

LA I REPÚBLICA MARCO POLÍTICO Y PROYECTO CONSTITUCIONAL

Por ANDONI PÉREZ AYALA

SUMARIO

I. LA TRANSICIÓN A LA REPÚBLICA FEDERAL: 1. *El nuevo período político tras la Revolución de 1868. El Gobierno provisional.* 2. *El movimiento republicano. Gestación y desarrollo inicial (1868-1872).* 3. *El nuevo marco constitucional de la Monarquía democrática (1869).*—II. EL PROYECTO CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA FEDERAL: 1. *El advenimiento de la República y la opción federal.* 2. *Los derechos y libertades. Continuidad constitucional con 1869 y novedades introducidas.* 3. *Soberanía popular y división de poderes.* 4. *La reorganización federal del Estado:* 4.1. Los Estados miembros de la Federación. 4.2. El ámbito competencial de la Federación. 4.3. El ámbito competencial de los Estados miembros. Organización institucional. Integridad territorial. Ciudadanía común. 4.4. Los órganos de la Federación: 4.4.1. Las Cortes. El Senado. 4.4.2. El Tribunal Supremo Federal. 4.4.3. El poder ejecutivo y el poder de relación presidencial. 5. *La reforma constitucional.*

A pesar de su efímera existencia, que no llegó siquiera a alcanzar un año de vida, la I República constituye una experiencia *singular* en nuestra accidentada historia político-constitucional. Se trata, en primer lugar, del primer ensayo republicano que se realizaba en nuestro país, lo que ya, por sí mismo, suponía un hecho sin precedente en relación con las formas tradicionales de ejercicio del poder político que habían regido en España. Pero no sólo en nuestro país, también fuera de él; en este sentido, es preciso constatar la novedad que supone el ensayo republicano de 1873 en la Europa de la época, en la que habrán de transcurrir varias décadas hasta que hagan su aparición de forma generalizada los regímenes republicanos (1).

(1) En la Europa de 1873, sólo en Suiza se había estabilizado un régimen constitucional republicano

Además, la I República estuvo asociada, tanto en su gestación como en su proyecto constitucional, a una forma específica de organización territorial del Estado como es el *federalismo*; se trata en este caso de la única experiencia constitucional que se ha ensayado en España en este sentido, aspecto que debe ser subrayado teniendo en cuenta que la cuestión de la organización territorial del Estado ha sido uno de los problemas políticos y constitucionales más controvertidos en nuestra historia reciente... y en la actualidad. Por otra parte, el proyecto constitucional de la I República suponía también una novedad en Europa, donde a diferencia de los EEUU y con la única excepción de Suiza (2), el modelo unitario y centralizado era aceptado comúnmente por el constitucionalismo de la época como la forma más idónea de organización territorial del Estado.

La fugacidad de esta primera experiencia republicana, unido al hecho de que su proyecto constitucional no llegase siquiera a entrar en vigor, ha dado lugar a que haya quedado relegada en la atención de los constitucionalistas (3). A ello hay que añadir la experiencia más próxima en el tiempo de la II República, cuya memoria histórica, estimulada por el trauma colectivo de la guerra civil, ha contribuido a eclipsar por completo a su antecesora, lo que se pone especialmente de manifiesto en el plano constitucional. En cualquier caso, el transcurso del tiempo —exactamente un siglo y cuarto en el momento presente— no debe hacernos olvidar las experiencias del pasado; precisamente, la conmemoración este curso del ciento veinticinco aniversario de la I República (1873-1874) nos brinda una oportunidad para rescatarla del semiolvido y para aproximarnos a una de las experiencias político-constitucionales más sugestivas de nuestro pasado histórico.

I. LA TRANSICIÓN A LA REPÚBLICA FEDERAL

La I República constituye el último acto del complejo proceso que se abre a partir del triunfo de la *gloriosa* revolución de septiembre de 1868, en el curso del cual se va a plantear con toda radicalidad un profundo cambio en el sistema político que tendrá,

con la Constitución de 1848, a la que sucederá la de 1874. Poco después, las leyes constitucionales de 1875 instaurarán la III República en Francia.

(2) Las constituciones suizas de 1848 y de 1874 establecían un modelo federal *sui generis*, basado en los *cantones*. La Constitución alemana del Reich de 1871, si bien establecía formalmente un modelo federal, en realidad se trataba de un federalismo engañoso, dado el predominio absoluto de Prusia en el Reich y el fuerte proceso de centralización que experimenta Alemania durante este período.

(3) Además de las obras históricas de carácter general sobre la I República, hay que reseñar en el terreno específicamente constitucional las obras de G. TRUJILLO: *Introducción al Federalismo español*, Edicusa, Madrid, 1967; J. FERRANDO BADIA: *La Primera República Española*, Edicusa, Madrid, 1973. Sobre el constitucionalismo histórico español como marco de referencia en el que encuadrar el constitucionalismo de este período, *vid.* L. SÁNCHEZ AGESTA: *Historia del constitucionalismo español (1808-1936)*, CEC, Madrid, 1984; F. FERNÁNDEZ SEGADO: *Constituciones históricas españolas*, Civitas, Madrid, 1986.

lógicamente, importantes repercusiones constitucionales. Es precisamente el fracaso, y la quiebra final, de la experiencia republicana federal de 1873, la que señalará el fin del *sexenio* iniciado en 1868, durante el que se desarrolla una auténtica *explosión democrática* cuyo contraste con el período isabelino, al que clausura, y con la Restauración alfonsina, que le sucede, resalta aun más los perfiles propios y distintivos de este corto período que, finalmente, no pasó de ser un breve paréntesis histórico, tanto desde una perspectiva política general como desde la específicamente constitucional (4).

La estrecha vinculación existente entre la I República y el *sexenio* que se abre con los acontecimientos de 1868, en cuyo marco ha de ser encuadrada y estudiada la experiencia republicano-federal de 1873, así como su proyecto constitucional, obliga a ocuparnos, en primer lugar, del complejo proceso de *transición* a la República que se desarrolla hasta el momento de su sorpresiva proclamación en febrero de 1873. Especial atención debe merecer el nuevo marco constitucional que surge como consecuencia de la revolución del 68, materializado en la Constitución de 1869, en particular por lo que se refiere a la reconfiguración del modelo monárquico, ya que ello define el escenario del advenimiento de la República así como del *proyecto de Constitución federal de 1873*, sin duda uno de los documentos más originales de nuestro constitucionalismo histórico (y también del constitucionalismo comparado de la época).

1. *El nuevo período político tras la Revolución de 1868.* *El Gobierno provisional*

A diferencia de los típicos *pronunciamientos* que jalonan nuestra accidentada historia política y constitucional durante el siglo XIX, los acontecimientos de septiembre de 1868, que servirán para poner fin al período isabelino, van a presentar desde el primer momento, e incluso antes, en su gestación, características muy distintas. Si bien la forma en que se materializa la rebelión de septiembre de 1868 tiene todas las apariencias del «pronunciamiento», tanto por los objetivos que persigue como por la composición del movimiento político-militar en que se sustenta, se puede afirmar que nos hallamos ante una situación que difiere sensiblemente del mero «pronunciamiento». Así lo va a corroborar, además, la nueva dinámica política que se abre tras la *gloriosa* y el nuevo marco político y constitucional que va a surgir a partir de este momento.

Ya en su gestación (5) pueden observarse rasgos que apuntan la orientación que iba a tomar el proceso político durante el próximo *sexenio*. En primer lugar, no se

(4) Sobre este período, *vid.* M. TUÑÓN DE LARA: «El problema del poder en el sexenio 1868-74», *Estudios sobre el siglo XIX español*, Ed. siglo XXI, Madrid, 1971; C. A. M. HENNESSY: *La República Federal en España. Pi y Margall y el movimiento republicano federal 1868-1874*, Aguilar, Madrid, 1966; J. A. LACOMBA: *La I República. El trasfondo de una revolución fallida*, Guadiana, Madrid, 1973.

(5) *Vid.* J. L. COMELLAS: «Génesis de la Revolución del 68», *Atlántida*, núm. 36 (monográfico sobre la revolución del 68). Asimismo, *Revista de Occidente*, núm. 67 (también monográfico sobre el tema).

trataba, como en los pronunciamientos precedentes, de un simple golpe de fuerza militar sino que en esta ocasión, los sucesos de 1868 van precedidos de una serie de acuerdos entre las fuerzas políticas de oposición que consiguen reunir a una amplia mayoría de la sociedad civil. En este sentido, cabe señalar la alianza entre *progresistas* y *demócratas* formalizada en el *Manifiesto por la Democracia* (marzo, 1865); a esta inicial manifestación de unidad de la oposición le sucederá el *Pacto de Ostende* (agosto, 1866) en el que se fijan objetivos abiertamente rupturistas como el derrocamiento del régimen isabelino y la formación de un Gobierno provisional, encargado de convocar elecciones constituyentes mediante sufragio universal; interesa subrayar que este último deja abierta la cuestión de la *forma de gobierno*, lo que implícitamente abría el camino a la alternativa republicana. Posteriormente, la *Junta de Bruselas* (junio, 1867) acuerda las *bases* por las que además de establecer el objetivo central de la caída de la dinastía borbónica —y no sólo del régimen isabelino— se afirmaba explícitamente que, o bien en la Asamblea constituyente o mediante plebiscito, se decidirá la dinastía sucesora en el caso de que haya un decantamiento por la Monarquía, lo que venía a aceptar la eventualidad de una posible salida republicana (6). Finalmente, tras el fallecimiento del líder de la Unión Liberal, el general O'Donnell (noviembre 1867), y la asunción del liderazgo unionista por el general Serrano, éste concertaba la alianza con el general Prim, líder progresista, cerrando así una amplia alianza civil-militar que aislaba por completo a un régimen isabelino carente por completo de apoyo político (incluso sectores moderados le retiran su apoyo o adoptan una actitud pasiva).

Con tales antecedentes, las condiciones para el cambio político, y en particular para el acto de fuerza que lo materializara, estaban dadas. Éste tiene lugar finalmente el 17 de septiembre de 1868 con la rebelión de la escuadra naval en Cádiz. Pocos días más tarde (28 de septiembre) la victoria militar de los sublevados en Alcolea, frente a las tropas todavía fieles a la Reina Isabel II, decidía definitivamente la contienda, saldada con la huida de ésta a Francia (30 de septiembre) y el establecimiento de un Gobierno provisional en Madrid (3 de octubre) comandado por los generales Serrano, presidente, y Prim, titular de la cartera clave de Guerra.

Pero más allá de los episodios del «pronunciamiento» en sí mismo, interesa llamar la atención sobre el carácter que toma la rebelión desde el primer momento y que hace, como ya hemos señalado, que no pueda ser considerado como un mero *pronunciamiento*, sin más. En este sentido, es obligada la referencia al *Manifiesto* que, bajo el expresivo título de «¡Viva España con honra!», dan a conocer los rebeldes en el momento inicial (19 de septiembre); en él pueden apreciarse aspectos que le diferencian de la típica asonada militar y que son reveladores de la filosofía democrática radical que anima a los protagonistas de la *gloriosa*.

(6) Sobre el desarrollo de este proceso, *vid.* M. TUÑÓN DE LARA: *La España del siglo XIX*, Ed. Librería Española, París, 1971; en particular, el apartado «La oposición se organiza», págs. 192 y ss.

De acuerdo con los términos en que se expresa el *Manifiesto* (7), en esta ocasión no se trata de sustituir un gobierno por otro; es el sistema político en su globalidad el que se cuestiona: «No tratamos de deslindar los campos políticos. Nuestra empresa es más alta y sencilla....Queremos que el encargado de observar y hacer observar la Constitución no sea un enemigo irreconciliable.» Asimismo, el *Manifiesto* hace referencia a la cuestión clave en el constitucionalismo español del siglo XIX como es la del titular de la soberanía, expresando a este respecto la firme voluntad de «no depone las armas hasta que la Nación recobre su soberanía, manifieste su voluntad y se cumpla». En esta línea, se aboga expresamente por el *sufragio universal*, «cimiento de nuestra regeneración política y social», y por la formación de «un gobierno provisional que represente todas las fuerzas vivas del país». Finalmente, se hace un llamamiento a «todos los liberales, unánimes y compactos ante el común peligro», reclamando expresamente el apoyo de las *clases acomodadas*, de los *amantes del orden*, de los *partidarios de las libertades individuales*, de los *Ministros del Altar*, de *todo el pueblo* y la aprobación de *la Europa entera*.

Se trata, como puede observarse, de un planteamiento que puede caracterizarse como de *ruptura democrática* y de *unidad nacional* para poner fin al régimen isabelino y abrir un nuevo período democrático (8). De todas formas, era preciso dilucidar si el curso de los acontecimientos posteriores confirmaba esta inicial orientación o, por el contrario, una vez pasada la euforia de los primeros momentos, la situación sería reconducida, bien mediante un nuevo pronunciamiento o bien por la dinámica natural del juego político, a una mera tentativa frustrada de revolución democrática. En esta ocasión, sin embargo, y aunque sólo fuera por poco más de un lustro, fue la primera vía la que prevaleció.

La creación y asentamiento de una amplia red de Juntas locales y provinciales de apoyo a la *revolución*, inspiradas en el *Manifiesto* de Cádiz pero con planteamientos más radicales en numerosos casos (9), era un claro indicio de la orientación que se iba a seguir. Pero es, sobre todo, el *Manifiesto a la nación* del Gobierno Provisional (25 de octubre 1868), una vez asentado el nuevo poder revolucionario, el que va a marcar las líneas directrices del nuevo período que, a continuación, irán hallando su plasmación jurídica en la legislación política aprobada por el propio Gobierno provisional y, sobre todo, en la nueva Constitución democrática de 1869.

De acuerdo con los términos en que se expresaba el *Manifiesto* del Gobierno provisional (10), éste tiene como finalidad «compendiar en un solo cuerpo de doctri-

(7) El texto íntegro del *Manifiesto*, así como el de otras *proclamas* de este período, puede hallarse en *Los Manifiestos Políticos en el siglo XIX* (M. RODRÍGUEZ ALONSO edit.), Ariel, Barcelona, 1998. Vid., asimismo, V. BOZAL: *Juntas Revolucionarias. Manifiestos y Programas de 1868*.

(8) Años más tarde, J. COSTA, en su conocida obra *Oligarquía y caciquismo*, cuestionará el carácter revolucionario de los acontecimientos del 68, a los que no dudará en calificar como «simulacro de revolución».

(9) Vid. V. BOZAL y M. RODRÍGUEZ ALONSO: *ops. cit.*

(10) El texto íntegro del *Manifiesto* del Gobierno Provisional puede hallarse en *Constituciones españolas y extranjeras I* (J. DE ESTEBAN, ed.), Taurus, Madrid, 1977.

na las manifestaciones del espíritu público, distintamente expresadas... por todas las fuerzas nacidas al calor del programa de Cádiz». En él, y «como punto de partida para la promulgación de los principios» del nuevo orden político, se afirma enfáticamente la ruptura no sólo con la titular de la Corona sino con la dinastía borbónica: «la revolución ha empezado por sentar un hecho que es la base robusta sobre la cual deben descansar sus reconquistadas libertades. Este hecho es el destronamiento y expulsión de una dinastía que su abierta oposición con el espíritu del siglo ha sido rémora a todo progreso»; así como la trascendencia del hecho, al que caracteriza de «cambio radicalísimo» que da paso a «una nueva era que la revolución ha inaugurado». Por último, y una vez manifiesta la voluntad radicalmente rupturista del nuevo poder encarnado por el Gobierno provisional, se afirma el *sufragio universal* vinculado directamente a la *soberanía popular*: «Destruído el obstáculo y expedito el camino, la revolución ha establecido el sufragio universal como la demostración más evidente y palpable de la soberanía de pueblo».

