

CONSTITUCIÓN PARLAMENTARIA

Roberto L. Blanco Valdés

Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Santiago de Compostela

Sumario: 1. El *espíritu* de la *Constitución*. 2. El monarca, «mero ejecutor delegado, que no rey». 3. Veto *suspensivo*, sanción *obligatoria*. 4. Convocatoria, disolución y suspensión: las Cortes *sin* el rey. 5. Poder neutro del monarca *versus* monarquía parlamentaria: entre el pasado y el futuro.

1. EL ESPÍRITU DE LA CONSTITUCIÓN

El contenido de la Constitución española de 1812 resulta incomprensible sin tener a la vista el ciclo en que se inscribe —el del constitucionalismo revolucionario—, cuyos principales exponentes acabarán por ser, junto al texto gaditano, el francés de 1791, que tanto habría de influir en el de Cádiz, y el portugués de 1822. Con muy pocas excepciones —de forma muy sobresaliente, ese artículo 12 que proclama algo tan insólito como que la religión de la Nación española es y será perpetuamente! la católica, apostólica, romana, ¡única verdadera!— la *Constitución del doce* responde a un impulso jurídico y político que tendrá tan escasa vigencia a corto plazo como decisiva importancia a largo plazo. De hecho, es suficiente con leer el precepto que abre la Constitución y el que la cierra para darse cuenta de que estamos ante un documento político que no sólo rompe históricamente, por su contenido y por su forma, con todo lo que lo había precedido, sino que avanza un largo trecho respecto de lo que tras él, y durante decenios, habría de venir.

El artículo 1º declara que la Nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios y da a luz, con ello, a un concepto políticamente desconocido: el de nación. Una nación, debe subrayarse, que ni es la

base territorial del Estado (absolutista) precedente ni tampoco la entidad institucional que meramente sustituye a una monarquía hispánica que había ido construyéndose, con avances y retrocesos, a lo largo de un proceso secular. La nación española es el nuevo ente abstracto que conforman los ciudadanos —quienes, como realidad política, constituyen también una radiante novedad—, ente abstracto al que la propia Constitución atribuirá el máximo poder del naciente Estado liberal: el poder soberano. Por eso, en plena coherencia con ese artículo 1º, el 3º de la Constitución dispondrá algo que, con la única excepción de la de 1869, ya no volveremos a encontrar en el articulado de ninguno de los textos constitucionales vigentes en España durante el siglo XIX: que la soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales. El Conde de Toreno, un diputado que aunaba como pocos en las Cortes constituyentes juventud y brillantez, explicaba a la cámara el sentido de aquel artículo que se presentaba, sin ningún género de dudas, como la clave de arco del edificio que los liberales pretendían construir: «Esencialmente expresa que este derecho co-existe, ha co-existido y co-existirá siempre con la nación mientras no sea destruida», afirmaba el asturiano en la sesión de 28 de agosto de 1811, para añadir: «Envuelve además esta palabra esencialmente la idea de que es innega-

ble y cualidad de la que no puede desprenderse la nación como el hombre de sus cualidades físicas; porque nadie, en efecto, podría hablar por mí, respirar por mí; así jamás [la nación] delega el derecho, y sí sólo el ejercicio de la soberanía». Toreno, que acabaría aceptando, por prudencia («[...] para evitar en lo posible interpretaciones siniestras de los malévolos [...]»), suprimir el inciso del artículo que, propuesto por la Comisión encargada de la redacción del proyecto de Constitución, había encendido los ánimos de los diputados realistas —aquel que disponía que a la nación pertenecía, en tanto que soberana, «adoptar la forma de gobierno que más le convenga»—, proclamaba, pese a ello, cuáles eran las verdaderas consecuencias políticas de lo que de modo tan conciso, aunque tan claro, disponía el artículo 3º de la Constitución: «Si la Nación puede establecer sus leyes fundamentales, igualmente podrá establecer el gobierno, que no es más que una de estas mismas leyes; sólo por eso convengo con su opinión —contestaba el Conde al diputado con el que polemizaba— y no porque la nación no pueda o no deba; la nación puede y debe todo lo que quiere».

