

ANTONIO MORALES MOYA Y MARIANO ESTEBAN DE VEGA (Eds.)

# LA HISTORIA CONTEMPORÁNEA

EN ESPAÑA



Ediciones Universidad  
**Salamanca**

---

LA HISTORIA  
CONTEMPORÁNEA EN ESPAÑA

ANTONIO MORALES MOYA Y MARIANO ESTEBAN DE VEGA (Eds.)

LA HISTORIA  
CONTEMPORÁNEA  
EN ESPAÑA

PRIMER CONGRESO DE HISTORIA  
CONTEMPORÁNEA DE ESPAÑA  
SALAMANCA, 1992



EDICIONES UNIVERSIDAD DE SALAMANCA

ACTA SALMANTICENSIA  
ESTUDIOS HISTÓRICOS & GEOGRÁFICOS

99

©

Ediciones Universidad de Salamanca  
y los autores

1.<sup>a</sup> Edición: septiembre 1996  
I.S.BN.: 84-7481-840-0  
Depósito legal: S. 820-1996

Ediciones Universidad de Salamanca  
Apartado 325  
E-37080 Salamanca (España)

Impreso en España-Printed in Spain  
Imprenta Kadmos  
Salamanca

*Todos los derechos reservados.  
Ni la totalidad ni parte de este libro  
puede reproducirse ni transmitirse  
sin permiso escrito de  
Ediciones Universidad de Salamanca*



CEP. Servicio de Bibliotecas

CONGRESO DE HISTORIA CONTEMPORÁNEA DE ESPAÑA  
(1.º 1992. Salamanca)

La historia contemporánea de España / Primer Congreso  
de Historia Contemporánea de España, Salamanca, 1992  
; Antonio Morales Moya, Mariano Esteban de Vega (Eds.).  
- Salamanca : Ediciones Universidad de Salamanca, 1996  
( Acta Salmanticensia. Estudios Históricos Geográficos ; 99)  
1. España-Historia-S.XIX-Congresos  
2. España-Historia-S.XX-Congresos.  
I. Morales Moya, Antonio. II. Esteban de Vega, Mariano

946.0"18/19" (063)

# Índice

<i>Presentación</i>	
IGNACIO BERDUGO.....	9
MIGUEL ARTOLA.....	10
<i>Introducción</i> .....	II

## 1.<sup>a</sup> PARTE

### EL ESTADO EN LA ESPAÑA CONTEMPORÁNEA

«La Jefatura del Estado y del Gobierno»	
JUAN PABLO FUSI.....	15
«El Parlamento en la España contemporánea»	
JUAN IGNACIO MARCUELLO y MANUEL PÉREZ LEDESMA.....	33
«Los orígenes de la Administración Pública contemporánea»	
ANTONIO MORALES MOYA.....	53
«Nacionalidades y regiones. Problemas y líneas de investigación en torno a la débil nacionalización española del siglo XIX»	
BORJA DE RIQUER.....	73

## 2.<sup>a</sup> PARTE

### CRISIS Y TRANSFORMACIONES EN LA ESPAÑA CONTEMPORÁNEA

«Del Antiguo Régimen al Régimen Liberal. En torno al supuesto del 'fracaso' de la Revolución Liberal»	
MARÍA ESTHER MARTÍNEZ QUINTEIRO.....	93
«De la Revolución democrática a la Restauración: el horizonte de una historia social»	
CARLOS FORCADELL.....	103
«La España invertebrada durante la crisis de la Restauración (1914-1931)»	
IGNACIO OLÁBARRI.....	125
«De la Monarquía a la República: una segunda fase en la crisis española de entreguerras»	
JULIO ARÓSTEGUI.....	145
«Del Franquismo a la Democracia»	
JOSÉ ÁLVAREZ JUNCO.....	159

3.<sup>a</sup> PARTENUEVAS ORIENTACIONES EN LA HISTORIA CONTEMPORÁNEA  
Y SUS REPERCUSIONES EN LA HISTORIOGRAFÍA ESPAÑOLA

«La renovación de la Historia Política»	
TERESA CARNERO .....	173
«La Historia Social y la Historiografía española»	
SANTOS JULIÁ.....	183
«Nuevas orientaciones en Historia Cultural»	
OCTAVIO RUIZ-MANJÓN.....	197
«Historiografía española sobre otros países»	
GUILLERMO GORTÁZAR.....	207
«La historiografía religiosa»	
JOSÉ ANDRÉS-GALLEGO.....	215
«La integración de la informática en el trabajo del historiador»	
ANTONIO RODRÍGUEZ DE LAS HERAS.....	221

4.<sup>a</sup> PARTERELACIÓN DE LAS COMUNICACIONES PRESENTADAS  
AL PRIMER CONGRESO DE HISTORIA CONTEMPORÁNEA DE ESPAÑA

<i>Presentación</i> .....	231
«Del Antiguo Régimen a la Revolución Liberal»	
RELATORA: MARÍA ESTHER MARTÍNEZ QUINTEIRO.....	233
«El Sexenio Revolucionario y los inicios de la Restauración»	
RELATOR: MIGUEL ÁNGEL PERFECTO GARCÍA.....	247
«La crisis de la Restauración»	
RELATOR: SANTIAGO GONZÁLEZ GÓMEZ.....	255
«De la Monarquía a la República»	
RELATORA: JOSEFINA CUESTA BUSTILLO.....	267
«Del Franquismo a la Democracia»	
RELATOR: MANUEL REDERO SAN ROMÁN.....	281
«Nuevas orientaciones en Historia Contemporánea y sus repercusiones en la historiografía española»	
RELATORA: MARÍA DOLORES DE LA CALLE VELASCO.....	297

## Presentación

Este hecho de mirar hacia atrás —aunque nuestra mirada se quede perdida ahí, a la vuelta— ha sido muchas veces la forma de justificar la desilusión por el presente, complaciéndose en el desasosiego de no querer— de no saber— mejorarlo. Visto así, el recurso al pasado ha servido para dejar de lado lo cotidiano, con la coartada de buscar un inalcanzable paraíso perdido.

Por ello, este *Primer congreso de historia contemporánea*, celebrado en Salamanca en 1992, de cuya importancia dan cumplida cuenta estas actas, no es sólo motivo de satisfacción para los historiadores que lo desarrollaron y para el Estudio Salmantino que lo acogió, sino que supone también un acicate para una universidad que quiere confiar a su pasado la condición de trampolín para el futuro.

Se reúnen aquí las contribuciones científicas de un grupo de historiadores que han sido conscientes de que su trabajo ha de promediar en proporciones razonables el sentido crítico, el espíritu vanguardista y la búsqueda de neutralidad —que no la neutralidad misma—. Son ingredientes que convierten estas actas en ejemplares: para los universitarios, ciertamente, pero también para las personas dotadas de la lucidez de intentar vivir el presente siguiendo el camino de la concordia.

Una vez más, en momentos en que han tenido un gran protagonismo en la vida pública española distintas formas de linchamiento verbal, el ejemplo del quehacer universitario reflejado en estas actas demuestra que nuestra actuación no puede quedar reducida a la que se desarrolla entre las paredes de nuestros laboratorios y bibliotecas, sino que ha de salir fuera de ellas, como ocurre en la presente ocasión, para hacer inviable el preocupante diagnóstico que Francisco Tomás y Valiente hacía de algunos aspectos de nuestra convivencia:

*En este contexto, donde lo que vale más son las palabras hostiles, están condenadas al fracaso las que procuran el acercamiento de posturas o el levantamiento de puentes entre puntos que se suponen cercanos.*

Una vez más el concienzudo trabajo de los historiadores puede servir de puente entre nuestro pasado y futuro, pero también entre las personas que confían en su capacidad para mejorar el presente.

IGNACIO BERDUGO

*Rector*

La *Asociación de Historia Contemporánea* responde a un modelo de organización en la que el interés prioritario es fomentar la comunicación entre quienes nos dedicamos al conocimiento del pasado más reciente. La convergencia de objetivos ha producido la intensificación de las relaciones, la comunicación de las personas y las ideas. En tanto una corporación deja su huella en el hacer diario, el colectivo ha de reunirse para dejar rastro de su existencia. La *Asociación de Historia Contemporánea* celebró su I Congreso en Salamanca en 1992 y cuando escribo estas líneas acabamos de cerrar en Valladolid las sesiones del III Congreso. La huella del trabajo colectivo se recoge en la publicación de los trabajos de sus individuos, empeño siempre difícil por las dificultades materiales que encierra la publicación de un importante material bibliográfico. Antonio Morales, que dirigió el I Congreso, expresa nuestro agradecimiento a las instituciones que han contribuido a la comunicación de nuestras ideas, y al rendir homenaje a cada una de ellas es necesario añadir a ellas a nuestro compañero, que ha dedicado tanto trabajo en beneficio del proyecto común.

En su día, el número de asistentes al I Congreso aconsejó que las personas asistiesen a las sesiones en las que tenían mayor interés. Hoy tenemos la ocasión de conocer —y con nosotros todos los lectores— la totalidad del trabajo realizado en aquella ocasión. Un juicio favorable, como el que podría formular, del interés de los trabajos aquí reunidos encontraría el natural escepticismo del lector, cuyas reservas frente a un testimonio interesado como el mío, son perfectamente legítimas.

