

MONARQUÍA CONSTITUCIONAL Y GOBIERNO PARLAMENTARIO

Por ÁNGELES LARIO (*)

SUMARIO

INTRODUCCIÓN.—MONARQUÍA CONSTITUCIONAL.—MONARQUÍA CONSTITUCIONAL DE GOBIERNO PARLAMENTARIO.—CONCLUSIONES.

INTRODUCCIÓN

La Monarquía formó parte decisiva en la evolución constitucional europea desde los primeros momentos: no se pensó en 1791 o en 1812 en eliminar al Rey de la Constitución, sino en colocarlo en un lugar de la misma que permitiera el gobierno constitucional, el control político del poder por parte de las Asambleas representativas. En estos primeros tiempos lo que predominó, como en el caso de la República americana, fue la separación estricta de poderes, y como consecuencia la falta de comunicación entre el Rey y las Asambleas; es lo que podemos denominar las «Monarquías de Asamblea», destinadas a una corta vida, por la paralización política fruto de los constantes enfrentamientos, de la tendencia constante a movimientos de vaivén entre la revolución y la contrarrevolución.

A partir del reflujo conservador que invadió el continente tras la derrota de Napoleón, cuando se necesitó «aristocratizar el concepto de representación» para frenar los ensayos democráticos, fue cuando la Monarquía adquirió todo su sentido en el nuevo régimen que se abría paso con decisión. El refuerzo monárquico que supuso la derrota de Napoleón a manos de la Santa Alianza, ofreció la ocasión de ensayar nuevamente la Monarquía Constitucional; para entonces ya el ejemplo inglés, siempre presente,

(*) Ángeles Lario es Doctora en Historia por la Universidad Nacional de Educación a Distancia, ha trabajado sobre la ideología liberal reformista en la crisis de la Restauración, y sobre la Monarquía liberal; autora del libro: *El Rey, piloto sin brújula. La Corona y el sistema político de la Restauración (1875-1902)*.

ofrecía mucho más claramente que antes otros matices en su práctica política (1): Ahora una nueva institución no prevista en las teorías constitucionales, venía a procurar el medio de convivencia entre los poderes; y con ello a situar a la representación nacional, no en el centro y motor del poder político, sino como uno de los poderes que iban a decidir sobre la gobernación del país (2).

La institución de la que hablamos era el Gobierno, que como Consejo de Ministros surgía del Parlamento pero era nombrado por el Rey, descubriéndose así un nexo de unión o al menos de comunicación entre poderes hasta entonces enfrentados directamente y sin posibilidad práctica de convivencia, como habían demostrado los fracasos de los primeros modelos monárquicos de Asamblea de 1791 en Francia y de 1812 en España.

Ésta fue la decisiva aportación de la monarquía constitucional inglesa al proceso constitucional continental.

MONARQUÍA CONSTITUCIONAL

Si los ingleses denominaron Monarquía Constitucional a la Monarquía desde el momento que asimiló la separación de poderes, es decir tras el derrocamiento de la Monarquía absoluta, cuando el Rey se vio obligado a respetar el *Bill of Rights* y todas las leyes o costumbres que limitan su poder (3), en el continente el término de «Monarquía Constitucional» vino a significar algo mucho más concreto, un modelo específico, que fue el que definieron los alemanes desde principios del XIX como reacción tanto al proceso revolucionario, con el predominio de las Asambleas, como al modelo parlamentario por el que los liberales más moderados aceptaron, adaptándolo, los avances del constitucionalismo liberal; de este modo, denunciaron los teóricos alemanes, estos llamados en Francia doctrinarios colocaban a la representación nacional al mismo nivel que la Monarquía por medio de esa nueva institución que era el Gobierno, y que parecía moderar el proceso revolucionario, pero que, según su punto de vista, lo hacía triunfar definitivamente (4).

(1) Una anticipación clarividente fue la de Mirabeau en la Constituyente francesa, que se colocó frente al excesivo teoricismo de los revolucionarios: J. VARELA SUANZES: «Mirabeau y la monarquía o el fracaso de la clarividencia», en *Historia Contemporánea*, núm. 12, Universidad del País Vasco, 1995, esp. pág. 241.

(2) Es de obligada referencia para el tema el estudio sobre el *Liberalismo Doctrinario* de L. Díez DEL CORRAL, Madrid, 1973; puede verse en este caso págs. 104-105, donde recoge la opinión de Royer-Collard de que la Cámara en 1814 en Francia ya no es la representación nacional sino uno de los poderes.

