FUNDAMENTOS

CUADERNOS MONOGRÁFICOS DE TEORÍA DEL ESTADO, DERECHO PÚBLICO E HISTORIA CONSTITUCIONAL

2/2000

MODELOS CONSTITUCIONALES EN LA HISTORIA COMPARADA

Coordinador: Joaquín Varela Suanzes

Junta General del Principado de Asturias

FUNDAMENTOS

Volumen 2

MODELOS CONSTITUCIONALES EN LA HISTORIA COMPARADA

Coordinador: Joaquín Varela Suanzes

Presentación 3

Autores 7

1. Joaquín Varela Suanzes — EL CONSTITUCIONALISMO BRITÁNICO ENTRE DOS REVOLUCIONES: 1688 – 1789 8

2. Roberto L. Blanco Valdés — EL ESTADO SOCIAL Y EL DERECHO POLÍTICO DE LOS NORTEAMERICANOS 61

3. Roberto Martucci — LA CONSTITUCIÓN INENCONTRABLE. CONFLICTO POLÍTICO Y ESTABILIZACIÓN CONSTITUCIONAL EN FRANCIA DURANTE LA TRANSICIÓN DE LA MONARQUÍA A LA REPÚBLICA (1789 - 1799) 129

4.Luca Scuccimarra — EL SISTEMA DE EXCEPCIÓN. LA CONSTRUCCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MODELO BONAPARTISTA (1799-1804) 210

5. Ignacio Fernandéz Sarasola — LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1812 Y SU PROYECCIÓN EUROPEA E IBEROAMERICANA 277

6.Luigi Lacché — CONSTITUCIÓN, MONARQUÍA, PARLAMENTO: FRANCIA Y BÉLGICA ANTE LOS PROBLEMAS Y "MODELOS" DEL CONSTITUCIONALISMO EUROPEO (1814-1848) 391

7.Werner Heun — EL PRINCIPIO MONÁRQUICO Y EL CONSTITUCIONALISMO ALEMÁN DEL SIGLO XIX 473

DAS MONARCHISCHE PRINZIP UND DER DEUTSCHE KONSTITUTIONALISMUS DES 19 507

8. Christoph Gusy — LAS CONSTITUCIONES DE ENTREGUERRAS EN EUROPA CENTRAL 539

DIE VERFASSUNGEN DER ZWISCHENKRIEGSZEIT IN MITTELEUROPA 567

9.Javier Corcuera Atienza — LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1931 EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL COMPARADA 601

PRESENTACIÓN

En el mismo título de esta Revista se pone de relieve el interés de sus fundadores por la historia constitucional. No se trata sólo de dedicar algún número monográfico a esta materia, como es ahora el caso, sino también de incluir artículos en los que se aborden desde una perspectiva histórico-constitucional los asuntos fundamentales para la Teoría del Estado y el Derecho Público, como ocurrió con la primera entrega de esta Revista, dedicada a reflexionar sobre el nexo entre «Soberanía y Constitución».

En esta segunda entrega se examinan algunos de los ordenamientos constitucionales más significativos en la historia constitucional. La mayoría de los cuales –en realidad, todos menos el alemán del siglo XIX, bajo el cual se desarrolló, sin embargo, una brillantísima doctrina iuspublicista de gran repercusión externa– tuvieron un gran influjo fuera de sus fronteras, hasta el punto de convertirse en auténticos modelos para varias naciones en lo que concierne a la organización del Estado y a las relaciones entre éste y la sociedad.

Este examen comienza con un estudio sobre el constitucionalismo británico –el primero en surgir en la historia– desde la revolución inglesa de 1688 hasta la francesa de 1789. Para tal cometido he tratado de contraponer la Constitución «formal», compuesta por las normas jurídicas aprobadas por el Parlamento y los jueces, a la Constitución «material», integrada por diversas convenciones. Estas dos Constituciones fueron vertebrando dos tipos de monarquía: la constitucional en sentido estricto, basada en una separación del ejecutivo y del legislativo e inspirada en la doctrina de la monarquía «mixta» y «equilibrada», y la parlamentaria, cimentada en una estrecha colaboración entre ambos poderes, sobre todo entre el Gobierno y los Comunes, de acuerdo con la doctrina de lo que años más tarde se llamaría *cabinet system.* Se cierra este estudio con una breve reflexión sobre el influjo del constitucionalismo británico en los orígenes del constitucionalismo francés y español. Un influjo tan grande que sin tener en cuenta la admiración o el rechazo que suscitó la Gran Bretaña en estos dos países no puede comprenderse cabalmente su historia constitucional, por otra parte muy influyente.

En un estudio de título muy tocquevilleano, Roberto Blanco Valdés analiza, a continuación, tanto las Constituciones de los Estados que se fueron emancipando de la Gran Bretaña a partir de 1776 como, sobre todo, la Constitución de 1787, creadora de los Estados Unidos de América y cuya contribución a la historia constitucional comparada, sin duda de primer orden, se resume en el federalismo, el presidencialismo republicano y el control de constitucionalidad de las leyes, a partir del cual se va a construir el concepto de Constitución como norma jurídica suprema. Tres aportaciones que sólo fueron posibles, como subraya el profesor Blanco, en una sociedad igualitaria y sin la presencia del monarca, lo que contrasta con la vieja Europa, en donde el constitucionalismo, desde 1688 hasta la Primera Guerra Mundial, hubo de enfrentarse a la sociedad estamental y a la monarquía absoluta. Dicho de otro modo, mientras el constitucionalismo de los Estados Unidos de América pudo trazarse desde la razón, proyectándose hacia el futuro, el europeo de los siglos XVIII y XIX tuvo que llegar a un compromiso con la historia. Sólo cuando, a partir sobre todo de 1918, la extensión de la democracia consiguió liquidar los restos del Antiguo Régimen, entre ellos la monarquía, las tres aportaciones del constitucionalismo de los Estados Unidos, con las oportunas adaptaciones, consiguieron asentarse en la Europa de entreguerras y, en realidad, conformar el constitucionalismo todavía hoy vigente.

La Revolución francesa supuso sin duda un hito de extraordinaria relevancia en la historia constitucional. Al constitucionalismo de esta Revolución se dedican dos artículos. En el primero de ellos, Roberto Martucci examina una década muy densa: la que va desde la

reunión de los Estados Generales de la Monarquía borbónica, el 5 de Mayo de 1789, hasta la caída del Directorio, el 18 Brumario de 1799. Diez años en los que se aprobaron nada menos que tres Constituciones: la de 1791 –sin duda la más influyente de todas, no sólo en Francia sino fuera de ella, por ejemplo en España–, la de 1793 y la de 1795, además de otros documentos de especial interés para la historia constitucional, como la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y el Proyecto de Constitución ideado por Condorcet en 1793. Destaca el profesor Martucci que este «saturnismo constituyente», es decir, esta incesante búsqueda de una Constitución definitiva, nunca encontrada, se explica en buena medida por las rivalidades personales que se suscitaron entre los más destacados dirigentes de la Revolución, que retrasaron de forma considerable el asentamiento del Estado constitucional en Francia. Por eso, buena parte de este ensayo se dedica a examinar de forma minuciosa el origen y el alcance de estas rivalidades, tanto en la época de la Asamblea Constituyente de 1789, como durante la Convención y el Directorio, lo que le lleva a exponer las tesis más relevantes de los más destacados políticos e intelectuales de entonces, como Mounier, Mirabeau, Sieyes, Robespierre o Condorcet.

En un segundo estudio dedicado a la Revolución francesa Luca Scuccimarra analiza el bonapartismo como modelo de organización política, autoritario y cesarista, inspirado en una ideología enraizada en el programa modernizador de la Ilustración, en la que Napoleón se escudó para presentarse a sí mismo como «intérprete directo de la Nación» y liquidar un sistema dominado por los partidos, en nombre de una aplicación más eficaz del principio de soberanía popular impuesto por la Revolución. El profesor Scuccimarra centra su estudio en la Constitución del año VIII(1799), lo que le lleva a detenerse en la figura de Sieyes, su máximo ideólogo. A diferencia de las otras tres que le precedieron, este texto constitucional carecía de una Declaración de Derechos, aunque su rasgo más característico era el notable reforzamiento del ejecutivo, en detrimento del legislativo, lo que suponía un vuelco total respecto de lo que había ocurrido en Francia desde 1789, y que entre otras consecuencias suponía degradar la ley en el sistema de fuentes del derecho, estableciéndose un auténtico «domaine règlamentaire», que encontrará su máxima expansión durante el Imperio. El poder ejecutivo y la dirección política del Estado se concentran en el Primer Cónsul, cargo que ocupará Napoleón, que se convierte en el gozne sobre el gira todo el sistema constitucional. Pero en este artículo se examinan también las innovaciones constitucionales que introdujeron los «Senado-Consultos»del año X(1801), con el que se sustituía la Constitución del año VIII por otra nueva, en la que se reforzaba todavía más el poder de Napoleón, y del año XII (1804), en el que se establecía la naturaleza hereditaria del Primer Cónsul, lo que suponía el fin de la República Consular y el nacimiento del Imperio.

La Constitución del año VIII tuvo una gran influencia en la Europa ocupada por las tropas napoleónicas. Así ocurrió, por ejemplo, en el Estatuto de Bayona de 1808, elaborado por los «afrancesados» españoles durante la enorme crisis que se desencadenó en España tras la invasión francesa. Como es bien sabido, la réplica patriótica y liberal del Estatuto de Bayona fue la Constitución que en 1812 aprobaron las Cortes de Cádiz. De esta Constitución se ocupa el artículo de Ignacio Fernández Sarasola, en el que se examina, primero, el influjo que sobre sus redactores tuvieron los constitucionalismos británico, estadounidense y francés; para centrarse, a continuación, en los dos principios básicos de este texto: la soberanía nacional y la división de poderes. Dos principios cuyas consecuencias se recogieron de forma muy parecida a como lo había hecho la Constitución francesa de 1791, aunque en Cádiz se defendiesen de manera distinta, incluso a veces opuesta, a como se habían defendido en París, sobre todo debido a la influencia en nuestro primer liberalismo del historicismo nacionalista, que corregía, aunque no necesariamente anulaba, el influjo del iusnaturalismo racionalista. Destaca también el profesor Fernández Sarasola la distinta regulación de los derechos en España y en Francia, con la inevitable mención a la confesionalidad católica del Estado español en contraposición a la libertad religiosa sancionada por la nación vecina, y no se olvida de mencionar la posición del texto de 1812 en el nuevo sistema de fuentes que la propia Constitución ponía en planta. Concluye este

ensayo con una reflexión sobre la influencia de la Constitución de 1812 en Europa, sobre todo en la del Sur, y en Iberoamérica. Una influencia extraordinaria, que no volvería a alcanzar nunca una Constitución en lengua española, y que permite hablar de la Constitución de Cádiz como de un auténtico hito en la historia constitucional comparada.

En el siguiente artículo, el profesor Luigi Lacché examina la génesis y el desarrollo institucional de las Cartas francesas de 1814 y 1830 y de la Constitución belga de 1831. Tres textos inspirados, en mayor o menor medida, en el constitucionalismo británico y que tuvieron una gran influencia en la configuración de la Monarquía constitucional y parlamentaria en la Europa occidental del ochocientos. Pero el profesor Lacché dedica también buena parte de su estudio a desvelar la fundamentación doctrinal de estos tres textos, sobre todo los dos franceses, enmarcándolos en el rico debate político que tuvo lugar en la primera mitad del siglo XIX, sobre todo en Francia, sin duda el más relevante laboratorio constitucional desde 1789, deteniéndose en algunos conceptos claves para la Teoría del Estado y de la Constitución, como los de soberanía, monarquía y Constitución. De esta manera, el autor de este artículo se ocupa de los doctrinarios Guizot y Royerd-Collard y de los realistas Vitrolles y Chateaubriand, aunque el foco de atención se centra en Benjamín Constant, sin duda el más relevante pensador constitucional de la época.

Sin salir del siglo XIX, el ensayo de Werner Heun se centra en la peculiar monarquía limitada que se articuló en Alemania a partir del principio monárquico. Un principio que se había formulado por vez primera en la Carta francesa de 1814, pero que alcanzó un especial desarrollo al otro lado del Rhin, desde la Constitución de Baviera de 1818 hasta el desmoronamiento del Imperio en 1917, y a cuyo abrigo, como queda dicho, nació una dogmática constitucional de enorme relevancia para la articulación en Europa del Derecho Público. El profesor Heun pone de relieve las implicaciones del principio monárquico en lo que concierne a la titularidad de la soberanía y a la organización de su ejercicio, con un particular examen de las relaciones entre el Monarca, el Gobierno y el Parlamento en el ejercicio de las funciones ejecutiva y legislativa, sin dejar de analizar las consecuencias de este principio en lo relativo al sistema de fuentes del derecho, sobre todo en lo que atañe a la posición de la ley y a su concepto. A modo de conclusión, el autor de este estudio sostiene que la monarquía que se articula en Alemania de acuerdo con el principio monárquico, pese a su duración, representa un modelo constitucional de transición entre el absolutismo monárquico y la democracia parlamentaria.

Al constitucionalismo de entreguerras dedica un primer artículo el profesor Christoph Gusy, en el que, tras describir los graves problemas políticos, económicos, sociales y de identidad nacional a los que tuvieron que enfrentarse los Estados que surgen en la Europa central tras la Primera Guerra Mundial, señala los rasgos básicos, algunos comunes y otros no, de las nuevas Constituciones que se aprobaron en Alemania, Austria, Polonia, Checoeslovaquia y Hungría, como el principio republicano, el reconocimiento del sufragio universal, la regulación del referéndum y de los derechos sociales o la articulación del federalismo y de la justicia constitucional. Unos rasgos que en conjunto permiten hablar de un constitucionalismo muy distinto del siglo XIX, que se extendió por Europa Occidental a partir de la Segunda Guerra Mundial y que está todavía hoy en vigor. Sin que falte una mención a la nueva doctrina constitucional que floreció en esta época, sobre todo en Alemania y Austria(Kelsen, Schmitt, Heller, Smend…), el profesor Gusy concluye su estudio con una reflexión sobre el fracaso de la democracia en estos cinco países. Un fracaso que, a su juicio, no se explica por la mayor o menor calidad técnica de sus textos constitucionales, sino por razones metajurídicas, tales como la escasa homogeneidad social e incluso nacional, la falta de tradición democrática, la hostilidad de buena parte de las élites y de algunos poderosos sectores de la Administración, como el Ejército, hacia las nuevas instituciones políticas, con las que no llegaron a identificarse nunca.

