

LA PROBLEMÁTICA DE LOS LÍMITES DEL PODER DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ: LÍMITES MATERIALES Y LIMITACIÓN TEMPORAL*

THE ISSUE OF CONSTITUTIONAL REFORM IN THE CONSTITUTION OF CADIZ AND THE PROBLEM OF ITS TEMPORAL AND MATERIAL BOUNDARIES

Javier Tajadura Tejada
Universidad del País Vasco

SUMARIO: I. INTRODUCCION. II. LOS LÍMITES MATERIALES.- 2.1. La posición de los diputados realistas.- 2.2. La posición de los diputados americanos.- 2.3. La posición de los diputados liberales.- III. LA LIMITACION TEMPORAL DE LA REFORMA.- IV. REFLEXION FINAL.

Resumen: El Título X de la Constitución de Cádiz relativo a la reforma constitucional no contenía ninguna “cláusula de intangibilidad”. El carácter materialmente ilimitado de la reforma constitucional se sancionaba de modo expreso. Esa es la conclusión que puede extraerse de la literalidad de los artículos 373 y 374 de la Constitución que se refieren a la “alteración, adición o reforma” del orden constitucional. Ahora bien, que el Texto de Cádiz no recogiera cláusulas de intangibilidad no permite concluir que los padres del constitucionalismo hispánico rechazaran la existencia de unos límites materiales implícitos al poder de reforma. En este artículo se exponen las posiciones sobre el tema defendidas por los diputados realistas, americanos y liberales de la metrópoli.

Abstract: The Cadiz Constitution of 1812 did not set any limit to its own reform. For this reason, the power of reform could change the Constitution without any formal restriction, according to Articles 373 and 374. However, the absence of intangibility clauses does not mean that the founding fathers of Spanish constitutionalism rejected the existence of implicit material limits the power of reform. This paper analyzes the different positions on constitutional reform defended by the deputies in the context of the various ideological positions of the constituent assembly of Cádiz in 1812.

* Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación "Historia conceptual, constitucionalismo y modernidad en el mundo iberoamericano. Lenguajes y conceptos político-jurídicos fundamentales", dirigido por Javier Fernández Sebastián, (Referencia HAR 2010-16095. Ministerio de Ciencia e Innovación, Gobierno de España)

Palabras clave: Constitución de 1812, reforma constitucional, límites materiales a la reforma, límites temporales.

Key Words: Constitution of 1812, constitutional reform, constitutional boundaries, constituent power.

I. INTRODUCCION

La Constitución de Cadiz estableció con meridiana claridad y acierto pleno la distinción entre Constitución, Reforma constitucional, y Ley ordinaria, esto es, entre Poder Constituyente, Poder de Reforma y Poder legislativo. De esta forma, introdujo no sólo el principio de división de poderes inherente al concepto revolucionario de Constitución formulado en el art. 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, sino también la distinción entre Poder Constituyente y poderes constituidos. La doctrina de Sieyes, padre del constitucionalismo moderno, encontró su claro reflejo en los artículos relativos al procedimiento de reforma.

Del principio de soberanía nacional se deducía la rigidez del Texto Constitucional. La Constitución de Cádiz fue fruto del poder constituyente de la nación y mediante el establecimiento de un procedimiento especial de reforma se pretendió garantizar su supremacía normativa. De ese procedimiento estaba excluido el Rey. La idea misma de Constitución era una idea revolucionaria. Su concepción como una norma de rango superior implicaba igualmente una transformación revolucionaria del sistema de fuentes del Derecho español.

Tomás y Valiente ha subrayado el paralelismo existe entre el procedimiento de reforma previsto por nuestro constituyente gaditano y el establecido por los revolucionarios franceses en el Texto Constitucional de 1791¹. El propio Conde de Toreno reconoció expresamente la influencia francesa en este ámbito².

“Los diputados liberales –escribe Varela-, al poner en planta un órgano de reforma constitucional bien diferente de una Asamblea constituyente, venían a reconocer objetivamente que en el Estado sólo puede haber órganos constituidos. Lo que ante todo quiere decir que es en su norma constitucional, como norma suprema del ordenamiento jurídico, en donde reside realmente la soberanía, y no en la Nación o en cualquier otro sujeto prejurídico. La articulación de un órgano de reforma constitucional (...) significa, en efecto, reconocer objetivamente que una vez constituido el Estado –esto es, promulgada su norma constitucional- el problema del poder constituyente se reduce a un mero problema de competencias orgánicas”³.

¹ Francisco Tomás y Valiente, “Estudio Preliminar” a ARGUELLES, A. de,: Discursos, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 1995. Pág. LXV.

² Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias (DSCGE), Sesión del 17 de enero de 1812, núm. 471, pág. 2645. Pueden consultarse todos en <http://bib.cervantesvirtual.com>.

³ Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, La Teoría del Estado en las Cortes de Cádiz. CEPC, Segunda edición, Madrid, 2011 Pág. 275. La primera edición de esta obra es de 1983. Constituye una referencia obligada y difícilmente superable sobre el estado de la cuestión. De

Por todo ello, el órgano y el complejo procedimiento de reforma constitucional resultaba fundamental⁴. En la medida en que una de las Ponencias de este Congreso tiene por objeto analizar esta problemática, el propósito de esta comunicación es, únicamente, analizar una cuestión conexas y de singular relevancia, la relativa a los límites al poder de reforma. A estos efectos expondré, en primer lugar, la discusión producida en las Cortes en torno a los límites materiales al poder de reforma (II), y, posteriormente, el debate en torno a la limitación temporal a la reforma expresamente previsto en el artículo 375 de la Constitución (III).