Existe, sin embargo, una vía para hacerse una opinión inmediata de su interés y a ella remito al lector, en la seguridad de que la lectura de los nombres y los temas del índice han de despertar su apetito intelectual, tan urgente, al menos, como el material.

MIGUEL ARTOLA

*Presidente de la Asociación de Historia Contemporánea*

## Introducción

Este volumen reúne un conjunto de estudios que, en ciertos casos, versan sobre determinados aspectos centrales en la Historia de la España Contemporánea —el Estado, las principales crisis y transformaciones— y, en otros, se centran de forma explícita en la reflexión sobre el estado presente y el futuro de nuestra disciplina. El título del libro pretende subrayar precisamente el carácter crítico de la mayoría de ellos, su voluntad de discutir los logros y límites de nuestra producción historiográfica, lo que hace de esta obra una especie de balance de situación del contemporaneísmo español.

Los textos que aquí se editan coinciden con la totalidad de los ponencias presentadas al «Primer Congreso de Historia Contemporánea de España», celebrado en Salamanca entre el 7 y el 9 de abril de 1992, aunque muchos de ellos han sido posteriormente reelaborados. El éxito de aquel Congreso, que convocó a más de 700 participantes, fue desde luego una prueba de la extraordinaria vitalidad de nuestra Asociación de Historia Contemporánea. Sin embargo, como otras muchas manifestaciones de los últimos años, vino a poner de relieve un fenómeno mucho más general: la Historia vive hoy, nos parece muy claro, un buen momento. Lejos de estar concluida, se abre al futuro, recobrando sus viejos fueros: oscuridad, sorpresas súbitas, desafío a las previsiones humanas. Si alguna disciplina ha quedado arrumbada —ha recordado un ilustre profesor de Derecho Administrativo— es la prospectiva. El carácter abierto del futuro, su indeterminación, su libertad, en fin, es, realmente, la propia libertad del hombre. Estamos, en definitiva, asistiendo a la recuperación de la Historia, como realidad y como disciplina, tarea que debemos cumplir con esfuerzo y con imaginación.

Por supuesto, en este momento no faltan los problemas. Actualmente se cuestionan la ideologías globales, los grandes paradigmas, las *metahistorias*, mas este cuestionamiento no debe hacernos olvidar lo que en aquéllas había de pasión por las ideas, de compromiso moral en las apuestas o de preocupación por el sentido de la evolución humana. Se multiplican los ámbitos de producción del discurso histórico, las controversias metodológicas entre los historia-

dores o los debates sobre la enseñanza de la Historia. Se renuevan sectores historiográficos clásicos y retornan con fuerza otros hasta hace poco olvidados. Este es un momento, en fin, en el que la sociedad parece pedir a los historiadores no sólo que sean la *memoria* de la colectividad, que cumplan la función de recordar, sino que se constituyan como auténticos expertos en las materias que tratan. A esta situación, esperanzadora y compleja, así como a otros problemas más específicos que afectan a la Historia Contemporánea en España, se refieren los autores de este libro.

Al publicar ahora estos trabajos, los editores —miembros también del Comité Organizador del «Primer Congreso de Historia Contemporánea de España»— desean dejar constancia de su agradecimiento al Ministerio de Educación y Ciencia, la Consejería de Cultura y Turismo de la Junta de Castilla y León y a Apple Computer España, S. A., por la colaboración económica que prestaron a la organización de aquel Congreso. Por otra parte, la compleja organización de aquella reunión tan numerosa tampoco habría sido posible sin el trabajo de los otros miembros del Comité organizador, los profesores María Dolores de la Calle Velasco, Tomás Pérez Delgado y José Miguel Sánchez Estévez, y en especial del Secretario del mismo, José Manuel Peláez Roperó. Quizá sea ocioso señalar, por último, que todos los méritos que pueda reunir este libro deben ser atribuidos a los autores de los diferentes trabajos, que los editores de esta obra han reunido en este volumen seguros de su interés para nuestra comunidad científica.

ANTONIO MORALES MOYA  
MARIANO ESTEBAN DE VEGA (Eds.)

# La Jefatura del Estado y del Gobierno

JUAN PABLO FUSI AIZPURÚA  
*Universidad Complutense*

El estudio de las jefaturas del Estado y del Gobierno importa en un doble sentido: como aproximación al análisis del poder político en el Estado contemporáneo, y como perspectiva esencial para conocer la formación y evolución del régimen parlamentario y constitucional, y del gobierno representativo. Fue Walter Bagehot (1826-1877), el periodista y teórico político y constitucional inglés, el primero en ponerlo de relieve, en su libro *La constitución inglesa* (1867). Fue él, al menos, quien vio en la progresiva sustitución del poder de la Corona por el poder de un primer ministro y de un Gabinete nacidos de y responsables ante un parlamento elegido por participación popular, la clave de la política moderna. Fue Bagehot quien vio que, en los regímenes parlamentarios, el Gabinete o consejo de Ministros, reunía en sí los poderes ejecutivo y legislativo, lo que hacía de su presidente, o jefe del Gobierno, la primera magistratura *efectiva* del país, y lo que confería al monarca una nueva función: el ejercicio de la parte *dignificada* del poder constitucional, esto es, una función principalmente ceremonial, protocolaria, simbólica y representativa (aunque no por ello menos importante)<sup>1</sup>.

## LA INDEFINICIÓN CONSTITUCIONAL DE LA JEFATURA DEL GOBIERNO

El análisis de las relaciones entre jefaturas del Estado y jefaturas del Gobierno en los regímenes parlamentarios de los siglos XIX y XX no haría sino ratificar sus tesis. El derecho político comparado parece, al menos, dar por incuestionables los siguientes puntos: 1) que la figura del jefe o presidente —como institución radicalmente distinta de los antiguos ministros servidores de la Corona, privados, favoritos, secretarios de Estado o del despacho, consejeros

<sup>1</sup> La obra de Bagehot ha sido reeditada casi de continuo: es muy útil la edición de la editorial Fontana —en su colección Fontana Classics of History and Thought— de 1963, por la introducción de R.H.S. Crossman.

reales, altos cargos palatinos, etcétera— nació con el régimen parlamentario y resultaría consustancial a éste; 2) que la consolidación constitucional de la jefatura del Gobierno resultó ser, en toda Europa, un proceso político largo y complejo, inseparable, como es lógico, de los distintos procesos de formación y cristalización de los respectivos regímenes parlamentarios y constitucionales de cada país; 3) que el cambio hacia el gobierno de Gabinete parlamentario fue algo que, en los distintos casos, se debió tanto o más a la práctica política —condicionada a su vez, en cada uno de dichos casos, por muchas y muy diversas circunstancias— que al efecto de las previsiones y normativas legales y constitucionales: la figura de la presidencia del Gobierno quedó institucionalizada en la práctica mucho antes de que los textos constitucionales definieran sus funciones, lo que no se produjo —conviene decirlo ya— hasta las constituciones del siglo XX; 4) que, fuese como fuese, el caso británico resultó de singular relevancia, porque fue en Inglaterra donde antes y de forma más cumplida y perfeccionada se materializaron los procesos que condujeron a la separación de poderes y diferenciación de funciones entre jefe de Estado y presidente del Gobierno, a la aparición del gobierno ministerial colegiado y a la aceptación del principio de la responsabilidad parlamentaria del gobierno. Fue en Gran Bretaña donde antes se consolidó el gobierno parlamentario y de gabinete, esto es, el gobierno de un poder ejecutivo ligado a una legislatura, y que gobierna mientras tiene la confianza del parlamento. De ahí que la experiencia británica fuese el modelo para el parlamentarismo europeo del siglo XIX, lo mismo bajo fórmulas monárquicas que bajo fórmulas republicanas; y por eso que habrá que volver sobre aquella repetidamente<sup>2</sup>.

De lo dicho se infiere ya que el caso español no fue, en principio, excepcional. Como en el resto de Europa, la figura de la Presidencia del Gobierno, aunque formalmente nacida bajo un sistema absolutista —por real decreto de 19 de noviembre de 1823—, fue creación del régimen liberal. Igualmente, esa figura —y, por extensión, el Gobierno— no tuvo tratamiento constitucional específico hasta tarde: fue en la Constitución republicana de 1931 donde, por primera vez, se trató del Gobierno y de su Presidente —Título VI, artículos 86 a 93— y donde se regularon cuestiones esenciales a ese cargo como la responsabilidad política ante el Congreso (artículos 64, 75 y 84) y el mecanismo del voto de censura (artículo 64). También como en Europa, las constituciones españolas tendieron a conferir a la jefatura del Estado muy amplios poderes ejecutivos. Así, todas las constituciones monárquicas del siglo XIX a partir de la de Cádiz (que lo hizo en su Título IV capítulo 1.º, artículo 171 decimosexta) reservaron al Rey la facultad de nombrar y separar *libremente* a sus ministros; y lo mismo hicieron el proyecto de Constitución federal de la República española de 1873 (artículo 82, 5.º) y la Constitución de 1931 (artículo 75). Por eso que, también en España, fue la práctica política, una suerte de convención tácita y no normatizada o regulada por ley, lo que elevó las figuras del Consejo de Ministros y de su Presidente al primer rango del poder político.