Cuando se trata de examinar el constitucionalismo de entreguerras no podía faltar un análisis de la Constitución española de 1931. De este análisis se ocupa Javier Corcuera Atienza con un estudio que cierra esta segunda entrega de «Fundamentos», en el que se

examinan los principios fundamentales de este texto, sobre todo la supremacía de la Constitución, asegurada por un Tribunal de Garantías Constitucionales, así como la regulación de los derechos fundamentales, entre ellos los sociales, y la organización de los poderes ejecutivo y legislativo y sus relaciones desde los esquemas del «parlamentarismo racionalizado», para terminar con un análisis de la original distribución territorial del poder que establecía la Constitución republicana en el marco del llamado «Estado integral». El examen de esta Constitución se hace siempre contrastando sus normas con las de las nuevas Constituciones europeas, sobre todo con las nacidas tras el desplome del Imperio Alemán y de la Monarquía de los Habsburgos, sin olvidarse de la Constitución mexicana de 1917. En este análisis comparado, el profesor Corcuera insiste especialmente en el cotejo entre la Constitución de 1931 y la de Weimar, sin duda la más influyente de todas en la España de entonces, en la que el ascendiente de la doctrina iuspublicista alemana era muy grande, en particular el de Hugo Preuss, Hans Kelsen y Rudolf Smend. Un último epígrafe pone de relieve la influencia que tuvo la Constitución española de 1931 en el constitucionalismo posterior a la Segunda Guerra Mundial, sobre todo en la Constitución italiana de 1947, que se inspiró en la española al vertebrar el Estado regional, así como en la vigente Constitución española de 1978.

En definitiva, pues, en este segundo número de «Fundamentos» se ofrece una infrecuente visión de conjunto de la historia constitucional comparada, que espero sea de la mayor utilidad para juristas, historiadores y científicos de la política.

No quisiera concluir esta Presentación sin destacar dos cosas. En primer lugar, los colaboradores de este número proceden de tres campos científicos distintos, el Derecho Constitucional, la Historia del Derecho y la Historia de las Instituciones Políticas, con lo que se ha querido dar cabida a diversos enfoques dentro de la Historia Constitucional. En segundo lugar, estos colaboradores provienen de tres naciones europeas, España, Italia y Alemania, y la mayoría de ellos escriben sobre una realidad constitucional que no es la de su país de origen, con lo que se ha querido subrayar la necesidad de superar el nacionalismo historiográfico que ha caracterizado, con pocas excepciones, a los historiadores del constitucionalismo.

Oviedo, Octubre de 2000

Joaquín Varela Suanzes

AUTORES

JOAQUÍN VARELA SUANZES
Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de Oviedo. España

ROBERTO BLANCO VALDÉS
Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de Santiago de Compostela. España

ROBERTO MARTUCCI
Professore Ordinario di Storia delle Istituzione Politiche. Università di Macerata. Italia

LUCA SCUCCIMARRA
Professore di Storia delle Istituzione Politiche. Università di Roma y Università di Macerata. Italia

IGNACIO FERNÁNDEZ SARASOLA
Doctor en Derecho. Profesor Asociado de Derecho Constitucional. Universidad de Oviedo. España

LUIGI LACCHÉ
Professore Ordinario di Storia del Diritto. Università di Macerata. Italia

WERNER HEUN
Professor für allgemeine Staatslehre und Politische Wissenschaften. Georg- August Universität Göttingen. República Federal Alemana

CHRISTOPH GUSY
Professor für öffentliches Recht, Staatslehre und Verfassungsgeschichte. Universität Bielefeld. República Federal Alemana

JAVIER CORCUERA ATIENZA
Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad del País Vasco. España

EL CONSTITUCIONALISMO BRITÁNICO ENTRE DOS REVOLUCIONES: 1688-1789

Joaquín Varela Suanzes

Introducción

La Gran Bretaña, o Inglaterra, para ser más precisos, fue la primera nación del mundo en articular de forma estable un Estado constitucional. De ahí que el constitucionalismo británico se convirtiese en un recurrente punto de referencia en Europa y América, sobre todo en la anglosajona, a lo largo de los siglos XVIII y XIX. Ahora bien, no siempre fue fácil conocer con exactitud el constitucionalismo británico. Más bien casi siempre fue bastante difícil. Su naturaleza histórica, la complejidad de sus fuentes, en las que se mixtura todavía hoy el derecho escrito, el consuetudinario y las convenciones, explican en buena parte esta dificultad. Y no sólo esta dificultad, sino también su ambigüedad. En efecto, si la Constitución se define a partir de las normas jurídicas que la integran, tanto las emanadas del Parlamento como de los Jueces, esto es, a partir de la Constitución formal, el modelo resultaba bastante distinto del que se fue vertebrando desde 1688, sobre todo desde 1714, a partir de las convenciones, es decir, de la Constitución material. Por eso, al hablar de la Constitución británica muchos de sus admiradores y de sus detractores, tanto dentro como fuera de la Gran Bretaña, hablaban de cosas muy distintas. Incluso opuestas. En la mayor parte de los casos, al menos en el período que aquí se estudia, se hacía referencia a la Constitución formal, que en 1688 había vertebrado una monarquía constitucional, basada en la separación y equilibrio entre los poderes del Rey, los Comunes y los Lores, de acuerdo con las premisas que, entre otros, sustentaron Locke, Bolingbroke y Blackstone. Algunos políticos y publicistas, en cambio, como Walpole, Burke y Fox, tuvieron muy presente la Constitución material, a tenor de la cual se había ido articulando desde principios del siglo XVIII una monarquía que en el último tercio de ese siglo se hallaba inmersa en un avanzado proceso de parlamentarización, en virtud del cual la dirección política del Estado se había desplazado en gran parte del Rey a un Gabinete, en el que sobresalía un Primer Ministro, responsable ante los Comunes. En este trabajo se tratará, precisamente, de examinar cómo se fueron configurando y, a la vez, interpretando, estos dos modelos de monarquía (en rigor, estos dos modelos constitucionales) durante un siglo: desde 1688, año en el que triunfa la revolución inglesa, hasta 1789, año en el que estalla al otro lado de la Mancha una Revolución de muy otro signo. Un último epígrafe se ocupa de mostrar –muy a grandes rasgos, claro está– la enorme influencia del constitucionalismo británico en los orígenes del constitucionalismo francés y español**.**

I. La revolución de 1688 y los reinados de Guillermo III y Ana I

1. Derechos y poderes en los documentos revolucionarios

El enfrentamiento entre el Parlamento inglés y Jacobo II, que había pretendido restablecer el catolicismo romano como religión de Inglaterra, concluyó cuando en 1688 el primero obligó a abdicar al monarca, que se exilió en Francia, en donde moriría en 1701. Sin embargo, el nacimiento de su hijo Jacobo, Príncipe de Gales, el 10 de junio de 1688, hizo imposible legalizar la sucesión de Jacobo II en la persona de su hija María, casada desde 1677 con su primo Guillermo Enrique de Orange-Nassau y Estuardo, a

quien el Parlamento inglés ofreció la Corona el 12 de febrero de 1689, modificando el orden de sucesión al Trono. Guillermo, que había mantenido contactos con los dos grandes partidos ingleses, el whig y el tory, desembarcó en Inglaterra, procedente de Holanda, el 5 de noviembre de 1689, mientras por todo el país se extendía la revolución. [1]

El triunfo de la revolución de 1688 supuso el punto de partida irreversible del Estado constitucional en Inglaterra. En el Bill of Rights de 13 de febrero de 1689 –que se denominó de este modo tradicional para superar los recelos tories hacia la idea de contrato social– se reconocían las aspiraciones que los Comunes y, en parte, los jueces de Common Law habían sustentado a lo largo de todo el siglo en su lucha por limitar los poderes del monarca. Muy en especial, en este Bill se consagraban los dos principios más relevantes del derecho público inglés, todavía hoy en vigor: el rule of law o Estado de Derecho y la soberanía del Parlamento, esto es, del Rey junto a la Cámara de los Lores y a la de los Comunes. Dos principios procedentes de la Baja Edad Media (Bracton y Fortescue los habían formulado con claridad), que los intentos absolutistas de Tudores y Estuardos no consiguieron nunca desterrar, a diferencia de lo que ocurrió al otro lado del Canal de La Mancha [2] .

A juicio de los revolucionarios de 1688, tanto el rule of law como la soberanía del Parlamento habían sido hollados por Jacobo II, «con la ayuda de malos consejeros, jueces y ministros», lo que había obligado a las dos Cámaras del Parlamento a forzar su abdicación del Trono [3] , por lo que «los Lores espirituales y temporales y los Comunes… constituyendo la plena y libre representación de esta nación» y con el objeto de «defender y asegurar los antiguos derechos y libertades» de los ingleses, sometían a Guillermo y a María, declarados Reyes de Inglaterra [4] , y a los futuros monarcas, a un conjunto de restricciones, que Jacobo II había quebrantado. La primera y más relevante era la de acatar las leyes aprobadas por el Parlamento, con la expresa prohibición de suspender o dispensar su aplicación, como había tratado de hacer Jacobo II en 1687 y 1688 con la Declaration of Indulgence, así como imponer impuestos sin consentimiento del Parlamento, como habían conseguido llevar a cabo Jacobo I y Carlos I con el reconocimiento de la Court of Exchequer, en el Bate’s Case de 1606 y en el Case of Ship-money de 1637, respectivamente. El consentimiento del Parlamento se consideraba también necesario para reclutar o mantener un ejército dentro de las fronteras del reino en tiempos de paz. Este importante documento reconocía, asimismo, el derecho de los súbditos a elevar peticiones al Rey así como el de portar armas para su defensa. El Bill disponía, además, que las elecciones al Parlamento debían ser libres, que la libertad de expresión dentro del Parlamento no podía ser controlada por ningún Tribunal que no fuese el propio Parlamento, que no se debían exigir fianzas exageradas, ni imponerse multas excesivas, ni aplicarse castigos crueles o desacostumbrados, que los Jurados debían elegirse convenientemente y, en fin, que las multas y confiscaciones de la propiedad, para ser legales, deberían ordenarse mediante sentencia judicial.

Dos leyes aprobadas el mismo año que el Bill of Rights reforzaban el orden constitucional revolucionario: la Mutiny Act, que limitaba el control de la Corona sobre el Ejército, al tener que ser renovado anualmente este control por el Parlamento, y la Toleration Act, que establecía la libertad de cultos, excepto para los católicos y los unitarios, aunque los disidentes y no conformistas seguían excluidos del acceso a los cargos públicos en el ámbito de la Administración central y local [5] .

Otras leyes posteriores, que entraron en vigor durante el reinado de Guillermo III, completaban y, en algún extremo, ratificaban el nuevo orden constitucional nacido de la gloriosa revolución. En primer lugar, la Triennial Act de 1694, en virtud de la cual se obligaba al Rey a convocar elecciones al Parlamento al menos cada tres años –duración normal de la legislatura– y a reunirlo de forma frecuente y regular con el fin de votar el presupuesto [6] . En segundo lugar, la Civil List Act, mediante la cual el Parlamento debía fijar anualmente una suma de dinero para hacer frente a las necesidades económicas de la Corona [7] . En tercer lugar, la Ley de Establecimiento (Act of Settlement), de 12 de junio de 1701, que tenía como principal propósito «asegurar la sucesión de la Corona dentro de la línea protestante… y eliminar todas las dudas y disputas que por este motivo pudieran surgir…» [8] . Esta ley, además de exigir que en lo sucesivo el heredero de la Corona debía estar en comunión con la Iglesia de Inglaterra, prohibía «solicitar el perdón del Gran Sello de Inglaterra» en el impeachment planteado por los Comunes (un procedimiento para exigir la responsabilidad penal del ejecutivo, del que más tarde se hablará), y ratificaba el rule of law cuando decía: «las leyes de Inglaterra son un derecho adquirido por su pueblo por nacimiento y todos los reyes y reinas que ocupen el trono de este reino deben conducir su gobierno con arreglo a lo dispuesto en dichas leyes y todos sus ministros y funcionarios deben conducirse de igual manera». La Ley de Establecimiento establecía también la inamovilidad de los jueces, quamdiu se bene gesserint, exigiendo que su movilidad fuese decidida por el Parlamento. Por último, esta ley obligaba a la Corona a resolver los asuntos de Estado dentro del Consejo Privado, y prohibía sentarse en la Cámara de los Comunes a los que recibían dinero del Rey. Dos extremos sobre los que se volverá más adelante.

La limitación de los poderes del Monarca inglés era, pues, muy grande si se compara con las trabas a que estaban sometidos los demás Monarcas europeos de la época, como Carlos II de España o Luis XIV de Francia, por ejemplo. Sin embargo, al Monarca inglés le quedaba una masa de poder residual muy amplia: la prerrogativa, en virtud de cual Guillermo III siguió teniendo derecho a participar no sólo en la función ejecutiva, sino también en la legislativa y, por tanto, en la función de gobierno o de dirección de la política [9] . F. W. Maitland ha recordado a este respecto que después de la revolución de 1688 el Monarca no se convirtió en un «Presidente honorario de una República», sino que continuó siendo un «governing king» un «King with policy», esto es, un Rey con capacidad para gobernar y dirigir la política [10] . En rigor, la Declaración de Derechos de 1689, la Triennial Act de 1694 y la Ley de Establecimiento de 1701 delimitaron la posición constitucional del Rey desde un punto de vista negativo más que positivo, o, para decirlo con otras palabras, «establecieron ciertas cosas que el Rey no podía hacer, pero lo que podía hacer no se definió. Por consiguiente el conflicto era inherente al sistema» [11] .

Guillermo III, en efecto, seguía disfrutando de amplias competencias: era el Jefe del Estado y de la Iglesia Anglicana, nombraba a los miembros de su Consejo Privado, a los altos cargos de la Administración, de las Fuerzas Armadas y de la Iglesia. A él le correspondía declarar la guerra y firmar la paz, concluir los Tratados Internacionales, acreditar y recibir a los Embajadores extranjeros, reconocer los nuevos Estados y acuñar moneda y timbre. Era competencia del Rey, asimismo, convocar, disolver y prorrogar el Parlamento, crear nuevos Pares hereditarios y otorgar los demás títulos y dignidades, así como vetar las leyes aprobadas por las dos Cámaras del Parlamento. El Monarca, en fin, podía crear nuevos Tribunales de Common Law y ejercer el derecho de indulto.