II. LOS LÍMITES MATERIALES

De la condición de órgano constituido de las Cortes de revisión previstas en la Constitución de 1812, o de la Asamblea de revisión establecida por la Constitución francesa de 1791, cabría deducir que ninguna de ellas estaba facultada para realizar una reforma total de su texto.

En todo caso, el examen de esta cuestión debe partir del análisis de las distintas posiciones que sobre ella mantuvieron los diputados gaditanos. Y para una mejor comprensión del tema, nos valdremos de la triple clasificación realizada por Varela –en su imprescindible monografía sobre el tema-, a saber: diputados realistas, americanos, y liberales de la metrópoli.

2. 1. La posición de los diputados realistas.

Aner, Villanueva, Inguanzo y Borrull, vinieron a defender la necesidad de distinguir dentro de la Constitución, unos preceptos que deberían considerarse perpetuos, y otros que podrían ser modificados.

El diputado catalán Felipe Aner afirmaba en este sentido lo siguiente:

“Entre las leyes constitucionales unas deben llamarse perpetuamente estables, cuales son las que determinan los derechos de los ciudadanos, su religión, la forma de gobierno, etc...Otras menos estables, como son las que determinan las cualidades que deban tener los diputados en Cortes, el modo de hacer las elecciones, que las Cortes se reúnan anualmente, etc”⁵.

De su intervención se deducía con claridad que el procedimiento especial de reforma del Título X, distinto del legislativo, debía utilizarse únicamente para la modificación de los preceptos que denominaba “menos estables”, y ello porque los que calificaba como “perpetuos” eran para él irreformables. Así, este diputado realista aunque rechazaba el concepto formal de Constitución, se apuntó a la tesis de la rigidez de un modo instrumental. Esto es, como subraya Varela, “por estimar que de no existir ese procedimiento

muchos de sus planteamientos soy deudor, y, singularmente de la acertada y muy ilustrativa clasificación de los miembros de las Cortes en realistas, americanos y liberales de la metrópoli.

⁴ Sobre el significado y alcance del procedimiento, resulta fundamental la obra de Santiago Roura, *La defensa de la Constitución en la Historia Constitucional española. Rigidez y control de constitucionalidad en el constitucionalismo histórico español*. CEPC, Madrid, 1998.

⁵ DSCGE, núm. 472, Sesión del 18 de enero de 1812. Pág. 2652.

se podría llegar a quebrantar los preceptos constitucionales ‘fundamentales’”⁶.

El diputado Villanueva también mostró su apoyo al procedimiento de reforma, entendiendo que con él no se podía afectar a los “artículos principales” o “esenciales” del proyecto constitucional, sino únicamente a los “subalternos”⁷.

En las intervenciones de los diputados Iguanzo y Borrull encontramos igualmente esa distinción entre preceptos fundamentales y por tanto irreformables, y secundarios. Ahora bien, a diferencia de Aner y de Villanueva, esta distinción no les condujo a dar su apoyo al Título X del proyecto. Los principios fundamentales eran irreformables y respecto a los secundarios, debieran poder ser modificados por el procedimiento legislativo ordinario.

El diputado realista asturiano Iguanzo defendió apasionadamente esta distinción en el debate relativo al juramento constitucional de los diputados previsto en el artículo 117 del proyecto ⁸:

“Hay leyes, Señor, que son por esencia inalterables en todo evento, y otras, al contrario, que pueden variarse según los tiempos y las circunstancias. A la primera clase pertenecen aquellas que se llaman y son realmente fundamentales porque constituyen los fundamentos del Estado, y destruidas ellas se destruiría el edificio social. A la segunda pertenecen todas las demás, las cuales son de otro orden y concepto distinto, aunque se reduzcan a las primeras”⁹.

De una u otra manera, los realistas entendían que las Cortes con el Rey podían modificar las leyes constitucionales de la misma forma que las ordinarias. Y ello aunque por razones tácticas, algunos apoyaran la rigidez del texto gaditano. Ahora bien, la facultad revisora era –desde una perspectiva material- esencialmente limitada, aunque esos límites no procedían de su

⁶ Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, *La Teoría del Estado en las Cortes de Cádiz*, ob. cit. Pág. 285. “Aunque todas estas leyes –sostenía Aner- no deben reputarse de igual importancia, no por eso se debe tener menos cuidado en darles toda la estabilidad posible, para que la alteración, variación o abolición de alguno de estos principios secundarios, no minen insensiblemente el grande edificio de la constitución....es fácil que una variación de una parte que aparece como menos sustancial, llegue insensiblemente a destruir las bases principales”. De lo que concluía que “las cortes sucesivas ni deben tener las mismas facultades que las actuales, ni conviene que las tengan, porque entonces ni la constitución sería estable, ni sería fácil conservar inalterables los principios constitutivos de la monarquía moderada”. DSCGE, núm. 472, Sesión del 18 de enero de 1812. Pág. 2652.

⁷ DSCGE, núm. 476, Sesión del 23 de enero de 1812. Pág. 2680.