<sup>2</sup> Como introducción al estudio comparativo del gobierno parlamentario, puede verse, aunque trate básicamente de la época actual, J. Blondel y F. Müller-Rommel, *Cabinets in Western Europe* Londres, Macmillan, 1988.

En opinión de González Mariñas, las Cortes de Cádiz abrieron el camino, pues establecieron los principios de separación de poderes, distinción entre Monarca y su Gobierno, y responsabilidad de éste ante las Cortes<sup>3</sup> (si bien convendría no exagerar: la Constitución de 1812 no apuntaba a un sistema parlamentario moderno, sino a una especie de monarquía republicana y asamblearia). Luego, el Estatuto Real de 1834, al ir dirigido al Presidente del Consejo de Ministros, supuso ya el reconocimiento de la importancia del cargo. Le confería, además, una facultad esencial a sus funciones en el sistema parlamentario: el refrendo de los decretos de apertura y cierre, suspensión y disolución de las Cortes (artículos 26, 37 y 40). Ni la Constitución de 1837 ni la de 1845 constitucionalizaron ni la Presidencia del Gobierno ni el gobierno mismo: ambas, como acabo de indicar, reservaron al Rey el derecho de nombrar y separar libremente a los ministros (artículo 47.10 de la Constitución de 1837; artículos 45.10 de la Constitución de 1845). Pero contribuyeron a perfilar aún más el gobierno parlamentario: las dos sancionaban la responsabilidad de los ministros e imponían el refrendo ministerial de todo lo mandado u ordenado por el Rey (artículos 44 y 61 de la Constitución de 1837; artículos 42 y 64 de la Constitución de 1845); y ambas obligaban al gobierno a presentar anualmente ante las Cortes los presupuestos generales del Estado (artículos 72 y 75, respectivamente). Más aún: de acuerdo con la tesis de González Mariñas, entre 1835 y 1875, la presidencia del Gobierno alcanzó la «madurez» como institución —algo a lo que no fue ajeno la fuerte personalidad de hombres como Martínez de la Rosa, Mendizábal, Espartero, Narváez, Bravo Murillo, O'Donnell, Serrano, Prim o Sagasta—, y quedaron ya incorporados, aunque imperfectamente, a la práctica política los votos de confianza, las mociones de censura y las cuestiones de Gabinete.

Bravo Murillo, uno de los hombres con más sentido del Estado de toda la era isabelina, dio un paso más: primero, cuando en 1851 atribuyó a la Presidencia del Consejo una consignación presupuestaria que detrajo de Hacienda; luego, en 1852, cuando, por primera vez, consignó en la Ley de Presupuestos un capítulo independiente para esa Presidencia, lo que hacía de ésta un departamento ministerial propio y separado, y no confundido como hasta entonces con el Ministro de Estado, en tanto que heredero del antiguo Primer Secretario de Estado y del Despacho; tercero, al traspasar a la Presidencia competencias hasta entonces atribuidas a Hacienda, Fomento, Gracia y Justicia, Gobernación y Estado. Por eso que, por Real Decreto de 2 de noviembre de 1853, se crease ya una Secretaría de la Presidencia del Gobierno, similar a la existente en otros ministerios, reconvertida, tras ser reforzada, por Real Decreto de 15 de julio de 1865, en Subsecretaría de la Presidencia. La primacía política y administrativa de la jefatura del Gobierno estaba ya conseguida.

La existencia de algunas monografías solventes (como las de J. A. Escudero, González Mariñas, Antonio Bar y Menéndez Rexach)<sup>4</sup> permite esbozar la siguiente cronología en las relaciones jefatura del Estado/jefatura del Gobierno en España:

<sup>3</sup> P. González Mariñas, *Génesis y evolución de la Presidencia del Consejo de Ministros en España (1800-1875)*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1974, pp. 50 y ss.

<sup>4</sup> Véase la nota bibliográfica adjunta.

- 1) 1812-1837, transición hacia el Gobierno ministerial;
- 2) 1837-1875, consolidación de la figura institucional del Presidente del Consejo de Ministros y del gobierno ministerial o de gabinete.
- 3) 1876-1931, cristalización teórica de la distinción institucional entre Jefatura del Estado (en tanto que poder moderador y armónico) y Jefatura del Gobierno (en tanto que poder ejecutivo);
- 4) 1931-1936, constitucionalización de la Presidencia del Gobierno;
- 5) 1939-1975, transformación de las jefaturas del Estado y del Gobierno —unificadas hasta 1973— en fundamento del poder personal de Franco;
- 6) 1975, constitucionalización plena de jefatura del Estado y Presidencia del Gobierno en el marco de una Monarquía democrática.

El proceso quedó enmarcado por una dinámica política en la que los análisis —esbozados por Antonio Bar— de las disoluciones de las cámaras legislativas —indicador esencial para el estudio de las relaciones entre ambas jefaturas— distinguirían las siguientes cuatro características: a) la decidida intervención de la Corona en el juego político; b) la permanente inestabilidad gubernamental, debida, según Bar, a la doble dependencia de los gobiernos respecto del Rey y de las Cortes, y a la fragilidad del sistema de partidos; c) la fragilidad del sistema de partidos (a su vez relacionada con las características del sistema electoral y con la sistemática falsificación de las elecciones); y d) la constante disolución de las Cámaras<sup>5</sup>.

#### EL DUALISMO EJECUTIVO ESPAÑOL

Basta lo dicho, para inferir dos puntos esenciales: 1) que las distintas Constituciones españolas —se basaran en el principio de soberanía nacional o en el principio de soberanía compartida entre el Rey y las Cortes; fueran monárquicas o republicanas— otorgaron a la jefatura del Estado amplias prerrogativas; 2) que eso fue la clave del proceso político español a lo largo de los siglos XIX y XX. En efecto: todas las constituciones españolas, con la excepción de la de 1978, creaban de hecho un poder ejecutivo dual —Rey o Presidente/Gobierno— e introducían en la práctica política el principio de la doble confianza gubernamental (en virtud de la cual, el Gobierno, para ejercer el poder, debía gozar tanto de la confianza de la legislatura como de la confianza del Jefe del Estado). Desde ese marco legal, la voluntad intervencionista de la Corona —o si se prefiere de la jefatura del Estado, pues ello valió tanto para Isabel II como para los regentes María Cristina de Borbón y Espartero— fue una de las principales razones de que las relaciones entre las jefaturas del Estado y del Gobierno fueran entre 1833 y 1868 «azarosas» (González Mariñas) y difíciles, y de que, como consecuencia, el proceso de formación del sistema parlamentario español resultara «oscilante y dificultoso» (Bar). Y también, de que, tras una etapa —reinado de Alfonso XII y regencia de María Cristina de Habsburgo— en que la Corona pareció contentarse con el papel armónico y moderador que la teoría, más que la letra, de la Constitución de 1876 le reservaba, se produjese la reactivación del intervencionismo real en el juego político con Alfonso XIII

<sup>5</sup> A. Bar Cendón, *La disolución de las Cámaras legislativas en el ordenamiento constitucional español*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1989, pp. 120-65.

(1902-1931). Ello propiciaría igualmente que, durante la II República, se produjesen graves conflictos en torno a la constitucionalidad (o falta de ella) de determinadas actuaciones de la Presidencia, que culminaron con la destitución del Presidente Alcalá-Zamora en 1936.

Las razones de todo ello fueron, en cada caso constitucional, muy distintas. Los constituyentes de Cádiz otorgaron el poder ejecutivo al Rey —«exclusivamente», además, como indicaba el artículo 170 de la Constitución—, no porque quisieran salvaguardar y reforzar la autoridad real, sino, al contrario, porque creyeron que las restricciones a esa autoridad recogidas en el artículo 172 y las amplias facultades y poderes que reservaban a las Cortes (capítulos VI y VII, artículos 104 a 131 de la Constitución) harían del Rey un mero ejecutor o sancionador de las decisiones soberanas y poco menos que omnímodas de esas Cortes, que incluso absorbían funciones reservadas al Gobierno en los regímenes parlamentarios: por citar un solo ejemplo, las Cortes —que el Rey no podía ni suspender ni disolver, según el artículo 172 primera— fijaban los gastos de la administración y establecían anualmente las contribuciones e impuestos del reino (artículos 131, duodécima y decimotercia). El Estatuto Real de 10 de abril de 1834 —que era a la vez una convocatoria de Cortes y «una carta otorgada»— no definía las facultades y atribuciones de los distintos poderes, pero, en tanto que tal carta otorgada, reservaba al Rey la plena e indiscutible capacidad ejecutiva de toda la acción gubernamental (que el Estatuto exigiese el refrendo del Presidente del Consejo de Ministros para la suspensión y disolución de las Cortes podía ser importante, como se indicó, en la evolución gradual de aquel cargo, pero no recortaba en absoluto los poderes de la Corona: de ahí que la Regente María Cristina, antes de la aprobación de la Constitución de 1837, pudiera nombrar y cesar literalmente a su arbitrio al Presidente del Consejo de Ministros, que es lo que hizo con Cea Bermúdez, Martínez de la Rosa, Toreno, Mendizábal e Istúriz; el nombramiento de Calatrava el 14 de agosto de 1836, fue, en cambio, una imposición del motín de los sargentos de La Granja de ese mismo mes y año).

