

II

LA MONARQUÍA CONSTITUCIONAL: TEORÍA Y PRÁCTICA POLÍTICA

ÁNGELES LARIO

Como ya tuve ocasión de escribir en otro lugar, los conceptos de «Monarquía Constitucional» y «Monarquía parlamentaria» han sido tradicionalmente usados sin demasiado acuerdo entre los historiadores, pero incluso también entre los tratadistas de Derecho Constitucional. En este libro quedan recogidos, seguramente por primera vez, las dos interpretaciones que existen actualmente entre los historiadores — puesto que entre los constitucionalistas hay un mayor acuerdo al respecto—. En la introducción, D. Miguel Artola deja de nuevo constancia de su posición fijándose exclusivamente, según tantas veces nos dejó dicho, en dónde se encuentra el origen del poder para calificar a la Monarquía de 1812 de Parlamentaria y a las siguientes del XIX de Monarquía Constitucional. Estas páginas que siguen, por su parte, son consecuencia del estudio llevado a cabo en su día⁵¹ para sistematizar el uso de ambos conceptos de acuerdo a su propio pasado, a su propia «historia», al sentido con el que surgieron y se fueron desarrollando (en la misma línea que expresa Gentile de que no se pueden dejar de lado los significados históricos de los conceptos). Así los hicieron llegar hasta nosotros aquéllos que en su día los crearon, los explicaron, los aplicaron y nos transmitieron la razón misma de su existencia, que es la que, en definitiva, mejor puede explicar no sólo su nacimiento sino, sobre todo, su desarrollo y sentido político posterior.

En el último capítulo se pueden ver igualmente diferentes interpretaciones sobre la Monarquía Parlamentaria, sobre todo las sostenidas por De Carreras y por Herrero de Miñón.

En cualquier caso queda patente la virtualidad del estudio de la historia de la teoría y de la práctica monárquica al lado del análisis constitucional, toda vez que hoy sabemos que al texto constitucional hay que sumarle las prácticas no escritas pero admitidas constitucionalmente y que de hecho ponen apellidos a lo que de otro modo podría ser un nombre común, repetido sorprendentemente hasta hoy día en los casos en que no se llegó a re-escribir la Constitución.

⁵¹ A. Lario, *El Rey, piloto sin brújula*, Biblioteca Nueva-UNED, 1999.

LA MONARQUÍA ANTE LA REVOLUCIÓN:
EL EJEMPLO INGLÉS Y LA MONARQUÍA CONSTITUCIONAL DE ASAMBLEA

La adaptación de la Monarquía a las revoluciones liberales y el constitucionalismo, fue más bien una situación de hecho en los primeros momentos en el continente, donde la Monarquía formaba parte de su propia historia. Por ello no se dudó en incluirla como uno de los poderes cuando se organizó el gobierno constitucional. A partir de ahí la posición de la Monarquía fue, esencialmente, la de titular del Poder Ejecutivo, aunque desde el principio conservaba poderes ajenos a esta titularidad y que provenían de su poder tradicional, difíciles de acoplar en los organizados constitucionalmente.

Pronto se pudo comprobar que no era fácil la adaptación de la Monarquía, en origen «gobierno de uno», al gobierno constitucional, cuya característica principal es el reparto del poder entre diferentes instituciones.

Fue Locke, padre de la Ilustración, quien en 1690 en su *Tratado sobre el Gobierno Civil*, definió lo que debía ser ese gobierno constitucional al que nos venimos refiriendo; y lo hizo dando cuerpo teórico a la revolución inglesa triunfante, que había acabado con la Monarquía absoluta, limitándola por las leyes antiguas, decían, en referencia a los derechos tradicionales de los gobernados a participar en el gobierno, y el Parlamento, la institución que posibilitaba esa participación. Se establecía así de hecho una soberanía jurídica (según expresión de Herrero de Miñón en su obra sobre el Principio Monárquico) depositada en la confluencia del Rey y el Parlamento: El Rey en Parlamento, según la expresión utilizada por los ingleses, que era el habilitado para adoptar las decisiones supremas. Eso no obstaba para que la soberanía política residiera en el cuerpo electoral. Fue lo que en el Continente, y particularmente en España, se denominó soberanía compartida. Para no complicarse con el tema problemático de la soberanía se diferenció entre soberanía de origen y soberanía de ejercicio, intentando obviar quien tenía la soberanía para centrarse en quien la ejercía; esto último estaba más claro, con sólo seguir el ejemplo inglés: el Rey en Parlamento.

Fue entre 1640 y 1660 cuando Inglaterra vivió su proceso revolucionario, en el que no faltó tampoco la guerra civil, y que fue la consecuencia del enfrentamiento entre el Rey, Carlos I, y el Parlamento, cuando en la primera fecha citada se vio obligado a convocarlo —debido a la bancarrota financiera—, después de haber intentado gobernar sin él durante largo tiempo. Para entonces la gentry estaba impaciente por desmantelar todo el andamiaje del poder personal y declarar ilegal toda imposición fiscal sin consentimiento parlamentario; éste fue un tema clave en el control del poder del Rey en la práctica política durante todo el XIX, pues obligaba de hecho a la reunión periódica del Parlamento.

A partir de 1649, y materializando lo que se ha establecido como pauta de los procesos revolucionarios, llegó un periodo de poder personalista, en manos de Cromwell, que, a la vez que sirvió para asentar los logros de la revolución, se enfrentó al Parlamento. Tras su muerte, la confluencia entre los moderados del antiguo y nuevo régimen posibilitó la restauración monárquica en 1660, de momento en los Estuardo, hasta que el intento de Jacobo II de volver al absolutismo decidió el cambio de dinastía, en 1688, en favor de Guillermo de Orange.



Alegoría. Reina y Constitución

La peculiaridad de Inglaterra no fue que su proceso político hacia la Monarquía Constitucional fuera fruto del compromiso y no de la revolución, como en ciertas épocas se tendió a establecer, y que hoy, como dice Christopher Hill, «pocos historiadores sostienen»⁵², sino que su proceso revolucionario fue ciento cincuenta años anterior al continental, y para cuando éste se produjo, el proceso inglés había tenido ocasión de asentarse tras una práctica política que pudo ser lenta por ser adelantada, y en la que se fueron perfilando los elementos que luego serían tomados todos de golpe en el continente, sin posibilidad ya de adaptar el proceso revolucionario a la realidad propia. Es sintomático, como ejemplo de este lento caminar sin presiones externas, como en el XVIII todavía no se consideraban los partidos políticos como el mejor medio para llevar a cabo el gobierno constitucional, y fue el ejemplo del «partido» de amigos fieles que Jorge III tenía en el Parlamento lo que hizo ver a Burke la fuerza que otorgaban (Bolingbroke los había visto como un mal del gobierno constitucional). Sacar la consecuencia práctica de esta premonición de Burke todavía tardó algún tiempo. Quien primero lo vio así en el Continente fue Constant, estableciendo que los partidos políticos fuertes y unidos eran la mejor fuerza para los gobiernos; y lo eran tanto frente al Parlamento como frente al Rey. A partir de ahí poco a poco se hizo inevitable el gobierno por partidos que fue lo que los constituyentes europeos tuvieron ocasión de imitar en el reflujó revolucionario de la Restauración monárquica.

Del momento revolucionario inglés, que inauguró la Monarquía Constitucional, dijo Hobbes que era la culminación de los tiempos, manteniendo el ya citado Christopher Hill que «la revolución inglesa fue el acontecimiento más significativo que ha tenido lugar hasta ahora en la Historia de Inglaterra». De hecho fue el periodo en que se cimentó el imperio británico y la primera revolución industrial, pues se adaptó el gobierno a las necesidades de las clases emergentes, lo que preparó a Inglaterra para la llegada de la revolución económica y espiritual. No es casualidad que el padre de la Ilustración, el teórico del gobierno constitucional, fuera un inglés, lo mismo que lo fue Milton, que ya entonces defendió el divorcio, y lo fue Newton y su teoría de la relatividad. Y es que había surgido una sociedad más libre entonces que ninguna otra en Europa.

La revolución inglesa había creado su propio concepto de poder, que iba a ser aplicado en las sucesivas revoluciones que desde finales del XVIII, el siglo de la razón crítica, se extendieron como medio de adecuar el poder político a la realidad social, al menos de las clases emergentes. Por ello ha de considerarse la primera revolución europea moderna.

La teoría del Gobierno Constitucional, en su versión de separación estricta de poderes, se conoció en el Continente a través de la interpretación de Montesquieu, que visitó Inglaterra unos treinta años después de salir a la luz la obra de Locke, entre los años 1729-1731. Se reconoce hoy que su teoría, reflejada en *L'Esprit des Lois*, en 1748, casi sesenta años después que el *Tratado sobre el Gobierno Civil*, es una interpretación continental de ésta⁵³.

⁵² C. Hill, Y. Roy y J. Morril, «La revolución inglesa», *Cuadernos de Historia 16*, Madrid, 1997, pág. 6.

⁵³ P. Lucas Verdú y P. Murillo de la Cueva, *Manual de Derecho Político*, Madrid, Universidad Complutense, 1994, pág. 179.

Sin embargo Duguit interpretó la obra de Montesquieu en un sentido moderno, descubriendo en ella la colaboración entre los poderes que en realidad ya se daban en Inglaterra aunque todavía estaba en ciernes allí la parlamentarización de la Monarquía; este autor revaloriza por tanto la capacidad de observación e interpretación de la obra de Montesquieu, tanto respecto a la obra de Locke como a la práctica del gobierno inglés. Pero, al contrario de lo que adivinó Duguit, la interpretación generalizada fue que gobierno constitucional implicaba una separación estricta de poderes, evitando cualquier relación entre ellos. De ahí surgió la idea de lo que debía ser un «gobierno constitucional» y de ahí partieron los teóricos alemanes para definir lo que debía ser una «Monarquía Constitucional»⁵⁴.

Pero antes de esta teoría alemana, se sacó la primera consecuencia del gobierno constitucional en su versión de separación estricta de poderes, al estallar a finales del XVIII las revoluciones liberales, y con ellas los primeros modelos de Monarquía Constitucional en el Continente: la de 1791 en Francia, y la de 1812 en España.

De la misma forma, aunque con otras consecuencias, se organizó el Gobierno en los Estados Unidos de América, que al ser un Estado naciente carecía de Monarquía, creándose en su lugar una Jefatura de Estado electiva, atendiendo a esa primera idea de separación estricta de poderes. Así en este sistema las dos instituciones políticas más relevantes: Presidente y Cámaras representativas, basan su legitimidad en el mismo origen, electivo, lo que permitió su convivencia y formas alternativas de solucionar los conflictos⁵⁵.

En el caso de las Monarquías el problema era más complejo: las dos instituciones: Corona y Parlamento, tienen legitimidades diferentes, y sin embargo no se sobreponen una a otra, sino que deben convivir. La revolución no prescindió de la Monarquía, sino que le quitó el poder absoluto, y, de acuerdo a la teoría del gobierno constitucional, le asignó uno de los poderes, que no podía ser otro que el ejecutivo. Pronto surgió la diferencia entre izquierdas y derechas, materializada en la división de los revolucionarios franceses entre los que aceptaban el veto absoluto del rey, situados a la derecha de la Cámara, y los que lo rechazaban, sentados a la izquierda. Pero el Rey, más allá del poder ejecutivo, conservaba una serie de poderes que provenían de sus atribuciones tradicionales y sobre las que nada se estableció diferente a lo anterior, porque no entraban en la división de los tres poderes: ejecutivo, legislativo (los efectivos poderes políticos, como señala Artola) y el judicial, independiente del poder político. Parece que de asignárseles a alguno de ellos, lo más natural era que los siguiera conservando el monarca: es lo que se denominó prerrogativa regia.

Ciertamente el Rey seguía manteniendo amplios poderes, y nunca se discutió su representatividad histórica ni sus características esenciales: en 1812, por ejemplo, era, además de titular del Ejecutivo, jefe superior de las Fuerzas Armadas y director de la política internacional; igual que el presidente americano. Por su parte los ministros no

⁵⁴ L. Duguit, *Traité de Droit Constitutionnelle*, 2 v., París, 1911.

⁵⁵ En la pág. 194 de su *Curso de Derecho Constitucional comparado*, de la 7.ª ed. revisada, Madrid, Universidad Complutense, 1980, Sánchez Agesta recoge las 10 importantes funciones del presidente americano, según Rossiter. Véase también en Jiménez de Parga, *Los regímenes políticos contemporáneos*, Madrid, Tecnos, 1983, pág. 500. Véase las voces presidente / sistema presidencial / separación de poderes en V. Bogdanor (dir.), *Enciclopedia de las Instituciones políticas*, Madrid, Alianza, Diccionarios, 1991 (ed. or., 1987); págs. 582-584, 665-667, esp. 666.

eran sino secretarios de Despacho, únicamente responsables políticos ante el Rey, que no tenían que dar cuenta a las Cortes de sus actos. De este modo Rey y Cortes iban por sendas paralelas, sin que al Rey se le pudiera frenar en sus acciones ni éste pudiera encaminar a las Cortes en una dirección próxima a la suya (Blanco White había previsto con claridad estos problemas entre un Congreso poderoso y sin armas y un Rey jefe del Ejército —aspecto en el que siempre insistió Tomás y Valiente)⁵⁶.

Con esta prerrogativa el Rey era, de hecho, mucho más que uno de los poderes, incluso en los modelos más radicales de Monarquías de Asamblea, en las que el poder preponderante se quería que fuera el de la representación nacional; es el mismo caso del presidencialismo americano hasta el siglo xx, aunque Kelsen entendía que la separación estricta de poderes favorecía al Rey o al presidente; al fin el régimen presidencial es consecuencia de esa interpretación «estrictamente constitucional» del principio de separación entre los poderes⁵⁷.

La dificultad de la situación que creaba esta posición del Rey se percibió pronto, en la práctica política de las primeras Monarquías Constitucionales francesa y española: los modelos de Monarquía de Asamblea.

El establecido por la Constitución de 1812 es resistente a las clasificaciones. Martínez Sospedra la denomina «Monarquía presidencialista» siguiendo a Sevilla Andrés, por el poder propio que se le reconoce al Rey, no delegado, pues posee legitimidad propia en línea con el principio monárquico; el Rey ostenta la plenitud del poder Ejecutivo en un régimen de separación de poderes, y sólo ante él son responsables los ministros. White hablaba ya entonces de un régimen republicano; hoy día Fusi dice de ella: «especie de monarquía republicana y asamblearia» Sin embargo Artola la denomina «Monarquía Parlamentaria», atendiendo al predominio de la Asamblea. Varela Suanzes, reconociendo la dificultad de definirla rechaza tanto el término de «constitucional» (hay que suponer que en el significado limitado que se le venía dando de soberanía compartida y doble confianza, es decir, de inicio de Gobierno parlamentario, porque constitucional lógicamente sí lo era), como, sobre todo, el de «parlamentaria». Ya en 1813 Martínez Marina habló de poderes «independientes e incommunicables»⁵⁸.

