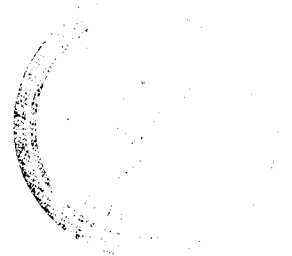


M. GARCIA CANALES



*El problema
constitucional
en la Dictadura
de Primo de Rivera*

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES
MADRID, 1980



INDICE SISTEMATICO

	<i>Págs.</i>
PREFACIO	13
INTRODUCCION	17

Primera parte LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS PRINCIPIOS INSPIRADORES

Capítulo 1: Marco histórico.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LA MISION HISTORICA DE LA DICTADURA	27
I. LA IDEA DE UN NUEVO ORDEN Y SU ASCENDENCIA REGENE- RACIONISTA	27
1. El golpe de Estado y la tradición de los profetas frustrados ...	29
a) Los precedentes regeneracionistas	29
b) Incidencia de estos precedentes sobre la misión histórica de la Dictadura	31
c) El golpe de Estado	33
d) La misión histórica de la Dictadura y los grupos sociales ...	38
2. Descuido de los aspectos formales	47
3. Regeneración y base socioeconómica	48
4. Claves de la reorganización política	62
a) Claves negativas: Desarraigo del caciquismo y replanteamiento de la Administración local. Política y Consejos de Administración.	64
b) Claves positivas	67
a') Autenticación de la representación	67
b') Bipartismo de nuevo cuño	69
c') Reforzamiento y garantía institucional del principio de autoridad	85
5. Reforma constitucional y sucesión de la Dictadura	86
II. HACIA UNA NUEVA NORMATIVA FUNDAMENTAL. ETAPAS DEL PROCESO CONSTITUYENTE	91
1. La Asamblea Nacional Consultiva	91
a) Inspiración y oportunidad de la Asamblea	91
b) Naturaleza y propósito	95

	<i>Págs.</i>
2. Labor de la Sección Primera	99
a) Composición de la Sección Primera y examen de sus miembros.	99
b) Plan y método de trabajo	102
c) Aspectos formales de la obra realizada	105
3. ¿Una Dictadura constituyente?	107
Capítulo 2: La prerrogativa regia.	
IDEALES BASICOS PROPUGNADOS EN EL ANTEPROYECTO	109
I. BUSQUEDA DE UNOS PUNTOS MINIMOS DE ACUERDO	109
1. Influencias ambientales	110
2. Influencias operantes en el seno de la Sección Primera	112
II. LINEAS DEL COMPROMISO Y CALIFICACIONES CONSTITUCIONALES	121
1. Una sola nación y un solo Estado. El valor de la unidad	123
2. La «Monarquía constitucional» como régimen de gobierno	129
3. Titularidad de la soberanía en la Nación, pero con delegación necesaria y permanente de su ejercicio en el Estado	135
a) La doctrina	135
b) Los textos	138
c) Recepción por la opinión pública	139
4. El principio constitucional de «diferenciación y coordinación de poderes»	141
5. Mantenimiento del principio doctrinario. De nuevo Cortes con Rey.	144
6. El Estado confesional católico con tolerancia religiosa	146
Capítulo 3: Libertades públicas.	
LA NACIONALIDAD Y LA CIUDADANIA	153
I. LA NACIONALIDAD Y LA CIUDADANIA	153
II. PUENTE ENTRE LOS PRINCIPIOS DEL ESTADO LIBERAL Y EL ESTADO SOCIAL QUE COMIENZA. UNA CONCEPCION ACTUALIZADA DE LAS LIBERTADES PUBLICAS Y DERECHOS FUNDAMENTALES	158
1. De los deberes. Un clima histórico propicio para su admisión y acrecentamiento	163
2. La fuerza de la tradición liberal. Los derechos individuales clásicos.	166
3. Novedad de los derechos sociales	169
4. Garantías y suspensión de los derechos públicos	176
Segunda parte	
ORGANOS FUNDAMENTALES DEL NUEVO ESTADO	
Capítulo 1: La Monarquía.	
DE LA MONARQUIA, DE LA SUCESIÓN A LA CORONA Y DE LA REGENCIA	185
1. Consideraciones generales relativas a la Monarquía	186
a) La Monarquía: su carácter	186
b) Rey legítimo	187
c) Mayoría de edad y juramento del Rey	188

