

El papel de la Monarquía en el desarrollo constitucional europeo.

El caso español. Del régimen de asamblea al parlamentarismo-versus presidencialismo americano¹

Ángeles Lario

UNED

Resumen: En este artículo presento algunas de las razones que alegaron nuestros Constituyentes para diseñar dos proyectos políticos diferentes. El revolucionario con separación estricta de poderes, de 1812, y el moderado o parlamentario a la muerte de Fernando VII. Se ratifica así la hipótesis de partida: Mientras el primero podía funcionar en una República como la que levantaron las trece colonias, en la que los poderes tenían legitimidades iguales, la elección popular; no pudo servir en una Monarquía con un poder permanente. La razón fue que para asentar la revolución se necesitó fortalecer el Ejecutivo. Mientras en la República se pudo caminar hacia el presidencialismo frente al dominio de la Asamblea, la Monarquía Constitucional y el presidencialismo eran incompatibles. La solución fue aplicar la práctica inglesa de gobierno parlamentario, quedando Europa marcada definitivamente por ese modelo, incluso cuando se convirtió mayoritariamente en republicana.

Palabras clave: Monarquía, sistema constitucional, parlamentarismo, república, presidencialismo, Europa.

Abstract: In this article I present some of the reasons which the our Constituents emphasized to design two different political projects. The revolutionary, with strict separation of powers in 1812, and the moderate or parliamentary government, when Fernando VII died. This confirms my hypothesis: The revolutionary worked in the U.S. with an eligible Executive with the same renewed legitimacy as the Legislative; it did not work in the Monarchy with a permanent power. The reason was that to settle the revolution it was necessary to strengthen the Executive Power. While the Republic allowed the presidentialism to develop, the Constitutional Monarchy and the presidentialism are incompatible. The solution was the parliamentary system of England, being Europe definitely influenced by this model, even when it became republican by majority.

Key words: Monarchy, constitutional system, parliamentarism, republic, presidentialism, Europe

¹ Este artículo forma parte del proyecto de investigación: «Proyectos políticos y formas de Gobierno en la España Contemporánea. La idea de Monarquía y de República en nuestros constituyentes en perspectiva comparada», financiado en 2005 por la C.A.M., nº referencia 06/HSE/0234/2004, realizado dentro del Programa «Ramón y Cajal».

«En ellas (las discusiones constitucionales) se desenvuelve toda la teoría en que está fundado el sistema de gobierno que rige en el país y la política en él admitida»².

Monarquía y parlamentarismo. República y presidencialismo³: El fortalecimiento del ejecutivo tras la revolución.

Los fundamentos de una hipótesis.

Este artículo se enmarca en la línea de investigación⁴ gestada desde mi investigación doctoral sobre la Monarquía constitucional en España, originalmente centrada en el periodo de la Restauración. La necesidad de conocer lo que se quería decir con «Monarquía Constitucional», me llevó desde los constitucionalistas y pensadores políticos de la época⁵, hasta los primeros analistas del modelo constitucional que reflexionaron sobre la Monarquía en el nuevo sistema político. Ellos establecieron el gobierno parlamentario como una forma de practicar el gobierno constitucional que no se quería que afectara a la teoría política ni a la estructura constitucional —a la pureza de la doctrina—, pero que acabaría afectando decisivamente a la organización de los poderes en la Constitución, no sólo en la práctica sino también en la letra. Efectivamente, cuando se constituyó de nuevo, especialmente tras la II Guerra Mundial, fue imprescindible alterar, entonces sí, la estructura constitucional, sobre todo, en lo que al poder Ejecutivo se refiere, que pasó a estar dirigido por el Gobierno, también en la letra constitucional, pasando el Jefe del Estado a un nuevo poder o a una nueva posición constitucional⁶.

² Antonio González (de la comisión constitucional en el Congreso, el 16-IV-1837).

³ Parece que la expresión la utilizó por primera vez Bagehot en 1867, precisamente, para distinguir el sistema constitucional de Estados Unidos del inglés, luego Pévost-Paradol al año siguiente, siendo divulgada después por los autores franceses tras ser retomada por Esmein en 1895 y seguido por DUGUIT y HAURIOU, en O. Duhamel e Y. Mény (dirs.): *Dictionnaire Constitutionnel*, Paris, P.U.F., 1992, p. 889.

⁴ Se puede seguir más claramente tras la lectura de «El modelo liberal español», *Revista de Estudios Políticos (REP)*, 122 (2003). También «La Corona en el Estado Liberal. Monarquía y Constitución en la España del XIX», *El Estado en España. Historia Contemporánea*, 17 (1998).

⁵ LARIO, A.: *El Rey, piloto sin brújula. La corona y el sistema político de la Restauración (1875-1902)*, especialmente el I Capítulo y Bibliografía. Para la convivencia de Monarquía y parlamentarismo, «Monarquía Constitucional y Gobierno parlamentario», *REP*, 106 (1999). El concepto de «Monarquía Constitucional» y los distintos modelos con atención preferente al modelo parlamentario en «La Corona en...», *op. cit.* LARIO, A.: «Monarquía Constitucional. El concepto, la historia y la historia del concepto» Comunicación al VI Congreso de Historia de los Conceptos, Vitoria-Gasteiz, 2003. El Rey en el proceso constitucional español en «La Monarquía Constitucional: Teoría y práctica política», en J. Tusell, A. Lario y F. Portero: *La Corona en la historia de España*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003.

⁶ Véase las diferentes posturas sobre su posición constitucional actual en las contribuciones de F. de CARRERAS, M. RODRÍGUEZ-PIÑEIRO, y M. HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, en J. Tusell, A. Lario y F. Portero: *La Corona en... op. cit.*

La evolución del propio pensamiento liberal y la crisis del parlamentarismo⁷ que se percibe en el inicio del siglo XX, lo encontré asociado, en cuanto a modelo de gobierno, con una necesidad de dar más fuerza al Ejecutivo, lo que muchos identificaron con la mayor bondad del presidencialismo norteamericano⁸, en lógica deducción tras la observación de la potencia que emergía imparable tras el aplastante triunfo en la guerra de 1898 con España y su conversión en potencia colonial, lo que en España se manifestó en la apelación a la Corona⁹. Todavía entonces parecía evidente que para nuestros Liberales no era en absoluto ajena la cuestión de Presidencialismo/Parlamentarismo en la defensa de su supervivencia en momento de crisis; lo que me llevó a profundizar en esta cuestión que en la época estaba al alcance de todo político o pensador. Sin embargo, y quizá por la esperanza generada con la reformulación liberal en el denominado «Nuevo Liberalismo» o «Liberalismo social»¹⁰, que parecía capaz de hacer cuajar definiti-

⁷ Lo que significa en la historia constitucional «parlamentarismo» es una modalidad de relación entre los poderes que implica convivencia entre Ejecutivo y Legislativo a través del Gobierno de Gabinete y que conlleva bipartidismo, doble Cámara, intervención del Rey o Presidente de la República en los demás poderes (sanción, disolución, nombramiento), responsabilidad política colegida del Gobierno ante las Cortes. En lo que afecta al Rey este modelo lo traté en el artículo citado de la *REP*, 122, entre otras publicaciones. Es clásico el libro de SCHMITT, C.: *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1990 [1923], por su crítica razonada en los años 20 y en el contexto del fracaso de la República de Weimar en estrecha relación con la separación de los poderes -capítulo II: Los principios del parlamentarismo- por ser «uno de los más inteligentes y poderosos críticos del Estado Liberal de Derecho»: VEGA GARCÍA, P. de: «Prólogo», en P. de Vega García: *La defensa de la Constitución*, Madrid, Tecnos, 1998, p. 11. Para amplia explicación y bibliografía, especialmente los tratadistas franceses (Duguit, Hauriou, Carré de Malberg), españoles (Pacheco, Pérez Serrano, Santamaría de Paredes) y alemanes (Jellinek y Kelsen), en A. Lario: *El Rey, piloto... op. cit.* Capítulo I. Véase «Régime Parlementaire», en O. Duhamel e Y. Mény (dirs.): *Dictionnaire Constitutionnel... op. cit.*