⁵⁶ A. Pons, «Blanco White y la oposición a las Cortes de Cádiz: un ejemplo de recuperación política», en *Bulletin d'histoire Contemporaine de l'Espagne*, núm. 15, Pau, 1992, pág. 53.

⁵⁷ Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, 2 v. Paris, 1922, págs. 65-66. La situación actual del presidencialismo en J. J. Linz y A. Valenzuela (comp.), *La crisis del presidencialismo*, v. I, *Perspectivas comparativas*, Madrid, Alianza Universidad, 1997. Kelsen, *Teoría General del Estado*, Barcelona, Labor, 1934, págs. 458-459.

⁵⁸ M. Martínez Sospedra, «El Rey en la Constitución de Cádiz. Una monarquía presidencialista», en *Estudios*, Departamento de H.^a Moderna, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Zaragoza, págs. 230-234, 238, 244-251. J. P. Fusi, «La Jefatura del Estado y del Gobierno», en Morales Moya y Esteban de Vega (eds.), *La Historia Contemporánea en España*, I Congreso de Historia Contemporánea de España (1992), Salamanca, 1996, pág. 17. M. Artola, «La Monarquía Parlamentaria», en *Ayer*, núm. 1, Madrid, Marcial Pons, 1991, págs. 112 y sigs. Varela Suanzes-Carpegna, «Rey, Corona y Monarquía en los orígenes del constitucionalismo español, 1808-1814», en A. M.^a Calero (coord.), *La Corona en la Hisotria Constitucional española*, Revista de Estudios Políticos, núm. 55, Madrid, C.E.C., 1987, pág. 191. Martínez Marina, *Discurso sobre el origen de la Monarquía y sobre la naturaleza del gobierno español*, ed. y est. preliminar de J. A. Maravall (1.^a edic. 1813), Madrid, I.E.P., 1957, págs. 88, 190-191.

Del mismo modo en la Francia de 1791, el Rey era representante de la nación, igual que la Asamblea y por ello tenía, además de la jefatura del Ejecutivo, que según el artículo 4 estaba delegado, otro tipo de poder como «depositario de toda la majestad nacional... la dignidad nacional»⁵⁹.

Estos dos poderes independientes y con origen y legitimidades y distintos y, por lo tanto, sin posibilidad de recolocarse armónicamente como puede suceder en la República, tendieron a enfrentarse recurrentemente, sin solución intermedia eficaz, por lo que pronto se dio por finalizado el intento.

Tras el fracaso de este primer modelo de Monarquía Constitucional, el de Asamblea, y que en España se hizo evidente en la primera oportunidad que tuvo de ponerse en práctica, en el Trienio⁶⁰, se conformaron todavía dos modelos de Monarquía Constitucional: uno fue el teorizado por los alemanes en su conformación del Estado de Derecho; el otro resultó de la imitación de la práctica inglesa, que para cuando se produjo en Europa la Restauración monárquica, tras la derrota de Napoleón, ya evidenciaba una institución ajena por completo a la teoría admitida del gobierno constitucional: la institución del Gobierno que nombrado por el Rey procedía del Parlamento, en concreto de la mayoría triunfante en los Comunes tras las consultas electorales.

EL MODELO CONTRARREVOLUCIONARIO ALEMÁN: LA MONARQUÍA «PURAMENTE CONSTITUCIONAL»

Como fruto de una sistematización teórica, fuertemente trabada y argumentada, la teoría alemana de la «Monarquía Constitucional» tuvo un gran peso en el continente, más aún cuando desde otras bases ideológicas no se elaboró una teoría que pudiera oponérsele.

A grandes rasgos, esta Monarquía partía de la interpretación que se hizo del gobierno constitucional diseñado por Locke; es decir, con separación estricta de poderes, sin medios institucionales de comunicación entre el Ejecutivo y el Legislativo, aunque nunca fuera verdaderamente así en el caso inglés, donde el Rey siempre tuvo capacidad de veto (si bien no ejercido desde la Reina Ana).

La separación estricta de poderes en el modelo alemán significó predominio del monarca, pues en él se depositaba todo el poder residual, es decir lo que no preveía la Constitución. Esto se justificaba por la teoría del Estado de Derecho. El Estado había hecho posible la materialización de la Sociedad; ésta, por lo tanto, no podía ser anterior a él, como quería la teoría del Derecho Natural, sino consecuencia del mismo; solamente la existencia del Estado hacía posible la de la Sociedad, a la que daba forma y leyes. El Rey era la personificación del Estado, y por ello era soberano. La fuente de su legi-

⁵⁹ Carré de Malberg, *Contribution...*, París, 1922, t. II, págs. 268-274. Duguit, *Traité...*, págs. 398-399, 418. El régimen de Asamblea puede verse en Jiménez de Parga, *Los regímenes políticos contemporáneos*, cit. pág. 135.

⁶⁰ J. Varela Suanzes, «La Monarquía imposible: La Constitución de Cádiz durante el Trienio», en *Anuario Histórico del Derecho Español*, LXVI, Madrid, 1996.

timidad provenía de la defensa y sostenimiento del Derecho, única razón que justificaba la existencia del Estado, el uso del poder.

El sistema, por lo tanto, giraba alrededor del principio monárquico que centraba la organización del Estado; el lema era «un Rey soberano y una nación libre»; de tal modo que sólo conciben como monarquía aquel sistema en el que fuera imprescindible la autorización del Rey para reformar la Constitución⁶¹. Como consecuencias prácticas hay que contar además con la incompatibilidad de ministro y parlamentario, siendo la responsabilidad de aquéllos estrictamente jurídica; ésta está delimitada claramente por la Constitución. Los ministros, consecuentemente, dependen únicamente del monarca. Del mismo modo las Cámaras legislativas no tenían iniciativa legislativa ni eran órgano de soberanía. El monarca estaba limitado exclusivamente por lo que establecía la Constitución; y es que en Alemania todo estaba reglado por Ordenanzas reales anteriores a la Constitución, por ésta y por las leyes posteriores.. Los actos del Rey eran refrendados únicamente por el Canciller, hasta que en 1878 se le permitió también al Vicecanciller o Secretario. El Canciller presidía el ministerio de Estado, que estaba formado por los ministros; pero aunque se encuentra reglado desde principios del XIX sus deliberaciones no tenían fuerza⁶².

UNA SALIDA «PRUDENTE» DE LA REVOLUCIÓN: LA MONARQUÍA CONSTITUCIONAL DE GOBIERNO PARLAMENTARIO

El otro modelo de Monarquía Constitucional que se puso en práctica en la Europa de la Restauración, fue el que introdujeron los doctrinarios en la Francia de 1814, y que no era otra cosa que «los comienzos del gobierno parlamentario en el continente». Es este modelo el que se puso en práctica en España, manifestándose ya en la primera reforma constitucional tras la muerte de Fernando VII, la de 1834, y definitivamente en la primera Constitución de este modelo, la de 1837. En estos años 30 aparecía para muchos claro que, en el mejor de los casos, la Constitución de 1812 habría que reformarla en un sentido parlamentario, como habían querido en el Trienio Martínez de la Rosa, Toreno y Argüelles.

Este modelo fue consecuencia directa, como ya se apuntó, del ejemplo inglés, que para entonces funcionaba ya claramente apoyado en el Gabinete, que, originado en la

⁶¹ F. J. Stahl, *Historia de la Filosofía del Derecho* (ed. orig. 1827), Madrid, 1894 (traducción y prólogo de E. Gil Robles). Ver también la introducción de A. Chauffard a la edición francesa de 1880. G. Jellinek, *Teoría General del Estado*, traducción de la 2.ª ed. alemana por Fernando de los Ríos, Madrid, 1914-1915, v. II, por ej. 392-396, 399-400. Guido de Ruggiero, *Historia del liberalismo europeo* (ed. or. aprox. 1925), Madrid, Pegaso, 1944. M. Herrero de Miñón, *El principio Monárquico. Un estudio sobre la soberanía del rey en las leyes fundamentales*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1972, cap. I, con mención de diferentes textos que responden al modelo. Un desarrollo de lo dicho aquí en Lario, *El Rey, Piloto sin brújula. La Corona y el sistema político de la Restauración (1875-1902)*, Madrid, UNED-Biblioteca Nueva, 1999. Id., «La Corona en el Estado liberal. Monarquía y Constitución en la España del XIX», *Revista de Historia Contemporánea*, núm. 17, *El Estado en España*, Universidad del País Vasco, 1998.

⁶² La Constitución prusiana de 1870 puede verse en Dupriez, *Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique*, prólogo de Franqueville, v. 1, págs. 349-350, 2.ª ed., París, 1892.



Estamento de Próceres

mayoría de los Comunes era nombrado por el Rey. Mientras en el continente las primeras Monarquías Constitucionales, las de Asamblea, fracasaron después de una breve experiencia, la práctica inglesa se mostraba capaz de superar incluso el huracán revolucionario que cruzaba occidente desde finales del xviii. Era una referencia obligada para todo país que intentaba organizarse políticamente bajo el régimen constitucional, aunque de la Constitución inglesa, decía Azcárate, no se copiaba el espíritu, que era lo realmente traspasable, sino «lo que allí se transforma para morir»⁶³. En España fue decisivo en este sentido la aportación de los emigrados, sobre todo tras el Trienio, que trajeron esta corriente del constitucionalismo práctico —y el utilitarismo de Bentham— frente a los principios gaditanos; además de que Constant se pudo leer traducido ya desde 1825. Tuvo gran influencia Joaquín M.^a López en esta nueva versión del constitucionalismo, pues llegó a presentar una «tabla de Derechos», pidiendo la responsabilidad de los Secretarios de Despacho (28 de agosto de 1834). Entonces ya se justificó el derecho de disolución⁶⁴.

Se percibió pronto que el problema radicaba en la relación entre los dos poderes fundamentales en la vida política cotidiana: el Ejecutivo y el Legislativo, que no tenían medios hábiles para evitar el enfrentamiento directo. Las confrontaciones en el trienio llevaron al fin del modelo, como puede verse en el análisis de Sánchez Mantero en este mismo volumen. De ahí que no se tardara en seguir el ejemplo inglés, en el que Rey y Parlamento actuaban al unísono gracias al Gabinete que atendía a los dos poderes, pues respondía a un acuerdo entre ambos, manifestado en el nombramiento por el Rey del jefe del partido con mayoría en los Comunes.

Lo que se requería para ello, fundamentalmente, era eliminar la incompatibilidad entre ministro del Rey y parlamentario, y así se hizo, reservando para los reglamentos de las Cámaras el modo en que las Cortes podían controlar la acción del Gobierno.

La razón de que la estructura constitucional se mantuviera sin reformar, a pesar de los importantes cambios que ello conllevaba, se encontraba en que este gobierno parlamentario se consideraba más una práctica, un medio de llevar a cabo el gobierno constitucional, que una reforma trascendental del sistema, a pesar de que fue trastocando esencialmente los poderes, especialmente el Ejecutivo, en el que la Corona tuvo que aprender a convivir y dejar sitio al poder creciente de quienes en principio eran sus secretarios. Precisamente ese carácter «menor» que se le otorgó a las prácticas parlamentarias introducidas en el Continente, hizo que no se perdiera de vista la teoría alemana sobre lo que debía ser una Monarquía Constitucional, creando una confusión, bien evidente en el caso español, entre lo que era la teoría y venían siendo las prácticas políticas, y separando cada vez más éstas de aquélla (por el contrario en Alemania la práctica política se ajustaba estrictamente a la teoría).

Tratadistas españoles de los años 90 del siglo xix, como Posada o Santamaría de Pa-redes, respetan este criterio y conservan el término de «puramente constitucional» para la alemana, denominando genéricamente y como carente de algún atributo, «Monarquía

⁶³ G. de Azcárate, *La Constitución inglesa y la política del Continente*, Madrid, 1878, págs. VIII-IX, 47.

⁶⁴ D. Sevilla Andrés, *Historia Política de España. 1800-1973*, 2.^a ed., Madrid, Editora Nacional, 1974, t. I, pág. 137.

constitucional» a la de gobierno parlamentario; pero lo hacen en contraposición a la alemana y precisamente por practicar ese gobierno parlamentario. La contraposición entre Monarquía Constitucional y Monarquía parlamentaria se hizo a posteriori, cuando se estudió la Monarquía española del XIX desde el conocimiento de lo que significaba la plena parlamentarización; y para entonces se había olvidado la distinción entre los tipos de Monarquía Constitucional, refiriéndose solamente a la más extendida, precisamente la de gobierno parlamentario, creándose así una confusión mayor. Incluso el diccionario Espasa reconocía como únicos países con gobierno constitucional puro a Alemania y a los Estados Unidos, por mantener la estricta separación entre los poderes. En los años 30 del XX, fue Kelsen quien estableció la diferencia más clara entre Monarquía puramente constitucional y la Monarquía constitucional parlamentaria. Diseñando así la distinción entre aquellas monarquías que no tenían nada que ver con el gobierno parlamentario, y las que incorporaron y fueron desarrollando los principios de este tipo de gobierno que las podía llevar hasta la consecución de una Monarquía plenamente parlamentaria.

Este modelo de gobierno parlamentario es lo que los ingleses califican de «moderno sentido de Monarquía Constitucional», ya percibida por Macaulay en su *History of England* de 1855, donde establece que el Rey reina pero no gobierna, como había visto Thiers en 1830⁶⁵. Y es esta distinción, establecida por Kelsen, entre Monarquía puramente Constitucional y Monarquía Constitucional parlamentaria, la realmente útil en el estudio del siglo XIX y en la justa comprensión de la evolución hacia la plena parlamentarización de la Monarquía, y, de acuerdo con el desarrollo social, a la democratización de la misma. Mucho más útil que la tajante distinción entre Monarquía Constitucional y Monarquía Parlamentaria, que apunta a necesarias rupturas y oculta la posibilidad de evolución dentro del modelo constitucional iniciado en el XIX.

De hecho nunca en la época, excepto por corto periodo de tiempo en las Constituciones de Brasil de 1824 y de Portugal de 1826, se reorganizaron los poderes para dar cabida al nuevo que surgía con este modelo de gobierno parlamentario; es decir, para colocar al Gobierno como cabeza del Ejecutivo y dejar a la Corona como titular de un nuevo poder, el cuarto o moderador. No se trasladó a la letra constitucional la teoría de Constant del cuarto poder, surgida de la observación de los cambios que se iban produciendo. Tampoco los ingleses reelaboraron nunca teóricamente el papel del monarca, lo que ayudaba, si no era consecuencia de este principio, a sostener la contradicción o dualidad citada. Todavía en 1878 apuntaba Azcárate la necesidad de salir de los tres poderes tradicionalmente admitidos y reconocer «la sustantividad e independencia de la función y del poder propio del Jefe del Estado»⁶⁶.