A continuación, se alude expresamente a las libertades fundamentales en las que ha de basarse el nuevo orden político. En primer término, a la *libertad religiosa*, a la que se valora como «la más importante de todas, por la alteración esencial que introduce en la organización secular de España» (obsérvese la fuerte carga rupturista que se desprende de esta afirmación); seguidamente se hace referencia a la *libertad de enseñanza*: «otra de las reformas cardinales que la revolución ha reclamado y el Gobierno provisional se apresura a satisfacer sin pérdida de tiempo»; la *libertad de imprenta*, «sin la cual aquellas conquistas no serían más que fórmulas ilusorias y vanas» y las *libertades de asociación y reunión*, a las que reconoce como «dogmas fundamentales de la revolución española»; asimismo se alude a la necesidad de emprender «profundas reformas económicas que rompan las trabas de la producción y faciliten el crecimiento de la riqueza pública», tarea que asume el «Gobierno provisional, investido por la revolución de amplias facultades, decidido a no cejar un ápice en su propósito transformador».

Particular interés tiene, sobre todo a los efectos del tema que nos ocupa, el pasaje dedicado a la cuestión de la *forma de gobierno*. La posición del Gobierno provisional sobre «cuestión tan grave y compleja», según sus propias palabras, pretende ser muy matizada, reflejando, sin duda, las controversias ya existentes sobre la opción republicana. Podría resumirse en los siguientes términos: el Gobierno provisional aboga por la salida monárquica (11), si bien con otra dinastía distinta, al tiempo que constata expresamente el peso de la opción republicana: «Verdad es que se han levantado voces elocuentes y autorizadas en defensa del régimen republicano, apoyándose en la diversidad de orígenes y caracteres de la nacionalidad española y, más que nada, en el maravilloso ejemplo que ofrece, allende los mares, una potencia na-

(11) Es precisamente este pronunciamiento promonárquico del Gobierno provisional el que desencadena la escisión entre los *demócratas* y la formación del primer núcleo republicano aglutinado en torno a Figueras, Pi y Margall, Salmerón, Castelar... que encabezarán a partir de este momento el movimiento republicano. Cfr. M. ARTOLA: *Partidos y programas políticos. 1808-1936*, I, Ed. Aguilar, Madrid, 1974.

cida ayer y hoy envidia y admiración del mundo» en clara alusión a EEUU. De todas formas, esta cuestión se deja abierta, confiándola al eventual resultado de la voluntad popular: «De cualquier modo, el Gobierno provisional, si se equivocara en sus cálculos y la decisión del pueblo español no fuese propicia al planteamiento de la forma monárquica, respetaría el voto de la soberanía de la Nación, debidamente consultada.»

Sirvan estos expresivos párrafos del *Manifiesto* inicial del Gobierno provisional (octubre 1868) para poner de relieve que la alternativa republicana empieza a plantearse desde el primer momento en el seno de las fuerzas que han protagonizado la gloriosa revolución de 1868; y conviene, asimismo, retener el dato de que la opción republicana se formula en términos que apuntan implícitamente en una orientación de signo descentralizador y federalista, tal y como se deduce de la alusión expresa, ya reseñada, a «la diversidad de orígenes y caracteres de la nacionalidad española» y a los EEUU, que constituyen el ejemplo más acabado de experiencia federal.

La dinámica que se abre a partir de este momento va a ir alimentando progresivamente el desarrollo de las tendencias de signo republicano, si bien a través de un proceso sumamente confuso y contradictorio. En primer lugar, mediante la conformación, por primera vez, de fuerzas políticas de carácter abiertamente republicano (12) que van a jugar, como veremos a continuación, un protagonismo estelar en el nuevo escenario político que se abre a partir de 1868. Junto a ello, es preciso reseñar el ambiente de radicalismo democrático que se vive en este período y que va a conducir inevitablemente al cuestionamiento de la institución monárquica, independientemente de la dinastía en que ésta se encarna. Finalmente, el fracaso de la alternativa monárquica encarnada por la nueva dinastía de Saboya, apadrinada por el ejecutivo surgido de la revolución del 68, y en particular por el hombre fuerte de éste, el general Prim, abocaba necesariamente a la quiebra de la Monarquía, abriendo paso así al ensayo republicano a partir de 1873.

2. *El movimiento republicano: gestación y desarrollo inicial (1868-1872)*

Una de las consecuencias principales de la revolución del 68 es la sustitución del sistema de fuerzas políticas que había existido durante el período isabelino, compuesto básicamente por los *moderados*, los *progresistas*, la *Unión Liberal* a partir de 1856 y, finalmente, los *demócratas* (aunque estos últimos excluidos del juego político), por otro completamente distinto en el que las nuevas fuerzas poli-

(12) Previamente, durante el período isabelino, ya se habían dado posicionamientos republicanos, tanto en el seno del Partido demócrata, a partir de su nacimiento en 1849, como con anterioridad a esa fecha. G. TRUJILLO, *op. cit.*, pág. 167, menciona el proyecto constitucional de R. XAURADO y FÁBREGAS: *Bases de una Constitución política* (1832). *Vid.*, al respecto, D. CASTRO ALFÍN: «Orígenes y primeras etapas del republicanismo en España», N. TOWNSON (ed.) *El republicanismo en España, (1830-1977)*, Alianza, 1994.

ticas se aglutinan, y se escinden, en función de las alternativas que ofrecen en la nueva situación creada tras la revolución del 68 (13). Es en este marco de recomposición radical del sistema político en el que van a surgir las fuerzas políticas de carácter abierta y explícitamente republicano. Será precisamente el *Manifiesto* del Gobierno provisional ya reseñado el detonante para que se produzcan nuevos reagrupamientos entre las fuerzas políticas y, en particular, para el decantamiento republicano.

El decantamiento republicano, ya latente desde el mismo momento en que se produce la sublevación de Cádiz y se forman las Juntas (e incluso antes de septiembre del 68) va a tomar forma y cuerpo constituyéndose en formación política diferenciada a los pocos días de hacerse público el *Manifiesto* del Gobierno provisional. Mientras un sector del Partido Demócrata asume la opción monárquica del Gobierno provisional, ya esbozada en el *Manifiesto* referido (ver *supra*) y ahora reafirmada en el *Programa de conciliación* (12 de noviembre) en el que se mantenía expresamente que «la forma monárquica es la forma que impone con irresistible fuerza la consolidación de la libertad y las exigencias de la revolución», otro sector del Partido Demócrata se pronunciará en sentido diametralmente opuesto, en favor de la República, de forma radical y contundente: «La Monarquía es una institución de tal manera injusta y absurda que donde existe sólo existe para conservar algún privilegio... La República es la forma esencial de la democracia, como el cuerpo humano es la forma esencial de nuestra vida... al igual en América que en Europa solo existe la democracia donde existe la República» (14).

Sellada así la escisión del Partido Demócrata (noviembre de 1868) y constituido, como resultado de esta escisión, el embrión de lo que va a ser el Partido Republicano, la controversia Monarquía vs. República va a condicionar, a partir de ese momento, el desarrollo del proceso político en los próximos años. Era preciso determinar, sin embargo, cual podía ser el apoyo popular real con el que contaba la nueva formación política republicana y cual era el proyecto político, y constitucional, alternativo que tenían los republicanos ante la nueva Monarquía democrática que proyectaba el Gobierno provisional para culminar el proceso desencadenado tras los acontecimientos de septiembre de 1868 (15).

Las elecciones constituyentes, primero, y el debate constituyente, después, nos van a proporcionar los primeros datos para despejar ambas incógnitas. En primer lu-

(13) Sobre el nuevo sistema de fuerzas políticas durante este período, cfr. M. ARTOLA, *op. cit.*, I; asimismo, *vid.* M. MARTÍNEZ CUADRADO: *Elecciones y partidos políticos en España, 1868-1931*, I, Taurus, Madrid, 1969.

(14) Manifiesto del Comité Republicano de Madrid (13 de noviembre, 1868); con este Manifiesto, cuya redacción se atribuye a Castelar, en respuesta al Manifiesto de *los cimbríos* (demócratas-monárquicos), se consumaba la escisión del Partido Demócrata. Sobre este partido, *vid.* EIRAS ROEL: *El partido demócrata español. 1849-1868*, Rialp, Madrid, 1961.

(15) Para una panorámica global y de conjunto sobre el movimiento republicano durante este período, cfr. C. DARDE MORALES: «Los Republicanos», *Historia General de España y América*, tomo XVI-2, *Revolución y restauración (1868-1931)*, RIALP, Madrid, 1981, págs. 130-156.

gar, las elecciones constituyentes (enero, 1869) (16) serán las primeras que se realicen mediante sufragio universal (masculino) lo que permite hacerse una idea bastante aproximada de la implantación real de la opción republicana y de la correlación de fuerzas existente en ese momento. En estas elecciones los republicanos obtienen entre setenta y ochenta diputados sobre 352 escaños, lo que viene a suponer un porcentaje algo superior al 20 por 100 de la representación parlamentaria. Se trataba de una minoría parlamentaria importante y significativa, sobre todo teniendo en cuenta que la nueva agrupación republicana apenas contaba con dos meses de vida y que, como sus propios dirigentes recordaban, su implantación en las ciudades, en particular en las más importantes, era sensiblemente superior. Ello permitía a los republicanos erigirse como la principal fuerza de oposición en el nuevo sistema de fuerzas políticas surgido de la revolución de 1868 y que había tenido su primera plasmación parlamentaria con las elecciones constituyentes de enero de 1869.

De todas formas, la cómoda mayoría obtenida por las fuerzas componentes de la coalición gubernamental —progresistas y unionistas, a los que hay que añadir ahora los demócrata-monárquicos resultantes de la escisión del Partido Demócrata— posibilitaba sin mayores problemas el desarrollo del proceso constituyente de acuerdo con las previsiones ya esbozadas por el Gobierno provisional y, finalmente, aprobar la nueva Constitución de la Monarquía democrática (junio, 1869). El breve período constituyente que transcurre entre el 2 de marzo, fecha en que se nombra la Comisión constitucional, y el 1 de junio, en que se vota el texto definitivo, proporciona a los republicanos la ocasión de ejercer como fuerza de oposición en las Cortes constituyentes, sin que ello impidiese el cómodo triunfo del proyecto gubernamental tal y como se pone de manifiesto en el debate constituyente y en la amplia mayoría con que fue aprobada la Constitución de 1869 (17).

Una vez establecido el nuevo marco constitucional, la tarea principal que se le plantea a los republicanos era la de perfilar un proyecto político coherente, así como la forma de hacerlo efectivo, y la de dotarse del instrumento organizativo que permitiera llevar adelante la alternativa republicana ante la Monarquía democrática diseñada en la Constitución de 1869. Tales objetivos, que como tendremos ocasión de comprobar a continuación no fueron alcanzados, dieron lugar a un vivo proceso de decantamientos, fraccionamientos y recomposiciones en el seno de las propias filas republicanas, algunas de cuyas secuencias conviene reseñar para tener una mejor comprensión de la naturaleza y características del movimiento republicano en su período fundacional.

A diferencia del proceso seguido en otras formaciones políticas, en las que lo normal suele ser que a partir de una «cúpula central» compuesta de *notables* se creen los núcleos organizativos locales, en el movimiento republicano-federalista

(16) Sobre estas elecciones, *vid.* M. MARTÍNEZ CUADRADO: «Las elecciones generales para Cortes Constituyentes de 1869. Estudio sociopolítico», *Revista de Estudios políticos*, núm. 132, págs. 65-93.

(17) 214 votos a favor, 55 en contra de la oposición republicana y la abstención de los carlistas y otros diputados.

que se desarrolla en España a partir de 1869 y que dará lugar al nacimiento de la primera fuerza política de este signo, hay un protagonismo claro de las federaciones territoriales, que preceden en su constitución a la *Federación* a escala estatal. Así, a iniciativa de los grupos locales se van formando —a partir de la primavera de 1869— federaciones territoriales que, a su vez, se federan entre sí creando una estructura federal común, de la que el *Consejo Federal provisional*, formado paritariamente por 15 miembros, tres por cada Federación, será el máximo órgano federal (18). Se trata, por tanto, de un auténtico proceso federativo a través del cual se gesta la formación del nuevo partido republicano. De esta forma, el Partido republicano no es que tenga la característica de *federal* como una más entre otras sino que nace *federal* desde el primer momento, lo que explica la estrecha vinculación que se va a dar entre la idea republicana y la federal (19) como elementos indisolubles en el nuevo proyecto político republicano y que cristalizará finalmente en el *proyecto constitucional de la República federal* (julio 1873).

Esta inicial posición netamente federalista, producto del ideario genéricamente federalista que animaba a los republicanos y, como acabamos de señalar, del propio proceso de formación de la organización republicana, va a empezar a ser, sin embargo, motivo de aguda polémica e incluso de confrontación y de fraccionamiento interno a partir del momento en que empieza a concretarse el proyecto político republicano; y, en particular, el modelo de organización territorial de la República. Ya en la I Asamblea Federal (marzo, 1870), aparecen las primeras divergencias entre los «unitarios», para quienes el radicalismo federalista del grupo dirigente del nuevo partido pone en peligro «la unidad nacional con sus naturales consecuencias de unidad de legislación, de fuero, de poder político e indivisibilidad del territorio» (20) y, por otra parte, el grupo mayoritario del *directorio* republicano, encabezado por Pi y Margall, Figueras y Castelar, que rechazan la posición de los «unitarios» reafirmando en la concepción pactista del federalismo: «Este directorio, como siempre al proclamar como forma de gobierno de su partido la República democrático-federal, aspira a constituir la nación española en un grupo de verdaderos Estados, unidos por un pacto federal que sea la expresión de su unidad» (21). Se ponía de manifiesto así las dos concepciones distintas sobre el modelo federal, e incluso abiertamente contrapuestas en algunas cuestiones, que subyacen en el seno del movimiento republicano desde la I Asamblea (1870) y que subsistirán después bajo formas diversas durante su evolución posterior.

(18) Sobre el proceso federativo de formación de la organización republicana, durante la primavera de 1869, a través de pactos federativos de ámbito regional (Tortosa, Córdoba, Valladolid, La Coruña y Éibar), vid. A. JUTGLAR: *Pi y Margall y el Federalismo español*, I, Taurus, Madrid, 1975, págs. 426 y ss.

(19) Es ilustrativo al respecto que el primer periódico republicano que aparece, en Bilbao, en los primeros días de octubre de 1868, lleve como título *La Federación*; vid. A. JUTGLAR: *op. cit.*, pág. 420.

(20) Declaración de los republicanos *unitarios* de 7 de mayo de 1870; vid. G. TRUJILLO: *op. cit.*, pág. 177.

(21) Manifiesto-Declaración del Directorio republicano de 10 de mayo de 1870, *ibid.*

Otro de los factores de polarización en las filas republicanas era el que enfrentaba al radicalismo intransigente, partidario de desarrollar la acción política al margen, e incluso directamente en contra a través de la vía insurreccional, de las instituciones nacidas de la revolución de 68; y quienes, con Pi y Margall y la amplia mayoría de la dirección republicana, propugnaban la actividad parlamentaria y electoral en el marco democrático que proporcionaba la Constitución del 69 y la legislación que se venía aprobando en materia de derechos y libertades (22). La II Asamblea federal (1871) sirvió para escenificar esta pugna entre ambas corrientes, que si bien se salda en la Asamblea con el decantamiento mayoritario en favor de las posiciones partidarias de la opción constitucional y parlamentaria, no podrá impedir una seria fractura en las filas republicanas con el surgimiento de una fracción aglutinada en torno a los *intransigentes*. La disociación entre ambos grupos, lejos de atenuarse se agudizará debido a la posición «benevolente» que adoptará la dirección republicana ante el nuevo Gobierno radical de Ruiz-Zorrilla (23).

El desarrollo posterior del movimiento republicano viene marcado por una aguda confrontación interna que la III Asamblea Federal (1872), convocada inicialmente para tratar de superar la división, no hará sino confirmarla. A pesar de aprobar mayoritariamente, una vez más, una resolución por la que se acordaba la participación electoral y la acción parlamentaria (24), y del intento de formar un *Directorio* de conciliación con participación en él de los *intransigentes*, la evolución de los acontecimientos, que culmina en la tentativa insurreccional de El Ferrol (octubre, 1872), apoyada por los *intransigentes* y condenada públicamente por Pi y Margall en las Cortes (25), aboca a la escisión, cuya plasmación orgánica será la creación por la fracción intransigente del *Consejo Provisional de la Federación española*.