(3) BOGDANOR, en 1995 en su estudio sobre la Monarquía inglesa, define la Monarquía Constitucional como «a monarchy regulated by rules», pág. VII. En este término se engloba también a la Monarquía parlamentaria: A. DE BLAS, y GARCÍA COTARELO, «Teoría del Estado y sistemas políticos» (2 vol.), [UNED, Madrid, 1986] pág. 270 y ss.

(4) STAHL definió este modelo a principios del XIX, sacando la primera edición de su *Historia de la Filosofía del Derecho* en 1827 (traducida en 1894 al español). Considera que el error de los doctrinarios, es que parten de la revolución, la aceptan y la continúan, en lugar de sortearla; cita las *Reflexions...* de

Así es que los teóricos alemanes, en la línea de su teoría del Estado de Derecho, establecieron el modelo de Monarquía que interpretaron que era verdaderamente constitucional. Situaron al Rey en el centro como personificación de ese Estado de Derecho, y a partir de ahí tejieron su teoría monárquica, su defensa argumentada del principio monárquico.

Partieron de la contestación a la teoría del Derecho Natural, al suponer que la Sociedad no puede ser anterior al Estado, sino que éste es el que cohesiona los grupos humanos y da principio a la Sociedad. Por ello no podrían existir derechos anteriores al Estado, que radicaran en la Sociedad, como quería la teoría del Derecho Natural. Los derechos surgen con la organización misma de la Sociedad por parte del Estado, al que son inherentes. El Rey es la personificación de ese Estado, y por lo tanto del mismo Derecho que justifica su existencia. El resultado es que se traslada el origen de la legitimidad desde las Asambleas populares, representantes de la Sociedad, al Estado personificado en el Rey, que en este modelo es «el órgano de su soberanía»: El Rey es el punto de partida del poder, el centro de la función política; de este modo sólo consideran Monarquía aquel sistema en el que es imprescindible la autorización del Rey para reformar la Constitución. Por ello, allí donde la Monarquía es posterior a la Constitución, como en Bélgica, en la de Guillermo de Orange en Inglaterra, o en la de Amadeo de Saboya en España, la idea del Rey como factor esencial es difícilmente sostenible (5).

Es normal y aceptable, según lo dicho, que exista una representación de la Sociedad, y que a esa representación haya que tenerla en cuenta para el Gobierno de la misma; pero por encima de ella está el Derecho y el representante máximo del Estado en cuanto representa ese Derecho connatural a la Institución; y este representante no es otro que el Rey. Éste sólo está limitado por lo que expresamente enuncia la Constitución, y dispone del llamado poder residual, es decir, de todo aquel poder no adscrito expresamente a algún otro órgano. Las Cortes no tenían iniciativa legislativa, siendo más bien un instrumento de control. Sólo el Canciller refrendaba los actos del Rey hasta 1878, después se le permitió también al Vicecanciller o Secretario: el Rey, como ideó Hegel, reina y gobierna (6).

CONSTANT para rechazar que los ministros sean órganos de un poder propio e independiente, y en general la ausencia de la unidad original del poder del Estado que debía ser representada por el Rey: págs. 422-428.

(5) Amplio desarrollo sobre el liberalismo y la filosofía alemana en G. DE RUGGIERO: *Historia del liberalismo europeo* (h. 1925), Pegaso, Madrid, 1944, 170-200, 215-233. G. JELLINEK: *Teoría General del Estado*, traduc. de la 2.ª edic. alemana por F. DE LOS RÍOS, B.J.A.E.E., 1914-1915, II, 384-390, 392-396, 399-400, 422-423. HERRERO DE MIÑÓN: *El Principio monárquico. Un estudio sobre la soberanía del Rey en las leyes fundamentales*. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1972, 17-20, 26, con mención de diferentes textos que responden al modelo. CARRÉ DE MALBERG asegura en su *Contribution à la théorie générale de l'État*, 2 v., París, 1922, II, 65, que en la monarquía francesa de 1791 el Rey estaba en posición subalterna, y por ello no puede considerarse una verdadera Monarquía.

(6) Puede verse la Constitución prusiana de 1850 en L. DUPRIEZ: *Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique*, prólogo de Franqueville, 2 v., 2.ª edic., París, 1892, I, 349-350. Sobre el poder residual: DUGUIT: *Traité de Droit Constitutionnel*, 2 v. París, 1911, I, 408-409. KELSEN: *Teoría General del Estado*, 432. G. DE RUGGIERO: *Historia del Liberalismo...*, cit., 195 y 235.