⁶⁵ A. Posada, *Tratado de Derecho Político*, 2 v., Madrid, 1893-1894, II, pág. 262. V. Santamaría de Paredes, *Curso de Derecho Político según la filosofía política moderna, la historia general de España y la legislación vigente*, Valencia, 1880-1881, págs. 333-344. Diccionario Espasa, *Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana*, Barcelona, 1908-1923, t. 35, pág. 1219. Kelsen, *Teoría General del Estado*, Barcelona, Labor, 1934, págs. 423-431.

⁶⁶ G. de Azcárate, «El poder del Jefe del Estado. En Francia, Inglaterra y los Estados Unidos», en *Revista de España*, 1878, t. 60, núm. 239, pág. 398.

Así es que el Rey se mantuvo como jefe del Ejecutivo, al lado de un Gobierno cada vez más desarrollado y sin embargo no regulado constitucionalmente, ni reconocido como institución independiente: esta es la razón de que a este tipo de Monarquía constitucional se la denomine también de «Ejecutivo dual», que sería la antecesora de la Monarquía parlamentaria o de «Ejecutivo monista»⁶⁷. La dualidad en el Ejecutivo era el resultado de la convivencia entre el poder regio y el poder ministerial, con fuerza creciente; es la dualidad que más tarde Bagehot dejó establecida entre el poder dignificado (el regio) y el poder eficiente (el ministerial). En el siglo XIX tras la Restauración monárquica esta convivencia en el Ejecutivo formaba parte fundamental de la vida política: así puede verse en España en el diario progresista «El Eco del Comercio» ya el 27 de julio de 1834. En la misma época (20 de octubre) advertía Alcalá Galiano que «cuando digo Su Majestad hablo del Gobierno y de sus agentes responsables», comprobando Tomás Villarroya en las Actas del Consejo de Ministros que efectivamente esa era la realidad⁶⁸: La citada advertencia de Alcalá Galiano es el mejor ejemplo para comprender hasta qué punto es importante contar con esa mentalidad de la época, con esa realidad política, para comprender incluso el verdadero sentido de muchos discursos políticos.

El Gobierno parlamentario, o de colaboración entre los poderes, funcionaba apoyado en unos partidos políticos, cuya jefatura era la que proporcionaba el futuro presidente del Consejo de ministros. En la práctica era al jefe del partido más votado al que llamaba el Rey para formar Gobierno, y aquél el que buscaba a los ministros para completarlo; en España, el Decreto de 14 de agosto de 1836, al día siguiente de proclamarse nuevamente la Constitución de Cádiz, concedió al presidente la facultad de proponer al Rey los ministros. Siendo los partidos la base de esta forma de Monarquía Constitucional, no aparecían ni siquiera mencionados en las Constituciones. Esto nos da idea de lo lejos que iba quedando la teoría constitucional de la práctica política. Tanto más si nos referimos concretamente a los poderes del Monarca.

Las Monarquías Constitucionales que predominaron en la Europa del XIX, si exceptuamos el ámbito alemán, son éstas no tan puras de Gobierno parlamentario, es decir el primer desarrollo de las que hoy conocemos bien, las Monarquías parlamentarias. Tenían dos modelos en la Carta francesa de 1830, y la Constitución belga de 1831. Ese es el modelo de Monarquía Constitucional que se desarrolló en España a partir de 1834.

a) Características fundamentales de este modelo

Una de las características principales de este modelo es la progresiva separación de la letra constitucional y la práctica política. De hecho las Constituciones sólo servían como un marco muy general para el desarrollo político; no variaron su estructura constitucional a pesar de los cambios trascendentales que la práctica iba imponiendo; y sólo las que se elaboraron de nueva planta tras la segunda guerra mundial incorporaron las nuevas características que el gobierno parlamentario confería al sistema político: ejem-

⁶⁷ Jiménez de Parga, *Los regímenes políticos contemporáneos*, cit., págs. 135-136 y 288.

⁶⁸ J. Tomás Villarroya, *El sistema político del Estatuto Real (1834-1836)*, Madrid, I.E.P., 1968, pág. 157-158.

plo extremo es la Constitución de Sudáfrica, en un intento de prevenir en todo lo posible los avatares políticos⁷⁰.

Como mostraba el ejemplo inglés, eran elementos importantes en este modelo el bipartidismo, bien desarrollado ya en 1832 en Inglaterra, y el sufragio censitario, en el intento de aportar paz y orden políticos en torno a los derechos básicos entre los que lucía con luz propia el de propiedad, lejos de todo proceso revolucionario.

Los partidos políticos se fueron viendo como imprescindibles para coordinar Gobierno y Parlamento. Sin embargo al principio nada denunciaba su participación positiva en el gobierno constitucional; todavía a mitad del XVIII pasaron desapercibidos para Montesquieu. Sin embargo a finales de ese siglo, Burke, como ya se adelantó, centró en ellos su atención, en una visión todavía premonitora⁷¹; fue decisiva la fuerza que había adquirido Jorge III con su «partido» en el Parlamento, frente a la debilidad de las múltiples facciones; esto le hizo observar la necesidad de partidos grandes, fuertemente cohesionados para tener fuerza en el Parlamento; a partir de él parecía evidente que eran los partidos los que tenían que llevar a cabo el gobierno constitucional, pues hasta entonces el modo de llevarlo a la práctica estaba todavía sin configurar.

En el Continente, fue de nuevo Constant quien en 1815 destacó esta necesidad de los partidos políticos. Unos años después, Tocqueville, en su obra sobre *La Democracia en América*, reconoció que eran un mal inevitable de los gobiernos libres, destacando ya la necesidad de que fueran grandes, que los distinguiría de las menospreciadas facciones⁷².

La división del Legislativo en dos Cámaras, es otra característica fundamental de este sistema frente a la Asamblea de los primeros tiempos revolucionarios (ya Martínez de la Rosa propuso la 2.^a asamblea en su Gobierno de 15 de diciembre de 1821, pero fue el Rey, en aquella ocasión, quien la rechazó). Una de las Cámaras es de representación popular, ordenada a través de las Leyes electorales, y otra Cámara alta o Senado, que habría de servir de «colchón» entre el Congreso y el monarca, destinada a evitar el enfrentamiento directo entre ellos, como había sucedido en el sistema doceañista: Martínez de la Rosa así lo reconoció en la época del Estatuto. El Senado lo había previsto ya Sieyès como poder moderador precisamente, considerando que la soberanía no era ilimitada y, por lo tanto, había que controlar el proceso constitucional mediante un órgano superior, que luego Constant situó precisamente en el Rey. El Senado solía ser total o parcialmente de designación regia, en número ilimitado, caso italiano o de la Constitución española de 1845, o proporcional al Congreso, caso de la Constitución española de 1837 en la que el Senado representa las 3/5 partes de aquél. Excepto en la aprobación del presupuesto, la Cámara alta tenía los mismos poderes legislativos que el Congreso, por lo que el Senado pasaba a ejercer de hecho el veto que tenía el Rey entre sus prerrogativas (en España, la Constitución de 1845 también otorgó veto al Senado en materia de presupuestos). El control regio pasó a otro momento, fundamentalmente a la aceptación y fir-

⁷⁰ J. Rakowe, *Original Meanings, Politics and Ideas in the making of the Constitution*, y comentario de E. Forner en la *London Review of Books* 20 de febrero de 1997.

⁷¹ Escritos y discursos de Burke editados en Oxford en 1996, en el v. III de sus obras.

⁷² G. Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Universidad, 1994, págs. 17-58.

ma de los proyectos que el Gobierno presentaba a las Cortes, es decir, era previo a la actividad legislativa, y no como hasta entonces el filtro final; en el caso inglés, la Cámara de los Lores tuvo derecho de veto hasta 1910⁷³.

La institución cuyas características y fuerza creciente distingue a este modelo es el Gobierno, que requiere la confianza de las Cortes, de cuya mayoría sale, y de la Corona, que es quien lo nombra. Según los artículos constitucionales, este nombramiento por parte del Rey es totalmente libre, sin ninguna sujeción (aunque la necesidad de aprobar los presupuestos periódicamente indicaba la necesaria dependencia constitucional del gobierno respecto de las Cortes). Es necesario acudir a los Reglamentos de las Cámaras, y en concreto en España al del Congreso desde el de 14 de febrero de 1838, para encontrar por escrito esa dependencia del Gobierno respecto de las Cortes, a través del reconocimiento del derecho de los diputados de interpelar y presentar proposiciones al Gobierno; hasta que en el de 10 de marzo de 1847 se reconoció expresamente el voto de censura. Éste ya se había puesto en funcionamiento en varias ocasiones; la primera el 15 de diciembre de 1821, cuando se llevó a cabo contra el Gobierno Feliú (moción suavizada dice Sevilla, no voto de censura en sentido estricto dice Varela) durante el Trienio y por lo tanto totalmente incongruente con el sistema; el segundo se produjo el 11 de mayo de 1835, bajo el Estatuto contra Martínez de la Rosa. pero entonces, dibujado ya el gobierno parlamentario, se palió con la disolución del Estamento de Procuradores; en 1836 se llevó a cabo otro contra el Gobierno Istúriz⁷⁴.

En la práctica el control de la institución representativa sobre el Gobierno comenzaba desde el mismo momento en que éste se presentaba a las Cortes. Al inicio de cada legislatura el Gobierno presentaba a las Cortes su programa; era el llamado «discurso (o Mensaje) de la Corona», porque era leído por el monarca; la contestación a este discurso suponía una discusión política de gran interés para el historiador, en la que se dilucidaban todos los temas candentes, y en concreto las crisis de gobierno cuando las hubiera habido; después se votaba para su aprobación. Era la primera prueba de confianza parlamentaria para el ministerio (curiosamente la discusión de los proyectos del Gobierno ya fue introducida por el Reglamento de 1821 en su artículo 16.1).

Otra ocasión tenía el Gobierno de constatar anualmente su apoyo parlamentario: Era la elección del presidente del Congreso, realizado por votación de la propia Cámara, en España desde la Constitución de 1837, y declarada anual, o para toda la legislatura por el Reglamento de 1838. Su elección tenía todo el aire de una votación de confianza, pues, al contrario de lo que sucedía en el caso inglés, el Gobierno tenía su candidato y su triunfo era el del mismo Gobierno que constataba así su mayoría. Por esta razón en la Restauración uno de los acuerdos básicos entre los partidos era la votación del presi-

⁷³ G. Bayón y Chacón, *Las crisis ministeriales en España*, Madrid, 1933, pág. 17. León y Castillo, *Irresponsabilidad del Rey y responsabilidad de los ministros en los países de representación falseada*, Discurso de recepción en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1896, pág. 29. I. Marcuello Benedicto, *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1986, págs. 15-16.

⁷⁴ Sevilla Andrés, *Historia política...*, págs. 95 y 323. Varela Suanzes, «La Monarquía imposible...», pág. 678. Marcuello Benedicto, ob. cit., pág. 26.

dente del Congreso, que junto con las leyes anuales (presupuestos y fijación de las fuerzas del Ejército) entraban dentro de la convivencia mínima entre los partidos para la gobernabilidad.

b) *El Rey en este modelo: el Poder Moderador*

Comencemos sintetizando el sentido del Poder Moderador en la Monarquía Constitucional: No fue sino la consecuencia de aplicar los poderes tradicionales del Rey a la versión constitucional del gobierno.

El Rey en este modelo, al lado de las Cortes, era un órgano de representación, aunque fuera en el caso español histórica, de la soberanía de los antepasados, de la soberanía que algunos llamaron permanente, actualizada constantemente a través de las elecciones y la representación parlamentaria, a la que el monarca debía amoldarse para poder seguir representando a la opinión pública en la Jefatura del Estado. En el «Catecismo del Ciudadano español» de 1902 puede leerse que la misión del «Poder Armónico» —es el primero que recoge este concepto— es «representar la Soberanía de la nación» entre otras cosas; anteriormente, sin ser de modo tan explícito, se recogía igualmente esta función de representación de «la voluntad del cuerpo legislativo»: así en el de 1848⁷⁵.

De la misma forma que en Inglaterra, la capacidad jurídica de tomar decisiones, el poder, estaba en esa institución o conjunción de instituciones que allí se definía como «el Rey en Parlamento»; en España la soberanía, su ejercicio a lo largo de esta Monarquía Constitucional estaba en las Cortes con el Rey.

El Rey, además de titular de un poder, el Ejecutivo, y en compensación de la delegación de sus poderes en el Gobierno, está asociado a los otros dos poderes. En el Legislativo por su carácter de órgano de representación y detentador de una parte de la soberanía o colaborador en su ejercicio, incluso en los modelos más avanzados: De ahí que tenga la capacidad de la iniciativa legislativa, y la prerrogativa de la sanción de las leyes, además de la convocatoria, suspensión y disolución de las Cortes como luego veremos. En el Judicial, porque la justicia se hacía en su nombre y conservaba la prerrogativa del indulto⁷⁶. En el bien significativo «Catecismo» citado de 1902 puede leerse que los poderes son cuatro: El Armónico, que ejerce el Rey; el Legislativo, las Cortes con el Rey; el Ejecutivo, los Ministros con el Rey; y el Judicial, los tribunales de Justicia con el Rey: queda bien clara así la extensión del poder del monarca por todos los demás poderes, lo que posibilita el ejercicio de la moderación y armonía entre los poderes y entre estos y la sociedad.

⁷⁵ C. Cerdeira, *Catecismo del Ciudadano español*, dedicado a Alfonso XIII con ocasión de su coronación, Madrid, 1902. D.A.H., *Catecismo político*, Madrid, 1848; ambos en *Catecismos políticos españoles arreglados a las Constituciones del siglo XIX*, C.A.M., Madrid, 1989.

⁷⁶ R. Senelle, *La Constitución belga comentada*, Bruselas, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1974. Duguit, *Traité de Droit Constitutionnel*, I, 395-400. Diccionario Espasa: El Rey personifica la soberanía a la vez que la comparte, voz «Monarquía», t. 36, pág. 41, editado en Larro, *El Rey, piloto sin brújula*, 41 y sigs.

De hecho el Gobierno fue ocupando el espacio regio y cumpliendo las funciones que la Constitución adjudicaba al monarca bajo la responsabilidad de los ministros; y así lo expresaba el dictamen de la Comisión que informó el proyecto de ley de responsabilidad ministerial, presentado por el Gobierno Mendizábal el 20 de abril de 1836⁷⁷. Pero el Rey conservaba el veto a los proyectos de Ley antes de presentarlos a las Cortes; y este era usualmente el momento para una crisis que he denominado «constitucional»⁷⁸. Así es que también en el Ejecutivo no pasaba el monarca de tener un poder de intervención como en los demás poderes, dependiendo fundamentalmente de la fuerza que tuvieran los elementos necesarios al gobierno parlamentario: Los partidos políticos y las Cortes. El Rey de este modo se colocaba en una posición superior a los tres poderes que quedaba expresada figuradamente con el término de las «altas regiones» con el que frecuentemente se referían a la Corona en España.

