

La Monarquía parlamentaria

Miguel Artola

1. Por *sistema político* entendemos el conjunto de *actores*, personas físicas o colectivos organizados que, de acuerdo con determinadas *reglas*, explícitas o tácitas, toman *decisiones* que ordenan las relaciones entre los individuos de una población y los une en sus relaciones con otras poblaciones. La efectividad de las decisiones depende de la opinión que el pueblo tiene de sus *gobernantes*, de los procedimientos que conducen a tomar decisiones y del contenido de éstas. Cuando la opinión es positiva, el gobierno y sus decisiones son considerados legítimos y aumenta la posibilidad de que se cumplan. Las disposiciones de un usurpador son rechazadas por proceder de quien no tiene autoridad, los procedimientos irregulares hacen que las decisiones sean consideradas como ilegales y se incumplen cuando son lesivas e injustificadas para aquellos a quienes se destinan. La *legitimidad* es una imagen en la conciencia de los individuos de una sociedad, transforma el poder en *autoridad* o poder legítimo, y crea la adhesión de los gobernados hacia el sistema. Todo sistema político se pretende legítimo y busca siempre aumentar su legitimidad, bien sea por el respeto de las reglas políticas y por la adecuación de sus decisiones a los intereses de los gobernados, o, en otro caso, por la vía de la adhesión emocional de la población: *propaganda*, etc. Un gobierno, cuya legitimidad aumenta, reduce el nivel de compulsión que ha de emplear contra los discrepantes y mejora sus posibilidades de continuar en el poder.

2. El sistema político del Antiguo Régimen era la *Monarquía Absoluta*. La *soberanía* es la forma superior de la autoridad. En la Monarquía absoluta, la soberanía residía en la Corona y en cada mo-

mento en la persona de un rey. El rey tomaba las decisiones, después de consultar a personas e instituciones determinadas. La atribución de un origen divino al poder había llevado a considerar como autoridades legítimas a los descendientes, de acuerdo con un orden de sucesión establecido, de un monarca supuestamente investido por Dios. La unidad del poder daba al rey un poder *absoluto* dado que su función, «hacer justicia», consistía no sólo en administrar justicia, sino también requería hacer leyes justas y cuidar de su aplicación y cumplimiento. La *revolución* es un cambio rápido y radical del sistema político y de la organización social. Rápido no se refiere a la duración total del proceso, que puede conocer alternativas, sino a la velocidad con la que se pasa de una situación a otra. Radical quiere decir que los nuevos sistemas político y social arrancan de supuestos distintos a los que inspiran a los existentes. La *violencia* acompaña a la revolución. La cantidad de violencia necesaria para asegurar su triunfo es difícil de apreciar tanto en el momento, cuando se teme que toda sea poca, como después, cuando cualquier fuerza se considera excesiva, cuando no innecesaria. El debate, renovado en los años pasados, sobre el Terror en Francia no ha podido determinar cuál era la violencia necesaria y suficiente para hacer la revolución, único medio de estimar sus excesos. Negar el recurso a la violencia equivaldría a condenar la revolución. No todos los acontecimientos conocidos como revoluciones tienen, sin embargo, las mismas características. Hay ocasiones en las que los revolucionarios sólo pretenden cambiar el sistema político porque son ya la capa superior de la sociedad. Con la excepción de la revolución de 1688 en Inglaterra, es una situación que sólo se ha dado en las colonias. Británicos de Norteamérica y españoles americanos en el centro y sur de América promovieron revoluciones de este tipo con treinta años de intervalo. La violencia revolucionaria es, en estos casos, menor y se limitó a la expatriación de los vencidos. Cuando, por el contrario, los revolucionarios pretenden acceder a los niveles más altos de la sociedad, como sucedió en Francia o en España, la resistencia de los grupos establecidos conduce a un conflicto social y la violencia aumenta. Comparar la violencia de las revoluciones anglosajonas con la de los países latinos relaciona cosas heterogéneas y desde la escuela sabemos que no se pueden sumar manzanas con naranjas.

3. Las revoluciones se desarrollan de acuerdo con una determinada pauta formal, que puede descubrirse en todos los casos conocidos. Se distinguen dos movimientos complementarios, el dirigido a la *conquista del poder* y el que persigue el *cambio del modelo social*. Dado que este problema se trata en otro capítulo de la obra, nos limitaremos aquí a desarrollar el primero. La conquista del poder dio

lugar a la sustitución de la monarquía absoluta por otra, que denominamos parlamentaria. Hemos recordado antes los elementos esenciales de la primera y trataremos ahora de caracterizar a esta última. Una vieja tradición historiográfica, especialmente sensible a los sucesos violentos que acompañan el fin de un régimen, confunde el triunfo de los revolucionarios sobre la autoridad en ejercicio con la conquista del poder. La constitución de un poder alternativo no se consolida sin privar al anterior de su legitimidad y sin crear un nuevo sistema político, salvo que los protagonistas no sean revolucionarios, sino ambiciosos que se conforman con sustituir a las personas sin cambiar el sistema. El acceso al poder no coincide habitualmente con los acontecimientos que impresionaron la conciencia de los contemporáneos y de los historiadores posteriores. La toma de la Bastilla o el asalto al palacio de las Tullerías son sucesos de primera plana, pero fueron los decretos de la Asamblea Constituyente, aplicados a pesar de no tener la sanción del rey, los que crearon un poder revolucionario. La conquista del poder es un proceso más largo y complicado de lo que sugieren las imágenes revolucionarias. Se distinguen en ella tres momentos distintos: la *caída del poder* establecido es siempre un acontecimiento estrepitoso, que puede producirse en unas horas, como sucedió en Inglaterra al fugarse el rey en 1688 o, por el contrario, prolongarse durante meses, como ocurrió en Francia en 1789. Puede incluso tener la apariencia de un conflicto con alternativas que se extienden durante años, antes de alcanzar la victoria, como fue el caso en la mayor parte de los países del continente.