⁸ Lo que significa «presidencialismo» -voz que en buena lógica pero desafortunadamente no aparece en el *Diccionario político y social del siglo XIX español*-, en la historia constitucional es la evolución «pura» del modelo de separación de poderes, que no adopta la modalidad parlamentaria: sin gobierno de gabinete ni responsabilidad colegida, y, sobre todo, con una jefatura única, de Estado y de Gobierno. Una «interpretación radical del principio de división/separación de poderes», según GARCÍA COTARELO R. y PANIAGUA SOTO J. L. (comps.): *Introducción a la ciencia política*, Madrid, UNED, 1987; p. 215; LARIO, A.: *El Rey, piloto... op. cit.* Capítulo I; FERNÁNDEZ SARASOLA, I.: *Poder y libertad. Los orígenes de la responsabilidad del Ejecutivo en España (1808-1823)*, Madrid, CEP y C, 2001; pp. 143-150. Curiosamente en el *Dictionnaire Constitutionnel... op. cit.*, esta voz ocupa nada menos que trece páginas, que unidas a la voz «semi-presidencial», sumarían dieciséis, frente a las tres del régimen parlamentario.

⁹ DENDIAS, M.: *Le renforcement des pouvoirs du Chef de l'État dans la démocratie parlementaire*, Paris, De Boccard, 1932; GIRAUD, E.: *La crise de la démocratie et le renforcement du pouvoir exécutif*, Paris, Recueil Sirey, 1938; PÉREZ SERRANO, N.: «Función presidencial y Poder Moderador» [1933], en *Escritos de Derecho Político*, t. I. Madrid, IEAL, 1984; POSADA, A.: *La crisis del moderno constitucionalismo en las naciones europeas*, Madrid, RACM y P, 1925, entre otros. Respecto al reforzamiento de la Corona en España, puede verse, además de *El Rey, piloto... op. cit.*, Capítulo V, «La política de la Restauración y la Restauración de la política», en H. de la Torre y J. C. Jiménez Redondo: *Portugal y España en la crisis de entresiglos (1890-1918)*, Mérida, UNED, 2000.

¹⁰ LARIO, A.: «El Nuevo Liberalismo en el Diario Independiente *El Sol*, 1917-1923», *Bulletin d'Histoire Contemporaine de l'Espagne* (1 y 2-XII-1985); ALMAGRO SANMARTÍN, M.: *El Nuevo Liberalismo*.

vamente la herencia del XIX; cuando Europa se hizo mayoritariamente republicana, tras la Primera Guerra Mundial, las Repúblicas que sustituyeron a la Monarquía no sacaron la consecuencia lógica de haber acabado con el problema que planteaba un poder permanente y que había dado origen a esa forma «no tan pura» de gobierno constitucional, como decían los analistas de la época, sino que mantuvieron la estructura «monárquica» sin copiar el modelo republicano por excelencia, el norteamericano, que para entonces era ya decididamente presidencialista. En 1916 los constituyentes mexicanos entendían claramente esa situación y la diferenciaban de la suya propia, como americanos: «El parlamentarismo se comprende en Inglaterra y en España, en donde ha significado una conquista sobre el antiguo poder absoluto de los reyes; se explica en Francia, porque esta nación, a pesar de su forma republicana de gobierno, está siempre influida por sus antecedentes monárquicos»¹¹. Lo entienden así también los constituyentes italianos cuando dicen que Francia hizo una constitución republicana de tradición monárquica, mientras en América se siguió la tradición republicana¹².

Weimar y la II República española, son los ejemplos más claros de una herencia y una adaptación difícil; la III y IV Repúblicas francesas, parecieron la prueba palpable de la crisis del parlamentarismo. Pero en 1958 la V República francesa inaugura, en la opinión de los contemporáneos, un nuevo modelo –ya anunciado en Weimar– y que era el intento de deshacerse de algunas herencias monárquicas: El modelo mixto entre parlamentarismo y presidencialismo: el régimen semi-presidencial, en término extendido por Maurice Duverger y Sartori¹³, e, his-

Ensayo leído el 31 de Mayo de 1910 en el Ateneo de Madrid. Prólogo de José Canalejas Méndez: *Liberalismo y Democracia*; ORTEGA Y GASSET, J.: «La reforma liberal», *Revista Faro*, año 1 (23-II-1908); GÓMEZ DE BAQUERO: «Hacia el Nuevo Liberalismo», *El Sol* (7-X-1923); HOBHOUSE, L.: *Liberalismo*, Barcelona, Labor, 1927; FREEDEN, M.: *The New Liberalism. An Ideology of Social Reform*, Oxford, Clarendon Press, 1978; BELLAMY, R. (ed.): *Victorian Liberalism. Nineteenth-century Political thought and practice*, London, Routledge, 1990; BELLAMY, R.: *Liberalism and Modern Society. An historical argument*, Cambridge/Oxford, Polity Press, 1992.

¹¹ «Discurso del Jefe del Ejecutivo», en *Diario de los Debates del Congreso constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, Querétaro, 1916-1917*. Edición Facsimilar de 1989. 2 vols., p. 268.

¹² GASPAROTTO: «La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblée Costituente», *Archivio Storico, Camera dei Deputati (CRI/AS)*, IV (22-X-1947), p. 3441. Para la diferencia Presidencialismo/Parlamentarismo véase LINZ, J. J.: «Democracia presidencial o parlamentaria ¿Qué diferencia implica?», en J. J. Linz y A. Valenzuela (comps.): *Las crisis del presidencialismo*. 2 v., Madrid, Alianza, 1997-1998 [1994]. En la misma obra, LIJPHART, A.: «Presidencialismo y democracia mayoritaria: observaciones teóricas». De este autor, *Las democracias contemporáneas*, Barcelona, Ariel, 1987, donde establece las diferencias esenciales entre ambos modelos. También en *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Ariel Ciencia Política, 2000 [1999]; para la «Democracia Liberal» y sus diferentes modelos desde 1900, ver BERSTEIN, S.: *Los regímenes políticos del siglo XX. Para una historia política comparada del mundo contemporáneo*, Barcelona, Ariel Historia, 1996 [1992]. Del mismo autor: *Le modèle républicain*, Paris, PUF, 1992.

¹³ «A New Political System Model: Semipresidential Government», *European Journal of Political Research*, 8 (1980). *Les régimes semi-présidentiels*, Paris, PUF, 1988.

tóricamente, hay que resaltarlo, el ejecutivo dual que ya existió en las Monarquías constitucionales con gobierno parlamentario del XIX. Por su parte, la estabilización en los nuevos países de Hispanoamérica se realizó igualmente con un reforzamiento del Ejecutivo pero claramente por la vía presidencialista, manteniéndose en algunos casos la alternativa federal/unitaria, siendo identificada la última en muchas ocasiones como propia del modelo monárquico¹⁴.

Ciertamente tras el ascenso de los totalitarismos y el final de la II Guerra Mundial, se entró en un periodo de menor interés por discusiones constitucionales, limitándose en la mayoría de los casos a copiar los modelos ya conocidos, o a mezclarlos, ampliándolos sobre todo en el campo de las declaraciones de derechos, sumando a los individuales los sociales desde la Constitución de México de 1917 y la Constitución de Weimar de 1919 y, por fin, incorporando a las Constituciones posteriores a la II Guerra Mundial lo que en el XIX existía sólo como prácticas constitucionales, como normas no escritas¹⁵. Y eso hizo olvidar que, en línea con lo observado por Schmitt, realmente seguimos manejando los mismos modelos que se han practicado durante el XIX a veces en diferentes combinaciones.