Esta posición del Rey, que se advirtió como superior (como «suprema Moderadora» ya en el preámbulo del Estatuto Real), le otorgaba una visión independiente de cada poder, además de colaborador en todos ellos, y por lo tanto le capacitaba para ejercer un poder neutral, mediador, moderador entre todos los poderes, pero además entre los poderes y la sociedad en ellos representada. De ahí que tuviera la prerrogativa de la disolución de las Cortes, para poder acudir en caso de conflicto a consultar al país a través de las elecciones; y antes que esto de la suspensión de las mismas, moderando la vida institucional. Constant fue quien primero advirtió en el Continente la necesidad de colocar al Rey en este nuevo poder, el moderador, al que se atribuyó alguna función en cada uno de los poderes: nombramiento y separación de los ministros, convocatoria y disolución de Cortes, iniciativa y sanción de las Leyes, e indulto. Pero ya hemos advertido que esta especial posición del Rey, bien diferente a la titularidad de uno de los poderes, no se plasmó en las Constituciones, por lo que el papel del Rey en este tipo de Monarquías Constitucionales de Gobierno parlamentario se regulaba por «convención constitucional»⁷⁹. De ahí que sin aparecer el cuarto poder en la Constitución de 1876 sí aparezca en la explicación que se da del sistema político en el «Catecismo» citado de 1902.

Si bien en principio sería atribuible a su condición de jefe del poder ejecutivo el nombramiento y separación libre de los ministros, la cláusula que situaba la responsabilidad de toda decisión en éstos, remite esta prerrogativa regia más bien a su condición de poder moderador; de hecho en el citado «Catecismo» de 1902 se establecen como «derechos exclusivos» del Rey «todos aquellos que ejerce como Poder Armónico», entre los que se cita «el nombrar y separar libremente a los Ministros». La cláusula citada se materializaba en el principio de que ningún mandato del Rey sería efectivo sin la fir-

⁷⁷ Tomás Villarroya, *El sistema político...*, págs. 157-158.

⁷⁸ Lario, *El Rey, piloto sin brújula*, pág. 91 y sigs.

⁷⁹ Bogdanor, *Enciclopedia...*, pág. 465. Cánovas el 8 de abril de 1869: Cáoovas del Castillo, A., *Discursos Parlamentarios*, con estudio preliminar de D. López Garrido, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987, XLIX y sigs., y págs. 51 y sigs. Cánovas reconocía que el Rey, aun siendo «mucho más que sólo un Poder Moderador», tenía que atenerse a la opinión pública, de acuerdo a la «teoría parlamentaria»: Diario de Sesiones del Congreso, leg. 1879-1880, t. IX.

ma del ministro responsable; era el modo de defender la inviolabilidad del Rey, garantizándole la irresponsabilidad política y por lo tanto la permanencia de la Monarquía. Así se solucionó la disyuntiva creada entre un anónimo del diario citado, el «Eco» y Pacheco (que estableció ya la irresponsabilidad del Rey en el nombramiento de los ministros) en junio de 1836⁸⁰; de ahí resultó, y quedó claramente establecido en el periodo de la Restauración iniciado por Alfonso XII, que hasta de su propio nombramiento eran responsables los ministros —en contradicción con la calificación del «Catecismo» de «derechos exclusivos» del Rey, que sin embargo estaba en armonía con un pretendido cuarto poder.

El proceso de transferencia de responsabilidad en los nombramientos de ministros era el siguiente: el ministro de Gracia y Justicia saliente, como Notario Mayor del Reino, ratificaba el nombramiento del nuevo presidente, firmaba y se responsabilizaba de él; a continuación era el nuevo presidente quien firmaba los nombramientos de los ministros. Por vía de hecho se estableció también, ya durante la Restauración y frente a la tradición de 1837 en que el responsable era el que entraba, la responsabilidad compartida de los presidentes saliente y entrante en los cambios de Gobierno: hasta la dimisión del Gobierno éste era responsable del proceso de la crisis, y a partir de ese momento era responsable el que aceptaba el nombramiento. Quedaba en el medio el momento en que el Rey pasaba consulta a los partidos y presidentes de las Cámaras, una vez que el Gobierno había presentado la dimisión; pero se entendió que al admitir el poder el nuevo presidente, se hacía cargo, al lado de los consultados, de la responsabilidad de la decisión. En cualquier caso, el monarca presentaba previamente al presidente dimisionario el resultado de las consultas y la resolución tomada en consecuencia, para luego llamar inmediatamente al sucesor. Al aceptar el dimisionario el turno de partidos aparecían los dos turbantes implicados y apoyando los cambios de Gobierno.

El Rey conservaba atribuciones tradicionales como parte de sus prerrogativas; así sucedía respecto a las Fuerzas Armadas en el caso español desde la Constitución de 1812, pero también belga o italiano, del mismo modo que el presidente en la República americana y de la III República francesa (al fin las Repúblicas son réplicas en cuanto a la organización de los poderes de la tradición monárquica). También las conservaba respecto a las relaciones internacionales, y todo aquello que se consideraba en la esfera del Poder Ejecutivo, de acción y no deliberación. En este sentido consideraba Azcárate un defecto de muchas Constituciones la forma en que consignaban las prerrogativas regias, que atribuía lógicamente a los derechos que llevaba anejos la soberanía en el Antiguo Régimen: «guerra, justicia...», etc. A estas alturas para todos quedaba claro que la evolución de la Monarquía dependía más del espíritu que de la letra constitucional, y sobre todo del modo en que las interpretaban y aplicaban los partidos, gobiernos y jefes de Estado, estrechamente vinculado el último a la fuerza y capacidad representativa de los primeros⁸¹.

⁸⁰ Tomás Villarroya, *El Estatuto...*, 153-155.

⁸¹ G. Azcárate, *La Constitución inglesa y la política del Continente*, cit., págs. 401-402 y 404-406. En este mismo sentido en Bogdanor, *Las Instituciones...*, véase la voz «prerrogativa», págs. 581-582.

Es precisamente esta posición privilegiada y permanente del Rey, lo que le hace tener, en opinión de Constant destinada a calar hondo, una visión superior que en la época de la Restauración se denominó «alta sabiduría». En el liberalismo español también se consideró que el «poder armónico» era inherente a la jefatura del Estado, «y sus funciones las correspondientes al Rey»⁸².

Pero este Poder Moderador no estaba libre de peligros, y el primero era que su reconocimiento constitucional implicaba un poder independiente de los ministros, pues sus actos no necesitarían el refrendo de éstos, que pertenecían a otro poder; y por lo tanto un poder superior e incontrolado. El otro problema era de sentido opuesto, y es que muchos monárquicos temieron que sacar al Rey de los tres poderes tradicionales y reconocidos en el gobierno constitucional, significaría de hecho la anulación de la Monarquía, el primer paso para prescindir de la institución.

En 1837 fue el primer problema el que se planteó, y por ello se decidió que el Rey debía permanecer en el Ejecutivo con todos sus actos refrendados, incluido el del nombramiento de ministros. Estas atribuciones autónomas del Poder Moderador como cuarto poder no son comprendidas así por todos los autores, incluso en nuestros días. El otro temor inspirado por la consagración de un cuarto poder para el monarca, lo reflejó Pacheco que, en sus lecciones de Derecho Político, manifestó el peligro que supondría sacar al Rey de los tres poderes establecidos: No era otro que el triunfo del principio democrático. Pero es que el propio Constant había protestado de la extensión que Chateaubriand había dado a su teoría del Poder Moderador⁸³.

No se acabó de perfilar este cuarto poder porque no se estableció constitucionalmente, y así nos encontramos en la II República española el mismo problema heredado de la Monarquía y la distribución de los poderes: Azaña, presidente del Gobierno, en su conflicto con Alcalá Zamora como presidente de la República, llega a decir que tiende «a excluir del vocabulario político la dudosa expresión de «poder moderador», que no sirve para nada»⁸⁴.

De hecho, la teoría continental del cuarto poder fue sustituida en la práctica por la distinción de dos tipos de poder dentro del Ejecutivo, que hizo en Inglaterra Bagehot en 1867, como ya adelantamos: el eficiente, el del Gobierno, y el dignificado, el del Rey; y todo ello sin salir de la tradicional división de poderes. Por ello el Ejecutivo fue dual

⁸² Así puede leerse significativamente en el Espasa, *Diccionario Universal ilustrado Europeo-americano*, voz «Monarquía», t. 36, Barcelona, 1918. Igualmente en el *Catecismo Político* ya, cit. de 1902, que titula el apartado del Rey como «Poder Armónico», para decir poco después que es el Jefe Supremo del Estado». B. Constant, *Principios de Política* (ed. or. 1815), introducción de J. Álvarez Junco, Madrid, Aguilar, 1970, págs. 18-25. Santamaría de Paredes y Adolfo Posada delimitaron los poderes del Rey en su faceta de jefe del Ejecutivo y en la de Poder Moderador, al contrario de Colmeriro: Menéndez Rexach, *La Jefatura del Estado en el Derecho Público español*, Madrid, INAP, 1979, págs. 205-211.

⁸³ A. Colomer Viadel, *Los Liberales y el origen de la Monarquía parlamentaria en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1993, págs. 249-250, 266-268. Ferrando Badía, en *El País*, 27 de enero de 1978. E. Álvarez Conde, *El régimen político español*, Madrid, Tecnos, 1986, pág. 56. J. F. Pacheco, *Lecciones de Derecho Político-Constitucional*, Madrid, 1845, II, pág. 43. J. Álvarez Junco, Introducción a Constant, *Principios Políticos*, pág. XXII.

⁸⁴ M. Azaña, *Diarios, 1932-1933. «Los Cuadernos robados»*, Barcelona, Crítica, 1997, pág. 302.

hasta la plena parlamentarización de la Monarquía, porque la titularidad del mismo estaba en el Rey y no en el Gobierno. Se evitaba así el problema creado por un nuevo poder no definido y complicado de definir⁸⁵. Su obra se convirtió en lo que podríamos llamar el catecismo de los monarcas ingleses hasta nuestros días, pues se sabe que la ha estudiado por lo menos Jorge V, Jorge VI, la reina Isabel II, y el actual Príncipe de Gales⁸⁶.

El paso dado desde un Ejecutivo dual a uno monista en las nuevas Constituciones del siglo XX viene a definir plenamente la Monarquía parlamentaria, pero complica la posición de la Corona, al plantear de nuevo el tema del poder moderador. Algunos pensadores quieren ver en él una fuerza autónoma, frente a los que lo restringen a la letra constitucional, mucho más normativa y concreta tras la segunda Guerra Mundial (véase en este libro el estudio del poder moderador y arbitral del Rey en la democracia, en el último capítulo).

EL REY EN EL PROCESO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL: UN «PILOTO SIN BRÚJULA»

a) *El ascenso del poder constituyente del Rey*

Como reconoció Sevilla Andrés, el proceso de influencia inglesa en el constitucionalismo español «es descarado y notorio», con influencia cada vez más acusada⁸⁷. En el proceso constitucional español el poder regio, a partir de 1812, va adquiriendo fuerza y prestigio, seguramente en justa relación a la necesidad que de él sentían los liberales que querían prescindir de la revolución y la democracia para formar un sistema moderado, de paz y orden. Hay que tener en cuenta que incluso en los momentos revolucionarios, como 1869, el art. 110 de su Constitución establece que la reforma de la Constitución puede abrirse «por sí o a propuesta del Rey»; de hecho lo que se intentó no fue sino buscar un Rey dispuesto a ser constitucional, alejándose de los obstáculos tradicionales que parecían representar los Borbones. Tomás y Valiente ya hizo notar que «cuando los progresistas dominaron la situación política, sus leyes (la Constitución y la Ley electoral) no fueron muy distintas a las de los moderados»⁸⁸.

Hay un interesante antecedente de esta «moderación» respecto a la Monarquía en el momento revolucionario más característico, el de 1812. Entonces, a pesar de reconocer a la nación la soberanía (art. 3 de la Constitución) y de haber aceptado en el proyecto como consecuencia de ello la facultad por parte de sus representantes de adoptar la for-

⁸⁵ W. Bagehot, *The english Constitution*, que salió como 2.^a edición en 1872, ampliada en un capítulo; al español la tradujo A. Posada s/f; las citas son de la edición inglesa de 1949, que reproduce la segunda edición citada, conservando la introducción original y añadiendo otra de Balfour de 1927, Londres, 1949, pág. 9. V. Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, Oxford, 1995, págs. 61-67.

⁸⁶ V. Bogdanor, *The Monarchy...*, cit., pág. 41.

⁸⁷ D. Sevilla Andrés, «El poder constituyente en España de 1800 a 1868», *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, Barcelona, 1964, núm. 4.

⁸⁸ F. Tomás y Valiente, *Manual de Historia del Derecho Español*, Tecnos, 4.^a ed., Madrid, 1987, págs. 431-432.

ma de gobierno que más conviniera —aunque ya matizando que sólo en «un caso extraordinario y de utilidad conocida»—, no se llegó a incluir este texto en la Constitución. Ésta atribuye la potestad de hacer las leyes «a las Cortes con el Rey», que tiene además la potestad ejecutiva, lo que implicaba la libre separación y nombramiento de los llamados todavía Secretarios de Despacho; añadido a ello disponía de la sanción legislativa, que podía denegar dos veces consecutivas, hasta que la tercera vez que las Cortes aprobaran el texto en cuestión, pasaba a ser ley (arts. 15 y 16). Hay que destacar, no obstante, que eran justamente dos años lo que duraba un mandato parlamentario, es decir, el mismo tiempo que el Rey podía impedir la actividad legislativa de las Cortes. Así es que la tercera vez y definitiva en que ya el Rey debía dar la sanción, correspondía a nuevas Cortes que deberían aprobar nuevamente el proyecto en cuestión, suponiendo esto una dificultad más para el proceso legislativo.

Esta Constitución no establecía medio para hacer una nueva sino sólo para reformar la existente, con un criterio constitucional rígido contenido en los artículos 375 y siguientes. Con esa limitación se llevó a cabo la llamada Constitución de 1837, que, si bien en principio debía ser una reforma de la de 1812, las Cortes encargadas de llevarla a cabo se declararon constituyentes, y de hecho introdujeron variantes definitivas para el modelo político.

A la reforma del sistema contribuyeron los exilios, que sirvieron de puente cultural para las nuevas ideas liberales y las nuevas prácticas políticas; Bentham, Constant, los doctrinarios franceses, y la práctica inglesa, llevada a cabo en el continente según los modelos francés de 1830 y belga de 1831, o el ejemplo portugués de 1826, fueron decisivos en la nueva mentalidad política española. Además, la propia experiencia del Trienio y el tímido proyecto que significó el Estatuto fueron causa de la no vuelta atrás en los más significados liberales españoles. A la muerte de Fernando VII, Progresistas y Moderados materializaron en la Constitución de 1837 un pacto liberal de orden y estabilidad.