En realidad, ninguno de los documentos constitucionales que se aprobaron entre 1689 y 1701 modificaron de manera sustancial las competencias de que disfrutaba el monarca desde 1660. Sólo una fue destruida de forma incuestionable: la de crear y sostener una fuerza armada en tiempos de paz. Las restricciones al poder regio que establecía la legislación revolucionaria eran incomparablemente menores a las que había aprobado el «Parlamento Largo» (1640-1649) e incluso a las que había dispuesto la Petición de Derechos de 1628 [12] .

Para comprender este fenómeno, en apariencia sorprendente, es necesario tener en cuenta que los revolucionarios de 1688 estaban tan lejos del absolutismo monárquico como de la República, cuyo recuerdo se asociaba al puritanismo de Oliver Cronwell. Por eso, cuando Guillermo III ocupó el Trono –reinando con María II hasta 1694 y, tras la muerte de su esposa, sólo hasta 1702– disfrutó de unas competencias tan amplias como las que habían disfrutado Carlos II y Jacobo II, desde 1660 hasta 1688.

Ahora bien, ello no significaba en modo alguno que la legislación revolucionaria careciese de importancia. Bien al contrario, esta legislación inauguró una Monarquía diferente a la anterior: frente a la Monarquía de la Restauración (esto es, la de Carlos II y Jacobo II), que pretendía legitimarse en el derecho divino y a la que era consustancial la idea de unos poderes regios sagrados e inalienables, los dirigentes de la revolución declararon solemnemente ante las dos Cámaras del Parlamento que Jacobo II había roto el contrato original que le ligaba con el pueblo –fuente de todo el poder–, que había violado las leyes fundamentales del reino y que, por tanto, debía abdicar y dejar vacante el Trono. La revolución de 1688 hizo posible, así, una Monarquía hasta entonces desconocida, basada en el consentimiento de la Nación, expresado a través de sus representantes en el Parlamento, como señalaban expresamente la Declaración de Derechos de 1689 y –una vez aceptada esta Declaración por Guillermo y María– el Act of Recognition, que el Parlamento aprobó ese mismo año. Este último texto reconocía solemnemente a Guillermo y María como Reyes de Inglaterra, Francia e Irlanda, con todos los títulos, honores, prerrogativas, jurisdicciones y poderes que tal título llevaba anexo, pero a la vez ratificaba la soberanía del Parlamento al declarar de nuevo la vigencia de todas y cada una de las leyes aprobadas por el Parlamento del Reino [13] . Una soberanía que volvería a quedar asentada, ya en el reinado de Ana, mediante la Regency Act, de 1707, que establecía que, en caso de que esta reina muriese, el Parlamento, junto al Consejo Privado y los más altos oficiales del Estado, constituirían una Regencia [14] .

La importancia de la revolución de 1688 no consistía, pues, en restringir el contenido de la prerrogativa regia. Lo relevante es que a partir de entonces esta prerrogativa se convirtió definitivamente en un asunto de Common Law; su reconocimiento, en un asunto de conveniencia; su contenido, lo que los Jueces y desde luego el Parlamento decidiesen; su justificación, la concepción utilitaria del bien público. En definitiva: lo que cambió a partir de 1688 no fueron tanto las competencias del Monarca, cuanto el título o fundamento de la Monarquía [15] .

2. Una revolución conservadora

De este modo nacía la Monarquía constitucional, aunque para los revolucionarios de 1688, como queda dicho, no se trataba de un nacimiento, sino más bien de un re-

nacimiento o de una recuperación, pues ellos no pretendieron hacer tabla rasa del pasado, como harían más tarde los revolucionarios franceses de 1789, sino restaurarlo, con el objeto de oponerse a las tesis absolutistas y «antinacionales» (y, en realidad, revolucionarias) de los Estuardos. Es verdad que Locke, el principal teórico de la revolución de 1688, de cuyo pensamiento constitucional se hablará más adelante, era un destacado exponente del iusnaturalismo racionalista, esto es, de la misma corriente de pensamiento que serviría de soporte intelectual a la revolución norteamericana, primero, y a la francesa, después. Ahora bien, aparte de que los logros políticos estampados en las leyes aprobadas después de la revolución de 1688 consagran un orden constitucional más moderado que el que Locke sustentó, al partir de la soberanía del Parlamento y no de la soberanía del pueblo [16] , es preciso recordar que ni Locke ni los demás teóricos y dirigentes de la revolución inglesa habían dejado de enlazar los objetivos de ésta con el restablecimiento de un pasado nacional «liberal» (ni con la tradición pactista bajomedieval), que el absolutismo de Tudores y Estuardos había querido cortar de cuajo, sin haberlo conseguido nunca plenamente. Como recordaría Lord Russell, los dirigentes de la revolución pensaban, con Maquiavelo, que nada era mejor para afirmar un nuevo gobierno que la conservación de las formas antiguas, contentándose con confirmar todas las antiguas libertades de Inglaterra [17] .

Esta mirada hacia atrás por parte de los revolucionarios ingleses de 1688 no se entiende si se olvida el extraordinario peso que a lo largo del siglo XVII había tenido –y lo seguiría teniendo en el siglo siguiente– la doctrina de la «Ancient Constitution», en virtud de la cual, como recuerda Pocock, los jueces de Common Law, aunque no sólo ellos, habían llegado a afirmar que «el derecho inglés, lejos de derivarse de los actos de cualquier soberano (o sucesión de soberanos), procedía de remotísimos antecedentes. La soberanía no era otra cosa que la autoridad final que declaraba cuál era la ley preexistente» [18] . Glenn Burgess insiste también en el papel de primer orden que jugó la idea de la «antigua Constitución» en el debate político inglés del siglo XVII, pero matiza la tesis central sustentada por Pocock al insistir en que esta «antigua Constitución» no se defendió sólo apelando a su «antigüedad» y a su fundamento primordialmente consuetudinario, como había hecho Sir Edward Coke, sino también a su conformidad con un «sistema racional» [19] .

A pesar de lo erróneo de identificar la moderna monarquía constitucional que nace después de la revolución de 1688 con la monarquía dualista estamental de la Baja Edad Media, basada en el binomio rey/reino (lo que asimismo llevaba a entroncar los derechos individuales con los privilegios estamentales consagrados por la Carta Magna, como expresamente había hecho ya la Petición de Derechos de 1628), no se faltaba del todo a la verdad al establecerse un vínculo entre ambas, pues, aunque de un modo bien distinto, en una y otra el Monarca estaba limitado por las dos Cámaras del Parlamento y por unos Jueces independientes, creadores y aplicadores de un derecho «popular»: el Common Law. En ambas también, el Monarca estaba sometido a límites objetivos en el ejercicio de su potestad ejecutiva: en la Monarquía dualista medieval, debía respetar los privilegios estamentales; en la Monarquía Constitucional, los derechos individuales de todos los ingleses [20] .

En cualquier caso, el carácter conservador de la revolución inglesa de 1688 es un rasgo esencial que la distingue tanto de la revolución francesa de 1789 –lo que explica en gran medida la muy distinta naturaleza jurídica y política de la Monarquía que una y otra revolución pusieron en planta– como incluso de la revolución norteamericana. Es

verdad que en esta última se produjo también una mirada hacia la tradición común de Inglaterra, pero se hizo de forma más tibia y parcial. Cuando los «padres fundadores» de los Estados Unidos trataron de justificar su separación de la Metrópoli alegaron que la independencia de las colonias inglesas era el resultado de las reiteradas vulneraciones de los principios y tradiciones históricas por parte de la Metrópoli en su trato con las colonias ultramarinas, particularmente en su discriminatoria e injusta política fiscal, pero sin dejar de apelar al siempre ambiguo y proteico Derecho Natural. En realidad, el deseo de los revolucionarios ingleses de 1688 de justificar la monarquía constitucional a partir de la vieja monarquía medieval tiene su más estrecho paralelismo en el firme propósito de los liberales españoles de articular la monarquía «moderada» de 1812 a partir de la monarquía «gótica» del medioevo.

La revolución inglesa de 1688, de una parte, y las revoluciones de 1789 y 1808, de otra, se basaron en principios distintos en lo que respecta al encaje del Monarca en el seno del Estado Constitucional, debido a la diferente trayectoria que desde el siglo XV, cuando menos, había distinguido a la Monarquía inglesa de las otras dos grandes Monarquías continentales. Mientras en la primera el proceso absolutizador de la Monarquía que Tudores y Estuardos llevaron a cabo durante los siglos XVI y XVII no consiguió destruir el pacto medieval entre el Rey y el reino; en España y sobre todo en Francia sí se destruyó tal pacto. Tan es así que incluso puede afirmarse que en Inglaterra no se consolidó nunca, en rigor, una Monarquía absoluta. De tal modo que la Monarquía constitucional que se puso en planta en 1688 engarzó con la Monarquía dualista medieval, alejando para siempre el peligro del absolutismo, aunque a la vez prolongando conceptos e instituciones de origen medieval. En Francia y en España, por el contrario, la Monarquía constitucional que surgió en 1789 y 1808 –en un caso como consecuencia de un movimiento revolucionario y en el otro como consecuencia de una crisis provocada por la invasión napoleónica, diferencia de enorme importancia– pretendió acabar con el absolutismo trisecular, rompiendo con la historia, tanto la moderna como la medieval, como ocurrió en Francia, o tratando de reinventar esta última, como sucedió en España, pero en ambos casos mediante categorías e instituciones modernas, algunas de las cuales llevaban el sello inconfundible del absolutismo romanizante, como ocurriría con el dogma de la soberanía nacional y con la propia idea de Estado.

3. Locke y la «monarquía moderada»

Como se ha dicho ya, John Locke (1632-1704) fue el principal ideólogo de la revolución de 1688, aunque sus tesis fueron más radicales que las que triunfaron en esta revolución, sobre todo en lo que concierne a la doctrina de la soberanía y del derecho de resistencia. En cualquier caso, el pensamiento constitucional de Locke supuso un punto de partida inexcusable para el posterior debate político y constitucional en la Gran Bretaña y, en realidad, en todo Occidente. Este pensamiento se expuso de manera primordial en An Essay concerning the True Original Extent and End of Civil Government. Una obra que vio la luz en 1690, aunque su autor la había redactado bastantes años antes [21] .

Locke hizo suyas aquí algunas tesis que Hobbes había sustentado anteriormente, de manera muy particular en el Leviathan, como las del estado de naturaleza y del pacto social. Ahora bien, Hobbes había recurrido a ambas nociones sin contradecir sus supuestos iusracionalistas. A Hobbes no le había importado la existencia histórica del

estado de naturaleza y del pacto social, sino su valor instrumental: eran hipótesis necesarias para pensar racionalmente el Estado como un ente artificial y, por tanto, perecedero, carente de historia y distinto sustancialmente de los organismos animales. La celebración del pacto social conducía inexorablemente, a su juicio, a que los individuos hasta entonces en estado de Naturaleza cediesen sus derechos al soberano, esto es, al Estado, con el objeto de garantizar la paz externa y la seguridad interna y, por tanto, la existencia misma de una sociedad compuesta exclusivamente de individuos iguales y egoístas. Un Estado concebido como persona ficta, en el que el Monarca debía ejercer todos los poderes, sin que el pueblo pudiese deponerle.

En cambio, los supuestos iusnaturalistas de Locke, y en particular las nociones del estado de naturaleza y del pacto social, deudoras de la filosofía racionalista de su siglo (Descartes, Hobbes, Spinoza, Leibniz) contradecían palmariamente los presupuestos gnoseológicos que Locke había sustentado en An Essay concerning Human Understanding, muy en particular su crítica de las ideas innatas. Locke publicó esta obra en 1690, aunque la hubiese escrito también con anterioridad, y en ella hacía suya la filosofía empirista que Francis Bacon había expuesto en el Novum Organum y que Newton desarrollaría en el campo de la Física [22] . Pero lo importante para Locke era justificar una nueva Monarquía, la constitucional o «moderada», como él la denominaba [23] , utilizando una expresión de claro sabor tomista, basada en el consentimiento del pueblo [24] . Un tipo de monarquía que la revolución de 1688 pondría en planta y en la que podía verse –aunque ésta no fuese la interpretación más extendida–, si no el fin de un ahistórico estado de Naturaleza, sí, al menos, la renovación de un no menos supuesto pacto social de los ingleses, tras la disolución del Estado a consecuencia de la política absolutista llevada a cabo por Jacobo II.

Por otro lado, las consecuencias que extrajo Locke de las tesis del estado de naturaleza y del pacto social eran ciertamente muy distintas a las que había extraído Hobbes. A juicio de éste, la celebración del pacto social por parte de los individuos que vivían en estado de naturaleza implicaba necesariamente ceder todos sus derechos al soberano, esto es, según Hobbes, al Monarca. Locke, en cambio, de una forma menos consistente, entendía que tras el pacto social los individuos seguían conservando sus «derechos naturales», al residir en el conjunto de ellos –en la comunidad o pueblo– la soberanía. El Estado resultante del pacto social, cuyo órgano supremo era el poder legislativo, tenía precisamente la finalidad básica de conservar esos «derechos naturales» a la vida, a la propiedad y a la seguridad personal, cuya protección y conservación era, a su juicio, el fin básico de pacto social y, por consiguiente, del abandono del estado de naturaleza [25] . De este modo, Locke sustentaba una teoría del Estado tan utilitaria como la de Hobbes, pero a tenor de la cual el poder público en su conjunto se basaba en el consentimiento, revocable, de los gobernados [26] .