El caso de la Constitución de 18 de junio de 1837 —cuya importancia central en la historia del constitucionalismo es bien sabida— fue ya otro. La Constitución mantuvo la consideración jurídica del Rey como titular del poder ejecutivo. El artículo 45 le reconoció la potestad de hacer ejecutar las leyes; el 47.10 —como he indicado—, la de «nombrar y separar libremente a los ministros», y el 26, la de convocar y disolver las Cortes. El artículo 12, de clara inspiración doctrinaria, fijaba el poder legislativo en las Cortes con el Rey. La Constitución, como ya señalé, ni siquiera normatizaba la figura del gobierno y/o de su Presidente, aunque imponía el refrendo ministerial a los actos del Rey (artículo 61). Pero el Reglamento del Congreso de 14 de febrero de 1838 (completado por el de 4 de mayo de 1847) introdujo una modificación esencial: al regular los debates, interpelaciones, proposiciones, mensajes de la Corona y sus contestaciones, y votaciones de censura, reconoció tácitamente la función igualmente ejecutiva del Consejo de Ministros —y su responsabilidad política ante las Cámaras—. Estableció, por tanto, aunque de forma indirecta, el dualismo ejecutivo y la doble confianza gubernamental. La Constitución del 37, redactada por los progresistas, fue así, como tantas veces se ha dicho, un texto transaccional, que

quiso poner fin al impracticable y controvertido modelo constitucional de 1812 —que abocaba casi necesariamente al choque Cortes-Corona, como se demostró en el Trienio constitucional. Fue un texto que quiso conciliar soberanía nacional y legitimidad institucional e histórica de la Corona, y crear una Monarquía constitucional y parlamentaria en la que pudieran integrarse las distintas fuerzas políticas del arco liberal, aquellos embriones de partidos que a partir de 1837 empezaron ya a llamarse progresistas y moderados. La atribución de considerables prerrogativas ejecutivas a la Corona —en vez de limitar su papel al de un simple poder moderador— fue el precio que los progresistas creyeron que se debía pagar para lograr la estabilidad del nuevo orden constitucional. Se equivocaron: como demostrarían sobre todo los trabajos de Marcuello Benedicto, la Corona se convertiría en el reinado de Isabel II (1843-1868) en árbitro efectivo del cambio político<sup>6</sup> (aunque ciertamente no en el único, y tal vez ni siquiera en el verdadero, puesto que, desde 1840, el Ejército, o los generales, se convirtieron a través del pronunciamiento en el instrumento de ese cambio, incluso contra el propio titular de la Corona, como sucedió en 1840 y 1868).

Bien desde una perspectiva conservadora y doctrinaria, caso de las Constituciones de 1845 y 1876; bien desde una perspectiva democrática, caso de la de 1869, las constituciones monárquicas del siglo XIX prolongaron de hecho el dualismo ejecutivo consagrado en 1837. De las constituciones del siglo XIX, sólo el proyecto federal de julio de 1873 —que no llegó a entrar en vigor— otorgaba el poder ejecutivo a los ministros (artículos 47 y 71) y limitaba el poder de la jefatura del Estado —Presidencia de la República— a un vago «poder de relación» (artículo 49 y artículos 81 a 91), que retenía, sin embargo, la capacidad de nombrar «con toda libertad» al Presidente del ejecutivo (artículo 82, 5.º).

Con todo, la Constitución de 5 de junio de 1869, por más que su articulado recordase en muchos aspectos los de 1837 y 1845, pudo haber servido de fundamento al establecimiento de una Monarquía democrática. Proclamaba el principio de la soberanía nacional (artículo 32): hacía del Rey, pues, un monarca «nacional» y no un monarca «limitado» como el que diseñaban las constituciones de 1845 y 1876, según la terminología de Menéndez Rexach. Además, la Constitución de 1869 introducía el sufragio universal masculino (artículo 16) y, rectificando el principio doctrinario de las Constituciones anteriores, daba a las Cortes —sin el Rey— la potestad de hacer las leyes, es decir, la plenitud del poder legislativo. Introducía, igualmente, el reconocimiento expreso del derecho de censura para Congreso y Senado (artículo 53), y reforzaba los principios de obligatoriedad del refrendo ministerial de los actos del Rey (artículo 87) y de responsabilidad política —no sólo penal— de los ministros ante las Cortes (artículos 67 y 89). La Constitución seguía haciendo del Rey el depositario a la vez del poder moderador —convocatoria y disolución de Cortes (artículo 42)— y del poder ejecutivo (artículo 35: «el poder ejecutivo reside en el Rey, que lo ejerce por medio de sus ministros»), y otorgándole la facultad de nombrar y

<sup>6</sup> J. I. Marcuello Benedicto, *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1986.

separar «libremente» a estos últimos (artículo 68). Y seguía, finalmente, sin ni siquiera mencionar las funciones del Consejo de Ministros o de su Presidente.

Pero sus posibilidades eran, como he dicho, considerables. Además, dos circunstancias políticas y personales vinieron a potenciar el papel institucional de la Presidencia del Gobierno (y por tanto, el parlamentarismo del sistema): la vigorosa personalidad de Prim —cuyo poder se reforzaba por la autoridad que le daba haber sido el autor de la Revolución de 1868 y el inspirador de la nueva Monarquía— y la debilidad institucional y personal de Amadeo de Saboya, cuyos títulos al trono de España parecían carecer de legitimidad dinástica o de origen, por tratarse de un miembro de una familia real ajena al país. El caso no era nuevo. En Inglaterra, por ejemplo, la elección como rey de un extranjero en 1714, Jorge de Hannover, el elector de Brunswick-Lüneburg, un alemán que apenas si hablaba inglés, supuso, precisamente, la afirmación del poder del primer ministro: es usual vincular la cristalización y hasta la denominación de ese cargo con la larga administración de Robert Walpole entre 1721 y 1742, es decir, durante todo el reinado de Jorge I (1714-27) y gran parte del de Jorge II (1724-60). En Grecia, la designación de dos extranjeros como el príncipe Otto de Baviera en 1832, y Jorge de Dinamarca en 1863, contribuyó sin duda a la debilidad que la Monarquía como institución tendría en aquel país: Otto mismo abdicaría en 1863, y en 1924 se proclamó la República. En la España de 1869 ocurrieron ambas cosas: de una parte, la presidencia del Gobierno quedó muy reforzada. Alcanzó su «madurez» —como se indicó— entre 1869 y 1875: por eso que la nonnata Constitución de 1873 dedicara ya un título, el IX, al poder ejecutivo, que hacía residir en los ministros (artículos 47). De otra parte, la designación de Amadeo disminuyó en la práctica, dijera lo que dijera la Constitución, el poder institucional de la jefatura del Estado. Y sin embargo, no pudo ser. Esa designación vino, también, a reforzar al carlismo y al republicanismismo, y a abrir, por tanto, una profunda crisis de régimen que no se resolvería hasta la restauración de la Monarquía histórica en diciembre de 1874 (aunque esa es cuestión muy distinta y ajena a estas páginas).

Fuese como fuese, el papel del Rey volvería a ser reforzado en la Monarquía restaurada. Fueron las convicciones ideológicas de los autores de la Constitución y, sobre todo, las de su principal inspirador, Cánovas del Castillo, la causa de que el texto constitucional de 1876 volviera a la fórmula doctrinaria de soberanía en las Cortes con el rey (artículo 18), y con ella, al dualismo ejecutivo y a la doble confianza. La Constitución de 1876 —que tampoco contenía alusión alguna al Gobierno y a su Presidente— incluso atribuía al Rey «el mando supremo del ejército y la armada» (artículo 52).

Pero ni la concepción de la Monarquía, ni la teoría constitucional, ni la práctica política fueron, desde 1876, las que habían sido entre 1833 y 1868. No era sólo ya que subsistiesen y aun se reforzasen muchos de los mecanismos de los regímenes parlamentarios evolucionados, como refrendo ministerial, responsabilidad política de los ministros, votos de censura, interpelaciones y preguntas parlamentarias, etc., (incorporados bien a la Constitución bien a los Reglamentos de las Cámaras). Además, Cánovas concebía la Monarquía como instrumento de estabilidad e integración nacionales, y al Rey, como la parte «dignificada» —por usar la expresión de Bagehot— y no ejecutiva del poder,

concepción que sin duda compartieron Alfonso XII y la regente María Cristina y, en cierta medida, también Alfonso XIII. La teoría constitucional, desarrollada especialmente por Santamaría de Paredes, se basaba en la concepción de la Corona como «poder armónico» y arbitral. Y la práctica política fue inequívoca: desde 1876, el Consejo de Ministros se convirtió —como en otros sistemas constitucionales europeos— en la pieza esencial de la máquina gubernamental, y la Presidencia del Consejo o del Gobierno, en la clave de todo el proceso político y administrativo del país. El Real Decreto de 11 de agosto de 1892, que regulaba la Presidencia como un Ministerio más, no hizo sino reconocer esa realidad.