4. El derrocamiento de un rey no conduce necesariamente al fin de la dinastía y menos aún de la Monarquía. Durante siglos, acontecimientos de este tipo concluyeron con la entronización de un miembro de la familia o con la aparición de una nueva dinastía, sin cambio en la naturaleza del régimen. La revolución es un fenómeno más radical y, como mínimo, ha de producir el cambio de sistema político. y no se consigue acabar con un sistema político sin destruir la legitimidad que lo justifica. Y a su vez la única forma de poner fin a una legitimidad es crear otra nueva. En el caso de la revolución liberal, los protagonistas ofrecieron una legitimación distinta en la forma y en el fondo. En lugar de un poder justificado por su origen, se confió en ganar la opinión por el lado de los fines que ofrecía. En vez del poder de origen divino se buscó la legitimación por el reconocimiento de los *Derechos del Hombre* y por aceptar la limitación que su reconocimiento representa para el ejercicio del poder. Los derechos del hombre, que la Revolución propuso; se ofrecían como derechos naturales, inherentes a la condición humana, anteriores a todo pacto e independientes de toda institución. Ante ellos no cabía más

posición por parte del poder que la del respeto y nada ni nadie podía pretender ignorarlos o negarlos. Los Derechos del Hombre dieron su legitimidad al poder revolucionario y de entonces acá han sido discutidos e incluso complementados con otros principios, pero no sustituidos. El *origen* doctrinal de los derechos del hombre se encuentra en la concepción antropológica de la Ilustración que sustituyó la visión cristiana de la vida terrenal como una preparación para la eternidad, para proponer en su lugar la búsqueda de *lafelicidad*. Se entendió ésta como la satisfacción de las necesidades materiales. La manifestación de la felicidad es el bienestar del individuo y su familia, y el medio de realizarla, la *propiedad* de bienes productivos. La búsqueda de la felicidad fue calificada como un derecho inalienable del hombre en la Declaración de Independencia de los Estados Unidos (1776) y la Constitución de 1812 estableció que «el objeto del gobierno es la felicidad de la nación, puesto que el fin de toda sociedad política no es otro que el bienestar de los individuos que la componen» (art. 13). Dado que los bienes son escasos, la competencia por la propiedad-felicidad no permitirá a todos satisfacer sus necesidades. Sin embargo, para que el resultado desigual fuese justo, se quiso dar a todos las mismas posibilidades: *libertad* de movimientos, de pensamiento, de producción y comercialización de bienes, trabajo y servicios, y se pensó que la *igualdad* ante la ley equivalía a la igualdad de oportunidades. De este modo quedaron definidos los derechos fundamentales del hombre.

5. La justificación de la revolución mediante el reconocimiento público de los derechos del hombre dio lugar a un tipo especial de documentos conocidos como *declaraciones de derechos*. La más antigua declaración, si prescindimos de textos parecidos pero de distinto alcance, se dio en Virginia en junio de 1776 y fue aprobada por la asamblea del Estado. En su primer artículo se dice explícitamente que los derechos naturales son «base y fundamento del gobierno» y se enumeran como fundamentales el «derecho a la vida y la libertad, con los medios de adquirir y conservar la propiedad y de buscar y alcanzar la felicidad y la seguridad» ¹. A partir de la primera declaración, los derechos del hombre han servido para legitimar a los gobiernos que los respetan y han condenado a los que los ignoran. Son el patrón que permite a cualquiera calificar a la autoridad. El ejemplo de Virginia fue seguido por las asambleas de otros Estados y más adelante por todos los revolucionarios, sin excluir a los que veían en ellos fórmulas vacías de contenido. La Declaración francesa de 1789, que no cabe seguir considerando como una versión de la de Virginia,

¹ POORE, ed. *The Federal and State Constitutions*. II, 1908.

amplió y universalizó los contenidos de las anteriores, y ha sido, sin duda, el texto más influyente de todos los de este tipo. La declaración francesa no se limita a enunciar derechos, sino que ofrece, como garantía, la promesa de un nuevo sistema político y de una nueva administración. En España, por razones de oportunismo político, las Cortes de Cádiz no dedicaron ningún capítulo al tema, pero recogieron los derechos fundamentales y lo hicieron en más de una ocasión a lo largo del texto constitucional. En Portugal, en otras circunstancias, la Constitución dedicó el primero de sus títulos a definir los derechos y deberes de los portugueses.

6. Los derechos del hombre no se iban a convertir en realidad por el simple hecho de incluirlos en una declaración. Para asegurar su ejercicio era necesario que el poder asumiera el compromiso de respetarlos y no era previsible que la monarquía absoluta lo hiciese, de modo que no quedaba más solución que crear un nuevo sistema político, construido a partir de principios distintos de los que servían para aquélla. Y para lograrlo era necesario afirmarse en el poder. El descubrimiento de la *soberanía nacional* tuvo un doble efecto. Por una parte permitió desplazar la imagen tradicional de la soberanía del rey, cuyo papel político aún quedaba por determinar. La autoridad que perdía la Corona pasó a manos de una entidad, la nación o el pueblo, que no podía ejercerla de modo directo, lo que obligaría a buscar un actor capaz de hacer lo que el pueblo no podía llevar a cabo. La Declaración de Virginia mantiene que «todo poder reside en el pueblo y por consiguiente deriva del pueblo», en tanto la Constitución de los Estados Unidos (1787), destinada a superar la fragmentación política consiguiente al carácter confederal del régimen, no pudo reivindicar. El prometedor comienzo de la Constitución -«Nosotros el pueblo de los Estados Unidos»- no conduce a ninguna declaración de soberanía, un concepto al que no se hace ninguna referencia en todo el texto. La ausencia, impuesta por la suspicacia de los Estados, quedó salvada por la *supremacy clause*, que reconoció la preeminencia de la legislación federal ². En Europa no se planteó el problema y la Declaración de 1789 decía: «El fundamento de la soberanía reside esencialmente en la Nación», fórmula que fue utilizada por españoles y portugueses, en tanto la Constitución de 1791 hacía desaparecer cualquier reserva, al declarar lacónicamente que «la soberanía pertenece a la Nación». La Nación de que se habla

