

LOS PERFILES HISTORICOS DE LA MONARQUIA CONSTITUCIONAL EN ESPAÑA

Por LUIS SANCHEZ AGESTA

I

No vamos a examinar la historia ni a discutir los orígenes de la monarquía española y de la monarquía *constitucional* europea. Nos limitaremos a aceptar que en España, con un sentido paralelo al general de Europa, aparece como una institución histórica desde la caída del Imperio romano, primero con la monarquía visigoda y después, de una manera compleja y plural, separándose progresivamente de la monarquía patrimonial, en los diversos reinos de la Reconquista por espacio de cinco siglos. Colmeiro en el siglo XIX y Valdeavellano en el siglo XX (1) han descrito este proceso, del que sólo nos interesa retener la afirmación de la existencia de la monarquía como un hecho, sujeto a ciertas normas rudimentarias, que precisaban su sucesión y alguna vez moderaban el ejercicio de una potestad que se definía como absoluta o suprema.

Este es el presupuesto de que hay que partir, como titularidad y ejercicio de un poder consistente en una institución que por su origen podemos llamar tradicional y se modela y se limita a través del Derecho constitucio-

(1) MANUEL COLMEIRO: *Curso de Derecho Político según la historia de León y Castilla*, Imprenta de Fermín Martínez, Madrid, 1873. Esta obra, que es hoy un libro curioso, quizá sólo conservado en bibliotecas de la época, tiene un valor por sus informaciones y conocimiento de fuentes. Hay que advertir que el concepto de la monarquía histórica en Colmeiro no discrepa del que dibuja L. G. Valdeavellano, que conoció las investigaciones sobre historia medieval de Von Below y Mitteis. Véase su *Curso*, *Revista de Occidente*, 1973, págs. 226 y 406 y sigs.

nal, en un proceso que se extiende desde esas fechas del siglo XIX hasta nuestros días.

Aunque hoy nos puedan parecer ingenuos, conservan su valor los juicios con los que Colmeiro abrió en su *Curso de Derecho Político* el capítulo referente a la monarquía. «Ninguna institución política —decía— cuenta con una vida tan larga ni ha sido tan generalmente aceptada como la monarquía o el gobierno de una sola persona con autoridad más o menos limitada.» Y añadía una sugestiva referencia a tres períodos de su evolución histórica: «nace religiosa, crece militar y llega a su término siendo civil».

Con esta expresión última, «civil», se refería sin duda a aquel momento en que como institución o agencia social, pasaba de ser un hecho histórico sujeto a reglas en que, de una manera más o menos tosca, determinaban sus poderes esenciales y la sucesión en su ejercicio, a consolidarse como una institución o un órgano constitucional, regulado de una forma más precisa en un cuadro de normas constitucionales, en su relación con otros poderes históricos, para el ejercicio de un poder público.

El modelo de esta dialéctica de hechos y de Derecho es la historia británica, en que se espaciaban estas relaciones entre hechos y Derecho en términos tales que permiten identificar etapas netas de su desarrollo. En otros pueblos de Europa, y entre ellos España, aunque con un ritmo diverso, se ha seguido el mismo proceso dialéctico, que presupone la aceptación fáctica de una institución y su configuración y limitación por el Derecho. Tal es lo que supone la historia del proceso constitucional español desde 1810 a nuestros días. Y tal es el proceso que vamos a sugerir en las páginas de este ensayo.

Dos palabras que apenas serán necesarias para el lector que tenga curiosidad por los problemas de historia jurídica como un sector de la historia de la cultura. Partimos de la aceptación general de una dogmática del ordenamiento jurídico público vigente. Como toda realidad jurídica, ha tratado de regular un orden de paz y de seguridad al servicio complejo de ciertos valores (libertad, justicia, igualdad, pluralismo político) mediante la codificación general que representa una Constitución y el establecimiento de otras normas en forma de ley o reglamento, o prácticas consistentes, que tratan de adaptar dichas reglas a una realidad social, estableciendo incluso un órgano jurisdiccional que permita adecuarlas a casos concretos en su aplicación.

La *monarquía parlamentaria* es hoy en esta dogmática una definición general del Estado. La monarquía se ha desenvuelto y transformado a lo largo del siglo XIX en formas generales de codificación del llamado por antonomasia Derecho constitucional (constituciones), que delimitaban las esferas de acción de los protagonistas de dicho Derecho, como ciudadanos con derechos

de libertad, agencias de poder (Rey, Gobierno, Parlamento, Tribunales, Partidos y Asociaciones), cauces de representación y, en general, los procedimientos a través de los cuales se constituyen o se resuelven sus conflictos.

Esta monarquía es el protagonista de este ensayo histórico, monarquía a la que tenemos que comprender al mismo tiempo como una *institución política*.

II

El problema de esa evolución de las facultades de los monarcas en el siglo XIX español está condicionada por el mismo establecimiento de lo que se denomina un «régimen parlamentario» en Europa y su establecimiento paulatino en la monarquía constitucional. Ese régimen parlamentario significa en términos muy generales la transferencia de la potestad *absoluta*, que una tradición jurídico-política atribuía a los monarcas, a otros órganos que en cierta manera representan la soberanía o la voluntad popular. La presunción de esta transferencia de potestad es la única forma clara de comprender un proceso en que los monarcas conservan ciertas facultades residuales cada vez más reducidas, pero que en cierta manera revelan a veces un poder expansivo, en beneficio de la institución y de sus funciones en un orden constitucional.

