

LA MONARQUÍA EN LAS CORTES Y EN LA CONSTITUCIÓN DE 1869

Joaquín Varela Suanzes-Carpegna

- I. Las Cortes Constituyentes de 1869: republicanos y monárquicos.
- II. La nación crea la nueva monarquía.
- III. La monarquía conjura los peligros de la democracia.
- IV. La función arbitral, moderadora, representativa y simbólica de la monarquía.
- V. Una puerta abierta -pronto cerrada- a la monarquía parlamentaria.

Palabras clave

Monarquía, soberanía nacional, democracia, poder moderador, sistema parlamentario de gobierno, Constitución española de 1869.

Keyword

Monarchy, national sovereignty, democracy, parliamentary government, moderation power, Spanish Constitution of 1869

Resumen

En este trabajo, circunscrito temporalmente a los cinco meses que duró el proceso constituyente en la España de 1869, me propongo examinar de qué manera los protagonistas de ese proceso concibieron la monarquía, con un particular hincapié en las fuentes doctrinales y normativas, españolas y extranjeras en las que se inspiraron, y cómo se plasmó esta concepción en el texto constitucional que aprobaron ese mismo año, sin duda el más avanzado de los que estuvieron en vigor en la España del siglo XIX y uno de los más progresistas de la Europa de ese siglo. No me interesa, pues, estudiar de manera pormenorizada la posición constitucional del rey, sino el modo de entender la institución monárquica en el nuevo contexto democrático que había abierto la Revolución de Septiembre, que sin duda marca un antes y un después en la historia del liberalismo español.

Abstract

In this article, coming down to the five months of the constitutional process in the 1869' Spain, I pretend to study how the Monarchy was thought by the main characters of this process, insisting on the doctrinal and normative sources (from Spain, as well as from other countries) that were used as inspiration. I will also study how this idea was expressed into the 1869 Constitution, the most progressive of all the valid constitutional codes of the Spanish XIXth Century, and one of the most progressive in Europe during that Century. My intention is

not to study in detail the constitutional position of the King, but the way the Monarchy was thought into the new democratical context created through the September Revolution, essential in the history of Spanish liberalism.

I. LAS CORTES CONSTITUYENTES DE 1869: REPUBLICANOS Y MONÁRQUICOS

1. La caída de Isabel II, y con ella la de los Borbones, a resultas de la revolución de septiembre de 1868- llamada “gloriosa” en recuerdo de la que en Inglaterra había logrado sustituir a los Estuardo por los Orange un par de siglos antes- trajo como consecuencia una nueva configuración de la monarquía en la Constitución que al año siguiente elaboraron las Cortes Constituyentes. Una monarquía distinta no sólo de la monarquía constitucional que había estado en vigor desde la muerte de Fernando VII, tanto en su versión progresista como moderada, basada en el pacto entre la Corona y las Cortes, sino también de la monarquía asamblearia que habían puesto en planta los constituyentes de 1812, en ausencia del monarca y de acuerdo con los esquemas revolucionarios franceses de 1791. En rigor, en las Cortes de 1869 y en el texto constitucional que éstas aprobaron se definieron las líneas maestras de una monarquía democrática y parlamentaria, que, tras su fracaso durante el reinado de Amadeo I de Saboya, no volvería a formularse hasta 1978, aunque en este caso de forma más coherente desde un punto de vista jurídico y con un notable éxito político.
2. Las limitaciones que la Constitución de 1869 establecía al poder del monarca, que en parte ya había anunciado la *non nata* de 1856, sólo se comprenden si se tiene en cuenta que esta Constitución, aprobada en ausencia de rey, fue el principal logro de una revolución antidinástica¹, inspirada en un liberalismo de marcado contenido democrático, en la que los partidarios de la república desempeñaron un papel fundamental, lo mismo que en las Cortes Constituyentes, presididas por el demócrata Nicolás M^a Rivero².
3. En esas Cortes, en efecto, obtuvo una importante representación la minoría republicana, en la que sobresalían las figuras de Emilio Castelar³ y de

¹ Sobre los revolucionarios de 1868, *vid.* Gregorio de la Fuente Monge, *Los revolucionarios de 1868. Élités y poder en la España liberal*, Marcial Pons, Madrid, 2000. Un reciente balance historiográfico sobre la revolución de 1868 y sobre el sexenio democrático en Rafael Serrano García *La historiografía en torno al sexenio 1868-1874: entre el fulgor del centenario y el despliegue de lo local*, *Ayer*, nº 44 (monográfico sobre este período), Madrid, 2001, pp. 12-32. Resulta, asimismo, de interés el libro de Gregorio de la Fuente y Rafael Serrano, *La revolución gloriosa. Un ensayo de regeneración nacional (1868-1874). Antología de textos*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2005, en particular pp. 43-66.

² Recuerda Miguel Martínez Cuadrado que la campaña electoral para elegir estas Cortes se centró “exclusivamente en una opción fundamental: la monarquía o la república”, *Elecciones y partidos políticos de España. 1868-1931*, Taurus, vol. I, p.70. Sobre estas elecciones, que se celebraron los días 15 a 18 de enero de 1869, *vid. ibidem*, pp. 59-90.

³ Sobre Castelar y su participación en las Cortes de 1869 *vid.* la reciente monografía de Jorge Vilches García, *Emilio Castelar, la Patria y la República*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2001, pp. 79

Francisco Pi y Margall, el padre del federalismo español, y en ellas tomaron también asiento Estanislao Figueras y Nicolás Salmerón, los otros dos hombres que cuatro años después presidirían la I República, así como otros destacados representantes del movimiento republicano durante el último tercio del siglo XIX, como Ruiz Zorrilla. Los republicanos, con ochenta y cinco escaños, se enfrentaron a una mayoría de monárquicos, con doscientos treinta y seis, pertenecientes a los tres partidos que protagonizaron la “Gloriosa”: el partido Progresista, el más influyente de todos, la Unión Liberal y el partido Demócrata⁴. Tres partidos que sirvieron de sustento al Gobierno provisional, presidido por el general Serrano⁵, quien sería nombrado Regente desde la entrada en vigor de la Constitución. Estos tres partidos se repartieron la Comisión constitucional, la más importante de aquellas Cortes, encargada de redactar el proyecto de Constitución. De esta Comisión formaban parte, por la Unión Liberal, José de Posada Herrera, Antonio de los Ríos Rosas, Manuel Silvela, Augusto Ulloa Castañón y Vega Armijo; por el partido Progresista, Eugenio Montero Ríos, Salustiano de Olózaga- que la presidió- y Juan Valera; por el partido Demócrata, Cristino Martos, Segismundo Moret y Vicente Romero Girón.

4. Aparte de los republicanos y de los monárquicos contrarios a la destronada dinastía, en las Cortes Constituyentes, cuyos debates alcanzaron una muy notable altura intelectual, tomó asiento un puñado de carlistas- entre ellos dos muy brillantes: Aparisi i Guijarro y el clérigo Manterola- y un pequeño grupo liberal-conservador, dirigido por Cánovas del Castillo, del que formaba parte el joven Francisco Silvela, que tan relevante papel habría de desempeñar durante la Restauración. Este grupo, que cifraría sus esperanzas en el acceso al trono del príncipe Alfonso, hijo de Isabel II, intentaba ocupar un espacio intermedio entre los antiguos “moderados”- los grandes derrotados por la revolución de 1868- y la Unión Liberal⁶.
5. Las Cortes Constituyentes comenzaron sus sesiones el 11 de febrero de 1869. La Constitución se promulgó el 6 de junio de 1869, pero las Cortes no se disolvieron hasta el 3 de enero de 1871, un día después de que Amadeo I, elegido por ellas el 16 de noviembre del año anterior, jurase la Norma Fundamental. Una semana antes Juan Prim, presidente del Gobierno desde el 18 de junio de 1869, había sufrido un atentado mortal. La desaparición del militar catalán, jefe indiscutible del progresismo español y principal

y ss.