Finalmente, la convocatoria de una nueva Asamblea, poco después, con el fin de recomponer la fragmentación republicana solo consigue certificar la falta de cohesión y el estado de precariedad en que se encontraba el movimiento republicano

(22) Decreto de 9 de noviembre, 1868, introduciendo el *sufragio universal*; Decreto de 1 de noviembre, 1868, sobre el *derecho de reunión pacífica*; Decreto de 20 de noviembre, 1868, sobre el *derecho de asociación*; Decreto de 23 de octubre, 1868, sobre *libertad de imprenta*. Posteriormente, una vez aprobada la Constitución de 1869, las Cortes desarrollaron una intensa labor legislativa de orientación claramente democrática; cfr. M. ARTOLA: *La burguesía revolucionaria (1808-1874)*, Alianza, Madrid, 1980, págs. 371 y ss.

(23) A partir de entonces, a la división entre unitarios y federalistas en el seno del movimiento republicano habrá que añadir la que oponc a los *intransigentes* y *benévolo*s; vid. C. A. M. HENNESSY: *La República Federal*, op. cit., «Benévolos e intransigentes», págs. 146 y ss.

(24) La opción de la participación electoral, cuestionada por los *intransigentes*, fue aprobada por 57 votos a favor y 25 en contra; la de aliarse con los partidos de la oposición por 45 votos a favor y 35 en contra; estos datos dan una idea de la correlación de fuerzas en el seno del movimiento republicano (III Asamblea Federal de 1872) [Datos proporcionados por RODRÍGUEZ SOLÍS: *Historia del Partido Republicano Español*, II, pág. 678; cit. por G. TRUJILLO: op. cit., pág. 174].

(25) En su intervención en las Cortes Pi y Margall afirma que el derecho a la insurrección se convierte en crimen cuando un país disfruta de libertades (RODRÍGUEZ SOLÍS: op. cit., pág. 685; cit. por G. TRUJILLO: op. cit. pág. 175).

cuando apenas habían transcurrido poco más de tres años desde su aparición en la escena política. Así lo confirma la disolución de esta última Asamblea sin ser capaz siquiera de elegir un nuevo *Directorio*, una vez que Pi y Margall junto a las personalidades más relevantes del anterior rechazan su reelección.

Paradójicamente, va a ser en el momento en que el movimiento republicano se encuentra más dividido y desorientado cuando como consecuencia de un hecho ajeno por completo a él, como es la abdicación del Monarca, Amadeo de Saboya, se instaure de hecho la República, abriendo un nuevo período político en el que, como es lógico, se van a dar las condiciones más favorables para el auge de las expectativas republicanas. No obstante, conviene tener presente que la forma en que se produce el advenimiento de la República, por abandono del Rey y no por victoria republicana, es un dato que no debe pasar desapercibido ya que explica, en buena medida, la agitada y confusa experiencia republicana de 1873 y, en definitiva, la propia frustración del primer ensayo republicano.

Durante el período que transcurre entre la *gloriosa* revolución de 1868, el establecimiento del nuevo marco constitucional (1869) y la instauración de la I República (1873), el movimiento republicano se revela incapaz de construir una organización sólida y de definir un proyecto político coherente. Ya se ha señalado en los párrafos precedentes la controversia irresuelta que jalona el desarrollo del movimiento republicano —unitarios, pactistas, intransigentes, benévulos...— que va a tener su manifestación en las sucesivas Asambleas federales, sin que a lo largo del trienio 1869-1872 surja una alternativa unificadora y cohesionadora del movimiento republicano. Por otra parte, las sucesivas elecciones que se realizaron en este período muestran el estancamiento electoral republicano, que no logra sobrepasar el nivel alcanzado en las primeras elecciones (las constituyentes de Enero de 1869, ver *supra*), previas al inicio del proceso de formación de la organización política republicana (26).

A pesar del saldo dudoso y contradictorio que presenta este período (1869-1872) para la consolidación de una alternativa republicana coherente, hay que anotar en su haber la elaboración del primer *proyecto constitucional* republicano y federal. Este proyecto, conocido como el proyecto Salmerón-Chao (27), principales autores del mismo, tenía el indudable mérito de concretar, por primera vez, las bases constitucionales de la futura República Federal. Sin entrar en un análisis de su contenido, que sobrepasa los límites de este trabajo, e independientemente de la valoración crítica que pueda hacerse sobre él, en particular, como señala G. Trujillo, por lo que se refiere al defectuoso federalismo que se diseña en él y a la confusa organización de poderes que establece, no cabe duda que la existencia de este proyecto suponía un importante avance en la concreción de la alternativa republicano-federal. Ello permitía contar con la necesaria referencia constitucional, inexistente hasta entonces, sobre el diseño institucional de la futura República Federal.

(26) Cfr. M. MARTÍNEZ CUADRADO: *op. cit.*

(27) Para un amplio comentario sobre este proyecto, vid. G. TRUJILLO: *op. cit.*, págs. 169 y ss.

3. *El nuevo marco constitucional (1869) de la Monarquía democrática*

Además de la apertura de un proceso político de características nuevas, en el curso del cual se produce la recomposición del sistema de fuerzas políticas y, en este proceso, el decantamiento de la opción republicana, la revolución de 1868 va a tener como lógica consecuencia el establecimiento de un nuevo marco constitucional en el que las libertades ciudadanas y la organización institucional del Estado van a experimentar cambios sustanciales; y en particular, la propia configuración de la Monarquía que, como veremos a continuación, va a presentar características sensiblemente distintas a las que había venido teniendo en las constituciones precedentes. Ello incidía de forma determinante en la cuestión *Monarquía vs. República* que, como ya hemos señalado, se plantea desde los primeros momentos tras el triunfo de la *gloriosa*.

El radicalismo democrático que inspiraba el movimiento revolucionario del 68, unido al rechazo frontal del régimen isabelino, extensible a la dinastía borbónica, afectaba seriamente a la institución monárquica como tal, abriendo el debate sobre su propia continuidad; bien procediendo a su sustitución por la República como propugnaba la minoría republicana que empieza a conformarse a partir de entonces, o bien remodelando la configuración de la institución monárquica en la nueva Constitución y cambiando la dinastía, opción que fue la que finalmente prevaleció entre los constituyentes de 1869.

La Constitución de 1869 es, ante todo, un producto directo de la revolución de 1868 (28). Conviene recordar y reiterar que los acontecimientos de septiembre de 1868 no son un mero «pronunciamiento», aunque adopte esta forma en su momento inicial, sino el punto de partida de una auténtica revolución democrática que hallará su plasmación constitucional pocos meses más tarde (junio, 1869) en una nueva Constitución. En lógica concordancia con el hecho que da origen a la nueva Constitución, ésta va a presentar rasgos y características que la diferencian netamente de las constituciones precedentes, hasta el punto que bien puede hablarse de una *inflexión* en la evolución del constitucionalismo español del pasado siglo (aunque teniendo en cuenta la experiencia constitucional posterior, a partir de 1876, sería más exacto hablar de un corto paréntesis en nuestra accidentada historia constitucional).

Si la Constitución de 1812 había supuesto la introducción del constitucionalismo en España, y más concretamente del constitucionalismo liberal, con la de 1869 irrumpe con fuerza el *constitucionalismo democrático*. Éste es, sin duda, el papel histórico que cumple la Constitución de 1869, con la que España se situaba, por primera vez, en el grupo de vanguardia del constitucionalismo europeo. A pesar de la brevedad del período en que estuvo plenamente vigente —poco más de un trienio,

(28) Para una perspectiva sobre la Constitución de 1869 en el marco del nuevo período abierto por la revolución de 1868, *vid.* SÁNCHEZ AGESTA: «La revolución de septiembre y la Constitución de 1869», *Historia del constitucionalismo español*, *op. cit.*, págs. 259 y ss.; asimismo, FERNÁNDEZ SEGADO: «El constitucionalismo democrático», *Constituciones históricas españolas*, *op. cit.*, págs. 265 y ss.

que habría que reducir a dos años si se tiene en cuenta el tiempo que duró el reinado de Amadeo I de Saboya— su singularidad en el marco de nuestro constitucionalismo histórico, en especial por lo que se refiere a la radicalidad democrática que inspira su texto, la convierte en un referente obligado de nuestra experiencia constitucional histórica. Es preciso tener en cuenta además, a los efectos del tema que nos ocupa, que el marco constitucional establecido por el constituyente de 1869, permaneció vigente —al menos formalmente— durante la breve experiencia republicana de 1873, cuyo proyecto constitucional no llegó a ser aprobado definitivamente por las Cortes republicanas.

Se ha puesto de relieve por los comentaristas de este texto constitucional, la influencia que tuvieron en él la Constitución americana y la belga de 1831 (29), sin duda los dos textos constitucionales más avanzados de la época, lo que da cuenta del espíritu que animaba al constituyente de 1869. Por lo que respecta a la Constitución belga de 1831, además de la similitud en cuanto a la constitucionalización de los derechos y libertades y a la configuración de la Monarquía democrático-parlamentaria, hay que resaltar el hecho, inédito en la época, de que los respectivos titulares de la Corona, el belga en 1831 y el español en 1870, lo sean como resultado de una decisión, y *elección*, por parte de sus respectivos parlamentos (30). Por lo que respecta a la Constitución USA, además de la similitud entre los preámbulos de ambos textos, se ha señalado la influencia de las diez primeras enmiendas americanas en algunas disposiciones del Título I, relativo a los derechos y libertades, así como en la configuración del poder judicial, que se verá sensiblemente reforzado, en particular en relación con el ejecutivo (31).

Particular interés tiene la forma en que se constitucionalizan los derechos y libertades en el texto de 1869; y ello, tanto por la extensión del ámbito relativo a los derechos y libertades como por la radicalidad con que se conciben. Hay que tener en cuenta, además, a efectos del tema que nos ocupa, que, a diferencia del resto de la Constitución que diferirá del proyecto constitucional republicano-federal, el Título relativo a los derechos y libertades será asumido en su totalidad (con algunas pequeñas modificaciones de adición que se señalarán en su momento; ver *infra*) e integrado como parte del mismo en el proyecto que elaborará cuatro años más tarde el constituyente republicano. Fue éste precisamente el único pasaje del texto constitucional de 1869 que el proyecto constitucional de 1873 asume íntegramente como propio, poniendo de relieve así la *continuidad constitucional* en el campo de los derechos y libertades entre la Constitución de la Monarquía democrática de 1869 y el proyecto constitucional republicano de 1873.

(29) Cfr. J. TOMÁS VILLARROYA: *Breve historia del constitucionalismo español*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, pág. 85.

(30) Sobre la influencia de la Constitución belga de 1831, vid. A. CARRO: *La Constitución española de 1869*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1952, pág. 129.

(31) Sobre la influencia de la Constitución USA, vid. J. OÜTRA: *La influencia norteamericana en la Constitución española de 1869*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1972, pág. 109.

Se trata, sin duda, de la declaración de derechos y libertades más amplia y completa hasta ese momento —e incluso con posterioridad, hasta que en el período de entreguerras se introduzcan en los textos constitucionales los derechos sociales— no sólo desde la perspectiva del constitucionalismo histórico español sino también desde la del constitucionalismo comparado de la época. Además de los derechos civiles, propios del constitucionalismo liberal, se constitucionalizaban directa y expresamente por primera vez las libertades democráticas; en particular, el sufragio universal (masculino) (art. 16), las libertades de expresión, reunión y asociación (art. 17), puntualizando a continuación —y ello es sumamente expresivo de la concepción sobre los derechos y libertades que tenía el constituyente de 1869, así como también poco después el de 1873— que «no se establecerá ni por las leyes ni por las autoridades disposición alguna preventiva que se refiera al ejercicio de los derechos definidos en este Título» (art. 22). Asimismo, y junto a una cláusula referida, en particular, a las garantías de la libertad personal, inviolabilidad del domicilio, libertad de residencia y libertad de expresión, reunión y asociación, que «no podrán ser suspendidas sino temporalmente y por medio de una ley cuando así lo exija la seguridad del Estado en circunstancias extraordinarias» (art. 31), la declaración de derechos contempla una *cláusula abierta*, en virtud de la cual «la enumeración de derechos consignada en este título [Tit. I] no implica la prohibición de cualquiera otro no consignado expresamente» (art. 29), disposición reveladora del espíritu constituyente sobre el ámbito de extensión de los derechos y libertades constitucionales (32).

Una mención específica merece la *cuestión religiosa*, que había sido históricamente motivo de permanente controversia y que la Constitución de 1869 aborda abiertamente por primera vez sobre la base de la constitucionalización expresa de la *libertad de cultos*. Fue éste (juntamente con el debate sobre la configuración de la Monarquía, al que nos referiremos a continuación) el tema que mayor polémica suscitó entre los constituyentes de 1869, fuertemente divididos y con posiciones enfrentadas sobre esta cuestión (33). Finalmente, se acabó adoptando una solución de compromiso por la que el Estado se obligaba a mantener el culto y clero católicos, dando así satisfacción a las fuerzas tradicionales; pero, al mismo tiempo, se garantizaba el ejercicio público o privado de otros cultos distintos del católico tanto por los extranjeros como por los españoles (el problema se hallaba en el reconocimiento del ejercicio del culto *público* distinto del católico para los *españoles*, lo que rompía el principio tradicional de unidad religiosa).

Pero el tema que mayor atención debe merecernos por las consecuencias que va a tener para el advenimiento de la República es el de la configuración constitucional de la Monarquía. Como advierte Sánchez Agesta, «los hombres de septiembre [en

(32) Sobre este tema, *vid.* FERNÁNDEZ SEGADO: *Constituciones históricas...*, *op. cit.*, págs. 296 y 299 y ss.

(33) Sobre esta cuestión, *vid.* S. PETSCHEN: *La cuestión religiosa en las Cortes Constituyentes de 1869*, Miscelánea Comillas, 1974. Del mismo autor, *Iglesia y Estado. Un cambio político. Las constituyentes de 1869*, Taurus, Madrid, 1974.

alusión al movimiento revolucionario de septiembre de 1868] han inventado un nombre para su concepto de la Monarquía; su Monarquía se llamará, aunque el término no se incorpore al texto constitucional, la Monarquía *democrática*. Asimismo, prosigue el referido autor, «faltaba en los constituyentes, o al menos en gran parte de ellos, un verdadero sentimiento monárquico y aceptan la Monarquía como una forma de gobierno circunstancial, pasajera, como una concesión a estados de opinión y a costumbres políticas arraigadas» (34).

Bajo estas premisas, no es de extrañar que el constituyente de 1869, según Sánchez Agesta, «define la Monarquía con términos hasta ese momento inéditos en el derecho constitucional español, como la “forma de gobierno de la nación española”. La afirmación de la Monarquía como un poder constituido al definir la forma de gobierno no puede ser más neta». Esta configuración de la Monarquía como *forma de gobierno* y como *poder constituido*, en abierta contradicción con la tradición constitucional española —y extranjera— se veía reforzada, además, por las disposiciones constitucionales relativas a la *soberanía*, que «reside esencialmente en la Nación, de la que emanan todos los poderes» (art. 32), a la *potestad legislativa*, que «reside en las Cortes», limitándose el Rey a la sanción y promulgación de las leyes (art. 34) y al *poder ejecutivo*, que aun residiendo en el Rey, «lo ejerce por medio de sus Ministros» (art. 35). Nos hallamos, por tanto, ante una Monarquía cuya configuración constitucional, de signo netamente democrático y tendencialmente parlamentaria en consonancia con el modelo constitucional de 1869, difiere por completo de la que ésta tenía en el constitucionalismo histórico español, e incluso en el constitucionalismo comparado de la época (35). Este nuevo marco constitucional de la *Monarquía democrática*, combinado con la orientación democrático-revolucionaria que seguía el proceso político en los primeros años del sexenio, dejaba abiertas todas las opciones, incluida la republicana que, a pesar de su inmadurez y falta de cohesión (ver *supra*) para ofrecer una alternativa coherente, no podía ser descartada en la compleja y fluida coyuntura política del inicio de la década de los setenta.