En esta versión continental de la «Monarquía Constitucional», el soberano es el Rey, y no la representación nacional; los ministros no son responsables políticamente ante las Cortes; sólo tienen ante ellas una responsabilidad de carácter jurídico, bien delimitada normalmente por la Constitución, que suele ser otorgada por el Rey; y existe, por tanto, una clara separación entre el Gobierno y el Parlamento, produciéndose incompatibilidad entre los cargos de ministro y parlamentario (7) —como habían defendido también los constituyentes franceses y los fundadores de la República americana, según la primera versión que circuló del gobierno constitucional, proyectada desde Inglaterra— (8).

Se explica así que para los liberales del continente resultara ya mucho más complicado que lo había sido para los ingleses la puesta en práctica y sobre todo la denominación del proceso constitucional. Hablar de soberano y soberanía se volvió poco útil porque inmediatamente aparecían compitiendo el Rey y la representación nacional o la sociedad misma; y es que una vez establecida la teoría alemana tuvo gran peso en los constitucionalistas continentales; no en vano fueron los «padres» de la teoría del Estado (9).

La razón de esta amplia aceptación hay que buscarla tanto en lo trabado de su argumentación, como en que partía de una realidad; ésta era que la teoría constitucional establecida por Locke con ocasión del proceso revolucionario inglés, en 1690, al menos tal y como fue trasladada al continente por Montesquieu, implicaba una separación estricta de poderes (a pesar de que en Inglaterra nunca se llegó a poner en funcionamiento la cláusula que prohibía la pertenencia de los ministros del Rey al Parlamento), no hablaba para nada del Gobierno como nexo de unión de los mismos; lo que originó los primeros modelos constitucionales, que si bien en su ver-

(7) Sobre soberanía del Rey, STAHL: *Historia de la Filosofía del Derecho*, cit., págs. 433 y 424. Los primeros momentos de la Constitución holandesa tienen gran parecido con este modelo, hasta que se reforma en 1848 según el modelo belga: R. C. VAN CAENEGEM: *An historical introduction to Western Constitutional Law*, Cambridge, Londres, 1995, págs. 233 y 239.

(8) Los estudios sobre la monarquía inglesa más leídos en el continente eran las versiones tempranas de MONTESQUIEU, que visitó Inglaterra entre 1729 y 1731, de BLACKSTONE, que escribió en 1764, y de DE LOLME que escribió en 1770. Poco después, en 1776 se declaró la independencia americana y algo más tarde se produjo en Inglaterra la caída de Lord North, que dejó ver las posibilidades que tenía el Parlamento de imponerse y controlar al Gobierno, iniciándose así el camino del Gobierno parlamentario. Una excelente y rápida visión del sistema inglés como modelo, en M. JIMÉNEZ DE PARGA: *Los regímenes políticos contemporáneos*, Tecnos, Madrid, 1983, págs. 272 y ss.

(9) TORRES DEL MORAL lo dice contundentemente: «la defectuosa terminología», refiriéndose en concreto a esta dicotomía entre Monarquía Constitucional y Monarquía Parlamentaria, es fruto de la «Teoría del Estado que se hacía ochenta años atrás»: «La Monarquía parlamentaria como forma política del Estado español», en LUCAS VERDÚ (dir.): *La Corona y la Monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978*, Univ. Complutense, Madrid, 1983, págs. 42-45. Del mismo modo GARCÍA CANALES alude a la «confusión terminológica que pocos parecen interesados en aclarar», al tratar del mismo tema: «La prerrogativa regia en el reinado de Alfonso XIII: interpretaciones constitucionales», en A. M.^a CALERO (coord.): «La Corona en la historia constitucional española», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 55, C.E.C., Madrid, 1987, págs. 317-335.

sión monárquica fracasaron, en la versión republicana de la nueva República americana tuvieron ocasión de ponerse en práctica con éxito —sobre todo porque el Jefe del Estado, titular del poder ejecutivo, Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, y director de la política internacional, tenía el mismo tipo de legitimidad que la representación nacional: era elegible— (10).

Por ello lo del Gobierno inglés en el XIX parecía una mistificación, muy apropiada en la práctica pero no trasladable a los textos constitucionales, sobre todo porque era considerado fruto de una larga práctica y no de una teoría general y aplicable a otras situaciones; esta teoría, que la práctica inglesa corregía, iba por otros caminos, sobre todo por el de la separación estricta de poderes.

Se producía un choque entre la práctica necesaria, por útil, que venía del ejemplo inglés, y la teoría alemana de Monarquía constitucional que delimitaba extraordinariamente el campo para los monárquicos en su aceptación y puesta en práctica del Gobierno constitucional, y que se resolvió con la convivencia a modo de dualidad de la teoría y la práctica política, produciendo como consecuencia que la lectura de las Constituciones no indique realmente la vida política que se producía por debajo de esa superestructura, reconocida como marco general dentro del cual había que decidir, como decía Francisco Silvela, todo lo relativo a la política (11).