Esto lo sacan a la luz hoy los autores que vuelven a conceder verdadera importancia a las formas de gobierno allí donde se tienen que crear o reformar los modelos políticos –tanto tras la caída del muro de Berlín, como con los problemas de funcionamiento del modelo presidencial en América Latina–¹⁶. Esta

¹⁴ «El gobierno unitario no se distingue del monárquico, sino en que en el primero se llama rei o monarca el que gobierna y en el segundo director o presidente», «la forma de gobierno federal es el (sistema) organizador de la República»: INFANTE: *Congreso Constituyente: Sesiones de los Cuerpos Legislativos de la República de Chile (SCLCH)*. t. 15, 11 de marzo de 1828.

¹⁵ En esa constante del XIX, Bozzi recuerda, el 4 de marzo de 1947, que es la primera vez que Italia se constituye por Asamblea (el Estatuto albertino fue Carta Otorgada), y niega la acusación de que el proyecto sea propio del XIX, sobre todo, porque ahora se da a los partidos políticos una función pública también en la letra constitucional. Tupini, democristiano, niega la tradición monárquica el 5 de marzo al defender la segunda Cámara, remontándose incluso a la II República francesa cuando Duverger de Hauranne lo justificó como más propio de la República que de la Monarquía: CRI/AS, v. I. Rini, el presidente de la II Subcomisión, cuenta incluso la historia de los reyes ingleses que desconocían el idioma, los Jorges, para explicar el proceso parlamentario. Nitti recuerda que es Inglaterra la maestra en práctica constitucional. Orlando dice que no hay más que atenerse a los dos modelos existentes: el presidencial y el parlamentario, sin necesidad de crear nada nuevo (se proponía un régimen «semi»), t. IV, 22 de octubre de 1947, pp. 3504 y ss.

¹⁶ Estas discusiones (Linz, Duverger, Sartori, Nohlen, Lijphart, Stepan) están volviendo a poner de actualidad el clásico debate liberal entre las formas de gobierno y la estructura constitucional. Pero, después de casi un siglo de haber sido prácticamente olvidado, se hace evidente la carencia de familiaridad con los proyectos ya discutidos, desechados o puestos en práctica desde el inicio del liberalismo y de ahí la importancia de los estudios históricos en este campo. Interesante el análisis de Dieter NOHLEN, sobre los seminarios internacionales que tuvieron lugar, primero en 1987 en referencia a América Latina y, después, en 1989 y 1990, como muestra del cambio de situación en los análisis políticos: «Presidencialismo versus Parlamentarismo: Dos enfoques contrapuestos», *REP* (1996).

nueva necesidad exige retomar el análisis de los proyectos políticos que desde el inicio del constitucionalismo se fueron ensayando, discutiendo, analizando en sus ventajas e inconvenientes; conocer la virtualidad que nuestros constituyentes encontraron en la Monarquía o en la República, en el parlamentarismo o el presidencialismo. Por ello, en este caso, del liberalismo de Cádiz y del liberalismo post-gaditano o post-revolucionario, quiero destacar las razones esgrimidas para las reformas de la Jefatura de Estado y los objetivos buscados. Con ello espero poder deducir la funcionalidad, la efectiva y la que se buscó por los constituyentes españoles, de esa institución en el desarrollo y estabilización del Liberalismo.

La Monarquía: factor decisivo en la diferenciación de modelos

En España vieron la luz todas las modalidades conocidas, excepto el presidencialismo puro -que como recuerda Fernández Sarasola no existe como tal, pues «la división absoluta resulta imposible»¹⁷- que, a excepción de la brevísima experiencia de la II República francesa, no tuvo cabida en Europa. Pero lo cierto es que todos tienen un origen común y éste es la corriente de pensamiento que recorre Europa desde la revolución inglesa y los escritos de Locke en el XVII, difundidos por el continente en el XVIII en la versión de Montesquieu y la interpretación inglesa que de éste hace Blackstone¹⁸. Las diferentes interpretaciones llevadas a cabo en cada país y su puesta en práctica, si observamos desde la perspectiva actual, se materializaron finalmente en dos grandes modelos, el denominado presidencialista de los Estados Unidos de Norteamérica y el parlamentario, típicamente europeo. No parece ilógico deducir que algo tuvo que ver la existencia de la Monarquía en la vieja Europa o, mejor aún, la carencia de ella y la lucha por la independencia de la Monarquía británica en el caso americano y, posteriormente, de las Repúblicas del resto del continente que, ellas sí, copiaron preferentemente el modelo republicano.

Parto de la hipótesis de que fue la existencia de la Monarquía y su defensa -para lo que fue determinante la existencia ya en Inglaterra de una Monarquía Constitucional en funcionamiento-, la que llevó a la evolución del Liberalismo europeo desde el sistema revolucionario que implicaba una separación estricta de poderes porque era lo aceptado, desde la interpretación de Locke, para el nuevo

¹⁷ FERNÁNDEZ SARASOLA, I.: *Poder y libertad... op. cit.* p. 143.

¹⁸ Para la ilustración en España, además de las clásicas obras de Maravall, Elorza, Sarrailh, Herr, Domínguez Ortiz, Peset, Sánchez Blanco, Guerrero, pueden verse además las dedicadas al estudio concreto de temas constitucionales: Para la «filiación doctrinal de los diputados doceañistas»: VARELA SUANZES-CARPEGNA, J.: *La teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico (Las Cortes de Cádiz)*, Madrid, CEC, 1983, Capítulo I; FERNÁNDEZ SARASOLA, I.: *Poder y libertad... op. cit.* «Las tendencias ideológicas durante las Cortes de Cádiz», pp. 335 y ss.; PORTILLO VALDÉS, J. M.: *Revolución de nación. Orígenes de la cultura constitucional en España, 1780-1812*, Madrid, CEP y C, 2000, Capítulo I.

sistema de gobierno¹⁹ –así se había llevado a cabo en los Estados Unidos de Norteamérica, que cambiaron la figura del monarca por un presidente temporal²⁰ o, en 1791, en Francia que mantenía la Monarquía²¹–, hasta una convivencia de los mismos cuando fracasó el primer intento de constitucionalizar la Monarquía. También en el caso español fue decisivo el simple conocimiento de la práctica política en Inglaterra y el cambio en el mismo sentido en Francia desde la Carta de 1814 y después desde la Constitución de 1830, y la Constitución belga de 1831 –coincidiendo con los dos exilios españoles– y, desde luego, los nuevos diseños políticos de Constant, la difusión de la interpretación de Burke del sistema inglés y el predominio del utilitarismo de Bentham²².

Esta importancia decisiva de la Monarquía en la conformación constitucional de Europa se inicia con las primeras constituciones en las que no se rechaza el modelo americano, con su República federal, es que no se tiene en cuenta; primero porque la idea de República en la época, que todavía recoge Montesquieu, es que sólo funciona en Estados pequeños, casi como democracia directa; segundo porque en el caso de las trece colonias hay República porque no

¹⁹ Las razones de que predominara la teoría difundida en el XVIII y no la práctica inglesa en esas fechas: VARELA SUANZES-CARPEGNA, J.: «Los modelos constitucionales en las Cortes de Cádiz», en F. X. Guerra (dir.): *Las revoluciones hispánicas: independencias americanas y liberalismo español*, Madrid, Ed. Complutense, 1995. Para la interpretación de Montesquieu y Blackstone –insistiendo el último especialmente en el mutuo control y equilibrio defensivo entre los poderes–, VARELA SUANZES-CARPEGNA, J.: «El constitucionalismo británico entre dos revoluciones: 1688-1789», *Modelos constitucionales en la historia comparada. Fundamentos*, 2 (2000), pp. 66-70. Sobre las sucesivas publicaciones del XVIII y la interpretación de la obra de MONTESQUIEU escribía en *El Rey, piloto... op. cit.*, nota 7, pp. 35 y ss.

