

# TRIBUNA ABIERTA

## LA MONARQUÍA EN LAS CONSTITUCIONES DE 1812 Y 1978

RAÚL CANOSA USERA (\*)

### La Monarquía en las Constituciones de 1812 y 1978

*La Constitución de 1812, pese a su escasa vigencia, fue un hito en la historia del constitucionalismo español y europeo: proclamó solemnemente la soberanía nacional como único poder constituyente y relegó a la Monarquía al papel de poder ejecutivo constituido, sometido a la Constitución y a las leyes. El autor reflexiona sobre la configuración constitucional de la Monarquía en la Constitución de 1812 y sus similitudes con la de 1978, lo que le lleva a concluir que el sistema de monarquía constitucional instaurado en 1812, de haber sobrevivido en el tiempo, probablemente hubiese evolucionado hacia el actual sistema de monarquía parlamentaria.*

### The Monarchy under the Constitutions of 1812 and 1978

*Despite its short duration, the Constitution of 1812 represented a landmark moment in Spanish and European constitutionalism, proclaiming national sovereignty to be the sole constituent power and relegating the role of the Monarchy to that of an executive constituted power, subject to the Constitution and law. The author addresses the Monarchy's constitutional form under the Constitution of 1812 and the similarities with the Constitution of 1978 concluding that, had the constitutional monarchical system established in 1812 ultimately survived, it would have most likely evolved into the current parliamentary monarchy system.*

### 1 · UN DERECHO COMPARADO EN EL TIEMPO

El eminente constitucionalista Pablo Lucas Verdú coloca a la Constitución de 1812 en su «museo de antigüedades y curiosidades constitucionales» y señala el valor casi mitológico que tiene en la historia constitucional española y su influencia en otros países europeos y en toda Iberoamérica. Por desgracia, aquella Carta mítica no tuvo ocasión de asentarse, debido a la vuelta del absolutismo que por dos veces (1814 y 1823) la truncó. Su tardía recuperación solo abrió la puerta a la Constitución de 1837.

Si escasa fue su vigencia y además fragmentaria, constante ha sido su influjo y, sobre todo, su proyección en el imaginario político español. A ello contribuyó su inequívoca apuesta por la soberanía nacional que tanto se aproximó al principio democrático, y cierto casticismo que, al españolizar el espíritu de su siglo, la hace tan nuestra. Su azaroso proceso de elaboración y la circunstancia, nada baladí, de que en él participarán «españoles de

ambos hemisferios» la dota de una aureola heroica e hispanoamericana.

Comparar la Carta de Cádiz con la Constitución de 1978 no es en rigor hacer Derecho comparado, pues este se elabora con normas vigentes; aún así, es cierto también que las constituciones no son frutos acrónicos, sino resultado de hechos históricos que tienen su causa en el pasado. En este sentido, la Constitución de 1978 es heredera de lo que nace en 1812: la historia del constitucionalismo español, y lo es no solo en términos de pura cronología, sino también espiritualmente, ya que la Carta de 1978 puede contemplarse como culminación de los esfuerzos que la de 1812 comenzó.

Si en una hipotética narración ucrónica imaginásemos una historia constitucional española distinta, en la que, en lugar de sucederse constituciones a menudo contradictorias, hubiera sido la Constitución de 1812 la única vigente y hubiera evolucionado para lograr «*la felicidad de la Nación*» (artículo 13 de la Carta gaditana), acaso habría terminado generando un sistema político parecido al creado por la Constitución de 1978.

Pero nuestra historia no ha sido la esbozada sino otra muy distinta, porque los españoles, en esto

\* Catedrático de Derecho Constitucional. Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense.

como los franceses, abusaron de los cambios constitucionales sucumbiendo al encanto de lo revolucionario, mientras que los ingleses cambian la sustancia pero mantienen las formas y el envoltorio institucional para concluir ofreciendo la paradoja de un constitucionalismo sin constitución. La historia española está repleta de constituciones, pero casi nunca estábamos en constitución. Y es una lástima, porque la Carta de Cádiz pudo crear ese sentimiento constitucional que convierte una ley fundamental en elemento decisivo de integración estatal. En ella los españoles de ambos hemisferios se contemplaron por primera y única vez como nación; desde entonces se reconoció como tal, aunque fragmentada, tras la independencia de los compatriotas ultramarinos.