⁸ El juramento de los Diputados en Cortes se recoge en el artículo 117: “En todos los años, el día 25 de Febrero, se celebrará la última junta preparatoria, en la que se hará por todos los Diputados, poniendo la mano sobre los Santos Evangelios, el juramento siguiente: ¿Juráis defender y conservar la religión Católica, Apostólica, Romana, sin admitir otra alguna en el Reino? –R. Sí juro. -- ¿Juráis guardar y hacer guardar religiosamente la Constitución política de la Monarquía española, sancionada por las Cortes generales y extraordinarias de la Nación en el año de 1812? –R. Sí juro. -- ¿Juráis haberos bien y fielmente en el cargo que la Nación os ha encomendado, mirando en todo por el bien y prosperidad de la misma Nación? –R. Sí juro. –Si así lo hicieréis, Dios os lo premie, y si no, os lo demande”.

⁹ DSCGE, núm. 363, Sesión del 30 de septiembre de 1811. Pág. 1959. Posición similar la mantenida por el Diputado Borrull, DSCGE, núm. 474, Sesión del 20 de enero de 1812. Pág. 2670.

inclusión en el Texto Constitucional, sino que hundían sus raíces en la historia. “La condena de la idea de poder constituyente –escribe Varela- conducía así, a estos diputados a defender la limitación material de todas las reformas constitucionales. Del mismo modo que las leyes fundamentales constituían un punto de partida insoslayable a la hora de elaborar el texto constitucional, y debían prejuzgar su contenido, era preciso respetarlas también cuando se tratase de reformarlo”¹⁰.

Tal es la conclusión lógica de quienes defendían un concepto histórico o tradicional de constitución ¹¹. Tesis que derrotada en Cádiz, resurgiría con fuerza y se impondría, de una u otra forma, durante casi siglo y medio de nuestra Historia ¹².

2. 2. La posición de los diputados americanos.

Los diputados americanos a diferencia de los realistas no plantearon la necesidad de someter a límites materiales las eventuales reformas de la Constitución. Sí que criticaron, sin embargo, los límites formales previstos en el Título X del Proyecto.

En todo caso, las intervenciones más relevantes se produjeron durante los prolongados debates que suscitó el artículo 373, los diputados chilenos Leyva y Riesco, y el mejicano Guridi y Alcocer, plantearon la necesidad de “perpetuar el orden constitucional”¹³. Esta idea difería sin embargo de la sostenida por los realistas en cuanto a su fundamento y alcance.

El orden a conservar inalterable no era el orden tradicional fundado en la Historia y defendido por los realistas, sino un orden que entroncaba con los postulados del derecho natural de fundamento racional propugnados durante los siglos XVII y XVIII¹⁴. Como subraya Varela “esta absoluta permanencia” del

¹⁰ Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, *La Teoría del Estado en las Cortes de Cádiz*, ob. cit. Pág. 289.

¹¹ Sobre el concepto de Constitución histórica resultan igualmente fundamentales las aportaciones del profesor Varela, por todas, véase “La doctrina de la Constitución histórica de España” en *Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*. Vol. VI. Junta General del Principado de Asturias. Oviedo, 2011. También, en estas mismas páginas, Santos M. Coronas, “El pensamiento constitucional de Jovellanos” en *Historia Constitucional*, núm. 1, 2000, y la monografía de J. M. Nieto Soria, *Medioevo constitucional. Historia y mito político en los orígenes de la España contemporánea (1750-1815)*. Akal Universitaria, Madrid, 2007.

¹² Obsérvese que la idea última es correcta. Esto es, la Teoría de la Constitución normativa exige configurar el poder de reforma como un poder constituido y por tanto limitado, pero no sólo formal o procedimentalmente, sino también materialmente. Ahora bien, esos límites materiales implícitos al poder de reforma se deducen del concepto político de Constitución, del artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Los realistas, por el contrario, deducían esos límites de las Leyes Fundamentales de la Monarquía Católica.

¹³ Siempre y cuando se aceptara, obviamente, su tan reiterada como infructuosa exigencia de que el proyecto fuese ratificado por unas Cortes especiales de composición más equitativa para los territorios de ultramar.

¹⁴ La idea de un orden jurídico fundamental y perpetuo la encontramos en los tratadistas del Derecho Natural racionalista: Wolf o Vattel son sus exponentes más significativos. La Constitución no era, desde esta óptica, sino la plasmación en el derecho positivo de ese orden natural, y por ello, había que otorgarle una validez eterna.

orden constitucional se defendía a partir de la razón y no de la Historia. De una razón abstracta y no histórica.

Con todo, estos diputados no llegaron a deducir de estos planteamientos la irreformabilidad de precepto alguno del Texto Constitucional. Leyva defendió expresamente la posibilidad de alterar las bases fundamentales de la Constitución si esa era la voluntad nacional ¹⁵.

Guridi y Riesco insistieron en la necesidad de perpetuar la Constitución pero no se pronunciaron ni a favor ni en contra de la posibilidad de reformar los principios esenciales de la misma.

Como en otros muchos temas, los planteamientos de los diputados americanos no permiten deducir de ellos un concepto claro de Constitución. Estaban muy lejos del concepto liberal, pero distaban mucho de sostener el concepto histórico propio de los realistas.

En este sentido Varela ha concluido con acierto que: “los diputados americanos, separándose de los realistas, venían a concebir a la Constitución como única y verdadera ley fundamental cuyo origen no era el acuerdo contractual de dos partes, el Rey y las Cortes, sino la voluntad unilateral de estas últimas. Sin embargo, a diferencia de los diputados liberales, a esta ley fundamental no le atribuían ninguna formalidad especial a la hora de elaborarla y reformarla, sino que pretendían conferirle una vigencia eterna”¹⁶.