Locke utilizaba el vocablo «power» tanto para designar una función como un órgano, por lo que a veces no es fácil interpretar sus planteamientos. Aun así no cabe duda alguna de que Locke atribuía el poder legislativo y el poder ejecutivo a dos órganos distintos, sin perjuicio de los mecanismos de relación que establece entre ambos, a los que luego se aludirá. Locke, en efecto, sostenía que en las «monarquías moderadas» y en los demás «gobiernos bien constituidos» los poderes legislativo y ejecutivo se encontraban «en distintas manos» [27] . Previamente había dejado bien claro que «en las comunidades políticas bien ordenadas» y en las que se tenía en cuenta «como es debido el bien de la totalidad de quienes la forman», el poder legislativo solía «ponerse

en manos de varias personas… debidamente reunidas», esto es, en una Asamblea [28] , a diferencia de lo que ocurría con el poder ejecutivo, que, al ser un poder «permanente», ejercido sin interrupción, solía atribuirse a una sola persona [29] .

Locke no menciona la jurisdicción como una función autónoma ni la Judicatura como un órgano o poder distinto del ejecutivo y del legislativo. La razón de este silencio estriba en que en Inglaterra no había una nítida distinción orgánica entre el poder judicial y el legislativo ni una clara distinción entre la función legislativa y la jurisdiccional. Si la Cámara de los Lores era –y sigue siéndolo todavía– el supremo Tribunal del reino, los Jueces creaban derecho a la vez que lo aplicaban, pues sus sentencias se convertían en precedentes que les vinculaban en el futuro a la hora de resolver casos análogos [30] .

Pero volviendo a las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, para Locke la atribución de estos dos poderes a dos órganos distintos era la piedra de toque para distinguir a las «monarquías moderadas» y a los demás «gobiernos bien constituidos» de las «monarquías absolutas», en donde el príncipe reunía en sí mismo ambos poderes, por lo que no existía «juez ni manera de apelar a alguien capaz de decidir con justicia e imparcialidad así como con autoridad para sentenciar, ni que pueda remediar y compensar cualquier atropello o daño que ese príncipe haya causado por sí mismo o por orden suya» [31] .

Ahora bien, al atribuir a dos órganos distintos los poderes legislativo y ejecutivo, Locke no pretendía sólo, aunque sí de manera primordial, atacar la monarquía absoluta, en la que el Rey ejercía ambos poderes, sino también distanciarse del sistema asambleario de gobierno, basado en el monopolio de aquellos dos poderes por parte de una Asamblea. A este respecto, Locke tenía sin duda muy presente la experiencia histórica del Parlamento Largo (1640 a 1649), «verdadero punto de viraje en la historia política de las razas de lengua inglesa» [32] . En esa experiencia pensaba sin duda cuando señalaba que no era «conveniente, pues sería una tentación demasiado fuerte para la debilidad humana, que tiene tendencia a aferrarse al poder, confiar la tarea de ejecutar las leyes a las mismas personas que tienen la misión de hacerlas». El pensador inglés añadía que si el legislativo y el ejecutivo estuviesen en unas mismas manos se corría el grave riesgo de que las leyes no se obedeciesen y de que se redactasen y aplicasen de acuerdo con «intereses particulares» y no con los intereses de toda la comunidad, lo que sería contrario «a la finalidad de la sociedad y del gobierno» [33] .

Si el poder legislativo consistía en la facultad de aprobar leyes, el ejecutivo comprendía dos esferas: la ejecutiva propiamente dicha y la federativa, que Locke definía como «el poder de hacer la guerra y la paz, de establecer ligas y alianzas, y de realizar tratos con todas las personas y comunidades fuera del Estado» [34] . La distinción entre la esfera ejecutiva y la federativa suponía la más importante aportación de Locke a la doctrina de las funciones del Estado [35] . Ambas esferas solían atribuirse al mismo órgano, que en Inglaterra no era otro que el Monarca. «Estos dos poderes –escribía– el ejecutivo y el federativo, son en sí mismos realmente distintos; sin embargo, a pesar de que uno de ellos abarca la ejecución de las leyes comunales de la sociedad en el interior de la misma y a todos cuantos la integran, y el otro tiene a su cargo la seguridad y los intereses de la población en el exterior, con respecto a quienes pueden serles útiles o perjudicarle, ocurre que casi siempre suelen encontrarse reunidos» [36] .

Pero además de ejercer el poder ejecutivo y el federativo, el Monarca podía participar en la elaboración de las leyes. Locke, pensando sin duda en el royal assent, señalaba que en algunas comunidades políticas el poder ejecutivo se delegaba a «una sola persona», que participaba «también en el poder legislativo» [37] .

Esta relevante posición constitucional del Monarca, merced a la cual colaboraba en la aprobación de las leyes a la vez que ordenaba y dirigía su ejecución, permitía incluso afirmar que en él descansaba el «poder supremo». «No porque ostente todo el poder supremo, que es el de hacer las leyes, sino porque en él reside el supremo poder de ejecutarlas, del que derivan sus poderes todos los magistrados inferiores, … no habiendo tampoco ningún (órgano) legislativo superior a él, ya que ninguna ley puede hacerse sin su consentimiento…» [38] .

Téngase presente, además, que Locke otorgaba al Rey un conjunto de facultades discrecionales en virtud de su prerrogativa, que el pensador inglés define como la potestad que el Rey tenía para «actuar discrecionalmente en aras del bien común, sin ceñirse a los dispuesto por el derecho e incluso en contra de él» [39] . Para hacer frente a aquellas circunstancias imprevistas que podían afectar a la comunidad era preciso, a su juicio, dejar al poder ejecutivo cierta latitud para hacer y decidir determinadas cosas que el poder legislativo no podía hacer, debido a su numerosa composición y a la lentitud de su trabajo, y que las leyes tampoco podían prever. En estas facultades discrecionales o no regladas, aunque en modo alguno arbitrarias, pues debían ejercerse siempre en interés público, consistía la prerrogativa regia [40] . Entre estas facultades se encontraba la de convocar y disolver la Asamblea [41] . Locke, en efecto, que no perdía de vista la experiencia del Parlamento Largo, estimaba que «las reuniones constantes o frecuentes de los legisladores y la larga duración de sus Asambleas inútiles» resultaban por fuerza «gravosas para el pueblo, suscitando a la larga inconvenientes más peligrosos que los que se trataba de evitar» [42] . La prerrogativa regia permitía al Monarca, asimismo, «adoptar las medidas oportunas mientras no pueda reunirse el órgano legislativo» [43] . Locke, por último, consideraba que buena parte de las competencias del Monarca en el ejercicio de la función federativa eran inherentes a su prerrogativa, pues mientras el Rey debía sujetarse al derecho en el ejercicio de la función ejecutiva, esta sujeción no era necesaria ni en rigor posible en el ejercicio de la función «federativa» [44] .

Al concebir de este modo la prerrogativa, Locke venía a reconocer la existencia en el Estado constitucional de una función de gobierno o de dirección de la política, que no consistía en crear leyes (función legislativa), ni en procurar su ejecución (función ejecutiva), sino en adoptar decisiones políticas: ya fuese la de disolver el Parlamento o la de declarar la guerra. Junto a los «actos jurídicos» del Rey (o de éste y del Parlamento) el pensador inglés admitía, así, de forma implícita, la existencia de unos «actos políticos», emanados exclusivamente del rey como órgano en el que básicamente residía la función de gobierno.

Ahora bien, si no era conveniente que el Monarca se limitase a ejecutar las leyes, tampoco era aconsejable que el Parlamento se ciñese a aprobarlas: éste debía controlar también su ejecución, como ocurría en la Inglaterra de su tiempo a través del impeachment. Un procedimiento especial que había aparecido en el siglo XIV para exigir la responsabilidad penal y, por ende, individual, de los miembros del ejecutivo –excepto la del Monarca, irresponsable jurídica y políticamente–, mediante el cual la Cámara de los Comunes acusaba y la Cámara de los Lores juzgaba y dictaba sentencia.

«… Una vez que el poder legislativo ha encomendado a otros poderes la ejecución de las leyes hechas por él, conserva siempre el derecho de retirar esos poderes si encuentra razón para ello e igualmente el de castigar cualquier prevaricación» [45] .

Locke, en definitiva, era tan partidario de atribuir a dos órganos distintos el ejercicio de los poderes legislativo y ejecutivo como de repartir entre aquellos órganos el ejercicio de estos poderes, mediante una serie de controles y equilibrios. Locke optaba, así, por un sistema de gobierno que se basaba en la división de poderes, pero también en el equilibrio constitucional (balanced constitution).

Las doctrinas de la división de poderes y del equilibrio constitucional solían venir acompañadas por aquel entonces de la vieja teoría del «Estado mixto» o «Constitución mixta», como seguiría sucediendo después de Locke, según se verá a lo largo de este trabajo. Esta teoría hundía sus raíces en el pensamiento greco-romano (Platón, Aristóteles, Polibio, Cicerón) y en virtud de ella se consideraba que la forma ideal de gobierno era la mezcla de la monarquía, la aristocracia y la democracia. En la Baja Edad Media Santo Tomás de Aquino reelaboró esta teoría, decantándose por la «monarquía mixta» o «templada» como mejor forma de gobierno. La versión tomista tuvo especial incidencia en Inglaterra, en donde algunos autores, como Fortescue, Hooker y Smith, habían insistido en que las tres formas simples de gobierno estaban representadas por la Corona, la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes, respectivamente, cuya unión conformaba el Parlamento, en quien residía la soberanía [46] .

Pero si Locke era un teórico de la división de poderes y del equilibrio constitucional, no lo era, en cambio, del Estado mixto. En realidad, Locke se limitaba a mencionar de pasada las «formas mixtas de gobierno» en el capítulo X del libro que ahora se examina, dedicado a las diversas formas de la Commonwealth [47] , mientras que sólo aludía a la Cámara de los Lores en el último capítulo, el XIX, y aun así de forma indirecta: «supongamos –argumentaba Locke– que el poder legislativo se haya otorgado a tres personas distintas de manera simultánea: primero, una sola persona hereditaria que ostenta de forma permanente el poder ejecutivo supremo y, con este poder, el de convocar a las otras dos dentro de períodos fijos; segundo, una asamblea constituida por la nobleza hereditaria; tercero, una asamblea de representantes elegidos, pro tempore, por el pueblo» [48] .

Al fin y al cabo, conviene no perder de vista que Locke no trataba de analizar en este libro la Constitución inglesa en particular, sino la de un Estado libre en general, aunque es claro que no podía olvidarse de su país natal, al que se refería de forma constante, si bien casi siempre sin mencionarlo.

Pero si para conservar la libertad era preciso que los poderes ejecutivo y legislativo estuviesen en distintas manos, este último debía ser, para Locke, el supremo poder del Estado, pues «quien puede imponer leyes a otro, por fuerza ha de ser superior a él» [49] . Locke añadía: «como la forma de gobierno depende de que se coloque el poder supremo, que es el legislativo, en unas u otras manos, la forma de gobierno del Estado dependerá de la manera como se otorgue el poder de hacer las leyes, porque es imposible concebir que un poder inferior dé ordenes a otro superior» [50] . La supremacía del poder legislativo convertía al Estado, incluso cuando a su frente estuviese un rey hereditario, en un gobierno con consentimiento de los gobernados, requisito imprescindible para afirmar su propia legitimidad [51] .

No obstante, la supremacía del poder legislativo no implicaba para Locke que la Asamblea debiese absorber al poder ejecutivo, ni siquiera que pusiese en entredicho la autonomía orgánica y funcional de éste, como había intentado el Parlamento Largo durante el reinado de Carlos I [52] .

Por otro lado, que el poder legislativo fuese el órgano supremo del Estado no quería decir que fuese un órgano ilimitado, ni mucho menos arbitrario. Su función, como la del Estado en su conjunto, debía limitarse a asegurar «los derechos naturales» a la vida, a la propiedad y a la seguridad personal, cuya protección era, a su juicio, como se ha dicho ya, el fin básico del pacto social y, por consiguiente, el abandono del estado de naturaleza. Es preciso tener en cuenta, además, que, por encima del poder legislativo, Locke reconocía la soberanía del pueblo.

En definitiva, pues, en esta obra capital Locke defendía tanto la soberanía del pueblo como la supremacía del poder legislativo, así como un sistema de gobierno monárquico-constitucional, tan alejado del sistema asambleario como del parlamentario. Un sistema de gobierno en el cual se otorgaba al Monarca una activa y decisiva participación en la dirección del Estado, pese a lo cual no era responsable ni jurídica ni políticamente, salvo en el supuesto extremo del derecho de resistencia, que Locke reconocía de forma expresa [53] . Locke hacía recaer, así, la responsabilidad en los Ministros del Rey y en sus agentes inferiores. Una responsabilidad, además, puramente penal, que se llevaba a cabo a través del impeachment, como también se ha dicho.

Por último, es preciso señalar, aunque sólo sea ahora de pasada, que si bien Locke defendió de forma inequívoca el pluralismo político, y desde luego el religioso, no puede considerarse en modo alguno un teórico de los partidos políticos [54] .

4. La reina Ana I (1702-1714)

En los documentos constitucionales que se aprobaron tras la revolución de 1688 y en las tesis de Locke se hallaban, pues, respectivamente, los fundamentos jurídicos e intelectuales de una nueva monarquía. Ahora bien, y para decirlo con un lenguaje actual, lo que nace tras la revolución inglesa de 1688 es la Monarquía constitucional, pero no la parlamentaria.

Ciertamente, durante el siglo XVI había habido intentos de vincular el ejecutivo al Parlamento con el objeto de destruir el gobierno «conciliar» de los Tudores. Y en el siglo XVII el «Parlamento Largo» había pretendido que los miembros del Consejo Privado, así como los Embajadores y otros altos cargos de la Administración, obtuviesen la expresa confianza del Parlamento. Tal pretensión se había plasmado en la Grand Remonstrance de 1641, en la que se recomendaba la participación de las Cámaras en los nombramientos de los oficiales regios, y de forma más nítida todavía en las Nineteen Propositions de 1642, en donde se exigía a Carlos I la aprobación de tales cargos por los Comunes y los Lores, además de que los grandes asuntos del Reino se discutiesen y resolviesen públicamente en el Parlamento y no mediante el dictamen de los consejeros privados [55] . Pero tales propósitos, además de fallidos, formaban parte de una política de confrontación entre el Parlamento y el ejecutivo monárquico con la finalidad de que el primero absorbiese al segundo. Una política que, a la postre, había

conducido a la guerra civil. Dicho en pocas palabras: no se había tratado de conseguir un sistema parlamentario de gobierno, sino un sistema asambleario o convencional, mediante el cual la dirección política del Estado se trasladase del Monarca y de su Consejo Privado al Parlamento.