Por ejemplo, reformar, sin la intervención del rey, el texto de la Constitución. Porque he hablado de cómo se abría aquella, pero todavía no, según lo prometido, de cómo se cerraba. Su último artículo, el 384 (¡la de Cádiz acabaría por ser la más extensa de todas las Constituciones españolas!) contenía, dando culminación al procedimiento de reforma, una regulación cuya importancia no puede ser desconocida: «Una diputación presentará el decreto de reforma al rey, para que la haga publicar y circular a todas las autoridades y pueblos de la monarquía». El precepto es en primer lugar importantísimo por lo que significa: que el texto gaditano contiene previsiones específicas sobre la reforma de la Constitución (las de sus artículos 375 a 384); previsiones que desaparecerán después de todos los textos constitucionales españoles del siglo XIX, de nuevo con la única excepción del que se aprobó, en 1869, tras la Revolución Gloriosa. Para decirlo de una vez y por utilizar el lenguaje con

el que hoy designamos esa realidad, la Constitución de 1812 asume el principio de la *rigidez* que es, al tiempo, causa y consecuencia, de su superioridad sobre el resto de las normas. El texto avanza, por eso, más de un siglo sobre los restantes documentos constitucionales españoles; pues, salvo en el corto período de vigencia del texto revolucionario de 1869, la rigidez constitucional no reaparecerá en España ¡hasta 1931! Pero —hay que subrayarlo—, tal avance lo es no sólo en relación con el constitucionalismo decimonónico español sino, a la postre, con *casi* todo el de la monarquía constitucional que dominó en Europa durante la práctica totalidad del siglo XIX. Y ello porque la ausencia de rigidez constitucional —o, lo que es lo mismo, la ausencia de superioridad, cuando menos, formal, de la Constitución— será una realidad que con muy pocas excepciones tampoco se consolidará hasta bastante más tarde en nuestro continente, casi al tiempo en que lo hacía el mecanismo que iba a dar a aquella superioridad su garantía: el control de la constitucionalidad. Además de los textos constitucionales españoles, no contendrán así, por ejemplo, cláusulas de reforma ni las Constituciones francesas de 1814 y 1830, ni el Estatuto Albertino de 1848; de modo que las más notables excepciones, durante esa larga fase, fueron las de la Constitución belga de 1831 —texto, desde otras perspectivas, de una trascendencia muy sobresaliente para el constitucionalismo europeo del siglo XIX— y la portuguesa de 1838.

El artículo 384 de la Constitución de Cádiz será importante, en todo caso, no solo por lo que significaba, sino además, por lo que expresamente disponía: que, aprobada la reforma constitucional con arreglo al procedimiento que regulaba la propia ley fundamental, el monarca debería hacer publicar y circular el decreto en el que se contenía, sin que aquel dispusiera, en consecuencia, de la decisiva facultad de sancionarlo. El rey quedaba pues constitucionalmente excluido de la reforma constitucional, lo que suponía, sin duda, una lógica consecuencia del principio nerval de que la soberanía residía esencialmente en la nación

y de que a aquella le pertenecía exclusivamente, por lo tanto, la facultad de establecer sus leyes fundamentales. Muchos años después del episodio gaditano, uno de los grandes teóricos europeos del Estado, Georg Jellinek, que escribió en el tránsito del siglo XIX al siglo XX, cuando las monarquías se parlamentarizaban o se convertían en repúblicas, puso de relieve la extraordinaria relevancia del hecho de que los reyes no tuviesen la posibilidad de participar en los procedimientos de reforma: «Do quiera que puede llevarse a cabo la modificación de la Constitución sin contar con la voluntad del jefe del Estado, o contra ella, y cualquier que sea el nombre que se le dé a aquel, no puede llamarse monarquía, pues le ha sido quitada al Monarca la atribución suprema de dar una dirección al Estado. Por eso —afirmaba el gran jurista alemán—, Francia, atendiendo a la Constitución de 3 de septiembre de 1791, que declaraba el quedar fuera de la sanción del rey las decisiones del *corps législatif* no era una monarquía, sino una república con jefe hereditario».

2. EL MONARCA, «MERO EJECUTOR DELEGADO, QUE NO REY»

Tan agudas consideraciones podrían aplicarse, por supuesto, al texto gaditano. De todos modos, la naturaleza revolucionaria de la Constitución, que se manifestaba en algunas otras de sus previsiones más sobresalientes (el monocameralismo, frente al bicameralismo de los textos de la monarquía limitada; la autonomía del poder municipal frente a la posterior dependencia de los ayuntamientos del poder ejecutivo; o el reconocimiento de derechos y libertades, muchos de ellos de orden procesal, que desaparecerán después de bastantes de los textos constitucionales europeos que se aprobaron tras la caída de Napoleón y la Restauración que la siguió), encontraba su campo de expresión fundamental en la limitación de los poderes del monarca, limitación que iba a dar lugar a una configuración muy peculiar de