2. 3. La posición de los diputados liberales.

Los diputados liberales de la metrópoli, de la misma forma que los realistas, consideraban que en el Proyecto de Constitución era posible distinguir entre artículos “fundamentales” y “accesorios” o “subalternos”. Las intervenciones de Argüelles, Muñoz Torrero y Oliveros, durante los debates en torno al artículo 373, reflejan con claridad esta distinción.

Agustín de Argüelles insistió en la tesis central que había expuesto en el Discurso Preliminar. La Constitución de Cádiz recogía las leyes fundamentales de la Monarquía, y en esa obra eminentemente restauradora incorporaba también algunas novedades, que según sus propias palabras eran “de orden muy subalterno”. Lo de menos es insistir en la radical falsedad de ese juicio, en la medida en que resulta indiscutible que es en “esas novedades de orden muy subalterno” donde reside el verdadero valor del Texto Constitucional. Lo que importa es subrayar que el diputado liberal, aunque sea sólo por elementales razones de estrategia política, acepta esa distinción:

“El congreso halló en el proyecto casi lo que la Comisión había asegurado en su discurso preliminar. En el fondo nuestras antiguas leyes y nuestras instituciones. Y a pesar de algunas novedades de orden muy subalterno, que son tuyas, si se quiere, la comisión no ha sido muy original en su obra; lo ha confesado modestamente (...) El congreso ha restablecido la constitución de la antigua Monarquía, y ha adoptado todas las medidas que

¹⁵ DSCGE, núm. 471, Sesión del 17 de enero de 1812. Pág. 2645.

¹⁶ Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, *La Teoría del Estado en las Cortes de Cádiz*, ob. cit. Pág. 298.

creyó necesarias para evitar que en adelante volviese a degenerar en absoluta”¹⁷.

En esa misma línea, Muñoz Torrero defendió la necesidad de diferenciar aquellos artículos que contienen principios constitucionales básicos (las leyes fundamentales), de aquellos otros que son mero desarrollo de los anteriores (las nuevas providencias). Según sus propias palabras, es preciso distinguir:

“las antiguas leyes fundamentales o políticas de la Monarquía y las nuevas providencias o medidas que se han añadido, para que aquellas tengan un entero cumplimiento y no vuelvan a caer en el olvido. Las primeras se exponen brevemente en el capítulo III del título II, en el que se dice ‘el gobierno de la nación es una Monarquía moderada. La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey; en éste las de hacerlas ejecutar, y en los tribunales la de aplicar las leyes a las causas civiles y criminales’. Los demás capítulos que tratan de las Cortes y de sus facultades, de la autoridad del Rey y de la de los tribunales, no son más que el desenvolvimiento o las consecuencias inmediatas de los expresados principios”¹⁸.

Por último, a la distinción formulada por el diputado Oliveros entre “leyes primordiales” y otras “medidas y providencias” cabe atribuirle un similar alcance. Partiendo de que la Constitución se limita a restablecer las leyes fundamentales, advierte:

“que toda la novedad se reduce al orden con que se presentan y a la armonía que se les hace guardar entre sí; añadiendo únicamente aquellas medidas y providencias que han parecido necesarias para que en adelante jamás se olviden tan saludables principios, y tengan exacto cumplimiento las leyes primordiales que ha conservado la nación por tantos siglos, y cuya violación la ha expuesto a perecer y ser borrada del número de las naciones en estos últimos tiempos”¹⁹.

En todas estas intervenciones encontramos recogida la tesis defendida por los realistas y según la cual ni todos los preceptos constitucionales tiene el mismo origen ni lo que es más importante la misma relevancia. Esto quiere decir que liberales y realistas aceptan que desde el punto de vista material, la Constitución contiene dos tipos de preceptos: fundamentales y accesorios. Ahora bien, así como los realistas deducían de esta distinción material, una mayor relevancia jurídico formal de los preceptos fundamentales que llegaban a considerar como irreformables, y una menor de los preceptos accesorios que relegaban a la condición formal de una ley ordinaria, los liberales entendían que desde un punto de vista jurídico formal, todos los artículos de la Constitución son iguales.

Tanto Argüelles como Oliveros defendieron la igualdad formal de todos los preceptos constitucionales y por ello la necesidad de configurarlos como leyes constitucionales distinguibles de las leyes ordinarias y sujetos, por ello, al procedimiento específico de reforma. “Se ha dicho –afirmaba Argüelles- que

¹⁷ DSCGE, núm, 474, Sesión del 20 de enero de 1812. Pág. 2666-2667.

¹⁸ DSCGE, núm. 471, Sesión del 17 de enero de 1812,. Pág. 2648.

¹⁹ DSCGE, núm. 474, Sesión del 20 de enero de 1812. Pág. 2662.

como la constitución establece principios que son fundamentales, y entre ellos cosas que sólo son accesorias, y que varios de los señores que hablaron el otro día consideran como puramente reglamentarias, deberían exceptuarse de las primeras y declararse alterables en qualquiera época y por cualesquiera cortes ordinarias. Esta idea, aunque a primera vista aparece con alguna exactitud, es sin embargo equivocada”²⁰. Y lo es, porque como defenderá Oliveros, durante el debate sobre el artículo 375, todas las leyes constitucionales, a diferencia de las ordinarias, requieren estabilidad: “La Comisión ha querido hacer la distinción entre las leyes positivas y las constitucionales. Porque debiendo estas últimas ser más estables y firmes, se ha dicho que deben preceder ciertas formalidades para darles más solemnidad por su carácter e importancia que a las leyes comunes”²¹.