	<i>Págs.</i>
d) Rey consorte	188
e) Ausencia y enfermedad	189
2. Régimen sucesorio y exclusiones	196
3. De la Regencia	198
a) Supuestos de Regencia	198
1) Regencia durante la minoridad o Regencia automática	198
2) Regencia declarada por las Cortes	199
b) Disposiciones comunes al ejercicio de la Regencia	200
4. Tutela	201
5. Otras disposiciones	202
 Capítulo 2: La prerrogativa regia.	
FLUCTUACIONES EN EL TEMA DE LA PRERROGATIVA REGIA DURANTE EL REINADO DE ALFONSO XIII	203
I. UN LARGO DEBATE DOCTRINAL CON IMPLICACIONES POLITICAS	206
1. Línea conservadora-monárquica	212
2. Línea liberal-democrática	214
II. CONDICIONAMIENTOS HISTORICOS. EJECUTORIA POLITICA DE ALFONSO XIII	221
1. Dos interpretaciones del reinado de Alfonso XIII	222
2. Algunos rasgos relevantes para entender al personaje	225
3. Coyuntura histórica en que ha de moverse Alfonso XIII	228
III. FUSION DE ASPECTOS DOCTRINALES E HISTORICOS: PONER AL REY EN CONSEJO	233
1. Atribuciones tradicionales para la Corona, pero soslayando los peligros conocidos	234
2. En qué consiste la «invención»: orígenes e influencias en el nacimiento del Consejo del Reino	237
a) Precedentes de los planteamientos de la Sección Primera	237
b) Nacimiento del Consejo del Reino en el seno de la Sección Primera	241
c) Otras justificaciones y precedentes para una idea claramente delimitada	245
 Capítulo 3: El poder moderador	
EL REY, CUSPIDE DEL ESTADO Y PODER MODERADOR	253
I. POSICION CENTRAL DE LA CORONA. ATRIBUCIONES DEL PODER MODERADOR	255
A) QUE ES UNA MONARQUIA LIMITADA CON SEPARACION DE PODERES	255
1. La separación de poderes: doctrina y realidad	256
2. Separación de poderes bajo la forma monárquica	260
3. Un «poder moderador» para la «diferenciación» de poderes	265
B) ATRIBUCIONES QUE SE CONSIDERAN PROPIAS DE UN MONARCA CONSTITUCIONAL	268
1. El Rey, cabeza del Estado. Inercia de las atribuciones tradicionales de la realeza	269
2. El Rey, titular de la función moderadora	271