⁴ Los progresistas obtuvieron 156 escaños, la Unión Liberal 81 y los demócratas 20. Cfr. M. Martínez Cuadrado, *op. cit.* p. 85. Sobre los partidos políticos españoles desde 1868 a 1874, vid. Miguel Artola, *Partidos y programas políticos. 1808-1936*, Aguilar, Madrid, 1974, vol. I, pp. 279-321.

⁵ Componían, además, este Gobierno: Prim, en Guerra; Álvarez Lorenzana, en Estado; Romero Ortiz, en Gracia y Justicia; Topete, en Marina; Figuerola, en Hacienda; Sagasta, en Gobernación; Ruiz Zorrilla, en Fomento; López de Ayala, en Ultramar.

⁶ Sobre el papel de Cánovas en las Cortes de 1869- en donde se consolidó como dirigente político- vid. Pedro Carlos González Cuevas, *Historia de las derechas españolas. De la Ilustración a nuestros días*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2000, pp. 136-148. En realidad, fue en este período en donde se formaron muchos de los hombres (Cánovas, Sagasta, Silvela, Montero Ríos, Moret...), que gobernaron la nación española hasta comienzos del siglo XX. Lo recuerda Luis Sánchez Agesta en su *Historia del Constitucionalismo español*, Centro de Estudios Constitucionales, 4ª edición, Madrid, 1984, p. 270.

valedor del nuevo monarca, supuso un durísimo golpe para la nueva monarquía, que desde el primer día sufrió el acoso de alfonsinos, carlistas y republicanos, además del de los insurgentes cubanos. Apenas duró dos años. El 11 de febrero de 1873 el rey abdicó y los dos Cuerpos colegisladores, el Congreso de los Diputados y el Senado, reunidos en sesión conjunta, proclamaron la Primera República española, lo que supuso una indudable violación del texto constitucional de 1869, en vigor, pues, poco más de tres años y medio, aunque formalmente este texto no se derogó de manera expresa⁷. Pero la Primera República, liquidada por el golpe de Estado del general Pavía, fue todavía más efímera: once meses. El General Serrano volvió a estar al frente del ejecutivo durante 1874, hasta que un nuevo golpe de Estado, esta vez a cargo del general Martínez Campos, restauró la monarquía borbónica en la persona de Alfonso XII.

6. En este trabajo, circunscrito temporalmente a los cinco meses que duró el proceso constituyente de 1869, me propongo examinar de qué manera los protagonistas de ese proceso concibieron la monarquía, con un particular hincapié en las fuentes doctrinales y normativas, españolas y extranjeras, en las que se inspiraron, y cómo se plasmo esta concepción en el texto constitucional que aprobaron ese mismo año, sin duda el más avanzado de todos los que estuvieron en vigor en la España del siglo XIX y uno de los más progresistas de la Europa de ese siglo⁸. No me interesa, pues, estudiar de manera pormenorizada la posición constitucional del rey⁹, sino el modo de entender la institución monárquica en el nuevo contexto democrático que había abierto la Revolución de Septiembre, que sin duda marca un antes y un después en la historia del liberalismo español.

II. LA NACION CREA UNA NUEVA MONARQUÍA

7. En 1869, como en 1812, el principio de soberanía nacional- piedra de toque de todos los liberales que se habían opuesto a la monarquía consagrada en la moderada Constitución de 1845- se incorpora al articulado de la

⁷ Joaquín Tomás Villaroya recuerda que durante la I República se entendió tácitamente que la Constitución de 1869 estaba vigente hasta que se aprobase la nueva Constitución republicana, que nunca llegó a entrar en vigor. Cfr. *Breve Historia del Constitucionalismo Español*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 4ª edición, 1985, p. 98.

⁸ Las Cortes y la Constitución de 1869 han sido objeto de varios estudios monográficos de carácter académico. El primero de ellos el de Antonio Carro Martínez, *La Constitución española de 1869*, Madrid, 1952; y el último el de José Peña González, *Cultura política y Constitución de 1869*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002. Entre ambos, A. Lorca Siero, *Las Cortes Constituyentes de 1869-1871*, León, 1996, 2 vols. Pero un estudio riguroso y sistemático sobre este importante texto está todavía por hacer.

⁹ Cosa que ha hecho Ángel Menéndez Rexach en *La Jefatura del Estado en el Derecho Público Español*, Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid, 1979, pp. 259 y ss. Me parece oportuno advertir que la interpretación que hace este autor de la monarquía de 1869 se basa sobre todo en una exégesis literal del texto constitucional, aceptable y rigurosa desde un punto de vista exclusivamente jurídico, pero muy discutible desde un punto de vista histórico-constitucional, que si bien no puede ignorar la interpretación acrónica de los textos constitucionales, y normativos en general, no puede olvidar tampoco la exégesis que de ellos se hizo en su momento, ni sobre todo las convenciones y los usos a que tales textos dieron lugar. Mucho más cuando se trata de pronunciarse sobre la monarquía parlamentaria, que es una forma de gobierno que depende tanto, o más, de la historia que del derecho.

Constitución, en contraste con lo que había ocurrido en 1837, cuando los progresistas habían relegado este principio al preámbulo. "La soberanía nacional- decía el artículo 32 de la Constitución de 1869- reside esencialmente en la Nación, de la cual emanan todos los poderes". Una redacción que recordaba lo que había dispuesto el artículo 25 de la Constitución belga de 1831¹⁰. Un texto que había sustituido la dinastía de Orange por la de Sajonia-Coburgo y, algo ciertamente más relevante todavía, desgajado la católica Bélgica, la valona y la flamenca, de la protestante Holanda. La Constitución belga, que ya había tenido un notable influjo en las Constituyentes de 1837, fue punto de referencia constante en las Cortes que surgieron tras las jornadas revolucionarias de septiembre de 1868, junto con el constitucionalismo inglés, tal como se había venido desarrollando desde la aprobación, en 1832, de la *Reform Act*, que había abierto el camino a la democratización del Estado británico y a la consolidación del sistema parlamentario de gobierno, sobremanera tras el acceso al trono de la Reina Victoria, en 1837, con aportaciones teóricas de tanto relieve como las de Henry G. Grey, J. Stuart Mill y W. Bagehot¹¹.