Este pacto implicaba acuerdo respecto a unos aspectos básicos, como eran: bicameralismo, robustecimiento de los poderes de la Corona, parlamentarización de la Monarquía, y sistema electoral directo y censitario. Todo ello iniciado bajo el Estatuto. El propio Borrego reconocía que «la división del poder legislativo en dos Cámaras, el veto absoluto a favor del Monarca el derecho de disolución... eran ya dogmas admitidos por los progresistas». Tomás Villarroya al estudiar *El sistema político del Estatuto Real*, reconocía que «moderados y exaltados coincidían en admitir las mismas arquitecturas constitucionales: Monarquía limitada, gobierno responsable, dualidad de Cámaras, sufragio restringido»⁸⁹.

El Rey, a partir de esta parlamentarización de la Monarquía, pasó a tener derecho de convocatoria (todavía combinada con la reunión automática), suspensión y disolución de las Cortes; éstas a cambio de ello, y de no disponer ya de una Diputación permanente, podrían controlar al Gobierno a través de la responsabilidad política de los ministros

⁸⁹ J. Varela Suanzes-Carpegna, «La Constitución española de 1837: Una Constitución transaccional», en *Revista de Derecho Político*, núm. 20, UNED, 1983-1984.

ante ellas, que dispondrían de voto de censura (recogido en los Reglamentos del Congreso) sobre un Gobierno que pasaría a depender de sus mayorías parlamentarias. Además tenía función colegislativa, nombramiento libre de ministros y prerrogativa de gracia; es decir comenzó a usar de las facultades que desde Constant se atribuían al Poder Moderador, capaz de actuar en todos los poderes, según adelantamos.

Esta Constitución fue vista como la de la reconciliación y el pacto entre los liberales (Andrés Borrego), porque estando hecha por los progresistas, recogía las ideas moderadas, como apuntó Mesonero Romanos.

Fue de gran importancia la experiencia del Trienio en este giro «parlamentario». Entonces fueron estableciéndose interpretaciones favorables a la parlamentarización de la Monarquía, en muchos casos mero fruto de la coyuntura política⁹⁰. Pero estas interpretaciones no eran privativas de los «moderados» o doceañistas, ni de los «exaltados» o veinteañistas, que coincidían también en las interpretaciones contrarias, favorables a la estricta separación de poderes, mostrando así lo incierto todavía de la situación constitucional, no definida aún la mejor forma posible de su puesta en práctica. Si Constant introdujo en el continente el modelo monárquico inglés; en España Joaquín M.^a López lo asumió estableciendo el lema de «el Rey reina pero no gobierna». Se fue gestando así un espíritu común en la fórmula constitucional: compatibilidad entre ministro y parlamentario, representación en dos Cámaras, convocatoria y disolución de las mismas por el Rey, veto regio⁹¹...

Si ya en el Estatuto Real —que tiene el sentido histórico de retomar la convocatoria de Cortes con aquella moderación que hombres ilustres como Jovellanos habían querido en la primera hora y no habían conseguido— se dibuja ese giro parlamentario y se reconoce la cosoberanía⁹², también la Constitución de 1837, a pesar de su preámbulo en el que se reconoce abiertamente la soberanía nacional, es en la práctica mucho más monárquica de lo que se reconoce usualmente. Y es que ya durante el Estatuto se perfiló esta doctrina de poder arbitral en el Rey, que tenía la capacidad de acudir a la opinión pública; por ello se fue desarrollando la idea de que el Rey era el moderador entre el Gobierno y la opinión, a la que debía acudir en caso de conflicto o dudas, en un intento de ajustar la vida política a la realidad nacional: esta es la doctrina puramente parlamentaria, aunque nada se mencione en los textos. Sí se reconoce, sin embargo, en el dictamen de la contestación al Discurso de la Corona el 30 de noviembre de 1836, que se ajusta a lo que «exigen las circunstancias del día, las lecciones de la experiencia y los progresos que se van haciendo en el Derecho público Constitucional»⁹³.

⁹⁰ En J. Varela Suanzes, «La Monarquía imposible...», págs. 665 y 666.

⁹¹ Véase el discurso de la Regente M.^a Cristina, J. Tomás Villarroja, «La publicación de la Constitución de 1837», en *Revista de Derecho Político*, UNED, 1983-1984, núm. 20, pág. 16.

⁹² Sevilla Andrés, *Del 19 de marzo al 14 de abril* (ensayos), Valencia, 1959, pág. 82.. Véase Tomás Villarroja, *El Estatuto...*, págs. 95 y sigs., 110. E id., y VV.AA., *La Era isabelina y el sexenio democrático (1834-1874)*, t. XXXIV de la *Historia de España* de R. Menéndez Pidal, Madrid, Espasa Calpe, 1981. L. Díez del Corral, *El doctrinarismo doctrinario*, pág. 449. Sánchez Agesta, *Historia...*, págs. 216-217.

⁹³ F. Fernández Segado, «Pragmatismo jurídico y concertación política: Dos ideas clave en la obra de los constituyentes de 1837», en *Revista de Derecho Político*, UNED, 1983-1984, núm. 20, pág. 34.

Esta doctrina parlamentaria del Poder Moderador se fue gestando en el forcejeo entre Cortes y Ministerio, en el que los ministros pidieron a la Regente que fuera árbitro de la nación por medio de nuevas Cortes, con capacidad para elaborar una nueva Constitución o al menos para revisar la existente (22 de mayo de 1836). Ese había sido el sentido del Decreto de 28 de septiembre de 1835 por el cual se sometió al arbitraje de la nación el proceso de revisión de la Constitución para acomodar «a las necesidades del siglo y de la nación española» las «antiguas leyes fundamentales de la Monarquía»⁹⁴.

Pero en España este proceso constitucional se estaba llevando a cabo paralelamente a una guerra civil, en la que contendía la lucha por el trono dentro de la familia real al lado de una lucha política entre el antiguo régimen y el liberalismo. Por ello el Rey constitucional, en este caso la Regente M.^a Cristina de Borbón, tuvo que tomar partido desde un principio, erigiéndose así en la representante máxima, junto con el Ejército que la apoyaba, de esa defensa liberal. Esto favoreció en primer lugar al liberalismo más moderado (Estatuto de 1834), y alteró de hecho su posición constitucional, pues el principal apoyo le venía de los militares y no de los políticos liberales y sus posibles partidos. El peso adquirido por los Generales liberales más prestigiosos, y la toma de posición de la Corona, dificultaron enormemente el asentamiento y profundización del Gobierno Parlamentario en España; y sobre todo inclinó al liberalismo hacia una mayor moderación, tanto para aunar esfuerzos frente a la guerra, como para evitar nuevas desafecciones. Paralelamente, uno de los aspectos a tener en cuenta fue la necesidad del apoyo de las Monarquías europeas unidas en la cuádruple alianza, nada dispuestas a apoyar el sistema de 1812, como pudo verse en 1823.

Esto otorgó al monarca más libertad en sus decisiones, además de la clara necesidad de tener el apoyo del Ejército liberal, mientras que debilitó a los partidos más avanzados. Seguramente favoreció el apoyo incondicional a cualquier decisión que fortaleciera la posición del Gobierno liberal. De hecho éste iba consiguiendo controlar las elecciones de tal forma, que las Cortes tuvieron en ello un freno decisivo a su intento de control del Rey en su ejercicio moderador.

Así sucedió que el voto de censura mencionado del 21 de mayo de 1836 frente al Gobierno minoritario de Istúriz (seis días después de tomar el poder de manos de la Regente en sustitución de Mendizábal, con mayoría en las Cortes), no sirvió para cambiar el gobierno sino para disolver al día siguiente las mismas Cortes que se habían manifestado contra los ministros del Rey. De funcionar el mecanismo previsto en el Gobierno parlamentario, es decir unas Cortes suficientemente fuertes y autónomas que avalaran o rectificaran la acción regia —bien porque hubiera una correcta representación de la opinión pública, o porque los partidos fueran lo suficientemente fuertes y cohesionados—, el Rey tendría necesariamente que atenerse a ella o romper con el liberalismo, con lo que eso significaba ya en el siglo XIX, y más en el caso español, de previsible ruina de la Monarquía isabelina. Fue precisamente la discusión de la crisis Mendizábal / Istúriz la que dibujó los futuros partidos⁹⁵.

⁹⁴ Sevilla Andrés, *El poder constituyente*, cit., pág. 152 y sigs.

⁹⁵ I. Burdiel, *La política de los Notables*, Valencia, 1987, págs. 328-339.



María Cristina jura en el Congreso la Constitución

Este enfrentamiento de poderes, como iba a ser frecuente en la época, desembocó en un movimiento juntista que impidió acabar el proceso de elecciones previsto para julio (las primeras elecciones directas y censitarias). Entonces se pidió la vuelta de la Constitución de 1812, que se produjo el 13 de agosto de 1836 para inmediatamente hacer correcciones en el sentido parlamentario: facultad del presidente de proponer al Rey los ministros, y que éstos pudieran sentarse en las Cortes, como ya hemos mencionado; así se comenzó el camino de la instauración definitiva del régimen parlamentario en España, aun con todas sus limitaciones prácticas.

En la Constitución del 17 de marzo de 1837 ya no hay procedimiento especial, como en el 12, para reformar la Constitución (además de ser cinco veces más reducida) entendiéndose así que pasaría entonces a ser reformada con los mismos trámites que cualquier otra ley, en las que siempre intervine el monarca. Argüelles rechazó abiertamente cualquier fórmula revisora, y Olózaga lo justificó «para introducir la soberanía a la inglesa». Fermín Caballero alertó de que se había dejado fuera el principio de la soberanía nacional a pesar de declararse abiertamente en el preámbulo: y es que hasta la reforma de la Constitución requiere la sanción del Rey, que tiene veto absoluto. Nadie opuso nada a esta argumentación (Jover en su *Política y Diplomacia* habla de la «constante moderada», del mismo modo que Isabel Burdiel en *La política de los notables* nos dibuja una «transición desde arriba»).

Definitivamente la nación repartía la soberanía con el Rey desde esta Constitución, a pesar de declarar en el preámbulo la soberanía nacional, a la vez que no establecía ningún medio para que las Cortes pudieran reformar la Constitución sin intervención del Rey.

La reforma de 1845 continuaba en esta línea, y como dijo Sevilla Andrés, apuntó Jover y estableció Artola al hablar de una única Constitución liberal española, fue una reforma innecesaria, incluso aquél autor la califica de «estúpida», y habla del «error Narváez». Pero mucho antes, Azcárate, como otros autores de la época, había sostenido que «si el partido moderado no hubiese cometido esa insigne torpeza, acaso las cosas hubiesen marchado en España al modo que han marchado en Italia y Bélgica»⁹⁶. Es significativo, sin embargo, la reforma del Senado, que lo convierte en vitalicio e indisoluble, y por lo tanto independiente, como señala Sevilla Andrés, frente a la interpretación de Tomás y Valiente, que se fija más en el hecho de que son nombrados por el Rey en número ilimitado que en las consecuencias de ser vitalicios; fuera de eso, nada esencial separa ambas Constituciones⁹⁷; sin embargo esta reforma cerraba las posibilidades transaccionales en un enfrentamiento del Gobierno o el Rey con el Senado, quedando quizá como único reducto la revolución. La justificación para la reforma, la encontró Pidal en su vulneración desde 1840 con la Regencia de Espartero, que venía a anularla de hecho, dándole como premio el Trono (discurso en el Congreso el 30 de octubre de

⁹⁶ G. de Azcárate, Olózaga. Origen, ideas y vicisitudes del Partido Progresista. El Parlamento desde 1840 a 1846, en *La España del siglo XIX*. Colección de Conferencias históricas pronunciadas en el Ateneo de Madrid, Madrid, 1886, t. II, pág. 21); cfr. Varela Suanzes-Carpegna, *La Constitución de 1837*, cit.

⁹⁷ M. Artola, *El modelo constitucional español del siglo XIX*, Madrid, F. Juan March, 1979. Tomás y Valiente, *Historia del Derecho...*, págs. 447-448.

1844). La necesidad de adelantar la mayoría de edad de Isabel II hizo el resto; y es que como señala Tomás y Valiente, las Constituciones españolas van en gran medida asociadas al cambio de titularidad efectiva del poder real. Otra justificación la halló Calderón Collantes en el antecedente de la reforma de la Constitución de 1812 que acabó siendo una nueva Constitución. Pero respecto a las facultades del Rey parece claro que no se puede hablar de mayor o menor monarquismo de una Constitución respecto a otra. Quizá habría que señalar, sin embargo, el deseo de un mayor poder para el Ejecutivo encaminado a fortalecer el Gobierno, de quien partió la iniciativa.

De nuevo hay un proceso constituyente en 1854, originado precisamente en esa inflexibilidad provocada por el Senado de 1845, que lo convertía en el único capaz de doblegar a la Corona (enfrentamiento del ministerio del conde de San Luis con el Senado), pero esta vez, además, y por primera vez, se discute la Monarquía y la unidad religiosa. En este contexto Ríos Rosas defendió la necesidad de que el trono sancionara las leyes y la propia reforma constitucional, de lo contrario, argumentó, la Monarquía se degradaría (la teoría alemana de la Monarquía Constitucional así lo sostenía). Su argumento quedó explícito en su discurso del Congreso en el proceso constitucional de 1869; entonces volvió a defender la representatividad de la Monarquía y su participación en el ejercicio de la soberanía. El 20 de mayo sostuvo que cuando se instituye una Monarquía hereditaria, la soberanía nacional, que se sigue reconociendo, delega sin embargo una parte del poder social a la familia así instituida. Sin embargo, y por esta misma razón de la delegación de parte de la soberanía, el Rey representa, además de la familia y la propiedad, a la universalidad de los ciudadanos, a la sociedad en el pasado en el que fue elegida la institución y en el resto de los tiempos en que prolonga esa parte de soberanía: acumula la soberanía de diferentes generaciones, que es lo que se denominó Constitución histórica, recogido plenamente por Cánovas del Castillo, y que venía a representar la continuidad del Estado. En el liberalismo español fue este concepto el que dio sentido a la institución monárquica tras la revolución. Paladines destacados del poder constituyente del Rey en el liberalismo español, además de los Moderados, fueron Argüelles, Olózaga y Ríos Rosas: progresistas los dos primeros e independiente el último.

Así pues, «la importancia constituyente del trono es universal en el liberalismo español y no privilegio del partido moderado» como se puede ver en los textos progresistas de 1856 y 1869, en cuyo proyecto se concede a las Cortes, por sí o a propuesta del Rey, el derecho a declarar reformable la Constitución. De la misma forma las sucesivas Constituciones fueron manteniendo formalmente la redacción en cuanto a los poderes del Rey, si bien, por ejemplo en la de 1869 aparece más limitada su intervención legislativa, aunque se conserva la iniciativa⁹⁸.