² «Esta Constitución y las leyes de los Estados Unidos que se hagan en consecuencia y todos los tratados, hechos o que se hagan en nombre de los Estados Unidos, constituirán la ley suprema del país y serán vinculantes para todos los jueces en cada Estado, no obstante lo que la Constitución y las leyes de cada Estado puedan disponer» (art. VI).

en estos textos nada tiene que ver con el uso actual del término, en el que se supone la existencia de una comunidad, con personalidad independiente, sujeto independiente y superior a los individuos que la integran. La Nación liberal no es más que el conjunto de las personas que viven en un territorio bajo una misma autoridad. A diferencia de lo que sucede hoy, sólo los individuos son sujetos de derechos, del mismo modo que los fines del Estado se identifican con los intereses de sus ciudadanos y no con los del pueblo, que no eran capaces de imaginar como distinto del conjunto de los hombres. La Declaración francesa decía que «el objeto de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre», pero la Constitución no recogió la idea. La Constitución de Cádiz se inicia con una definición substantiva, ajena por entero al nacionalismo -«La Nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios»-, idea que completa al identificar el interés nacional con el individual. «El objeto del Gobierno es la felicidad de la Nación, puesto que el fin de toda sociedad política no es otro que el bienestar de los individuos que la componen» (art. 13). En Portugal sólo se recogió la primera de estas proposiciones. El liberalismo es anterior a la eclosión del pensamiento romántico y no podía estar influido por él. Las palabras, desde nuestros días, podían dar origen a confusión y por esto hemos considerado necesario declarar su sentido.

7. No ocurre lo mismo en cuanto al pensamiento de Rousseau y las fórmulas decmocráticas que fueron igualmente eliminadas. Hay en la obra de Rousseau dos principios que los liberales no aceptaron, a pesar de la ocasional presencia de conceptos y palabras procedentes de la obra del ginebrino. La *voluntad general* aparece en la Declaración de Derechos del 89 -«La Leyes la expresión de la voluntad general»— y conduce a la formulación indirecta del *sufragio universal*³. Por razones de principio, los liberales no podían admitir la superioridad de la voluntad general sobre los derechos individuales 4.

El Poder legislativo no podrá hacer leyes que atenten o pongan obstáculos al ejercicio de los Derechos naturales y civiles recogidos en este título y garantizados por la Constitución. Dado que la libertad no permite hacer más que aquello que no perjudica a los derechos de los demás, ni a la seguridad pú-

³ «La Leyes la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho a participar personalmente o por medio de sus representantes a su formación...» (art. 6.").

⁴ «La Nación *está obligada* a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos *legítimos* de todos los individuos que la componen» (art. 6." de la Constitución de Cádiz).

blica, la ley puede establecer penas contra los actos que, por atentar contra la seguridad pública o contra los derechos de los demás, serían perjudiciales para la sociedad (tít. 1)

y por razones de oportunidad y por interés de grupo rechazaron el sufragio universal, que podía dar el poder a los enemigos de la revolución. Eliminada la tentación democrática, no se volvió a mencionar el derecho a la participación ni la voluntad general y la revolución buscó una fórmula para utilizar la soberanía nacional de acuerdo con los supuestos liberales. En este punto fue decisiva la aportación francesa a través de una serie de proposiciones encadenadas contenidas en la Constitución de 1791.

La soberanía pertenece a la nación.

La nación no puede ejercer los poderes más que por delegación.

Los representantes ejercen la soberanía.

Asumida la necesidad del *sistema representativo* había que decidir qué personas o instituciones representarían a la nación. La Constitución de 1791 se decidió por reconocer como tales al Cuerpo Legislativo y al rey, en tanto en España triunfó la representación única de las Cortes, al eludir cualquier determinación del carácter de la Corona. En Portugal las posiciones fueron más radicales al no incluir a la Corona como representante de la nación. Vale la pena recordar el artículo 26 de la Constitución, que dice:

La soberanía reside esencialmente en la Nación. No puede, sin embargo, ser ejercida más que por sus representantes elegidos legalmente. Ningún individuo ni corporación ejerce autoridad pública que no proceda de la Nación.

Más adelante, en otro artículo se dice que la nación está representada por las Cortes, lo que hace de éstas el titular de la soberanía nacional.

8. Para coronar su construcción política era necesario ofrecer *garantías* al ejercicio de los derechos del hombre. La solución que encontraron es un artificio que no puede evitar que, en último término, exista siempre una autoridad singular que impida el bloqueo e imponga su decisión. La *división de poderes* reparte el ejercicio del poder de acuerdo con la naturaleza de las funciones -legislativa, ejecutiva y judicial- y atribuye cada una de ellas a un sujeto distinto, para que la contraposición de los actores dé lugar a un equilibrio de fuerzas, necesario para el desarrollo de los derechos. En la práctica, sin exceptuar a la Gran Bretaña, los tres poderes quedaron reducidos a dos desde el momento en que no se creó una institución que pu-

diese reivindicar el poder judicial. Los tribunales de justicia afirmaron su independencia, pero no alcanzaron nunca una participación en la política. La única intervención que se permitió a los tribunales fue la custodia de las *garantías constitucionales*, la posibilidad de procesar y condenar a los agentes del poder ejecutivo cuando éstos no respetasen los derechos individuales. El abuso de poder y la detención arbitraria se convirtieron en figuras de delito que, denunciadas por los ciudadanos, podían conducir al castigo de los agentes que se excedieron en sus funciones. Ni la interpretación de la ley en los juicios, ni su anulación en aquellos Estados que cuentan con tribunales constitucionales, configuran un verdadero poder judicial, lo que explica la ausencia de doctrina respecto al contenido del tercer poder.

9. La actividad política quedó en manos de dos únicos actores -**la Corona** y las **Cortes**- y la regulación de sus relaciones y conflictos determinada en la *Constitución*. Desde 1787 el número de Constituciones ha crecido hasta el punto en que no se encuentra a nadie dispuesto a llevar la cuenta y menos aún para hacer y mantener al día una relación completa de ellas. Las Constituciones, en cambio, pueden ser ordenadas en un corto número de modelos, que se distinguen por el carácter del sistema político que cada una de ellas define. El más antiguo y también el más reciente de todos ellos es el que conocemos como *monarquía parlamentaria*.