Así es que el proceso de parlamentarización en el continente se llevó a cabo por medio de la práctica política, ayudada ésta por algunos artículos constitucionales imprescindibles, como el que permitía a los ministros ser parlamentarios, lo que pasó a ser de hecho una exigencia. Por esta razón la estructura constitucional mantuvo imperturbable el esquema de los primeros tiempos, no organizando la institución del Gobierno, sino reconociendo simplemente su existencia en la redacción del texto; de la misma forma los partidos políticos, básicos en la práctica política, pasaron inadvertidos para los textos constitucionales hasta bien entrado el siglo XX.

Es un caso extraordinario de contraste entre la letra y la práctica política que justifica su análisis histórico para buscar su razón de ser, y que tuvo su manifestación más perdurable en la confrontación entre los términos de «Monarquía Constitucional» y «Monarquía parlamentaria», hasta nuestros días. En España esta confrontación se puede percibir en los teóricos y analistas del XIX, que no olvidan matizar que la Monarquía Constitucional alemana es la «pura», dejando las demás en una situación comprometida, y realmente innominadas. Decididamente, y puede verse sin necesidad de ir a otros tratados, en la Enciclopedia Espasa a principios del siglo XX, los

(10) L. SÁNCHEZ AGESTA: *Curso de Derecho Constitucional comparado*, 7.ª edic. rev., Univ. Complutense, Madrid, 1980, págs. 171-211; en 194 recoge las 10 importantes funciones del presidente americano, según ROSSITER; la Constitución desconoce el Gabinete, y los secretarios ni responden ante la Cámara ni tienen asiento en ella, no existiendo la responsabilidad colectiva: pág. 196. JIMÉNEZ DE PARGA: *Los regímenes políticos contemporáneos*, cit., pág. 500.

(11) Francisco Silvela era miembro de la Comisión que redactó la Constitución de 1876, y en esta ocasión fue cuando expresó esta idea, cit. por M. GARCÍA CANALES: «La prerrogativa regia en el reinado de Alfonso XIII: Interpretaciones constitucionales», en A. M.ª CALERO (coord.): *La Corona en la historia constitucional española*, cit., pág. 330.

regímenes que se consideraban puramente constitucionales, eran los de aquellos modelos que mantenían la separación estricta de poderes: la república americana y la monarquía alemana (12). Sin embargo nuestra «Monarquía parlamentaria» no es sino la evolución de un modo de ponerse en práctica la Monarquía Constitucional, corregida en los elementos que se consideraron necesarios para conseguir la convivencia pacífica y ordenada de la Monarquía con las nuevas teorías liberales y constitucionales, que vieron en la práctica inglesa el medio por el cual se podían mantener saliendo del proceso revolucionario.

MONARQUÍA CONSTITUCIONAL DE GOBIERNO PARLAMENTARIO

Tras la marejada revolucionaria y los escritos de los tradicionalistas de los años noventa del siglo XVIII, el doctrinarismo francés estableció un punto medio entre la historia pasada y las ideas presentes, que en cuanto al diseño político implicaba la cosoberanía, tanto en los casos en que se asignaba abiertamente en la Constitución la soberanía a la nación —que no implicaba ningún cambio en la asignación de facultades a los distintos poderes, e incluso, como en el caso belga, no se establecía mecanismo especial para la reforma de la Constitución, lo que implicaba la intervención sancionadora del monarca, de acuerdo al mecanismo legislativo común—, como cuando se silenciaba el origen del poder. De hecho lo que pasó a ser fundamental fue la coparticipación de los poderes en el ejercicio de esa soberanía; por eso Duguit, el constitucionalista francés, en tono crítico, asegura que a partir de este proceso el Rey fue concebido como detentador de una parte de la soberanía, o como colaborador en su ejercicio, incluso en las Constituciones más liberales (13).

(12) *Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana*, Espasa, Barcelona, vols. 14 y 15, para voz *Constitucional*, editados en 1912 y 1913; y vol. 36, para voz *Monarquía*, editado en 1918. En el mismo sentido A. GONZÁLEZ POSADA, que califica de «constitucionalismo puro» el tipo de gobierno alemán: *Tratado de Derecho político*, 2 v., Madrid, 1893-1894, II, 262. Id. SANTAMARÍA DE PAREDES: *Curso de Derecho político*, Valencia, 1880-1881, 333-344. PÉREZ SERRANO, en su *Tratado de Derecho político*, que escribió entre 1936 y 1939, distingue a la alemana con el término de Monarquía «estrictamente constitucional». Kelsen, en su crítica a la teoría monárquica alemana establece claramente la diferencia entre «Monarquía meramente constitucional» y la «Monarquía constitucional parlamentaria»: *Teoría General del Estado*, Labor, Barcelona, 1934, págs. 428 y ss. Todavía en nuestro último proceso constitucional, en 1978, se quiso contraponer «Monarquía Constitucional» a «Monarquía Parlamentaria»; del mismo modo se sostuvo que la soberanía nacional tenía su superior personificación en la Corona: cit. por TORRES DEL MORAL: «La Monarquía Parlamentaria como forma política del Estado español», en P. LUCAS VERDÚ (dir.): *La Corona y la Monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978*, Universidad Complutense, Madrid, 1983, pág. 43.