El proceso se realizó en el Reino Unido de la Gran Bretaña en un decurso de siglos, en que pueden señalarse claramente etapas significativas de esta transferencia de poderes del Rey al Parlamento, mediante el establecimiento de un tercer engranaje, el Gabinete, como una especie de Comisión de Gobierno nombrada por el Rey entre los miembros del Parlamento, y así lo describen como un proceso consuetudinario los constitucionalistas británicos, para los que a veces el Derecho constitucional es pura historia (2). En el Continente europeo se copiaron los resultados de ese proceso, con variedades propias de la naturaleza de cada pueblo, simplificando sus consecuencias y tratando de racionalizarlas para expresarlas en normas jurídicas.

La historia española desde 1810 a nuestros días es uno de estos casos de simplificación y racionalización a lo largo de siglo y medio.

El proceso se inicia en España en 1810 con una doble afirmación: la soberanía reside en la nación, cuyo gobierno se articula en una división de agencias u órganos de poder, que ejercen las potestades legislativa, ejecutiva y

(2) Modelo de esta exposición histórica es G. B. ADAMS: *Constitutional History of England*, 3.ª ed., 1938.

judicial. La soberanía de la nación implica un poder *constituyente*; entre los poderes *constituidos* está el Rey, que participa con las Cortes en la potestad legislativa y en el que reside la potestad de hacer ejecutar las leyes. La potestad de aplicarlas reside, a su vez, en los Tribunales establecidos por la ley. Son por eso las Cortes, como representantes de la nación, las que decretan y sancionan la Constitución que el Rey promulga, puesto que es a la nación «soberana» a la que pertenece exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales (art. 3.º) (3).

El Rey, como poder constituido, tiene la prerrogativa de sancionar y promulgar las leyes y otras facultades encaminadas a su ejecución, que describe minuciosamente la Constitución en el artículo 171. Como el Gobierno de la nación es «una monarquía moderada» (art. 14), otro artículo constitucional fija también minuciosamente (art. 172) «las restricciones de la autoridad del Rey», reforzadas y en parte ampliadas en otro artículo (art. 173), en que se consigna la fórmula del juramento que ha de prestar en su advenimiento al trono.

Hay, pues, en esa matriz de nuestro constitucionalismo una definición minuciosa de esas facultades y esas «restricciones». Hay que completar estos preceptos con varios artículos que incidentalmente contienen otras facultades o «restricciones» que exigirían un análisis pormenorizado de todo el texto constitucional (por ejemplo, el nombramiento de consejeros de Estado y facultades de éstos, arts. 231-241). Pero hay un artículo o artículos que hay que destacar sobre todo por su función en un «régimen parlamentario»: el 168 en relación con el 225. «La persona del Rey es sagrada e inviolable y no está sujeta a responsabilidad», dice el artículo 168. «Todas las órdenes del Rey deberán ir firmadas por el secretario del despacho del ramo a que el asunto corresponda. Ningún Tribunal ni persona pública dará cumplimiento a la orden que carezca de este requisito», dice el artículo 225. Y aún hay otro más que refuerza este principio: «Los secretarios del despacho serán responsables ante las Cortes de las órdenes que autoricen contra la Constitución

(3) La Constitución de Cádiz aceptó como principio capital el dogma de la soberanía nacional y como principio de un valor subordinado el principio de división de poderes. Lo razonó en la discusión constitucional Gutiérrez Huerta (*Diario de Sesiones*, 3 de septiembre de 1811).

Fernando VII o sus asesores interpretaron correctamente esta diferencia al no protestar de la mayor o menor amplitud del cuadro de facultades o restricciones, sino del hecho esencial de que lo habían desposeído de la «soberanía» para atribuírsela a las Cortes. «Las Cortes —dice el llamado *Manifiesto de los Persas*— me despojaron de la soberanía, poco antes reconocida por los mismos diputados, atribuyéndola a la nación, para apropiársela ellos mismos.» Véase el texto completo en LAFUENTE: *Historia de España*, tomo XVIII, apéndices.

o las leyes, sin que les sirva de excusa haberlo mandado el Rey», apostilla el artículo 226. Los tres constituyen un esquema tosco del régimen parlamentario, en cuanto establecen la irresponsabilidad del Rey y la responsabilidad de los secretarios ante las Cortes, si bien sea en la forma penosa y difícil prevista en otros artículos (228 y 229) como una responsabilidad penal que sustancia en último término el Tribunal Supremo.

Esta es la idea esencial de la transferencia de soberanía, que se esclarece cuando más tarde se define la *responsabilidad política* de los ministros como distinta de su responsabilidad penal, mediante la posibilidad de cesarlos con una votación de censura.

III

En la desasosegada vida política española hasta 1833 no cabe señalar ninguna incidencia notable sobre la interpretación progresiva de la monarquía constitucional. En cambio, es curioso que desde la aprobación del Estatuto Real de 1834, en esa especie de sombra del régimen constitucional que ni siquiera lleva el nombre de «constitución», se iniciaron las primeras adaptaciones prácticas de los poderes de la Corona con los poderes de una Asamblea, relativamente representativa, por la mediación de un Consejo de Ministros, responsable políticamente, cuya existencia era reconocida por el Estatuto (art. 26).