Hay que tener en cuenta, finalmente, un dato que completa el cuadro de la profunda reconfiguración que experimenta la Monarquía con la Constitución de 1869, y que va a ser decisivo para su continuidad, como es la persona en la que va a recaer la titularidad de la Corona. Recuérdese, a este respecto, que el movimiento revolucionario de septiembre de 1868, a diferencia de los demás pronunciamientos, iba dirigido directamente contra el Trono, encarnado por la Reina Isabel II; pero no sólo contra ésta sino también contra la dinastía borbónica en su conjunto, tal y como se reiteraba expresamente en los manifiestos de las Juntas revolucionarias y del Gobierno provisional (ver *supra*), lo que quebraba la continuidad monárquica. El constituyente de 1869 diseña una nueva Monarquía, con las características ya señaladas, pero faltaba el titular de la Corona que encarnase la institución.

(34) SÁNCHEZ AGESTA: *op. cit.*, pág. 287.

(35) Con la excepción, ya reseñada, de Bélgica, de acuerdo con la Constitución de 1831.

Consciente de esta laguna, la propia Constitución de 1869 prevé expresamente (Disposición Transitoria 1.ª) la *elección* de un nuevo Monarca, que será regulada por una ley que «formará parte de la Constitución» (36). Conviene subrayar el hecho insólito, y nada monárquico, de la *elección* del Monarca por las Cortes (37), lo que corrobora de la forma más expresiva el carácter, ya señalado, de *poder constituido* de la Monarquía, al tiempo que la legitimidad democrática de origen del Monarca. Se trata, sin duda, de una Monarquía atípica, lo más parecido a una República, en particular por el carácter electivo *ab initio* de quien ostenta la Jefatura del Estado, y cuya explicación hay que buscarla en el complejo contexto democrático-revolucionario que sigue al triunfo de la *gloriosa* a partir del otoño de 1868.

El proceso de búsqueda de «candidatos» al trono, en el que el general Prim, auténtico hombre fuerte del nuevo régimen, juega un papel clave, se desarrolló no exento de serios problemas, debido a la proyección internacional que tenía tal operación en un momento en el que se agravaba la tensión entre las potencias europeas, en particular entre la Francia de Napoleón III y la Alemania de Bismarck. Finalmente, y tras las gestiones realizadas ante F. de Coburgo, rey viudo de Portugal, A. de Orleans, duque de Montpensier, y L. de Hohenzollern, lo que contribuyó a agudizar la tensión franco-alemana, se consiguió la aceptación del duque de Aosta, Amadeo I de Saboya, quien fue propuesto como «candidato» a las Cortes y *elegido* como Rey por éstas el 16 de noviembre de 1870 (38), año y medio después de haberse aprobado la Constitución de la nueva Monarquía democrática. Con el juramento ante las Cortes del nuevo Rey (2 de enero de 1871), tres días después del fallecimiento del general Prim como consecuencia de un atentado, y la disolución de las Cortes constituyentes, se abría el nuevo, si bien breve y efímero, período del reinado de Amadeo I de Saboya.

Durante el bienio monárquico de Amadeo I de Saboya (enero 1871-febrero 1873) se pone de manifiesto la inmadurez y la incapacidad de la «clase política» emergente surgida de la *gloriosa* revolución de 1868 para garantizar la continuidad y la estabilidad de la Monarquía democrático-parlamentaria diseñada por el constituyente de 1869. Las tres elecciones generales celebradas en este bienio, unido a las continuas crisis gubernamentales (39), sirven para evidenciar la descomposición del

(36) Esta ley constitucional fue aprobada un año más tarde, el 10 de junio de 1870.

(37) Tan sólo existe un precedente similar en Bélgica (1830), en el que el monarca también accedió al trono mediante elección por la Cámara parlamentaria.

(38) De los 344 diputados que componían la Cámara, participaron en la votación 311, obteniendo Amadeo de Saboya 191 votos. El resto de los votos se distribuyeron de la siguiente forma: 60 diputados votaron por la República Federal; 2 por la República (sin más precisiones); 27 al Duque de Montpensier; 8 a Espartero; 2 al Príncipe Alfonso de Borbón; 1 a la Infanta Luisa Fernanda, duquesa de Montpensier; 19 votos en blanco de carlistas y alfonsinos (entre ellos el de Cánovas) [datos extraídos de ESPADAS BURGOS: *El sexenio revolucionario*, cit. por FERNÁNDEZ SEGADO: *op. cit.*, pág. 325].

(39) En menos de año y medio hubo tres elecciones generales: 8 de marzo de 1871; 24 de abril de 1872 y 24 de agosto de 1872; desde que se aprobó la Constitución (junio 1969) se sucedieron los gobiernos de Serrano, Ruiz Zorrilla, Malcampo, Sagasta, Serrano, Topete y Ruiz Zorrilla.

bloque de fuerzas políticas que hizo posible la revolución de 1868 y la Constitución de 1869, sin que se produzca una recomposición del sistema de fuerzas políticas que permita articular el funcionamiento del sistema. En este sentido, la tentativa de crear un sistema bipartidista sobre la base de los demócratas de Sagasta y los radicales de Ruiz-Zorrilla, que contaba con el beneplácito del propio Monarca (40), no sólo no cuajó sino que se vio seriamente comprometida en todo momento por el retraimiento de la minoría moderada alfonsina, encabezada por Cánovas, que esperaba su ocasión para efectuar la operación de la Restauración; por la oposición republicana, desde posiciones distintas; y por la minoría carlista, que finalmente acabó protagonizando un levantamiento armado; todo ello sin olvidar el conflicto colonial (Cuba y Filipinas) que añadía otro importante factor negativo para la normalización de la vida política interna.

En este contexto, el ensayo de Monarquía democrático-parlamentaria de Amadeo I de Saboya tenía, desde el primer momento, unas expectativas muy inciertas, achacables no tanto al modelo constitucional establecido en 1869 ni al propio Monarca, sino a la debilidad e inmadurez de las fuerzas políticas que tenían que hacer posible el funcionamiento del sistema, así como a la difícil coyuntura política del momento. En cualquier caso, y sin entrar a analizar las causas que dan lugar al fracaso de la experiencia monárquico-democrática de Amadeo de Saboya (lo que debiera ser objeto de un estudio monográfico dedicado al tema) lo cierto es que la crisis y la quiebra final de esta experiencia se produce por agotamiento del propio régimen como consecuencia de factores internos, sin que en esta ocasión haga falta ningún pronunciamiento militar. Bastó, como es sabido, la abdicación irrevocable del Monarca, hecho también insólito que viene a confirmar la *atipicidad* de la Monarquía de Amadeo de Saboya (41).

Es preciso llamar la atención sobre el papel atípico que juega Amadeo de Saboya en el nuevo marco institucional establecido por la Constitución de 1869, al adoptar una actitud que contrasta fuertemente no sólo con la de sus antecesores (y también con la de sus sucesores) en el trono sino también con los usos de las monarquías europeas de la época. En este sentido, hay que reconocer que el ejercicio de sus funciones durante su breve reinado —no olvidemos que había sido recientemente *elegido* por las Cortes para ocupar la titularidad de la Jefatura del Estado— es lo más parecido a la actitud que hubiese podido adoptar un Presidente de una República democrático-parlamentaria. Hay que añadir, además, que Amadeo de Saboya no fue una figura decorativa sino que supo intervenir oportunamente y desde criterios rigurosamente constitucionales; así, por ejemplo, prescindiendo de Sagasta cuando su Gobierno se vio afectado por un grave escándalo financiero (1872) o denegando a Serrano la petición de suspensión de garantías constitucionales. No es de extrañar

(40) Cfr. M. FERNÁNDEZ ALMAGRO: *Historia política de la España contemporánea*, vol. I, Alianza, Madrid, 1974; en particular el apartado dedicado a «los partidos políticos: Ruiz Zorrilla-Sagasta», págs. 119 y ss.

(41) M. FERNÁNDEZ ALMAGRO: *op. cit.*, apartado sobre «la abdicación de D. Amadeo», pág. 153.

que fueran los propios republicanos los que, tras su abdicación, reconociesen su papel como «fiel, fidelísimo guardador de los respetos debidos a las Cámaras» y «su educación constitucional, con su respeto al derecho constituido» (42).

La propia abdicación de Amadeo I de Saboya es una muestra expresiva de la actitud real; tras un conflicto con su Primer Ministro, Ruiz-Zorrilla, a causa de la disolución del Cuerpo de Oficiales de Artillería, el Rey accedió a cumplir con su obligación constitucional firmando, contra su voluntad, el Decreto de disolución a instancia del Gobierno y presentando a continuación su dimisión-abdicación. Se cerraba así el breve período de la Monarquía amadeísta y se abría otra nueva etapa con el advenimiento de la I República. Una República, avancémoslo ya, cuya instauración no es el resultado de un triunfo republicano sino la consecuencia de la frustración de la breve experiencia (1871-1872) de la Monarquía democrática que se diseñaba en la Constitución de 1869.

II. EL PROYECTO CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA FEDERAL

1. *El advenimiento de la República y la opción federal*

La forma como se produce el advenimiento de la I República es la clave para poder explicar el accidentado y complejo proceso político que se desarrolla durante la breve experiencia republicana de 1873; y en este contexto, las peripecias de su proyecto constitucional, que no llegó a entrar en vigor. Recuértese que la instauración de la República no es el resultado de ningún triunfo republicano sino del agotamiento de la opción monárquica; y en concreto, de la abdicación del titular de la Corona, Amadeo de Saboya, en el momento en que el movimiento republicano estaba más debilitado y desorientado como consecuencia de su propia división interna y de la aguda crisis que experimentaba cuando apenas habían transcurrido cuatro años desde los acontecimientos de 1868 con los que se abre este nuevo período.

Se da así la situación paradójica de la proclamación de la República por unas Cortes mayoritariamente monárquicas y con una minoría republicana cuyo peso e influencia política eran sumamente limitados. En estas condiciones, la República, lejos de ser la plasmación de un proyecto político triunfante, no era sino la única salida, obligada e impuesta por las circunstancias, ante la consunción de cualquier otra fórmula política (monárquica). No tienen, por tanto, fundamento sólido las objeciones formuladas por algunos comentaristas sobre la ilegalidad e inconstitucionalidad del procedimiento seguido para proclamar la República así como sobre la ilegitimidad de origen de ésta (43). Simplemente se trataba de una situación de hecho que no

(42) Intervención de Castelar, en las Cortes, en respuesta al mensaje real en el que Amadeo de Saboya comunicaba su abdicación. *vid.* FERNÁNDEZ ALMAGRO: *op. cit.*

(43) *Vid.* en este sentido, entre otros, J. FERRANDO BADÍA: «La República de 1873. Ocasión revolucionaria: un enfoque parlamentario», *La Primera República española, op. cit.*, pág. 140.

permitía otra salida que la que se adoptó. Prueba concluyente de ello es que los propios diputados monárquicos votaron de forma natural y espontánea en favor de la República (44).

La Declaración inicial de las dos Cámaras parlamentarias —Congreso y Senado— reunidas en Asamblea Nacional (11, febrero, 1873) se limitaba a proclamar la República como nueva «forma de gobierno de la Nación» sin hacer alusión alguna al carácter federal de la misma (45). A pesar de las posiciones federalistas que mantenían los principales líderes republicanos (aunque con profundas diferencias internas sobre la forma de concebir el federalismo como ya se había puesto de manifiesto en la gestación de la alternativa republicana y se manifestará con mayor virulencia durante la breve experiencia republicana) se estimó, por razones de oportunidad política, no plantear abiertamente la opción federal ya que ésta, dada la correlación de fuerzas en las Cámaras parlamentarias, contaba con muy escasas posibilidades de triunfo. La organización territorial del Estado, así como la organización institucional de la República en general, se confiaba a las *Cortes constituyentes* que habían de ser elegidas a continuación.

Las elecciones a *Cortes constituyentes* (10-13 mayo, 1873), precedidas por una grave crisis política que ponía de relieve las fuertes resistencias a la orientación que desde el ejecutivo impulsaba el nuevo poder republicano, arrojaron unos resultados que suponían un triunfo aplastante de las candidaturas republicanas. Estos resultados no deben ocultar, sin embargo, el altísimo grado de abstención (en torno al 60 por 100) revelador del retraimiento político del electorado (46); y en particular, del electorado de la otra gran fuerza política del período —*los radicales*— necesaria para la consolidación del nuevo régimen republicano. En cualquier caso, la celebración de estas elecciones abrían un nuevo período en la vida política de la naciente República, precisamente el *período constituyente*, en el que iba a diseñarse el modelo federal de organización política republicana.

Una vez reunidas las Cortes constituyentes, la primera decisión que adoptan (7 junio 1873) es despejar el modelo de organización territorial del Estado, mediante la aprobación de una *proposición de ley* de artículo único por la que se establecía que «la forma de gobierno de la nación española es la República democrática federal» (47). Es de subrayar la celeridad con que las Cortes constituyentes abordan la cuestión del modelo de organización territorial, antes incluso que la *comisión constitucional* inicie sus trabajos, pronunciándose con toda rotundidad en favor de la op-

(44) El resultado de la votación de las dos Cámaras, reunidas conjuntamente en Asamblea Nacional, es ilustrativo: 258 votos a favor de la República frente a 32 en contra.

(45) El texto íntegro de Declaración de la Asamblea Nacional proclamando la República puede hallarse en D. SEVILLA ANDRÉS: *Constituciones y otras leyes y Proyectos Políticos de España*, I, pág. 549.

(46) Sobre 391 escaños, las candidaturas republicano-federales obtienen 343. La abstención, en algunas zonas como el país Vasco, llegó al 85 por 100. Datos aportados por MARTÍNEZ CUADRADO y FERNÁNDEZ SEGADO: *op. cit.*, pág. 333.

(47) El resultado de esta votación es de 218 votos a favor y 2 en contra.

ción federal. Ello da cuenta del lugar preeminente que ocupaba la idea federal entre los constituyentes republicanos, hasta el punto de que puede afirmarse que el federalismo no es un rasgo más, entre otros, de la I República sino consustancial a ella en su constitución tal y como se desprende de la forma en que el constituyente hace su pronunciamiento federal.

Despejada esta cuestión (que, insistimos, tiene carácter previo a los trabajos de la comisión constitucional, lo que es un dato a tener muy en cuenta a la hora de analizar el proyecto constitucional republicano), la *comisión constitucional* elaborará el proyecto en el plazo record de poco más de un mes. De acuerdo con el informe presentado por la comisión ante el pleno del Congreso (17 julio 1873) sobre el *Proyecto de Constitución Federal de la República Española*, tres son las exigencias que pretende satisfacer: en primer lugar, «conservar la libertad y la democracia conquistadas por la gloriosa revolución de septiembre»; en segundo lugar, establecer «una división territorial que, derivada de nuestros recuerdos históricos y de nuestras diferencias, asegure una sólida Federación»; y en tercer lugar, «dividir los poderes públicos en tales términos y por limitaciones tan señaladas y claras que no puedan nunca confundirse ni menos concertarse para mermar un derecho o para establecer una dictadura» (48).

De acuerdo con estas directrices, el texto del *proyecto constitucional* va a presentar una serie de rasgos distintivos que le singularizan en relación con otras experiencias constituyentes en nuestro constitucionalismo histórico, tanto por lo que se refiere a los factores de *continuidad* que mantiene en relación con el marco constitucional precedente (en particular por lo que se refiere a los derechos y libertades recogidos en la Constitución de 1869) como por los factores de *cambio* profundo que introduce en todo lo relativo a la reorganización institucional del Estado; y de forma muy especial en lo que concierne a la distribución territorial del poder político según el modelo federal, inédito en nuestro constitucionalismo.