su estatuto jurídico-político como titular del poder ejecutivo. De este modo, y a diferencia de los monarcas constitucionales, que tenían limitados sus poderes por la Constitución pero que participaban en el ejercicio real de todos ellos a través de una compleja serie de variados instrumentos, los monarcas de los textos revolucionarios (el francés de 1791, el español de 1812 y el portugués de 1822) acabarán por aparecer como meros órganos del Estado dotados de poderes que no sólo resultaban limitados sino que les impedían, a la postre, controlar el desarrollo del proceso político estatal. Acertaba, por eso, Carlos Marx cuando escribía en uno sus artículos sobre España que la obsesión por limitar los poderes del rey resultaba, sin duda, uno de los rasgos distintivos esenciales de la primera Constitución española. Y no se equivocaba tampoco radicalmente en su diagnóstico el rey Fernando VII cuando, tras el golpe de Estado de 1814 que acabó con el Estado liberal, y en el Decreto de mayo en el que procedía a declarar «nulos y de ningún valor ni efecto» todos los Decretos de las Cortes, proclamaba que la Constitución por ellas aprobada lo convertía en un «mero ejecutor delegado, que no rey, aunque allí se le dé ese nombre para alucinar y seducir a los incautos y a la nación». La de 1812 será, de hecho, la única de nuestras Constituciones monárquicas que junto a un listado de las facultades del rey (art. 171) incluirá otro, acto seguido, conteniendo las restricciones a su autoridad (art. 172), restricciones entre las que se encontraban las que, como a continuación habrá de verse, aquí más nos interesan.

Porque lo políticamente relevante va a ser que el estatuto jurídico-político del rey resultante de la Constitución, mucho más cercano al que caracterizará a partir de los últimos compases del siglo XIX a las monarquías parlamentarias que el que definirá la posición constitucional de los monarcas constitucionales durante el tramo central de esa centuria, no se derivará a fin de cuentas —o, al menos, no se derivará sólo— de la cantidad de facultades que el monarca tenía conferidas en el texto de 1812, cuanto del hecho de que los constitu-

yentes decidieron no poner en sus manos, con la única excepción de veto, los poderes esenciales que iba a permitir a los reyes gobernar de un modo efectivo y no meramente nominal. A fin de cuentas, el largo proceso de parlamentarización de las monarquías constitucionales que se desarrolla en Europa durante casi tres cuartos de siglo —proceso que triunfa en algunos países (Reino Unido) y fracasa en otros finalmente, tras varios intentos fallidos (Francia)— iría dirigido, paradójicamente, a alcanzar lo que los textos del período revolucionario dieron por sentado: que la existencia del poder legislativo no podía depender de la voluntad del titular del poder ejecutivo, quien debería ser controlado por aquel; y que, en consecuencia, los reyes no podían tener atribuidas las facultades de convocar, disolver y suspender el parlamento. Ahí va a residir, como trataré de explicar seguidamente, la esfera fundamental de potestades de la que dependerá el funcionamiento de la balanza de poderes. Esa balanza se verá también influida, en cualquier caso, aunque de un modo no tan relevante, por la facultad real de sancionar y por ende de vetar; y por eso trataré brevemente esa cuestión antes de introducirme en el análisis de las relaciones que convertían en última instancia al rey en el titular de un poder del Estado que quedaba subordinado al parlamento: los constituyentes de la Revolución española consagraban, así, blanco sobre negro, en la letra de la Constitución un esquema de poderes que sólo se convertiría en dominante en las monarquías europeas tras un largo período de luchas, de victorias y descalabros, que acabaría por conformar una parte central de la historia de nuestro continente durante el siglo XIX.

3. VETO SUSPENSIVO, SANCIÓN OBLIGATORIA

Volviendo, pues, al veto, lo cierto es que el que la Constitución gaditana ponía en manos del monarca se concebía como meramente suspensivo; lo que significaba, dicho en dos palabras, que el rey podía retrasar, pero no im-