	<i>Págs.</i>
3. Primera aproximación al papel asignado a la Corona en el Anteproyecto	273
C) LIMITACIONES FUNDAMENTALES DE UN MONARCA CONSTITUCIONAL. CONDICIONES DE EJERCICIO DE LAS REGIAS PRERROGATIVAS	275
II. EL CONSEJO DEL REINO	279
A) DE LA IDEA ORIGINAL A LA COMPOSICION Y ORGANIZACION ARTICULADAS EN EL ANTEPROYECTO	279
1. ¿Consejo o Senado?	280
2. Composición	284
a) Consejeros permanentes	284
b) Consejeros electivos	285
c) Algunas consideraciones en torno a la composición del Consejo del Reino	288
3. Organización	292
B) DE LAS ATRIBUCIONES ORIGINARIAS A LAS COMPLEJAS CONCRECIONES DEL ANTEPROYECTO	244
1. Atribuciones del Consejo del Reino en relación con la Corona como supremo órgano del Estado	295
a) Carácter general de alto Consejo	296
b) Cometidos específicos de acción conjunta con la Corona.	298
c) El Consejo como órgano con jurisdicción delegada del Rey.	300
2. Otras atribuciones del Consejo del Reino	301
a) Facultades de intervención legislativa	302
b) Facultades gubernativas	305
C) EL CONSEJO DEL REINO Y SU VALOR EN EL CONJUNTO INSTITUCIONAL	307
Capítulo 4: El poder ejecutivo.	
EL REY CABEZA DEL EJECUTIVO	313
I. CONTEXTO HISTORICO: HACIA LA PREEMINENCIA DEL EJECUTIVO	314
A) COYUNTURA POLITICA E HISTORICA CON QUE SE ENFRENTA LA SECCION	315
1. Matices teóricos del autoritarismo español	317
2. Hacia la vigorización o el predominio del ejecutivo	329
B) PLANTEAMIENTOS CONSTITUCIONALES: LA MODA PRESIDENCIALISTA	330
1. Raíces de la inspiración presidencialista en el seno de la Sección Primera	330
2. Tendencias en la Sección Primera	334
a) Sistema presidencialista bajo la forma de gobierno monárquica	334
b) ¿Hacia un autoritarismo monárquico?	337
II. EL REY CABEZA DEL EJECUTIVO: UN EJECUTIVO FUERTE	340
A) EL «PODER MODERADOR» EJERCE EL «PODER EJECUTIVO»..	340
B) ESTRUCTURAS Y FUNCIONES DEL ORGANO EJECUTIVO.	341
1. Partícipes del Poder ejecutivo	342
2. El Gobierno y su Presidente	343

	<u>Págs.</u>
a) La figura del Presidente del Gobierno	343
a') Sistema de designación	343
b') Funciones del Presidente del Gobierno	348
b) El Consejo de Ministros o Gobierno	350
a') El Consejo de Ministros como órgano decisorio colegiado	350
b') Atribuciones específicas de contenido gubernativo y político del Consejo de Ministros	351
c') Atribuciones reglamentarias y de control sobre la Administración pública	356
3. El Rey en el «Poder ejecutivo». Significado del «refrendo» en el Anteproyecto	360
a) El Rey de una Monarquía limitada y su Gobierno	361
b) El tema del refrendo a la luz del Anteproyecto	364
III. CONTROL SOBRE EL EJECUTIVO: ¿UN EJECUTIVO RESPONSABLE?	372
A) CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL TEMA DEL CONTROL DEL ORGANO EJECUTIVO DEL ESTADO	372
B) EL TEMA DE LA LIMITACION DEL EJECUTIVO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA SECCION PRIMERA. CONTROLES GENERALES	374
1. Tendencia de la Sección hacia los controles generales y jurídicos con preferencia a los controles específicos y políticos.	375
2. Limitaciones generales	376
3. Limitaciones por la misma composición interna del ejecutivo.	378
C) LIMITACIONES Y CONTROL ESPECIFICO SOBRE EL GOBIERNO	378
1. Limitaciones interorgánicas «a priori»	378
2. Limitaciones interorgánicas «a posteriori». Formas específicas de control	379
a) Responsabilidad civil y penal	379
b) Posibilidades de responsabilidad política	383
a') La batalla de la responsabilidad política	384
b') Posibilidades reales de control político en el Anteproyecto	386
c') El control político visto por la opinión pública	390

Capítulo 5: La representación. Las Cortes.

SENTIDO HISTÓRICO DE LAS CORTES UNICAMERALES Y SEMIORGÁNICAS DEL ANTEPROYECTO	395
I. EL TEMA DE LA REPRESENTACION POLITICA	396
A) HACIA UNA RACIONALIZACION Y ACTUALIZACION DE LA REPRESENTACION POLITICA EN INTERPRETACION CONSERVADORA	401
1. La doctrina de la representación de los grupos políticos mentores de la Dictadura primorriverista	402
2. Actitudes y creencias de relevancia para el tema de la representación en la España de los años veinte	410
B) PERSPECTIVA JURIDICO-CONSTITUCIONAL DEL TEMA DE LA REPRESENTACION. SU REFLEJO EN EL ANTEPROYECTO DE 1929	415