8. Fue precisamente el artículo 32 de la Constitución de 1869 uno de los que más debate suscitó en las Cortes Constituyentes, junto al 33, que decía: "la forma de gobierno de la Nación española es la Monarquía". Tan inseparables eran uno del otro que las Cortes acordaron se debatiesen juntos y tan importantes que cuando se aprobaron, cosa que ocurrió en mayo, el resto del proyecto constitucional apenas se debatió, incluidos los preceptos que regulaban la posición constitucional del rey, excepto el 34, que otorgaba a las Cortes, sin el rey, el ejercicio de la potestad legislativa y del que se hablará más adelante. En rigor, incluso desde antes del comienzo de los debates de este proyecto- que finalmente se aprobó el 1 de junio, por 214 votos frente a 55 en contra- estuvo claro que la forma de gobierno era la cuestión clave a la que habrían de enfrentarse las Cortes¹².
9. De acuerdo con el principio de soberanía nacional, el monarca- el futuro monarca, todavía sin determinar, como la misma dinastía reinante- se

¹⁰ El artículo 25 de la Constitución belga decía: "todos los poderes emanan de la nación. Se ejercen de la manera establecida por la Constitución". El texto de esta Constitución puede verse en Joaquín Varela Suanzes-Carpegna (ed.) *Textos Básicos* de la historia constitucional comparada, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1998, pp. 268 y ss. En la *Introducción* (pp. XXVI-XXVII) insisto en el influjo de la Constitución belga en Europa, que estudia de manera detallada Luigi Lacché en *Constitución, Monarquía y Parlamento: Francia y Bélgica ante los problemas y "modelos" del constitucionalismo europeo (1814-1848)*, en Joaquín Varela Suanzes-Carpegna (ed.) "Modelos constitucionales en la historia comparada", "Fundamentos", nº 2, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 2000, pp. 538-557.

¹¹ Me ocupo del influjo de la *Reform Act* en mi libro *Sistema de gobierno y partidos políticos. De Locke a Park*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, pp. 145 y ss. Sobre la teoría y la práctica del constitucionalismo durante la Inglaterra victoriana, *vid.* dentro de una amplia bibliografía, J. H. Hanham, *The nineteenth Century Constitution. 1815-1814, Documents and Commentary*, Cambridge University Press, 1969 y G. Le May, *The Victorian Constitution*, Duckworth, Londres, 1979.

¹² Esta cuestión- que, como queda dicho, estuvo en el centro de la campaña electoral para elegir las Cortes Constituyentes- se había debatido ya con motivo de la discusión del voto de gracias al Gobierno Provisional, solicitado el 22 de febrero, antes del debate del proyecto constitucional. Castelar intervino el 24 de febrero en defensa de la forma republicana de gobierno y el 8 de marzo se suscitó un debate sobre los Borbones.

configuraba en el texto constitucional de 1869 como un poder constituido no constituyente, a diferencia de lo que había ocurrido en 1837 y desde luego en el Estatuto Real y en la Constitución de 1845. Por un lado, su preámbulo señalaba que " la Nación española, y en su nombre las Cortes Constituyentes, elegidas por sufragio universal... decretan y sancionan la siguiente Constitución...."¹³. Por otro, su articulado no concedía al monarca otra participación en la futura reforma constitucional que la facultad de proponer a las Cortes ordinarias la iniciativa de esa reforma. Una iniciativa que compartía con las Cortes, a diferencia de lo que había preceptuado la *non nata* Constitución de 1856, que exigía que la iniciativa fuese siempre conjunta¹⁴, aunque en ambos textos correspondía a las Cortes sin el rey sancionar la reforma aprobada. En caso de que prosperase la iniciativa de reforma, el texto constitucional de 1869 disponía en su artículo 111 que el rey debía disolver las Cortes y convocar, en un plazo no superior a tres meses, otras nuevas, a quienes correspondía pronunciarse sobre la reforma constitucional (art. 112).

10. Como señaló Salustiano de Olózaga, histórico dirigente del partido Progresista y presidente de la Comisión constitucional, la monarquía que ponía en planta la nueva Constitución no era una "monarquía paccionada", en la que " el rey por sí solo era una parte (y) la Nación no era más que otra", sino que "ahora la Nación es todo; ahora constituimos el país... y no necesitamos pacto alguno... La Nación se constituye a sí misma..."¹⁵.
11. En esa misma línea, otro miembro de la Comisión Constitucional, el conocido abogado Antonio de los Ríos Rosas, de la Unión Liberal, distinguía dos tipos de monarquía, aquella " en la que la autoridad real deduce su derecho de un pacto contraído entre el rey y el pueblo, pacto igual, en el que las dos partes contratantes se obligan a vivir bajo una ley común" y aquella otra basada en la soberanía nacional, en la que "todos los poderes particulares emanan del poder único, del poder original, soberano, que es el Estado"¹⁶. Esta segunda, naturalmente, era la monarquía que los constituyentes de 1869, como antes los de 1812, estaban articulando en sustitución de la monarquía "pactada" o "doctrinaria" que habían construido el Estatuto Real de 1834, la Constitución de 1845 e incluso la de 1837, fruto de una transacción doctrinal y política entre los progresistas y los moderados¹⁷.

¹³ Menéndez Rexach ha llamado la atención sobre el diferente alcance del Preámbulo de la Constitución de 1869 y de la de 1812: si este último atribuía a la Regencia del reino, en nombre del ausente y cautivo Fernando VII, la función de promulgar la Constitución sancionada por las Cortes, el primero, en cambio, como se acaba de ver, señalaba que eran las Cortes mismas quienes promulgaban y sancionaban la nueva Norma Fundamental. *Cfr, op. cit.* 262.

¹⁴ Cotéjese a este respecto el artículo 110 de la Constitución de 1869 con el 87 del proyecto de 1856.

¹⁵ *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de 1869* (DSCC, en adelante), 13 de mayo de 1869

¹⁶ *Ibidem*, 9 de abril de 1869.

¹⁷ *Cfr.* Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, *La monarquía en la historia constitucional española*, en Antonio Torres del Moral (Director) "Monarquía. y Constitución", Colex, Madrid, 2001, pp. 67-77.

12. Ciertamente, la mayoría de las Cortes de 1869 se decantó por la monarquía, pero la alternativa republicana no se desechó de forma contundente, sino con importantes matices, precisamente por aceptarse el principio de soberanía nacional, que llevaba implícito la posibilidad de que la nación estableciese la forma de gobierno que mejor le conviniese. Así, muchos oradores afirmaron que aceptarían la república cuando España estuviese preparada para ella. Esta accidentalista actitud fue la que mantuvo el progresista Eugenio Montero Ríos, catedrático de Derecho Canónico y miembro de la Comisión Constitucional¹⁸, al comentar en las Cortes el procedimiento de reforma constitucional establecido por la Constitución:

"Si nosotros partimos del principio de que la soberanía reside en la nación española... destruimos desde luego ese carácter de perpetuidad que pretendéis (los republicanos) que afecta a la delegación que las Cortes hayan de hacer de la soberanía del pueblo a favor de un monarca. Lo único que quedará será una delegación de carácter indefinido, una delegación temporal, como delegación temporal sería la que vosotros habrías de hacer en el presidente de la república..."¹⁹.

13. Tesis que repetiría en esta misma sesión parlamentaria el demócrata Gabriel Rodríguez, ingeniero, abogado y economista, al afirmar que

"el rey que venga es un magistrado, es un poder que creamos nosotros mismos... Su origen radica en nuestra soberanía, y por consiguiente en nosotros está el límite de sus atribuciones...después de todo... entre nuestra monarquía y la república unitaria... no hay absolutamente más diferencia que la que resulta de la distinta constitución del Jefe del Estado....)"²⁰.

14. Unas tesis que ciertamente no compartían los republicanos, para quienes el principio de soberanía nacional era incompatible con cualquier forma de monarquía. Así, por ejemplo, Figueras, expresando el sentir de todos los partidarios de la república, sostuvo:

15. "nosotros creemos que es incompatible la soberanía nacional con la soberanía del monarca; de aquí nuestra creencia de que es incompatible la soberanía nacional con todo poder hereditario y permanente"²¹.