1. La Monarquía parlamentaria

1. La Monarquía parlamentaria triunfó en Inglaterra en 1688 y sólo tres países -Francia, España y Portugal- adaptaron este sistema antes del siglo XX. La Constitución del Reino de las Dos Sicilias (xII-1820) y la del Reino de Cerdeña de 1821 no son sino versiones literales de la Constitución de Cádiz. En los Estados Unidos, en Francia y en Iberoamérica se introdujeron sistemas parlamentarios aunque no monárquicos. Sólo los países anglosajones lograron consolidarlos, sin que de ello pueda derivarse ninguna conclusión respecto a supuestas idiosincrasias nacionales. La MP es el primer proyecto político de la opinión liberal. Se construye a partir de los postulados liberales -derechos del hombre, soberanía nacional, división de poderes- y reserva un espacio para la Corona, aunque cuida de limitar sus competencias para que no se produzca el retorno al absolutismo. Las *Constituciones monárquico-parlamentarias* aparecen en la historia con ocasión de movimientos revolucionarios que enfrentan a los liberales con monarcas absolutos. En la Inglaterra de 1688 no se llegó a promulgar un texto constitucional, pero los especialistas del

siglo pasado no tuvieron ninguna dificultad para incorporar a sus colecciones constitucionales el texto de la «Constitución británica», mediante la selección de determinadas partes de su legislación. Las revoluciones latinas de 1789, 1808 Y 1820 fueron muy distintas en su desarrollo pero no en sus objetivos. En Francia, los Estados Generales consiguieron dar una Constitución, gracias a una serie de iniciativas que la Corona no supo o no pudo impedir. En España el secuestro del rey por Napoleón creó un vado de poder, que fue ocupado por instituciones revolucionarias, que convocaron Cortes y éstas, tras proclamarse soberanas, dieron al país la Constitución de Cádiz. En Portugal la oportunidad surgió al seguir la guarnición de Oporto el ejemplo de Riego.

2. La Constitución precisa, más de lo que lo hemos hecho hasta ahora, la identidad y competencia de los actores políticos: Corona, ministros, Cortes, etc. Aunque la *Corona* era una institución secular que no se pretendía sustituir, pareció conveniente determinar su identidad y competencias, aun a costa de repetir el contenido de disposiciones vigentes, para poner de manifiesto el comienzo de una nueva época. En España y Portugal llegaron al punto de nombrar al monarca⁵. Aun cuando se trata de la misma persona no es el mismo sujeto político el que actúa tras la promulgación de la Constitución. En las monedas y medallas, que se acuñan desde entonces, su nombre irá seguido del título de «rey por la gracia de Dios y la Constitución». Su persona es sagrada e inviolable y no está sujeto a responsabilidad, pero sus movimientos y recursos están controlados. No puede abandonar el país, ni contraer matrimonio sin la autorización de las Cortes. Se determina la composición de la familia real y se crean nuevos títulos o recuperan los antiguos⁶. Luis XVI vio convertido su patrimonio personal en nacional, a cambio de una consignación presupuestaria (*lista civil*). Las Cortes de Cádiz, más generosas, conservaron a Fernando VII los palacios «que han disfrutado sus predecesores» e introdujeron, sin este nombre, la lista civil. Los portugueses, en una posición intermedia se reservaron el derecho de decidir qué palacios se destinarían al servicio de la familia real. Aunque la ley de

⁵ «Art. 1779. El rey de las Españas es el señor don Fernando VII de Borbón que actualmente reina.» En Portugal se nombra a Juan VI al tratar de la sucesión (art. 141).

⁶ El *Delfín* recibió el título de *Prince royal* y los miembros de la familia con derecho a la sucesión el de *Prince français*. En España se conservaron los títulos de *Príncipe de Asturias* para el primogénito, y el de *infante/o* para los otros hijos del rey y para los del Príncipe de Asturias. En Portugal se dieron los títulos de *Príncipe Real* para el mayor de los hijos del rey, *Príncipe da Beira* al primogénito del anterior y el de *infantes* a los otros hijos del rey y del Príncipe Real.

sucesión al trono se había establecido siglos atrás, las Constituciones incluyen sus normas en el texto fundamental. En Francia dedicaron un artículo para renovar la primogenitura y la ley sálica, en tanto en España las Cortes se reservaron la facultad para excluir de la sucesión a los incapaces o a los que «hayan hecho cosa porque merezcan perder la corona» (art. 181) y la de elegir nuevo rey si llegasen a extinguirse los descendientes previstos (art. 182). En Portugal escribieron este artículo con mayor rigor que en España (art. 142) y se prohibió la eventual acumulación de coronas (art. 144). La sustitución del rey menor por una regencia, hasta entonces carente de rigor, fue definida y no precisamente de la misma forma en cada país. En Francia se atribuyó al primero que, en la línea de sucesión, tuviese veinticinco años, en tanto en la Península la regencia será designada por las Cortes y tendrá carácter colegiado (arts. 192 y 148).

3. La determinación de las competencias de la corona convierte al rey en un *monarca constitucional*, aunque la denominación monarquía constitucional se emplea para designar otro sistema político, como recordaremos al final de este trabajo. Un monarca constitucional está exento de responsabilidad por sus actos; sus competencias son definidas en la Constitución, aunque no de forma tan precisa que no se aprecie el diferente talante de las personas, que ocuparon el trono con una misma Constitución. En tanto en Francia y Portugal se destacaba el carácter delegado del poder real⁷, la Constitución de Cádiz no consideró necesario insistir en este punto⁸. Las funciones de un monarca constitucional en un sistema parlamentario fueron definidas, sin variantes de interés: sancionar la leyes, nombrar a los ministros que, en su nombre, cuidan del orden público, dirigen la administración, las fuerzas armadas y las relaciones exteriores. Los detalles del ejercicio de estas competencias se enumeran con detalle en los textos constitucionales, pero no tiene mayor interés el enunciar su contenido. En ningún caso los ministros se integran en un órgano colectivo y no hay ninguna posibilidad para la aparición de un presidente distinto del rey. Para asistir al rey en sus funciones y sin tener en cuenta el alcance del cambio político, se renovó en España y se reprodujo en Portugal el *Consejo de Estado* del Antiguo Régimen, una institución que los secretarios de Estado habían relegado a segundo plano en el siglo XVIII y que Fernando VII había reactualizado con el nombre de Consejo Real. Sus miembros, propuestos en terna por las

⁷ «Art. 4.º El Gobierno es monárquico: el Poder Ejecutivo se delega en el rey...» (tít. III), «La autoridad del Rey proviene de la Nación» (art. 121).