En esencia, el proceso parlamentarizador consistió en la progresiva disminución de los poderes regios y su transferencia a otros órganos constitucionales, en particular a un Gabinete cada vez más responsable ante el Parlamento o, con más exactitud todavía, a un Primer Ministro cada vez más dependiente de la confianza de los Comunes [56] . Pero esta merma del poder regio no se produjo a través de las leyes aprobadas por el Parlamento (statute law), sino mediante la interpretación jurisprudencial de la prerrogativa (esto es, del Common Law) y, sobre todo, a través de las convenciones constitucionales, verdaderas protagonistas de una «revolución invisible» [57] , que transformó profundamente el acuerdo constitucional de 1688 [58] .

Pues bien, la parlamentarización de la Monarquía inglesa comenzó, muy tímidamente, durante el reinado de Ana I, quien sucedió a Guillermo III en 1702, ocupando el Trono de Inglaterra hasta 1714. En realidad, lo que ocupó desde 1707 fue el Trono del Reino Unido de la Gran Bretaña, pues en ese año se aprobó la Ley de Unión con Escocia [59] .

En primer lugar, durante este reinado se afianzó una institución clave del sistema parlamentario: el Gabinete (Cabinet). Una palabra probablemente de origen francés con la que se designaba una alcoba destinada a las entrevistas reservadas, pero que durante el reinado de Guillermo III se había utilizado para designar el círculo reducido de Consejeros regios. Ciertamente, el Gabinete había nacido en el reinado de Carlos I con el nombre de Cabinet Council, formado por un grupo restringido de personas, pertenecientes al Privy Council, con el objeto de colaborar con el rey, quien lo presidía, de forma más estrecha y eficaz en la dirección del Estado. El Cabinet Concil, sin embargo, había ido perdiendo importancia durante la segunda mitad del siglo XVII, hasta recuperarla y aumentarla desde principios del siglo XVIII.

El recelo hacia un futuro Gabinete de un Monarca extranjero se puso de relieve en la Ley de Establecimiento. Es preciso tener en cuenta que cuando se aprobó esta ley, el 12 de junio de 1701, reinando todavía Guillermo III, cuya esposa había fallecido en 1694, la princesa Ana, su legítima sucesora, hermana de María II e hija, por tanto, de Jacobo II, a pesar de haber tenido diecisiete hijos, ya no tenía ninguno vivo, puesto que el joven Duque de Glouscester, último descendiente protestante de Jacobo II, había muerto en 1700. La Ley de Establecimiento disponía que tan pronto accediese al Trono un nuevo Monarca, tras la muerte de Guillermo III y de la princesa Ana, «todos los asuntos relativos al buen gobierno de este Reino de los que deba conocer el Consejo Privado de acuerdo con las leyes y costumbres de este Reino, deberán tratarse allí, y todas las resoluciones adoptadas de esta manera serán firmadas por aquellos miembros del mismo que las hubieran aconsejado o consentido». Con esta cláusula se pretendía que las riendas del Estado estuviesen en manos del Consejo Privado y no en las de un Gabinete de un Monarca nacido fuera de Inglaterra [60] . Por otro lado, el requisito de la firma, con el que se pretendía identificar a los Consejeros y eventualmente exigir su responsabilidad penal, al destruir el secreto de las resoluciones, impedía la vertebración de un verdadero órgano colegiado de Gobierno [61] .

Fruto de este recelo, la Ley de Establecimiento contenía una segunda cláusula a tenor de la cual se prohibía ser miembro de la Cámara de los Comunes a los que desempeñasen «un cargo o puesto lucrativo bajo el mandato Real» o recibiesen «pensión de la Corona», con lo que establecía una rígida separación entre el Ejecutivo y el Legislativo, entre el Gabinete y los Comunes, poco acorde con el sistema parlamentario de gobierno.

Pero ambas cláusulas fueron derogadas por el Parlamento en una Ley Adicional a la Ley de Establecimiento, aprobada en 1705 [62] , y esta derogación fue confirmada en 1707 por la Regency Act [63] , que, en lo que concierne a la segunda cláusula, permitía a los miembros de los Comunes ser nombrados Ministros siempre y cuando se sometiesen a una nueva elección [64] .

De esta manera, no cabe duda de que durante el reinado de Ana se consolidó el Gabinete como órgano colegiado y se pusieron los cimientos para que su responsabilidad política ante el Parlamento pudiese desarrollarse legalmente.

Por otro lado, mientras Guillermo III dirigió personalmente la política nacional e internacional, Ana I confió al Duque de Marlborough la dirección de todos los asuntos militares y diplomáticos, de un modo más parecido al de un Primer Ministro que a la figura del Ministro favorito del Rey, conocida desde los Tudores, aunque esta reina siguió asistiendo habitualmente a las reuniones del Gabinete [65] . La figura del Primer Ministro se reforzó cuando la Reina Ana I nombró Lord del Tesoro a Sidney y, luego, a Robert Harley, quienes actuaron como intermediarios entre la Corona y los Ministros y entre éstos y el Parlamento, ante el que se hicieron responsables de los actos regios.

Por último, durante el reinado de Ana I se fue estableciendo una creciente homogeneidad dentro de los miembros del Gabinete, como consecuencia del desarrollo de los dos grandes partidos que habían nacido a mediados del siglo XVII: el tory y el whig. Al primero lo había apoyado la Iglesia anglicana, la Aristocracia terrateniente y la Corona; al segundo, los puritanos, la burguesía de las ciudades, la aristocracia ligada a los intereses comerciales y los partidarios del Parlamento [66] . El triunfo de la Revolución de 1688 había dado la victoria a las tesis del partido whig, comprometido desde el principio con la nueva dinastía de los Hannover, mientras algunos tories soñaban todavía con una restauración de los Estuardo, lo que obligó al Parlamento a aprobar diversas leyes contra las pretensiones de Jacobo III [67] . Sin embargo, desde 1688 hasta 1714 los partidos estaban lejos de haberse afianzado [68]

NOTAS A PIE DE PÁGINA

[1] Sobre esta revolución, vid., dentro de una amplia bibliografía, Louis G. Schwderer (edit), The revolution of 1688-1689. Chnaging Perspectives, 1992,Cambridge University Press (CUP, en adelante) y Jonathan Israel (edit), The Anglo-Dutch Moment. Essais on the Glorius Revolution, CUP, 1994.

[2] Cfr. Joaquín Varela Suanzes, La soberanía en la doctrina británica (de Bracton a Dicey), en el nº 1 de Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 1998, pp. 87 y ss. Este largo ensayo se ha traducido al inglés: Sovereignity in British Legal Doctrine, E-Law, Murdoch University Electronic Journal of Law, vol. 6, nº 3, September 1999. http://www.murdoch.edu.au/elaw/issues/v6n3/ suanzes63-text.html.

[3] El texto de esta Declaración en W. C. Costin y J. Steven Watson, The Law and working of the Constitution. Documents.1660-1914, London, Adam and Charles Black, 1961, I, pp. 77-74. Una versión española en Joaquín Varela Suanzes (ed), Textos Básicos de la Historia Constitucional Comparada, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, pp. 18-25.

[4] En rigor, el título completo era el de «reyes de Inglaterra, Francia e Irlanda».

[5] El texto de la Mutiny Act y de la Toleration Act, ambas de 1689, puede verse en W. C. Costin y J. Steven Watson, op. cit. I, pp. 55-57 y 63-67, respectivamente.

[6] El texto de la Triennial Act en W. C. Costin y J. Steven Watson, op. cit. I, pp. 79-80. Esta ley fue derogada, en 1716, al poco de subir al trono Jorge I, por la Septennial Act, que establecía en siete años la duración de la legislatura. Se trataba de impedir que se celebrasen elecciones en un momento de auge del movimiento jacobita, esto es, de los partidarios del pretendiente Jacobo III.

[7] El texto de la Civil List Act en E. Neville Williams, The Eighteenth-Century Constitution (1688-1818). Documents and Commentary, CUP, 1987, pp. 50-53.

[8] El texto de esta ley en W. C. Costin and J. Steven Watson, op. cit. I, pp. 92-96. Una versión española en Textos Básicos de la Historia Constitucional Comparada, op. cit. pp. 25-30

[9] El Rey, en cambio, como se ha visto, ya no podría intervenir en el ejercicio de la función jurisdiccional, que se encomendaba a unos jueces independientes e inamovibles, a quienes se confiaba la importantísima misión de proteger los derechos individuales, como el de habeas corpus, el de petición, el de portar armas y la libertad de imprenta. Derechos incluidos en el Bill de 1689.

[10] The Constitutional History of England, CUP, 1926, p. 388.

[11] E. Neville Williams, op. cit. 1977, p. 67.

[12] En este punto insiste David Linsday Keir en The Constitutional History of Great Britain Since 1485, Adams and Charles Black, 9ª edición, London, 1965, p. 268.

[13] El texto del Act of Recognition en W. C. Costin y J. Steven Watson, op. cit. I, p. 74.

[14] Su texto en Ibídem, pp. 111-116.

[15] Cfr. Keir, op. cit. pp. 268 a 272. En el Case of Bonham, de 1610, se había establecido que la Corona no podía recurrir a su prerrogativa para alternar el Common Law. Un año después, en el Case of Proclamations, se dispuso que el contenido de la prerrogativa regia debían fijarlo e interpretarlo exclusivamente los Jueces de Common Law. Estos dos importantes principios no volvieron a ponerse en entredicho tras el triunfo de la revolución de 1688. El Case Law, esto es, el conjunto de decisiones judiciales, ha ido delimitando, así, el contenido y alcance de la prerrogativa regia y, a resultas de ello, en buena medida la posición jurídica de la Corona. La Constitución británica, también en este aspecto, resultó ser en gran parte una judge-made constitution. Estas decisiones judiciales –su ratio decidendi, no los obiter dicta o los pronouncements by the way– han ido formando precedentes vinculantes para los jueces. La prerrogativa regia se ha configurado, así, como un poder residual y, en parte por ello mismo, como un poder de reserva (reserve power), sólo explicable en el contexto de una Constitución histórica y no escrita, difícil de entender en los países de la Europa continental, que, desde 1789, contaron con un único texto constitucional escrito, en el que se delimitan racionalmente las competencias de la Corona.

[16] Sobre la doctrina lockeana de la soberanía del pueblo, que conllevaba el derecho de resistencia, y su relación con la ya tradicional doctrina de la soberanía del Parlamento, me extiendo en mi largo ensayo La doctrina británica de la soberanía… op. cit. pp. 106-119. N. Matteucci recuerda, además, que la

Revolución no separó la Iglesia del Estado, como quería Locke, sino que estableció la hegemonía de la Iglesia anglicana en la vida política, Nicola Matteucci, Organizzacione del potere e libertà. Storia del costituzionalismo moderno, UTET, Turín, 1988, p. 111.

[17] Cfr. An Essay on the History of the English Government and Constitution, from the Reign of Henry VII to the present time, London, 1821, p. 83.

[18] John A. Pocock, La ricostruzione di un impero. Sovranità britannica e federalismo americano, Piero Lacita Editore, Manduria, Bari, Roma, 1996, p. 17. Estas tesis las expuso este mismo autor en un libro anterior, de gran interés, The Ancient Constitution and the Feudal Law, Cambridge, 1957, reeditado en 1987.

[19] Cfr. Glenn Burgess, The Politics of the Ancient Constitution: An Introduction to English Political Thought, 1600-1642, Macmillan, London, 1992, caps. 1 y 2. Sobre el proceso de formación del término Ancient Constitution en la Inglaterra del XVII, vid., además, Christopher W. Brooks, The place o Magna Carta and the Ancient Constitution in sixteenth century English Legal Thought, en The Roots of liberty. Magna Carta, Ancient Constitution and the anglo.american tradition of Rule of Law, Ellis Sandoz (ed), University of Mosouri Press, Columbia, 1993, pp. 62 y ss. David Underwood, A freeborn people: politics and the nation in seventeenth century England, Clarendon Press, Oxford, New York, 1996, pp. 19-44.

[20] La continuidad entre ambas formas de Monarquía resulta correlativa, en definitiva, a la continuidad entre el «liberalismo medieval» y el liberalismo moderno, en el que, entre otros autores, insistiría Ortega y Gasset

[21] Cfr. J. R. Milton, Dating Locke's Second Treatise, en History of Political Thought, vol. XVI, nº 3, Otoño, 1995, pp. 356-7.

[22] Sobre la gnoseología que Locke expone en An Essay concerning Human Understanding, vid. J. L. Mackie, Problems from Locke, Clarendon Press, Oxford, 1976. Vid. asimismo, los trabajos de Shadia B. Drury, Douglas Odegard y Sterling P. Lamprecht en los Vol. II y IV de John Locke, Critical Assessments, edited by Richard Ashcraft, Routledge, Londres y Nueva York, 1991. George Sabine sintetiza la incongruencia de Locke al señalar que: «su filosofía política como un todo presenta la anomalía de una teoría del pensamiento empírica por lo general, junto con una teoría de las ciencias y un procedimiento de la ciencia política racionalistas», Historia de la Teoría Politica, FCE, México-Madrid-Buenos Aires, 1981, p. 391.

[23] An Essay concerning the True Original Extent and End of Civil Government, cap. XIV, parágrafo 159. Se ha consultado la edición de Everyman's Library, John Locke, Two Treatises of Government, Londres, 1986, con una Introducción de W. S. Carpenter. Esta obra puede verse también en The Works of John Locke, a New edition, corrected, in ten volumes, vol. V, London, 1823, reprinted by Scientia Verlag Aalen, Germany, 1963.

[24] Sobre la idea del Gobierno por consentimiento de los gobernados, clave en la filosofía política lockeana, vid. Jules Steinberg, Locke, Rousseau and the Idea of Consent. An Inquiry into the Liberal-Democratic Theory of Political Obligation, Greenwood Press, Westport, Connecticut, London, England, 1940, cap. 3 «Locke and the idea of consent», pp. 53-79.

[25] Cfr. An Essay concerning the True Original Extent and End of Civil Government, cap. IX, parágrafos 123 y 124.

[26] Ibídem, caps. I, II, y VII a XIV. Sobre las relaciones entre Hobbes y Locke, vid. el cap. 7 de la conocida obra de John Dunn The Political Thought of John Locke. An Historical Account of the Argument of the «Two Treatises of Government», CUP, 1969, pp. 77 y ss.