pedir, la entrada en vigor de las leyes aprobadas por las Cortes. La regulación de la sanción —que se contenía en los artículos 15 y 142 a 145 de la ley fundamental— se traducía a la postre en que si las Cortes aprobaban por tercera vez —es decir, el tercer año posterior al de su aprobación parlamentaria— el proyecto al que el rey le hubiera negado previamente, y por dos veces, la sanción, aquella se entendía otorgada de forma obligatoria. Las razones profundas que justificaban una restricción del poder del rey que lo era no sólo mirando hacia el pasado —pues, contempladas desde el punto de vista de un rey absoluto, todas las facultades que la Constitución confería al rey no hacían otra cosa que restringir las que se le suponían previamente conferidas por la historia—, sino también hacia el futuro, en el que los reyes (también los españoles) iban a ampliar su poder de veto hasta convertirlo en absoluto, tenían que ver principalmente con la necesidad, compartida por muchos constituyentes liberales, de buscar un equilibrio entre el rey, al que correspondería el poder ejecutivo en toda su extensión, y las Cortes, que representaban la voluntad de la nación; un equilibrio difícil, ciertamente, que quebraría de inmediato si se concedía al monarca, sin limitación alguna, la importantísima facultad de culminar el desarrollo del proceso legislativo del Estado (no otra cosa era, a la postre, la sanción); es decir, si se le otorgaba el poder de intervenir de forma sustantiva y no meramente accidental, frente a las Cortes. Por ello en el curso del debate que suscitó el artículo 15 de la Constitución («La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el rey») varios diputados del grupo liberal —los finalmente triunfadores— defendieron que la posibilidad de que el rey sancionase las leyes formaba parte de la naturaleza misma de la monarquía, que no sería tal si el monarca careciese de esa importante facultad, lo que no significaba, sin embargo, que aquella no debiera estar, también ella misma, sujeta a límites precisos, para no convertirse a su vez en el caballo de Troya de la balanza de poderes. En esa línea, merece la pena recoger las palabras de Golfín, quien insistirá en la Cámara en defender la necesidad de la sanción que el texto de

Cádiz preveía, lo que era una forma *prudente*, al fin y al cabo, de defender, implícitamente, una sanción que sólo llevaba asociada un mero veto suspensivo: «Es evidente que si el rey no tuviese la sanción, no sería soberano, sino un mero mandatario de la nación», razonaba el diputado. «El Gobierno —continuaba—, no sería una monarquía moderada, y la autoridad real estaría expuesta a ser atacada a cada paso por la representación nacional, sin tener en sus manos medio alguno de mantener los límites que la Constitución le prefija, y para contrabalancear los demás poderes. Es tan obvio, que no se duda de ello ni necesita explicaciones». Tan obvio, sin embargo, como que la sanción, aún limitada al veto suspensivo, podía hacer saltar por los aires momentáneamente el equilibrio de poderes para favorecer a quien —el rey— aparecía como el principal interesado en quebrar la balanza de poderes en su propio beneficio. Toreno, que habló al Congreso en contra de que el rey tuviese la facultad de sancionar, dejaría constancia de ese temor, que con muy buenos motivos compartían otros liberales, con su acreditada capacidad para llamar a las cosas por su nombre: «¿De qué parte pesan más las posibilidades? ¿De que el rey se arroge todo el poder o las Cortes? ¿De qué tenemos más ejemplos en España? ¿De qué acabamos nosotros de ser víctimas? ¿No es palpable que una nación en que no hay espíritu público formado, en que el rey concede los empleos, tiene a su disposición la fuerza armada, y a su favor todo lo que obliga a los hombres a alucinarse y rendirse ante su poder, no es probable que el rey, si quiere, pueda abusar con más facilidad y dar al través con la libertad». Pero nadie refutó la previsión constitucional de que las Cortes hiciesen las leyes *con el rey* del modo conciso y claro en que lo hizo el diputado Castelló: «En buena hora que las leyes se promulguen a nombre del rey, pero precisamente las que las Cortes solas acuerden y juzguen convenientes a la nación. Residen separados los poderes de esta forma: el legislativo en las Cortes; en el rey, el ejecutivo y en los Tribunales de Justicia el judicial».

4. CONVOCATORIA, DISOLUCIÓN Y SUSPENSIÓN: LAS CORTES SIN EL REY

Tan sencillo esquema de separación de los poderes del Estado, en el que puede verse el eco de su formulación canónica por el Barón de Montesquieu y sobre cuya necesidad no triunfó el criterio político del liberalismo radical (los futuros *exhaltados* del Trienio Liberal entre 1820 y 1823) en la esfera de la regulación de la sanción, sí acabaría por imponerse, sin embargo, en el ámbito central de las relaciones institucionales entre el rey y las Cortes españolas. De hecho, la posición del Monarca en relación con ellas acabará por ser una clara manifestación de la rigidez que reclamaba Castelló; la misma que en la esfera que ahora me interesa destacar vertebró el texto gaditano. Los constituyentes de 1812 defendieron, a la postre, una separación entre ejecutivo y legislativo que funcionase como plena garantía de la integridad, política y jurídica, del Congreso nacional; es decir, de un legislativo en cuya existencia material no pudiese el rey interferir de ningún modo. El resultado final no será otro que la nula intervención del monarca en todo lo relativo al funcionamiento de las Cortes.