2. *Los derechos y libertades: continuidad constitucional con 1869 y novedades introducidas*

La declaración de derechos y libertades del proyecto constitucional (Tít. preliminar y Tít. II, arts. 3-38) reflejan, con toda nitidez, la voluntad del constituyente republicano de 1873 de mantener la *continuidad* con el legado constitucional de 1869 en materia de derechos y libertades. Son expresivos, al respecto, los términos en que se expresa la comisión constitucional autora del proyecto: «Hemos admitido y consagrado el Título I de la vigente Constitución [de 1869] en todo aquello que era compatible con nuestras ideas republicanas... Los últimos cinco años hicieron de este Título de la Constitución la bandera del partido republicano y probaron que ca-

(48) Informe de la Comisión Constitucional de las Cortes Constituyentes. El texto íntegro de este Informe, muy importante para conocer el pensamiento del constituyente, puede hallarse en D. SEVILLA ANDRÉS: *Constituciones...*, I, *op. cit.*, págs. 555-558.

bía desarrollar a su sombra la libertad y la democracia en creciente progresivo desarrollo.» Asimismo, el constituyente justifica esta apuesta por la continuidad en los siguientes términos: «Quizá hubiéramos podido dividir más científicamente los derechos individuales y agruparlos con más delicado arte; pero lo hemos sacrificado todo a la idea de mostrar que no rompemos desalentadamente con el pasado, sino que lo mejoramos, para que prácticamente se vea como la República enlaza con todo el movimiento liberal de nuestra época.» Se trata, sin duda, de unas palabras que son claves para comprender la filosofía constitucional que anima al constituyente republicano, en particular por lo que se refiere a su voluntad de mantener la *continuidad* en relación con la obra constitucional de 1869, aspecto éste que pasa frecuentemente desapercibido en los estudios dedicados al tema y que, además de resultar inédito en las sucesivas experiencias constituyentes históricas, tiene el máximo interés para encuadrar adecuadamente la coyuntura constituyente republicana de 1873.

Sobre la base de estas premisas, el constituyente republicano incorpora a su proyecto constitucional el Tít. I (arts. 1-31) de la Constitución de 1869; en la mayoría de los casos transcribiendo literalmente las disposiciones constitucionales de ésta; en contados casos, modificando ligeramente su redacción (49). Hay, sin embargo, algunas novedades que conviene reseñar. En este sentido, no puede pasar desapercibida la introducción de un nuevo Título preliminar, con el que se abre la Constitución, en el que se reconoce a «toda persona... todos los derechos naturales»; y, en particular, una serie de derechos, a los que el propio proyecto constitucional cualifica expresamente como «anteriores y superiores a toda legislación positiva»: el derecho a la vida, y a la seguridad y dignidad; al libre ejercicio del pensamiento y a la libre expresión de su conciencia; a la libre enseñanza; los derechos de reunión y de asociación pacíficas; las libertades de trabajo, de industria, de comercio interior y crédito; el derecho de propiedad, sin facultad de vinculación ni amortización; la igualdad ante la ley; el derecho a ser jurado y a ser juzgado por los jurados; y a la libre defensa en juicio y a la corrección por la pena. Este bloque de derechos recibía una especial superprotección constitucional —«ningún poder tiene facultades para cohibirlos ni ley ninguna autoridad para mermarlos»— y un tratamiento diferenciado al resto de los derechos constitucionales contemplados en el Título II: «De los españoles y sus derechos» (arts. 3-38).

Una mención específica, dentro del apartado relativo a los derechos y libertades, merece el tratamiento que se da al *derecho de asociación*, en particular (50). A este

(49) De los 31 artículos que integraban el Tít. I de la Constitución de 1869 («De los españoles y sus derechos»), 22 de ellos se reproducen literalmente en el proyecto constitucional republicano de 1873: arts. 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 21, 26, 27, 28, 30, 31 y 32; otros siete arts. experimentan ligeras modificaciones en el proyecto constitucional: arts. 7, 18, 19, 22, 24, 29 y 33. Según G. TRUJILLO, «esta cuasi-coincidencia del proyecto republicano y de la Constitución de 1869 se explica por la comunidad de origen de uno y otro texto», *Introducción al federalismo español*, op. cit., pág. 191.

(50) De acuerdo con G. TRUJILLO: op. cit., pág. 201, esta cuestión, junto con la regulación que se hace de la libertad religiosa, son las dos novedades más relevantes en materia de derechos y libertades del proyecto constitucional republicano en relación con el texto constitucional de 1869.

respecto, es preciso reseñar que si bien éste se contemplaba ya expresamente (art. 17) en la Constitución de 1869, se acogía en este texto con cierta cautela, previendo los supuestos de disolución y suspensión por la autoridad gubernativa (art. 19), mientras que en el proyecto constitucional de 1873 se formula en términos sensiblemente distintos, a partir de la libertad de asociación y limitando expresamente la intervención de los poderes públicos para impedir, suspender o disolver cualquier asociación, excepto en el caso de que sus miembros contraigan obligaciones clandestinas (art. 25).

Por último, el proyecto constitucional republicano introduce importantes novedades en un terreno especialmente sensible y controvertido como es el de la *cuestión religiosa*, cuya trascendencia desde el punto de vista político y constitucional no puede ser soslayada (51). De acuerdo con los términos en los que se expresa la *comisión constitucional* «la libertad de cultos, allí tímida y aun vergonzantemente apuntada [se refiere a la Constitución de 1869] es aquí un principio claro y concreto [art. 34 del proyecto de 1873]. La Iglesia queda en nuestra Constitución definitivamente separada del Estado [art. 35]. Un artículo constitucional prohíbe a los poderes públicos en todos sus grados subvencionar ningún género de culto [art. 36]. Se exige que el nacimiento, el matrimonio o la muerte, sin perjuicio de las ceremonias religiosas con que la piedad de los individuos y de los familiares quieran rodearles tengan siempre una sanción civil [art. 37]. Se declaran abolidos los títulos de nobleza [art. 38], y con ello se perfecciona el carácter liberal y democrático de esta primera parte de la Constitución».

3. *La soberanía popular y la división de poderes*

Atención especial debe prestarse a la concepción que refleja el proyecto constitucional republicano sobre la *soberanía*. A este respecto, es preciso resaltar la fórmula innovadora que emplea el constituyente al residenciar la soberanía «en todos los ciudadanos» (art. 42) y no en una genérica alusión a *la nación*, tal y como era la tónica dominante en los textos y la literatura constitucionales de la época, incluidos los de orientación progresista. No se trata de un mero matiz semántico ni de ninguna tentativa de disolver la nación, sino de constitucionalizar explícitamente la *soberanía popular* como fundamento del nuevo orden republicano. Esta afirmación expresa del principio de *soberanía popular* residenciándola en «todos los ciudadanos», excluía cualquier tentativa de utilización de la soberanía nacional para restringir los derechos ciudadanos, muy particularmente el de sufragio, mediante su reconversión en *funciones* vinculadas a los órganos de la nación-persona, cuestión que, como es

(51) Sobre esta cuestión, *vid.* CÁRCCEL ORTÍ: «La primera República», en la obra colectiva (dir. GARCÍA VILLOSLADA): *Historia de la Iglesia en España*, vol. V (*La Iglesia en la España Contemporánea*), BAC, Madrid, 1979, págs. 268 y ss.

sabido, era objeto de aguda controversia en el debate constitucional de la época (52).

Establecido el principio de la soberanía popular-ciudadana en los términos señalados, el texto del proyecto constitucional se ocupa de precisar la forma de ejercicio de la misma, a través de «los órganos políticos de la República constituidos por el sufragio universal» (art. 42), especificando, a continuación, que estos organismos son el *municipio*, el *Estado regional* y el *Estado federal* (art. 43). Pero, además, se fijan los límites al ejercicio de la soberanía por los órganos señalados, puntualizando que el municipio ha de reconocer los derechos del Estado (regional) y éste los de la Federación; y todos y cada uno de ellos —Municipios, Estados y Federación— «reconocen por límites los derechos de la personalidad humana» (art. 43), que se erigen así en el centro y el eje del orden jurídico-político republicano poniendo de manifiesto la inspiración radicalmente democrática-liberal que anima al constituyente republicano.

Por lo que se refiere a la organización de los poderes, además de seguir «las ideas más pura y genuinamente federales», como enfatizaba la comisión constitucional autora del proyecto, se constitucionaliza expresamente la división de poderes, si bien con algunas peculiaridades sobre las que conviene hacer un breve comentario. De acuerdo con el texto del proyecto constitucional «el poder de la Federación se divide en Poder legislativo, Poder ejecutivo, Poder judicial y Poder de relación entre estos poderes» (art. 45).

La primera observación que cabe hacer sobre esta cuestión es la importancia que el constituyente otorga al tema. Remitiéndonos una vez más a las propias palabras de la comisión constitucional que elaboró el proyecto «los hemos dividido, los hemos separado a fin de que jamás resulte la confusión generadora de toda arbitrariedad y tiranía... Es imposible de esta suerte, si la Constitución se observa con fidelidad, que los escollos de la democracia moderna surjan: los golpes de Estado arriba, el desenfreno de la anarquía abajo». Junto a esta fe ingenua en las virtualidades del principio de división de poderes por sí mismo —no olvidemos que la I República sufrió un agudo proceso de «desenfreno anárquico» y sucumbió finalmente víctima de un golpe de Estado— se optaba por un modelo de división *rigida* de poderes, a diferencia del modelo parlamentario europeo, basado en la colaboración de poderes, y más próximo al modelo constitucional americano (53). Así, la condición de diputado o senador era incompatible con la de ministro (art. 65); ni las Cortes podían ser disueltas por el Gobierno, ni éste ha de tener la confianza de aquellas, que depende sólo de la confianza del Presidente de la República (art. 82.5.º). Por lo que respecta al poder judicial, son ilustrativos los términos explícitos que se emplean: «no depen-

(52) Sobre esta cuestión, vid. A. HAURIQU: *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Ariel, Barcelona, 1980; en particular, los apartados dedicados a la «Teoría de la soberanía nacional» y a la «Teoría de la soberanía popular», págs. 394 y 397.

(53) Una vez más, se pone de manifiesto la influencia americana sobre el constituyente republicano; vid. J. OLTRA: *La influencia norteamericana...*, op. cit.

derá jamás de los otros poderes públicos» (art. 48) Se trata, en definitiva, de un esquema en el que se agudiza la *rigidez* de la división de poderes en unos términos que le apartan del modelo parlamentario europeo de colaboración de poderes.

Particular atención merece el «cuarto poder», o *poder de relación*, atribuido al Presidente de la República (art. 49 y arts. 81 y 82). Son esclarecedoras al respecto, las palabras con que se expresa la comisión constitucional: «Más difícil de comprender es la diferencia que existe entre el poder ejecutivo y el poder presidencial. Sin embargo, nosotros hemos querido, sin quitarle nunca el carácter de responsable que todos los poderes deben tener en una Constitución republicana, alzarlo a esfera tan alta que pueda ser como un mediador entre todos los poderes y como un moderador de toda la complicada máquina de la Constitución federal.» De acuerdo con esta explicación, nos hallamos ante un modelo original de forma de gobierno que no es encuadrable tampoco dentro del presidencialismo según el modelo americano (a pesar de la influencia que éste tuvo en la configuración institucional de la I República) y que más bien puede servir como antecedente histórico de experiencias posteriores en las que, en el marco de la racionalización parlamentaria, se otorga al Presidente de la República facultades mediadoras, moderadoras y de relación entre los poderes del Estado (54).

4. La reorganización federal del Estado

La reorganización federal del Estado constituye, sin duda, el aspecto más novedoso y original del proyecto constitucional republicano. Si bien ya existía algún antecedente en este sentido, va a ser en el curso del proceso que se desarrolla durante el *sexenio* (55), y más concretamente en el marco del proceso constituyente republicano de 1873, cuando la idea federal va a tener, por primera vez, plasmación constitucional. Conviene recordar (ver *supra*) que en la gestación y formación del movimiento republicano, el *federalismo* es un elemento inherente al mismo. Junto a ello, no debe olvidarse tampoco el influjo que el modelo constitucional americano —una de cuyas características es el federalismo— ejerció sobre los líderes políticos del *sexenio*, y muy particularmente sobre el constituyente republicano.

(54) Es el caso, en particular, de la configuración de la Presidencia de la República en el actual modelo constitucional italiano. Vid. P. BISCARETTI: *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1987, pág. 239, que asigna al Presidente de la República una función *equilibradora* y de *coordinación* en relación con los demás poderes del Estado.

(55) Además del proyecto de XAURADO y FÁBREGAS de 1832 y de la referencia de MARX y ENGELS en su obra *Revolución en España* a un proyecto de «Constitución de la República Federal Ibérica» en 1854 (vid. G. TRUJILLO: *op. cit.*, pág. 167), hay que reseñar, en este período, el de V. ALMIRAL de 1868 «Bases para la Constitución Federal de la Nación Española y para la del Estado de Cataluña» (vid. GONZÁLEZ CASANOVA: *Federalismo y Autonomía*, Ed. Crítica, Barcelona, 1979, págs. 95 y ss.) y el proyecto de SALMERÓN y CHAO de 1872 (vid. G. TRUJILLO: *op. cit.*, págs. 180 y ss.)

En cualquier caso, la tarea de federalización del Estado a la que había de hacer frente el constituyente republicano planteaba serios problemas ya que en Europa, que constituye nuestro entorno político más próximo en el que se comparten unas referencias jurídico-constitucionales comunes, no existía experiencia federal alguna (56) puesto que la construcción del Estado constitucional se había hecho sobre la base del modelo unitario centralizado. Ello obligaba al constituyente republicano a elaborar un proyecto propio, que necesariamente había de ser innovador, a partir de una situación muy desfavorable debido a la estructura fuertemente centralizada que tenía el Estado en España.

4.1. *Los Estados miembros de la Federación*

El proyecto constitucional republicano diseñaba un *mapa político* completamente nuevo que, en cierta forma, puede considerarse una refundación del Estado, al menos por lo que se refiere a los entes territoriales que le componen. De acuerdo con el art. 1 —no es intrascendente su ubicación, abriendo el texto del proyecto constitucional— la *Nación española* se compone de diecisiete *Estados* (incluidos Cuba y Puerto Rico) que son enumerados uno a uno, por orden alfabético, en esta primera disposición constitucional. Interesa subrayar, antes de nada, la novedad y la singularidad de esta formulación en nuestro constitucionalismo histórico, constitucionalizando explícitamente a cada uno de los *Estados* como elementos constitutivos de la República (57).

Independientemente de las objeciones que puedan hacerse a la terminología empleada —que, según G. Trujillo, comete la incorrección de «definir una realidad sociológica (la Nación) no por sus componentes (las regiones) sino por el órgano político de éstas (los Estados)» (58)— es preciso hacer un breve comentario sobre el contenido de esta singular disposición constitucional. En primer lugar, puede observarse que el mapa estatal (de los Estados miembros) republicano coincide, con pequeñas variaciones, con el mapa autonómico actual, lo que resulta ilustrativo para poner de manifiesto la continuidad existente entre el proyecto de organización territorial diseñado por la comisión constitucional de las Cortes republicanas de 1873 y el vigente actualmente. En este sentido, puede afirmarse que el constituyente republicano prefigura —fue el único que lo hizo en nuestro constitucionalismo histórico— una reorganización territorial del Estado que es, sustancialmente, la que rige hoy, más de un siglo después, en nuestro Estado autonómico.

(56) La Constitución suiza de 1848 difícilmente podía servir como referente debido al modelo *sui generis*, de base *cantonal* que establece.

(57) «Estados de Andalucía Alta, Andalucía Baja, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla la Nueva, Castilla la Vieja, Cataluña, Cuba, Extremadura, Galicia, Murcia, Navarra, Puerto Rico, Valencia y Regiones Vascongadas.»

(58) G. TRUJILLO: *op. cit.*, pág. 191.

Conviene llamar la atención, asimismo, sobre la caracterización como *Estados* —término que se repite reiteradamente a lo largo del texto constitucional— de los entes componentes de la República. Ello revela la voluntad del constituyente republicano de ensayar un modelo de organización territorial del Estado completamente nuevo e inédito, de naturaleza nítidamente federal, que no halla precedentes ni en el constitucionalismo histórico español ni en el europeo de la época. La constitucionalización de los *Estados* como elementos constitutivos de la República (art. 1.º) y la forma como se configuran éstos constitucionalmente (Tít. XIII «De los Estados», arts. 92-105, ver *infra*) conforman un sistema de organización política que difiere sustancialmente del modelo unitario, único que había servido hasta entonces de referente para la construcción del Estado constitucional —no sólo en España sino también en Europa— para situarnos ante una experiencia constitucional inédita por lo que se refiere a la distribución territorial del poder.