Es, pues, su carácter anticipatorio el que hace de la Constitución de Cádiz precedente de la Carta de 1978 y esta perdura y perdurará si sabe aprovechar la aureola de aquella. El entusiasmo o al menos el respeto con la que conmemoramos el bicentenario de la «Pepa» es síntoma de que una nación, además de buenas normas vigentes, necesita referencias históricas que coadyuven a la constante integración nacional. Recordar Cádiz completa simbólicamente al actual Estado constitucional que, como cualquiera, necesita de cierto estrabismo: mirar al pasado para poder ser eficaz en el presente y en el porvenir.

## 2 · LEGITIMACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA MONARQUÍA

El Decreto I de las Cortes, de 24 de septiembre de 1810, proclamó solemnemente la soberanía nacional y arrebató así su titularidad al Monarca. Este hecho marca la irrupción de un sujeto político nuevo en nuestra historia. En efecto, la nación española actuó por primera vez y su emergencia es a partir de entonces definitiva, aunque intermitente.

No era fácil en los albores del siglo XIX ese tránsito de la soberanía regía, sobre la que se asentó el nacimiento del Estado moderno, a la soberanía nacional. Para empezar por la elemental razón de que mientras el monarca es persona física que con naturalidad expresa su voluntad, la nación necesitaba de un mecanismo que la representase. Como en todas partes donde el liberalismo se abrió paso, el Parlamento fue la institución encargada de representarla, y al hacerlo actúa en dos momentos distintos: el constituyente y, como poder constituido, el legislativo. En ambos acaba siendo preeminente frente al rey, en el constituyente, porque su deci-

sión es irresistible y en el legislativo, porque el rey está obligado a ejecutar sus leyes. Con ser delicadas las relaciones del rey con el Parlamento en ambos momentos —el constituyente y el legislativo—, delicadísimo es el instante, puramente revolucionario, de proclamarse las Cortes titulares de la soberanía. Tan difícil resultaba, que varias de nuestras constituciones son otorgadas y no son en realidad constituciones (Estatuto de Bayona o Estatuto Real de 1834) o son pactadas, entre el rey y la nación, como la de 1845 o la de 1876, la más longeva de nuestra historia.

Hasta el siglo XX no se resuelve la pugna en torno a la titularidad de la soberanía porque se prolongó la lucha entre una soberanía atávica, la regía, y la nueva soberanía nacional. Por eso llama la atención que la primera Constitución genuinamente española resolviese tal pugna tan tempranamente con el establecimiento de la soberanía nacional, en el Decreto I ya citado y en el artículo tres constitucional que establecía:

*«La soberanía reside esencialmente en la Nación y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales».*

En este precepto no solo se resuelve el punto de la titularidad, sino que se extrae la principal consecuencia de tal afirmación: la exclusividad del poder constituyente. La Carta de Cádiz además va más lejos, porque en lugar de concebir la nación como ente abstracto en cuya representación puedan ser llamados a contribuir solo algunos ciudadanos mediante el sufragio censitario —clásica solución de liberalismo más conservador—, el artículo 1 define a la nación española como *«la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios»*.

Aparte de concebir una utopía hispanoamericana que puso fin a las enojosas distinciones entre peninsulares y ultramarinos, lo que llama la atención es la impronta democrática del pronunciamiento: la nación es la suma de *«todos los españoles»*. La expresión es elocuente y viene acompañada de la universalización del sufragio activo. Bien es cierto que el artículo 25 preveía la posibilidad introducir el sufragio capacitario, restringido a quienes supiesen leer y escribir, pero era una consecuencia de la oportunidad que la extensión de la instrucción pública (obligada por el artículo 366) habría de ofrecer a todos los españoles. Esta impronta democrática cautivó a generaciones de españoles que durante todo el siglo XIX lucharon por ella, y asombra hoy por su modernidad.