Al margen de la letra del Estatuto, en prácticas que en algún caso estaban refrendadas por un Reglamento, se abrió un verdadero diálogo entre el Gabinete (4), reconocido como Consejo de Ministros, al que correspondía el Gobierno, como órgano colectivo y hasta cierto punto homogéneo, cuyo presidente debía merecer una cierta confianza del Estamento de Procuradores, ante el que no sólo podía y debía responder penalmente por los actos de la Corona que autorizaba, sino más simplemente ser cesado, como reconocían Martínez de la Rosa y Alcalá Galiano por una votación de rechazo de la Cámara.

El Gobierno o secretarios de despacho podían concurrir al Estamento de Procuradores, con voz, pero sin voto, y el diálogo se establecía en la discu-

(4) Este peculiar desarrollo ha sido reiteradamente recordado. Véase J. TOMÁS VILLARROYA: *El sistema político del Estatuto Real*, Madrid, 1968, págs. 251 y sigs.; del mismo autor: *Breve historia del constitucionalismo español*, Planeta, 1976, págs. 38-45; SÁNCHEZ AGESTA: *Historia del constitucionalismo español*, 4.ª ed., 1984, pág. 209, que recuerda el consenso de la doctrina de la época (Borrego, Jaumendrau) al interpretar esta situación como «régimen parlamentario». Del mismo autor véase «Estampas de la vida del Senado», en *Palacio del Senado*, Madrid, 1980, pág. 47.

sión de los proyectos presentados por el Gobierno y en el ejercicio, usado ampliamente, del derecho de petición por los procuradores. Se empezó a practicar de hecho una doble confianza, que tuvo su broche final en la disolución de las últimas Cortes del Estatuto. Aprobada una votación de rechazo, o censura, contra Isturiz, la Reina gobernadora, en ejercicio de un poder arbitral, disolvió los Estamentos, tomando «a la nación por árbitro de la disidencia entre mis consejeros y los diputados de la nación».

Aún más patentes que estas iniciales relaciones habían sido las llamadas «cuestiones de Gabinete», que planteaba el Gobierno a la Asamblea para realizar actuaciones que requerirían el trámite y la aprobación de una ley. Pero fórmulas más claras de plantear estas relaciones se tuvieron después de aprobada la Constitución de 1837, con el Reglamento del Congreso de 14 de febrero de 1838, perfeccionado después por el de 4 de mayo de 1847.

Se destaca de hecho la presencia de un Consejo de Ministros que desdoblaba de manera tácita, pero generalmente reconocida, el *poder ejecutivo* en una Reina o Rey irresponsable y un Gobierno que se hace responsable de los actos de la Corona. El Gobierno constata su confianza ante las Cortes en el discurso de la Corona y en los demás mensajes que ésta dirige a las Cortes y las «contestaciones» con que éstas corresponden, que son objeto de un debate especial (arts. 151-153). Las «proposiciones que no sean de ley» y las interpelaciones (arts. 110-212) son los otros casos en que las Cortes tienen la oportunidad de discutir y censurar la obra del Gobierno. El Reglamento de 1847 le da ya su nombre de votaciones de «censura» y regula sus condiciones (art. 193).

Se consagra así un ejecutivo dual que plantea el problema de la independencia de los consejeros de la Corona, a los que ésta « nombra y separa libremente ». Y así se consolida en el constitucionalismo español la teoría de las «dos confianzas», a la que algunos autores llaman «orleanista» por haberse iniciado en Francia durante la monarquía de julio, aunque a decir verdad fue España el país en que esta teoría, como pieza de la monarquía constitucional, echó tales raíces, que se mantuvo incluso en el período republicano de 1931-1936. Este nombramiento y separación libre, sin fórmula jurídica constitucional definida, encajó consuetudinariamente en la negativa del Rey o la Reina a firmar los decretos que le proponía el Gobierno, y especialmente el de disolución de las Cortes, negativa a la que el presidente correspondía con la dimisión del Gobierno. A veces adoptó otras formas pintorescas, que pertenecen a la pequeña historia, que en alguna ocasión es más importante que la grande.

Al establecerse el sistema bicameral con un Senado en parte de designación regia, la Corona, como poder ejecutivo (el Rey o la Reina y sus minis-

tros) había adquirido un nuevo poder con la designación de los senadores entre las categorías que indicaba la Constitución. Estos en 1837 eran electivos y temporales y sólo planteaban problemas de estrategia de presentación de candidaturas a los partidos, que empiezan a definirse como asociaciones electorales.

Problemas más delicados planteó el nombramiento de senadores vitalicios a partir de la Constitución de 1845. Era una actividad más de la Corona, como institución compleja, compartida por el titular, Rey o Reina, y su Gobierno, pero el senador vitalicio subsistía al Gobierno que lo nombraba. En cuanto pertenecía como miembro de por vida a un órgano que participaba de la soberanía del Estado, aunque su nombramiento quedara cubierto por la responsabilidad del ministro que lo proponía y refrendaba su nombramiento, era independiente una vez nombrado y en cierta manera intervenía en la determinación de una orientación política. La voz del titular de la Corona, que tenía que ser oída como consejo, advertencia e incluso iniciativa, tenía que tener más fuerza en estos nombramientos. El nombramiento de una hornada de senadores con Narváez, Isturiz, Sotomayor y Bravo Murillo fueron prueba de confianza u ocasiones de cese. Sin embargo, esa independencia de los senadores motivó que en junio de 1854 el voto de 105 senadores, adversos al Gobierno, fuera el primer paso de la revolución de esa fecha (5).