²⁰ Véase el artículo de ORTIZ, D., dentro del mismo proyecto: «La presidencia de los Estados Unidos ¿Un modelo de poder ejecutivo?», *Espacio, Tiempo y Forma*, 16 (2004), pp. 13-66. Con una utilísima bibliografía en la primera nota. Nótese la diferencia entre el Ejecutivo de la Confederación, con la única cohesión del presidente del Congreso renovable anualmente, y de la Constitución final, que superó el extremo rechazo al poder del Ejecutivo. También en la bibliografía citada anteriormente aparecen constantes estudios de este modelo. BLANCO VALDÉS, R. L.: «El Estado social y el Derecho Político de los Norteamericanos», *Fundamentos, Modelos constitucionales en la historia comparada*, 2 (2000). FERNÁNDEZ SARASOLA, I.: *Poder y libertad... op. cit.* pp. 143 y ss. (la interpretación de Madison en el sentido de Blackstone).

²¹ A. Jourdan, en una posición novedosa en la historiografía francesa que duda de la «excepción francesa» en su revolución, propone que para analizar ésta, tras el auge de estudios provocados por el bicentenario, hay que reconsiderar «les autres révolutions y compris celles de l'Angleterre qui... demeure à l'époque le modèle par excellence en raison de ses deux révolutions du XVIIe et de la Constitution qui en a résulté»: *La Révolution, une exception française?*, Flammarion, 2004; MARTUCCI, R.: «La Constitución inencontrable. Conflicto político y estabilización constitucional en Francia durante la transición de la Monarquía a la República (1789-1799)», en *Modelos constitucionales... op. cit.*

²² CONSTANT, B.: *Cours de Politique constitutionnelle*. 2 vols., Paris, Nouvelle Edition, 1836. Sobre Constant puede verse SÁNCHEZ-MEJÍA, M. L.: *Benjamín Constant y la construcción del liberalismo posrevolucionario*, Madrid, Alianza Universidad, 1992. Sobre Bentham: *Un fragmento sobre el gobierno. Jeremy Bentham*; estudio preliminar, traducción y notas de BOCARDO CRESPO, E., Madrid, Tecnos 2003; PENDÁS GARCÍA, B.: *Jeremy Bentham; política y derecho en los orígenes del estado constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988.

tienen Rey: es una carencia; tercero, porque que sea Federal es la consecuencia lógica de esa carencia, de la República, y de la unión de las diferentes colonias. En Europa tienen que diseñar algo diferente, que sirva para constitucionalizar la Monarquía y de ahí surgió, tras los fracasos de primera hora, el parlamentarismo. Además, recuerda Blanco Valdés, en las monarquías europeas había que unificar los ordenamientos jurídicos, convirtiéndose la Constitución en el fundamento mismo de la construcción de la Nación²³.

De esa forma, cuando se intentó fortalecer el Ejecutivo, como paso ineludible en el proceso revolucionario, la República cambió el modelo asambleario de la Confederación por el presidencial de la Unión. La Monarquía, sin embargo, si quería ser constitucional no podría ir por ese camino; la incompatibilidad de Presidencialismo y Monarquía constitucional²⁴ hizo que todas las miradas se volvieran a lo que ya venía funcionando suficientemente bien en Inglaterra, y que Burke ya había definido como gobierno de gabinete: el gobierno parlamentario o de Ejecutivo dual, por la necesidad de apartar al Rey –poder permanente– del gobierno efectivo que pasó a manos de la parte variable –y por tanto controlable– del Ejecutivo, el gobierno designado por el Rey y controlado directamente por el Parlamento. Es lo que Bagehot denomina la parte dignificada y la parte efectiva del Poder Ejecutivo²⁵.

Eso es lo que encontró el republicano Constant mientras buscaba un modelo de República para Europa y fue descubriendo «las ventajas de la monarquía», pues diseñaba ya un gobierno parlamentario en el que necesitaba un «Poder neutro»²⁶.

²³ «El estado social...», *op. cit.* p. 99. Véase PORTILLO VALDÉS, J. M.: *Revolución de nación... op. cit.* Este sentido tiene la comisión para la recopilación y estudio de las viejas leyes en las Cortes de Cádiz. Sobre el historicismo «nacionalista... uno de los componentes doctrinales más significativos en la filiación de los diputados liberales de la metrópoli», VARELA SUANZES-CARPEGNA, J.: *La teoría del... op. cit.* pp. 46-51.

²⁴ Arend LIJPHART sostiene que: «En teoría, es bastante posible instaurar un sistema presidencial con un presidente que ejerza de jefe de gobierno y un monarca que sea el jefe del Estado», es decir, manteniendo la dualidad del Ejecutivo lo que en principio es una contraposición en los términos, pero reconoce que «no existen ejemplos empíricos de dicho sistema» y que «por lo general, se la considera incompatible (a la Monarquía constitucional) con el presidencialismo»: *Modelos de democracia... op. cit.* p. 139. Sin embargo la monarquía alemana del XIX fue lo más parecido posible a una Monarquía presidencial; por eso sólo entre los estudiosos alemanes podemos encontrar quienes defienden que «es posible realizar cualquiera de los tres sistemas de gobierno con una Jefatura del Estado monárquica, por lo que es posible hallar éstos en el sistema constitucional del siglo XIX», HEUN, W.: «El principio monárquico y el constitucionalismo alemán del siglo XIX», en *Modelos de democracia... op. cit.* p. 589.

²⁵ BAGEHOT, W.: *The english constitution*, Londres, Oxford University Press, 1949, con introducción de Balfour. (1ª ed. 1867, 2ª ed. ampliada de 1872). «El Ejecutivo dual», en M. Jiménez de Parga: *Los regímenes políticos contemporáneos*, Madrid, Tecnos, 1983.

²⁶ Véase el sugerente artículo de SÁNCHEZ-MEJÍA, M. L.: «Repúblicas monárquicas y Monarquías republicanas. La reflexión de Sieyès, Necker y Constant sobre las formas de gobierno», *REP*, 120 (2003): esta obra de Constant no se publicó hasta la actualidad. VARELA SUANZES-CARPEGNA, J.: «La Monarquía en el pensamiento de Benjamín Constant (Inglaterra como modelo)», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 10 (1991).

Esa necesidad suprapartidista que tan bien podía simbolizar el Rey y que representó adecuadamente Washington, fue sentida asimismo por algunos constituyentes hispanoamericanos y puesta en práctica en el presidencialismo chileno de 1833, de larga duración, por inspiración de Diego Portales, que «sustituyó el símbolo del Rey» por la «religión del gobierno», con una presidencia de la república «abstracta e impersonal», con simbolismo de patria y unidad nacional; pero finalmente no se pudo mantener cuando los partidos políticos se desarrollaron²⁷.

Partiendo de la necesidad sentida de desarrollar el Ejecutivo y de la imposibilidad de hacerlo en sentido presidencialista en una Monarquía, en las líneas siguientes presentaré las razones esgrimidas por los constituyentes para el cambio en España; para avanzar hacia la moderación de los poderes de la Asamblea y lo que Sevilla Andrés denominó la ascensión del poder constituyente del Rey²⁸. España siguió el mismo camino que las Monarquías europeas, el gobierno parlamentario; que no se podía justificar por la teoría admitida, pero sí por la práctica demostrada ya en la Monarquía inglesa y las exigencias de la realidad.

La comprobación por los hechos: de la teoría a la historia

«Una escuela política, hija de la revolución francesa... que, pagando tributo a la inexperiencia,... hace demasiado caso a las teorías... que no cuenta para nada con la historia... otra escuela... histórica... la cual tampoco está exenta de peligros»²⁹.