(13) R. SENELLE: *La Constitución belga comentada*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Bruselas, 1974, págs. 65, 79-81. Como dice A. COLOMER VIADEL: «La polémica se centra sobre si la inclusión del principio de soberanía supone algo más que una mera norma abstracta... o... un principio activo de gobierno»: *Los liberales y el origen de la Monarquía Parlamentaria en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1993, pág. 145. DUGUIT: *Traité de Droit Constitutionnel*, cit., I, 397 y 399.

Ciertamente el Rey mantiene, además de la jefatura del Ejecutivo, un papel superior que va más allá de la Jefatura del Estado en una Monarquía parlamentaria; es la prerrogativa regia, que decía Orlando que era una excepción de la igualdad pero no un privilegio, por la necesidad que tenía toda organización social de derechos y garantías especiales. Por ello puede conservar atribuciones tradicionales respecto a las fuerzas armadas, como en el caso español, belga o italiano —pero también el Presidente en la III República francesa y la República americana—; respecto a las relaciones internacionales, o la justicia, que se hace en su nombre, conservando el derecho de gracia por medio del indulto. Completándolo con sus atribuciones respecto a la vida parlamentaria y el proceso legislativo, además de la vida de los Gobiernos, se va configurando un poder superior, elevado por encima de los tres poderes efectivos, capacitado para frenar en algún momento cada uno de ellos y moderar así la vida política, pero a la vez alejándolo del ejercicio directo del poder (14).

A este modelo responde toda Constitución monárquica del período posterior a la restauración europea, que no eliminaba el principio monárquico sino que, en el mejor de los casos, hacía avanzar el parlamentario: el Rey se mantenía en el Ejecutivo y los Gobiernos requerían su confianza. Se caracterizó por un equilibrio político entre el Rey y las Cortes, que se conseguía fundamentalmente a través de la doble confianza que requería el Gobierno: Ante las Cortes, desplazándose la responsabilidad únicamente penal hasta la responsabilidad política, sobre todo por medio de los reglamentos internos de las Cámaras, y ante el Rey, que era quien los nombraba y separaba libremente (15).

El reconocimiento del derecho de los diputados de interpelar y censurar al Gobierno venía recogido usualmente en los Reglamentos internos de las Cámaras, y mucho más raramente en las Constituciones —éste fue el caso de la española de 1869—. Significativamente, en los reglamentos españoles anteriores a 1834-1837, los de 1810, 1813 y 1821, no se reconoce este derecho, demostrando su pertenencia todavía a una concepción preparlamentaria del gobierno constitucional. Es en el reglamento de 1838 donde por primera vez se reconoce a los diputados el derecho de interpelación al Gobierno y presentación de proposiciones, evidenciando así el decisivo paso dado hacia la parlamentarización de la práctica constitucional. Éste se completa en el Reglamento de 1847 que reconoce expresamente a las Cortes la posibilidad de llevar a cabo un voto de censura al Gobierno. Por su parte en las Constitu-

(14) La cita de Orlando en *Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana*, Espasa, Barcelona, 1908 y ss., v. 35, pág. 1219; en esta Enciclopedia se decía, en 1918 que el Rey personificaba la soberanía a la vez que la compartía: v. 36, pág. 41.

(15) El doctrinarismo no es un partido político, sino un grupo de intelectuales y políticos cuyo pensamiento casi aparece confundido con el del grupo liberal, y que «puso las bases del sistema parlamentario constitucional», aunque con concesiones al principio monárquico y con un sentido aristocrático de la sociedad: DIEZ DEL CORRAL: *El Liberalismo Doctrinario*, 3-4 y 15-17. Un temprano (1827) e interesante análisis en STAHL: *Historia de la Filosofía del Derecho*, cit., 428-433. Una fuerte crítica al mecanicismo doctrinario: G. DE AZCÁRATE: *El self-government y la monarquía doctrinaria*, Madrid, 1877; y también en *La Constitución inglesa y la política del continente*, Madrid, 1878, pág. 165.

ciones, cuando hay ocasión como en España, por la diversidad de procesos constitucionales, se pasa a eliminar la especificación de la responsabilidad que tienen los ministros ante las Cortes; sólo en la de 1812 era concretamente penal.