La esencia democrática y típicamente liberal de la Carta de 1812, que, amén de proclamar la soberanía nacional y la libertad (artículo 4 y otros muchos a lo largo del texto) y ajustarse al principio de separación de poderes (artículos 15, 16 y 17), no se compadece con el modo en el que quiso ser presentada: como una reforma de las «*antiguas leyes fundamentales de esta Monarquía, acompañadas de las oportunas providencias y precauciones*» (preámbulo de la Constitución). Los revolucionarios disfrazaban su obra con el ropaje de la actualización de viejas leyes que venían a reformarse. No era cierto, y la reacción tradicionalista, tan furibunda, lo demuestra. No sirvieron, pues, los especiosos y bien trabados argumentos del discurso preliminar, atribuido a Argüelles, que trataban de emparentar la obra de las Cortes con un más o menos mitificado «constitucionalismo medieval», del que aquí y acullá se espigaron instituciones y franquicias para presentarlas actualizadas en el texto normativo revolucionario. Lo único en lo que de verdad se sigue la tradición es en el mantenimiento de la unidad religiosa, aunque trufada de regalismo, y en el derecho sucesorio de la Corona.

En lo que atañe al rey, la Constitución de Cádiz no recrea esa monarquía medieval, aunque con ella pueda remotamente emparentarse en que ambas estaban de una u otra suerte limitadas. El ejemplo inglés muestra como una monarquía que comparte el poder con el parlamento estamental evoluciona —sin transformarse nunca en absolutismo— hasta derivar en una monarquía limitada de corte liberal. La experiencia inglesa también es invocada en el preámbulo, pero no había sido igual la vida política española en los siglos precedentes, sino una continua concentración de poder en manos del rey; y cuando este no era tan poderoso, ello no se debía al sistema político, sino a la complicada correlación de fuerzas en la Monarquía hispánica.

Así que más conforme con la tradición del constitucionalismo pactista medieval, que la evolución inglesa resume con la expresión Corona en Parlamento, hubiera sido la soberanía compartida entre el rey y las Cortes. Por lo demás las Cortes de Cádiz no se presentaron como estamentales, sino como expresión de la voluntad de la nación, transformando, como se había hecho ya durante la revolución francesa, el mandato imperativo medieval en mandato representativo.

La Monarquía española subsistió en el régimen de Cádiz por voluntad de la nación, ya que la Constitución del 12 fue impuesta al rey por la nación; y así

debió de sentirlo Fernando VII, a juzgar por cómo actuó cuando tuvo ocasión, traicionando a la nación y abrogando la Constitución. Lo que a Luis XVI le costó la cabeza, a Fernando VII le proporcionó la recuperación de la titularidad de la soberanía que se ocupó de ejercer despóticamente. Fernando VII, «el deseado», accedió a la cabeza de un gobierno de la nación española que el artículo 14 definía como «*Monarquía moderada y hereditaria*». Así es como el constituyente la imaginó y la encuadró en un sistema de separación de poderes que reservaba al rey el poder ejecutivo (artículo 16). El monarca ya no poseía todo el poder, pues el legislativo y el judicial se reservaban a las Cortes y a los tribunales respectivamente. Tampoco Fernando VII era la persona idónea para encarnarlo, y solo obligado (1820-1823) se sometió efectivamente a la Constitución. Nunca demostró eso que ahora llamamos lealtad constitucional, y si discurrió durante algún tiempo por la «senda constitucional» no lo hizo de buen grado.

### 3 · SOMETIMIENTO DEL REY A LA CONSTITUCIÓN Y A LA LEY

Consecuencia inmediata de la separación de poderes que la Carta gaditana no proclama expresamente pero que se asegura con la atribución a órganos distintos de los poderes esenciales del Estado, es la reducción del papel regio al encargarle solo uno de ellos, y no por derecho propio, sino por voluntad de la nación, plasmada en el acto constituyente.