[27] An Essay concerning the True Original Extent and End of Civil Government, cap. XIV, parágrafo 159.

[28] Ibídem, cap. XII, parágrafo 143.

[29] Cfr. Ibídem, cap. XII, parágrafo 144.

[30] Cfr. Nicola Matteucci, op. cit. p. 104.

[31] An Essay concerning the True Original Extent and End of Civil Government. cap. VII, parágrafos 90 y 91.

[32] George Macaulay Trevelyan, Historia Política de Inglaterra, Fondo de Cultura Económica, México, 2ª edic. 1984, p. 284. El Parlamento Largo, añade este autor, «no sólo impidió a la monarquía inglesa convertirse en un absolutismo del tipo que entonces se generalizaba en Europa, sino que hizo un gran experimento en el gobierno directo del país y del imperio mediante la Cámara de los Comunes», ibídem.

[33] An Essay concerning the True Original Extent and End of Civil Government, cap. XII, parágrafo 143.

[34] Ibídem, cap. XII, parágrafo 146.

[35] Lo recuerda M. J. C. Vile en Constitutionalism and the separation of powers, Oxford University Press (OUP, en adelante). p. 60. Sobre la doctrina lockeana de la división de poderes, vid. en general, pp. 58 a 67

[36] An Essay concerning the True Original Extent and End of Civil Government, cap. XII, parágrafo 147.

[37] Ibídem, cap. XIII, parágrafo 151. Vid, también, el parágrafo 152.

[38] Ibídem, cap. XIII, parágrafo 151.

[39] Ibídem, cap. XIV, parágrafo, 160.

[40] Ibídem, cap. XIV, parágrafo 159.

[41] Ibídem, cap. XIII, parágrafo 154.

[42] Ibídem, cap. XIII, parágrafo 156.

[43] Ibídem, cap. XIV, parágrafo 159. Sobre este extremo, vid. Vile, op. cit. p. 65.

[44] Ibídem, cap. XII, parágrafo 147. La prerrogativa, en definitiva, como recuerda Nicola Matteucci, contenía un haz de poderes residuales, que debían ejercerse «según la máxima salus populus suprema lex», en circunstancias imprevistas e inciertas, op. cit., p. 104.

[45] Ibídem, cap. XIII, parágrafo 143.

[46] De la génesis y desarrollo de la doctrina del estado mixto y su influjo en Inglaterra me ocupo en mi estudio La soberanía en la doctrina británica… op. cit, pp. 96 y 101.

[47] Cfr. An Essay concerning the True Original Extent and End of Civil Government, parágrafo 132.

[48] Ibídem, parágrafo 213. Sobre estos extremos, vid. Alessandro Passerin D'Entreves, La Noción del Estado, Centro de Estudios Universitarios, Madrid, 1970, p. 138 y en general todo el cap. séptimo de la segunda parte, «Estado mixto y división de poder»; y M. J. C. Vile, op. cit. p. 64.

[49] Ibídem, cap. XIII, parágrafo 150.

[50] Ibídem, cap. X, parágrafo 132.

[51] Cfr. Ibídem, caps. XI, XII y XIII.

[52] «Locke –escribe Vile– aclara una y otra vez que ningún órgano del Estado es omnipotente, que el legislativo y el ejecutivo tienen un status autónomo… Por supremacía del poder legislativo Locke no quiere decir que el ejecutivo se convierta en un recadero, subordinado por completo al legislativo en el ejercicio de sus propias funciones. Por el contrario, el poder de la Asamblea legislativa está circunscrita al ejercicio de sus propias funciones», cfr. M. J. C. Vile, op. cit. pp. 62-64, subrayados del autor.

[53] Cfr. An Essay concerning the True Original Extent and End of Civil Government, caps. XVIII y XIX. Sobre la doctrina lockeana del derecho de resistencia contra el tirano vid. Joaquín Varela Suanzes, La doctrina británica de la soberanía… op. cit., pp. 116-119.

[54] Sobre este último extremo me extiendo en mi trabajo Sistema de gobierno y pluralismo político en Locke, que se publicará en el libro homenaje a Francisco Rubio Llorente.

[55] Ambos documentos pueden verse en Samuel Rawson Gardiner, The Constitutional Documents of the Puritan Revolution, 1625-1660, OUP, 3ª edición, 1968, pp. 249 y ss. y 202 y ss., respectivamente.

[56] J. H. Plumb se ocupa del desarrollo del sistema parlamentario en su estudio The Growth of political Stability in England, 1675-1725, London, 1967, pp. 98-158.

[57] La expresión es de N. Matteucci, op. cit. p. 117.

[58] La naturaleza jurídica o política de las convenciones no comenzaría a discutirse hasta el primer tercio del siglo XIX, merced a la obra de Austin, y sobre todo hasta finales de esta centuria, gracias a la obra que A. V. Dicey publicaría en 1885 con el título Introduction to the Study of the Law of the Constitution. En cualquier caso, es preciso señalar ahora que no debe confundirse la distinción entre Derecho escrito y Common Law con la distinción entre Derecho y Convenciones. La primera entronca con la vieja distinción romana entre lex y consuetudo (que era a su vez de origen griego: nómos éngraphon/ nómos ágraphos) y con ella se trata de distinguir ante todo el derecho aprobado por el Parlamento (Statute Law), del derecho creado por los Jueces al actualizar el Common Law. La segunda es, en cambio, genuinamente

inglesa y mediante ella se trata de distinguir entre las normas jurídicas (escritas o consuetudinarias) y las reglas de carácter político.

[59] Cuyo texto puede verse en W. C. Costin y J. Steven Watson, The Law and Working of the Constitution… op. cit. vol. I. pp. 98-110.

[60] Cfr. A. H. Dodd, The Growth of Responsible Government, from James the First to Victoria, Routledge and Kegan Paul, Londres, 1965, 79-81. Vid. en general, cap. VI: Cabinet and Party in Embryo. 1688-1714, pp. 64-91.

[61] Cfr. Clayton Roberts, The Growth of Responsible Government in Stuart England, CUP, 1966, pp. 336. Vid. en general, el cap. 9: Political parties and responsible government (1702-1714).

[62] Cfr. Grant Robertson, Select Statutes, pp. 106-107, apud. A. H. Dodd, The Growth of Responsible Goverment, op. cit. p. 81.

[63] El texto de la Regency Act en W. C. Costin y J. Steven Watson, op. cit. I, pp. 111-116. Sobre estos extremos, vid. A. H. Dodd, op. cit. p. 81, y Clayton Roberts, op. cit. pp. 336-338.

[64] El requisito de la reelección se fue atemperando en sucesivas leyes, pero no desapareció del todo hasta la Reelection of Minister Act, de 1926, como recuerda Paolo Biscaretti di Ruffia en su Introducción al Derecho Constitucional Comparado, Fondo de Cultura Económica, México, p. 198.

[65] Sobre la política durante el reinado de Ana I, vid. el brillante análisis de G. Holmes, British Politics in the Age of Anne, 1967.

[66] Sobre el nacimiento y desarrollo del bipartidismo en Inglaterra, vid. la clásica obra de G. M. Trevelian, The Two-Party System in English Political History, OUP, 1935. 1982.

[67] Como el Act of Attainder of the Pretended Prince of Wales y el Act imposing the Abjuration Oath, ambas de 1701. Su texto en W. C. Costin y J. Steven Watson, op. cit. I, pp. 96-97 y 97-98, respectivamente.

[68] Sobre los partidos políticos ingleses durante los reinados de Guillermo III y Ana I, vid. R. R. Walcott Jr. English Party Politics in The Early Eigteenth Century, CUP, 1965; W. A. Speck, Tory and Whig. The Struggle in the Constituencies: 1701-1715, Londres, 1970; G. Suart de Krey, A fractured Society: The politics of London in the first age of party: 1688-1715, OUP, 1985..

II. Los dos primeros Jorges y el debate constitucional (1714-1760)

1. El desarrollo del sistema parlamentario de gobierno

El proceso parlamentarizador de la Monarquía británica cobró un gran impulso durante el reinado de Jorge I. No cabe duda de que este impulso se debió en no pequeña medida al hecho de que este monarca no hablaba inglés cuando, en 1714, accedió al trono de la Gran Bretaña, en el que se mantuvo hasta su muerte, en 1727, por lo que dejó de asistir a las reuniones del Gabinete. La incapacidad de Jorge I para hablar la lengua de Shakespeare no fue, sin embargo, como suele creerse, la causa más relevante de su abandono de las cuestiones de gobierno. En realidad, pesó mucho más su desconocimiento de los asuntos de Inglaterra [1] .

Jorge II, que reinó desde 1727 hasta 1760, se mostró también más interesado en los asuntos de Hannover que en los de Inglaterra. De ahí que tampoco asistiese a las reuniones del Gabinete. Este apartamiento regio de los asuntos de Estado impulsó la

parlamentarización de la Monarquía, aunque es preciso tener en cuenta que ninguno de los dos Jorges, sobre todo el segundo, renunciaron por completo a participar en la función de gobierno [2] . «La Revolución de 1688 –recuerda Willians, a este respecto– había dejado al Monarca en una posición muy sólida y durante la mayor parte de este período él fue verdaderamente la cabeza del poder ejecutivo. Jorge I y Jorge II desempeñaron un activo papel en todas las parcelas de gobierno, grandes y pequeñas» [3] , aunque, cabe añadir, no es menos cierto que lo hicieron a través de un Primer Ministro responsable ante el Parlamento, que dirigió y coordinó la gestión del colegio gubernamental.

Junto al voluntario –y relativo– alejamiento de la dirección política del Estado por parte de los dos primeros Jorges, el reforzamiento del sistema parlamentario de gobierno se debió, asimismo, al afianzamiento de los partidos tory y whig [4] , aunque la política inglesa de este período –como la del resto del siglo XVIII– no puede comprenderse de forma cabal si se reduce a una mera confrontación entre estos dos partidos y se olvida la complicada maraña de facciones y conexiones personales, como ha puesto de relieve Lewis B. Namier [5] .

El partido whig, a diferencia del tory, se comprometió desde el principio y sin reserva alguna con la nueva dinastía de los Hannover, lo que le permitió dominar la vida política inglesa durante el casi medio siglo que va desde el acceso al trono de Jorge I hasta el advenimiento de Jorge III. (Un período de tiempo que no en vano la historiografía británica denomina «la época de la supremacía whig» [6]). Aunque la mayoría del partido tory acabó aceptando la legitimidad de los Hannover, como se ha dicho antes, este partido nunca contó con el apoyo de los dos primeros Jorges, lo que le puso en una situación muy incómoda, pues tampoco podía dejar de defender las prerrogativas de la Corona frente a las del Parlamento, ya que esta defensa seguía constituyendo su principal seña de identidad.

El monopolio whig del poder fue estableciendo una creciente cohesión y homogeneidad entre los miembros del Gabinete, que aumentó gracias a la consolidación del Primer Ministro. Si bien el Duque de Marlborough había actuado en parte como Primer Ministro durante el reinado de Ana, esta figura se robusteció sobremanera gracias a la recia personalidad de Robert Walpole (1676-1745) [7] , quien llevó las riendas del Gabinete y de los Comunes desde 1721 a 1742 y cuyo único principio político, al decir de Leslie Stephen, era quieta non movere [8] . Walpole tuvo un especial ascendiente sobre los demás miembros del Gabinete, actuando como intermediario entre ellos y el Rey. Su preeminencia se debía a que gozaba de la más estrecha confianza de Jorge I, que Jorge II le confirmó en 1727, pero también al cargo que ocupaba: Ministro de Hacienda (First Lord of the Treasure y Chancellor of the Exchequer). Un cargo que, en ausencia de unos partidos políticos disciplinados, permitía también asegurarse el apoyo de una mayoría favorable en la Cámara de los Comunes, sobre todo para obtener los recursos financieros necesarios para gobernar. Este apoyo lo obtuvo mediante todo tipo de artimañas corruptoras, como seguiría ocurriendo a lo largo del XVIII [9] . La «influencia» de la Corona en los Comunes se fue configurando, así, como un elemento esencial en el sistema de gobierno inglés, aunque buena parte de los publicistas no se resignasen a aceptarlo, como se verá más adelante.

Como Primer Ministro, Walpole prefirió pertenecer a la Cámara de los Comunes que a la de los Lores. Sentaba, así, un importante precedente, que seguirían Lord North, Pitt el

Joven y Fox, consolidándose a partir de 1832. Resultaba indudable, además, que la pertenencia de Walpole a la Cámara Baja apuntalaba de forma notable su poder personal, al basarse no sólo en la confianza de la Corona, sino también en la de los Comunes [10] . «Cuando yo hablo aquí como Ministro –decía Walpole en esta Cámara, el 1 de febrero de 1739– lo hago habiendo recibido mis poderes de su Majestad, pero siendo responsable ante esta Cámara por el ejercicio de esos poderes» [11] . Ahora bien, a Walpole sólo le llamaban Primer Ministro sus enemigos. Él insistía en que era un miembro más del Gabinete y, por tanto, un «Servidor de Su Majestad» (His Majesty confidential Servent) [12] , como siguieron siéndolo sus sucesores durante esa centuria y la siguiente, pues hasta el siglo XX el derecho escrito no se ocupó de regular ni su estatuto personal ni sus competencias, como tampoco las del Gabinete, pese a la importancia de ambos órganos en el sistema parlamentario de gobierno, que no por casualidad en la Gran Bretaña llegaría a conocerse con el nombre de Cabinet System. En realidad, la preeminente posición de Walpole se debía tanto o más al favor regio que a la confianza del Parlamento. Buena prueba de ello es que cuando en 1739 presentó su dimisión a Jorge II, debido a la fuerte oposición del Parlamento, el Rey se negó a aceptarla dos veces seguidas [13] .