Paralelamente a esa posibilidad de las Cortes de controlar a los Gobiernos, y unido inextricablemente a ella se encuentra la posibilidad del Rey de disolverlas —usual en el caso inglés debido a la excesiva duración legal del Parlamento: siete años hasta que en 1911 se limitó a cinco—, siempre buscando un equilibrio de fuerzas entre los poderes para evitar los movimientos políticos bruscos encaminados al predominio de alguno de ellos (16). De este modo, la responsabilidad política del Gobierno ante las Cortes fue desplazando poco a poco al monarca hasta las funciones de árbitro y moderador de la vida política, a pesar de la titularidad del Ejecutivo, nunca abandonada en la época, si exceptuamos las breves experiencias portuguesa y brasileña de los años veinte. Como argumentaba Constant, esa situación privilegiada por encima de las luchas políticas diarias, situando al Rey constitucionalmente en un cuarto poder moderador, le darían una visión superior, lo que durante la Restauración española se llamó «alta sabiduría», que le capacitaba precisamente para resolver allí donde ya los conflictos entre los poderes podían volverse irresolubles (17).

La existencia del Gobierno doblemente responsable ante las dos instituciones que parecían condenadas a enfrentarse, se acompañó de otras características que completaron esta tendencia a la convivencia pacífica y la moderación.

Una de ellas fue la división de la Asamblea originariamente única, en dos cuerpos colegisladores: así sucedió tanto en Francia desde 1814 como en España desde la convocatoria hecha por el Estatuto de 1834, por poner dos ejemplos cercanos. La Cámara alta era una garantía para el Rey frente a los posibles excesos de la Cámara baja (en Inglaterra tuvo derecho de veto hasta 1910).

Otro elemento considerado básico fue el bipartidismo, ya desarrollado en Inglaterra en 1832; el ejemplo inglés fue de nuevo decisivo. La extracción de los ministros del seno del Parlamento acabó siendo condición indispensable a este tipo de gobierno, aunque no era requisito exigido en la letra constitucional. Pero además, siendo la Cámara alta en Inglaterra reducto del Rey y la aristocracia, la costumbre fue que la mayoría de los ministros procedieran concretamente de los Comunes. Cuando en otros sistemas y momentos hubo también senadores electivos, como en el caso de la Constitución de 1869 o la mitad de los senadores de la de 1875 en España, fue también frecuente extraer de la alta Cámara los ministros. Lo que ya fue convirtiéndose en extraordinario, era la existencia de ministros no parlamentarios, y en tal caso, como su-

(16) COLOMER VIADEL: *Los liberales y el origen*, cit., pág. 253. A. BAR CENDÓN: *La disolución de las Cámaras legislativas en el ordenamiento constitucional español*. Congreso de los Diputados, Madrid, 1989, págs. 116 y 125. La referencia a los reglamentos en G. BAYÓN Y CHACÓN: *Las crisis ministeriales en España*. Madrid, 1933, pág. 17.

(17) CONSTANT: *Principios de Política*, 1815, Aguilar, Madrid, 1975, págs. 18-25. La importancia decisiva de estas teorías en el desarrollo del gobierno parlamentario: M. L. SÁNCHEZ-MEJÍA: *Benjamín Constant y la construcción del liberalismo postrevolucionario*, Alianza Universidad, 1992, pág. 21.

cedía en Italia, se les reservaba en las Cámaras el primer puesto disponible. En España se produjeron algunos casos, restringidos a ministerios más dados a considerarse técnicos en algún momento, como el de la Guerra durante la Restauración.

El sufragio restringido, aunque sin el éxito de permanencia de las otras prácticas políticas por el tema a que afectaba, fue también considerado durante bastante tiempo una condición beneficiosa y en muchos casos indispensables al ordenado transcurrir de la vida política. Pronto sin embargo en Francia fue corregido este principio —en España en 1890—, hasta que ya en el siglo xx fue quedando por completo descartado.