Es claro que la Corona retenía amplias prerrogativas, como estudió Antonio M. Calero en «La prerrogativa regia en la Restauración: teoría y práctica (1875-1902)», *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), n.º 55, enero-marzo, 1987 (pp. 273-315). Pero el problema desde 1876 no fue el texto constitucional, o no lo fue principalmente (por lo que en seguida diré), sino otro, que Cánovas, y no sólo él, supo ver con claridad meridiana: el problema fue la desmovilización del cuerpo electoral y la poca efectividad —y representatividad— consiguientes del sistema de partidos y del propio Parlamento. Eso tuvo al menos dos consecuencias capitales: 1) hizo que la confianza real continuara teniendo tanta importancia o más que la confianza parlamentaria en el nombramiento del Presidente del Gobierno y en el funcionamiento de los distintos gobiernos; 2) reforzó el papel mediador de la Corona en la resolución de las crisis de Gobierno o Gabinete —en la disolución de las Cámaras—, y por tanto, consagró el intervencionismo de la Corona en el juego político.

Con todo, el cambio respecto a toda la época anterior fue sustancial: que el Gobierno y su Presidencia aparecieran ya como las primeras instituciones en la gestión política del Estado hacía que, pese a las facultades y prerrogativas que la Corona retenía, los márgenes de arbitrariedad en su actuación se redujesen sensiblemente (incluso en el caso de Alfonso XIII). La Corona no era ya —como había sido hasta 1868— árbitro efectivo del cambio político. Así, según A. Bar, de las 20 disoluciones de las Cámaras que se produjeron entre 1876 y 1923 sólo dos se debieron a decisiones unilaterales de la Corona: las de 25 de junio de 1881 y 29 de diciembre de 1890. Las restantes se debieron a motivos consustanciales a y propios de los sistemas parlamentarios: búsqueda de nueva o más amplia mayoría parlamentaria; crisis o fraccionamiento de la mayoría gubernamental; censura o derrota del Gobierno en la cámara; presión política exterior e incapacidad del Gobierno para resolver la situación creada<sup>7</sup>.

Las razones por las que, finalmente, los constituyentes republicanos de 1931 optaron por una jefatura de Estado o presidencia «fuerte» fueron otras. Se trató, sobre todo, de lograr una síntesis entre dos tipos de república: entre el modelo de república parlamentaria-presidencia «débil» tipo III República francesa —régimen muy desprestigiado en razón de su formidable debilidad gubernamental— y el modelo república presidencialista-presidencia «fuerte» tipo Estados Unidos (no bien visto en la España de 1931 en razón de su debilidad parla-

<sup>7</sup> Antonio Bar, *La disolución de las Cámaras legislativas en el ordenamiento constitucional español*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1989, p. 140.

mentaria y, además, por el poquísimo éxito que había tenido la República de 1873, vagamente inspirada en el modelo norteamericano).

La fórmula española, inspirada en la Constitución de Weimar, implicaba, por supuesto —como ya se señaló—, la plena constitucionalización de la Presidencia del Gobierno (título VI, artículos 86 a 93 de la Constitución), y una concepción inequívocamente democrática de la soberanía («los poderes de todos sus órganos —decía el artículo 1.º de la Constitución— emanan del pueblo»), de las Cortes y de los mecanismos de relación entre éstas y el Gobierno (responsabilidad ministerial política y penal, confianza parlamentaria, voto de censura, etc.). Pero, al tiempo, la Constitución republicana creaba una jefatura de Estado o Presidencia de la República que, si bien no asumía principio alguno de soberanía —el jefe del Estado, simplemente, personificaba a la nación—, si bien tenía una duración limitada (seis años: el Presidente era, además, elegido por un sistema singular, por un colegio electoral integrado por las Cortes y por un número de compromisarios electos *ad hoc* igual al de diputados)<sup>8</sup>, si bien era una jefatura sujeta en todo momento al refrendo ministerial y limitada en la importantísima cuestión de la disolución de la Cámara (el Presidente no podía disolverla más de dos veces, según el artículo 81), era una jefatura de Estado que todavía gozaba —por la razón expuesta— de atribuciones que iban más allá de las funciones meramente representativas y honoríficas: el artículo 75 le facultaba para nombrar y separar «libremente» al Presidente del Gobierno; el artículo 83 le confería un veto suspensivo respecto a la promulgación de leyes, y otros artículos permitían su intervención —mayor o menor— en cuestiones como las relaciones internacionales, nombramientos del Tribunal Supremo o el orden público. Todo ello hacía poco menos que inevitable la intervención en política del Presidente de la República: eso, en un sistema que configuraba, al tiempo, un poder ejecutivo igualmente fuerte y que sancionaba la primacía de las Cortes, parecía conducir, también inevitablemente, a la colisión entre los distintos poderes (que es lo que ocurrió, porque, además, Alcalá-Zamora hizo un uso abusivamente personalista de sus atribuciones).

Dos reyes destronados; otro que abdicó; un Presidente de República, Alcalá-Zamora, depuesto por las Cortes; otros cuatro, los de 1873, incorrectamente llamados así —presidentes de la República—, que fueron en realidad presidentes del poder ejecutivo que ejercieron de forma irregular e imprecisa atribuciones que correspondían tanto a la jefatura del Estado como a la jefatura del Gobierno: todo ello probaría que, en efecto, la cuestión de los poderes y funciones constitucionales de la jefatura del Estado constituyó un problema permanente en el proceso político español a lo largo del siglo XIX y durante buena parte del XX.

Durante el régimen de Franco (1939-1975), no hubo tal problema. Franco asumió vitaliciamente, hasta su muerte, la totalidad de poderes —políticos, administrativos, legislativos, militares— del Estado. Su poder tuvo siempre la significación caudillista con que nació: le fue otorgado por los once militares que formaban la plana mayor del levantamiento anti-republicano de julio de

<sup>8</sup> El primer Presidente, Alcalá-Zamora, fue elegido directamente por las Cortes en virtud de la disposición transitoria primera de la Constitución.

1936, y se legitimó en la victoria de sus ejércitos en la guerra civil de 1936-39. El 1 de octubre de 1936 fue nombrado jefe del Gobierno del Estado —fórmula extraña que significaba, sencillamente, que Franco asumía el poder supremo de la España «nacional»— y Generalísimo de los Ejércitos. Las leyes de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939 que regulaban la jefatura del Estado le concedieron la plena y exclusiva capacidad legislativa; un decreto de 31 de julio de 1939 le había dado la jefatura del partido único del nuevo régimen —Falange Española Tradicionalista y de las JONS— y había sancionado que Franco era responsable sólo «ante Dios y ante la historia».

Ninguna de las Leyes Fundamentales del régimen posteriores —esto es, ni la Ley de Cortes de 17 de julio de 1942, ni la Ley de Sucesión de 26 de julio de 1947, ni la Ley de Principios del Movimiento de 17 de mayo de 1958, ni la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967— alteraron la estructura de poder así creada. La Ley de Sucesión aún reforzó el poder autocrático del Caudillo: reafirmó el carácter vitalicio de su mandato y le facultó a nombrar sucesor a título de Rey o Regente, es decir, a instaurar, si así lo creyese oportuno, una nueva monarquía. Y la Ley Orgánica del Estado, que separó las jefaturas del Estado y del Gobierno —Títulos II y III, artículos 6.º a 20.º— que Franco venía ejerciendo conjuntamente desde aquel 1 de octubre de 1936, enfatizó de forma inequívoca la preeminencia de sus poderes: la jefatura del Estado personificaba la soberanía nacional y ejercía «el poder supremo político y administrativo» (artículo sexto); designaba y relevaba a los Presidentes del Gobierno, de las Cortes y demás altos cargos (artículo séptimo d) y dirigía la gobernación del Reino por medio del Consejo de Ministros (artículo trece I). En esas condiciones, el Presidente del Gobierno quedaba reducido a un ejecutor de confianza de las decisiones del jefe del Estado (que es lo que fueron Carrero Blanco, designado Presidente del Gobierno en 1973, y Arias Navarro que le substituyó en 1974-75).

Franco ejerció, pues, un poder supremo e ilimitado, de acuerdo con la configuración autoritaria y de poder personal de su régimen: la jefatura del Estado y el Consejo de Ministros —meros servidores palatinos de aquella— fueron los órganos reales de la gobernación del país. La jefatura del Gobierno quedó en la práctica devaluada incluso después de su reconstitución a partir de 1973. La Monarquía democrática reinvertiría totalmente la definición de los poderes. La Constitución de 1978 creó una jefatura del Estado —ejercida por el Rey— «débil», esto es, meramente representativa, simbólica y honorífica y en todo caso, arbitral y moderadora (es decir, creó un monarca «parlamentario»). Al tiempo, constitucionalizó las figuras del Gobierno y de su Presidente en tanto que poder ejecutivo real del país, y responsables únicos de la política interior y exterior, de la administración civil y militar y de la defensa del Estado (artículo 97 y siguientes).

