no podrá sancionarse por menos de tres cuartas partes de votos del número total. (Art. 159 de la Constitución de la República de Uruguay, de 10 de Septiembre de 1829.)

(27) La reforma absoluta de esta Constitución sólo podrá decretarse diez años después de haber comenzado á regir. (Art. 356 de la Constitución de 10 de Diciembre de 1893.)

(28) La Constitución no podrá ser reformada antes de cuatro años. Transcurrido este término, en cualquier tiempo en que las dos terceras partes de cada una de las Cámaras de una legislatura ordinaria juzgase conveniente la reforma de alguno ó algunos de sus artículos, la propondrá á la próxima legislatura ordinaria, y si entonces fuere también acordada por la mayoría absoluta de cada una de las Cámaras, procediéndose con las formalidades prescritas en la sección VI del título VI, será válido y hará parte de la Constitución. (Ar. 139 de la Constitución de 12 de Enero de 1897.)

(29) En el art. 112 de la Constitución de Noruega de 4 de Noviembre de 1814 se dispone que si la experiencia demostrase la conveniencia de reformar dicho cuerpo legal, se presentará al efecto una proposición en el Storthing,

y se publicará por medio de la imprenta; pero sólo á la Dieta ordinaria siguiente corresponde decidir si ha lugar ó no á la reforma propuesta.

En el art. 30 de la Constitución de 24 de Febrero de 1891 del Brasil, se establece:

La Constitución podrá ser reformada por iniciativa del Congreso Nacional ó de las asambleas de los Estados.

Se considerará propuesta la reforma, cuando siendo presentada por una cuarta parte, por lo menos, de los miembros de cualquiera de las Cámaras del Congreso Nacional, fuere aceptada en tres debates por los dos tercios de los votos en una y otra Cámara, ó cuando fuere solicitada por los dos tercios de los Estados, en el curso de un año, representado cada Estado por la mayoría de votos de su Asamblea.

Esa propuesta se dará por aprobada, si en el año siguiente lo fuere, mediante tres debates, por mayoría de los dos tercios de votos en las dos Cámaras del Congreso.

En el art. 209 de la Constitución de Colombia de 5 de Agosto de 1886 se previene lo siguiente:

Esta Constitución podrá ser reformada por un acto legislativo, discutido primeramente y aprobado en tres debates por el Congreso, en la forma ordinaria, transmitido por el Gobierno, para su examen definitivo, á la legislatura subsiguiente, y por ésta nuevamente debatido, y últimamente aprobado por dos tercios de los votos en ambas Cámaras.

En la Constitución de Chile de 1.º de Diciembre de 1874 se dispone:

«Art. 165. Ninguna moción para reforma de uno ó más artículos de esta Constitución podrá admitirse sin que sea apoyada, á lo menos, por la cuarta parte de los miembros presentes de la Cámara en que se proponga.

Art. 166. Admitida la moción á discusión, deliberará la Cámara si exige ó no reforma el artículo ó artículos en cuestión.

Art. 167. Si ambas Cámaras resolviesen por las dos tercias partes de sufragios en cada una, que el artículo ó artículos propuestos exigen reformas, pasará esta resolución

al Presidente de la República, para los efectos de los artículos 41, 45, 46 y 47.

Art. 168. Establecida por la ley la necesidad de la reforma, se aguardará á la próxima renovación de la Cámara de Diputados, y en la próxima sesión que tenga el Congreso, después de esta renovación, se discutirá y deliberará sobre la reforma que haya de hacerse, debiendo tener origen la ley en el Senado, conforme á lo prevenido en el artículo 40, y procediéndose según lo dispone la Constitución para la formación de las demás leyes.»

(30) Art. 82, Constitución de 5 de Junio de 1849, modificada el 7 de Noviembre de 1865 y 28 de Julio de 1866.

ÍNDICE

	<u>Páginas.</u>
El Poder legislativo.....	6
Cortes de Castilla.....	7
Cortes en la Edad Moderna	10
Cortes de Cádiz.....	12
Cortes Constituyentes de 1836.....	26
Constitución de 1845.....	30
Constitución de 1869.....	33
Constitución vigente.....	37
Reforma de la Constitución... ..	39

1911

1911

Faint, illegible text, possibly bleed-through from the reverse side of the page.