⁸ «Art. 170. La potestad de hacer ejecutar las leyes reside exclusivamente en el rey...»

Cortes eran vitalicios en España, en tanto en Portugal introducían mayores precauciones al reducir a cuatro años la duración del cargo (art. 165) y al declararlos responsables por sus consejos (art. 169). La aparición del Consejo de Ministros con una dirección y una política única no dejaba lugar para el Consejo de Estado, que se transformó al cabo de unos años en un órgano de apoyo a la gestión del gobierno.

4. En tanto el problema de la corona no planteaba más problemas que el de la limitación de sus competencias, la definición de la institución llamada a ejercer el *poder legislativo* resultaba más complicada por la falta de antecedentes, a pesar del interés que hubo entre los liberales españoles por vincular las Cortes de Cádiz con la institución medieval del mismo nombre. En tanto la *Asamblea Nacional Legislativa* francesa se define como una representación popular, las Cortes españolas y portuguesas representan a la Nación. «Las Cortes son la reunión de todos los diputados que representan la Nación» dice el artículo 27 de la Constitución de Cádiz. Mientras en Francia la Nación delega la soberanía en los tres poderes y reconoce al rey como representante de la Nación, en España y Portugal la soberanía de la Nación se traslada a las Cortes y se niega explícitamente representatividad al rey o no se le reconoce autoridad propia. El factor decisivo para la valoración de una institución representativa es la valoración de su *representatividad*. La representación consiste en la traslación del poder de un colectivo a una persona o a un grupo de menores dimensiones que el primero. La correspondencia entre uno y otro colectivo plantea un problema teórico de especial interés: ¿cómo lograr la mejor representación posible?, y toda una serie de cuestiones políticas, que ocupan a los politólogos: ¿cómo mejorar la posición del propio partido, la estabilidad de los gobiernos, o qué hacer para potenciar la participación o, por el contrario, para excluir a los grupos minoritarios, etc.? No es este lugar para desarrollar estas cuestiones, razón por la que nos limitaremos a indicar que el número de representantes influye sobre la posibilidad de que los diferentes grupos de opinión estén representados. Un presidente democráticamente elegido sólo representa a la mayoría que lo votó, aunque en su gestión política pueda tratar de satisfacer los intereses del mayor número. Un número de representantes especialmente corto, por ejemplo, un diputado para el grupo menos votado conduciría, en la mayoría de los casos, a la multiplicación del número de representantes hasta extremos inconciliables con la eficacia de la cámara. Una asamblea representativa debe, por consiguiente, ser relativamente numerosa para ofrecer posibilidades de estar en ella a los diferentes grupos de opinión y no debe ser tan grande que dificulte la comunicación entre los diputados.

5. Los *electores* seleccionan entre los *elegibles* a los *diputados*. Para recorrer este camino hay que determinar quiénes son los electores, quiénes los elegibles y cuáles los pasos a seguir en la elección. La Declaración de 1789 reconoció el derecho a participar en la elección de representantes, lo que conduce al sufragio universal. Los constituyentes franceses, luego de considerar los riesgos de la democracia, distinguieron en la masa igual de los ciudadanos, el grupo de los *ciudadanos activos* -mayores de veinticinco años que pagan una contribución directa superior al valor de tres jornadas de trabajo-, que a su vez eligen a los *electores*, propietarios o usufructuarios de un patrimonio superior, creciente en función de la población del distrito. Los ciudadanos activos podían ser *diputados*. La doble selección reducía la participación electoral a un colectivo próximo a los 50.000 electores. En España y Portugal el sufragio fue universal con diferencias poco relevantes. En Portugal el sufragio era directo y se realizaba en asambleas primarias con un mínimo de 2.000 habitantes. Cada elector entregaba una papeleta con dos nombres y el escrutinio se realizaba en la cabecera de cada distrito, que era por tanto un solo colegio electoral. En Francia y en España se prefirió el sufragio indirecto -dos votaciones en Francia, cuatro en España-. La reducción progresiva del número de electores aumentaba las posibilidades de influir sobre ellos, pero el efecto más perturbador derivaba de una concepción de la elección no como el apoyo a un líder político, sino como la delegación de la representación en uno u otro de los propios electores. Incluso en Portugal los diputados debían ser naturales o residentes durante un plazo de cinco años en la provincia para ser elegidos. En los otros países las condiciones reforzaron el provincialismo de los diputados. En Francia las condiciones censitarias podían acreditarse en cualquier parte del reino, pero el derecho de voto exigía la vecindad y lo mismo se requería de los electores y diputados. En España los electores en todos sus grados -de parroquia, de partido y de provincia- tenían que ser vecinos residentes en la correspondiente circunscripción y los diputados debían ser naturales de la provincia o contar con un mínimo de siete años de vecindad. El sistema electoral arruinó la representación estamental, algo que había desaparecido hacía siglos, pero mantuvo en pie la representación territorial. La Constitución de 1791 introdujo una cláusula de salvaguardia para diferenciar la representación de la Nación de la delegación, propia del Antiguo Régimen, que convertía a los representantes en simples agentes de los intereses provinciales. «Los representantes nombrados en los departamentos no representan a determinado departamento sino a la totalidad de la Nación...» Sólo en estas condiciones tiene sentido la soberanía nacional.