IV

Hemos llamado la atención sobre la fecha en que se publicó la obra de Colmeiro porque nos parece un momento crucial de la evolución de la monarquía constitucional. La transformación de la monarquía absoluta en monarquía limitada por la Constitución tiene su fecha clave en la Constitución de 1869, con las discusiones sobre la forma de gobierno que acompañaron su aprobación.

La verdad es que antes de esas fechas no se había puesto en litigio de una manera profunda la existencia ni el fundamento de la monarquía constitucional. La afirmación no necesita ser aprobada ni discutida en lo que pudiéramos llamar período de formación del constitucionalismo. Desde 1808

(5) Los motivos de esa famosa votación de *los ciento* (llamada así por el número de senadores que votaron contra el Gobierno) fueron muy complejos. La razón moral eran los presuntos escándalos de las concesiones de ferrocarriles; la parlamentaria, el alejamiento de Narváez, a la sazón senador, por su condición de militar, con una misión oficial, de su presencia en Madrid y del ejercicio de su senaduría. Veáanse los comentarios de un testigo y actor de aquella votación. MARQUÉS DE MIRAFLORES: *Memoorias del reinado de Isabel II*, vol. III, Madrid, 1964, págs. 11-15.

a 1837 la monarquía es un hecho básico del orden constitucional que se acepta sin discusión. El movimiento que desemboca en la Constitución de 1845 vino a reforzar esa creencia atribuyéndole un poder constituyente, en la medida en que la Constitución tenía el valor de un pacto entre el Rey o la Reina y las Cortes, como representación del pueblo. La comisión que redactó aquel texto expresó esa idea identificando «los poderes constituyentes con los poderes constituidos» y le dio forma en el preámbulo, describiendo un acuerdo entre la voluntad de la Reina y la voluntad de las Cortes para «regularizar y poner en consonancia con las actuales necesidades del Estado los antiguos fueros y libertades de estos Reinos» (6). Dos grandes instituciones, la Monarquía y las Cortes, formadas en la historia, eran copartícipes de la «soberanía» y definían con su acuerdo la adaptación del Derecho a las exigencias de los tiempos.

En esa fecha de 1868 todo era propicio para que la revisión de la autoridad y de las facultades de la monarquía se planteara frontalmente. Las fórmulas de la monarquía constitucional parlamentaria tal como se practicaban en la Gran Bretaña e incluso habían tenido efectividad en Francia, después de la revolución de julio de 1830, eran conocidas por las corrientes de emigrados e incluso la misma circulación de noticias en la prensa. Se estaban incluso aplicando en España a través de una flexible interpretación reglamentaria (7). La conducta pública y privada de Isabel II, que había provocado su destronamiento, habían desgastado la autoridad y el prestigio de la realeza (8). La «república» ya no era una exótica curiosidad americana, con diversa fortuna en el Norte y en el Sur, sino que existía con cierta estabilidad en Suiza y había tenido existencia temporal en Holanda y en la propia Francia. Había un partido en España, el demócrata, muchos de cuyos miembros la defendían (9). La misma circunstancia de que la Constitución de 1869 se discutía sin Rey o Reina comúnmente aceptado, establecían la «república» como una posible solución que no era descartable *a priori*.

En ese ambiente la discusión del artículo 33 del nuevo texto, que definía

(6) Véase LUIS SÁNCHEZ AGESTA: *Historia del constitucionalismo español*, 4.ª ed., 1985, págs. 102 y sigs.

(7) J. I. MARCUELLO: «Los Reglamentos de las Cortes en la época de Isabel II», en *Revista de las Cortes Generales*, 1985, 4, págs. 160, 188-192.

(8) PIERRE DE LUZ: *Isabel II, reina de España*, que relata con desenfado francés su accidentada vida, 3.ª ed., Madrid, 1943; M. VILLALBA HERVÁS: *Recuerdos de cinco lustros*, Madrid, 1896, con prólogo de R. de Labra.

(9) A. EIRAS ROEL: *El partido demócrata español, 1849-1868*, Madrid, 1961. No todos los demócratas eran republicanos. Moret, al proclamarse la República en 1873, dimitió de la Embajada de Londres y fundó después el partido «demócrata monárquico». Véase L. ANTÓN y A. G. GARAFFA: *Moret*, Madrid, 1913, págs. 77, 81 y 105.

la monarquía como «la forma de gobierno de la nación española», era una pieza golosa para quienes tenían dudas sobre la virtualidad de esa institución constitucional. Y naturalmente el debate sobre este artículo fue una de las discusiones más extensas del proyecto de nueva Constitución.