La vinculación del rey a la Constitución y a la Ley se infiere de varios preceptos de la Carta, entre ellos el artículo 16 que le atribuye la potestad de ejecutar las leyes y singularmente el artículo 173 que establece la fórmula de un prolijo juramento regio, previsto para el advenimiento al trono, que incluía el juramento de guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes.

En el régimen gaditano no podía suscitarse la aporía que se produce en un sistema constitucional pactado, fruto de la soberanía compartida entre el rey y la nación, donde el rey es coautor de la constitución. Bien es cierto que, en esta situación, el rey por sí solo no podía cambiar la constitución sino pactaba su reforma con el Parlamento que representaba a la nación, pero su situación le permitía, en las soluciones constitucionales que tales regímenes encontraban, reservarse no solo el poder ejecutivo sino asimismo una potestad normativa primaria equiparable al rango de las leyes del Parlamento, aunque con ámbitos materiales separados.

Por contraste, una constitución impuesta, como la gaditana, deja resuelta la cuestión ya que, por un lado, el rey carece de la calidad de soberano —no es poder constituyente, sino uno más de los poderes constituidos— y, por otro, está sometido en todo ámbito a la ley, pues no goza de ninguna reserva para sus normas, debiéndose por entero a las que aprueben las Cortes. Así que la potestad reglamentaria que la Carta gaditana (artículo 171) atribuía al rey producía normas sometidas a la Ley.

Hay que recordar, sin embargo, que el rey ostentaba un derecho de veto sobre las leyes de las Cortes que podía oponer con efectos suspensivos hasta en dos ocasiones, impidiendo a las Cortes volver sobre la ley vetada hasta el año siguiente. Y las Cortes podían levantar el tercer veto si volvían a aprobar la ley, obligando al rey a sancionarla.

A estas imposiciones constitucionales hay que sumar las «*restricciones de la autoridad del Rey*» que el prolijo artículo 172 detalla, y que conforman los límites de las actividades regias para garantizar su sometimiento a la Constitución. El rey no podía impedir la celebración de las Cortes ni suspenderlas ni disolverlas ni entorpecer sus sesiones, no podía ausentarse del Reino sin consentimiento de las Cortes, tampoco imponer contribuciones ni tomar la propiedad de nadie ni privarle de su libertad ni sellar acuerdo con otras potencias sin consentimiento de las Cortes ni enajenar o ceder sus prerrogativas ni ceder territorio nacional.

Y cuando juraba debía también prometer respeto para la propiedad y «*la libertad política de la Nación y la personal de cada individuo*».

El régimen de su sometimiento a la Constitución y a la Ley que con detalle trazaba la Carta gaditana incluía un régimen de responsabilidad que, sin embargo, no alcanzaba al monarca a quien se declaraba inviolable: «*la persona del Rey es inviolable y no sujeta responsabilidad*» (artículo 168). Los términos son muy parecidos a los la Constitución de 1978 (artículo 56.3). El efecto es que de las consecuencias de los actos del rey respondían otros, los secretarios de despacho que no podrán excusarse en «*haberlo mandado el Rey*» (artículo 226). Y como toda las órdenes del rey habían de ir firmadas por el secretario de despacho «*del ramo al que el asunto corresponda*» (artículo 225), se estaban sentando las bases de una posible evolución hacia el sistema parlamentario que concluyese en una toma de las decisiones políticas por parte de aquellos que eran responsables de ellas. Pero como el rey en el sistema gaditano nombraba y separaba libremente a sus

secretarios (artículo 171.16.<sup>a</sup>), a priori gozaba de un poder político acotado pero cierto, que solo la evolución del sistema, que no aconteció, habría desactivado.

#### 4 · LA DETERMINACIÓN DE LAS FUNCIONES REGIAS Y EL SISTEMA DE GOBIERNO RESULTANTE

La Carta gaditana reservaba importantes poderes al rey, como jefe del estado y como cabeza rectora del poder ejecutivo. Nada había entonces ni podía haberlo de unas Cortes estructuradas en torno a una mayoría que pudiese reclamar del rey el nombramiento de un primer ministro de ese grupo mayoritario. Ni siquiera la Constitución contemplaba la figura, sino la de siete secretarios de despacho que solidariamente, cada uno en su ramo, refrendaban los actos del rey.