Su reunión dependía, así, exclusivamente de un dispositivo automático que operaba *ex constitutione*, según las disposiciones contenidas en los artículos 104 y 106 de la ley fundamental: las Cortes se juntarían todos los años, por un período de tres meses consecutivos, que comenzaría el día primero del mes de marzo de cada año. Tan simple previsión significaba con toda claridad que la reunión de Cortes, sin la cual *realmente* aquellas no existían, no dependía para nada de la voluntad real, un principio ese que no impugnó en el debate constituyente ni un solo diputado. Uno de ellos, quizá la figura más sobresaliente del Congreso, Agustín de Argüelles, conocido por sus compañeros de diputación como *El Divino*, se encargó de la defensa del precepto y lo hizo subrayando ya desde el principio la extraordi-

naria relevancia de lo que se estaba resolviendo: «Señores —proclamó lapidariamente el diputado—, tal vez este artículo es la clave de todo el edificio constitucional». La afirmación de Argüelles no puede considerarse exagerada si se tiene a la vista un hecho indiscutible: que para los diputados liberales la existencia de las Cortes —o, lo que es lo mismo, su reunión anual al margen de cualquier voluntad externa a ellas— suponían, en última instancia, la única garantía auténtica de continuidad de un sistema constitucional que se estaba construyendo esencialmente contra el rey y contra los privilegios de la sociedad estamental. Será de nuevo Argüelles quien lo destacará con esa valentía de la que se armaban algunos diputados cuando se trataba de expresar en público ideas que muchos liberales compartían en privado: «[La Comisión] ha querido dar en su proyecto al Gobierno de la Nación el carácter de una Monarquía moderada, esto es, en la que el rey tenga la potestad necesaria para hacerse respetar fuera y obedecer dentro, y ser al mismo tiempo el padre de sus pueblos. Para esto la Nación es necesario que esté, por decirlo así, viva en la persona de sus representantes. Ellos solos son los que han de defender la Constitución, asegurando su observancia, y contrarrestar a los ministros o a los poderes que intenten invadirla». Las palabras de Argüelles, que no pueden entenderse, desde luego, al margen de la especial coyuntura de una Revolución liberal que sólo había conseguido abrir brecha en los muros del absolutismo fernandino como consecuencia de la Guerra y el desmoronamiento de las instituciones del Antiguo Régimen que subsiguó a la invasión napoleónica, son en todo caso la expresión sobresaliente, al tiempo, de un temor —el que suscitaba un rey que no aceptaría de buen grado la conversión de absoluto en constitucional— y de una confianza, la de que la existencia de las Cortes podría servir para frenar las tentativas de acabar con la Constitución y el Estado liberal que en ella se expresaba. Por eso Argüelles con la fuerza dialéctica arrolladora de un volcán, volvió a la carga, para dejar claro ante el Congreso que o la existencia de las Cortes no dependía del rey o que todo acabaría por perderse, antes o des-

pués. El que su confianza resultara, de hecho, un poco ingenua vista desde nuestra perspectiva, no quita ni un ápice de valor a sus palabras, capaces de romper el muro de silencio existente en torno a la disposición claramente contraria a la Constitución que tantos esperaban del rey Fernando VII: «Examínense las facultades de las Cortes y las señaladas al poder del rey, y se verá que aquellas exigen el constante ejercicio y vigilancia de la representación nacional; éstas el incesante desvelo de un gobierno que debe ocuparse con preferencia en objetos de reconocida urgencia y naturaleza muy diferente. Las leyes, Señor —afirmaba Argüelles dirigiéndose a las Cortes cuyos poderes y existencia estaba defendiendo—, aunque estén dictadas por la misma sabiduría no hace más que la mitad de la obra. Su observancia es el fundamento de la prosperidad pública, y sólo puede asegurarse por medio de un cuerpo permanente que tenga a su cuidado el reclamarla. Tal es la reunión anual de Cortes. Todo lo demás es inútil, es ineficaz, engañarse la Nación y prepararse a sí misma la ruina de la ley fundamental, único baluarte en que libra su independencia y libertad».

Pero el automatismo en la reunión de Cortes, por completo indispensable, no resultaba, sin embargo, suficiente. Era, además, necesario asegurar de todo punto que las Cortes, una vez reunidas anualmente por mandato de la Constitución, no pudieran ser intervenidas o estorbadas de ningún modo por el Monarca. Por eso, la primera de las restricciones a las facultades del rey del artículo 172, antes citado, disponía sin ambages que el rey no podría impedir bajo ningún pretexto la celebración de Cortes en las épocas y casos señalados por la Constitución, ni suspenderlas, ni disolverlas, ni en manera alguna embarazar sus sesiones o deliberaciones. La regulación era tan radical, que el artículo llega incluso a disponer que los que aconsejasen o auxiliasen al rey en cualquier tentativa para estos actos, serían declarados traidores y perseguidos como tales.