Esta consideración de las circunstancias que favorecieron la discusión de la forma de gobierno no son reflexiones que realice el autor de estas líneas, sino que están en los labios de los diputados que participaron en el debate. La verdad es que la discusión fue tan extensa (10), no sólo por la facundia de los oradores, que alguno habló más de cuatro horas, y el presidente tenía que darles licencia para descansar, sino también porque algunos se anticiparon proponiendo enmiendas en otros artículos (por ejemplo, prohibir que la soberanía se ejerciera por poderes irresponsables o vitalicios) que implicaban una prohibición tácita de la monarquía. «Guerrilleros» los llamó con malicia uno de los miembros de la Comisión que había redactado el borrador de la Constitución. Y uno de estos mismos «guerrilleros» subrayó la situación de vacío de poder que hacía fácil el establecimiento de la república. «Pues cuando las pruebas están hechas, cuando a la república no le ha faltado más que el nombre —decía aludiendo al reconocimiento de las libertades y del sufragio universal—, ¿qué razón pueden tener las clases conservadoras para temer que esto que hoy existe se llame república en vez de llamarse monarquía?» La voz que así simplificaba era la de Fernando Garrido, que *identificaba la república con la democracia*, que por vez primera se había definido con cierta pureza en la revolución de 1868 (11). Por ello afirmaba que la república existía ya de hecho y no había más que consignarla en la ley.

La mayor parte de los argumentos, no sólo de estos «guerrilleros», sino de las mismas grandes figuras como Figueras, Pi y Margall y el propio Castelar, eran excursiones históricas con referencias a los momentos más desdichados de la monarquía española en los reinados de los Felipes de la Casa de Austria, o del desdichado Carlos II, o los más recientes de los Borbones, con especial insistencia en Carlos IV, Fernando VII e Isabel II, o alusiones a la gloria modesta de las repúblicas italianas, Suiza u Holanda. El argumento se retorció con las horas desdichadas de esas mismas repúblicas italianas, o de la vecina Francia, o con más originalidad, recordando que la ausencia de los negocios e incluso la locura de los reyes en el reino de los Jorges no había sido obstáculo para la prosperidad británica.

(10) En el *Diario de Sesiones* del Congreso ocupa casi ochenta páginas a dos columnas (págs. 1868 y sigs.).

El artículo 33 fue finalmente aprobado por 214 diputados frente a 71, cifra de los republicanos presentes en aquellas Cortes.

(11) *Diario de Sesiones*, Congreso, 1869, págs. 1868-1873.

Pero no son estas pesadas y fáciles diatribas históricas lo que nos interesa, sino la discusión, ausente muchas veces del debate, de las facultades concretas de la monarquía, e incluso las distinciones doctrinales de las propias modalidades de la monarquía, que recogemos frecuentemente en los labios de sus propios defensores.

En esta línea es ejemplar una cita de Montero Ríos en que trata de mostrar la superación por la historia del concepto tradicional de la monarquía por un nuevo concepto de la monarquía «democrática», que es la que ofrece el nuevo proyecto de la Constitución de 1869: «¿Qué es hoy la Reina de Inglaterra? ¿Qué se pretende que sea la de España? Sus respectivos súbditos se inclinan ante su corona: ellas tienen que inclinarse ante la soberana majestad del pueblo. Están a sueldo del Estado, no tienen ya las llaves del Tesoro. Sus actos como reinas necesitan para ser válidos del refrendo de un secretario del despacho; el simple cambio de un individuo de su servidumbre, el pláceme del Consejo de Ministros. No pueden legislar sin el Parlamento, declarar la paz y la guerra, imponer un solo tributo, cobrar las contribuciones ordinarias, darles otra aplicación que la consignada en la ley del presupuesto. Nombran a sus secretarios, pero dentro de los círculos de las mayorías parlamentarias, dentro de lo que exige una práctica constitucional, que casi pesa ya como una ley sobre su frente. Aprueban o desaprueban los acuerdos de las Cortes; pero no pueden anularlos, no pueden hacer más que suspenderlos y consultar por medio de nuevas elecciones de representantes la voluntad de la nación entera. ¿La nación está por qué se sancionan? La reina no tiene más que sancionarlos... ¿Qué tiene hoy ya de común la monarquía con las de hace treinta siglos? La voluntad de los monarcas era entonces ley; hoy la voluntad de los pueblos es la ley de los monarcas. La acción del Rey era entonces directa; hoy tiene que bajar de grada en grada la escala de las jerarquías administrativas. Entonces era el Rey centro de todos los poderes del Estado, capitán, legislador, juez y hasta verdugo; hoy no es más que la cabeza del poder ejecutivo. Entonces reinaba y gobernada; hoy reina y no gobierna. Entonces constituía por fin la base de toda la pirámide social; hoy constituye no la base ya, sino la cúspide» (12).

Hay en estas palabras, que no son en parte del propio Montero Ríos, sino cita, un contraste enérgico en que se dibuja la difuminación de las prerrogativas de la Corona en aquellos menudos y grandes extremos que la historia había ido desgastando en la Corona británica y supuestamente en la española. Pero aunque el paralelo histórico no fuera muy exacto, señalaba la línea general de evolución que el régimen parlamentario había modelado sobre los

(12) *Diario de Sesiones, Congreso, 1869*, págs. 2024-2025.

rígidos preceptos del texto constitucional. Aún más, era quizá lo que los políticos españoles creían y querían que fuera el modelo de monarquía «democrática» en que los poderes se habían transferido al pueblo y a las Cortes que lo representaban.