	<i>Págs.</i>
1. Pronunciamientos doctrinales y teóricos en la Sección Primera.	415
2. Organización de la representación	420
a) Corporativismo de la Sección Primera	420
b) Intentos de democracia directa	426
II. ESTRUCTURA Y COMPOSICION DE LAS CORTES	427
A) PRECEDENTES Y PREVISIONES ORGANICISTAS. SU CLARA VOCACION SENATORIAL	428
1. El organicismo de nuestros textos constitucionales anteriores al Anteproyecto de la Sección Primera	428
2. El tema de la reforma del Senado en los años inmediatos al golpe de Estado	432
B) UNICAMERALISMO	434
1. Discrepancias en torno a la estructura del legislativo	435
2. El Anteproyecto de 1929 consagra la Cámara única	438
a) Decisivo impulso de Primo de Rivera	438
b) Posiciones en el seno de la Sección Primera	439
c) La opinión pública ante la solución dada en el Ante- proyecto	443
3. Secuelas de la obra de la Sección Primera	446
C) COMPOSICION SEMIORGANICA PARA LAS FUTURAS CORTES.	446
1. El precedente de la Asamblea Nacional Consultiva	447
2. Las Cortes del Anteproyecto. Composición	451
a) Regulación legal	451
b) La sociedad a representar	455
a') Datos básicos	456
b') Estructura social y representación política	463
c) Algunas reflexiones y juicios respecto de la representa- ción política en el Anteproyecto	467
III. ATRIBUCIONES DE LAS CORTES	471
A) MARCO GENERAL: DECAIMIENTO EN LAS FUNCIONES DEL ORGANO DE LA REPRESENTACION	472
1. Rasgos básicos del parlamentarismo	472
2. El régimen parlamentario en cuestión	474
a) Caracterización general de la doctrina	474
b) Secuelas de nuestro modelo histórico parlamentario	477
3. Perfiles de la solución constitucional	479
B) MARCO CONCRETO DE LOS CRITERIOS DE LA SECCION PRIMERA. ATRIBUCIONES DE LAS CORTES DEL ANTE- PROYECTO	481
1. Un criterio general restrictivo para las funciones de las Cortes.	481
2. Atribuciones de las Cortes	484
a) Atribuciones de las Cortes a garantizar sus funciones.	484
b) Atribuciones legislativas	486
a') Cuestiones generales y de procedimiento	486
b') Facultades en orden a la función legislativa	490
c) Atribuciones no legislativas de las Cortes	496
a') Funciones de las Cortes acerca de la institución monárquica	496
b') Función fiscalizadora o de control	497

Capítulo 6: Del poder judicial.

DEL PODER JUDICIAL	501
1. Contenido y límites de la función judicial	501
2. Autonomía e independencia del «Poder judicial»	510
3. Unidad del «Poder judicial» y jurisdicciones especiales	517

Tercera Parte

**LA SALVAGUARDA DEL ORDEN CONSTITUCIONAL.
(UNAS PREVISIONES DESPROPORCIONADAS
ANTE EL INMINENTE ABANDONO DEL ANTEPROYECTO)**

Capítulo 1: Defensa y reforma de la Constitución.

DEFENSA Y REFORMA DE LA CONSTITUCION	523
I. DEFENSA DE LA CONSTITUCION	523
1. Jerarquía normativa y principio de supremacía constitucional ...	524
2. Defensa de la Constitución	529
a) Alcance del control de constitucionalidad	530
b) Sistema de control de constitucionalidad	536
c) Efectos del control de constitucionalidad	542
II. REFORMA DE LA CONSTITUCION	544
1. Posibilidades de reforma constitucional según el Anteproyecto.	545
2. Procedimiento de reforma constitucional	548

Capítulo 2: Abandono del anteproyecto.

ABANDONO DEL ANTEPROYECTO. CAIDA DE LA DICTADURA ...	553
1. Oportunidad histórica en que ve la luz el Anteproyecto ...	553
2. Abandono del Anteproyecto	557
3. Algunas reflexiones finales	560
BIBLIOGRAFIA	565