En definitiva, un modelo típico de monarquía constitucional, con un poder ejecutivo fuerte al que se atribuye la potestad de ejecutar las leyes (artículos 16 y 170), la facultad de vetarlas con carácter suspensivo, y siempre la de sancionarlas y promulgarlas, sin olvidar la iniciativa legislativa ante las Cortes; asimismo todas las funciones que le asigna el artículo 171, comenzando por la protestad normativa de expedir decretos, reglamentos e instrucciones «para la ejecución de las leyes» (matiz importante pues parecen excluirse los reglamentos independientes), la declaración de guerra y firma de la paz, así como mandar los ejércitos, dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales, acuñar moneda, conceder honores y el nombramiento de magistrados a propuesta del Consejo de Estado, así como proveer todos los empleos civiles y militares.

La experiencia inglesa y la de las monarquías constitucionales europeas, de las que la Carta de 1812 es expresión y anticipo, arrancan todas de un estrechamiento del poder regio que acaba confinándolo al poder ejecutivo, con alguna participación en la formación de las leyes (veto, iniciativa). La inviolabilidad del rey chocaba empero con la discrecionalidad política que se le reconocía para cambiar sus ministros y ejercer sus competencias constitucionalmente atribuidas, mientras que la responsabilidad de los actos discrecionales del rey recaía sobre sus ministros.

La situación contravenía una mínima lógica moral y desde luego era incompatible con la democratización que acabó imponiéndose, así que para lograrla

hubo que desactivar políticamente al monarca con la traslación de su capacidad de decisión al gobierno; a este ya no le bastó el nombramiento regio, habría de contar con la confianza del Parlamento, así que el Gobierno, aunque no fuera elegido directamente por los ciudadanos contaría con el respaldo de sus representantes parlamentarios. En este nuevo esquema, la inviolabilidad regia podía mantenerse porque la responsabilidad recaía en quienes materialmente tomaba las decisiones; muchas de estas llevarían la firma del rey, pero este ya no las adoptaba. El sistema de gobierno parlamentario se origina así en Gran Bretaña como fruto de la evolución explicada, y en las constituciones monárquicas más modernas, como la española de 1978, acaba teniendo definitiva regulación, en especial con la distinción nítida entre corona y gobierno y con la regulación detallada de la relación de confianza entre este último y el Parlamento, para asegurar la legitimación democrática, aún indirecta, del gobierno (artículos 99 y siguientes de la Constitución de 1978).

En la actualidad, el que los monarcas europeos tengan atribuidas formalmente numerosas funciones (por ejemplo las que le reconoce el artículo 62 de la Constitución de 1978) no significa que al ejercerlas actúen discrecionalmente, sino que se limitan a perfeccionar actos de otros: con la sanción de las leyes o con la firma de los decretos del gobierno o con la mera presencia.

¿Esa constelación de atribuciones regias que la Carta gaditana atribuía, limitadas por la Constitución y las leyes que debían «moderar» su ejercicio, podría haber evolucionado hasta desembocar en un sistema parlamentario? La latente democraticidad de la Carta gaditana acaso lo hubiera permitido, encaminando nuestro sistema a través de la senda recorrida por otras naciones europeas si de la inviolabilidad e irresponsabilidad del rey (artículo 168) y de la traslación de las consecuencias de sus actos a los secretarios de despacho (artículo 226) se hubiera inferido que la decisión política debía corresponder a estos. En ese momento, de modo semejante a lo acontecido en Gran Bretaña, como el gobierno solo se sostendría con la confianza de las Cortes, el círculo democratizador se habría cerrado y nos encontraríamos en un sistema similar al vigente en la actualidad, y podríamos hablar entonces de «Monarquía parlamentaria» como «forma política» (artículo 1.3 de la Constitución de 1978). La forma de gobierno monárquica y la democracia, incompatibles si aplicásemos la morfología política de los antiguos, se habrían combinado —como ocurrió en

otras naciones— tras esa evolución histórica hipotética, y sin que hubiera sido menester formularla expresamente.