Esta igualdad formal de todas las leyes constitucionales era una consecuencia lógica y obligada de la distinción entre leyes constitucionales y leyes ordinarias que los liberales deducían de la doctrina del Poder Constituyente y de la técnica de la rigidez.

Ahora bien, lo que en este punto interesa exponer, es cómo de esa igualdad formal, los liberales deducen la inexistencia de límites materiales a la reforma. Porque todos los artículos constitucionales son jurídico-formalmente iguales, todos ellos son susceptibles de reforma por el procedimiento previsto en el Título X.

Esta tesis era coherente con los postulados defendidos en relación con los tres primeros artículos del proyecto. Los liberales defendían que la Constitución recogía las leyes fundamentales de la Monarquía, pero rechazaban que estas fueran el fundamento de la soberanía nacional. Por ello, en ningún momento admitieron que las leyes fundamentales, esto es, que la legislación histórica, fuera un límite al Poder Constituyente de las Cortes. La obra restauradora de la antigua legislación fundamental no implicaba que esta fuera acatada y asumida de forma acrítica e indiscriminada. Si esto era así para el Poder Constituyente, hubiera resultado muy difícil aceptar que las leyes fundamentales se configuraban como un límite material para el poder de revisión.

Ningún diputado liberal –subraya Varela- sostuvo la tesis de que los preceptos que recogían las antiguas leyes fundamentales estuviesen excluidos de las futuras modificaciones constitucionales²². Es más, Argüelles expresamente aludió a la posibilidad de que estas fueran objeto de reformas futuras. Las Cortes Generales y Extraordinarias, en cuanto soberanas que son,

²⁰ DSCGE, núm. 474, Sesión del 20 de enero. Pág. 2668.

²¹ DSCGE, núm. 475, Sesión del 22 de enero. Pág. 2675. Liberales como Argüelles y Oliveros coinciden así con realistas como Aner y Villanueva a la hora de defender el Título X del Proyecto. Ahora bien esa defensa reposa sobre distintos fundamentos. Para los liberales la distinción entre leyes constitucionales y leyes ordinarias tiene un valor intrínseco en cuanto que como traducción jurídica de la doctrina del poder constituyente, se configura como un mecanismo de garantía del orden constitucional. Para los realistas, la distinción no tiene más valor que el “instrumental o contingente”. Se acepta en la medida en que es útil para preservar las leyes fundamentales recogidas en los preceptos esenciales de la Constitución.

²² Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, *La Teoría del Estado en las Cortes de Cádiz*, ob. cit. Pág. 311-312.

no están sometidas a aquellas leyes fundamentales:

“Las leyes fundamentales pueden variarse siempre que la nación lo tenga por conveniente; pero para esto deben reunirse las Cortes con poderes especiales ad hoc, y en forma distinta a las Cortes ordinarias”²³.

Y para defender su posición emplea argumentos utilitaristas:

“El decir la Comisión (de Constitución) que su objeto es restablecer las leyes antiguas, no es sentar por principio que el Congreso no pudiese separarse de ellas cuando le pareciese conveniente y necesario. La antigüedad no hace respetables los absurdos, no consagra los errores. Sabía, sí, que la Nación, como soberana, podía destruir de un golpe todas las leyes fundamentales, si así lo hubiese exigido el interés general; pero sabía también que la antigua constitución contenía los principios fundamentales de la felicidad nacional, y por eso se limitó en las reformas a los defectos capitales que halló en ella”²⁴.

Por muy persistente que fuera en Argüelles la retórica reformista ligada a su historicismo goticista ²⁵, Tomás y Valiente considera con razón el párrafo anteriormente transcrito como una pieza clave del pensamiento constitucional liberal. “La historia proporciona datos, leyes fundamentales entendidas o bien como leyes positivas (orden sucesorio contenido en Partidas II, 15, 2) o la religión católica como constante histórica secular de la Monarquía y de la nación desde Recaredo y el III Concilio de Toledo. Si contribuyen *ahora* a la ‘felicidad nacional’ nosotros, estas Cortes Generales y Extraordinarias, las conservamos, si no, no. La nación soberana es dueña del Poder Constituyente”²⁶.

En definitiva, el rechazo a la tesis de los realistas según la cuál el poder constituyente está limitado por las leyes fundamentales, condujo a los liberales a rechazar igualmente que existiera límite alguno al poder constituyente constituido o derivado, esto es al poder de reforma.

La tesis de la inexistencia de límites materiales al poder de reforma encontró así reflejo fiel en el Título X del Proyecto que fue aprobado sin modificaciones y que no contenía ninguna “cláusula de intangibilidad”. El carácter materialmente ilimitado de la reforma constitucional se sancionaba de

²³ DSCGE, núm. 361, Sesión del 28 de septiembre de 1811. Pág. 1947.

²⁴ DSCGE, núm. 345, Sesión del 12 de septiembre de 1811. Págs. 1826-1827.

²⁵ La Historia para Argüelles es Historia constitucional, y como su presentismo (trasladar el presente al pasado y explicar este con los conceptos y las categorías propias del universo ideológico del historiador) le hace convertir la realidad histórica en leyenda, Argüelles construye una historia constitucional mítica. Pero no lo hace hasta el punto de sentirse vinculado por su propia construcción. La historia es un mito, pero un mito no vinculante.