¹⁸ Margarita Barral ha estudiado recientemente la muy importante labor de este diputado gallego durante el sexenio en Rafael Serrano García (coordinador), *Figuras de la Gloriosa. Aproximación biográfica al Sexenio Democrático*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 2006, pp. 195-214.

¹⁹ *Ibidem*, 18 de mayo de 1869.

²⁰ *Ibidem*, 18 de mayo de 1869. Por otro lado, a las Cortes, como había ocurrido en la Constitución de 1812, se les vuelve a reconocer un protagonismo casi exclusivo en la determinación del estatuto personal del rey y una indudable autonomía funcional respecto del monarca: se reúnen todos los años (art. 42) y deberían estar reunidas a lo menos cuatro meses de cada año (art 43).

²¹ *Ibidem*, 18 de mayo de 1869.

III. LA MONARQUÍA CONJURA LOS PELIGROS DE LA DEMOCRACIA

16. Pero además de minimizar las diferencias entre una república unitaria (no ciertamente la federal) y una monarquía democrática, basada en el principio de soberanía nacional, varios diputados monárquicos insistieron en la conveniencia de la monarquía en una etapa histórica en la que España, después de reconocerse el sufragio universal (masculino), la más grande conquista de la revolución de 1868²², se disponía a transitar por la senda democrática, plagada de peligros e incertidumbres (sobremanera para los propietarios), aunque también de esperanza.

17. Una tesis en la que ya había insistido el Gobierno provisional en su Manifiesto de 11 de enero de 1869, en el que, sin perjuicio del respeto por “la suprema decisión de las Cortes Constituyentes”, se afirmaba que tenían “más seguro porvenir las instituciones liberales garantizadas en la solemne y sucesiva estabilidad del principio monárquico, que sometida al peligroso ensayo de una forma nueva”. Una forma nueva, la republicana, que no sólo carecía de “precedentes históricos en España”, sino que, además, no contaba con “ejemplos en Europa dignos de ser imitados”²³. En realidad, en un Decreto aprobado el 7 de diciembre de 1868 el Gobierno había dicho con toda claridad que prefería

“la forma monárquica, con sus atributos esenciales, y celebrará, por consiguiente, que salgan victoriosas de las urnas los mantenedores de este principio y del hecho de un monarca no electivo sino elegido por aquellos a quienes el pueblo español otorgue al efecto sus poderes”²⁴.

18. Esta manera de argumentar la hizo suya en las Cortes el unionista Fermín Lasala, duque de Mandas, en un discurso que recuerda lo que había sustentado Walter Bagehot en su celebre estudio sobre la Constitución inglesa, publicado por vez primera en 1867²⁵, al que parece aludir este

²² El sufragio universal masculino- bajo el cual se eligieron las Cortes Constituyentes- se reconoció ya en el decreto de 9 de noviembre de 1868 y más tarde en el artículo 16 de la Constitución de 1869, cuyo título I regulaba con inusitada amplitud los derechos individuales.

²³ *Apud*, Fernández Almagro, *Historia Política de la España Contemporánea. 1868-1885*, Alianza editorial, Madrid, 2ª edición, 1969, p. 41.

²⁴ “Gaceta de Madrid”, 7 de diciembre de 1868, *apud*. Miguel Martínez Cuadrado, *op. cit.* I, p. 63, quien recuerda que incluso el 25 de octubre de ese mismo año el Gobierno ya había dejado bien patente su preferencia por la monarquía en otro Manifiesto, *ibidem*, pp. 61 y 70, que, al parecer, redactó Gaspar Núñez de Arce, *cfr.* José Peña González, *op. cit.* p. 124. Para resaltar lo escasamente arraigada que estaba la alternativa republicana en Europa, Martínez Cuadrado recuerda que dos años después de “La Gloriosa”, en la avanzada Francia la III República fue proclamada por el Parlamento con un solo de diferencia respecto de la opción monárquica. *Op. cit.* p. la p. 73

²⁵ *Cfr.* *The English Constitution*, Londres, 1867, capítulos 3 y 4. Una de las últimas ediciones inglesas es la que hizo en 2001 la Oxford University Press, con una introducción de Miles Taylor. La obra de Bagehot la tradujo Adolfo González Posada al español- y creo que fue la primera vez que se vertió a esta lengua- a comienzos del siglo XX, en una edición, sin fecha, llevada a cabo por la editorial La España Moderna, aunque el año más probable fuese el de 1902, como han puesto de relieve recientemente Alonso Lujambio y Jaime Martínez Bowness, editores mexicanos de esta versión española, Universidad Autónoma de México, 2005. Sin embargo, la obra de Bagehot era bien conocida en España desde su misma publicación en

diputado, aunque sin nombrarlo. Para Lasala, la monarquía era un valioso elemento de unión nacional y de legitimación del poder público ante el pueblo. Era preciso por eso conservarla, sobre todo cuando se implantaba por vez primera la democracia:

"cuando ayer era todo unidad, unidad sin variedad, unidad con la uniformidad, con el absolutismo, hoy de repente, ¿será todo separación, disgregación, pulverización?... Destruído el símbolo del poder que existía para las masas, habréis (los republicanos) concluido con el poder y habréis comprometido la patria. ¿Creéis que hoy puede pasarse sin la representación visible del poder en la esfera política? Es indudable que el simbolismo es una necesidad del ser humano en su generalidad. Precisamente un amigo mío me da en este momento una obra en que se dice que el pueblo inglés, las masas inglesas, no comprenden el poder si no lo ven personificado en un monarca"²⁶.

19. Unas palabras que recuerdan también lo que años antes, desde una posición política distinta, había dicho Jaime Balmes en *La monarquía y la unidad gubernativa de la sociedad española* o en *Examen de la máxima "el rey reina y no gobierna"*²⁷.
20. En este mismo discurso Lasala aludió al estrecho ligamen entre monarquía y salvaguarda de la propiedad privada, así como entre república y socialismo. Una doctrina esta última que por esas mismas fechas defendían en España los seguidores de la Asociación Internacional de Trabajadores y que en las mismas Cortes contó con algunos partidarios entre los republicanos, como Fernando Garrido. "Si no hay herencia en el Estado-argumentaba Lasala- bien puede asegurarse que no hay, o dejará de existir en breve, la herencia en la familia"²⁸.
21. El también unionista Augusto Ulloa Castañón, catedrático de Derecho en la Universidad de Madrid, reconocía, por su parte, que si bien con la monarquía los españoles habían sufrido "reveses", habiendo descendido hasta el puesto subalterno el que en aquel entonces España se encontraba, no era menos cierto que con ella España había ganado su "independencia", se había "engrandecido", "conquistado la mitad de Europa", "descubierto y colonizado el nuevo mundo", e impuesto "nuestras leyes al extranjero". En realidad, para Ulloa, había "una consustancialidad entre la Nación española y la monarquía"²⁹.
22. Pero el nexo entre monarquía, propiedad e historia de España tendría en Antonio Cánovas del Castillo su más brillante expositor. A juicio del político

inglés, como se pone de manifiesto en el debate de las Cortes de 1869.

²⁶ DSCC, 24 de mayo de 1869.

²⁷ Ambos escritos pueden verse en mi selección de textos *Jaime Balmes, Política y Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1988, pp. 175 y ss. Vid, asimismo mi *Estudio Preliminar*, pp. XXXX y LIIV-XLVII

²⁸ *Ibidem*, 24 de mayo de 1869. Sobre este asunto, vid. A. Oliet Palá, *El conflicto social y la legitimación de la monarquía ante la revolución de 1868*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1989.