## 5 · IDÉNTICO SISTEMA DE SUCESIÓN AL TRONO

Aunque la Monarquía vaya de la mano de un orden constitucional y derive su legitimidad de la voluntad soberana que lo estatuye, cuando esta es nacional o popular y el monarca no participa de ella, la Monarquía necesita también legitimación dinástica. Ningún poder constituyente ha establecido la forma de gobierno monárquica atribuyendo la corona a un ciudadano cualquiera. Lo más parecido sería el presidencialismo, esa suerte de Monarquía electiva y temporal —si hay limitación de mandatos— que los norteamericanos inventaron para vestir su República. Así que mientras en el presidencialismo, como en cualquier República, todo ciudadano puede aspirar a la presidencia, en la Monarquía solo el que integra la dinastía puede ser llamado a ocupar el trono, conforme al derecho sucesorio establecido. Al lado de la legitimación constitucional se precisa, pues, la legitimación dinástica: tener derecho a suceder; así lo demuestra el artículo 57.1 de la Constitución de 1978 cuando califica al Rey Juan Carlos como «*legítimo heredero de la dinastía histórica*». Es esta una de las manifestaciones más claras del elemento historicista que impregna en mayor o menor medida cualquier Constitución.

Las normas de la sucesión al trono integraban, según apunta ya Bodino, las leyes fundamentales del reino, de suerte tal que ni siquiera el poder absoluto del rey podía alterarlas. Su objetivación es la garantía de continuidad porque siempre la dinastía aportaba un heredero mediante complicadas reglas, tan antiguas como la dinastía misma. Solo cuando de modo inexplicable no había sucesor y el trono quedaba vacante podía otra institución intervenir. El sometimiento a las reglas dinásticas proporcionaba la legitimación histórica necesaria que, en el absolutismo, era la única efectiva, por mucho que algunos intentaran sumar a ella la legitimación divina.

En las monarquías modernas, con ser secundaria respecto a la legitimación constitucional, la dinástica es complemento indispensable. Recuérdese en este sentido la renuncia a los derechos dinásticos que hace Don Juan de Borbón en favor de su hijo, el Rey Don Juan Carlos I, poco antes de que este recibiera la legitimación democrática proveniente de la Constitución, cuyo artículo 57.1 menciona

expresamente al actual rey, de igual manera que el artículo 179 de la Carta gaditana mencionaba a Fernando VII, en quien había abdicado su padre, Carlos IV.

Muy similares son también las regulaciones constitucionales del derecho sucesorio dinástico en la Carta gaditana y en la vigente, similitud que se reproduce en todas las constituciones de nuestra historia, lo que no es extraño puesto que todas mantienen el derecho sucesorio castellano de preterición, pero no postergación, de la mujer en la sucesión, a diferencia de la ley sálica borbónica, cuya aplicación estuvo a punto de favorecer, en un nuevo error, Fernando VII y que a pesar de todo generó las guerras carlistas.

Esta fijeza de la regla sucesoria en la dinastía española, solo quebrada con la monarquía saboyana,

tras la revolución gloriosa, con las repúblicas y con el franquismo, se recupera en la Carta de 1978, cuyos artículos 56 y siguientes reproducen, a veces en su literalidad, preceptos de la Carta gaditana (artículos 174 y siguientes). Solo la eliminación de la postergación de la mujer, aún sin introducir en la vigente Constitución, separaría el modelo actual del gaditano. En lo demás son idénticos.

En ese relato ucrónico de la historia constitucional española donde la Carta gaditana aún estuviera vigente, con facilidad la Corona, que desde el primer momento contaba con la doble legitimidad —constitucional y dinástica—, habría podido evolucionar para concluir en un sistema parlamentario, encarnado por el actual rey, y presidir la existencia de un Estado plenamente democrático.