La posición constitucional que ocupan los *Estados* como elemento estructural básico en el nuevo modelo de organización territorial (federal) de la República, se completa con la facultad que se otorga a éstos en la misma disposición constitucional que comentamos (art. 1.º) para «conservar las actuales provincias o modificarlas, según sus necesidades territoriales». Este enunciado es una muestra de la elasticidad constitucional con que el constituyente republicano abordó la cuestión de la reorganización territorial del Estado; al mismo tiempo que se afirma inequívocamente el nuevo modelo federal basado en los *Estados* —y no en las *provincias* como ocurría hasta entonces (y seguirá ocurriendo después hasta la actual constitución de 1978)— se preveía la posibilidad de que los Estados conservasen, o modificasen según sus necesidades, las provincias integrándolas en la nueva estructura federal. Se admitía así la posibilidad de un modelo federal asimétrico o, más exactamente, *diversificado*, en el que el papel y la posición de las provincias podía variar en función de la realidad (muy diversa en ocasiones) de cada territorio (59).

4.2. *El ámbito competencial de la Federación*

A la distribución de poderes entre la *Federación* y los *Estados* miembros dedica el proyecto constitucional el Título V: «De las facultades correspondientes a los poderes públicos de la Federación», de artículo único, que ofrece la singularidad de no aparecer numerado (después del 49 y antes del 50) en el proyecto elaborado por la comisión constitucional. No es razonable pensar que esta falta de numeración se

(59) Es ilustrativa al respecto la referencia a las «Regiones Vascongadas» (art. 1) (en plural) en alusión a lo que en la terminología actual se conoce como *Territorios Históricos* (cuyo ámbito territorial coincide con las provincias) que integran el País Vasco; mientras que en el resto de los casos se refiere a cada uno de los entes federados en singular: Cataluña, Aragón, Galicia, Extremadura... Ello refleja la concepción del constituyente republicano en cuanto a la eventual diversificación de la organización territorial en los Estados de la Federación.

deba a un olvido involuntario de los autores del proyecto; parece más lógico deducir que la comisión constitucional (que tampoco hace ninguna alusión al respecto en el informe de presentación del proyecto), plenamente consciente de la complejidad del tema y de su importancia, sin duda la cuestión clave en la articulación del Estado federal ya que afecta a la esencia misma de éste como es el reparto del poder entre la Federación y los Estados miembros, optó por dejar el tema abierto para su discusión por las Cortes constituyentes, previendo que una eventual modificación del ámbito competencial de los poderes federales, no descartable en el curso del debate constituyente, incidiría necesariamente en el resto del articulado. No obstante, y debido a la grave crisis política en que tuvo que desarrollarse el abortado proceso constituyente, lo cierto es que no hubo oportunidad de debatir en el pleno de las Cortes esta importante disposición constitucional. Ello nos obliga a comentarla brevemente en los términos en que fue redactada por la comisión constitucional.

Entre los modelos posibles de distribución competencial entre la Federación y los Estados miembros, el constituyente republicano, siguiendo el modelo constitucional americano en este tema (como en otros muchos) (60), opta por el sistema de lista única, en la que se determinan las materias de competencia federal. A falta de un listado similar para determinar las materias atribuidas a la competencia de los Estados miembros o, en su caso, concurrentes entre éstos y la Federación (61), esta disposición constitucional innumerada del Tít. V debe ser complementada con las disposiciones del Tít. XIII: «De los Estados» (arts. 92-105) en las que se establece el ámbito competencial de los Estados miembros (ver *infra*). Asimismo, y para completar el cuadro de la distribución competencial, es preciso tener en cuenta las disposiciones relativas a los *municipios* (Tít. XIV, arts. 106-109) y las disposiciones específicas sobre la *Fuerza Pública* (Tít. XV, arts. 110-111) y la *Reserva Nacional* (Tít. XVI, arts. 112-114).

Las materias de competencia federal (62) pueden ser clasificadas en los cinco bloques competenciales siguientes: A) las relacionadas con la actividad internacional: relaciones exteriores (núm. 1), Tratados de paz y comercio (núm.2) y gobierno de los territorios y colonias (núm. 13); B) relacionadas con la defensa, tanto exterior como interior: declaración de guerra exterior, que será siempre objeto de una ley (núm. 3) y declaración de estado de guerra civil (núm. 22), así como el restablecimiento de la ley por medio de la fuerza ante un motín o sublevación en cualquier punto de la Federación (núm. 23). Dentro de este bloque puede incluirse también el nombramiento de todos los Jefes de las fuerzas de tierra y mar (núm. 6) y el mando de las fuerzas militares encargadas de velar por el cumplimiento de las leyes federa-

(60) Cfr. J. OLTRA: *la influencia norteamericana... op. cit.*

(61) Es el caso de la Ley Fundamental de Bonn, arts. 74 y 74a.

(62) La disposición constitucional (innumerada) que recoge las materias de competencia federal consta de 23 números cuya ordenación sigue criterios escasamente sistemáticos. Quizá ello sea consecuencia de la voluntad de la Comisión Constitucional de dejarla abierta a la espera de una posterior discusión en el pleno de las Cortes, que no llegó a producirse.

les (núm. 14); C) de ámbito interno: conservación de la unidad e integridad nacional (núm. 5), arreglo de las cuestiones territoriales y de las competencias entre los Estados (núm. 4), conservación del orden público federal (núm. 22) y los bienes y derechos de la Nación (núm. 21); asimismo, puede incluirse dentro de este bloque la unidad de moneda pesas y medidas (núm. 16) y los códigos generales; D) infraestructuras básicas comunes a toda la Federación: Correos (núm. 7), Telégrafos (núm. 8), Ferrocarriles, caminos generales, comunicaciones marítimas y terrestres y obras públicas de interés nacional (núm. 9), iluminación de costas y navegación (núm. 18), montes, minas y canales de riego (núm. 19). A estas áreas cabe añadir la sanidad (núm. 18) cuando tenga proyección federal y la enseñanza superior: establecimiento de una Universidad federal y de cuatro Escuelas normales superiores de agricultura, artes y oficios (núm. 20); E) economía: moneda (núm. 16), deuda nacional (núm. 10), empréstitos nacionales (núm. 11), contribuciones necesarias para el mantenimiento de los servicios federales (núm. 12), envío de delegados a los Estados para la percepción de tributos (núm. 14), aduanas y aranceles (núm. 17)

El texto del proyecto constitucional que comentamos se limita a hacer la enumeración de las materias señaladas, atribuidas expresamente a la Federación, pero no suministra criterios claros para poder delimitar el ámbito competencial de la Federación y de los Estados miembros en aquellas que no están contempladas explícitamente en el texto constitucional, cuestión que, como es sabido, es clave en todo Estado federal. En este sentido, es obligada la referencia a la experiencia federal americana y al uso que se ha hecho, sobre todo por el Tribunal Supremo, de las cláusulas de *los poderes implícitos*, (basada en el art. 1-8-18), de *los poderes residuales*, (enmienda X) y de *supremacía* (art. 6) para fijar en cada momento y ante cada caso concreto el ámbito competencial de la Unión y de los Estados miembros (63).

No cabe duda que si esta disposición constitucional sobre el ámbito competencial de la Federación, así como las disposiciones del Título XIII relativas al ámbito competencial de los Estados (ver *infra*), hubiesen podido ser debatidas ampliamente y con serenidad en el pleno de las Cortes constituyentes, esta cuestión se habría planteado y muy probablemente se hubiese incluido alguna referencia a las mencionadas cláusulas. Hay que tener en cuenta, además, la fuerte influencia que el modelo constitucional americano, y en particular por lo que respecta a la organización federal, ejercía sobre el constituyente republicano, entre cuyos miembros no faltaban quienes conocían a fondo la experiencia federal que se desarrollaba al otro lado del Atlántico y que tenían en ella un referente ineludible.

Por otra parte, la inexistencia de jurisprudencia al respecto, ya que el proyecto constitucional no llegó a tener vigencia en ningún momento, nos priva de conocer cual hubiera podido ser el resultado final, en la práctica, del diseño constitucional previsto por el constituyente. No hay que olvidar que en esta materia, más que en

(63) Vid. al respecto M. GARCÍA PELAYO: *Derecho constitucional comparado*, Alianza universidad, Madrid, 1984; en particular el Capítulo dedicado al «Derecho constitucional de los Estados Unidos», págs. 355, 361 y 363.

ninguna otra como muestra la experiencia constitucional comparada (64), las decisiones y la orientación jurisprudencial son determinantes, en mayor medida que el enunciado literal de los textos legales, para delimitar el ámbito competencial efectivo tanto de los poderes federales como de los Estados miembros.

Por último, es preciso advertir que la disposición constitucional que comentamos, relativa a «las facultades correspondientes a los poderes públicos de la Federación», no puede ser analizada separadamente y al margen de las disposiciones relativas a las facultades correspondientes a los Estados miembros de la Federación, con las que está estrechamente relacionada y que pasamos a examinar a continuación. Ello nos proporcionará el marco global de las relaciones entre la Federación y los Estados miembros según el proyecto diseñado por el constituyente republicano en 1873.

4.3. *El ámbito competencial de los Estados miembros. Organización institucional, integridad territorial y ciudadanía común*

El proyecto constitucional dedica un Título íntegro (Tít. XIII, arts. 92-105) a los *Estados* que integran la *Federación*. La disposición con la que se abre este Título comienza asignando a los *Estados* «completa autonomía económico-administrativa y toda la autonomía política compatible con la existencia de la Nación» (art. 92). El enunciado de esta disposición indica que el ámbito competencial de los Estados se basa en los dos pilares señalados: la autonomía *política*, con la única condición de su compatibilidad con la existencia nacional, lo que, sin duda, proporciona a los Estados un marco muy amplio para desarrollar su actividad; y la autonomía *económico-administrativa*, a la que se caracteriza como *completa*. Naturalmente, y por lo que respecta a esta última, ha de entenderse que la «completa autonomía económico-administrativa» que la disposición constitucional que nos ocupa asigna a los Estados ha de ser insertada en el marco constitucional; y en particular en el que fija la disposición anteriormente comentada (Tít. V, art. innumerado) relativa a las *facultades* reservadas a los poderes públicos de la Federación; marco que, a la vista de los términos en que está redactada esta última disposición (ver *supra*) permite un amplio margen de autonomía a los Estados.

La expresión más clara de la autonomía política de los Estados miembros de la Federación, y la que mayor interés ofrece para nosotros desde la perspectiva constitucional, es la *facultad* que se les reconoce a éstos de «darse una Constitución política» (art. 93). El constituyente republicano opta así por un modelo constitucional rigurosamente federal, inspirado en el modelo americano (65) y basado en la coexistencia de la

(64) Es ilustrativo al respecto la jurisprudencia del Tribunal Supremo USA. *Vid.* M. GARCÍA PELAYO: *op. cit.*, *passim*.

(65) En nuestro caso, sin embargo, la Constitución federal precede a la de los Estados miembros, a diferencia de los EEUU, donde las Constituciones de los Estados miembros, al menos por lo que se refiere a los trece fundadores en 1787, precedió a la Constitución federal.

Constitución federal junto a las constituciones de los Estados federados, precisando a continuación, de acuerdo con los principios inherentes al orden federal, que éstas «no podrán en ningún caso contradecir» a aquélla (art. 93). Asimismo, y con el fin de hacer efectiva esta previsión, el constituyente dispone que las constituciones de los Estados sean sometidas al «juicio y sanción de las Cortes federales», que habrán de examinar si en ellas se respetan «los preceptos de la Constitución federal» así como «los derechos de la personalidad humana y los límites de cada poder» (art. 102). Interesa llamar la atención sobre el hecho de que esta función de verificación de la compatibilidad de las constituciones de los Estados con la federal se asigna no a un órgano jurisdiccional sino a un órgano eminentemente político como son las *Cortes federales*.

La frustración del proceso constituyente republicano, que impidió que el proyecto constitucional que comentamos llegara a tener vigencia efectiva, no permite hacer evaluación alguna de la experiencia federal. En este sentido, hubiese sido de sumo interés conocer los textos constitucionales de los Estados miembros para poder hacer una evaluación de la orientación que hubiera podido seguir la experiencia federalista en España, tanto por lo que se refiere al contenido de los textos constitucionales de los Estados miembros y el debate que, sin duda, se habría suscitado en su elaboración, que previsiblemente hubiera tenido características propias en cada territorio, como por los problemas que se hubieran podido plantear en la Cortes federales a propósito de la compatibilidad de las constituciones de los Estados con la Constitución federal. A falta de datos sobre estas cuestiones, que sólo puede suministrar una praxis constitucional que no llegó a producirse, lo que impide hacer la evaluación de la experiencia federal republicana, tan sólo cabe hacer una alusión a las disposiciones que comentamos en tanto en cuanto sirvan para desvelar el proyecto constitucional republicano.

A pesar de que el proyecto de Constitución federal sigue el sistema de lista única en la atribución de competencias en los términos ya señalados (Tít. V, art. innumerado, ver *supra*) y de que no llegó a elaborarse ningún proyecto de Constitución de los Estados miembros, en donde debería concretarse y precisarse el ámbito competencial de éstos, las disposiciones del Título XIII, relativo a los *Estados*, proporcionan un marco de referencia al respecto. En este sentido, el propio proyecto de la comisión constitucional (art. 96) atribuye a los *Estados* la competencia para regir «... su industria, su hacienda, sus obras públicas, sus caminos regionales, su beneficencia, su instrucción...»; esta enumeración expresa de materias queda completada con una referencia genérica a «su política propia» (de los Estados miembros), lo que plantea el problema de determinar el alcance y los límites de lo que ha de entenderse como *política propia*, y con una cláusula final que extiende el ámbito competencial de los *Estados* a «todos los asuntos civiles y sociales que no hayan sido remitidos por esta Constitución al Poder federal». Se trata de la cláusula de *los poderes residuales*, que halla aquí su plasmación y que junto con las de *supremacía* y de *los poderes implícitos* proporcionan los criterios para realizar la asignación competencial en el Estado federal (66).

(66) Cfr. M. GARCÍA PELAYO: *op. cit., ibid.*

Sin lugar a dudas, esta disposición constitucional, y en particular la referida cláusula de *poderes residuales* en favor de los *Estados*, hubiera sido, de haber tenido vigencia la Constitución federal republicana, una de las que más trabajo hubiera dado al Tribunal Supremo Federal ya que, como confirma la experiencia constitucional comparada, la interpretación y la aplicación de estos preceptos da lugar a numerosos litigios que requieren la intervención del órgano jurisdiccional, quien en definitiva es el que delimita el ámbito competencial de los Estados y de la Federación a través de la jurisprudencia constitucional. Como en otras ocasiones, hemos de reiterar una vez más que la falta de vigencia efectiva del proyecto constitucional no nos permite tampoco en esta ocasión hacer una evaluación fundada de la dinámica de las relaciones entre los poderes federales y de los Estados miembros. A falta de material jurisprudencial sobre este tema —el Tribunal Supremo Federal no llegó siquiera a constituirse— baste reseñar los términos en los que el proyecto constitucional (art. 96) contemplaba la delimitasen del ámbito competencial de los Estados miembros.

Junto a estas cláusulas, por medio de las cuales el constituyente establece el marco general del ámbito competencial de los Estados, el proyecto constitucional contiene una serie de disposiciones referidas a áreas competenciales específicas, que van a ser atribuidas directamente por la propia Constitución federal a los Estados. Así, en el área *económico-financiera*, se faculta expresamente a los *Estados* para «levantar empréstitos y emitir deuda pública para promover su prosperidad interior» (art. 97), disposición que presenta un claro paralelismo con la que atribuye también facultades en las mismas materias —empréstitos y deuda pública— a la Federación a escala federal (Tít. V, art. innumerado, núms. 10 y 11) con la que ha de ser contemplada conjuntamente.

Asimismo, en materia de *organización territorial interna*, los Estados podrán regular ésta «a su arbitrio y bajo sus expensas» (art. 100). No deja de tener trascendencia esta previsión constitucional ya que afecta a uno de los elementos claves de la estructura territorial como es la organización provincial y el eventual mantenimiento de los entes provinciales o su sustitución por otros de ámbito territorial distinto (67). Se abría así la puerta a una reconfiguración territorial *diversificada* (o asimétrica) del Estado federal en función de la voluntad política que manifestase al respecto cada uno de los Estados de la Federación.