¿Qué conclusión fundamental cabe extraer de todo lo apuntado? ¿O, si lo prefiere el lector, qué relación guarda el esquema de balan-

za de poderes del texto gaditano que acaba de describirse de forma tan sucinta, con la parlamentarización de la monarquía que en ella habían prefigurado los diputados doceañistas? La respuesta a ambas preguntas no es difícil: la balanza de poderes establecida en el texto gaditano, que se completaba, entre otros elementos, con la proclamación de que entre las facultades de las Cortes estaba la de hacer efectiva la responsabilidad de los Secretarios del Despacho y los demás empleados públicos (art. 171.25ª), se hubiera traducido, de haber tenido continuidad el Estado liberal, en el esquema de funcionamiento institucional que estuvo en el origen de la parlamentarización de las monarquías constitucionales: de producirse, como era de esperar, conflictos de poder entre las Cortes y el monarca, éste carecería de la posibilidad constitucional de resolverlos en su beneficio, procediendo a la suspensión o disolución, o, de ser el caso, a la no convocatoria de las Cortes. Ante tal situación no quedaba más que otra alternativa: la dimisión de los Secretarios de Despacho nombrados por el rey ante unas Cortes que les habían retirado su apoyo y confianza, solución esta por la que, sin ningún género de dudas, estaban apostando los constituyentes gaditanos.

5. PODER NEUTRO DEL MONARCA VERSUS MONARQUÍA PARLAMENTARIA: ENTRE EL PASADO Y EL FUTURO

Coincidiendo, no casualmente, con el momento en que todo el proyecto gaditano se frustró tras el golpe de Estado de 1814 y la restauración de la monarquía absoluta fernandina, Benjamin Constant expone en Francia su teoría del llamado poder neutro de los reyes y razona su propuesta con argumentos que confirman plenamente que el derrotero de la nave constitucional que zarpó de Cádiz en 1812 conducía tendencialmente a un régimen político que nada tenía que ver con el de la monar-

quía limitada que, tras la caída de Bonaparte, se impuso no sólo en el mundo constitucional sino que dominó, también, en gran parte del pensamiento liberal. Constant contribuirá, de hecho, a sentar las principales bases teóricas de lo que será posteriormente una duradera práctica política: la de esas monarquías constitucionales que estuvieron vigentes en Europa desde la Restauración hasta bien entrado el último tercio del siglo XIX. En obras como *Reflexiones sobre las Constituciones, la distribución de los poderes y las garantías en una monarquía constitucional* y, sobre todo, *Principios políticos aplicables a todos los gobiernos representativos y particularmente a la actual Constitución de Francia*, aparecidas en el período de 1814-1815 —es decir, cuando el final del Imperio estaba alumbrando en Francia la Restauración y la aprobación de la *Charte* concedida por el rey Luis XVIII—, expone Constant una teoría que tenía por objetivo primordial reflexionar sobre la naturaleza y los caracteres de una verdadera monarquía constitucional, por lo que, de un modo coherente con ello, sus ideas al respecto estaban también destinadas a evitar la deriva parlamentarizadora de ese tipo de monarquía, ya entonces perceptible en Gran Bretaña. La misma que, quizá, se hubiera producido en España si las circunstancias históricas lo hubieran permitido.

La construcción del *poder neutro* de Constant, que podría hacer pensar que los teóricos franceses de la monarquía constitucional estaban pensando en un monarca desprovisto de auténticos poderes que debería quedar, por tanto, reducido a la posición de un mero moderador, políticamente neutral, de las relaciones entre el gabinete y la asamblea, se situaba, sin embargo, en una esfera política del todo diferente. Y ello porque, muy lejos de tales planteamientos, el objetivo perseguido por Constant y por sus diferentes seguidores no era otro que el de impulsar, en el concreto contexto de la Francia de la *Charte*, una monarquía, constitucional sí, pero con poderes efectivos, de modo tal que el poder *neutro* de Constant, que no estaba destinado a debilitar a los reyes sino a fortalecerlos frente a la deriva parlamentaria,