6. La división de poderes atribuye, sin excepción, el *poder legislativo* a la representación electiva de la Nación. La Constitución ofrece una primera versión de la actividad de la Asamblea, que, al igual que los demás puntos, necesitará de leyes orgánicas y reglamentos que la desarrollen. Las asambleas revolucionarias reservan a las asambleas representativas el poder legislativo -iniciativa, debate y aprobación de decretos-, el control de las finanzas mediante la introducción de una novedad, el presupuesto, un compromiso de gastos y una estimación de ingresos anuales, que el parlamento ha de aprobar, una novedad llamada a tener un éxito fulminante, y la autorización de nuevos empréstitos, así como de las emisiones de Deuda pública. La guerra y la paz necesitan del refrendo de la representación nacional. En otro orden de ideas, aunque apunten al mismo objetivo, la posibilidad de responsabilizar a los ministros por sus actos políticos completa la caracterización de los medios de acción de los sistemas parlamentarios: la facultad de legislar y la capacidad de procesar a los ministros, que asumen la responsabilidad, que no cabe exigir al rey. En teoría la división de poderes tendría que ser total, aunque la total independencia de cada uno de ellos, en lugar de producir el espacio de libertad para que los individuos ejerzan sus derechos, conduciría en el límite a la desaparición de toda autoridad, si el ejecutivo se desentendiese de aplicar las leyes y el legislativo no tuviese un medio de penalizar este comportamiento.

7. Después de presentar a los actores y de recordar sus funciones y competencias más significativas contamos con la información necesaria para examinar el *proceso constituyente* desde una perspectiva más amplia. Las asambleas revolucionarias lograron erigirse en lo que luego se ha conocido como convenciones, asambleas únicas que asumen todos los poderes. En Francia la situación fue muy delicada en los primeros meses hasta que la Constitución se decidió a promulgar sus derechos sin la sanción real, en tanto en España las Regencias no tuvieron esta facultad, y en Portugal el artículo 112 negaba al rey la facultad de sancionar la obra de las Constituyentes⁹. El objetivo que las Asambleas revolucionarias persiguen es crear un sistema político monárquico, aunque el rey, hasta entonces absoluto, deberá aceptar las limitaciones señaladas al monarca constitucional, en tanto la Asamblea Legislativa o las Cortes se atribuyen la decisión

⁹ «No necesitan de la sanción real:

I. La presente Constitución y las reformas que se hagan en ella en el futuro (art. 28).

II. Todas las leyes y disposiciones de las actuales Cortes extraordinarias y constituyentes.

III. Las decisiones relativas a los objetos de que trata el artículo 103.»

última cuando las relaciones entre ambos dé lugar a conflictos. Las Constituciones monárquico-parlamentarias contienen todas las previsiones necesarias para que la Corona no pueda escapar a sus limitaciones sin violar la Constitución. La presencia constante de un órgano representativo era una necesidad, dada la previsible conflictividad en las relaciones con la Corona. Por esta razón las asambleas de representantes serán únicas, para poder actuar con la necesaria rapidez, y no podrán ser suspendidas o disueltas por el rey ¹⁰. Todos los textos señalan un día para su reunión, en tanto existen grandes discrepancias en cuanto a la duración de las sesiones. En buena lógica los franceses declararon permanente la Asamblea legislativa, en tanto en España se conformaron con tres meses de reunión, lo que dejaba las manos libres a la Corona en la mayor parte del año. En Portugal duplicaron la duración prevista para las Cortes españolas, la fijación de plazos para las reuniones de las Cortes, una pervivencia de las prácticas tradicionales, fue compensada por la creación de una *Diputación permanente de Cortes*, inspirada en la institución que en el Antiguo Régimen se ocupaba de la recaudación de los servicios. La nueva Diputación se concibió como un órgano de vigilancia, para que el gobierno o la Corona no se saliesen de sus límites constitucionales, en cuyo caso podían llamar a los diputados de las anteriores Cortes en sesión extraordinaria. De este modo cabía esperar que la Corona ajustaría su actuación a los términos fijados en la Constitución.

8. La colaboración de los poderes legislativo y ejecutivo era necesaria para tomar decisiones, aunque no en la misma medida en los distintos países. En España no se previó ninguna excepción a la *sanción real*, en tanto en Francia se prescindió de ella en los asuntos relativos a la policía de la cámara, validez de las elecciones, reponsabilidad de los ministros y en la creación de contribuciones. En Portugal hay más de una docena de disposiciones que no requieren la sanción: las relativas a la Corona, tales como reconocer al heredero del trono o elegir la regencia, al régimen interior de las Cortes, la ratificación de los tratados internacionales, la composición de las fuerzas armadas, las contribuciones, empréstitos, gestión y enajenación de los bienes nacionales, creación y supresión de oficios públicos y sus ordenanzas y, por supuesto, la exigencia de responsabilidad de los ministros (art. 103). En el *proceso legislativo* ordinario se distin-

¹⁰ «No puede el rey impedir, bajo ningún pretexto, la celebración de las Cortes... ni suspenderlas ni disolverlas, ni en manera alguna embarazar sus sesiones y deliberaciones. Los que le aconsejaren o auxiliaren en cualquier tentativa para estos actos son declarados traidores y serán perseguidos como tales.» (Constitución de Cádiz, art. 172.15.)

guen tres momentos: la *iniciativa* o presentación de un proyecto de ley, el *debate* del proyecto que concluye con la votación, que transforma el proyecto en *decreto* y la *sanción*, que da al rey, con lo que el decreto se convierte en ley. Los constituyentes franceses, que habían reconocido al rey carácter **representativo**, limitaron su iniciativa a «proponer aquellos asuntos que estime deban ser considerados en la presente legislatura». En Cádiz, a pesar de no reconocer al rey carácter **representativo**, se admitió pudiese «hacer a las Cortes las propuestas de leyes o de reformas que crea conducentes al bien de la nación, para que deliberen en la forma prescrita» (art. 171, 14). La Constitución de 1822 es la que se ajusta más a lo que sería la práctica política posterior, dado que atribuye la iniciativa a diputados y secretarios de Estado y **distingue**, sin usar el nombre, entre *proyecto* y *proposición* de ley, sólo que denomina proposiciones a las iniciativas **ministeriales**, que habrán de ser aprobadas por una comisión para convertirse en proyectos. El trabajo **parlamentario**, a diferencia de las prácticas posteriores, se hace siempre en el **pleno**, comenzando con la lectura del proyecto en tres sesiones. De no ser rechazado antes, tras la tercera lectura se abre un debate en el que las *enmiendas*, no contempladas en la Constitución, son el medio de llegar a un acuerdo mayoritario. La ausencia sólo se explica porque la práctica de las cámaras constituyentes no conoció la presentación de proyectos procedentes del ejecutivo, que es lo que hizo surgir el término. La sanción del rey no tiene en ningún caso más que un carácter **suspen-sivo**, única forma de evitar que la negativa regia inutilizase el trabajo de la representación nacional. La suspensión podía repetirse durante dos legislaturas en Francia y en España, equivalente a cuatro y dos años **respectivamente**, en tanto en Portugal el rey sólo podía negar la sanción una sola vez.