En materia de *orden público*, se reconoce a los Estados la facultad de mantener su propia *fuerza pública*; si bien en este terreno las atribuciones de los Estados se contemplan en términos limitativos: «no podrán [los Estados] mantener más fuerza pública que la necesaria para su policía y seguridad interior» (art. 101). Abundando en este planteamiento limitativo, la propia disposición constitucional que nos ocupa se encarga de puntualizar que «la paz general de los Estados se halla garantizada por

(67) Por ejemplo, los entes comarcales, sobre todo allí donde existe una tradición consolidada, como es el caso, entre otros, de Cataluña y de Valencia.

la Federación y los poderes federales podrán distribuir la fuerza nacional a su arbitrio, sin necesidad de pedir consentimiento alguno a los Estados». Por otra parte, la propia Constitución federal prevé la existencia de *policías municipales*, a las que se confía el *orden, la seguridad y la limpieza* en el ámbito municipal y que habrán de ser contempladas expresamente en las Constituciones de los Estados (art. 108).

Mención especial merecen las referencias constitucionales en materia de *enseñanza*. En este terreno, la Constitución federal impone directamente a los Estados la *obligación* de mantener «un Instituto de segunda enseñanza por cada una de las actuales provincias y la facultad de fundar las Universidades y escuelas especiales que estimen conveniente» (art. 98) (68). Asimismo, y por lo que se refiere a la enseñanza primaria, se prevé que las Constituciones de los Estados miembros «deben exigir de todo Municipio: que sostengan escuelas de niños y de adultos, dando la instrucción primaria gratuita y obligatoria» (art. 108). Se trata en ambos casos de disposiciones constitucionales pioneras del constitucionalismo social en el terreno educativo. Hay que subrayar, además, que el constituyente republicano no se limita a esbozar principios rectores en materia de política educativa sino que impone *obligaciones* en sentido estricto a los Estados en la enseñanza secundaria y *exigencias* a los municipios en la enseñanza primaria, *obligatoria y gratuita*.

Por lo que se refiere a la organización institucional interna de los Estados miembros, el proyecto constitucional otorga «entera libertad» a éstos para *constituir sus poderes*. Ello no impide, sin embargo, que se establezcan unos principios básicos, que han de ser entendidos no como condiciones limitativas sino como criterios de congruencia en la configuración institucional de la República federal en su conjunto; entre ellos, el respeto la *división de poderes* «en los tres fundamentales de legislativo, ejecutivo y judicial...con analogía al tipo federal» (art. 101); y la exigencia de que «los Estados nombren sus Gobiernos respectivos y sus Asambleas legislativas por sufragio universal» (art. 94) (69). Por último, y como cláusula de salvaguarda del autogobierno institucional, se veta la intervención del poder federal en la conformación de los órganos electivos y del personal vinculado a la administración de los Estados, disponiendo expresamente el proyecto constitucional que «en la elección de los Gobiernos, de los legisladores y de los empleados de los Estados no podrá nunca intervenir, ni directa ni indirectamente, el Poder Federal» (art. 95).

La protección constitucional de los Estados frente a la eventual intervención de los poderes federales se extiende, asimismo, a la *integridad territorial* de los mismos, cuestión que también es objeto de la atención del constituyente; en este sentido, el art. 104 del proyecto dispone que «ningún nuevo Estado será erigido o formado en la jurisdicción de otro Estado», previniendo así contra cualquier tentativa de

(68) Sorprende esta disposición constitucional... en 1873. Es, sin duda, una muestra expresiva del papel activo que el constituyente republicano asignaba a los poderes públicos, en este caso de los Estados miembros de la Federación.

(69) Hay que tener en cuenta que la implantación del sufragio universal (masculino) es en ese momento muy reciente y no está aun consolidada (Ley de 23 de junio de 1870).

desmembramiento de los Estados al tiempo que se garantiza la estabilidad del mapa federal. Igualmente, y con la misma finalidad, tampoco se permite la alteración del mapa federal mediante la agrupación de dos o más Estados para formar uno nuevo; si bien se admite esta posibilidad si concurren «el consentimiento de la Cortes de los Estados interesados... y la sanción de las Cortes federales» (art. 105), previsión que contribuye a flexibilizar el mapa federal en función de las circunstancias cambiantes que puedan darse en el futuro, aunque siempre sobre la base de la voluntad concurrente tanto de los Estados miembros afectados como de la Federación en su conjunto.

Finalmente, el proyecto constitucional afirma expresamente el principio de *ciudadanía común* para todos los ciudadanos de la República: «los ciudadanos de cada Estado gozarán de todos los derechos unidos al título de ciudadano en todos los otros Estados» (art. 103). Se trata del principio básico en el que se fundamenta la unidad constitucional de la Federación, inherente a la propia naturaleza del Estado federal, que dejaría de existir como tal en el supuesto de que faltase el vínculo común ciudadano (70). Estrechamente relacionado con ello hay que contemplar las *cláusulas prohibitivas* que el proyecto constitucional impone a los Estados, que no podrán legislar contra los derechos reconocidos constitucionalmente (art. 99), lo que independientemente de su explicitación en el enunciado textual de esta disposición, resulta una obviedad; al igual que las prohibiciones que se explicitan a continuación en el sentido de que los Estados no podrán legislar «ni contra la forma republicana, ni contra la unidad y la integridad de la Patria, ni contra la Constitución federal» (art. 99). En realidad, no se trata de cláusulas prohibitivas que tengan por objeto la potestad legislativa de los Estados en particular, sino dirigidas a todos los poderes públicos sin exclusión, tanto de la Federación como de los Estados miembros, ya que cualquier actividad en ese sentido incurriría en inconstitucionalidad.

4.4. *Los órganos de la Federación*

La composición federal que diseña el proyecto constitucional para la República, necesariamente había de tener su reflejo en la configuración de los *órganos de los poderes federales* (71). Teniendo en cuenta que el constituyente republicano establecía un esquema de separación rígida de poderes, al que no es ajena la influencia del modelo americano que le sirvió de referencia, procede hacer un estudio por separa-

(70) Todas las Constituciones federales contienen, bajo formas diversas, la cláusula de la ciudadanía común: artículo 6 de la Constitución austriaca; art. 8 de la Constitución belga; art. 43 de la Constitución suiza; art. 16 y 116 de la Constitución alemana...

(71) Como venimos haciendo a lo largo de este trabajo, vamos a tratar este tema centrándonos en los aspectos *federales* de la organización institucional de la I República (que es el objeto de este trabajo). No es posible en un trabajo de estas características (entre otras razones por la extensión del mismo) estudiar todos los aspectos de la organización institucional de la I República.

do de cada uno de los órganos constitucionales de la Federación; si bien es preciso dedicar una atención especial a las Cortes —y en particular al Senado— y al Tribunal Supremo Federal ya que es en ellos, más que en el Gobierno y en la Presidencia de la República, en los que con mayor nitidez se refleja la reordenación federal del Estado que trataba de instaurar el proyecto constitucional republicano.

4.4.1. Las Cortes. El Senado

De acuerdo con las previsiones del proyecto constitucional, las *Cortes republicanas* habrían de tener una composición *bicameral* —Congreso y Senado— (art. 50), asignando al Congreso la representación del conjunto de la Federación en proporción de «uno [diputado] por cada cincuenta mil almas, siendo todos elegidos por sufragio universal directo» (art. 51) (72) y reservando al Senado la representación de cada uno de los Estados de la Federación: «los senadores serán elegidos por las Cortes de sus respectivos Estados, que enviarán cuatro por cada Estado, cualquiera que sea su importancia y el número de sus habitantes» (art. 52). En este punto, el proyecto constitucional reproduce fielmente el modelo federal clásico, en particular el americano, tanto por lo que se refiere a la representación paritaria de los Estados como por lo que respecta a la elección de los senadores por los órganos representativos de los Estados miembros (73). Asimismo, se exigía una mayoría de edad cualificada para ser senador (cuarenta años, frente a los veinticinco para ser diputado, art. 69), y se establecía la duración del mandato en dos años, al igual que la de los diputados. (art. 55).

A pesar de la configuración bicameral del *poder legislativo* (Tít. VI, arts. 50-53), el proyecto constitucional regulaba conjuntamente «la celebración y facultades de las Cortes» (ambas Cámaras; Tít. VII, arts. 54-69). Ello no obstante, queda claro que las Cámaras actúan independientemente la una de la otra: «los cuerpos legisladores no pueden deliberar juntos, ni reunirse sino en el caso o casos que taxativamente exprese esta Constitución» (art. 58); las resoluciones han de adoptarse por separado, «en cada uno de los cuerpos colegisladores» (art. 61); cada Cámara aprueba su propio reglamento (art. 56). De todas formas, de la lectura del texto del proyecto constitucional puede deducirse que el Congreso tiene una posición de preeminencia en la organización bicameral de las Cortes, en detrimento del Senado; especialmente en materia legislativa, en donde la iniciativa y el protagonismo principal recae en el Congreso (art. 60), desplazando al Senado a una posición secundaria en la que sus funciones se reducen a ejercer un control de la actividad legislativa del

(72) Siempre que se habla de sufragio universal en esta época, conviene recordar que se trata de sufragio «universal» masculino.

(73) A finales del siglo pasado, los senadores americanos se elegían también por ese mismo procedimiento, de acuerdo con el art. 3, sec. 3, núm. 1. Sólo a partir de la aprobación de la XIII enmienda, en 1913, los senadores se elegirán directamente por el electorado.

Congreso a través del veto suspensivo (art. 70). Se trata, sin duda, de un punto en el que el constituyente republicano se aparta sensiblemente del modelo bicameral americano que, como ya es sabido, otorga al Senado una posición preponderante en relación con la Cámara de Representantes.

Al *Senado*, en particular, dedica el proyecto constitucional un Título específico (Tít. VIII, art. 70, único) en el que se precisan las funciones que le competen en orden al control de la actividad legislativa del Congreso. De acuerdo con esta disposición constitucional, el Senado, que como se encarga de puntualizar expresamente (art. 70) «no tiene la iniciativa de las leyes», tiene como función *exclusivamente* el examen de las leyes del Congreso para verificar si «desconocen los derechos de la personalidad humana, o los poderes de los organismos políticos, o las facultades de la Federación, o el Código fundamental» (art. 70). Se trata, como puede observarse, de una especie de «control político» de los proyectos legislativos tramitados en el Congreso, previo a su aprobación definitiva por las Cortes (74). Hay que puntualizar, no obstante, que más que de un control efectivo y resolutorio nos hallamos más bien ante un *veto suspensivo* de carácter temporal ya que si el Congreso reitera su posición por tres veces en tres años, la ley objeto de controversia «se promulgará en el acto por el Presidente y será ley en toda la Federación» (art. 70). Por otra parte, este procedimiento en la instancia legislativa no impide al Tribunal Supremo Federal ejercer el control *jurisdiccional* de la constitucionalidad de las leyes si aprecia su inconstitucionalidad (arts. 70 y 77).

Por último, y aunque ello no tenga relación directa con la estructura federal del Estado, compete al Senado apreciar si existe causa justificada para *enjuiciar* al Presidente o a los ministros, ante una acusación formulada por el Congreso y previo al juicio que ha de realizarse ante el Tribunal Supremo. En este caso, las funciones asignadas al Senado difieren también de las que esta misma institución tiene en el procedimiento del *impeachment* americano, en el que el Senado tiene plenos poderes judiciales —aquí es un simple intermediario entre el Congreso y el T.S.—, a modo de supremo jurado para juzgar y condenar, en su caso, al Presidente. En cualquier caso, parece que nos hallamos ante una versión corregida del *impeachment* americano, que inspiró en buena medida al constituyente republicano en el diseño del procedimiento para el enjuiciamiento de la máxima autoridad de la República.

4.4.2. El Tribunal Supremo Federal

El Tribunal Supremo Federal (arts. 73-80) es el órgano, junto con el Senado en los términos ya señalados, en el que la reorganización federal del Estado tiene mayor incidencia, tanto por lo que se refiere a su composición como a sus funciones.

(74) Fernández Segado habla de «un cierto control de legalidad, distinto por supuesto del control de constitucionalidad que preveía el art. 77»; *op. cit.*, pág. 349.

Es significativo el propio cambio de denominación —Tribunal Supremo *Federal*— (75) por primera, y única, vez en la historia del supremo órgano jurisdiccional; ello refleja la voluntad del constituyente de proceder a una reconfiguración de la más alta instancia jurisdiccional acorde con los criterios propios del nuevo orden federal; reconfiguración en la que, una vez más, se puede observar la influencia del modelo federal americano, no sólo por lo que se refiere a las funciones estrictamente federales que se le asigna al T.S.F. sino también por la innovación que supone la instauración del control jurisdiccional de constitucionalidad de las leyes.

La composición del nuevo Tribunal Supremo Federal se determina paritariamente a partir de los Estados miembros de la Federación, cada uno de los cuales designa tres magistrados (art. 73), eligiéndose a continuación el Presidente por el conjunto de los magistrados del T.S.F. de entre ellos (art. 74) (76). Esta composición del T.S.F. —que no llegó a constituirse efectivamente— sobre la base de criterios *exclusivamente* territoriales, previsiblemente con la intención de garantizar la imparcialidad del T.S.F. en la resolución de los conflictos interterritoriales, ha sido objeto de observaciones críticas por los comentaristas; en este sentido, cabe mencionar el juicio crítico de E. Llorens, para quien la procedencia territorial de los magistrados no sólo «no garantiza en sí la imparcialidad de las decisiones» sino que, incluso, puede tener el efecto contrario: «cuanto mayor sea la importancia que se atribuye a la procedencia territorial de los jueces, menor es la confianza en la imparcialidad del Tribunal, el cual no posee entonces la calidad moral en que ha de fundarse su competencia» (77).

Nada se dice, por otra parte, sobre las condiciones y los requisitos que han de reunir los miembros del T.S.F.; y, en particular, sobre la importante cuestión de si éstos han de ostentar necesariamente la condición de Magistrados en alguno de los Estados miembros de la Federación o pueden también pertenecer a otros colectivos profesionales. Aunque cabe admitir esta segunda posibilidad ya que el texto del proyecto constitucional no se pronuncia expresamente al respecto, parece más congruente, a la vista tanto del esquema judicial imperante en el momento como del modelo judicial americano que servía de referencia, deducir que la previa pertenencia a la judicatura era una condición necesaria para ser designado por los Estados miembros como integrante del T.S.F (78).

(75) No obstante, en el texto del proyecto constitucional coexisten las denominaciones de «Tribunal Supremo Federal» y de «Tribunal Supremo»; asimismo, se utiliza también la de «Tribunal Supremo de la Federación».

(76) Teniendo en cuenta que la Federación se componía de 17 Estados, el número de Magistrados electos del T.S.F. se elevaba a 54. Obsérvese en este tema las sustanciales diferencias con el T.S. USA, tanto por lo que se refiere al número de miembros, reducidos a nueve en éste, como por lo que refiere a la forma de acceder a él, en la que no hay participación de los Estados de la Federación.

(77) E. LLORENS: *La autonomía en la integración política*, Madrid, 1932, págs. 283-284 (cit. por S. A. ROURA: *La defensa de la Constitución en la historia constitucional española*, C.E.P.C., Madrid, 1998, págs. 245-246.

(78) *Vid.* S. A. ROURA: *op. cit.*, pág. 249.

Por lo que se refiere a las funciones asignadas al T.S.F. es preciso distinguir entre aquellas que están vinculadas a la nueva estructura federal del Estado y las que no guardan relación directa con ésta. Entre estas últimas merece una mención especial, tanto por la importancia que tiene en sí misma como por la innovación que supone en el constitucionalismo europeo de la época, el *control de constitucionalidad* de las leyes. Se trata, sin duda, de una importación del *judicial review* americano ya que en el constitucionalismo comparado europeo no existía ningún precedente similar hasta ese momento; pero, a diferencia del modelo americano que atribuye esa función a la generalidad de los órganos judiciales, el proyecto constitucional republicano introduce, por primera vez, la novedad de concentrar el control de constitucionalidad en el supremo órgano jurisdiccional (art. 77). Con ello, el constituyente republicano de 1873 se adelantaba en medio siglo a las primeras experiencias europeas, en el constitucionalismo de la primera posguerra mundial, de control jurisdiccional de constitucionalidad de las leyes (79).