²⁹ *Ibidem*, 13 de mayo de 1869.

malagueño, “la monarquía hereditaria” era “la forma del poder político” que llevaba “a todas ventajas por ser la más coherente con el principio de continuidad y sucesión con las leyes fundamentales humanas, con las que hayan razón suficiente la propiedad, la familia, la patria”³⁰. Una tesis central y recurrente en Cánovas, que desarrollaría sobre todo tras el fracaso de la I República.

IV. LA FUNCION ARBITRAL, MODERADORA, REPRESENTATIVA Y SIMBOLICA DE LA MONARQUIA

23. En las Constituyentes de 1869 los tres partidos que apoyaron la revolución de septiembre coincidieron en concebir al rey como un "poder moderador", "armónico" y "neutral", por encima de los partidos políticos, que a esas alturas eran ya una realidad consustancial al Estado liberal. Así se expresó Ríos Rosas, al sostener que el rey era un poder que representaba "la unidad del Estado",

“Un poder-añadía-que sirve de vínculo, respetando su integridad y su independencia, a todos los demás poderes; un poder que dirime en primera instancia las contiendas que se suscitan entre los demás poderes, por ejemplo, entre el poder legislativo y el poder ejecutivo; este poder, poder armónico, poder mediador, poder inspector y poder moderador... tiene que ser imparcial, neutral... ni ha de depender de las opiniones de un partido determinado”³¹.

24. Una concepción en la que insistieron otros Diputados, como el demócrata Vicente Romero Girón, secretario de la Comisión Constitucional y discípulo de Julián Sanz del Río, quien, con la oscuridad típica de los krausistas³², sostuvo la necesidad de vertebrar en el seno del Estado

"un elemento permanente que responda a la necesidad de armonizar todas las voluntades y de coordinar en la relación que se establece entre la unidad y la variedad estas mismas voluntades, que pueden ser distintas, múltiples, contradictorias".

25. Ese elemento "permanente" era el rey y la monarquía una "institución moderadora o imparcial", necesaria para "la realización del derecho... bajo la forma del deber, de la virtud moral"³³. Tesis que desarrollaría veinte años más tarde con gran brillantez Vicente Santamaría de Paredes, el más importante teórico español del “poder armónico” en la España del siglo

³⁰ *Ibidem*, 8 de marzo de 1869.

³¹ *Ibidem*, 9 de abril de 1869.

³² Sobre el notable influjo del krausismo en los constituyentes de 1869, especialmente entre los demócratas y en la legislación que se aprobó durante el sexenio democrático, sigue resultando muy útil el pionero estudio de Vicente Cacho Viu *La Institución Libre de Enseñanza*, Madrid, 1962, pp. 96 y ss. Sobre el influjo del krausismo en el Derecho Político español, me extiendo en *Qué ocurrió con la ciencia del Derecho Constitucional en la España del siglo XIX?*, en “Boletín de la Facultad de Derecho”, UNED, nº 14, Madrid, 1999, pp. 137-142.

³³ *Ibidem*, 20 de mayo de 1869.

26. El ya mencionado Fermín Lasala se manifestó también a favor de una

"monarquía de verdad, en que sea cierta en todos sus extremos una definición de la monarquía moderna: la acción moderadora de uno solo en medio del gobierno de todos, con la herencia como condición y la estabilidad como consecuencia"³⁵.

27. La Monarquía, para Augusto Ulloa, no era "un poder activo", sino "un poder moderador dentro del gobierno"³⁶. Por su parte, Gabriel Rodríguez sostuvo que, al hallarse "el Jefe del Estado fuera del movimiento de la institución gobierno", si se le confería "todo lo que pueda ambicionar para sí y su familia, de modo que no pueda desear nada", el monarca se convertía en una especie de "punto fijo alrededor del cual funcionan todas las demás instituciones sociales"³⁷.

28. Para la mayoría monárquica, de acuerdo con lo que había sostenido medio siglo antes Benjamín Constant³⁸ y con lo que por esas mismas fechas sostenía Prevost-Paradol³⁹, la Jefatura del Estado tan sólo podía ejercer esa función moderadora y arbitral si era hereditaria y vitalicia, como ocurría en la Gran Bretaña o en Bélgica. No se olvide a este respecto que en aquel entonces, al no haber precedente alguno de república parlamentaria- la Segunda República francesa no lo había sido apenas⁴⁰ y a la Tercera le faltaban todavía dos años- la jefatura republicana de Estado se asociaba con el sistema presidencialista de gobierno, vigente en los Estados Unidos de América- el punto de referencia más importante para los republicanos españoles, aunque no sólo para ellos⁴¹- y en las naciones hispano-americanas, o bien con el asambleario de Suiza y el de la Francia de 1793.

³⁴ Cfr. Vicente Santamaría de Paredes, *Curso de Derecho Político*, Madrid, 1ª edición 1880-1881. En las pp. 353-365 expone su doctrina del "poder armónico".

³⁵ *Ibidem*, 14 de mayo de 1869.

³⁶ *Ibidem*, 13 de mayo de 1869.

³⁷ *Ibidem*, 18 de mayo de 1869

³⁸ Cfr. Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, *La monarquía en el pensamiento de Benjamín Constant (Inglaterra como modelo)*, "Revista del Centro de Estudios Constitucionales", nº 10, Madrid, 1991, pp. 121-138.

³⁹ Cfr. Lucien-Anatole Prévost-Paradol, *La France Nouvelle*, 1ª edición, París, Junio de 1868. Se ha consultado la edición de Jean Tulard en la colección "Ressources" de la editorial Slatkine, Paris/Geneve, 1979. De especial interés resulta el capítulo VI del libro II, en donde su autor manifiesta sus preferencias por un monarca constitucional, "*placé au-dessus des partis, n'ayant rien à espérer ni à craindre de leurs rivalités et de leurs vicissitudes*", sobremanera en lo que concierne al ejercicio de la decisiva facultad de disolución del Parlamento, que, a su juicio, no podía ejercer de manera imparcial un Presidente de la República.

⁴⁰ La Constitución francesa de 1848, en efecto, consagraba un sistema de gobierno mucho más próximo al sistema asambleario, como la subordinación del ejecutivo al legislativo, que al parlamentario, pese a reconocer la compatibilidad del cargo de ministro y la condición de diputado, sin que le faltase algún ingrediente del sistema presidencialista, como la elección del Presidente de la República por sufragio universal. Cfr. Marcel Morabito y Daniel Bourmaud, *Histoire Constitutionnelle et Politique de la France (1789-1958)*, Montchrestien, Paris, 1991, pp. 233-236.

⁴¹ Cfr. Joaquín Oltra, *La influencia norteamericana en la Constitución de 1869*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1972.

De ahí que Ríos Rosas contrapusiese el ejemplo de los Estados Unidos con el de la Gran Bretaña y Bélgica. Si en América abundaban las colisiones entre los Presidentes y las Cámaras, debido a "la política personal " de los primeros,

"hace siglos que en Inglaterra no hay gobierno personal: allí el trono es impersonal, el trono es neutral, el trono no tiene voluntad propia, el trono no tiene política propia. En Inglaterra la opinión se forma en las Cámaras, se forma en los *meetings*, se forma en las reuniones públicas, se forma en la prensa, se forma en todas partes, menos en el trono. Allí no hay más que impersonalidad, no hay más que neutralidad, no hay más que imparcialidad. Y lo que sucede en Inglaterra, sucede hace veinte años en Bélgica"⁴².