Por fin el sistema político organizado con la Restauración borbónica mantuvo esta situación. En esta época se hizo plenamente evidente que en los casos en que se quiso aumentar el poder del Rey, no era más que un intento de fortalecer el poder gubernamental, pues al fin éste no aparecía regulado por las Constituciones y sólo se movía en el ámbito del poder regio; de hecho disponía del poder que teóricamente correspondía

⁹⁸ Sevilla Andrés, *El poder constituyente...*, cit., pág. 168.

al Rey. Por aquí comenzaban las reglas no escritas del Gobierno parlamentario, y quedó de manifiesto al menos desde la discusión de la reforma de la Constitución de 1837, que desembocó en la nueva de 1845: esta reforma, decía Albaida el 22 de noviembre de 1844, «pone en evidencia que no se da nada al poder Real, sino al ministerial»⁹⁹.

El ejercicio de este Poder Moderador, como ya señaló Marcuello fue claramente partidista, permitido por la falta de contraste de unas Cortes representativas y unos partidos fuertes capaces de oponer al Rey su criterio. Esta especie de «monopartidismo» latente frente al ideal bipartidista, se puso abiertamente de manifiesto en la «Unión Liberal», y en el propio manifiesto de Prim cuando dice «olvidemos para siempre antiguas denominaciones»¹⁰⁰. Era el medio de hacer gobernar a todos a la vez, frente a la idea del turno que vio claramente Cánovas y aplicó en la Restauración, y que ya había visto Sagasta en el 69 y no pudo aplicar. Juan Valera vio en el Gobierno de la Unión Liberal ese olvido de la necesidad de «partidos respetados y organizados dentro de una legalidad común y que pudiesen alternar en el poder de un modo pacífico», que fue precisamente la tarea a la que se dedicó Cánovas con ahínco tras la restauración de la Monarquía en la persona de Alfonso XII. Antes, con la Unión Liberal se había querido crear un partido único —frente a lo que había sido la idea de los puritanos—, como si de una vez se pretendiera implantar el liberalismo sin discusiones ni alternativas; todos juntos en un mismo programa y un mismo gobierno; por ello O'Donnell mismo dudó que se le pudiera sustituir.

Es este un aspecto poco estudiado del liberalismo español. Se tiende a fijar la vista preferentemente en las decisiones del monarca, pero realmente se percibe un espíritu monopartidista en nuestro liberalismo hasta quizás el 69 y claramente hasta Cánovas que falta por estudiar.

Por otra parte hay que volver a insistir en que en esta peculiar combinación entre historia constitucional y práctica parlamentaria, que significaron este tipo de Monarquías dominantes en Europa, el Gobierno no tenía cabida constitucional: las Constituciones liberales del XIX no lo incluían como institución que había que regular. Por lo tanto su constante desarrollo, su creciente fuerza tuvo lugar en el espacio de poder de la Corona. No es extraño por ello que el deseo de estos Gobiernos de verse reforzados tomara el camino del reforzamiento teórico de los poderes del Rey, como cabeza del poder Ejecutivo. Sobre todo si, como parece ser que era el caso de los Moderados¹⁰¹, temían que el trasvase de poder efectivo de la Corona a las Cortes significara de hecho la llegada de la democracia por la extensión de los derechos políticos, y con ella el fin de la base misma de la sociedad burguesa y para muchos (Rousseau, Miarabeau) de la propia creación del Estado: La propiedad privada.

Esta conjunción de factores: debilidad de los partidos y temor al poder parlamentario definieron al liberalismo español; puede que esta debilidad provenga del factor insurreccional que marcó nuestro liberalismo y que para algunos analistas de la época fue

⁹⁹ Sevilla Andrés, *Historia política de España*, cit. pág. 322.

¹⁰⁰ Sevilla Andrés, *Historia política...*, 244.

¹⁰¹ Marcuello, *La práctica parlamentaria...*, 649-653.

consecuencia de la forma en que se llevó a cabo la guerra de la independencia, a lo que se añadieron las guerras civiles que «desviaron por completo al ejército de su finalidad y de su trayectoria»¹⁰². Así es que nuestros liberales se ampararon sobre todo en los poderes del Rey para gobernar: Un Rey que capitaneaba la defensa del liberalismo frente al pretendiente carlista. No hay que desdeñar esta circunstancia, así como la ya recordada muchas veces de la premura con que se traspasó a Isabel II el ejercicio de los poderes de la Corona. Este traspaso vino acompañado del escándalo ocasionado por lo que se supuso que fue la actuación de Olózaga. Y es que, cierta o no, fue una representación perfecta de las posibilidades que el poder regio tenía en manos de unos ministros dispuestos a usarlo o abusar de él; es conocida la falta de educación política de la Reina, todavía niña, y añadido a ello la falta de consejeros imparciales que hicieran de brújula para sus decisiones, a falta de unas elecciones que, representando la opinión de los electores, pocos o muchos, o de unos partidos fuertes, indicaran el camino por donde debía ir el Gobierno de la nación.

Realmente cabe decir para toda nuestra Monarquía liberal que en ella el Rey fue un «piloto sin brújula», extendiendo este símil utilizado en principio para la época de la Restauración¹⁰³, en la que, en todo caso, el poder del Rey sólo pudo ser limitado por la fuerza de dos grandes partidos unidos y coincidentes en controlar el proceso político. Pero en el resto del XIX no existió tampoco esta alternativa.

El monarca, reconocido también como representante de la nación, justificaba su poder en esta facultad de hacer coincidir el Gobierno con la opinión pública; el único medio hábil para ello eran las mayorías parlamentarias; pero al ser éstas fruto del propio Gobierno, pasó a ser el Rey el único órgano de decisión de los cambios políticos sin que ni las Cortes, ni los partidos que no eran fuertes ni cohesionados internamente ni entre ellos, pudieran o quisieran cambiar la situación. Por ello Alcalá Galiano podía decir a mitad del siglo que «el monarca representa (a la opinión) mejor que ellos (los cuerpos legisladores) en algunas ocasiones»¹⁰⁴.

Lo inviable de esta situación en la que las Cortes eran imprescindibles para los Gobiernos pero quien cambiaba únicamente a éstos era la Corona, quedó de manifiesto en los cambios constantes de ministerios hasta que se estableció el turno tras la Restauración, algunos de los cuales llegaron a durar únicamente algunos días, como el de Olózaga; o unos meses, excepción hecha de algunos gobiernos largos, especialmente el de Narvaez de 1847, o el de O'Donnell del 58.

La situación a la que se llegó en 1853 mostró el peligro de este predominio absoluto de la Corona (que Cánovas siempre tuvo muy en cuenta) pues estaba en crisis el mismo régimen parlamentario, después de que el voto de censura del Senado vitalicio (y que excepcionalmente la Constitución de 1845 hace intervenir también en los presu-

¹⁰² Interesante análisis del pensamiento de Alcalá Galiano en R. Sánchez García, «La historia del siglo XIX desde la perspectiva moderada», esp. pág. 312, *Hispania*, LX/1, núm. 204, Madrid, 2000. La cita es de Conde de Romanones, *El Ejército y la política*, Madrid, 1920, pág. 57; tomada en este caso de M. Espadas Burgos, *Alfonso XII y los orígenes de la Restauración*, Madrid, CSIC, 1975, págs. 265-271.

¹⁰³ Lario, *El Rey, piloto sin brújula*, cit. La explicación del término en 443 y sigs.

¹⁰⁴ Marcuello, *La práctica parlamentaria...*, 333-334.

puestos) al Ministerio Sartorius, conde de San Luis, no tuviera como consecuencia la acción del Poder Moderador, que no podía cambiar el Senado ni seguramente nombrar los suficientes senadores como para contrarrestar la acción de los existentes. La solución final fue simplemente prescindir de las Cortes y legislar por Real Decreto. Fue el Gobierno de Bravo Murillo de 1851-1852 el que había introducido la práctica de plantear por R.D. los presupuestos, lo que era absolutamente inconstitucional, y los Gobiernos de Roncali, de Lersundi y de Sartorius en 1853 siguieron la misma práctica, huyendo de las Cortes y gobernando por R.D. hasta en las materias más sensibles. Con la carencia de Cortes, hasta los propios Moderados perdieron el control del Ejecutivo que quedó al albur de los conservadores más autoritarios, poniendo en peligro el propio sistema parlamentario y de partidos.

Y es que no había modelo alternativo progresista en la teoría; la única alternativa era fortalecer las instituciones que acompañaban a la Corona en el Gobierno, lo que, como se demostró en otros países, era lo que frenaba paulatinamente la capacidad de acción de ésta: partidos fuertes, Parlamentos autónomos, y como consecuencia Gobiernos también fuertes frente al Rey.

b) El Rey y la revolución de 1869

Un ejemplo elocuente es el proceso constitucional de 1869; el proyecto constitucional fue elaborado por una Comisión presidida por Olózaga, interviniendo también Ríos Rosas, Posada Herrera, Becerra y Moret. Amadeo de Saboya reinó dos años y cuarenta días, con seis Gobiernos y tres elecciones generales; es decir, prácticamente tres gobiernos por año y una elección cada ocho meses. Los cambios de Gobierno se guiaron por las prácticas admitidas para el Gobierno parlamentario, pero Amadeo no pudo seguir siempre el criterio de las mayorías dada «la confusión de la vida política», aunque, como después en la Restauración, los presidentes de las Cámaras eran los primeros consultados en los cambios de Gobierno. En cualquier caso los políticos del Sexenio también recordaron al Rey que hasta en las Constituciones más democráticas, la Corona no era un poder pasivo: así lo dijo el radical Rivero el 6 de junio de 1871 en el dictamen para la contestación al Discurso de la Corona. Dadas las dificultades también se llegó a la prórroga de presupuestos¹⁰⁵.

Esta era la consecuencia de la crítica situación a que había llegado el gobierno parlamentario en España, habiendo entrado en total crisis en diferentes momentos del reinado de Isabel II, como fue el año 1853 citado y luego el fallido intento del bienio, y la curva descendente de los años 60.

Entre Corona y Cortes, los políticos moderados, pero también los progresistas, se inclinaron por la Corona, al contrario de lo que había sucedido en su momento en Inglaterra (véase la significativa situación de la Regencia de Espartero), condenando así el único camino conocido en este sistema para controlar efectivamente los poderes del Rey: el fortalecimiento de las Cortes y el Gobierno de partidos.

¹⁰⁵ M. Mas y R. Troncoso, «La práctica del poder moderador durante el reinado de Amadeo I de Saboya», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 55, enero-marzo de 1987, pág. 241-242.

El Gobierno provisional nombrado por Serrano tras la revolución, se declaró solemnemente monárquico el 25 de octubre de 1868; argumentaron «antecedentes orgánicos indiscutibles». Sucedió lo mismo con el Decreto de convocatoria de Cortes del 6 de diciembre, que declaró indiscutible la Monarquía, señalando que el nuevo monarca sería «elegido» por aquellos a quienes el pueblo español «otorgue al efecto sus poderes»; pero no sería electivo. En la discusión de las Constituyentes se habló de restaurar la Monarquía, no de instaurar una nueva, con la salvedad de que debía ser alguien que no fuera Isabel II. Gil Berges llegó a decir el 17 de mayo de 1869 en el Congreso que esta Constitución no era diferente a la anterior y que su Rey tenía más poderes que Isabel II, aunque sólo fuera pensando en que aquélla podía disolver únicamente el Congreso y el nuevo Rey podía disolver ambas Cámaras.

Y es que en 1869, a pesar de reconocerse la soberanía nacional tanto en el preámbulo como el art. 32, el Rey, igual que desde 1837, comparte el poder con dos Cámaras —el Senado elegido por sufragio universal pero con requisitos para ser elegido—; Moret lo explicó el 21 de mayo con un cierto sentido organicista al decir que representa «los distintos elementos que forman la vida de cada parte del país», el municipio, la provincia... El Rey en esta Constitución sigue disponiendo de la prerrogativa de la disolución y la suspensión (eso sí, con una sola suspensión en cada legislatura), con la prevención de que tienen que estar reunidas al menos cuatro meses. Pero no existe la reunión automática de las Cortes en caso de no ser convocadas. Tampoco hay Diputación permanente. Quedó sin tocar la conflictiva cuestión de la negativa a la sanción. Ya hemos adelantado que la reforma constitucional puede llevarse a cabo por iniciativa del Rey o de las Cortes.

La cuestión monárquica determinó una crisis; después de que López de Ayala dimitiese tras declararse plenamente monárquico el 20 de mayo del 69, Moret y Silvela sostuvieron el concepto parlamentario de Poder Moderador, encargado de trasladar a la opinión pública, mediante la disolución, el arbitraje entre el monarca, su gobierno y las Cortes.

Si bien la Constitución del 69 recoge en su articulado el sufragio universal, al mismo tiempo, en la máxima radicalización del liberalismo, se abandonaron para siempre dos principios del progresismo histórico: la autonomía local y la Milicia Nacional. Ciertamente la amplitud y ordenación de la tabla de derechos que recogió esa Constitución es su trazo más sobresaliente, lo verdaderamente revolucionario. Se reforzó la garantía de los mismos, entre ellos y muy principalmente el de la propiedad, con la garantía judicial expresamente determinada, necesaria a partir de ahora para toda expropiación (hasta entonces era posible la expropiación administrativa)¹⁰⁶. A su lado el Gobierno y la Monarquía se mantenían fuertes, tal y como venían ordenados desde 1837¹⁰⁷.

Así es que con la llegada del «sexenio democrático» no cambió la situación política de hecho, pues el problema no estaba en los poderes constitucionales del Rey, semejan-

¹⁰⁶ Sevilla Andrés, *Historia Política...*, 254.

¹⁰⁷ C. Bolaños Mejías, *El Reinado de Amadeo de Saboya y la Monarquía Constitucional*, UNED, 1999; la autora señala que la falta de delimitación del poder de la Corona dará pie a pensar que el legislativo salía favorecido; sin embargo no era sino la tradición mantenida en la ordenación constitucional: pág. 95.



tes en todas las Constituciones de este modelo de Monarquía Constitucional de Gobierno parlamentario, sino en la fuerza de las instituciones que debían convivir con la Corona y oponérsele políticamente. Parece que también los políticos de la época eran conscientes de ello porque la variación constitucional fue mínima (si bien es cierto que el artículo 34 establece la potestad de hacer las leyes sólo en las Cortes, el Rey conserva la iniciativa, la sanción y la promulgación), aunque tuvieran clara la necesidad de darle otro sentido al ejercicio del poder regio, el sentido original propio del Poder Moderador en este tipo de Monarquías: por encima de los partidos y como instrumento de la opinión pública para que ésta estuviera lo más fielmente representada en las Cortes y en el Gobierno. El problema era que los instrumentos que faltaron en el reinado de Isabel II, seguían faltando en el de Amadeo. No sobraba Corona, faltaban instituciones para el gobierno parlamentario: partidos unidos, representativos y acordes con la opinión pública.