#### EL GOBIERNO PARLAMENTARIO: LOS CASOS INGLÉS Y ESPAÑOL

La Constitución de 1978 fue, por tanto, la primera en casi siglo y medio de constitucionalismo en configurar una jefatura del Estado sin capacidad política

ejecutiva, en romper, pues, aquel dualismo ejecutivo que caracterizó anteriormente a toda la historia constitucional española (al margen de que la Corona fuera o no árbitro efectivo del cambio político o de que la figura del Gobierno y de su Presidente estuviera más o menos reforzada). El intervencionismo de la Corona tuvo en España, por supuesto, mayor persistencia en la práctica que en otras Monarquías parlamentarias europeas, por más que, como indiqué al principio, los textos legales, las Constituciones, de casi todas ellas, reconociesen como en España amplísimas facultades ejecutivas a los titulares de la Monarquía hasta muy tarde, hasta entrado el siglo XX.

Recordemos de nuevo lo esencial: el fundamento último del gobierno parlamentario y de Gabinete o Consejo de Ministros —de acuerdo con los precedentes británico y sueco, iniciados ya en el siglo XVIII— fue la aparición de un ejecutivo vinculado a una legislatura, la aparición, pues, de un gobierno dependiente para gobernar de la confianza del Parlamento (por más que las leyes ni siquiera regulasen el mecanismo, y aun hiciesen de la confianza de la Corona el requisito único para el ejercicio del gobierno). El caso británico resultaría paradigmático. En Gran Bretaña, la Corona tuvo la misma voluntad intervencionista que en otras monarquías. Pese a la relevancia que el cargo de primer ministro alcanzó con Walpole y Pitt el Viejo en el siglo XVIII, Jorge III (1760-1820), Jorge IV (1820-1830) y Guillermo IV (1830-1837) intervinieron de forma continuada y decisiva —y en general, desafortunadísima— en el gobierno efectivo del país, y vieron en sus respectivos primeros ministros —con independencia de la mayor o menor personalidad de estos— meros servidores de la Corona. Todavía en 1834, dos años después de la importantísima ley de reforma del 32, el Rey cesó arbitrariamente al primer ministro, Lord Melbourne. La misma reina Victoria (1837-1901) interfirió en numerosas ocasiones en el funcionamiento de sus gobiernos (protegiendo a unos ministros, vetando a otros, criticando en privado o en público a unos u otros, negándose a presidir ciertos actos, etc.); y aun Jorge V tuvo un papel determinante en la nominación de Baldwin —y no Curzon— como primer ministro en 1922. Nunca estuvo la Monarquía inglesa más desprestigiada que en los reinados de Jorge IV y Guillermo IV, a principios del siglo XIX, en razón de las escandalosas vidas públicas y privadas de los dos monarcas mencionados. Según David Cannadine, fue en los años entre finales de la década de 1870 y 1914 pero no antes, cuando se produjo el cambio definitivo en la imagen pública de la Monarquía británica, cuando adquirió aquella función dignificada —ceremonial y espléndidamente honorífica— que Bagehot describió en 1865 (incluso así, la extravagante vida de Eduardo VII mientras fue Príncipe de Gales —lo fue hasta 1901— fue objeto de críticas continuas)<sup>9</sup>.

La evolución hacia el gobierno parlamentario fue en Gran Bretaña resultado de las siguientes circunstancias: 1) la consolidación temprana —en torno a 1830-40— de un sistema estable y coherente de partidos políticos (a pesar de que estos siguieron siendo partidos de notables y no de masas hasta el siglo XX, y

<sup>9</sup> D. Cannadine, «The Context, Performance and Meaning of Ritual: The British Monarchy and The Invention of Tradition. 1820-1977», en E. Hobsbawm y T. Ranger (eds.), *The Invention of Tradition*, Cambridge University Press, 1983, p. 140.

a pesar de que la aristocracia tuvo un papel dominante en los partidos —y por extensión, en el Parlamento y en los gobiernos— hasta la I Guerra Mundial y aun después)<sup>10</sup>; 2) la legitimidad histórica del Parlamento como institución (a pesar de que el electorado fuera muy pequeño hasta la reforma de 1884, de que la Cámara de los Lores —hereditaria— tuviese poder de veto hasta 1910, de que la geografía de los distritos primase el voto rural y conservador hasta muy tarde, y de que el clientelismo, la deferencia y el patronazgo constituyesen la base del poder electoral de un elevado número de diputados, muchos de los cuales dispusieron de distrito propio a lo largo de numerosas legislaturas); 3) la coincidencia cronológica a lo largo del siglo XIX entre liberalismo parlamentario, de una parte, y desarrollo industrial y expansión imperial, de otra: el liberalismo, y su encarnación, el Parlamento, vinieron a ser el fundamento de la nacionalidad moderna británica, elementos básicos de la cultura política del pueblo inglés<sup>11</sup>; 4) la visión gradualista y pragmática, y en todo caso, no esencialista, que impregnó el pensamiento y la política británicos —incluidos el pensamiento radical del XIX y el laborismo en el XX—, traducción política del peso que la tradición empirista tuvo, desde el siglo XVII, en la ciencia y en la filosofía inglesas; 5) la transformación de la función de la monarquía en los últimos treinta años del siglo XIX, en los que se operó, según Cannadine, una verdadera y calculada *invención de una tradición* nueva para la Corona, hasta hacer de ella un símbolo de la continuidad y estabilidad del país, un instrumento sin poder ejecutivo pero esencial igualmente para articular y legitimar las instituciones, y garantizar el orden político (operación favorecida por la fortuna, pues la longevidad y la doble condición de mujer y viuda de la reina Victoria —que condicionaron decisivamente su función pública— resultaron factores de primera importancia en aquel cambio).

El caso español fue radicalmente distinto. Lo esencial fue que, bajo la Monarquía constitucional (1833-1923), nunca el sistema de partidos —extremadamente débil y desarticulado— se fortaleció tanto como para que el Parlamento, y a través de éste el Gobierno, se independizaran de la Corona. La debilidad del sistema —o de los sistemas— de partidos fue a su vez consecuencia de numerosas circunstancias. *Primero*, España entró en el Siglo XIX sin una tradición reciente de instituciones representativas. El Parlamento, en su acepción moderna, nació en España sin legitimidad histórica: de ahí el empeño de los hombres de 1812 en fundamentar las Cortes y la Constitución de Cádiz en la propia tradición española. *Segundo*, la fuerza del poder militar —resultado de la propia debilidad del poder civil, como observó Balmes, y de las guerras de Independencia y carlista— hizo del Ejército, y no de los partidos, el instrumento del cambio político por lo menos hasta 1875. *Tercero*, la permanente crisis administrativa e institucional del Estado entre 1808 y 1840/43, y la debilidad del aparato administrativo y de la maquinaria gubernamental después de esas fechas —hasta bien entrado el siglo XX—, produjeron, de una parte, la escasa

<sup>10</sup> Se recordará que Tocqueville dejó dicho que el *club* —aristocrático y exclusivista casi por definición— era la gran invención política británica.

<sup>11</sup> Tal fue la tesis de Elie Halévy en su clásica y formidable *Historia de Inglaterra en el siglo XIX*, 6 vols., 1924.

cohesión del cuerpo social, y de otra, la falta de prestigio y arraigo social de muchas instituciones públicas, como ayuntamientos, diputaciones regionales, Audiencias, policía, escuelas y Universidad. *Cuarto*, la cultura política española estuvo inicialmente impregnada por la idea pasiva de súbdito propia de la tradición monárquica absolutista y por los principios católicos de obediencia, autoridad y resignación, y condicionada por el escaso nivel de instrucción de la mayoría: arraigó, así, una percepción de la política como responsabilidad asistencial del poder y de las autoridades, y no como participación y responsabilidad del individuo medio (se extendió, incluso, una valoración negativa de la política, perceptible ya en el siglo XVIII —en un Cadalso, por ejemplo—, esto es, aun antes del régimen parlamentario). *Quinto*, la escasa integración de la economía y de la sociedad hizo que el localismo —la localidad, la provincia, la comarca, la región— y no la nación, fuera el ámbito de la vida social hasta tarde y que, como resultado, tardara en cristalizar la aparición de una opinión pública nacional sólida y coherente (además de que ese localismo reforzó la influencia de los notables locales en la vida pública y administrativa).

Todo ello tuvo una importancia decisiva en un doble y complementario sentido: a) el nivel de socialización de la política fue muy bajo hasta por lo menos la década de 1920; b) el clientelismo político y la corrupción electoral fueron fenómenos casi naturales, sistemáticos y persistentes también hasta muy tarde. En España, por tanto, el Parlamento no llegó a convertirse —por lo menos hasta la II República— en una institución verdaderamente independiente y prestigiosa, y los partidos —que incluso durante la Restauración siguieron siendo meros conglomerados, tenuamente disciplinados, de notables, caciques y facciones personalistas<sup>12</sup>— articularon de manera sólo precaria la vida política y parlamentaria del país. En consecuencia, para gobernar, los gobiernos necesitaron —hasta 1912— gozar de la doble confianza de las Cortes y del Rey. Aunque desde 1876 hubiera cristalizado —como se indicó— la distinción entre jefatura del Estado y jefatura del Gobierno; por más que ésta última dirigiera ya desde entonces —y tanto más así durante la dictadura de Primo de Rivera (1923-30)— la gobernación del país, la Corona —pensaran lo que pensaran Cánovas y Santamaría de Paredes— siguió siendo hasta 1931 un poder efectivo, y no meramente la parte dignificada del poder constitucional (por volver otra vez a la terminología de Bagehot). España no conoció aquella «evolución ordenada» que, según *The Times*, definió la vida británica a lo largo del siglo XIX (evolución ordenada, en nuestro caso, hacia el gobierno parlamentario y de Gabinete)<sup>13</sup>. En España, el proceso desembocó en una crisis de régimen —1931— y ésta, a su vez, en una gravísima crisis nacional que culminaría en la guerra civil de 1936-39.