29. Ríos Rosas añadía que mientras

"en las monarquías el gobierno personal es un accidente, en las republicas es una necesidad... La autoridad más impersonal, la autoridad que no recibe su misión de ninguna mayoría, la autoridad que no la recibe de ningún partido, la autoridad que la recibe inmediatamente de la ley, la autoridad que sólo tiene que entenderse con los partidos, con las Cámaras, con las mayorías en calidad de poder moderador, la autoridad que no espera la reelección, la autoridad que no tiene que corromper para ser reelegida, esa autoridad es más imparcial, esa autoridad es más impersonal que cualquier otra"⁴³.

30. Esta concepción de Jefatura del Estado, con una función eminentemente moderadora, se plasmó en el texto de 1869. "El rey- decía su artículo 35, que se aprobó sin discusión alguna- ejerce el poder ejecutivo a través de los ministros". El monarca, pues, se concebía, *prima facie*, como Jefe del Estado, no como titular del Ejecutivo. Su función ante todo, parecía ser, como había resumido Adolphe Thiers en frase célebre, la de reinar, no la de gobernar, única manera de llevar a cabo su poder "moderador"⁴⁴. Volveré sobre este asunto más adelante.

31. Digamos ahora que la función moderadora de la Jefatura del Estado exigía convertir al monarca en árbitro de los conflictos entre el ejecutivo y el legislativo, entre el Gobierno y las Cortes, y se manifestaba, por ello, de forma especial al concedérsele- como hacía, en efecto, el artículo 42 de la Constitución de 1869- la facultad de disolver las Cortes (tanto el Congreso como el Senado, enteramente electivo, o de ambas Cámaras a la vez). El monarca, como poder moderador, argumentaba Ríos Rosas,

⁴² DSCC, 9 de abril de 1869.

⁴³ *Ibidem*, 9 de abril de 1869.

⁴⁴ Sobre Thiers, el alcance de esta frase y su contexto histórico-constitucional, *vid.* el reciente estudio de Alain Laquièze, *Adolphe Thiers, theoricien du régime parlementaire*, "Revue Française d'Histoire des Idées Politiques", I, 1995, así como su monografía *Les origines du régime parlementaire en France (1814-1848)*, PUF, Leviathan, Paris, 2002. *Vid.* asimismo, el trabajo de Luigi Lacché antes citado.

"necesita la facultad, la prerrogativa de hacer suspender la acción de cualquier otro poder, cuando se sale de su órbita. Esto es, con relación al poder legislativo, necesita la facultad de suspender o, por mejor decir, de impedir parcialmente la acción del poder legislativo... Esto se hace genéricamente cuando una Cámara se halla en hostilidad con los demás poderes del Estado, y los turba, o cuando se halla en hostilidad con la opinión pública. Llegado ese caso, ese poder usa propiamente de su autoridad y de prerrogativa disolviendo la Cámara"⁴⁵.

32. Al monarca, asimismo, esta Constitución le atribuía, además de la iniciativa legislativa, que compartía con el Congreso de los Diputados y el Senado (artículo 54), otra facultad propia de su poder moderador: la sanción de las leyes: "la potestad de hacer las leyes- decía su artículo 34- reside en las Cortes. El rey sanciona y promulga las leyes". De este precepto se deducía que el monarca carecía de veto, incluso el suspensivo que le habían reconocido todas las Constituciones españolas anteriores, también la de Cádiz y el proyecto constitucional de 1856. De ahí que algún diputado defendiese una enmienda, luego rechazada, destinada a recoger la redacción ya tradicional, en virtud de la cual la potestad legislativa residía "en las Cortes con el Rey", lo que suponía seguir respetando el veto regio a las leyes aprobadas por el Parlamento, al menos el suspensivo⁴⁶.

33. Contra todo tipo de veto se pronunció, en nombre de la Comisión constitucional, el demócrata Segismundo Moret, quien recordó que en caso de que el rey no estuviese conforme con una ley aprobada por las dos cámaras colegisladoras, lo que debía hacer, de acuerdo con la nueva Constitución, no era negarse a sancionarla, interponiendo su veto, sino disolver las Cortes:

"¿Qué es la facultad de disolver?- se preguntaba Moret- No es otra cosa que un llamamiento que se hace al país cuando el rey cree que una ley no es buena para el país, cuando una parte de la opinión pública cree que una cuestión no está suficientemente ilustrada... Resulta, pues, que el rey sanciona y promulga las leyes cuando las Cámaras las hacen; pero en el momento en que hay disenso, puede hacer uso de la facultad de disolver".

34. Moret entendía, no obstante, que el monarca debía hacer un uso prudente de esta importante facultad, puesto que si abusaba de ella

"...ya no hay monarca, y está planteada la cuestión de la revolución, exactamente lo mismo que acaba de hacerse en septiembre"⁴⁷.

⁴⁵ *Ibidem*, 7 de abril de 1869

⁴⁶ *Cfr. Ibidem*, 21 de mayo de 1869.

⁴⁷ *Ibidem*, 21 de mayo de 1879.

V. UNA PUERTA ABIERTA -PRONTO CERRADA- A LA PARLAMENTARIZACIÓN DE LA MONARQUÍA

35. Esta misma intervención ponía de relieve que para los que elaboraron la Constitución de 1869 la facultad de disolver las Cortes era una prerrogativa que el monarca debía ejercer por sí mismo y no a través de los ministros, lo que ciertamente se apartaba de los esquemas de la monarquía parlamentaria y confería al monarca- cuya persona era inviolable y no estaba sujeta a responsabilidad, siendo responsables los ministros, a quienes correspondía refrendar sus decisiones, como disponían los artículos 67 y 87 de la Constitución- un indiscutible poder político. A ello hay que añadir que el artículo 68, siguiendo lo que habían establecido las anteriores Constituciones, otorgaba al rey la importantísima facultad de nombrar y separar “libremente” a los ministros y que los artículos 69 a 76 le conferían el poder ejecutivo y, muy en particular, la jefatura de las fuerzas armadas y la dirección de la política internacional.
36. Por otro lado, y *en revanche*, es indudable que en la Constitución de 1869 hay preceptos, sobre todo el ya mencionado 35- “El poder ejecutivo reside en el rey, que lo ejerce por medio de sus ministros”- y el 34, que otorgaba en exclusiva a las Cortes la potestad legislativa, que permitían distinguir, como nunca se había hecho hasta entonces, la posición del monarca como jefe del Estado y como jefe del ejecutivo, así como otros preceptos- aprobados sin apenas discusión- que, también por primera vez, vinculaban los ministros al Parlamento. Así, en efecto, aunque la Constitución de 1869, en su artículo 89, se centraba en la responsabilidad penal, como venía siendo habitual en el constitucionalismo español y extranjero, su artículo 53 recogía también, innovando nuestro constitucionalismo histórico, una lacónica y tímida regulación de la responsabilidad política. Este precepto, en efecto, confería a los dos Cuerpos colegisladores “el derecho de censura y a cada uno de sus individuos el de interpelación”. Es preciso tener en cuenta, además, que a tenor del artículo 88 de la Constitución, los ministros que no perteneciesen a ninguno de los dos cuerpos colegisladores no podían asistir a las sesiones de las Cortes, con lo cual se obligaba al futuro monarca a elegir sus ministros dentro del Parlamento, como recordó Salustiano de Olózaga: “Por consecuencia de no tener los ministros el derecho de entrar en las Cámaras, tiene la Corona necesidad de elegir por ministros a individuos de uno u otro Cuerpo colegislador”⁴⁸. Una premisa que si bien no bastaba para impedir que el ministerio dependiese también de la confianza del rey, favorecía sin duda la transformación de la monarquía constitucional en una monarquía parlamentaria mediante las oportunas convenciones constitucionales y prácticas políticas, destinadas a transferir las facultades del monarca a un gobierno responsable exclusivamente, o al menos de forma primordial, ante un Parlamento elegido por sufragio universal (masculino), como en buena medida venía ocurriendo en la Gran Bretaña desde 1832 y en Bélgica desde 1831. Por otro lado, aunque el Gobierno como órgano colegiado no se regulaba en un título aparte, la Constitución de 1869 aludía varias veces a este órgano, a