El quicio de todos los argumentos frente a la monarquía está en su pregunta contradicción como institución hereditaria con la «soberanía nacional», que el artículo 32, inmediatamente anterior al que definía la monarquía como forma de gobierno, afirmaba que era la fuente de donde «emanaban todos los poderes». La situación era aún más delicada por la falta de una persona física concreta a quien la monarquía pudiera referirse. Como decía Castelar, con frase gráfica, al crear una monarquía sin monarca, se iba a adorar a un altar sin ídolo. Y otro diputado preguntaba: «Pues si no tenéis Rey, ¿para qué queréis una monarquía?» (13). Castelar aceptaba dentro de cierta lógica histórica que Francia se entregara a Napoleón cubierto por los laureles de las pirámides después del 18 Brumario, y el pueblo italiano a Víctor Manuel después de Solferino, pero lo que no comprendía ni tenía precedente en la tierra era crear una monarquía sin monarca (14).

Sus contradictores, y muy especialmente Río Rosas, distinguen diversas formas de monarquía, que han ido adaptando la institución a nuevas circunstancias históricas. Ha existido la monarquía de origen divino, la monarquía «doctrinaria», a la que algunos llaman simplemente constitucional o más curiosamente «parlamentaria», y la monarquía «democrática», que responde a esa afirmación de la soberanía nacional como fuente de todo poder.

Río Rosas contestó a Castelar tratando de buscar el fundamento de la monarquía hereditaria y de las prerrogativas reales en fundamentos naturales, como la propiedad transmisible por herencia, como garantía de la estabi-

(13) *Diario de Sesiones*, Congreso, 1869, pág. 2033.

(14) El largo discurso de Castelar en esa ocasión es el mejor testimonio de lo que se ha llamado la influencia hegeliana en este orador típico de una época. Describe la historia del mundo como una sucesión de ideas que han dado vida a cada siglo, sobre la base del principio de que la historia de los hechos es la historia de las ideas, y la historia de las ideas es la historia de los hechos, para entregarse con gula a antítesis y síntesis, que desembocan en una, que uno no sabe si llamar brillante o caprichosa: «¿Qué es la democracia? Tiene una definición muy sencilla: es el derecho de todos. ¿Qué es la monarquía? Tiene también otra definición muy sencilla: el privilegio de uno... Pero decidme, ¿qué quiere decir el privilegio de uno o el privilegio de algunos sino que ha llegado la hora del derecho de todos? ¿Qué quiere decir vuestra monarquía sino que ha llegado la hora de nuestra democracia?» Esta aplicación de la dialéctica histórica a las formas de gobierno deslumbra a sus contemporáneos, pero no modificaba el acuerdo ya establecido entre «unionistas» y «progresistas» de restaurar la monarquía.

lidad de una sociedad, de la seguridad del Derecho y en la misma naturaleza de las cosas, que eran además compatibles con la soberanía nacional (15). «La propiedad —decía—, uno de los derechos fundamentales de la sociedad, se transmite por el nacimiento... por el nacimiento se constituye también un poder público...», y esto por un principio de conveniencia, por una consideración de estabilidad. Los reyes no representan sólo un principio de unidad, de armonía, de imparcialidad en la cúspide del edificio político. Representan además a la universalidad de los ciudadanos por el sufragio universal, que los ha elegido directa o indirectamente y representan a «la generación que los elige y a las generaciones futuras en toda la extensión de los tiempos; porque en cada vacante acumula la soberanía nacional de la generación presente a la soberanía nacional de la generación pasada; este es el gran sentido y la gran fuerza y el gran prestigio de la monarquía hereditaria, que representa la soberanía nacional actual, la soberanía nacional pasada, la soberanía nacional futura, la soberanía nacional, no de una generación que pasa, sino de las generaciones de veinte siglos. Y así representa la perpetuidad del Estado y la eternidad de la patria» (16).

Con ello Ríó Rosas trató de explicar el fundamento de la monarquía «democrática» en el derecho «racional», y como él mismo dijo, mostrar su compatibilidad con la soberanía nacional y con el sufragio universal, que la revolución de 1868 había incorporado a la declaración de derechos. Y aunque a veces en el calor de la elocuencia sus argumentos se presentan con un cierto dogmatismo absoluto, su idea general es muy flexible, aceptando limitaciones de la soberanía que definen ámbitos que los órganos que la ejercen no deben trasponer. En primer lugar la prohibición de que la legislatura ordinaria revise la Constitución, si no mediante un procedimiento preestablecido, como un principio de conservación y fijeza del orden social, en cuanto orden jurídico. Otro, la ficción jurídica que transfiere la responsabilidad y hace al monarca irresponsable. El Rey, dice, no es responsable, porque como poder ejecutivo no hace absolutamente nada, «porque todo lo hacen los ministros responsables y justiciables... y si no hace por sí, no es libre, no es responsable por ningún criterio penal y mucho menos por el criterio amplio de la política».

(15) *Diario de Sesiones*, Congreso, 1869, págs. 2132-2140.

(16) *Diario de Sesiones*, Congreso, 1869, pág. 2140.