La primacía de Walpole en el colegio gubernamental, y por consiguiente la solidaridad y cohesión de los miembros del Gabinete, se debió, asimismo, al afianzamiento de la responsabilidad política de sus miembros ante el Parlamento, lo que ciertamente reforzó también la posición de los Comunes frente a la Corona y, en definitiva, el sistema parlamentario de gobierno en su conjunto. La responsabilidad política del Gabinete tenía su origen en el impeachment. Este procedimiento se había puesto en marcha en los primeros quince años del siglo XVIII contra Walpole y Bolingbroke (1678-1751), los dos protagonistas del debate constitucional de la época, como se verá dentro de poco. En enero de 1712, en efecto, Walpole, a la sazón Secretario de Guerra, fue objeto de un impeachment por corrupción, auspiciado tanto por Bolingbroke como por Robert Harley, del que resultó culpable, lo que le acarreó la expulsión de los Comunes y la estancia durante un tiempo en la Torre de Londres. A partir de estos acontecimientos, Walpole, al que los whigs consideraron un mártir, incubó un odio hacia los tories, y en particular hacia Bolingbroke, que duraría el resto de su vida.

El acceso al trono de Jorge I truncó las ambiciones políticas de Bolingbroke y dio la oportunidad a Walpole de vengarse. Éste, en efecto, maniobró para que Bolingbroke fuese objeto de un impeachment por su participación, como Secretario de Estado, en las negociaciones de paz durante la guerra de sucesión española, que había terminado en 1713 con la firma del Tratado de Utrecht, así como por sus intrigas con los jacobitas, esto es, con los partidarios de Jacobo III, el pretendiente Estuardo al trono de Inglaterra [14] .

Pero el nacimiento y desarrollo de la responsabilidad política de los Ministros ante las Cámaras del Parlamento fue haciendo cada vez más innecesario el recurso al impeachment: al reconocerse por convención que las Cámaras podían derribar al Gabinete o conseguir la destitución o la dimisión de un Ministro cuando expresamente manifestasen su desconfianza hacia él, el impeachment, en efecto, fue perdiendo poco a poco su sentido, aunque durante el siglo XVIII convivieron los dos modos de exigir la responsabilidad de los Ministros.

Durante el reinado de los dos primeros Jorges la responsabilidad política de los Ministros se puso en práctica en diferentes ocasiones, pues ni siquiera Walpole llegó a controlar totalmente a los Comunes, en particular a los grandes terratenientes que allí tenían asiento [15] . Ahora bien, esta responsabilidad se exigió de forma puramente individual. En esta época, en efecto, la Cámara de los Comunes solicitó al Rey varias veces el relevo de un Ministro por haber rechazado algunas medidas propuestas por el Parlamento, a través de unas mociones (que pueden calificarse ya de censura) en las que declaraban que dicho Ministro carecía del apoyo parlamentario [16] . Es cierto que los Comunes consiguieron en 1742 la caída de Walpole, pero no lo es menos que tan sólo trajo consigo la dimisión de tres Ministros, lo que prueba que la responsabilidad colectiva del Gabinete no había arraigado todavía [17] . Habría que esperar al reinado de Jorge III para que se considerase que todos los miembros del Gobierno debían dimitir en bloque si el Primer Ministro era derrotado en el Parlamento y, por tanto, para que la responsabilidad colectiva comenzase a despuntar.

Con la preeminencia de Walpole y el progresivo alejamiento de Jorge I y Jorge II de las funciones de gobierno, fue cobrando cada vez más sentido el principio, extraído del Common Law, de que el Monarca no puede hacer entuerto (The King can do no wrong), con el que el derecho público británico proclama la irresponsabilidad jurídica y política del Rey [18] . Esta irresponsabilidad es, desde luego, consustancial a todas las formas de Monarquía. Pero en la parlamentaria se considera una consecuencia del alejamiento del Monarca de las tareas de gobierno y, por consiguiente, del traslado a los Ministros de la responsabilidad a que pueda dar lugar el ejercicio efectivo de estas tareas. Una responsabilidad que primero había sido sólo jurídica, pero que a partir precisamente del Gobierno de Walpole fue también, y sobre todo, política.

El traslado de la responsabilidad del Rey a sus Ministros vigorizó el principio, también extraído del Common Law, de que el Monarca no puede actuar por sí propio (the King cannot act alone), sino a través de sus Ministros y de otros agentes de menor rango, que por este hecho se responsabilizan de todos los actos de aquél. Este principio dio lugar al refrendo (counter-signature) de los actos regios y, más tarde, a un sutil y complicado sistema para respaldar incluso los actos no escritos del Monarca, entendiéndose necesaria, por ejemplo, la presencia del Ministro de Asuntos Exteriores o de otros altos cargos del Ministerio cuando el Monarca celebrase conversaciones con Ministros extranjeros [19] .

Como correlato del principio de responsabilidad política de los Ministros ante el Parlamento, durante la época de Walpole se fue afianzando la convención de que el Monarca debía ejercer sus poderes de prerrogativa –y entre ellos el de disolver los Comunes– de acuerdo con el consejo de éstos y, en particular, con el del Primer Ministro. El afianzamiento de esta convención constitucional, sin duda la más importante de todas, no fue óbice, sin embargo, como se ha dicho antes, para que durante la época que ahora se examina el Monarca interviniese en la dirección de la política e hiciese uso de sus más importantes prerrogativas.

El desarrollo del sistema parlamentario a la vez que vino impulsado por el bipartidismo contribuyó de forma decisiva a consolidarlo. Hasta el punto de que durante los reinados de los dos primeros Jorges la existencia de un partido en el poder –siempre el mismo: el whig o, con más propiedad, el «partido de la Corte», afín a Walpole– y de otro en la oposición –el tory o, más exactamente, el «partido del país», auspiciado por

Bolingbroke– se fue considerando una pieza esencial del sistema político británico (o, dicho con otros términos, de su «constitución material»), aunque no todos los publicistas aceptaron esta situación.

2. Bolingbroke versus Walpole

Desde la publicación del «Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil», de Locke, hasta el «Tratado de la Naturaleza Humana», de Hume, esto es, desde 1690 hasta 1739, apenas se discute en la Gran Bretaña sobre el problema de la soberanía. Si los whigs rehusaron hacer suyas las tesis más radicales de Locke, como la soberanía popular y el derecho de resistencia, aceptando sólo las más conservadoras, como la defensa de la propiedad privada y la desigual distribución de la riqueza, los tories prefirieron dar la espalda a las tesis filmerianas de la monarquía absoluta por derecho divino [20] . De esta manera, la mayoría de ambos partidos no tuvo dificultad en aceptar la soberanía del Parlamento, que en el ámbito del derecho positivo ratificó la Septennial Act de 1716 [21] .

Esta moderación y confluencia doctrinales entre los dos partidos ingleses desde el triunfo de la revolución de 1688 tuvo un correlato en el plano de los compromisos políticos. Así, en efecto, aunque tras la muerte de la Reina Ana, en 1714, una parte significativa de los tories apoyó al hijo de Jacobo II, James Edward (como en 1745 apoyaría a Charles Edward, sobrino de aquel Monarca), la mayoría de los tories acabó aceptando la nueva dinastía de los Hannover, reconociendo como Rey legítimo a Jorge I, que en 1714 accedió al Trono de la Gran Bretaña.

A partir de 1688, y sobre todo de 1714, el debate constitucional se desplazó, así, del origen y titularidad del poder a la forma en que éste debía ejercerse. Pero incluso en este punto whigs y tories coincidían también en defender la doctrina de la monarquía mixta y equilibrada, que en 1701 había sintetizado Humphrey Mackworth en un opúsculo titulado A vindication of the Rights ot the Commons of England [22] . Uno y otro partido consideraban que esta doctrina era uno de los más relevantes legados de la «antigua Constitución» de la Gran Bretaña, que la Revolución de 1688 había actualizado [23] . Discrepaban, en cambio, sobre la forma en que debían relacionarse entre sí las tres partes que componían el Parlamento: el Rey, los Lores y los Comunes.

Sobre este asunto ni siquiera los whigs estuvieron siempre de acuerdo, como se puso de relieve en el debate sobre el Peerage Bill de 1719 [24] , aunque los verdaderos protagonistas de este debate fueron los partidarios de Robert Walpole, el todopoderoso Primer Ministro whig de Jorge I y Jorge II, y los seguidores de Bolingbroke, el más brillante publicista tory de la primer mitad del siglo XVIII, animador principal de un selecto círculo literario, del que formaban parte Jonathan Swift, Alexander Pope y John Gay [25] , y director del influyente periódico The Crafstman, or Country Journal, en donde publicó algunos de sus escritos más relevantes, como Remarks on the History of England (1730-1731) y A Dissertation upon Parties (1733-1734), aunque su obra más influyente fue sin duda Idea of a Patriot King, escrita en 1738 [26] . Para decirlo con los términos que el propio Bolingbroke haría célebres, el debate lo protagonizaron «el partido de la Corte», encabezado por Walpole, y «el partido del país», dirigido por Bolingbroke [27] , del que formaban parte tories partidarios de los Estuardos y tories fieles a la dinastía de Hannover, así como whigs disidentes del poderoso Primer Ministro, entre los que se encontraban algunos radicales y filorepublicanos.

Tanto los seguidores de Walpole como los de Bolingbroke se consideraban a sí mismos fieles a la doctrina de la monarquía «mixta» y «equilibrada», pero interpretaban esta doctrina de forma muy distinta. La manzana de la discordia era el uso y alcance de la «influencia» regia. Una eufemística expresión con la que se aludía al control que ejercía la Corona, esto es, el Rey y sus Ministros, sobre la Cámara de los Comunes, mediante la compraventa de escaños o a través de la falsificación de las elecciones, ya que para controlar la Cámara de los Lores bastaba con que el Rey hiciese uso de su prerrogativa de nombrar a los miembros de esta Cámara.

Mientras Walpole y sus partidarios se pronunciaron a favor de la «influencia» regia, con el objeto de asegurar una mayoría parlamentaria favorable al Ministerio, Bolingbroke y sus seguidores se manifestaron en contra. Aquéllos insistieron en que tal «influencia» era necesaria para preservar el carácter mixto y equilibrado de la Constitución y para evitar una separación absoluta entre las tres ramas del legislativo (Lores, Comunes y Rey). Éstos, por el contrario, consideraban que dicha «influencia», al subordinar las dos Cámaras del Parlamento a la Corona y, en realidad, al Gobierno, destruía de forma irremediable la monarquía mixta y equilibrada que había puesto en planta la revolución de 1688, de acuerdo con la «antigua Constitución» de Inglaterra.

Pero junto al alcance de la «influencia» regia, hubo una segunda cuestión que dividió de forma muy agria a los seguidores de Walpole y a los de Bolingbroke: el papel de los partidos en la estructura constitucional de la Gran Bretaña. Mientras los primeros entendían, de forma no siempre coherente, que los partidos eran una pieza imprescindible del Estado Constitucional, los segundos no opinaban así, aunque admitiesen la legalidad de su existencia como expresión del pluralismo político en el seno de la sociedad.

Naturalmente, estas dos actitudes ante la «influencia» regia y los partidos políticos sólo resultan comprensibles si no se pierde de vista que, como se acaba de ver, desde el reinado de Ana I y sobre todo de Jorge I se fue produciendo un divorcio entre la realidad jurídica y la realidad política, entre el derecho –escrito o consuetudinario– y las convenciones o, para decirlo de una forma más expresiva, entre la Constitución formal, que nada decía del Gabinete ni de los partidos políticos, y la Constitución material. Un divorcio que afectó particularmente a la posición de la Corona, cuyas atribuciones jurídicas no disminuyeron, pero cuyo poder real o efectivo fue gradualmente decreciendo, aunque no de forma lineal, como consecuencia del desarrollo del sistema parlamentario del gobierno.

Por otro lado, es preciso tener en cuenta que el debate constitucional entre Bolingbroke y Walpole se planteó en medio, y en parte como consecuencia, de un notable desarrollo del capitalismo financiero, impulsado por el poder político, que tuvo repercusiones notables en la organización de la sociedad así como en los valores hasta entonces hegemónicos, como denunciaron Pope y Swift, por citar a dos de los más distinguidos escritores de la época, o como se pone de relieve en los cuadros de William Hogarth. Pues bien, la pugna entre Bolingbroke y Walpole en torno a la influencia regia y al papel de los partidos o, para decirlo con unas palabras actuales, en torno a la supervivencia de la Constitución formal, tal como había quedado delineada tras la Revolución de 1688, frente a las acometidas de la Constitución material, que trataba de enraizarse a través de las nuevas prácticas y convenciones, expresaba la lucha entre una organización socio-económica «antigua» y otra «moderna», entre unos valores

tradicionales, como la laboriosidad y el patriotismo, y otros que se abrían paso, como el ánimo de lucro y el gusto por el lujo. Al querer mantener a toda costa la independencia del Parlamento frente a las arbitrariedades del ejecutivo y al añorar un Rey que gobernase por encima de los partidos, Bolingbroke y el «partido del país» defendían los viejos intereses económicos de la pequeña aristocracia rural, de los artesanos y comerciantes tradicionales frente a los nuevos intereses de los especuladores, de los comerciantes ligados a los monopolios estatales y de los grandes terratenientes whigs arropados por Walpole y «el partido del país». Las tesis constitucionales de Bolingbroke y sus seguidores eran, asimismo, inseparables de la defensa de las costumbres, los prejuicios y las jerarquías sociales de la vieja Inglaterra anglicana frente a la nueva cultura urbana y capitalista que se estaba creando al socaire de los grandes negocios impulsados por Robert Walpole, quien llegó a amasar una gran fortuna, y por su Gobierno. Para tal propósito, el «partido del país» no dejó de ensalzar una supuesta y mitificada democracia antigua y la contrapuso a la nueva oligarquía que había ido articulando «el partido de la Corte» [28].

3. Hume

A diferencia de Walpole y de Bolingbroke, David Hume (1711-1776), que no era un político sino un gran filósofo, sí se enfrentó al siempre abstruso problema de la soberanía, desmontando con extraordinaria lucidez y coherencia la doctrina iusnaturalista de la soberanía del pueblo y revitalizando la vieja concepción de la soberanía del Parlamento [29] .

Las tesis de Hume sobre la soberanía eran muy originales. Divergían de las que sustentaban los dos grandes partidos ingleses, el tory y el whig o, como él gustaba a veces escribir, siguiendo a Bolingbroke, el «partido del país» y el «partido de la Corte» [30] . Hume, en efecto, discrepaba radicalmente de la tesis tory del derecho divino de los reyes y de la obediencia pasiva, pero a la vez rechaza la fundamentación contractual del Estado, que en su versión lockeana, aunque un tanto suavizada, era consustancial a la ideología política whig. Se trataba, a juicio de Hume, de refutar «los sistemas políticos especulativos propuestos en este país, tanto el religioso de un partido como el filosófico del otro» [31] . Pese a esta equidistancia, Hume dedica mucha más atención a la tesis whig que a la tory, al estar ésta, a diferencia de aquélla, en franco descrédito, como el propio Hume reconoce [32] .