La Monarquía no podía convivir con el primer modelo revolucionario en el que la posición del Rey, hasta el día anterior soberano, quedaba a la misma altura, literalmente hablando, en el caso de la Asamblea francesa, que su presidente, quitándole a la par el tratamiento de Sire y de Majestad³⁰, y en el caso español pasando el tratamiento de Majestad al Congreso por decisión del 25 de septiembre de 1810, y al poder Ejecutivo «durante la ausencia de Fernando VII» el de «Alteza», igual que los «tribunales supremos de la nación». En su momento George Washington ascendía a la presidencia con un halo de confianza y respeto por parte de los constituyentes americanos que ayudó a mitigar los recelos hacia

²⁷ BARROS VAN BUREN, M.: *Historia diplomática de Chile*, Santiago de Chile, Andrés Bello, 1990 (2ª ed); véase CARRASCO DELGADO, S.: *Génesis y vigencia de los textos constitucionales chilenos*, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 2002 (3ª edición actualizada) [1980], p. 106.

²⁸ SEVILLA ANDRÉS, D.: «El poder constituyente en España de 1808 a 1868», *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, 4 (1964); del mismo autor: *Del 19 de marzo al 14 de abril*, Valencia, 1959; e *Historia Política de España. 1800-1973*, Madrid, Editora Nacional, 1974 (2ª ed.).

²⁹ Martínez de la Rosa (12-XI-1844).

³⁰ JOURDAN, A., cit. p. 43. Especialmente «Una politique antimonarchiste», pp. 43-45; y «Une Assemblée belliciste», pp. 45-49.

³¹ Decía un delegado de la Convención que «estoy presto a reconocer que sus poderes son grandes, mayores de lo que yo en principio estuve dispuesto a permitir. No creo, entre nous, que hubieran sido

el Ejecutivo dominantes también en la nación recién conformada³¹ y cuyos constituyentes (especialmente John Adams, Thomas Jefferson y James Madison) eran buenos conocedores de la teoría política inglesa y los conflictos entre autoridad gobernante y soberanía de la nación, coincidiendo la independencia con la inclinación hacia el predominio, en las interpretaciones más difundidas, del poder legislativo frente al Ejecutivo³². Ciertamente Washington se esforzó en no actuar «de forma demasiado regia», optando por la fórmula de «Señor Presidente» para dirigirse a su persona, aunque tampoco quiso «actuar de forma demasiado igualitaria» y «prefería hacer una reverencia a sus invitados en vez de darles la mano»³³.

En España, el propio Decreto de las Cortes de 24 de septiembre de 1810, tras declararse «conformes en todo con la voluntad general» que dicen ha sido «pronunciada del modo más enérgico y patente», «reconocen, proclaman y juran de nuevo por su único y legítimo Rey al Señor Don Fernando VII de Borbón», declarando «nula, de ningún valor ni efecto la cesión de la corona que se dice hecha a favor de Napoleón», ocupándose de señalar que lo hacen «no sólo por la violencia que intervino en aquellos actos injustos e ilegales», sino –dicen– «principalmente por faltarles el consentimiento de la Nación», en una reproducción del pacto dominante en el pensamiento político español desde el siglo XVI, que como vemos sirvió a los constituyentes españoles para legitimar su poder, tanto como había servido en Inglaterra y sirvió en la revolución francesa y en la independencia de las trece colonias³⁴.

Se separan los poderes radicalmente, lo que implica la incompatibilidad entre Secretario del Rey o empleado del Gobierno y Diputado para no extender «las facultades del Gobierno»³⁵, y «se reservan el ejercicio del Poder legislativo en toda su extensión», pero, dada la ausencia del Rey, dice el citado Decreto que «el Poder

tan grandes de no haber puesto muchos de los delegados sus ojos en la persona de George Washington como presidente», en GENOVESE, M. A.: *The Power of the American Presidency 1789-2000*, New York Oxford University Press, 2001, cit. por ORTIZ, D.: «La presidencia de...», *op. cit.* p. 21-22.

³² Las influencias en el modelo norteamericano en *ibidem*.

³³ En BUNCH, L. S. y otros: *The American Presidency. A glorious Burden*, Washinton, DC, SIP, 2000, cit. por ORTIZ, D.: «La presidencia de...», *op. cit.* p. 23.

³⁴ Desde el resurgimiento de la teoría aristotélica, la comunidad se convierte en «instancia sancionadora»; estas ideas tuvieron su máximo desarrollo en la neoescolástica española del XVI (Francisco de Vitoria o el más célebre, Francisco Suárez), sancionando los monarcómacos el derecho de resistencia que con Juan de Mariana llegó a defender el tiranicidio. Y aunque la idea del pacto sirvió también para fines absolutistas (Hobbes), durante el XVII al XIX permanecieron estas concepciones iusnaturalistas, progresivamente ya bajo un prisma laico e ilustrado, racionalista, pasando al servicio de la causa liberal a través de Locke, sirviendo el derecho de resistencia a los revolucionarios franceses (Mably y el deber de resistencia del ciudadano) y a los independentistas norteamericanos (Declaración de Derechos de Virginia): excelente presentación de este proceso histórico en FERNÁNDEZ SARASOLA, I.: *Poder y libertad... op. cit.* pp. 38 y ss.

³⁵ DSCGE, lo dice el único diputado que hay por Madrid, Zorraquín (28-IX-1811).

executivo... quedan responsables a la Nación por el tiempo de su administración, con arreglo a sus Leyes». Es decir, en ausencia del Rey, no existe la irresponsabilidad regia ni la estricta separación de poderes; es una situación de emergencia en la que las Cortes se arrogan realmente todo el poder. Y es que sólo tenían enfrente a un Consejo de Regencia que no podía aportar la fuerza y legitimidad del poder real. De hecho se le dio el tratamiento de Excelencia y los Regentes cobraban un tercio menos que los Secretarios de Despacho³⁶.

Con el tiempo algunos de sus constituyentes, especialmente Argüelles, dirán que las circunstancias impelían a cometer el error de limitar exageradamente los poderes del Rey; en parte por inexperiencia y, en parte, por imperativo de la situación. Pero no fue una limitación tan exagerada como podría parecer en un principio –en la propia Comisión había tres o cuatro –según los autores– realistas, además de reformistas o jovellanistas³⁷. Precisamente, a pesar de reconocer a la nación la soberanía y de haber aceptado en el mismo artículo del proyecto la facultad «de adoptar la forma de gobierno que más le convenga», no se llegó a incluir esta última parte en la Constitución³⁸. El «jovellanista» Aner fue el primero que se opuso a introducirlo porque le parecía suficientemente reconocido al establecer la soberanía nacional, aunque no debía ser tenida como facultad ordinaria³⁹. Es en estos inicios donde hay que buscar la razón de la constante batalla en el resto del siglo por incorporar o no en los textos constitucionales la declaración de la «soberanía nacional» que, en origen, se ha de interpretar como capacidad de cambiar la forma de gobierno, excluyendo al Rey de la reforma constitucional.

Pero el Rey participa en las leyes mediante la Sanción y, también, desde la pri-

³⁶ No prosperó la moción de Mejía para que fuera el Ejecutivo la mayor autoridad: DSCGE (21-XII-1810). Puede verse FLAQUER MONTEQUI, R.: «El Ejecutivo en la revolución liberal», en M. Artola: *Las Cortes de Cádiz. Revista Ayer*, 1 (1991), pp 37-65. Sin duda el tratamiento más completo en FERNÁNDEZ SARASOLA, I.: *Poder y libertad... op. cit.*, capítulo 9: «Las relaciones de las Cortes Constituyentes con la Regencia (1810-1813)».