⁴⁸ Ibidem, 22 de mayo de 1869.

veces denominándolo así y otras “Consejo de Ministros”⁴⁹

37. Ahora bien: ¿los constituyentes de 1869 entendieron que, con independencia de lo que dispusiese el texto constitucional de 1869, los ministros debían gozar en exclusiva de la confianza parlamentaria o, por el contrario, siguieron aceptado la doctrina de la doble confianza para el nombramiento y cese de los ministros? Y, apuntando a la otra cuestión esencial, ¿eran partidarios de que la función de gobierno o de dirección del Estado estuviese en manos del Gobierno, limitándose el rey a formalizar las decisiones de los ministros?

38. Aunque la parquedad del debate parlamentario sobre muchos de los preceptos constitucionales que regulaban la posición del rey y de los ministros no permita responder con rotundidad a estas preguntas claves⁵⁰, el deseo de parlamentarizar la monarquía, no sólo mediante el texto constitucional sino a través de las convenciones constitucionales, se hizo explícita a lo largo de todo el debate constituyente. Así, por ejemplo, Augusto Ulloa afirmó que había venido al Congreso "a defender la monarquía contenida en la ley fundamental que discutimos, y limitada además por las costumbres y por las prácticas, que son un complemento de las Constituciones en todos los países regidos libremente⁵¹. Este Diputado, ante al ejemplo de los Estados Unidos- traído a colación, como era habitual, por la minoría republicana, en este caso por José María de Orense, Marqués de Albaida- señaló que era más afín a la democracia una monarquía parlamentaria que una república presidencialista, al ser más estrecho el control del Parlamento sobre el Gobierno en aquella que en ésta. Oigámosle:

39. "algo más fácil es a los representantes del pueblo influir en la gestión de los asuntos públicos enfrente de un ministerio responsable, que se puede deshacer con una votación, que encontrarse frente a frente con un presidente de república, nacido también del sufragio universal, y que en sus disensiones y pugnas con la asamblea le eche en cara la legitimidad de su origen".

40. Y trayendo a colación las pugnas habidas entre el Presidente Johnson y el Congreso de los Estados Unidos, añadía:

41. "pues, Señores, esto no puede suceder en una monarquía representativa,

⁴⁹ Cfr. arts.84, 95, 100, 101, 103.

⁵⁰ Ya se ha dicho que el artículo 35- "El poder ejecutivo reside en el Rey. que lo ejerce por medio de sus ministros", sin duda crucial- se aprobó sin discusión alguna. Debe añadirse que ocurrió casi lo mismo con el 68- "El Rey nombra y separa libremente sus ministros"- que sólo suscitó una enmienda de Díaz Quintero, quien proponía sustituir el posesivo "sus" por el artículo "los", que fue rechazada tras una brevísima intervención de Montero Ríos-; con el 71, que facultaba al monarca para disolver las Cortes, aprobado sin discusión, y con el resto de los preceptos del Título IV, "Del Rey", que apenas se debatió. En lo que concierne al título V, "De los Ministros", todos sus preceptos se aprobaron sin discusión. Quizá el desinterés de la minoría republicana- al dar ya por perdida su batalla a favor de la república- en el debate de estos preceptos, explica en parte el poco o ningún debate que suscitaron entre la mayoría monárquica.

⁵¹ *Ibidem*, 13 de mayo de 1869

donde si el poder legislativo, si el elemento popular de las Cámaras no alcanza nunca a la autoridad real, que tiene el poder *in habitu*, alcanza siempre por medio de las censuras parlamentarias, por medio de la discusión de las leyes y, en último resultado, por la negativa del impuesto, a exigir una verdadera responsabilidad a los ministros, que son los que tienen el poder *in actu* y los que lo ejercen"⁵².

42. Esta distinción entre poder *in habitu* y poder *in actu*, de vieja raigambre escolástica, para caracterizar el poder efectivo del gobierno y el "residual" o de reserva del monarca en una monarquía parlamentaria, resulta sin duda de gran interés.

43. Por otro lado, es patente que los Constituyentes entendían que el nombramiento y cese del Gobierno debía hacerse teniendo en cuenta la opinión del Parlamento. Precisamente, una de las primeras medidas de estas Cortes había sido la de otorgar expresamente su confianza al Gobierno Provisional de Serrano el 11 de febrero de 1869, que a partir de entonces comenzó a denominarse Poder ejecutivo.

44. Pero de todo ello no cabe deducir que todos y cada uno de los que integraban la mayoría monárquica de aquellas Cortes- y muy en particular los más conservadores de la Unión Liberal- pensasen que el monarca debía limitarse a nombrar y separar a los ministros de acuerdo tan sólo con la exclusiva voluntad de las Cortes, como ocurre en una auténtica monarquía parlamentaria. A este respecto, Antonio María Calero, después de un exhaustivo e inteligente análisis de los debates de las Cortes Constituyentes, recuerda que los constituyentes de 1869 "no optaron porque el Gobierno fuese elegido por las Cortes y nombrado, formalmente, por el rey, como ocurre en las monarquías netamente parlamentarias. Optaron, siguiendo la tradición, porque la facultad de decidir que programa político se aplicaría en el país correspondiera al monarca... La atribución a la Corona, no al Parlamento, del nombramiento del Gobierno- como la titularidad del ejecutivo al rey en vez de al Gabinete- demuestra que se está en una fase pre-parlamentaria de la historia constitucional, en una situación en que el proceso de juridificación del Estado apenas ha llegado a la realeza, institución entre todas la más resistente a someterse a normas"⁵³.

45. En lo que concierne al ejercicio de las importantes competencias que la Constitución atribuía al monarca, no cabe duda de que era una opinión muy extendida, incluso entre los miembros de la Unión Liberal, que tales competencias debían ejercerse de acuerdo con la opinión expresada por el Gobierno, responsable ante las Cortes y, en definitiva, ante el electorado. Así, por ejemplo, Manuel Silvela, miembro de la Comisión constitucional en representación de la Unión Liberal, al defender la iniciativa regia para

⁵² *Ibidem*, 13 de mayo de 1869.