Los partidos políticos eran un elemento imprescindible en esta práctica política, y sin embargo no aparecían siquiera mencionados por las Constituciones. Aún más, habían sido considerados por los defensores de la política constitucional un perjuicio para el proceso político. Sin embargo su evolución histórica fue consecuencia del mismo proceso que acompañó la evolución del Gobierno constitucional y parlamentario; surgieron con él, aunque se desarrollaron más tardíamente debido precisamente a esa visión negativa que ofrecían como facciones partidarias que mermaban la puesta en práctica de una política de interés general. Ni siquiera Montesquieu en su obra de mitad del xviii sobre la Constitución inglesa se refirió a ellos; lo hizo Bolingbroke precisamente rechazándolos como un mal político. Sin embargo Burke a finales de ese siglo ya centró en ellos su atención; destacó su necesidad en el Parlamento para mantenerlo fuerte y cohesionado frente al poder que el Rey Jorge III había conseguido en esa institución con un grupo unido de sus partidarios; podríamos decir que con la eficacia de este apoyo al Rey desde el Parlamento, se descubrió la fuerza que tendría el jefe del Gobierno si conseguía en el Parlamento partidarios abundantes y fuertemente unidos. En realidad resultó ser el medio más eficaz de sortear la imposición del Rey, que tenía en su capacidad de nombrar y separar libremente a los ministros una fuerza que podía llegar a ser decisiva.

Pero la consecución de este objetivo no fue ni mucho menos inmediata, y en los primeros procesos constitucionales todavía se vio a los partidos como facciones que impedían el objetivo revolucionario.

En el continente fue Constant en 1815 —pionero al igual que en otros temas como la posición constitucional del Rey, para el que definió su poder moderador, destinado a calar hondo—, en sus *Principios de Política*, quien primero reconoció la necesidad de los partidos políticos en defensa de la libertad; más tarde Tocqueville, que tuvo ocasión de ver directamente en Estados Unidos el desarrollo de los partidos en la época del presidente Jefferson, ya los estableció como inevitables en su obra sobre la *Democracia en América* (1835-1840); pero además dejó establecido algo que se consideró imprescindible: la necesidad de que esos partidos fueran grandes y unidos frente a las peligrosas facciones —idea que permaneció desde los primeros tiempos— (18).

(18) G. SARTORI: *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza Universidad, Madrid, 1994, págs. 17-58.

En esta Monarquía, el papel del Rey quedaba delimitado en la práctica del gobierno parlamentario, según convenciones que formaron parte de la vida constitucional de modo tan relevante, o aun más, que la letra constitucional. Un caso bien significativo fue el del nombramiento de ministros. Frente al artículo que establecía la plena libertad del Rey para elegirlos, la práctica era mucho más férrea: en realidad el Rey debía nombrar al Gobierno que representara a la mayoría en las Cortes; esto significaba que debía nombrar como presidente al jefe del partido que hubiera obtenido mayoría parlamentaria, y éste por su parte se encargaría de completar el Gobierno. Como en la época era frecuente que no hubiera mecanismo establecido en los partidos para la sucesión de los jefes —así era en Inglaterra y en España, por ejemplo—, en el caso extremo de que faltara éste, el Rey debía consultar a viejos líderes del partido y a la oposición antes de nombrar presidente del Gobierno: no debía inmiscuirse en la vida interna de los partidos políticos. En el caso inglés en 1807 fue la última vez que el monarca hizo dimitir a su Gobierno, en un vano intento de retomar parte del terreno perdido; pasaba así a quedar también negada en la práctica esa teórica libertad en el nombramiento y dimisión de los ministros por parte del Rey; y no lo fue por exigencias teóricas sino por las exigencias que iba imponiendo el desarrollo del gobierno parlamentario. En el caso inglés, la clave para muchos de la capacidad de control del Parlamento sobre la Corona, radicaba en la fortaleza de los grandes partidos británicos (19).

Como ésta, otra serie de convenciones delimitaron la actuación del Rey constitucional en un Gobierno parlamentario: así la confianza que debía mantener públicamente en su Gobierno; paralelamente, como había establecido Bagehot, el Rey disponía de un poder de influencia, reconocido por los políticos, pero que debía quedarse en la confidencialidad del Rey y el presidente, manifestándose en su derecho, ampliamente reconocido, a ser consultado, el que se deriva del que tenía de aconsejar y prevenir o advertir.

Esta reserva de poder del Rey que Bagehot estableció en la segunda mitad del XIX, fue en realidad la alternativa al establecimiento del poder moderador como cuarto poder; de nuevo frente a la corrección de la estructura constitucional, se prefirió establecer en la práctica unos derechos inherentes a la Monarquía, que no aparecían escritos en ningún sitio, como quería Constant, pero que se presuponian de hecho, y de acuerdo a ese poder que se buscaba del Rey en un gobierno parlamentario, el de moderar y atemperar la vida de las instituciones y su armonía con la sociedad que debían representar (20).

(19) LOWELL, A. L., *Governments and parties in continental Europe* (1896), 2 v., Longmans, Londres, 1917, I, VI.