V

El principio de la doble confianza era un sobreentendido en la polémica suscitada al discutir la Constitución de 1869 y fue un principio explícito de base de la Constitución de 1876 enunciado por Cánovas antes de la discusión del texto. En su discurso de 8 de marzo, con toda la autoridad que le prestaba su protagonismo en la Restauración, dijo en la Cámara recién elegida: «Yo estoy en este banco por la confianza de S. M. el Rey y he estado en él por eso sólo, y en adelante no lo estaré sino por eso mismo y por la confianza de la mayoría de esta Cámara, por vuestra confianza, señores diputados... yo he manifestado algo que es fundamental y que debe constar para siempre. He dicho y repito... que estoy aquí a la cabeza de un Gobierno legítimo por voluntad del Rey, desde que es Rey y por el apoyo de estas Cámaras...» (17). El énfasis de la expresión no deja lugar a dudas de que Cánovas quería afirmar un principio de la Constitución *no escrita*. Pero sin que nos dé ninguna pista sobre las fórmulas en que se manifestaba esa confianza regia. Ni incluso cómo se constituía esa «mayoría» que hacía explícita la voluntad de las Cámaras. Es obvio suponer que se manifestaba por la cohesión de un partido y así lo aclaran otros pasajes del propio Cánovas y de su segundo, Silvela (18).

Los partidos eran conocidos y mencionados en las discusiones políticas desde los años cuarenta y específicamente su representación en las Cortes, como lo que hoy llamaríamos grupos parlamentarios, que representan mayorías y minorías; eran citados como «fracciones» en las Cortes de 1869. Si el sistema funcionaba honestamente ya en 1873, se demostró que el sistema de la doble confianza podía ser un arma de doble filo.

El refrendo de los actos del jefe del Estado, propuestos normalmente por el presidente del Gobierno, no era sólo una ocasión de suscitar la dimisión de un Gobierno, sino, *in extremis*, esas disparidades de criterio de dos factores de la Corona podían determinar la abdicación del Rey. En el reinado de don Amadeo de Saboya, Ruiz Zorrilla solicitó la firma del Rey para un acto, para el que previamente había solicitado la confianza de la Cámara Alta (19), con el propósito que denunció un senador de «cohibir en cierta manera el ejercicio de la regia prerrogativa». El Rey refrendó el decreto que el presidente le proponía, pero al mismo tiempo abdicó.

El sistema parlamentario funcionó, sin embargo, correctamente durante

(17) *Diario de Sesiones*, Congreso, 1876, pág. 309.

(18) *Diario de Sesiones*, Congreso, 1876, pág. 1391.

(19) *Diario de Sesiones*, Senado, 8 de febrero de 1873.

la Restauración y la Regencia por la autoridad de Cánovas, la discreción de María Cristina y la cohesión de dos partidos que hicieron frente común en la minoridad del Rey. Pero demostró su debilidad intrínseca cuando accedió a la Corona un nuevo Rey sin experiencia, sin asesores discretos, que debía moderar unos partidos que se habían dividido entre sí y que no tenían líderes definidos ni una organización que fuera capaz de seleccionarlos y apoyarlos.

Un desenvolvimiento normal de los partidos o fracciones que prestaran apoyo al Gobierno en las Cortes era condición para la afirmación de un régimen parlamentario en que la confianza regia tuviera el contrapeso de la confianza parlamentaria. Así había ocurrido en la Gran Bretaña y era deseable que ocurriera en los países que imitaban su régimen. La facultad de nombrar y separar libremente tropieza entonces con el límite de la imposibilidad para un Gobierno de encontrar el apoyo de una mayoría en las Cortes. La prerrogativa regia de nombrar e incluso la de disolver sólo funciona adecuadamente para resolver situaciones de crisis cuando falta esa coherencia y fortaleza de los partidos. Y así funcionó ese original sistema de las dos confianzas en los primeros años de la Restauración y la Regencia hasta la muerte de Cánovas, pese a la relativa artificiosidad de los partidos, que, sin embargo, tenían líderes definidos y un cierto sentido de la coherencia.

La muerte de Cánovas y después la de Sagasta descabezó los dos grandes partidos que eran la base de un sistema bipartidista perfecto. Y desquició ese equilibrio de la confianza regia y la confianza parlamentaria. Y es curioso que, en las fechas de principios de siglo, Antonio Maura se preocupaba más bien del correcto discernimiento con que podría utilizarse una confianza regia que temía débil y sin experiencia. «No esperemos, ni mintamos, porque no lo creará nadie, que un niño de dieciséis años, no sólo va a poder ejercer las prerrogativas atribuidas a la Corona por la Constitución, sino que va a poder suplir la ausencia de las Cortes, de los comicios, de la prensa, de la oposición y de los partidos; que va a poder hacer las veces de todo esto» (20).

Este pesimismo sobre la efectividad de las instituciones políticas existentes en aquel momento, muy «noventa y ocho», descubren el temor de que, sin el maese Pedro de un monarca maduro, no funcionara el retablo de la monarquía constitucional. Maura tuvo ocasión de saber inmediatamente hasta dónde la ingenuidad de un Rey-niño estaba siendo suplida por la experiencia y la habilidad de una posible camarilla. Después parece que hubo una rápida asimilación por Alfonso XIII de las posibilidades de un régimen parlamentario, en un país en que, como decía Joaquín Costa, «había quebrado el sufra-

(20) MAURA: *Discursos*, 15 de julio de 1901.

gio, la libertad y la civilización» (21). El Rey debía suplir la organización de los partidos, designando sus líderes, para que con su nombramiento como presidentes del Gobierno constituyeran una mayoría parlamentaria, asignándoles cupos a los diferentes grupos de la oposición (22).