³⁷ DÍAZ-LOIS, M. C.: *Estudio preliminar a las Actas de la comisión de Constitución*. IEP, 1975; VARELA SUANZES-CARPEGNA, J.: *La teoría del... op. cit.*

³⁸ La combinación de Monarquía limitada y soberanía nacional parecía posible con los antecedentes ya vistos de la «translatio imperii» y su legitimación en la comunidad, que transmitía el poder de Dios al Rey; la ausencia del Rey y la ilegitimidad del proceso de transferencia de la Corona, legitimó la retroversión de la soberanía a la comunidad: FERNÁNDEZ SARASOLA, I.: *Poder y libertad... op. cit.* p. 38-41. La posición contraria de los moderados reformistas en PORTILLO VALDÉS, J. M.: *Revolución de nación... op. cit.* pp. 318 y ss. (entre Rousseau y Tomás de Aquino). En p. 322 las argumentaciones de Toreno *a posteriori*.

³⁹ DSCGE, leg. 1810-1813 (28-VIII-1811) p. 1707: «de pertenece en un caso extraordinario y de utilidad conocida, sin necesidad de expresarse en este artículo» es un principio que «solo un suceso extraordinario y una larga serie de años puede hacerlo posible».

⁴⁰ Entendiendo como lo establecen los constitucionalistas, la sanción como la acción necesaria para que una disposición entre en funcionamiento –la firma–, y el veto como la capacidad de negarse a sancionar. La dicotomía se refiere a la necesidad de sancionar o la posibilidad de vetar.

mera época tiene capacidad de veto⁴⁰ –se aprobó el 4 de octubre de 1811–; era suspensivo y se justificó por Espiga –del grupo liberal de la comisión–, en la necesidad de armonía entre los poderes. A pesar de que Toreno se opone al veto, la mayoría de los liberales creían que no contradecía en nada el principio de soberanía nacional (Pérez de Castro decía que era la consecuencia lógica del gobierno monárquico querido por la nación: «un poder comunicado por la nación»). Esa necesidad de armonía entre los poderes (la más extendida versión de la forma de gobierno inglesa), también sirvió para justificar la relativa extensión de ese veto –esta vez Argüelles–, que no obligaba al Rey a sancionar hasta que se eligieran nuevas Cortes que volvieran a aprobar el proyecto. Se mencionó también la necesidad de freno a posibles radicalismos⁴¹.

Para sostener el gobierno monárquico y alejar el peligro democrático, como explicó el liberal Muñoz Torrero, y sobre el que advertía el embajador inglés, se distinguió entre Cortes ordinarias y extraordinarias y, consecuentemente, entre nación constituida y constituyente (en la comisión francesa los moderados o «anglómanos» distinguieron entre la soberanía y su ejercicio). Lo hicieron especialmente Toreno y Argüelles⁴².

Pronto, sin embargo, se vio necesario precisamente extender esas facultades del gobierno que se querían evitar con la incompatibilidad de diputado y ministro. Y esa extensión de las facultades del Ejecutivo se produce en el tránsito de la Constitución gaditana a la de 1837, pasando inevitablemente por los momentos cruciales del Trienio, en el que la lucha fue corregir el código del 12 –sobre todo con la segunda Cámara, reconociéndose en 1837 que fue el eje de todos los conflictos políticos de esa época–, pero sin tener claramente establecido un proyecto político alternativo pues, en la lógica del momento, se balanceaban las propuestas entre el modelo asambleario de los radicales y el presidencialista de los reformistas –doceañistas–, incorporando unos y otros, a veces indistintamente, mecanismos

⁴¹ Del mismo modo, Gallego habla ya abiertamente del sistema de frenos mutuos entre Rey y Cortes y no de control exclusivo de las Cortes hacia el Rey: DSCGE (4-X-1811). Pérez de Castro (6-X-1811). Puede verse además, LARIO, A.: «La Monarquía Constitucional...», *op. cit.* pp. 109-111 y 123-124.

⁴² DSCGE, Toreno (28-VIII, 3-IX y 17-I-1812). Muñoz Torrero (15-X-1811). Argüelles (22-IX-1811); Terrero el 28. El embajador inglés, Wellesley, estuvo presente en muchas sesiones de las Cortes y en contacto con diferentes diputados, especialmente con Argüelles, al que más respetaba: de la correspondencia consultada por A. C. Guerrero dentro del proyecto: PRO.FO 72/93-98. Ese alejamiento de la democracia lo recuerda Madoz (19-XI-1836): DSC, leg. 1836-1837, p. 701. Mounier, de la comisión constituyente francesa, dice que la soberanía la ejercen los representantes de la nación, entre los que está incluido el Rey como delegado del pueblo: *Archives Parlementaires. Assemblée nationales*, Paris (APPAN), pp. 560-561. La distinción entre poder constituyente y poder constituido la había introducido en Francia SIEYÉS en sus escritos políticos de 1788 a 1790 y en la propia discusión constituyente.

⁴³ Véase VARELA SUANZES-CARPEGNA, J.: «La Monarquía imposible: la Constitución de Cádiz durante el Trienio», *Anuario Histórico de Derecho Español (AHDE)*, LXVI (1996).

propios del gobierno parlamentario⁴³. Con el Estatuto, tras la muerte de Fernando VII, se convocaron Cortes organizadas ya bajo el criterio parlamentario, sin necesidad de establecer abiertamente los demás poderes y con influjo directo inglés –se introdujo el bicameralismo y la compatibilidad de ministro y diputado aunque las Cortes no tenían poder propio–⁴⁴. Pero pronto, ante las exigencias manifestadas en los dos años siguientes, se constituyó por fin plenamente en la nueva dirección, pues sólo se restableció la Constitución de 1812 para reformarse. Surgió así la Constitución por excelencia del liberalismo post-revolucionario, la de 1837, que no era de partido y que podía haber servido sin modificación alguna para llegar a la plena parlamentarización propia de los sistemas democráticos. Con ella se ratificó el bicameralismo y se robusteció decisivamente el Ejecutivo, aunque para algunos todavía no fuera suficiente, como se vio en 1845⁴⁵.

La reforma de 1837, dijeron en 1844, vino dada por las «grandes miserias» en que se hallaba «la Nación española», «castigada con imponderables tribulaciones. Sobre ella habían venido de ímpetu y a la vez todas las calamidades. Guerras civiles... contiendas sobre la manera y forma en que la Nación había de ser constituida y gobernada; tomas y saqueos sobre ciudades populosas; afrentas hechas a la Majestad; levantamientos populares»⁴⁶, lo que justificaba la necesidad de mayor fuerza del Ejecutivo, de estabilidad del proceso constitucional, de orden en libertad, de actuación firme sobre las revueltas, de liberalismo superador de la revolución.

Una de las consecuencias más ilustrativas del final de la época revolucionaria fue que tras la muerte de Fernando VII ya no había más que nación constituida, pues el Rey pasó a intervenir en todo proceso legal, incluida la reforma constitucional, ya que no se estableció método especial para ella. El mismo Argüelles rechazó abiertamente cualquier fórmula revisora. Pero no le gustaba el término de veto absoluto, «propio para sobrecoger el ánimo de los que oyen», prefirió distinguir entre sanción libre o limitada. Olózaga, sin ningún miedo al término, lo justificó

⁴⁴ Explicaba Martínez de la Rosa muy gráficamente el paso «natural» de la revolución a la calma, concluyendo que «los pueblos, con esa especie de inexperiencia que se nota siempre en tales épocas, corren con sumo ímpetu hacia el fin de alcanzar la libertad... que a veces pasan más allá del término». La experiencia, la historia, frente a las puras teorías, daban carácter a las épocas de calma (12-XI-1844), DSC, p. 397. La constante presencia británica en la dirección moderada del proceso político español y su influencia en 1834, en RODRÍGUEZ ALONSO, M.: «El Estatuto Real de 1834. El embajador británico en la preparación y redacción del Texto», *REP*, 44 (1985).