resultaba ser en realidad todo menos *neutro*. Ya en el capítulo II de sus *Principes*, cuando el autor trata de «la naturaleza del poder real en una monarquía constitucional», se refiere Constant a que no puede el jefe del Estado «actuar en lugar de los otros poderes», siendo esa la diferencia esencial entre la monarquía absoluta y la Constitucional. Pero contra lo que de tal declaración cabría deducir, y para ilustrar tal diferencia, ejemplifica Constant con el caso de la Constitución inglesa, lo que le permite exponer la auténtica extensión de ese supuesto poder neutro del monarca: «No cabe [allí] aprobar ninguna ley sin el concurso de las cámaras hereditaria y electiva, ni ejecutar acto alguno sin la firma de un ministro, ni pronunciar ninguna sentencia más que por los tribunales independientes. Pero tomadas todas esas precauciones, la Constitución inglesa dirige el poder real a acabar con cualquier peligroso enfrentamiento y a restablecer la armonía entre los demás poderes. Si la actividad del poder ejecutivo es peligrosa, el rey destituye a los ministros. Si se convierte en funesta la actividad de la cámara hereditaria, el propio rey modifica su tendencia proponiendo a nuevos miembros. Si es la función de la cámara electiva la que se manifiesta amenazante, el rey hace uso de su veto o la disuelve. Finalmente, si es la del poder judicial la actividad que resulta perjudicial, en la medida en que aplica a las acciones individuales penas demasiado severas, el rey atempera tales decisiones ejerciendo su derecho de gracia». Como puede verse, siguiendo el modelo británico, muy lejano al que se prefigura en Cádiz, van a corresponderle al rey, en consecuencia, poderes esenciales que permitirían durante decenios a los monarcas constitucionales desempeñar un papel central en el funcionamiento de los regímenes políticos monárquicos de la Europa posterior a la Restauración: las de designar y cesar a los ministros, convocar y disolver el parlamento y vetar las leyes aprobadas por aquél.

Lejos de la fórmula acuñada por Thiers, varias veces ministro de Luis Felipe de Orleans, para definir el tipo de monarquía a la que prestaba sus servicios («El rey reina, pero no

gobierna»), la pura verdad es que el monarca gozaba de todo un conjunto de facultades que, utilizadas en su punto de mayor intensidad, lo convertían en un auténtico poder del Estado liberal. Ciertamente, el rey reinaba pero, si ese era su deseo y se lo permitían las circunstancias políticas del caso, también podía gobernar.

La primera de aquellas facultades —la consistente en retirar su confianza a los ministros— no se concebía, desde luego, como la mera formalización por parte del monarca de una decisión parlamentaria sino como una auténtica prerrogativa del rey, quien podría nombrar y cesar con entera libertad: «La esencia de la realeza, en una Monarquía representativa, es la independencia en los nombramientos que tiene atribuidos. El rey nunca actúa en su propio nombre. Situado en la cumbre de todos los poderes, crea unos, modera a los otros, y dirige así la acción política, moderándola sin participar en ella. Es de ahí de donde procede su inviolabilidad. Es necesario, por tanto, respetarle tal prerrogativa en su total integridad. No se le puede discutir jamás el derecho de elegir. No pueden las asambleas arrogarse el derecho de excluir, pues tal derecho, de ejercerse de un modo obstinado, implicaría finalmente el derecho de nombrar». Consciente el autor de su cerrada defensa del monarca, añade Constant una explicación que expresa bien a las claras su auténtica intención: «No creo que se me acuse de ser demasiado favorable a una autoridad absoluta, porque deseo que la realeza esté investida de toda la fuerza y rodeada de toda la veneración que resultan necesarias para la salud del pueblo y la dignidad del trono». Las palabras de Constant expresan con meridiana claridad un doble extremo: constatan, por un lado, la ficción jurídico-política en la que se basará la monarquía constitucional: el monarca, en su papel constitucional de Jefe del Estado, ejerce un mero poder moderador y no es, según realmente acontece, un sujeto *politico* activo en el proceso de toma de decisiones del Estado; y subrayan, por el otro, una verdad que el publicista francés considerará trascendental: que un rey compelido a cesar a sus ministros según la previa decisión de la asamblea estaría