Como se ha podido observar con el suceder de las innumerables crisis y la propia renuncia de Amadeo, no era fácil sin esos instrumentos llegar a actuar como un poder moderador equidistante y alejado de los intereses de los partidos, y las camarillas, porque todo el peso político tendía hacia la Corona. Parece que el Rey «actuó siempre constitucionalmente en todas las crisis. A pesar de las insistentes presiones de las que fue objeto», pero pronto llegó «su fracaso y desengaño al no poder hallar la verdadera representación de la opinión pública». Y así el Mensaje de renuncia del Rey al Trono es ejemplar: «Entre el confuso, atronador y contradictorio clamor de los partidos; entre tantas y tan opuestas manifestaciones de la opinión pública, es imposible atinar cuál es la verdadera, y más imposible todavía hallar el remedio para tamaños males./ Los he buscado ávidamente dentro de la ley y no lo he hallado. Fuera de la ley no ha de buscarlo quien ha prometido observarla» (Diario de Sesiones del Congreso, 10 de febrero de 1873).

Ante tan claro mensaje que viene a ratificar lo del «Rey, piloto sin brújula» en nuestro Liberalismo, para esta época resulta más evidente que para ninguna otra, aunque para todas sea cierto, que «las causas del fracaso... hemos de buscarlo en otro lugar, y éste es el sistema de partidos». La evidencia se produjo al faltar la cabeza visible del régimen tras la renuncia del Rey a vivir en medio de tal clima político, quedando así al descubierto los demás fallos del sistema.

El partido moderado y el partido progresista estaban escindidos en el sexenio, como lo habían estado hasta entonces, a ellos hay que sumar los unionistas, los demócratas y los antisistema. Sin embargo en esta época ya Sagasta y Ruiz Zorrilla advirtieron la necesidad de establecer un turno pacífico de partidos, aunque no se pudo conseguir por las citadas carencias. Disgregados por personalismos los partidos, las facciones progresistas se acabaron diluyendo en sus aliados de ocasión, perdiéndose así la base de la revolución.

Por otra parte tampoco varió el sistemático falseamiento de las elecciones, y por lo tanto la falta de «brújula» para la actuación del Poder Moderador, que primero debía elegir Gobierno para que éste formase su mayoría: nada nuevo en la práctica.

Tampoco era nuevo que los partidos más que defender la Monarquía se defendieran a sí mismos, y concretamente a cada jefatura particular; por ello «la atacaban o prote-



Junta revolucionaria de barrio

gían según estuviera uno de ellos en el poder». Así es que también Amadeo, a pesar de su repulsa a involucrarse políticamente, se vio metido de lleno en medio de la contienda política, hasta que decidió dejar la Corona. Ya Sagasta y los Constitucionales habían decidido que había que volver al apoyo del Rey para sostenerse y que la Corona avalara la suspensión de garantías constitucionales para, en un verdadero acto de fuerza, llegar a la reforma política del mismo. Para eso no pudieron contar con el Rey, y a cambio el Rey tampoco pudo contar con ellos. También los radicales minaron el prestigio regio desde la oposición. «Se exigió» a la Corona que tomara partido, que no fuera neutral. Nos parece estar repitiendo, con antelación, lo que hemos visto para la crisis de final de siglo¹⁰⁸.

Las críticas de los Radicales surgieron a raíz de la disolución que consiguió Sagasta para sí después de hacer oposición a un Gobierno de su propio partido, el de Zorrilla, presentándose como candidato alternativo a la Presidencia del Congreso y ganando; claro que, previamente, Ruiz Zorrilla no había aceptado su candidatura que sin embargo resultó ser la más apoyada: la rivalidad entre ambos por la jefatura acabó con el partido (lo que sirvió de claro ejemplo para Cánovas durante la Restauración). A partir de ahí los radicales iniciaron su campaña contra la Monarquía, incluso no acudiendo a la cena de gala que se ofrecía en Palacio el 26 de enero de 1872; inmediatamente hablaron de «indudable aunque no inmediata responsabilidad».

El Rey no pudo ser pasivo y no lo fue: dio plazos perentorios para la creación por Sagasta del partido conservador en febrero de 1872 (se necesitaban instrumentos adecuados para gobernar), después de la escisión definitiva del radical, teniendo como única alternativa la crisis de su Gobierno. También convocó al Consejo de Ministros cuando el propio presidente no lo hizo, en el mismo mes de febrero, conociéndose como la cuestión del «papelito» (solía hacerlo por escrito dadas sus dificultades con el idioma). Asimismo pidió también por escrito al presidente del Gobierno que abriera las Cortes cuando éste no lo hacía, en enero de ese año durante el Gobierno Malcampo. Llegó a no admitir las dimisiones de este mismo Gobierno en noviembre de 1871 a pesar de haber sido derrotado en el Parlamento. Tampoco le quiso firmar a Serrano la reforma constitucional en junio de 1872, por lo que éste dimitió ofendido después de sólo medio mes de Gobierno: así los conservadores se fueron pasando hacia el bando alfonsino.

Después de esta ofensa que se tomó por lo personal, les tocó a los conservadores de Sagasta criticar a la Corona, sobre todo porque a Serrano le sucedió Ruiz Zorrilla el 13 de junio, durando su Gobierno hasta el 11 de febrero del 73, es decir, hasta el final de esta Monarquía. Pero esta crítica se hizo incluso de una forma humillante para la persona real y su familia, pues Serrano se negó, el 13 de enero de 1873, a la petición de Amadeo de apadrinar al futuro infante¹⁰⁹.

En realidad fue ésta una Monarquía desamparada por los partidos (sin contar con el vacío de la nobleza) y en situaciones que se pueden calificar de dramáticas.

¹⁰⁸ Lario, *El Rey, piloto sin brújula*, págs. 469 y sigs.

¹⁰⁹ Mas y Troncoso, «La práctica del Poder Moderador...», cit., págs. 238-240, 257.

El momento culminante del funcionamiento de la Monarquía Constitucional en España se produjo en la Restauración canovista. Cánovas, en la línea del modelo establecido por el Gobierno Parlamentario, consideraba a la Monarquía como la representación de la soberanía histórica, del respeto a la organización social ratificada por la historia. A su lado las Cortes actualizaban constantemente esa representación, y en la medida en que representaran correctamente la opinión pública, poco tendría que intervenir la institución regia, legitimada históricamente por esa representación histórica y su permanente renovación.

Pero en la Restauración borbónica, como momento constituyente, faltaban todavía los elementos que debían completar el correcto funcionamiento del organismo político; y el problema radicaba precisamente en cómo medir la necesidad del uso de las prerrogativas regias, pues los Gobiernos se legitimaban por el artículo constitucional que decía que el Rey nombraba y separaba libremente a los Ministros —siempre que estuvieran en consonancia con las Cortes. Debían estar activas las prerrogativas regias, sí, sobre todo en este punto, pero evidentemente no se aspiraba a la libertad política del monarca, y por lo tanto éste debía atenerse, si no a unas mayorías numéricas porque eran criaturas de los Gobiernos, al menos a unos criterios fijos que los partidos turnantes estuvieran dispuestos a sostener para acercarse lo más posible a las exigencias del gobierno parlamentario, en el que las decisiones del Rey debían armonizar con el sentido de las Cortes en la medida en que respresentaran el sentir de la opinión pública.

Este era el reto planteado para Cánovas y los partidos políticos que se dispusieran a gobernar, mientras las Cortes permanecían sin la fuerza y autonomía necesarias para el control del poder Ejecutivo; y para ello pronto pidió la aceptación de unas normas compartidas por todos los partidos y que vendrían a superar los problemas planteados tanto en el reinado de Isabel II como en el de Amadeo de Saboya.

La posición del Rey, como representante de la opinión pública, generó un lenguaje específico para referirse a su papel de intérprete de aquélla —de la conciencia nacional, decía Canalejas—, relacionado fundamentalmente con su posición de Poder Moderador, por encima de los demás poderes y sobre todo de las luchas partidistas. Así puede leerse para referirse al Rey y su papel moderador: «región diáfana y purísima», en expresión del diario conservador *La Época*, el 15 de enero de 1884; además de la citada y frecuente de las «altas esferas».

Pero fue Sánchez de Toca quien hizo una interpretación más acabada de lo que significaba el papel del Rey en el caso y circunstancias concretas en que se desarrollaba el gobierno constitucional en España, y lo hizo basándose en que el cuerpo electoral no tenía los medios suficientes para manifestar su opinión, que era el principal instrumento del Rey para ejercer como órgano de la opinión pública; llegó a la conclusión, el 20 de

¹¹⁰ Todo este análisis en Lario, *El Rey, piloto sin brújula*, cit., esp. Cap. I, 2.

abril de 1891 en el Congreso, de que por esas circunstancias, el Rey era el único órgano inapelable para interpretar la opinión a la hora de llevar a cabo los cambios de Gobierno, que de esta forma no producían violencia ni anarquía (recordemos al análisis de Alcalá Galiano a mitad de siglo).

A estas declaraciones hay que añadir la falta de protestas entre los diputados al oír las, aunque pudiéramos imaginarlos defendiendo su papel de representantes primeros de la voluntad nacional. Sólo el republicano Pedregal calificó esta interpretación de absolutista, que venía a anular el poder de las Cortes. Pero esta interpretación estaba en la base misma del funcionamiento de este régimen.

De hecho fue éste el papel del Rey que, carente de la brújula de unas Cortes verdaderamente representativas, tenía que suplir aquélla mediante una serie de convenciones que llegaran a avalar sus decisiones. Solo teniendo esto en cuenta podremos entender las peticiones al monarca en diversos sentidos: en unos casos para que eligiera libremente a sus ministros, confiando en su «alta sabiduría», es decir, en su posición elevada por encima de las luchas partidistas; en otros advirtiéndole del peligro de separarse un ápice del consejo de sus ministros, o pidiendo más poder para el legislativo.

Lo que Cánovas vino a establecer en la práctica fue un Ejecutivo fuerte legitimado en el poder y representatividad de la Corona, pero ejercido de hecho por el Gobierno. Por primera vez se atribuyeron competencias específicas a éste: Presentar a las Cortes el presupuesto. Ya Tomás Villarroya dejó dicho en su historia del constitucionalismo que desde la Restauración, «la presidencia del Gobierno tiene poder y funciones cada vez mayores... rasgos de modernidad». El Rey quedó encerrando en el estrecho círculo de dos grandes partidos bien avenidos y dispuestos a jugar con las mismas reglas, lo que a la vez servía a la Corona para hacer efectiva su irresponsabilidad, trasladando la decisión última a los ministros responsables. Se trataba de evitar el precedente isabelino, en el que tanto había jugado el capricho personal y el uso partidista de la Monarquía por parte de los políticos. Para ello nada mejor que el desarrollo de unos partidos grandes y fuertemente unidos que eran, en palabras de Cánovas, «una absoluta necesidad de los Gobiernos parlamentarios», con el fin de llegar a la «alternativa ordenada de Gobiernos»¹¹¹, y controlar tanto las Cortes como la Corona. De ese modo se lograría eliminar los dos peligros clásicos del liberalismo español: la política personal del Rey, representada en el reinado de Isabel II, y la ingobernabilidad por falta de partidos cohesionados, puesta abiertamente de manifiesto en el reinado de Amadeo de Saboya.

Estos partidos cohesionados y sobre todo sus jefaturas indiscutidas fueron los elementos con los que contó el Rey para el ejercicio de su poder, una vez conseguido el pacto entre los partidos; a su vez éstos contaban tanto con el acuerdo mutuo como con su sostenimiento y salvaguardia por parte del Rey, que pasó a convertirse en garante del turno, de la alternancia pacífica en el poder. La alternativa era el criterio personal y la responsabilidad directa para la Corona.

La fuerza de estos partidos y de los propios Gobiernos, estaba en el otorgamiento mutuo entre los jefes (Cánovas y Sagasta) de beligerancia para turnar, evitando así el

¹¹¹ En M. Fraga Iribarne, «Cánovas o el compromiso de la reconciliación», *Anales RAJL*, núm. 4, ext., Madrid. 1976. pág. 108.

surgimiento de facciones con afán de llegar al poder. La ruptura del partido se evitaba cerrando el paso hacia el Gobierno al disidente. Para ello había que contar con el Rey: este no debía nunca llamar a gobernar sino al jefe reconocido del partido turnante, condenando a los disidentes al exilio del poder (norma que contravino ya M.^a Cristina en los 90 y especialmente tras el 98), y en cualquier caso enviando al partido que se mostrara dividido a la oposición. De esta manera se convertían en poco provechosas las disidencias, tanto para el que las promoviera como para el resto del partido que, sin duda, intentaría evitarla.

Las normas de comportamiento político basadas en las exigencias del Gobierno parlamentario, trataban de controlar los tres momentos en el que el monarca era objeto de requerimiento político o jugaba un papel definitivo: la solicitud del poder por los partidos, la presentación de la crisis por el presidente del Gobierno, y la resolución de la Corona que provocaba los cambios de Gobierno.

Para llegar al cambio de Gobierno era norma admitida que la crisis no debía ser iniciada por el Rey, esto significaba a su vez que nunca debía estar en duda la confianza regia en el Gobierno, es decir, no se debía dar lugar a una intervención regia fuera de lo admisible. Esto llevó a que la solicitud del poder acabara centrándose más pronto o más tarde en la pretendida falta de apoyo regio al Gobierno, lo que acabará obligando al presidente a ratificar ante el Rey su apoyo abriéndose así la crisis política. Y es que aunque el pacto llevó a una certidumbre sobre el turno de los partidos, lógicamente a ningún Gobierno le gustaba dejar el poder a no ser que fuera ya inevitable: resistían hasta sus últimas fuerzas dentro de lo admitido; y ahí la oposición tenía su tarea que cumplir para provocar el turno. El Rey pasó a ser el garante de este turno e inevitablemente fue de nuevo el centro de toda lucha política, aunque ahora ésta estuviera normativizada por unos criterios admitidos por ambos partidos, pues si la oposición dudaba de la confianza regia, el Gobierno solía buscar el amparo en la libertad constitucional del monarca al nombrar a sus ministros.

La confianza del Rey se suponía que le faltaba al Gobierno cuando éste aparecía desligado de la opinión, o dividido o debilitado, o bien cuando pasado un tiempo prudencial ya no se concebía su permanencia, ya porque hubiera cumplido con el programa anunciado, ya porque de lo contrario habría entonces demostrado su incapacidad para ello.

En ese momento era cuando la oposición se hacía notar mostrando su disposición a gobernar.

Esta relación ordenada entre los partidos suponía: voto en blanco de las oposiciones en el nombramiento del Presidente del Congreso; apoyo al Gobierno en la aprobación de las leyes anuales (presupuestos y fuerza militar), desechándose abiertamente cualquier política obstruccionista en este terreno; intercambio de información cotidiana entre el presidente del gobierno y el jefe de la oposición en cuestiones de política general; permanencia en el Gobierno una media de dos años y medio; y desde luego, como principio y final de todo ello, la autodefensa entre los jefes de los partidos frente a ulteriores candidatos: es la «mutua beligerancia» que se otorgaban y que aseguraba que en las consultas abiertas en cada crisis nunca un jefe iba a aconsejar ni admitir como sucesor a otro que no fuera el jefe reconocido del otro par-

tido; lo que Cánovas, Sagasta y Silvela siempre respetaron, y más tarde Maura echó en falta.