9. La independencia de los poderes legislativo y ejecutivo no dejaba prácticamente hueco para la intervención constitucional de la Corona. Dado que no cabía pensar que los reyes aceptasen sin resistencia la reducción de sus competencias políticas, la Monarquía Parlamentaria debía ofrecer garantías de otro tipo. El juego a dos, tal como lo hemos descrito, da la victoria a las Cortes siempre que el rey no abandone las reglas constitucionales del juego. Existen, sin embargo, posibilidades que no se podían retirar a la Corona sin arruinar la imagen de la división de poderes. Aunque la legislación estaba en última instancia en manos de las Cortes, el gobierno era una emanación de la Corona y sólo podía servir a su política, dada la libertad que tenía el rey para nombrar y sustituir a sus ministros. Estos no podían brillar con luz propia en tanto el poder ejecutivo estuvo en manos de órganos colegiados, consejos de regencia, que acababan por

repartirse las áreas de gobierno hasta el punto de convertirse en dobles de los ministros. Con un rey al frente del ejecutivo, los ministros estaban condenados a alcanzar una personalidad política aun antes de que se integrasen en un consejo con un programa y una responsabilidad solidaria. La única acción anticonstitucional que podía devolver al rey el poder absoluto era el *golpe de Estado* mediante el empleo de la fuerza armada. A pesar de ello, por razones de congruencia teórica los liberales no se atrevieron a retirarle el mando del ejército. «El rey es el jefe supremo del ejército de tierra y de la armada», reza la Constitución francesa, que le dio además la capacidad de otorgar el mando de los ejércitos y las flotas (tít. III, cap. IV, arto 2.), sin otra garantía que la amenaza de deposición para el caso de ponerse al frente de un ejército contra la nación. La Constitución de Cádiz dio al rey los mismos poderes y prefirió ignorar la eventualidad de un golpe, que se haría realidad al cabo de dos años. En Portugal el rey no es jefe de las fuerzas armadas y aunque nombra a los comandantes no puede mandar fuerza armada, ni se admite la existencia de un comandante en jefe en tiempo de paz (arts. 123 y 124). Para disuadir al rey de lanzarse en una aventura anticonstitucional, la principal arma que la Constitución proporciona a las Cortes es la *responsabilidad de los ministros* y el *refrendo ministerial* de los decretos y órdenes de la Corona. En todos los casos encontramos los mismos artículos, de los que citamos la versión española: «Todas las órdenes del rey deberán ir firmadas por el secretario del despacho del ramo a que el asunto corresponda. Ningún tribunal ni persona pública dará cumplimiento a la orden que carezca de este requisito» y «Los secretarios del despacho serán responsables a las Cortes de las órdenes que autoricen contra la Constitución o las leyes...» (arts. 225 y 226). El procesamiento de los ministros corresponde a las Cortes y el juicio al Tribunal Supremo, sin que ninguna ley hubiese especificado los delitos ni señalado las penas. En la práctica las Cortes no se decidieron a ejercer su derecho contra los posibles infractores. En última instancia, las Constituciones introdujeron una última garantía, de eficacia relativa: la creación de la *Guardia* o *Milicia Nacional*. Se trata de una fuerza armada, compuesta por ciudadanos que combinan sus actividades con la preparación militar. Prestan servicio en caso de necesidad y dentro de la provincia en que residen, a las órdenes de oficiales elegidos por ellos para la defensa de la Constitución y, en caso de alboroto o revuelta, la del orden público. La responsabilidad ministerial y la milicia nacional son los medios de compulsión que la Constitución contempla. Contra medios de fuerza superiores sólo cabe la resistencia popular, que la experiencia de 1808 permitía considerar como última *ratio popularwn*.

10. La Constitución, en la coyuntura revolucionaria en que surgen las primeras, no se limitó a establecer un nuevo sistema político, sino que, de acuerdo con los principios revolucionarios, debía crear una nueva forma de Estado. El primer problema que los liberales afrontan en este terreno es el de acabar con la confusión que existe entre Iglesia y Estado sin llegar por ello a la separación total de uno y otra. La defensa de la fe, la aplicación del Derecho canónico y la atracción de las causas en que intervienen eclesiásticos ante los tribunales eclesiásticos habían producido una entidad para la que no existe nombre específico y para el que no hemos encontrado denominación adecuada. El liberalismo sustituyó esta realidad por el *Estado confesional*, con una religión oficial y una Iglesia sostenida por los fieles a través del Estado. La *Constitución civil del clero* antecede en Francia a la Constitución política y al margen de fórmulas que no habían de prosperar, como la elección de sacerdotes y obispos por los electores de departamento y distrito o la consagración por los obispos en lugar de por el papa, el Estado asumió la financiación de los gastos causados por la asistencia pastoral que la Iglesia católica impartía a los fieles. En España y Portugal los problemas eran los mismos, pero la prudencia y la necesidad económica condujo a moderar las declaraciones constitucionales aunque se formuló la idea de la religión oficial y la de la protección estatal, que daría lugar, una vez extinguido el diezmo, a la aparición de la contribución de culto y clero. La abolición de la Inquisición y la reforma de la justicia y la administración encerraban, por otra parte, una amenaza para la posición de la Iglesia, a la que ésta fue sensible desde el primer momento. La revisión de las relaciones Estado-Iglesia hasta llevarlas a los términos propios de un Estado confesional conocieron los mismos altibajos, que siguió la evolución política.