Además de esta función específica, el T.S.F. ejercerá «las funciones judiciales ordinarias que determinen las leyes»; asimismo se asigna al T.S.F. competencia en «los conflictos que se susciten sobre inteligencia de los Tratados»; y por último, «en las causas formadas al Presidente o a los Ministros en el ejercicio de sus cargos» (art. 79), cuestiones todas ellas de indudable trascendencia político constitucional aunque no guarden relación directa con la organización territorial del Estado.

Pero el punto que mayor interés ofrece desde la perspectiva federal, es el de los eventuales *litigios entre los Estados*, materia en la que el proyecto constitucional prevé expresamente que «entenderá y decidirá el Tribunal Supremo de la Federación» (art. 78) (80); esta previsión constitucional es reiterada en las disposiciones relativas a los *Estados* de la Federación (Tít. XIII), a los que tras prohibir «apelar a la fuerza de las armas unos contra otros» se preceptúa que «tendrán que someter sus diferencias a la jurisdicción del Tribunal Supremo Federal» (art. 101, par. 3.^o). Además de los litigios entre Estados, el proyecto constitucional extiende, asimismo, el ámbito jurisdiccional del T.S.F. a «los conflictos entre los poderes públicos de un Estado» (art. 79) y a los conflictos que puedan surgir entre la Federación y los Estados miembros: «asuntos en los que la Nación sea parte» (art. 79) y «arreglo de las cuestiones territoriales» (art. innumerado del Tit. V, núm. 4).

De acuerdo con las disposiciones precitadas, el proyecto constitucional configura al Tribunal Supremo Federal como una instancia clave en la arquitectura institucional del nuevo Estado federal de la República; junto con el Senado —si bien con mayor nitidez, dado el bajo perfil que ofrece este último desde el punto de vista federal— pueden ser considerados como los elementos estructurales básicos de la

(79) Constitución austriaca de 1920; asimismo Constitución checoslovaca de 1920.

(80) Sobre esta cuestión, así como sobre las funciones del T.S.F. en el proyecto constitucional republicano de 1873, *vid.* la reciente obra ya mencionada de S. A. ROURA: *La defensa de la Constitución en la historia constitucional española*; en particular el apartado sobre «El control jurisdiccional de constitucionalidad en el proyecto federal de 1873», págs. 226-258.

reordenación federal del sistema institucional republicano. Conviene no olvidar que la conflictividad, bien entre Estados miembros de la Federación o entre ésta y aquéllos, es algo inherente a la dinámica propia de todo Estado basado en el reparto territorial del poder político; ésta era, por otra parte, una de las principales preocupaciones de los constituyentes que, como luego hubo ocasión de comprobar en la práctica, fue uno de los problemas más graves a los que tuvo que hacer frente el poder republicano (81). La falta de instancias jurisdiccionales de resolución de conflictos, que aunque previstas en el proyecto constitucional en los términos señalados no llegaron a tener vigencia efectiva, es precisamente uno de los factores que originan la descomposición y, finalmente, la quiebra del ensayo federal republicano. Ello viene a corroborar, aunque a título póstumo y por su ausencia en el caso que nos ocupa, el importante papel que tienen asignado los órganos jurisdiccionales de resolución de conflictos como una pieza indispensable de la estructura federal para garantizar su propia estabilidad y continuidad.

4.4.3. El poder ejecutivo y el poder de relación presidencial

El poder ejecutivo tiene una configuración sumamente original en el proyecto constitucional republicano. A la vista de las disposiciones que regulan esta materia (Tít. IX, arts. 71 y 72) la caracterización que cabe hacer de él en relación con las dos formas clásicas —ejecutivo presidencial o de gabinete— ha de ser más por lo que no es —ninguna de las dos— que por lo que es —un híbrido entre ambas—. En este sentido, no cabe la definición como un *ejecutivo presidencial* puesto que la figura de Jefe del Estado y Jefe del Consejo de Ministros, órgano al que corresponde ejercer el poder ejecutivo (art. 71), están separadas, lo que le aproxima al modelo de gabinete, en el que el Jefe del Estado no interviene en las tareas del ejecutivo; pero, por otra parte, es el Presidente de la República, elegido por los ciudadanos indirectamente (82), el que «nombra y separa con toda libertad al Presidente del poder ejecutivo» (art. 82.5.^o), lo que vincula estrechamente a este último al Presidente de la República. Tampoco cabe entender el modelo de *ejecutivo de gabinete* al que nos hemos referido como sinónimo de parlamentario ya que el gabinete gubernamental no requiere la confianza de las Cámaras parlamentarias. Se trata, como observa G. Trujillo (83), de un tipo híbrido entre el ejecutivo presidencial y el de gabinete de difícil encaje en un modelo definido.

(81) La conflictividad interterritorial tuvo, durante el breve período de la I República, una expresión peculiar a través del fenómeno del *cantonalismo*. Sobre esta cuestión, *vid.* HENNESSY: *La República Federal en España, op. cit.*; en particular, el apartado «Cantonalismo y derrumbamiento de la República», págs. 223 y ss.

(82) La elección del Presidente (y del Vicepresidente) de la República se halla regulada minuciosamente en el propio proyecto constitucional (Tít. XII, arts. 83-91). Se trata de un procedimiento claramente inspirado en el modelo norteamericano (art. 2, XII Enmienda, Constitución USA).

(83) *Op. cit.*, pág. 198.

Por lo que se refiere a las funciones que tiene asignadas el ejecutivo en relación con la organización territorial, el proyecto constitucional señala una específica: «enviar a cada Estado regional un delegado con encargo expreso de vigilar el cumplimiento de la Constitución y de las leyes, de los decretos y los reglamentos federales; pero sin autoridad ninguna especial dentro del Estado o del Municipio» (art. 72.8.^o). Interesa subrayar este último inciso, que impide al delegado del Gobierno intervenir —«sin autoridad ninguna especial»— en el ámbito reservado a la actividad de los órganos estatales o municipales. De acuerdo con los términos en que está redactada esta disposición todo parece indicar que la función asignada al *delegado del Gobierno* es la de un *observador*, encargado de vigilar el cumplimiento de la legalidad federal y de informar, en el caso de que observe infracción de la misma, al Gobierno para que éste adopte las medidas oportunas en orden al restablecimiento de la legalidad (art. 72.5).

La institución presidencial es objeto de una regulación específica, independientemente del poder ejecutivo, como un poder diferenciado al que se denomina *poder relacional*. Es muy ilustrativo, a este respecto, los términos utilizados en el encabezamiento del Tít. XI del proyecto constitucional: «Del poder de relación, o sea presidencial.» Se trata de un modelo de organización de los poderes que difiere de los modelos clásicos, tanto el parlamentario como el presidencialista, introduciendo en el esquema clásico de división de poderes —ejecutivo, legislativo, judicial— un nuevo poder, residenciado en la Presidencia de la República, al que se le asigna la función de *relacionar* a los otros tres. El titular de este poder «que llevará el título de Presidente de la República federal» (art. 81) se configura así como una instancia *moderadora y mediadora* en relación con el resto de los poderes del Estado (84), tal y como se desprende del listado de competencias que expresamente le asigna la Constitución (art. 82).

Entre las competencias atribuidas al Presidente de la República es obligado hacer un mención especial, a los efectos del tema que nos ocupa, a la que guarda relación directa con la estructura federal del Estado; en particular, la que le confía «cuidar que sean garantizadas las Constituciones particulares de los Estados» (art. 82.10.^o). Aunque más que una competencia presidencial en sentido estricto, el velar por el cumplimiento de la legalidad es una obligación inherente a la más alta autoridad del Estado —sorprende, de todas formas, que no haya una alusión similar referida a la Constitución federal— (85) la referencia expresa a las Constituciones de los Estados como objeto específico de protección desde el poder presidencial, ha

(84) Es interesante observar las similitudes que en este punto presenta la configuración de la institución presidencial en el proyecto constitucional de la I República y en el modelo constitucional de la actual República italiana (salvando las distancias, claro está, por lo que se refiere al modelo de república parlamentaria existente en este último caso); cfr. P. BISCARETTI: *Derecho Constitucional*, op. cit., pág. 239

(85) Similar, por ejemplo, a la contenida en la Constitución USA, que sirvió de referente al constituyente republicano, en la que el Presidente se compromete expresamente a «guardar, proteger y defender la Constitución de los Estados Unidos» (art. 2, sección 1, núm. 8).

de ser entendida como una muestra de la sensibilidad federalista que animaba a los redactores del proyecto constitucional. En cualquier caso, es preciso puntualizar que la defensa de las Constituciones de los Estados miembros de la Federación que la disposición que comentamos atribuye expresamente al Presidente de la República, ha de ser completada con las competencias que sobre esta misma materia, así como sobre la defensa del orden federal en su conjunto, corresponden a otros órganos federales; en particular, el Senado y el Tribunal Supremo Federal (ver *supra*).

5. *La reforma constitucional*

Por último, en lo que concierne a la *reforma constitucional* (Tít. XVIII, arts. 115-117), el proyecto del constituyente republicano reproduce literalmente las disposiciones de la Constitución de 1869 (arts. 110-112) sobre esta misma materia, con la única salvedad de la mención al Rey a propósito de la iniciativa de reforma constitucional (art. 110, Constitución de 1869) y de la disolución de las Cámaras parlamentarias (art. 111, Constitución de 1869) que, sin embargo, no son reemplazadas en el proyecto constitucional republicano por una alusión similar al Presidente de la República (arts. 115 y 116 del proyecto). La omisión de este último en el procedimiento de reforma constitucional —tan sólo se limita a convocar nuevas Cortes una vez disueltas las anteriores— puede tener su explicación, como señala Roura (86), en el afán del constituyente por resaltar el carácter plenamente democrático del proceso de revisión, reconociendo para ello como único y exclusivo protagonista en este proceso a las Cámaras representativas.

Por lo demás, el procedimiento de reforma constitucional puede estimarse como moderadamente rígido; no se exigen mayorías cualificadas especiales para aprobar la reforma pero sí, en cambio, un doble pronunciamiento de las Cortes: primero para determinar las disposiciones que han de ser objeto de revisión constitucional; a continuación, disolución de ambas Cámaras, elección de nuevas Cámaras y, finalmente, aprobación por estas últimas de la reforma definitiva (87).

No puede pasar desapercibido en este procedimiento el nulo papel que se reserva a los Estados miembros de la Federación en el proceso de revisión constitucional, lo que, sin duda alguna, merece un severo juicio crítico desde una perspectiva consecuentemente federalista (88). En efecto, uno de los elementos esenciales en todo régimen federal es la participación de los Estados miembros en la eventual modificación del marco constitucional común de la Federación; al no prever ningún mecanismo en este sentido, nos hallamos ante una importante laguna en el modelo federal

(86) S. A. ROURA: *La defensa de la Constitución...*, *op. cit.*, pág. 191.

(87) Se trata del mismo procedimiento de revisión constitucional que establecía, en aquel momento, la Constitución belga de 1831 (art. 131, antes de la revisión global de 1993).

(88) *Vid.* en este sentido, G. TRUJILLO: *op. cit.*, págs. 201 y 203; en sentido contrario, *vid.* S. A. ROURA, *op. cit.*, págs. 192 y ss.

diseñado por el constituyente republicano, cuyo origen hay que buscarle en la copia mimética que éste hizo del procedimiento de revisión constitucional de la Constitución de 1869 que, a diferencia de la de 1873, no preveía un modelo federal de organización del Estado.

Hay que hacer, no obstante, una referencia específica al Senado, y a su lugar en el proceso de revisión constitucional, en el proyecto constitucional republicano de 1873 y en la Constitución de 1869. Si bien las disposiciones constitucionales que regulan en aquél la participación del Senado (arts. 115 y 116) son, como ya se ha señalado, reproducción literal de las de ésta exceptuando la referencia al Rey (arts. 110 y 111 en la Constitución de 1869), ello no debe ocultarnos que nos hallamos ante dos Senados completamente distintos, tanto por su composición como por el papel que juegan en la estructura institucional del Estado, en particular por lo que se refiere a la organización territorial. En efecto, el Senado contemplado en el proyecto republicano es un Senado *federal*, elegido por las Asambleas legislativas de los Estados miembros de acuerdo con criterios paritarios (4 por Estado; art. 52), mientras que el Senado que contempla la Constitución de 1869 era un Senado de *notables* elegido en circunscripciones provinciales (arts. 60-64 C. 1869). Ello hace que el papel que pudieran jugar uno y otro en un eventual proceso de revisión constitucional sea sustancialmente distinto, tanto por lo que se refiere a la iniciativa de ésta como por lo que se refiere a la elección de nuevos senadores en el proceso de revisión y la aprobación definitiva de la reforma por las nuevas Cortes electas; muy especialmente si la revisión constitucional tuviera como objeto la modificación de la estructura federal de la República (89).

De todas formas, la falta de discusión de este importante pasaje constitucional en el pleno de las Cortes constituyentes republicanas nos priva, como en tantas otras ocasiones anteriores ya señaladas a propósito de otros tantos pasajes precedentes, de conocer las distintas posiciones entre los constituyentes, que sin duda hubiesen sido muy variadas, ante la cuestión de la *reforma constitucional*; en particular cuando de ella pudieran derivarse modificaciones del régimen federal. No debe olvidarse que esta materia —la reforma constitucional, Tít. XVII— fue, junto con la regulación constitucional de los derechos y libertades —Tít. II—, las únicas que el constituyente republicano asume de la Constitución de 1869 e incorpora íntegramente al proyecto de Constitución federal de 1873, lo que da cuenta del valor que concede a este tema, clave sin duda por ser una manifestación del poder constituyente, manteniendo inalterada su regulación, así como del reconocimiento que muestra de la obra constitucional de 1869 (90).

(89) No falta quien ha visto en ello una garantía de hecho ante la pretensión de alterar unilateralmente por los poderes federales el *status* de los Estados miembros en detrimento de éstos; la intervención del Senado federal en el proceso de revisión supliría la ausencia de una previsión constitucional explícita sobre participación directa de los Estados miembros. *Vid.* en este sentido, S. A. ROURA: *op. cit.*, págs. 192 y ss.

(90) Son ilustrativos al respecto los términos en que se expresa la Comisión Constitucional al pre-

Hay que llamar la atención, además, sobre el hecho de que el proyecto que comentamos (coincidente en este punto, como se ha recalcado, con la Constitución de 1869) es el único texto constitucional del pasado siglo desde la inicial Constitución de Cádiz que conoce el mecanismo de la rigidez constitucional; lo que implica simultáneamente el reconocimiento del principio de *supremacía constitucional*. Interesa subrayar este hecho ya que, a diferencia del constitucionalismo americano que lo reconoce tempranamente (1803, célebre sentencia del juez Marshall en el caso *Marbury vs. Madison*), en el constitucionalismo europeo va a tener serias dificultades para afirmarse (91) hasta bien entrado el siglo actual, durante el período de entreguerras. Se trata, sin duda, de una importante aportación al constitucionalismo de la época en Europa, aunque como es sabido no llegó a tener vigencia efectiva debido a la rápida frustración de la breve experiencia republicana.

No deja de resultar una irónica premonición el único *olvido* del constituyente republicano al reproducir en su proyecto constitucional las disposiciones relativas a la reforma constitucional del texto de 1869; tan sólo se olvidó de un párrafo —el final de la Constitución— que literalmente decía: «Mientras las Cortes sean constituyentes, no podrá ser disuelto ninguno de los Cuerpos colegisladores». Como si el general Pavía se hubiese aprovechado de ese «olvido», tomando al pie de la letra la omisión del párrafo precitado, las Cortes constituyentes republicanas fueron disueltas definitivamente por la fuerza el 3 de Enero de 1874 sin tener ocasión siquiera de discutir el proyecto constitucional al que hemos dedicado estas páginas.

sentar el proyecto de 1873, manifestando su voluntad «de mostrar que no rompemos desalentadamente con el pasado, sino que lo mejoramos para que prácticamente se vea cómo la República enlaza con todo el movimiento liberal de nuestra época»; *vid.* D. SEVILLA ANDRÉS: *Constituciones...*, *op. cit.*, pág. 556.

(91) Cfr. P. DE VEGA: *La reforma constitucional y el problema del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1985; en particular, los apartados sobre «La tradición americana» y «La tradición europea», págs. 38 y 42.