⁴⁵ En palabras de Martínez de la Rosa son los objetivos de la época post-revolucionaria, de la transacción y la estabilidad (12-XI-1844), DSC, *op. cit.*, p. 401. Pidal (11-XI-1844), DSC, p. 377. Todavía en la Restauración, reconocía un miembro de la Comisión constituyente, que esta Constitución estaba hecha con los principios moderados y aceptada por ese partido: Fernández Jiménez (5-III-1876), DSC, leg. 1876-1877.

⁴⁶ Dictamen de la comisión para la reforma de la Constitución de 1837: DSC (11-XI-1844), p. 375.

«para introducir la soberanía a la inglesa», aclarando que se quiso introducir el veto absoluto «aunque la comisión no había empleado esta palabra por no ser ni castellana, ni tampoco legal»⁴⁷, alertando Fermín Caballero que con todo ello se estaba dejando fuera de la Constitución el principio de la soberanía nacional⁴⁸.

Así es que se le reconoció al Rey la libre sanción, es decir, la capacidad de veto ilimitado. Se prefería dejar a la práctica parlamentaria la relación entre los poderes. Y es que la tercera base para la reforma de la Constitución del 12 –y la fundamental según Fermín Caballero–, fue el robustecimiento de los poderes de la Corona en cuanto a la sanción de las leyes y la facultad de convocar, suspender y disolver las Cortes, lo que creó discrepancias en la propia comisión. Ésta justificó la reforma en varios puntos (además de la práctica de otros países: Inglaterra, Francia, Bélgica): 1. por la necesidad que tiene todo poder del Estado de hallarse libre de toda coacción; 2. la improbabilidad de que se niegue la sanción; 3. los medios que tiene la opinión de manifestarse y triunfar; 4. y fundamental para lo que aquí se trata, que la sanción que debe dar el Jefe de Estado depende del Ministerio y frente al Ministerio las Cortes pueden oponer un voto de censura: estarían igualados y equilibrados los poderes.

Fundamental porque los propios constituyentes y quienes se les oponen, consideran que el veto absoluto es un instrumento del Gobierno, no del Rey, ratificando en los propios términos de los constituyentes que lo que se refuerza en el ámbito del Ejecutivo es el poder efectivo, aunque sólo puede hacerse legalmente refiriéndose a la Corona, que es la titular de ese poder y la que tiene espacio en la Constitución para ser regulada.

Los argumentos en contra fueron muchos, empezando por el de Doménech, que recordaba que era incongruente con «la revolución de agosto». Nadie podía creer que se había hecho para conseguir el veto absoluto que ya existía en el Estatuto, contra el que se combatió en 1835 y 1836. Este diputado hilaba fino en sus argumentaciones y, además, era contundente. Efectivamente no parecía la salida más lógica; quizá por ello se extendió insistentemente la idea de que España sufría presiones de sus aliados en la guerra contra los carlistas, lo que obligaría a la Comisión, que pidió parecer a los Ministros sobre las bases propuestas,

⁴⁷ DSC, leg. 1836-1837: Discusión (19-XII-1836), p. 694 y ss. Olózaga, p. 694, 697. Argüelles, p. 717. Martínez de la Rosa (11-XI-1844).

⁴⁸ Véase LARIO, A.: «La Monarquía Constitucional...», *op. cit.* p. 128. El protagonismo de Fermín Caballero en «la botadura formal» del partido progresista: CUENCA TORIBIO, J. M.: «En los orígenes de la España Contemporánea: 1836-1839. El nacimiento de los partidos políticos y de la idea de progreso», *REP*, 123 (2003), p. 13. El progresivo apoyo británico por «el carácter moderado y el temperamento razonable», en correspondencia Villiers-Palmerston: PRO.FO 72/456 y ss., *op. cit.* En la nota 57 se observa otra postura de Olózaga en el Bienio Progresista.

⁴⁹ A estas alusiones contesta el Gobierno a través del ministro de Estado y el de Gracia y Justicia. Este último (19-XI-1836), DSC, leg. 1836-1837, p. 696. Por la Comisión, Acuña, *id.*, p. 701.

a votar en contra de sus convicciones⁴⁹. Uno de los argumentos fuertes para oponerse al veto, fue la misma existencia de dos cuerpos colegisladores, que lo haría innecesario. También la capacidad del Rey de disolver⁵⁰.

Con ocasión de esta discusión, queda reconocida la opinión pública como la base fundamental de todo sistema representativo, lo que no es nuevo. Lo que sí lo es y pasará a ser un elemento de importancia primordial en este modelo por la fuerza con que se defendió, fue establecer a la Corona como intérprete cualificado de esa opinión, al lado de las Cortes, pero por encima de las luchas políticas y de los partidos. Fue Olózaga quien mejor y más claro estableció este principio: «¿no hemos de tener un cuerpo, una persona, un elemento del Gobierno que distinga... lo que conviene al país o lo que es efecto de agitaciones de partido o sucesos del momento...? Hay necesidad de este nuevo elemento para remediar muchos males». Se reconoció entonces la «alta sabiduría» de la Corona (lo que ya no se podía defender en un presidente electo cuando dependía de los partidos, como sucedió en Chile), que tanto juego dio en la Restauración de 1875: «es necesario que si quieren una Monarquía representativa con las condiciones que le son inherentes, consideren al Rey por una ficción legal sabio, justo, exento de pasiones, en una palabra una especie de divinidad incapaz de hacer mal, no pudiéndolo hacer en efecto sino por el órgano de sus Ministros responsables»⁵¹. Y es que, la guerra carlista hacía inmejorable la oportunidad para la confianza en la Monarquía liberal: «tenemos el Trono interesado tanto como la Nación en asegurarnos la libertad». Ahora «esta otra especie de poder, que algunos claman poder neutro... dicho poder Real debe considerarse como un padre de familia... sirve para modificar sus defectos (de los otros poderes)», para introducir «la armonía de los poderes»⁵². Ya no se hablaba del Rey como poder Ejecutivo efectivo, sino como «otra especie de poder... neutro», armónico, dignificado.

Sin embargo no pareció todavía suficiente a los más moderados este reforzamiento del ejecutivo y ya dentro de una «salvaje lucha de partidos»⁵³, se intentó

⁵⁰ Pascual (15-XII-1836), DSC, 629. Montoya el 13: «los hombres que gobiernan hoy son los que se han educado bajo este gobierno absoluto», p. 617. En contra Doménech, Caballero y Madoz (en su primer discurso en las Cortes), especialmente, el 19. Vila, el 20.

⁵¹ Joaquín M. Ferrer, DSC, leg. 1836-1837 (21-XII-1836), pp. 734-736. Vemos que no le hizo falta leer a Bagehot, que escribió en 1867, para encontrar la teoría necesaria. El funcionamiento de este principio en la Restauración: LARIO, A.: *El Rey, piloto... op. cit.*

⁵² OLÓZAGA y CASTRO el 19 de noviembre de 1836: DSC, *op. cit.* pp. 698-699 y 702.

⁵³ Son palabras del embajador inglés con ocasión de la reforma constitucional y el férreo control por Narváez: Bulwer-Aberdeen: PRO.FO 72/646 y ss., *op. cit.* Joaquín M. López hablaba ya el 14 de marzo de 1837 de los partidarios del Estatuto... «que de poco tiempo a esta parte se ha quitado la máscara hasta el punto de hacer la guerra a los principios, condenando como absurdo e ilegítimo el origen del gobierno actual y de las mismas Cortes...»: DSC, leg. 1836-1837. En la prensa francesa, el *Diario de los Debates* habló de «bravata» de un partido: lo recoge Juan María BLANCO DE LA TOJA (11-XI-1844), leg. 1844-1845, pp. 391-392.

un paso más con la reforma constitucional de 1845. Ésta se justificó por la imposición que supuso para el Trono la sublevación de la Granja (así como para la reforma de 1837 fue decisiva la situación del Trienio) y la que consideraron humillación sufrida por María Cristina en su discurso de apertura en las Cortes que iban a reformar la Constitución de 1812 «y que más bien que sentada en un Trono parecía ocupar el banco de los acusados»⁵⁴. Díaz Cid, obviando el gran progreso que hizo el poder Ejecutivo con la Constitución de 1837, alegó el parecido contexto en que ésta surgió con el de la gestación de la de 1812, porque ambas lo hicieron bajo una Regencia y una guerra. Con ese argumento pretendía sostener que, igual que en 1812, el poder Real había quedado por debajo del poder Legislativo, lo que había que corregir al llegar la mayoría de edad de la Reina⁵⁵. Otra justificación que alegan los Moderados para acabar con el pacto de 1837 es la experiencia de 1840-1843. Les servirá constantemente para acusar a los Progresistas de haber roto ellos el pacto y contrarrestar la acusación de éstos.