Bagehot —que ya indicó que el Gobierno parlamentario era, cuando él escribía, 1865-67, institución rara y poco menos que excepcional— se interesó por analizar los que él consideraba eran los «pre-requisitos» del sistema. En con-

<sup>12</sup> Véase el análisis de J. Varela Ortega, *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración* Alianza Editorial, Madrid 1977, pp. 353-96.

<sup>13</sup> Citado en David Thomson, *England in The Nineteenth Century 1815-1914*, Penguin Books, ed. de 1967, p. 170.

creto, señaló que se requerían tres condiciones básicas —la confianza mutua de los electores, una mentalidad nacional sosegada, y racionalidad política (o percepción inteligente de la complejidad de las cosas)— y dos adicionales: un Parlamento dotado de amplias competencias, y una masa electoral educada, políticamente inteligente, capaz de elegir. Su conclusión era que el gobierno de Gabinete —que le parecía más difícil de entender que el gobierno del Rey— parecía exigir la existencia de una nación o comunidad *deferencial*, esto es, un tipo de sociedad —que oponía a la sociedad democrática— articulado sobre una clara diferenciación de funciones entre la élite gobernante y la mayoría de la población, en la que las relaciones entre ambas estuvieran sancionadas por la tradición, el respeto y la deferencia<sup>14</sup>.

Por supuesto, el análisis de Bagehot venía a ser una apología del parlamentarismo aristocrático británico. Pero, incluso así, algunas de sus ideas tenían un valor permanente. Porque lo que venía a decir era que la construcción de un orden político liberal y parlamentario exigía un alto grado de cohesión y vertebración nacionales, una valoración social positiva de la política, un consenso nacional sobre las instituciones, la disposición colectiva a resolver ordenadamente los conflictos y una opinión pública cultivada y responsable. Tenía, al menos, el mérito de enfatizar el papel, en su opinión determinante, que las tradiciones nacionales, las percepciones de la política y del poder, la educación, las ideas, las actitudes y la moral colectivas —la cultura política, en suma— tienen en la historia y en la política de cada país.

#### NOTA BIBLIOGRÁFICA

De las citas hechas en el texto, se deduce que existe en principio un conjunto de monografías valiosas que han abordado el análisis de las jefaturas del Estado y de Gobierno desde la perspectiva del derecho constitucional y político. Las imprescindibles podrían ser éstas: A. Guaita, *El Consejo de Ministros* (Madrid, Presidencia del Gobierno, 1959); J. A. Escudero, *Los Secretarios de Estado y del Despacho* (Madrid, I.E.A., 1976) y *Los orígenes del Consejo de Ministros en España* (Madrid, Ed. Nacional, 1979); P. González Mariñas, *Génesis y evolución de la Presidencia del Consejo de Ministros en España* (Madrid, I.E.A., 1974); J. L. Bermejo Cabrero, *Estudios sobre la Administración central española (siglos XVII y XVIII)* (Madrid, CEC, 1982); Antonio Bar, *El Presidente del Gobierno en España. Encuadre constitucional y práctica política* (Madrid, Civitas, 1983) y *La disolución de las Cámaras legislativas en el ordenamiento constitucional español* (Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1989); P. Mellado Prado, *La responsabilidad política del Gobierno en el ordenamiento español* (Madrid, 1988); A. Menéndez Rexach, *La jefatura del Estado en el Derecho público español* (Madrid, INAP, 1979); y «La Corona en la historia constitucional española», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 55, enero-marzo 1987. A esa relación deben añadirse los estudios generales de historia del constitucionalismo español, pues todos ellos se ocupan igualmente, como es

<sup>14</sup> W. Bagehot, *op. cit.*, pp. 239-51.

lógico, del análisis de la normativa reguladora de ambas instituciones. Esa bibliografía es abundantísima: relaciones casi exhaustivas de la misma aparecen en casi todos los libros citados más arriba, y resultan especialmente útiles las proporcionadas por Bar (*La disolución*, pp. 365-81) y Antonio M.<sup>a</sup> Calero («Nota bibliográfica», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 55, enero-marzo 1987, pp. 381-87).

En el texto y de acuerdo con la tesis clásica de Mirkine-Guetzevitch, daba particular relevancia en la estabilidad del sistema parlamentario a los partidos políticos (aunque, no sólo a ellos, pues, desde mi perspectiva, igualmente decisivos fueron la tradición histórica de las instituciones, la cultura política nacional y el nivel de socialización de la política). Sobre los partidos, existe un libro de excepcional importancia: Miguel Artola, *Partidos y programas políticos* (Madrid, Aguilar, 1974; y 2.<sup>a</sup> edición, Madrid, Alianza Editorial, 1991), que es, por extensión, una introducción especialmente relevante al estudio del constitucionalismo y de los sistemas políticos españoles. Además, resultan de particular interés: C. Marichal, *La revolución liberal y los primeros partidos políticos en España 1833-1844* (Madrid, Cátedra, 1980); J. L. Comellas, *Los moderados en el poder 1844-1854* (Madrid, CSIC, 1970); F. Cánovas Sánchez, *El partido moderado* (Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982); N. Durán, *La Unión Liberal y la modernización de la España isabelina* (Madrid, 1979); M. Martínez Cuadrado, *Elecciones y partidos políticos en España (1868-1931)* (Madrid, Taurus, 1969); J. J. Linz, *El sistema de partidos en España 1876-1936* (Madrid, Narcea, 1974); J. Varela Ortega, *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración* (Madrid, Alianza Editorial, 1977); Duque de Maura y M. Fernández Almagro, *Por qué cayó Alfonso XIII. Evolución y disolución de los partidos dinásticos durante su reinado* (Madrid, 1948); C. Seco Serrano, «El cerco de la monarquía. La ruptura de los partidos dinásticos con Alfonso XIII durante la Dictadura de Primo de Rivera», *Boletín de la Real Academia de la Historia*, CLXXXIII, II, 1986, pp. 161-269; J. Tusell y J. Avilés, *La derecha española contemporánea. Sus orígenes: el maurismo* (Madrid, Espasa-Calpe, 1986); M.<sup>a</sup> Jesús González Hernández, *Ciudadanía y acción. El conservadurismo maurista 1907-1923* (Madrid, Siglo XXI, 1990); José M.<sup>a</sup> Marín Arce, *Santiago Alba y la crisis de la Restauración 1913-1930* (Madrid, UNED, 1990); y S. Varela Díaz, *Partidos y Parlamento en la II República* (Madrid, Fundación March/Ariel, 1978).

En la mayoría de los países, la formación y desarrollo de la figura del Presidente se produjo, como se indicó, por la vía de hecho, puesto que, como se recordará, las constituciones no hicieron mención de ella hasta el siglo XX. Por eso, el estudio de la práctica política es, por definición, capital. En España, lo han abordado, con notable brillantez, J. I. Marcuello Benedicto, *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II* (Madrid, Congreso de los Diputados, 1986) y Varela Ortega, en su libro ya citado. Cabe añadir, para el reinado de Alfonso XIII, el libro de C. Seco Serrano, *Alfonso XIII y la crisis de la Restauración* (2.<sup>a</sup> edición ampliada, Madrid, Rialp, 1979).

Lo dicho forma un *corpus* bibliográfico suficiente para iniciarse en el estudio del tema en cuestión. Pero es mucho lo que aún resta por hacer. Por ejemplo, no existen todavía estudios sistemáticos del pensamiento constitucional y político español en esta materia, ni de las teorías del gobierno y de la adminis-

tración, que continúen lo hecho por los trabajos que, sobre las Cortes de Cádiz, realizaron J. Varela Suanzes-Carpegna, *La teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo español (las Cortes de Cádiz)* (Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983) y M. Morán Ortí, *Poder y gobierno en las Cortes de Cádiz (1810-1813)* (Pamplona, Eunsa, 1986). De las posibilidades que tales estudios tendrían dan idea las reediciones de las obras de los exponentes de ese pensamiento: A. Alcalá Galiano, *Lecciones de Derecho Político*. Estudio preliminar de Angel Garrorena Morales (Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984); Joaquín F. Pacheco, *Lecciones de Derecho Político*. Estudio preliminar de F. Tomás y Valiente (Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984); Joaquín M.<sup>a</sup> López, *Curso político-constitucional*. Estudio preliminar de Antonio Elorza (Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987); J. Posada Herrera, *Lecciones de Administración* (Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1978).