⁵³ Antonio María Calero, *La teoría de la monarquía democrática en las Cortes Constituyentes de 1869*. Este excelente trabajo figura como *Estudio Preliminar* a "Monarquía y democracia en las Cortes de 1869", selección de textos y estudio preliminar a cargo de este autor, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1987, pp. XVIII-XIX.

reformular la Constitución, que reconocía el artículo 110- una iniciativa impugnada por el diputado García López por considerarla opuesta a la soberanía nacional y al poder constituyente de las futuras Cortes- sostuvo que en el ánimo de la Comisión constitucional estaba claro que esta iniciativa, como cualquier otro ejercicio de las facultades regias, debía hacerse con el respaldo de un Gobierno salido de las Cortes- de unas Cortes elegidas por sufragio universal (masculino)- y responsable ante ellas, a quienes, además, correspondería en último término apoyar esa reforma:

46. "...En el mecanismo de la monarquía creada por esta Constitución, y rodeada de instituciones liberales y democráticas, el rey ha de hacer esta propuesta (la de reformar la Constitución) a las Cámaras por medio de un Ministerio responsable... que tiene que componerse de personas que reúnan además la investidura del sufragio universal. Es decir, que son seis, siete u ocho Diputados, honrados por el rey además con el nombramiento de Ministros, pero que son Diputados como todos los demás, los que vienen a proponer a las Cortes la reforma, y a no más que a proponerla, porque luego a la mayoría le toca decidir si se ha de llevar a cabo"⁵⁴
47. Pero más allá del alcance concreto de esta concreta facultad regia, lo que ahora interesa poner de relieve en esta intervención de Manuel Silvela- que, repito, hablaba en nombre de la Comisión Constitucional- es su concepto de monarquía y, muy en particular, su deseo inequívoco de que esta institución se parlamentarizase y, por ende, de que el monarca ejerciese las competencias que le atribuía la Constitución de acuerdo con un Gobierno salido de las Cortes.
48. "el rey tiene, es cierto- insistía Silvela-todas las facultades que ha votado la Cámara; pero esas facultades las ejerce, sr. García López, un Consejo de Ministros a nombre del rey; de manera que no puede tomarse un solo acuerdo sino de conformidad con el Consejo de Ministros, que por primera vez en España, según un artículo constitucional, han de ser necesariamente Diputados o Senadores elegidos por el sufragio universal... por lo tanto, la potestad real funciona siempre aconsejada por un Ministerio responsable, compuesto de Diputados y Senadores elegidos por el sufragio universal..."⁵⁵.
49. Pero tampoco cabe deducir de esta y de otras intervenciones semejantes que a juicio de la mayoría monárquica de las Cortes de 1869 el futuro rey debía dejar en manos exclusivas de los ministros la función de gobierno o de dirección política del Estado. Ya se ha visto que esa mayoría no pensaba así respecto del trascendental ejercicio del derecho regio de disolución del Parlamento, y resultaría poco acorde con la realidad pensar que pese a la patente, aunque incompleta, voluntad de parlamentarizar la monarquía, la mayor parte de los Constituyentes de 1869 se había liberado de los esquemas constitucionales vigentes durante la monarquía isabelina⁵⁶.

⁵⁴ Diarios de Sesiones de las Cortes Constituyentes, 26 de mayo de 1869.

⁵⁵ Ibidem, 26 de mayo de 1869.

⁵⁶ A juicio de Antonio María Calero, tanto los Constituyentes de 1869 como los políticos del reinado de Amadeo I entendieron que "el monarca tenía plena capacidad constitucional para

50. En cualquier caso, lo que está mucho más claro es que la práctica política posterior a la entrada en vigor de la Constitución de 1869, sobre todo tras el acceso al trono de Amadeo I, pone de relieve que “se aplicó casi siempre con los mismos usos y convenciones constitucionales del período isabelino, lo que desnaturalizó el carácter democrático de la Constitución”⁵⁷. Y ello pese a las buenas intenciones del monarca, quien en el discurso de apertura de las Cortes (el 3 de abril de 1871), tras reconocer la soberanía nacional, manifestó su propósito, “dentro de mi esfera constitucional”, de gobernar “con España y para España, con los hombres, con las ideas y con las tendencias que dentro de la legalidad me indique la opinión pública representada por la mayoría de las Cámaras, verdadero regulador de las monarquías constitucionales”.
51. En realidad, durante este reinado los políticos convirtieron al monarca en el “guardián de la Constitución”, en el “punto fijo” al que todos dirigieron sus miradas para que resolviera “los continuos conflictos” que produjeron “los actores de un sistema político fuertemente polarizado y con un mínimo de consenso”⁵⁸. El resultado fue que Amadeo I “no fue un rey pasivo; le hubiese gustado, pero se vio forzado a actuar como todo lo contrario; pero es igualmente cierto que fue muy neutral, por cuanto no mostró preferencias por una y otra política concreta, sino por el grupo que más eficaz y democráticamente pudiera gobernar dentro de la Constitución”⁵⁹. Las causas del fracaso de la monarquía democrática puesta en planta por la Constitución de 1869 hay que buscarlas sobre todo en el sistema de partidos y en el falseamiento de las elecciones, que trajeron consigo una penosa inestabilidad política y un claro contraste entre lo que establecía la Constitución (y las buenas intenciones que habían mostrados quienes la habían elaborado) y la práctica política⁶⁰.

aprobar, diferir o suspender las decisiones de “sus” ministros, dando, suspendiendo o denegando la firma a las disposiciones que estos presentasen. Es decir, las voluntades que, según la teoría, intervienen en el acto complejo que es el refrendo, se entendieron en la práctica como dos voluntades reales y efectivas, la del Gobierno, que adopta la iniciativa, y la de la Corona, que libremente la acepta o la rechaza. Para los protagonistas, la firma regia no era en modo alguno un acto debido. Todos, hasta los republicanos, daban por supuesto que la Corona estaba en su derecho al negarse a firmar disposiciones que considerase improcedentes o inconstitucionales., *ibidem*, p. XVII.

⁵⁷ *Ibidem*, pp. XII-XIII.

⁵⁸ *Ibidem*, p. XIX.

⁵⁹ *Ibidem*, pp. XL-XLI.

⁶⁰ “El intento de crear un *turno pacífico* de dos partidos fracasó porque las premisas fundamentales sobre las que debía basar no existían. El sistema de partidos imperante era un *sistema pluralista polarizado*... El falseamiento sistemático de las elecciones destruyó las bases sobre las que el rey debía ejercer su *poder moderador*... La inestabilidad política fue constante; el consenso, inexistente. La Corona careció del apoyo necesario capaz de prestigiar sus actuaciones siempre intachables. Sucedió todo lo contrario, los actos del monarca fueron puestos en entredicho, se exigió a la Corona que tomara partido, que no fuera neutral. Los partidos estaban demasiado imbuidos por la práctica del régimen de las dos confianzas isabelino. No supieron llevar a efecto la Constitución de 1869. Existió un claro contraste entre lo estipulado por la Constitución y la práctica política realizada durante la monarquía democrática”, Margarita Mas y Rafael Troncoso, *La práctica del poder moderador durante el reinado de Amadeo I de Saboya*, “Revista de Estudios Políticos”, n 55, monográfico sobre “La Corona en el constitucionalismo español”, coordinador por Antonio María Calero, enero-marzo de 1987, pp. 239-240. Cursivas de los autores. Sobre la monarquía amadeísta, vid. también C.

52. Un contraste- a veces un verdadero divorcio- que por desgracia seguiría existiendo durante la vigencia de las Constituciones posteriores, tanto la de 1876, monárquica, como la de 1931, republicana. Circunstancia que obliga al historiador del constitucionalismo a no limitarse a examinar los textos normativos, constitucionales o no, ni a contentarse con cotejarlos con las intervenciones parlamentarias ni con otras fuentes doctrinales, sino a tener muy en cuenta como esos textos normativos se aplicaron en la realidad política.