²⁶ Francisco Tomás y Valiente, “Estudio Preliminar” a ARGUELLES, A. de.; Discursos... ob. cit. Pág. LVIII. Argüelles siempre preocupado por borrar mediante el silencio las huellas francesas de su pensamiento no llegó a emplear el concepto acuñado por Sieyès, en todo caso, Tomás y Valiente nos invita a cotejar el párrafo arriba citado con el capítulo V de ‘¿Qué es el Tercer Estado’ para comprobar fácilmente la existencia de claras semejanzas que son indicios de esa influencia. “Para Argüelles como para Sieyès, la suprema manifestación de la soberanía es el poder constituyente y éste encierra el de mantener o suprimir las leyes fundamentales históricas”. Pág. LVIII.

modo expreso. Esa es la conclusión que puede extraerse de la literalidad de los artículos 373 y 374 de la Constitución que se refieren a la “alteración, adición o reforma” del orden constitucional.

Ahora bien, que el Texto de Cádiz no recogiera cláusulas de intangibilidad no permite concluir que los padres del constitucionalismo hispánico rechazaran la existencia de unos límites materiales implícitos al poder de reforma.

En relación a esta cuestión Varela ha advertido lo siguiente: “Los diputados realistas –escribe Varela- habían defendido la inmutabilidad de los preceptos constitucionales ‘fundamentales’; los americanos la conveniencia de perpetuar el orden constitucional en su conjunto. Los diputados liberales, separándose de estas tesis historicistas o racionalistas, desecharon la idea de un orden jurídico fundamental estático y defendieron, en contrapartida, su carácter cambiante. Este enfoque era una manifestación del relativismo liberal”²⁷.

Ahora bien, es preciso recordar que ese “relativismo” era limitado. Por decirlo con mayor claridad, los liberales no hubieran aceptado como reforma legítima, una operación tendente a restaurar el poder absoluto del Monarca. Los liberales rechazaron la teoría de los límites materiales al poder de reforma porque la veían como un instrumento al servicio del realismo, y que sólo pretendía garantizar la intangibilidad del Trono y del Altar. Pero en última instancia, -y esto es algo que debe ser subrayado- la concepción del poder de reforma como un poder materialmente limitado era la única compatible con su propio concepto de Constitución, que si bien era un concepto formal, tenía un fundamento material indiscutible.

Los liberales manejaron un concepto racional normativo de Constitución, y este es un concepto político y axiológico. En este sentido Varela realiza esta observación fundamental:

“Para los doceañistas liberales, aunque no lo expresasen con estos términos, sólo podía merecer el nombre de Constitución aquella norma que incluyera el programa del Estado liberal, que tuviese por tanto un contenido determinado: sistema representativo, división de poderes, reconocimiento de los derechos individuales. La Constitución en sentido material se identificaba con este concepto valorativo de Constitución, con su núcleo o contenido esencial”²⁸.

En definitiva, porque el concepto de Constitución que defendían no era un concepto neutro sino que implicaba un concreto contenido material, la supresión de ese contenido nunca podría considerarse como una operación de reforma sino de destrucción del texto, lo que quiere decir que del concepto político de Constitución necesariamente se deducen límites materiales de carácter jurídico.

Los liberales de Cádiz eran plenamente conscientes de esta realidad.

²⁷ Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, *La Teoría del Estado en las Cortes de Cádiz*, ob. cit. Pág. 306.

²⁸ Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, *La Teoría del Estado en las Cortes de Cádiz*, ob. cit. Pág. 309.

La constante preocupación que mostraron por la defensa de su obra es la mejor confirmación de ello. La superrigidez de la que dotaron a la Constitución de 1812 es igualmente expresión de la conciencia de la necesidad de defenderla. Esa preocupación por la estabilidad y perdurabilidad de la Constitución resulta incompatible con la tesis que por defender un poder de reforma materialmente ilimitado no distingue entre reforma y destrucción de la Constitución.

En todo caso, los constituyentes sí que introdujeron un límite expreso, de carácter temporal, al poder de reforma. Lo analizamos a continuación.

III. LA LIMITACIÓN TEMPORAL DE LA REFORMA

El artículo 375 de la Constitución establece un límite temporal de ocho años al poder de reforma: “Hasta pasados ocho años después de hallarse puesta en práctica la Constitución en todas sus partes, no se podrá proponer alteración, adición ni reforma en ninguno de sus artículos”²⁹.

Obsérvese que el plazo a partir del cual el poder de reforma estaba facultado para actuar no se iniciaba el día en que la Constitución fuera promulgada, sino en el momento en que la totalidad de sus previsiones se hubieran puesto en marcha. Naturalmente, esto plantea ya un primer problema de interpretación en relación al momento en que el mencionado plazo de ocho años comenzase a contar³⁰. Problema que incluso proyectado sobre textos constitucionales actuales no admite una fácil respuesta. En todo caso, lo que queda claro con esta cláusula temporal es una doble pretensión: por un lado, la de impedir que los enemigos de la Constitución empleen el procedimiento de reforma para desvirtuarla en la primera ocasión que se les presente; por otro, la de dar un tiempo para que el nuevo régimen se consolide, y el necesario sentimiento constitucional germine en la ciudadanía.