(20) BAGEHOT sacó su primera edición de *The English Constitution*, en 1867, ampliándola en 1872 con un capítulo. En la edición inglesa de 1949, que es la que se ha utilizado aquí, se conserva la introducción de 1872, más otra de Balfour de 1927. Es también muy útil leer la introducción que hace el propio Bagehot para la edición francesa de 1869, con un estudio comparativo entre Inglaterra y Francia, resaltando la bondad del modelo inglés de gobierno de gabinete y el error en que en Francia se había incurrido de nuevo en 1848 pretendiendo reimponer la separación estricta de poderes en la Monarquía; explica por qué, sin embargo, esto funciona en la República de los Estados Unidos de América.

La contrapartida a esta limitación de los teóricos poderes del Rey, sumado a su irresponsabilidad, se encontraba en el reforzamiento constante del Gobierno y su responsabilidad política ante las Cortes. Para ello fue básico el desarrollo de los rasgos fundamentales del bipartidismo que, unido en el caso inglés a la reforma electoral, habían ido aumentando progresivamente el poder del Parlamento y desarrollando paralelamente la fuerza del Gobierno, que se apoyaba en aquél por medio de su partido. La fuerza del Gobierno se fue materializando en la progresiva relevancia del Primer Ministro, que vino a personificar ante las Cortes la responsabilidad política solidaria de todo el Gobierno, que ya era distinta a la de cada ministro individualmente.

El proceso fue largo, y en la propia historia constitucional inglesa pueden percibirse todos los rasgos esenciales; fue aportando con el tiempo cada una de las características que fueron tenidas por imprescindibles en todo gobierno parlamentario. Pero a su vez el proceso constitucional del continente enseña más en profundidad las diferentes posibilidades que el desarrollo constitucional tuvo, y la dificultad mayor de traducir a principios incuestionables lo que era fruto de una práctica establecida y que contradecía en muchos casos la teoría admitida, principalmente en el caso de las Monarquías.

CONCLUSIONES

El afán de estabilizar la vida política, de acabar con el vaivén de revolución y contrarrevolución a que parecía condenado el establecimiento en el continente del gobierno constitucional, hizo adaptar en la práctica el modelo parlamentario tomado del ejemplo inglés. Esto necesitó una recomposición de los poderes que no quedó de manifiesto en la estructura constitucional, con un Rey que seguía formalmente al frente del Poder Ejecutivo, pero que significó una práctica política progresivamente alejada del marco teórico; tanto más cuanto más se profundizara en la parlamentarización del régimen. Ésta implicaba un alejamiento progresivo del monarca del ejercicio del poder, a no ser en las situaciones en que los conflictos entre los poderes le obligaran a actuar en un sentido moderador de los mismos y con el fin de hacer avanzar la vida política, evitando que se estancara en algún escollo de difícil solución.

Fue la indeterminación del papel del Rey, que tenía la titularidad de un poder, además de la obligación de hecho de armonizar los poderes entre sí y de ellos con la sociedad, capacitado por la diversidad de sus funciones repartidas entre todos los poderes, lo que hizo depender el desarrollo de este tipo de Monarquías con Gobierno parlamentario, de la fuerza del Parlamento, de su capacidad de elevar Gobiernos representativos de la sociedad, y por tanto fuertes ante el Rey y sus múltiples capacidades de actuación, resumidas en último término en mantener la legitimidad de la vida política.

Ante unas Cortes representativas, de las que surgen Gobiernos por ellas legitimados y nombrados por el Rey, la actuación de éste queda limitada, como dice Bog-

danor, a los casos de crisis constitucional (21); cuando no es éste el caso, como sucedió en el liberalismo español del XIX, la actuación del Rey tiene muchas más posibilidades y muchos más peligros para su propia irresponsabilidad; esto es algo que los propios políticos de la época, y en concreto de la Restauración, reconocían abiertamente, como hizo Cánovas, y por ello no es exagerado hablar del Rey en esta época como de un «piloto sin brújula», tanto más cuanto más se espere de él por carencias de la vida política. Y es que en este sistema la práctica política estaba destinada a relegar al Rey a un papel moderador, alejado de los conflictos políticos cotidianos, y no a hacerle jugar un papel crucial en cada cambio de Gobierno, en cada resolución; de otra forma, la contrapartida era un poder exagerado del Rey, y siempre en contra, por propia definición, de la parlamentarización del régimen (22).

(21) V. BOGDANOR: *The Monarchy and the Constitution*, Oxford, 1995, págs. VII, 65, 70, 76-77, 133. Esta reserva para los casos límites, se había puesto de manifiesto en el poder de veto del Rey inglés, no practicado desde 1707 con la Reina Ana.

(22) A. LARIO: *El Rey, piloto sin brújula. La Corona y el sistema político de la Restauración (1875-1902)*, Biblioteca Nueva, Madrid, 1999.