Según el origen de las crisis éstas podían ser «constitucionales», de acuerdo a la letra constitucional que permitía al Rey cambiar a sus ministros, cuando se producía por un desacuerdo entre el Rey y el Gobierno; «políticas», cuando se producían por problemas internos del Gobierno; o más raramente «parlamentaria», cuando se producía una derrota en las Cortes, que no era necesario, por lo difícil, que fuera numérica, admitiéndose las llamadas derrotas «morales», es decir, una pérdida de apoyo parlamentario del Gobierno.

Para abrir la crisis se contaba siempre con la iniciativa del presidente, o bien ante alguna indicación del Rey por dudas sobre su Gobierno o alguna materia de relieve; o bien por iniciativa propia ante la evidencia de que las circunstancias anteriormente descritas le llevaban irremisiblemente a la oposición.

El medio óptimo para abrir la crisis se entendía que era la presentación de un Real Decreto con dificultades para ser firmado por el Rey antes de ser informado ampliamente sobre el tema por los diferentes sectores políticos, para lo que se abrían las consultas iniciándose así la crisis. Así quedó establecido desde la primera resuelta constitucionalmente por Alfonso XII, la de 1879; y así se dio paso por primera vez a Sagasta en 1881.

La fuerza adquirida por el Gobierno y su presidente quedaba de manifiesto en la crítica hecha en la época de que la soberanía residía de hecho en los partidos y sus jefes¹¹², que se establecían como poder irresponsable, transfiriendo la responsabilidad al Rey, a quien sólo le quedarían «los riesgos del poder personal» según León y Castillo. Pero ese poder personal sólo se manifestaría en cualquier caso en la resolución de las crisis, o en el origen de las mismas siempre que los gobiernos no las cubriesen, porque se procuró por todos los medios que su influencia sobre el Gobierno fuera mínima: presidía una vez a la semana los Consejos de Ministros (aunque durante la Regencia hubo meses que sólo los presidió una vez). Los ministros, por su parte, no podían despachar a solas con el Rey, siendo únicamente el presidente el autorizado para ello, pudiéndolo hacer diariamente; los demás tenían asignado el día de la semana que les correspondía, agrupados los ministerios por tríos o parejas. Se evitaba así el consejo personal y la intriga frente al presidente.

Por la misma razón se evitaba que el Rey contactara con políticos de la oposición, sólo legitimados para ello en el momento de las consultas con motivo de una crisis de Gobierno.

El presidente al presentar las crisis daba el consejo al Rey como opinión conjunta del gobierno, previamente sondeado en el Consejo de Ministros reunido al efecto, en el que los ministros no deliberaban sino que daban su opinión al presidente que actuaba después libremente. Incluso se le dio el carácter de secreto a las deliberaciones entre el Rey y el presidente. Las crisis quedaron así como un negocio entre el Rey y el jefe del Gobierno.

¹¹² Véase Lario, *El Rey...*, 82, 94 y sgs.



Fotografía de Alfonso XII y M.^a Cristina; él con uniforme de gala

En la resolución de las crisis, por fin, pasa a ser el Rey plenamente protagonista, aunque la responsabilidad se reparta entre los jefes, sentando Cánovas el principio de la responsabilidad compartida entre ambos, que fue el que triunfó frente a la postura de liberales y demócratas que en enero de 1884 consideraban que sólo era responsable de la crisis el que aceptaba el poder: era el resultado del rechazo que les produjo su sustitución por Cánovas no estando Sagasta en la presidencia, después de una accidentada vida en la primera alternancia política de la época. Pero la postura liberal tampoco era meramente coyuntural, pues al final no hacían sino continuar la tradición de 1837 cuando el responsable era «el ministro que entra»¹¹³.

Las crisis se resolvían en el Palacio Real (no de Oriente en la época, ya que está al Occidente de Madrid, y sólo es la plaza la que está al oriente del Palacio, produciéndose esta denominación presumiblemente durante el franquismo como alternativa al «Palacio Real» de la Monarquía y al «Palacio Nacional» de la República: era el Palacio que estaba en la Plaza de Oriente)¹¹⁴; y era así porque constitucionalmente así se establecía: el Rey cambiaba a los ministros, así es que era preceptivo presentar las dimisiones al Rey y esperar que el Rey resolviera. En los medios para ello cabían las prácticas del gobierno parlamentario que no aparecían escritas en la Constitución.

Pasó a ser preceptivo desde la Regencia (Alfonso XII resolvió con menos formalismos) la consulta del Rey a los políticos. Es ésta una costumbre arraigada en nuestro sistema político al menos desde 1842 con Espartero, llegando su influencia hasta el anteproyecto de nuestra actual Constitución. Los primeros consultados eran siempre los Presidentes de las Cortes para darle a conocer el estado de éstas, es decir, de los partidos en ellas, teniendo prioridad en el orden de consultas el del Senado. Los otros consultados necesariamente eran los dos jefes de los partidos: el propio presidente dimisionario y el jefe de la oposición. En la siguiente categoría estaban los expresidentes del Congreso (no así los del Senado, pues eran menos representativos de la opinión pública) y los expresidentes del Gobierno. Con la Regencia, ya en el primer cambio de Gobierno en 1890, M.^a Cristina rompió la máxima de no otorgar beligerancia a los disidentes y consultó por primera vez a los jefes de grupo; luego pasó a ser habitual al estabilizarse la existencia de grupos políticos nacidos de disidencias tras el 98: Romero Robledo, Duque de Tetuán, López Domínguez y Gamazo. En ocasiones se consultó a Generales, cuando la crisis tenía relación con asuntos militares (1879, 1897), pero fue el General Martínez Campos un consultado permanente, en cualquier caso amparado en su condición de expresidente del Gobierno, que lo había sido en sustitución de Cánovas en 1879, tras la paz de Zanjón y la necesidad de cumplir los compromisos adquiridos en Cuba; pero su intervención política fue mucho más allá que la de un consultado común¹¹⁵.

¹¹³ Colomer Viadel, *Los liberales...*, cit., pág. 250.

¹¹⁴ Para el significado de «crisis oriental» Véase Lario, *El Rey...*, pág. 480 y 97. E id., «Alfonso XII y el turno sin pacto: Prerrogativa regia y práctica parlamentaria», en *Espacio, Tiempo y Forma*, Madrid, Revista de Historia Contemporánea de la UNED, 1998, pág. 88. No he podido encontrar ni en la prensa de la época ni en los libros de viajes del XIX y principios del XX, ninguna ocasión en que se denomine «de Oriente» al Palacio; la idea del término «oriental» como contraposición en el franquismo con los términos anteriores se la debo a M.^a Luisa López Vidriero, directora de la Real Biblioteca de Palacio.

¹¹⁵ Véase Lario, *El Rey...*, esp. pág. 463-469.

Sin embargo estas consultas tenían más que ver con la cobertura de responsabilidades y el conocimiento de la postura de los turnantes, que con una prospección real de la opinión pública, que era su legítima justificación; en realidad eran el mejor instrumento del turno pacífico. Quizá por ello se sostenía que no obligaban al monarca, al menos teóricamente, pues debía entenderse que igual que en las Cortes, las opiniones se pesaban antes de contarlas. Por la misma razón se procuraba mantener en cierto secreto los consejos. De hecho mantenían el secreto los que más interesados estuvieran en callar, porque los más lo contaban a la prensa; claro que, como decía *El Imparcial*, qué habría sido de Sagasta y su jefatura si se hubieran sabido sus consejos al Rey en más de una ocasión.

Estas circunstancias hicieron que desde los 90 (otra vez esta fecha clave) surgieran críticas al modo en que se desarrollaban las consultas y a su consecuente inoperancia: se hablaba de carácter personal y privado. Por ello comenzó a pedirse que se hicieran públicas; así lo hizo Salmerón en las Cortes en 1895, y Moret con ocasión de la crisis de junio de 1897, en la que Sagasta rechazó «privadamente» el poder. Como no podía ser de otra forma, una vez más surgió el ejemplo inglés, recordando la crisis de 1873 en la que Gladstone llevó a los Comunes el resultado de las consultas regias. Fue Silvela, en la difícil coyuntura de la herencia política de Cánovas en septiembre de 1897, quien por fin publicó su consulta después de pedirle permiso a la Regente. Después de este precedente se guardaron en Palacio los papeles de las consultas, con orden y horarios de los consultados, además de consultas por escrito, en forma de largos informes en ocasiones. La razón que se alegó para este cambio fue el no esconder la responsabilidad de los ministros tras el Rey; sin embargo el secreto de las consultas tenía una importante función en la política del pacto, pues no se podía cambiar de Gobierno en cualquier momento, sino cuando los jefes de los partidos aceptaran de mutuo acuerdo el cambio, independientemente de que los demás consultados opinaran lo contrario.

El Rey debía ser garante del turno, como el medio más seguro en la época según sus intérpretes, de representar el más amplio espectro posible de opinión pública. Para ello debía actuar con sumo cuidado y diplomacia: no se debía otorgar dos veces seguidas el decreto de disolución al mismo partido, pues se estaría premiando la división y se entraría en el peligro de exclusivismo. No se debía castigar a las oposiciones parlamentarias cuando éstas hubieran decidido enfrentarse al Gobierno, pues representaban a la opinión pública y avisaban de un desacuerdo entre ésta y el ministerio existente. No se debía desairar al presidente del Gobierno ni al jefe de la oposición; todo para no mostrar ningún «partidismo», ninguna inclinación, pues siempre debía estar expedito el camino al poder de los dos grandes partidos. Debía tener en cuenta el Rey que el momento para un cambio de Gobierno fuera el adecuado; por ejemplo que se hubieran aprobado las leyes anuales o hubiera tiempo suficiente para que un nuevo Gobierno con sus respectivas Cortes las aprobara; también debía haber tenido tiempo el Gobierno de llevar a cabo su programa político; por supuesto que el partido de la oposición estuviera dispuesto a llegar al poder (y no le pasara lo que a M.^a Cristina en junio de 1897 con Sagasta). Y esta labor de la institución, este aparecer superior y por encima de todas las tendencias, era fundamental en este sistema de convenciones, pues éstas

eran al cabo las que mantenían en armonía todo el funcionamiento y la relación entre los poderes.

Finalmente la resolución del Rey se discutía en las Cortes con ocasión de la contestación al Mensaje de la Corona, que se lee en el inicio de cada legislatura (en la época quiere decir cada periodo anual). En esta discusión venía a cubrirse públicamente la responsabilidad del cambio de Gobierno; al menos es lo que se pretendía, porque de hecho los poderes del Rey por una u otra razón aparecían puestos de relieve a veces exageradamente. Después de ello, normalmente los presidentes saliente y entrante aceptaban el cambio pasando el hasta entonces Gobierno a ejercer la Oposición, con lo que ello significaba. Pero de hecho existía el permanente riesgo de la crítica de los políticos que no habían sido beneficiados, siendo significativa la denuncia contra los Conservadores por parte de León y Castillo el 26 de junio de 1884 hecha en el Congreso; les recriminaba que en cuanto bajaban las escaleras de Palacio murmuraban contra el Rey. Y es que Alfonso XII fue la esperanza de los Liberales, pues se le tachó incluso de excesivamente liberal, siempre deseoso de no dejarse dominar por sus ministros, sobre todo conociendo el control electoral que ejercía el Gobierno, a la par que ansioso de ser un Rey plenamente constitucional.

Por el contrario M.^a Cristina, que congenió mejor con Sagasta que con Cánovas, y a la que incluso se la acusó en algún lugar y burdamente de masona, fue en su última época tenida por excesivamente clerical e inclinada a la política conservadora, una vez que ésta pasó de manos de Cánovas a las de Silvela.

Pronto se destacó esta debilidad de la irresponsabilidad de un Rey que se encontraba sin Cortes con que guiarse, como un «piloto sin brújula» porque «dónde hallar el alma de la opinión pública». El contexto de estas preocupaciones es fundamentalmente el reinado de Alfonso XII, cuando antes del pacto se batallaba por «la formación de un buen cuerpo electoral» como pedía el diario conservador *La Época* el 7 de octubre de 1883, reconociendo el propio Cánovas el 8 de febrero de 1888 el peligro de esta carencia para la Monarquía, cuando no veía próxima su llegada al poder, después de permanecer en la oposición casi dos años y medio.

La justificación del pacto es que se necesitaba o un buen cuerpo electoral, o criterios fijos para la actuación del Rey, que fue lo que al final se impuso una vez aprobado el sufragio universal en 1890, para evitar el capricho personal. Y es que una Monarquía con normas a las que atenerse era justamente lo que evitaba el modelo despótico oriental, característico de las Monarquías sin reglas fijas, del régimen personalista. Se trataba de evitar lo que en 1903, con razón o sin ella, Urzáiz denominó «crisis a la oriental... como pudiera efecturarse en pueblo regido por el Sultán de Turquía», en referencia al descuido de las normas establecidas para la actuación del Rey, puesto que en el Palacio (todavía no de Oriente) se resolvían todas las crisis¹¹⁶.

El final de la Regencia y el comienzo del reinado de Alfonso XIII fue la época de la crítica feroz a la política del pacto, de la componenda, del político «listillo» que convirtió «el latrocinio en dignidad» apoderándose de la Administración como instrumen-

¹¹⁶ Lario, *El Rey, piloto sin brújula*, pág. 97, nota 177, y pág. 480, nota 69.

to de predominio, aunque también de turno pacífico. Esta política se había visto fracasar con la pérdida de las colonias y desde entonces todo el afán desde la Monarquía para abajo fue regenerar la política; esto, por cierto, venía pretendiéndose desde Alfonso XII, salvando el predominio del «despotismo ministerial» a la vez que los fallos del «parlamentarismo» y apuntando directamente a la Corona como único instrumentos para «restaurar» la política¹¹⁷.

Y es que a finales de siglo surgía, y no sólo en España, una tendencia hacia el presidencialismo que en la Monarquía resulta impracticable. A la vez se percibía ya el peligro, no sólo de los excesos parlamentarios, que se podían corregir más o menos fácilmente, sino de la intromisión cada vez mayor del Ejecutivo en el Legislativo, propio de la convivencia de poderes, y que hoy día vuelve a salir a la luz en Gran Bretaña con la denuncia del predominio sobre el Parlamento del Ejecutivo, entre otros problemas (en el Reino Unido se estableció un Comité para la reforma constitucional)¹¹⁸.

¹¹⁷ Lario, «Restaurar la política: El nuevo papel de la Corona», en H. de la Torre y J. C. Jiménez Redondo (eds.), *Portugal y España en la crisis de entresiglos (1890-1918)*, Mérida, UNED, 2000.

¹¹⁸ S. Sánchez González, «Cambios constitucionales en el Reino Unido de Gran Bretaña», en *Ty R Constitucionales*, núm. 1, Madrid, UNED, 1998.