11. Conclusiones

La aparición de la Monarquía Parlamentaria es un acontecimiento de capital importancia en la historia constitucional y política, al que se ha prestado una consideración muy relativa. La causa de este desinterés se encuentra tanto en el fracaso de los primeros regímenes constitucionales, destruidos por la acción de los extremistas de uno u otro lado, fracaso atribuido, sin mayor justificación, a una supuesta inadecuación de la Constitución para alcanzar sus fines, como en el limitado interés por la historia constitucional, circunstancia que ha permitido tenga curso hasta nuestros días la idea que hace de la Constitución de Cádiz una versión al castellano de la francesa de 1791 y

ve en la de 1822 en Portugal una copia de la de Cádiz. El estudio comparativo de las Constituciones no puede reducirse a constatar la presencia de este o aquel artículo tomado de un texto anterior hemos de suponer que todos los artículos de una Constitución parecían necesarios a sus autores, aunque no todos son igualmente significativos y muchos otros no son necesarios para caracterizar el modelo constitucional a que responde un texto. La presentación que hemos hecho de las Constituciones de la primera revolución liberal se ha limitado a aquellos artículos que tienen un especial alcance político, los que definen el sistema político, y en cada uno de ellos hemos señalado semejanzas y disparidades. El resultado final permite afirmar que, dentro de un sistema común, el de la Monarquía Parlamentaria, las tres Constituciones contienen demasiados elementos diferenciales para poder seguir considerándolas idénticas o simplemente iguales.

La Monarquía Parlamentaria, que los europeos de todas las tendencias habían descubierto y admirado en Inglaterra, no resultó tan atractiva cuando se trasplantó al continente. La resistencia de Luis XVI a jugar su papel de monarca constitucional desacreditó a la Corona ante la opinión liberal de Francia, en tanto el uso de las tribunas y de los guardias nacionales para intimidar a la Asamblea Legislativa arruinó la primera experiencia constitucional en este país. Los acontecimientos que siguieron, desde la Convención a la Restauración, relegaron al olvido la fórmula de la Monarquía Parlamentaria. La opinión conservadora rechazó en bloque la experiencia revolucionaria en tanto la republicana no podía encontrar nada valioso en una Constitución monárquica. La Constitución de 1793 se convirtió en su bandera simplemente porque era republicana, aunque nunca pensaron en su restauración. La Constitución portuguesa no duró más de un año y la Carta Constitucional de 1826 arruinó sus posibilidades, al ofrecer, por primera vez en Europa, un sistema político intermedio, la *Monarquía Constitucional*. La Constitución de Cádiz fue en tres ocasiones la ley fundamental de España, hasta que en 1837 los propios progresistas introdujeron la Monarquía Constitucional. La Monarquía Parlamentaria, olvidada durante un siglo, en el que los únicos regímenes parlamentarios eran los republicanos, recuperó su virtualidad en el siglo XX, en aquellos casos en los que los conflictos no condujeron a la desaparición de las monarquías.

En Francia, la experiencia monárquico-parlamentaria quedó definitivamente arruinada tras los sucesos de agosto del 92. La posterior ejecución del rey no dejó más salida que la República y las Constituciones del 93 y del 95 trataron, sin éxito, de organizar un régimen de este tipo. Napoleón, tras el golpe de Brumario, dio a luz un texto constitucional, que es la primera versión de un nuevo modelo

político, el que se conoce como de régimen de *Carta*. No puede seguir definiéndose por razón de su origen, la concesión graciosa del rey, sin tener en cuenta las características del sistema político que ofrece. El elemento más significativo para caracterizar un texto constitucional como Carta es la ausencia de toda iniciativa legal fuera de la que se atribuye a la Corona y a sus agentes los ministros. Las dos formas posibles en que una asamblea participa en la labor legislativa son la *iniciativa*, que se materializa en un proyecto de ley, y la facultad de realizar *enmiendas*, que pueden ir desde el rechazo del proyecto a la rectificación de su contenido. En el régimen de Carta, la iniciativa está en el rey y no pueden defenderse sino aquellas enmiendas que el gobierno acepte. La Constitución napoleónica de 1799, a pesar del nombre, es la más antigua de las Cartas otorgadas y, como todos los textos de este tipo, no era más que un intento de mixtificar a la opinión pública al ofrecer una apariencia de régimen constitucional, con su ley fundamental, declaración de derechos, dos cámaras, etc., que encubre la carencia de una verdadera división de poderes. Los monarcas más avisados aprovecharon el descubrimiento napoleónico para conceder a sus pueblos una apariencia de constitucionalidad. El rechazo de la Carta condujo a los liberales a la elaboración de una fórmula política intermedia, la *Monarquía Constitucional*, llamada a conocer un éxito extraordinario durante el resto del siglo XIX, en que los revolucionarios europeos se conformaron con un sistema político intermedio. El primer texto constitucional de este tipo es la *Carta Constitucional* portuguesa de 1826. Aparece en ella una efectiva división de poderes entre la Corona y las Cortes, que se dividen ahora en cámaras, para que la *de los Pares*, compuesto por personas de más edad y mayor fortuna, pudiese contener el radicalismo de la *de los Diputados*, que es más representativa. La iniciativa legal compartida y la atribución a cada actor de medios suficientes para influir sobre el otro se pensó sería suficiente para equilibrar sus fuerzas e imponerles una eficaz colaboración. Se pensaba que el control parlamentario sobre el gobierno, que tiene en el voto de censura su última arma, sería suficiente para controlar la gestión de un gabinete nombrado el rey. Este añadía al poder ejecutivo, que ejercía a través del nombramiento de los ministros, una nueva facultad, el *poder moderador*, que le convierte en árbitro de las diferencias entre el gobierno y el parlamento. En este caso el rey opta entre conservar su gobierno y disolver las Cortes. La Monarquía Constitucional permitió la existencia de sistemas políticos muy diferentes, desde los que se acercaron sin violencia en parlamentarios a los que no llegaron a realizar las expectativas que los liberales habían puesto en él y fueron destruidos para levantar sobre sus ruinas sistemas parlamentarios.