Los enemigos de la Constitución son los partidarios del Antiguo Régimen, y de los privilegios que lo caracterizaban, en definitiva, la nobleza. En este sentido debemos recordar que los liberales gaditanos, en general, y Argüelles, en particular, odiaban los privilegios. Argüelles repite en sus discursos las condenas de Sieyès³¹. “No era necesario para ello haber leído el Essai de Sieyès –escribe Tomás y Valiente– porque la tradición igualitaria y racionalista de buena parte del pensamiento ilustrado, y desde luego, e

²⁹ Sobre la trascendencia de este artículo son expresivas las palabras de Argüelles: “Considero este artículo la piedra angular de la Constitución, y (...) estoy persuadido que sin él no se habría hecho nada, ni habría adelantado un paso el Congreso en su penosa carrera”. DSCGE, núm. 474, Sesión del 20 de enero de 1812. Pág. 2666.

³⁰ Ramón Salas fue muy crítico con esta cláusula: “Creo que esta disposición, cuyo objeto laudable, es sin duda dar a la ley fundamental el carácter de estabilidad que debe tener, hace imposible por lo menos, en un siglo, la corrección de cualquiera defecto que la experiencia y el tiempo puedan hacer ver en nuestra Constitución, que al fin, como obra de hombres, no es absolutamente perfecta”. Ramón Salas, Lecciones de Derecho Público Constitucional (1821), CEC, Madrid, 1982. Pág. 314.

³¹ “Se ha dicho que el privilegio es una dispensa para el que lo obtiene y un desaliento para los demás”. E. Sieyès, ¿Qué es el Tercer Estado? Ensayo sobre los privilegios. Alianza Editorial, Madrid, 1989. Pág. 47.

rusoniano, estaba detrás del folleto de Sieyès. Pero creo percibir en el asturiano el mismo rechazo al privilegio que en el abate provenzal, expresado en ocasiones con palabras muy semejantes³².

Ello explica que en el crucial debate sobre la cláusula que nos ocupa, Argüelles defiende el bloqueo por ocho años con argumentos basados en una profunda desconfianza hacia la nobleza y el clero. Según él la obligación de contribuir y de prestar el servicio militar que la Constitución señala ‘a los españoles sin distinción alguna’ podría ser atacada por la nobleza y el clero en la primera oportunidad que se les presentase.

En la intervención del Diputado Aner también se recogen con claridad esos temores:

“El nuevo orden de cosas que se establece por la Constitución tiene muchos enemigos; todos sus tiros se dirigen a destruirla, y el mejor modo para que lo lograsen era dejarles expedito el campo para hacer en ella las variaciones que quisiesen (...) Seamos cautos (...) no edifiquemos sobre arena. Nunca está más expuesta la Constitución que en los primeros años de su publicación. Su mérito y utilidad no están todavía bien conocidos; se precisa que una experiencia larga haya hecho conocer su bondad”³³.

Subyacen en estas palabras el optimismo y la confianza ilustradas. Los liberales albergaban la esperanza de que incluso los adversarios del nuevo orden constitucional podrían, con el tiempo, convencerse de la bondad de la Constitución y de la necesidad de respetarla. Y entre los posibles adversarios a quienes habría que dar un plazo de tiempo para asumir la profunda transformación política que la Constitución de 1812 implicaba, ocupaba un lugar central, el Monarca.

En su defensa del artículo que nos ocupa el diputado Caneja lo puso claramente de manifiesto:

“Los agentes del Poder ejecutivo, o bien sea el Rey, o los Reyes, no tendrán jamás repugnancia mayor a la Constitución que en los primeros años de su establecimiento. Acostumbrados, por decirlo así, a vivir sin ella, y a medir su poderío por su arbitrio y voluntad, no verán en este libro sino una odiosa restricción de su poder. Ejemplos podían citarse de Reyes que, arrebatados de este prestigio, y mal aconsejados, dieron al traste con su existencia y la de su Monarquía, por no haber querido tolerar la disminución de sus injustas aunque antiguas facultades. Evitemos, pues, la tentación de dar en tierra con nuestras leyes fundamentales, quitándoles la ocasión de toda reforma en un cierto número de años. Procuremos que ellos mismos se acostumbren y aun aficionen a la Constitución; hagamos que el tiempo y la experiencia les obliguen a conocer que en su puntual observancia se hallan cifrados sus más

³² Francisco Tomás Y Valiente, “Estudio Preliminar” a ARGUELLES, A. de.; Discursos...ob. cit. Pág. LI.

³³ Diputado Aner. DSCGE, núm. 472, Sesión del 18 de enero de 1812. Pág. 2653. Estas consideraciones llevaron al ilustre diputado a considerar insuficiente el límite temporal de ocho años y proponer sin éxito su ampliación a 20. Aunque la intención era buena, tan dilatado plazo, si bien reforzaba la función defensiva o garantista de la reforma, no hubiera dejado de plantear graves problemas en la medida en que hubiera privado al procedimiento de su virtualidad para adecuar la Constitución al cambio histórico.

ciertos intereses, su verdadera autoridad, que entonces será menos temible su influjo en cualquier ocasión de reforma”³⁴.

Por otro lado, debemos destacar que, también en esta disposición, encontramos el influjo directo del constitucionalismo revolucionario francés. En la Constitución francesa de 1791 encontramos el establecimiento de un límite temporal al poder de reforma similar al comentado. El artículo 3 del Título VII de la primera Constitución de Francia disponía que: “La próxima legislatura y la siguiente no podrán proponer la reforma de ningún artículo constitucional”.