Pero los propios Moderados, además de otros grupos, advertían contra el uso de la Corona en esta feroz lucha, pues nada ganaba y podía perderlo todo, insistiéndose, ahora sí con más fuerza, que la reforma no fortalecía al poder real sino al ministerial, como tronaba Orense, que habló de las «prerrogativas del Ministerio», diciendo Romero Giner que ni siquiera a través de la reforma del Senado salía beneficiado el Trono. El argumento de los que se oponían a esta reforma fue siempre y reiteradamente la absoluta falta de necesidad de llevarla a cabo, advirtiendo Blanco que al estar ya los principios moderados recogidos en la de 1837, habría bastado con su desarrollo en leyes orgánicas⁵⁶.

Lógicamente el veto absoluto concedido al Rey no fue tocado en esta reforma, pero sí lo fue la limitación que todavía se había establecido en 1837 al Rey respecto a la vida de las Cortes, que se podrían reunir automáticamente si no habían sido convocadas para ello antes del primero de diciembre. No encajaba en el proceso del ya descarado aumento del poder Ejecutivo porque, decía Martínez de la Rosa, «¿Podíamos querer que las Cortes se juntaran por sí mismas en un día prefijado, insultando a la Corona, que no las había convocado?». Rodríguez Vaamonde explicó que manteniéndolo se manifestaba desconfianza entre las Instituciones. Además el Congreso –pues el Senado pasó a ser vitalicio y de nombramiento real– aumentaba su duración a cinco años «por no cansar a la Nación con tantas elecciones»⁵⁷.

⁵⁴ Salvador Calvet, de la comisión constituyente DSC (9-XI-1844).

⁵⁵ Díaz Cid, de la Comisión (12-XI-1844), p. 410.

⁵⁶ Juan María Blanco de la Toja, habla incluso de «golpe de Estado» de las Cámaras; y Romero Giner (11-XI-1844); Orense (12-XI-1844).

⁵⁷ DSC, leg. 1844-1845, Martínez de la Rosa (12-XI-1844); Rodríguez Vaamonde, de la Comisión, el 9.

Se quiso hacer ver que sólo así podía ser presentada la Constitución como «un pacto entre la recién nombrada Reina efectiva y el pueblo»⁵⁸. El hecho de quitar del preámbulo la referencia a la soberanía nacional, lo que ocasionó en el extranjero «cierto escándalo», lo justifica Martínez de la Rosa, ministro de Estado, porque era un mero «principio abstracto y académico» y la Constitución se debía fundamentar en algo «inconcuso», «en nuestra historia», «sobre un hecho social constante en toda nuestra vida política, en el hecho de que «en España lo que han hecho las Cortes con el Trono de común acuerdo ha sido siempre suprema ley»; además, ya nadie discutía que no se podía reformar la Constitución sin el Rey y, en buena lógica de lo sostenido en 1812 por Aner, eso justificaría su eliminación⁵⁹. Si bien fue útil en la guerra de la independencia, «para oponerse a la usurpación extranjera cuando nuestros reyes habían abdicado la Corona», ya no tenía sentido pasada la revolución, pues «¿no veían los legisladores de 1837 que al frente de ellos había un Trono, una Monarquía de catorce siglos?». Pero no era el principio abstracto lo que humillaba al Trono, dice Martínez de la Rosa dando otro cariz más práctico a su argumentación, sino su materialización ofensiva, «el sello de la revolución de la Granja»; es como tal sello como «es menester borrarle (sic)»⁶⁰. En el nuevo preámbulo la Corona aparece por delante de las Cortes pretendiendo actualizar «los antiguos fueros y libertades de estos reinos», en consonancia a lo que decían los constituyentes de 1812 y el preámbulo del Estatuto, pero exageradas extraordinariamente por Díaz Cid, miembro de la Comisión que quiere copiar literalmente el Fuero Juzgo. Provocó diversas intervenciones y enmiendas que no fueron aceptadas⁶¹.

Ese exagerado reforzamiento del poder Ejecutivo, se hacía en el contexto del fin de la guerra carlista en 1839-40 y, con ella, del fin de la necesidad de defensa del trono de Isabel por los Liberales, cuando pareció que se podía prescindir de los Progresistas⁶². A eso apuntan las razones abiertamente partidistas que expuso la comisión por boca de Calvet cuando dijo que «quiero un freno que sujete

⁵⁸ Pidal (11-XI-1844), p. 377.

⁵⁹ Martínez de la Rosa (9-XI-1844): «no se ha levantado una voz para impugnar la legalidad de esta medida; pues todos reconocen que corresponde a la Corona y a las Cortes el derecho de reformar la Constitución del Estado». Se hará más adelante, por ejemplo en el elocuente discurso de Olózaga frente a Ríos Rosas (29-I-1855), en el que establece el preámbulo de 1837 como la evidencia del poder de las Cortes de decretar y sancionar la Constitución: DSC, leg. 1854-1856.

⁶⁰ Martínez de la Rosa, *ibidem*, p. 391.

⁶¹ Díaz Cid (12-XI-1844), pp. 408-411. El propio Posada Herrera presentó una: «huyendo de la soberanía nacional vamos a caer en la del Monarca», «¿de qué fueros y libertades se habla aquí», contestándose que de las que no eran de Derecho común, por eso contraponen el concepto en singular, «libertad» que abarca toda la Nación, al plural de «libertades» indicativa de las diferentes jurisdicciones del Antiguo Régimen, p. 407.

⁶² Véase BURDIEL, I.: *Isabel II. No se puede reinar inocentemente*, Madrid, Espasa-Calpe, 2004; pp. 90-93.

para siempre a los partidos», justo en el momento que menciona la Ley de Ayuntamientos y la Milicia Nacional: quería controlar al Partido Progresista y quería hacerlo saliéndose del libre y parlamentario juego de partidos, utilizando a la Corona que se retrotraía así casi a un proyecto absolutista en las intenciones. Otra razón de política inmediata la alegó Rodríguez Vaamonde al decir que de haber mantenido el Senado como estaba no se habría podido declarar la mayoría de edad de la Reina⁶³. Dibujan una situación de guerra entre orden y revolución, representada ésta por los Progresistas y sus seguidores: «Junta Central significa la Convención» aunque perdiendo en la comparación con el caso francés por el federalismo de sus Juntas que «lo que hacen es desgarrar esta Monarquía»⁶⁴. Por eso Romero Giner advierte que todavía podían darse «momentos de aflicción», que todavía podía haber «necesidad de combatir a ese enemigo común»⁶⁵.

⁶³ Calvet, *op. cit.*; y Rodríguez Vaamonde, ambos de la Comisión (9-XI-1844).

⁶⁴ Martínez de la Rosa (11-XI-1844), *op. cit.* pp. 391-392. Acababan de protagonizar, sin embargo, juntos el pronunciamiento contra Espartero que llevó finalmente al poder a los Moderados.

⁶⁵ DSC, leg. 1844-1845 (11-XI-1844).