Faltan, igualmente, estudios biográficos de jefes de Estado y presidentes de Gobierno, sin duda porque la preocupación de la historiografía española por la historia de las fuerzas sociales impersonales descuidó la biografía —el individuo— como género historiográfico. Con todo, cabe seleccionar, por lo que se refiere a jefes de Estado, al menos lo siguiente: Pedro Voltes, *Fernando VII, vida y reinado* (Barcelona, Juventud, 1985); Carmen Llorca, *Isabel II y su tiempo* (Madrid, Istmo, 1984); Rafael Olivar Bertrand, *Así cayó Isabel II* (Barcelona, Destino, 1955); Ana de Sagra, *Amadeo y M.<sup>a</sup> Victoria* (Palma de Mallorca, 1959); las biografías de Alfonso XII y Alfonso XIII escritas por Cortés Cabanillas, publicadas respectivamente en 1943 y 1956 (para M.<sup>a</sup> Cristina de Borbón y D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> Cristina de Habsburgo-Lorena hay que seguir utilizando las breves biografías de Villa Urrutia y Romanones, respectivamente, anteriores a 1936); M. Espadas Burgos, *Alfonso XII y los orígenes de la Restauración* (Madrid, CSIC, 1975); G. Gortázar, *Alfonso XIII, hombre de negocios* (Madrid, Alianza Editorial, 1986); a falta de biografía, los *Discursos* (Madrid, Tecnos, 1979), *Memorias* (Barcelona, Planeta, 1977) y *Pensamientos y reflexiones* (México, Porrúa, 1950), de Niceto Alcalá-Zamora; J. Marichal, *La vocación de Manuel Azaña* (Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1971); José M.<sup>a</sup> Marco, *Azaña* (Madrid, Mondadori, 1990); Santos Juliá, *Manuel Azaña. Una biografía política* (Madrid Alianza Editorial, 1990); B. Crozier, *Franco. Historia y biografía* (Madrid, Magisterio español, 1969); G. Hills, *Franco. El hombre y su nación* (Madrid, San Martín, 1970); Ricardo de la Cierva, *Francisco Franco. Un siglo de España* (Barcelona, 1986); J. W. D. Trythall, *El Caudillo* (Nueva York, 1970); Luis Suárez Fernández, *Francisco Franco y su tiempo* (Madrid, 1984), y alguien pudiera no encontrar totalmente inútil mi ensayo *Franco. Autoritarismo y poder personal* (Madrid, El País, 1985). Finalmente, para Juan Carlos I, Charles T. Powell, *El piloto del cambio* (Barcelona, Planeta, 1991).

Los jefes o presidentes de gobierno o primeros ministros no tuvieron mejor suerte. De los 99 que, desde Víctor Sáez (1823) a Felipe González (1982), ocuparon el cargo —algunos lo hicieron varias veces— sólo un puñado dispone de biografía (o estudio monográfico) solvente, pues biografías simplemente curiosas, por decirlo eufemísticamente, existen en abundancia. Por eso, véanse las siguientes: E. R. Eggers, *Francisco de Cea Bermúdez y su época, 1779-1850*

(Madrid, 1958); Jean Sarrailh, *Un hombre d'état espagnol: Martínez de la Rosa* (Burdeos, 1930); P. Janke, *Mendizábal y la instauración de la Monarquía constitucional en España (1790-1853)* (Madrid, Siglo XXI, 1974); A. Moliner Prada, *Joaquín M.<sup>a</sup> López y el Partido progresista 1834-1863* (Alicante, 1987); J. Pabón y Suárez de Urbina, *Narváez y su época* (Madrid, Espasa-Calpe, 1983); A. Bullón de Mendoza, *Bravo Murillo y su significación en la política española* (Madrid, 1950); R. Olivar Bertrand, *Prim* (Barcelona, Giner, 1951); A. Jutglar, *Pi y Margall y el federalismo español* (Madrid, Taurus, 1975); C. Llorca, *Emilio Castelar, precursor de la democracia cristiana* (Madrid, Biblioteca Nueva, 1966); M. Fernández Almagro, *Cánovas, su vida y su política* (Madrid, 1972); J. L. Comellas, *Cánovas* (Madrid, Ediciones Cid, 1985); E. Yllán Calderón, *Cánovas del Castillo, entre la historia y la política* (Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985); E. Tapia, *Francisco Silvela, gobernante austero* (Madrid, 1968); M. García Venero, *Antonio Maura 1907-1909* (Madrid, Ed. Movimiento, 1953) y *Eduardo Dato* (Vitoria, Diputación Foral de Alava, 1969); R. Pérez Delgado, *Antonio Maura* (Madrid, Tebas, 1974); D. Sevilla Andrés, *Canalejas* (Barcelona, 1951); si bien ninguno de ellos sea biografía, para Primo de Rivera, véase Shlomo Ben Ami, *La dictadura de Primo de Rivera 1923-1930* (Barcelona, 1983); J. Casassas, *La dictadura de Primo de Rivera (1923-30) Textos* (Barcelona, 1983); J. L. Gómez Navarro, *El régimen de Primo de Rivera. Reyes, dictaduras y dictadores* (Madrid, Cátedra, 1991). Además, las ya citadas biografías de Azaña y Franco, y, por ser la única que existe, J. Llarch, *Juan Negrín: ¡Resistir es vencer!* (Barcelona, Planeta, 1985). De lo dicho se deduce que tanto las biografías que aparecieron en la colección *Vidas españolas e ibero-americanas del siglo XIX*, de Espasa-Calpe (las hubo de Serrano, Martínez de la Rosa, Cánovas, Espartero, Prim, Sagasta,...), como las que se publicaron en la serie *Los presidentes del Consejo de la Monarquía, 1874-1931*, de la editorial Purcalla, con ser desiguales, siguen teniendo utilidad. Romanones, Dámaso Berenguer, Azaña, Lerroux, Martínez Barrio, Chapaprieta, Portela Valladares, Largo Caballero y Leopoldo Calvo Sotelo escribieron algún tipo de memorias; Martínez de la Rosa, Pacheco, Miraflores, Pí y Margall, escribieron sobre sus respectivas épocas.

Los estudios de carácter funcional, o estructural, de ambas instituciones —jefatura del Estado, jefatura del Gobierno— son poco menos que inexistentes. El derecho constitucional español reguló en todo momento cuestiones esenciales a la función del jefe del Estado. Así, para las monarquías —y para el régimen de Franco una vez que se definió como reino—, se regularon los problemas de la sucesión dinástica, la capacidad para ocupar el trono, la religión del monarca, el cese y la abdicación del rey (Regencia), sus prerrogativas, honores y retribución; y para las repúblicas, la designación o elección del presidente, la duración y extinción de su mandato, los procedimientos de su cese y sustitución, su responsabilidad política y penal (y la forma de exigirla), y sus facultades o poderes. Es eso lo que ha sido mejor o peor estudiado. Pero faltan trabajos importantes: la Casa Real, esto es, su personal, funciones, patrimonio, presupuestos e influencia política (Menéndez Rexach estudió sólo la normativa que la reguló); la imagen pública de la Monarquía (y de la República, sobre la que existe el magistral estudio de José M.<sup>a</sup> Jover Zamora, *Realidad y mito de la Primera República*, Madrid, Espasa Calpe, 1991); los rituales y ceremonial

públicos de los distintos regímenes —monarquías, repúblicas, dictaduras (sobre lo que sólo hay el trabajo de Javier Varela, *La muerte del Rey. El ceremonial funerario de la monarquía española. 1500-1885*, Madrid, Turner, 1990)—, como forma de estudiar el estilo de gobierno, y por tanto, la naturaleza política, de esos regímenes, y su papel como instrumento de integración social, de acuerdo con los planteamientos que David Cannadine expuso en «The Context, Performance and Meaning of Ritual: The British Monarchy and the Invention of Tradition. 1820-1977» en E. P. Hobsbawn y T. Ranger, *The Invention of Tradition* (Cambridge University Press, 1983); la fortuna de la familia real, sobre la que se cuenta solamente con el estudio de Gortázar sobre las actividades empresariales y financieras de Alfonso XIII. Por supuesto que el estudio detallado que el ejercicio que cada jefe de Estado hizo de sus poderes a lo largo de su mandato —sobre todo, por lo que se refiere a designación de presidente del Consejo, crisis de Gobierno y disolución de las Cámaras, y a la política exterior y militar— debe todavía ser completado: ya ha quedado indicado más arriba la importancia que este tipo de trabajo —análisis de la práctica política— tiene, y puede tener.

El estudio de la Presidencia del Gobierno tendría, igualmente, especial interés. Debería incluir los siguientes aspectos: a) organización, estructura, tamaño, atribuciones y funcionamiento del Gobierno; b) papel y función del Primer Ministro en el gobierno: burocracia, presupuestos y funciones de la Presidencia del gobierno; c) gestión política del Gobierno: elaboración de decisiones, función de los comités inter-ministeriales, coordinación de la labor ministerial, relaciones del Gobierno con jefatura del Estado, partidos políticos, Parlamento y grupos de presión; d) personalidad política del primer ministro: origen social, educación, carrera política previa, elevación al y duración en el cargo, imagen pública, relación con su partido y sus ministros, asesores, características de su liderazgo y gestión. Las biografías del grupo —o estudio comparado del cargo y de sus titulares a lo largo de un período histórico dado— y las biografías individuales de los Presidentes del Gobierno supondrían, pues, contribuciones sustanciales al conocimiento. Subrayarían, además, el papel que en el proceso histórico tiene el individuo.

ESTUDIOS HISTÓRICOS & GEOGRÁFICOS, 99



Ediciones Universidad  
**Salamanca**

ISBN 84-7841-840-0



9 788478 418404