abocado, antes o después, a perder la facultad regia de nombrarlos. Ahora bien, esa facultad regia exigía gozar también, evidentemente, de otra correlativa, que estaba con ella en estrecha conexión y en relación con la cual la primera adquiriría todo su sentido, según Agustín de Argüelles lo había comprendido ya en la España gaditana con suma claridad: la de disolver las cámaras en el supuesto de que aquéllas hubieran entrado en conflicto con los ministros nombrados por el rey. La razón que lo explica es muy sencilla, según ya previamente se apuntaba: de estar el rey desposeído del importante poder de disolución parlamentaria, cualquier eventual conflicto entre el parlamento y el ejecutivo nombrado por el jefe del Estado sólo podría resolverse mediante el cese parlamentario del gobierno; un cese, claro está, al que el rey tendría forzosamente que acceder: «Se han planteado —escribe Constant— diversas reclamaciones en contra del derecho de disolución de las asambleas representativas, derecho que tanto nuestra acta constitucional como la Constitución inglesa atribuyen al depositario del poder supremo. Sin embargo, todo régimen político que no atribuyese tal facultad al jefe del Estado se transformaría necesariamente en una demagogia desenfadada y turbulenta, salvo que el despotismo, sustituyendo las prerrogativas legales por decisiones autoritarias, redujese las asambleas al papel de instituciones pasivas, mudas y ciegas». Constant demuestra de nuevo que el poder del rey como moderador de las instituciones del Estado, lejos de ser un poder políticamente irrelevante, se configura a la postre como aquel del que dependen, en última instancia, todos los equilibrios del sistema: «Ninguna libertad puede existir, sin duda, en un gran país, sin asambleas fuertes, independientes y formadas por muchos miembros; pero estas asambleas son también peligrosas y por ello, en defensa de la misma libertad, es necesario disponer de medios infalibles para prevenir sus desviaciones».

El tipo de monarquía que encarnaba el supuesto poder neutro de Constant se situaba, en suma, constitucionalmente *más allá* de la monarquía preconstitucional de la Francia de

su época —la de la *Charte* de 1814—, en la que el rey y las instituciones situadas bajo su férula directa o su influencia resumían el poder de un Estado donde la Constitución aparecía mucho más como garantía que como límite de las facultades del monarca. Pero estaba, al propio tiempo, bastante *más acá* del tipo de monarquía que había comenzado a parlamentarse en el Reino Unido, cuyos reyes perdían allí, poco a poco, aunque de un modo irremisible, las facultades de nombrar y de cesar a los ministros, convocar y disolver a los Comunes y vetar las leyes aprobadas por el parlamento de Westminster. Y más acá también, ¿por qué no decirlo?, del esquema de balanza poderes diseñado en el texto gaditano, que no pudo ponerse en práctica en el primer período liberal de nuestra historia —el que, en medio de una ocupación extranjera y de una Guerra, discurrió entre 1810 y 1814—, pero que sí encontró un espacio temporal para ensayarse en el breve pero intenso *paréntesis* (y la palabra es la apropiada) del Trienio Liberal entre 1820 y 1823. Fue entonces, en una situación de relativa normalidad institucional, cuando se pusieron de relieve las potencialidades de la Constitución de 1812 que, según hemos visto en estas páginas, estaba concebido en lo referido a las relaciones entre las Cortes y el monarca desde unos parámetros que nada tenían que ver con los de la monarquía limitada. Fue en el Trienio, en efecto, cuando pudo observarse con toda claridad —en diversos episodios de grave confrontación entre un monarca que personificaba al Antiguo Régimen que quería superarse y el nuevo Estado liberal que pretendía construirse— que, aún contando el Rey con la complicidad de sus Secretarios de Despacho, estos nada podían sin el apoyo de las Cortes y nada podían tampoco contra ellas, al no disponer el monarca de la facultad de disolverlas, suspenderlas o no convocarlas tras su normal separación. El Rey y sus aliados acabaron, por eso, nuevamente, en 1823, con el sistema liberal derogando su ley fundamental. Para cuando una y otro se recuperaron, tras la muerte de Fernando VII en 1833, tanto el liberalismo español, como el europeo, tan bien representado por Constant, habían ya abando-

nado una parte fundamental de sus ideas. Cádiz fue, por eso, la excepción que habría de confirmar el predominio histórico de un sistemas de equilibrios entre los dos poderes políticos del Estado liberal que acabaría por construirse en gran medida polemizando con el texto de 1812 aunque iba a ser la propia historia la que vendría, al fin, a darles a aquellos constituyentes gaditanos, tan aislados y tan lúcidos, toda la razón.

NOTA BIBLIOGRÁFICA

Me he ocupado con detalle de gran parte de las cuestiones que son objeto del presente texto en mis libros *Rey, Cortes y fuerza armada en los orígenes de la España liberal, 1808-1823*, Madrid, Siglo XXI, 1988; y *La construcción de la libertad. Apuntes para una historia del constitucionalismo europeo*, Madrid, Alianza Editorial, 2010. En ambas obras puede el lector interesado encontrar referencias bibliográficas exhaustivas sobre las diferentes cuestiones ahora analizadas. En todo caso, una completa bibliografía (libros, artículos, folletos) sobre la Constitución española de 1812, realizada por el profesor Fernando Reviriego Picón, puede consultarse en la página web de la Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes: http://bib.cervantesvirtual.com/portal/1812/bibliografia_8.shtml.

Fecha de recepción: 27 de septiembre de 2011

Fecha de aceptación: 4 de noviembre de 2011