IV. REFLEXION FINAL.

Los procedimientos establecidos para la defensa del texto gaditano –y singularmente el de reforma con las limitaciones expuestas en esta comunicación- no lograron cumplir su fin. Y ello no por sus defectos intrínsecos, sino por causas políticas y sociales que hicieron inviable la subsistencia del Estado Constitucional como forma histórica de convivencia.

Ocurre que, en última instancia, la Constitución es la expresión política y la traducción jurídica de un orden material de valores encarnado en el cuerpo social. Y ese orden axiológico distaba mucho de ser el vigente en la España del primer tercio del siglo XIX. Lamentablemente, tardaría mucho en ser una realidad viva. Y mientras eso no ocurrió, los instrumentos de defensa constitucional no eran sino artificios a los que les faltaba su fuerza motriz, la energía que les permite funcionar, y que no es otra que el “sentimiento constitucional” de la ciudadanía ³⁵. Y ello porque no se puede ni se debe olvidar que la Constitución racional normativa precisamente porque se fundamenta en la voluntad del poder constituyente del pueblo, requiere para su subsistencia la perpetuación de esa “voluntad de Constitución” a través del tiempo. Esa voluntad de Constitución, ese sentimiento constitucional, es lo que faltó en la España de entonces. Encarnado en unas minorías ilustradas, no tuvo tiempo de ser transmitido a la mayoría de la sociedad. Los enemigos de la Constitución no lo permitieron, y frente al brutal ataque político y existencial que lanzaron contra aquella, los mecanismos de defensa, hiperrigidez incluida, no sirvieron para nada.

Ahora bien, a pesar del dramático fracaso de la experiencia gaditana, fue ese el momento en que vio la luz por vez primera en nuestro suelo el Estado Constitucional. Allí comenzó la historia del constitucionalismo español ³⁶. Por esta razón y desde la perspectiva de nuestro tiempo, podemos y

³⁴ DSCGE, núm. 471, Sesión del 17 de enero de 1812.. Págs. 2646 y 2647.

³⁵ Pablo Lucas Verdú, *El sentimiento constitucional (Aproximación al estudio del sentir constitucional como modo de integración política)* Reus, Madrid, 1985. Los liberales fueron plenamente conscientes de ello. Ultimada la Constitución, Argüelles pronunció unas palabras que como bien denuncia Torres del Moral “no se suelen recordar como merecen”: “Españoles ya tenéis patria”. Antonio Torres del Moral, “Elementos de la ideología constitucionalista y su difícil recepción en España” en *Revista de Derecho Político*, núm. 75-76, 2009. Pág. 655. El padre del constitucionalismo español estaba identificando Patria y Constitución, con ello estaba formulando un concepto que Habermas desarrollaría en el último tercio del siglo XX: el patriotismo constitucional.

³⁶ Que acertadamente ha sido definida por Torres del Moral como la historia de un fracaso. Y ello porque “salvo en su momento inicial gaditano, en los primeros años del sexenio

debemos celebrar la Constitución de 1812 como un triunfo, siquiera póstumo. Los principios constitucionales que hicieron su aparición y entrada en nuestra historia en Cádiz, están hoy vigentes en el Texto de 1978. La Constitución de la Monarquía Parlamentaria es el punto de llegada de aquel viaje iniciado en Cádiz ³⁷. Aquellos principios, ideas y valores no pudieron fructificar entonces. Lamentablemente, la realidad social y política de la España del siglo XIX y buena parte del XX lo hicieron imposible. Hubo que esperar a la transición política a la democracia llevada a cabo entre 1975 y 1978 para que España se dotara de una auténtica Constitución.

Pero es de justicia recordar que fue en Cádiz entre 1810 y 1812 donde por primera vez en nuestra historia se utilizó y se defendió el concepto de Constitución racional-normativa, liberal-democrática:

“En un humilde pueblo del sur de España, se escribió hace ya casi dos siglos, una página gloriosa de nuestra historia como pueblo, como un pueblo que, pese a su atávico retraso, quería incorporarse a la modernidad, a las luces, y al progreso, tres conceptos que ejercían el máximo atractivo imaginable entre las élites cultivadas europeas y también entre las españolas”³⁸.

Fecha de envío / Submission Date: 25/04/2012

Fecha de aceptación / Acceptance Date: 05/05/2012

revolucionario y en la II República, entendida como proyecto más que como realidad vivida, el constitucionalismo español fue siempre de perfil bajo y muy escaso aliento: no aspiró más que a dar carta de naturaleza a un régimen oligárquico, escasamente representativo y nulamente democrático, coronado (nunca mejor dicho) por una Monarquía que pese a la terminología al uso, copiada en cadena de unos autores a otros, no era ni constitucional ni parlamentaria, si es que ambos conceptos son diferentes entre sí, lo que niego, aunque sea de pasada”. Antonio Torres del Moral, “Elementos de la ideología constitucionalista y su difícil recepción en España”, ob. cit. Pág. 643.

³⁷ Por una singular ironía de la historia, uno de los principales artífices de la democracia constitucional actual, el Rey D. Juan Carlos I, es descendiente directo de aquel siniestro y mezquino personaje que destruyó la Constitución de Cádiz y reprimió con una crueldad y brutalidad inimaginables a los defensores de las ideas constitucionales.

³⁸ TORRES DEL MORAL, A.: “Elementos de la ideología constitucionalista y su difícil recepción en España”, ob. cit. Pág. 654.