El final de este falso sistema fue la dictadura, y con la caída de la dictadura la de la propia institución monárquica. La experiencia republicana de 1931-1936, con un sufragio más sincero, pero con una situación análoga en el presidente de la República, que ahora era un político, y un pluripartidismo exasperado y hasta cierto punto segmentado (23), mantuvo las mismas condiciones de desequilibrio constitucional.

VI

La Constitución de 1931, preparada por una comisión parlamentaria presidida por un eminente jurista, pero como se ha advertido ya alguna vez, inexperto en Derecho constitucional, configuró una Presidencia de la República a cuyo titular definió como «jefe del Estado», que «personifica a la nación», con un conjunto de facultades y una situación constitucional que recuerda la de los monarcas, con la sola diferencia de que constituía una *magistratura temporal y responsable*. Esta responsabilidad era criminal por la «infracción delictiva de sus obligaciones constitucionales» (art. 85) y podía ser política en caso de segunda disolución de las Cortes (art. 81) y en otros supuestos no especificados, cuya apreciación quedaba sujeta a la estimación de una Asamblea compuesta por el Parlamento y un número igual de compromisarios elegidos específicamente para este fin.

Como tal jefe de Estado le correspondía nombrar y separar libremente al presidente del Gobierno, en un régimen de doble confianza, que le obligaba a separar necesariamente al presidente del Gobierno o los ministros a los que las Cortes negaran de modo explícito su confianza (art. 75) o votaran un voto de censura, o cualquier otra proposición que indirectamente la implicara, por mayoría absoluta de los diputados que componían la Cámara, en un voto

(21) J. COSTA: *Los siete criterios de Gobierno*, Madrid, 1914, pág. 28.

(22) G. AZCÁRATE: *El presente y el porvenir de España*, 11 de octubre de 1902, en P. DE AZCÁRATE: *Gumersindo Azcárate*, Tecnos, Madrid, 1969, pág. 458. «... Del rey viene a depender la vida toda del Estado», decía Azcárate denunciando la falsificación y mixtificación del régimen parlamentario.

(23) G. SARTORI: *Partidos y sistemas de partidos*, trad. esp., Alianza, Madrid, 1980; propone el sistema de partidos de 1931-1936 como modelo de pluripartidismo extremo

emitido cinco días después de presentada la proposición. En la práctica se separaron estas dos vías de manifestarse la confianza del Congreso, que tenían el mismo resultado, pero con distintos procedimientos y plazos, haciendo más exigente la confianza de la Cámara, pero manteniendo la confianza del jefe del Estado.

En otro ámbito, el presidente presidía por costumbre los Consejos de Ministros y tenía la facultad expresa de pedir que los decretos se sometieran a las Cortes «si creyere que se oponen a algunas de las leyes vigentes» (artículo 76.c) y tenía otras facultades regladas o discrecionales, sujetas al principio de *refrendo*. La Constitución declaraba «nulos y sin fuerza alguna de obligar los actos y mandatos del presidente que no estén refrendados por un ministro», que asumía así «la plena responsabilidad política y civil, y participaba de la criminal que de ellos pueda derivarse» (art. 84).

En un ensayo innovador, pero no bien ponderado, se quiso configurar un presidente con ciertas facultades discrecionales importantes, pero al mismo tiempo sujetas al refrendo; algo parecido a lo que sería después la V República francesa, sin advertir que el presidente tenía que tener una autoridad propia en las facultades que realizara discrecionalmente, que debían realizarse sin refrendo. Así, el presidente no sólo podía exigir que se sometieran a las Cortes los decretos que invadían las reservas de ley, sino que tenía un poder de veto, que exigía una nueva deliberación y una mayoría de dos tercios para superarlo, un derecho de mensaje y un derecho de disolución. Además asistía a los Consejos de Ministros y una práctica desafortunada hizo que en ciertos casos se hiciera constar su participación y autorización en los proyectos con que el Gobierno ejercía su iniciativa legislativa (24). El Gobierno podía negar refrendo al «veto» o a los «mensajes» del presidente (25). No es de extrañar que el presidente y las Cortes que respaldaban a los Gobiernos chocaran con el final conocido de la destitución del presidente.

Así como existía una doble vía para cesar al Gobierno, también existía una doble vía para exigir la responsabilidad política del presidente (artículos 81 y 82), pese a que sus actos se realizaban con refrendo y los ministros asumían «la plena responsabilidad política y civil» de los actos que refrendaban.

(24) La fórmula que indicaba esta participación presidencial era «debidamente autorizado» y se utilizó por vez primera a petición del propio presidente en un proyecto que regulaba sus incompatibilidades. Después se empleó maliciosamente en otros. Véase ALCALÁ ZAMORA: *Tres años de experiencia constitucional*, Madrid, 1936; 2.ª ed., Madrid, 1981.

(25) De hecho, el presidente sustituyó los mensajes por notas de secretaría. Véase L. SÁNCHEZ AGESTA: *Historia del constitucionalismo*, 4.ª ed., 1984, pág. 486.

El ensayo de una democracia republicana, por esos defectos del juego de poderes, manifiestos también en la constitución de un Tribunal de Garantías, y los excesos radicales del texto (arts. 26, 43 y 44), fracasó en su intento de racionalizar una jefatura del Estado diversa de la monarquía.

Todo este proceso histórico ha determinado la concepción de la monarquía en la Constitución vigente de 1978, que define en el párrafo tercero del artículo 1.º como «la forma política del Estado español... la monarquía parlamentaria».