La enorme aportación de Hume consistió en criticar la metafísica del estado de naturaleza, del pacto social y de los derechos naturales, sustentada por el iusnaturalismo racionalista, tan en boga en su siglo, sin dejar por ello de construir una auténtica teoría del Estado, individualista y utilitaria, incapaz de articularse desde los esquemas conceptuales, organicistas y moralizantes, de la filosofía política tradicional, esto es, aristotélico-tomista.

Descartada la argumentación iusnaturalista de la soberanía popular, Hume prefiere abordar el problema de la titularidad de la soberanía en el marco del ordenamiento jurídico británico, no en abstracto, adhiriéndose a la clásica tesis de la soberanía del Parlamento. Ahora bien, Hume no se limitó a repetir las tesis de Thomas Smith y Richard Hooker, liberándolas del añadido lockeano de la soberanía popular, sino que introdujo un matiz muy importante al subrayar la primacía de los Comunes sobre los Lores y desde luego sobre el Monarca. Una primacía que justifica al considerar que a través de la Cámara Baja se expresaba periódicamente la opinión pública, como señala

en su relevante ensayo On the Independency of Parliament [33] , al que se volverá luego, publicado en 1741, durante el reinado de Jorge II y al final del largo mandato de Robert Walpole como Primer Ministro.

En cualquier caso, conviene insistir que a Hume más que interesarle quién era soberano, le preocupaba cómo se ejercía la soberanía. Era éste un punto de partida coherente no sólo con su liberalismo, sino también con sus presupuestos filosóficos más profundos y, desde luego, con su teoría del origen y legitimidad del Estado. Supuesto el Estado, lo que le importaba realmente era defender la forma de gobierno más adecuada –o, si se prefiere, más útil– para vertebrar el rule of law o, para decirlo con sus palabras, «a government of laws, not of men» [34] , con el objeto de asegurar de manera constante y ordenada el ejercicio de la libertad. Su atención no se centra, pues, en la doctrina de la soberanía, sino en la teoría del Estado de derecho. Un Estado basado tanto en el principio de legalidad –esto es, en «el sometimiento a las leyes generales y uniformes, previamente conocidas por los diversos órganos y por todos sus súbditos» [35] – como en la división de poderes y, muy particularmente, en la independencia de los jueces, pues Hume entiende que «toda la vasta máquina de nuestro gobierno no tiene en última instancia otro objetivo que administrar justicia» [36] .

¿Pero cómo debían articularse los poderes dentro del Estado constitucional, en particular el legislativo y el ejecutivo, y cuál debía ser la forma de gobierno resultante? En principio, Hume era partidario, como Montesquieu, de examinar las ventajas de los sistemas de gobierno de acuerdo con la situación concreta de cada país, pese a lo cual no ocultaba sus simpatías, coincidentes también con las del Barón de la Bréde, por la «Monarquía mixta», que, aunque no exenta de defectos, gozaba, a juicio de Hume, de las grandes ventajas de cada una de las formas de gobierno [37] . Esta forma mixta de gobierno era, precisamente, la que, a su parecer, existía en la Gran Bretaña de su época [38] y con la que el pensador escocés se identificó en lo esencial.

Ahora bien, para Hume la Monarquía británica no se caracterizaba sólo por mixturar la Monarquía hereditaria, la Aristocracia y la Democracia, sino también por establecer un equilibrio entre las tres instituciones que encarnaban esas tres formas simples de gobierno: la Corona, la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes. Un equilibrio en el que, como se ha dicho ya, habían insistido Locke y Bolingbroke, además de Voltaire, quien había elogiado «ce mélange heureux dans le Gouvernement d'Angleterre, ce concert entre les communes, les lords et le roi…» [39] . Para Hume, en cualquier caso, el equilibrio entre la Corona, los Lores y los Comunes no era sólo un equilibrio de poderes, sino también de intereses, hasta el punto de que «el principal soporte del (sistema de) gobierno británico» era «la oposición de intereses» [40] .

Hume consideraba que el equilibrio entre la Corona, los Lores y los Comunes era un rasgo encomiable de la Monarquía británica y digno de ser tenido en cuenta por otras Naciones [41] , aunque reconocía que su contenido y alcance había dado lugar a la más profunda desavenencia entre los dos principales partidos británicos. En lo que concierne a su época, Hume sostenía en su ya citado ensayo, On the independence of Parliament, publicado en 1741, que el peso de la Corona residía «en el poder ejecutivo», pero reconocía que dicho poder se hallaba entonces «completamente subordinado al legislativo», pues su ejercicio requería «un gasto inmenso» y los Comunes habían hecho suyo «el derecho exclusivo de conceder créditos». El pensador escocés añadía que «la parte de poder que concede nuestra Constitución a la Cámara de los Comunes es tan

grande que le permite imperar de modo absoluto sobre los demás órganos del gobierno». A este respecto, consideraba que el poder legislativo del rey era «un contrapeso insuficiente». Así, en efecto –teniendo en cuenta, sin duda, que desde el rechazo de la reina Ana I a la Scotish Militia Act, en 1707, no se había negado nunca el royal assent a una ley aprobada por las dos Cámaras del Parlamento– señalaba que «aunque el Monarca tiene el derecho de veto en la elaboración de las leyes, en la práctica se le concede tan poca importancia que cuanto es aprobado por ambas cámaras se tiene la seguridad de que encarnará en una ley, y la aprobación real es poco más que un formulismo». Por otro lado, si bien era cierto que «la Cámara de los Lores» constituía «un poderoso apoyo para la Corona, dado que sus miembros son, a su vez, sostenidos por ella», tanto la «experiencia» como la «razón» mostraban que los Lores no tenían «fuerza ni autoridad suficientes para mantenerse sin tal apoyo» [42] .

Tal estado de cosas no significaba, sin embargo, que la Constitución inglesa dejase de ser una «Constitución equilibrada», por cuanto si bien era verdad que la Corona dependía de los Comunes, no lo era menos que los Comunes dependían de la Corona, esto es, de la «influencia» que ésta –directamente o a través de sus Ministros– ejercía sobre aquéllos. «La Corona tiene tantos cargos a su disposición –escribe Hume– que mientras cuente con el apoyo de la parte honesta y desinteresada de la Cámara, dominará siempre sus resoluciones, al menos en la medida suficiente para librar de peligros a la Constitución tradicional». Por ello, Hume sostenía que la «influencia» regia resultaba imprescindible para mantener el carácter mixto y equilibrado de esta Constitución. Una tesis que, según se ha dicho, había venido defendiendo Walpole contra todos los que, como Bolingbroke, le acusaban de monopolizar el poder y destruir las bases de la Constitución. «Podemos dar a esta influencia –escribía Hume– el nombre que se nos antoje; calificarla incluso de corrupción y vasallaje; pero es en cierto grado y especie inseparable de la propia naturaleza de la Constitución y necesaria para la conservación de nuestro gobierno mixto. Por ello –concluía Hume, pensando sin duda en Bolingbroke y su círculo–, en vez de afirmar de modo inflexible que la dependencia del Parlamento es, en cualquier grado, una infracción de las libertades británicas, el partido del país debería haber hecho ciertas concesiones a sus adversarios y limitarse a examinar cuál es el grado más conveniente de esa dependencia, más allá del cual se hace peligrosa para la libertad» [43] .

La adscripción de Hume a las tesis de la «Constitución equilibrada» no le impidió, pues, reconocer que tal equilibrio no era –no podía ser– perfecto, abriendo una fisura en lo que por aquel entonces era una axioma constitucional, aceptado más tarde por Blackstone, pero ya no tanto por Burke ni por Bentham, según se verá más adelante.

Sin embargo, Hume no examinó el papel que en la estructura constitucional de su época desempeñaban el Gabinete y el Primer Ministro. En realidad, Hume no analizó las decisivas transformaciones que se habían producido en la Constitución inglesa desde comienzos del siglo XVIII, sobre todo desde que Jorge I había accedido al Trono, en 1714. Unas transformaciones que se habían ido produciendo, precisamente, por obra y gracia de las convenciones constitucionales o reglas no escritas, merced a las cuales se habían ido asentando los mecanismos para exigir la responsabilidad política –todavía puramente individual– de los Ministros por parte del Parlamento, más allá del viejo instrumento del impeachment, con el que se exigía desde la Baja Edad Media la responsabilidad penal. Una responsabilidad que ni siquiera alcanzaba al Monarca, como

es sabido, aunque Hume reconozca que eso no implicaba que éste fuese irresponsable, como sostiene en su ensayo Of Passive Obedience [44] .

Pero aunque Hume siguiese defendiendo la doctrina de la Constitución «mixta» y «equilibrada» y no mencionase para nada el papel del Gabinete y del Primer Ministro, no cabe duda de que introdujo importantes correcciones en esta doctrina, al subrayar la subordinación del ejecutivo al legislativo y el formulismo en el que se había convertido el veto regio a las leyes. Unas correcciones que, en realidad, llevaban el germen de la destrucción de esta doctrina y anunciaban la nueva teoría del sistema parlamentario de gobierno, basada más en la idea de «armonía» que de «equilibrio» entre los poderes del Estado constitucional.

Por otro lado, debe añadirse que a Hume tampoco se le escapó la relevancia de los partidos políticos –que él distingue agudamente de las «facciones» [45] – en el Estado constitucional, así como la importancia del bipartidismo en la estructura constitucional británica, aunque sin examinar su incidencia real. Hume aceptó la existencia de los partidos políticos como una consecuencia de un Estado libre (una consecuencia por lo general desagradable) más que como una condición de este tipo de Estado, a diferencia de lo que haría Burke más tarde [46] .

NOTAS A PIE DE PÁGINA

[1] Cfr. John Mackintosh, The British Cabinet, Stevens and Son, 3ª edición, London, 1977, p. 51.

[2] Cfr. A. H. Dodd, op. cit. pp. 65-116; y Mario Galizia, Carattere del Regime Parlamentare Inglese nel Settecento, Giuffrè, Milano, 1969.

[3] E. Neville Willians, op. cit. p. 68.

[4] Sobre los partidos políticos durante esta época, vid. J. Brewer, Party Ideology and Popular Politics at the Accession of Georges III, CUP, 1976; J. P. Kenyon, Revolution Principles. The Politics of Party, 1689-1720, CUP, 1977; L. Colley, In Defiance of Oligarchy: The Tory Party (1714- 1760), CUP, 1982.

[5] Cfr. Lewis B. Namier, Monarchy and the Party System, en Crossroads of Power. Essays in Eighteenth-Century England, London, 1962, pp. 213-234. Idem, England in the Age of the American Revolution, Londres, 1930; ídem, The Structure of Politics at the Accession of George III, 2ª edición, St. Martin's Press, 1957.

[6] Cfr. Basil Willians, The Whig Supremacy, 1714-1760, Oxford History of England, 2ª edición revisada por C. H. Stuart, 1962; y H. T. Dickinson, Walpole and the Whig Supremacy, 1973.

[7] Sobre la vida y obra de Walpole, vid. J. H. Plumb, Sir Robert Walpole. vol. 1. The Making of a Stateman, Londres, 1956 y vol. 2. The King's Minister, London, 1961.

[8] Leslie Stephen, History of English Thought in the Eighteenth Century (1902), a Reprint in two volumes by Thoemmes Antiquarian Books, Bristol, 1991, vol. II, p. 168.

[9] Un estudio reciente sobre Walpole y la vida política de su tiempo en Jeremy Black, Robert Walpole and the Nature of Politics in Early Eighteenth Century England, Macmillan, London, 1990.

[10] Cfr. E. Neville Willians, op. cit. p. 73, y G. M. Trevelyan, Historia Política de Inglaterra, op. cit. pp. 370 y ss.

[11] Apud W. C. Constin y J. Steven Watson, op. cit. I. pp. 217-8.

[12] Cfr. S. B. Chrimes, English Constitutional History, OUP, 3ª edición, 1965, pp. 18 y ss.

[13] Cfr. K. R. Mackezie, The English Parliament, Penguin Books, Hardmondsworth, London, 1950, p. 84.

[14] La vida política de Bolingbroke había comenzado en 1700, fecha en la que había accedido al Parlamento, destacando pronto por su oratoria y por su respaldo a los tories. Nombrado por la Reina Ana, en 1704, Secretario de Guerra, apoyó a Robert Harley, uno de los principales Ministros de aquella reina, y colaboró estrechamente con el duque de Marlborough durante la guerra de sucesión española, que enfrentó a Inglaterra con Francia. En 1710 fue nombrado Secretario de Estado en un nuevo Gobierno de Harley, pero más tarde criticó la política moderada de éste e intentó sustituirle, aunque fracasó. Harley dimitió en julio de 1714, pero la muerte de la Reina Ana, al mes siguiente, arruinó definitivamente las esperanzas de Bolingbroke de reemplazar a Harley en la dirección de los tories La biografía más documentada y fiable de Henry Saint-John, primer Vizconde de Bolingbroke, sigue siendo la de H.T. Dickinson, Bolingbroke, Constable, London, 1970.

[15] Sobre el control de los Comunes por Walpole, vid. J. H. Plumb, The Growth of political Stability in England, op. cit. y Romney Sedgwick (ed), The House of Commons, 1715-1754, 2 vol. 1970.

[16] A. H. Dodd, The growth of responsible Government…, op. cit. pp. 71 y ss.

[17] Cfr. J. P. Mackintosh, op. cit. p. 57.

[18] Sobre la historia y el alcance de este principio vid. Janette Greenberg, Our Grand Maxim Of State, «The King Can Do No Wrong», en History of Political Thought, vol. XII, nº 2, 1991, pp. 209-228

[19] Cfr. A. Todd, Parliamentary Government of England (edición resumida y revisada por G. Walpole), London, 1982, p. 85.

[20] Cfr. H. T. Dickinson, Libertad y Propiedad. Ideología política británica del siglo XVIII, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, 1981, pp. 91, 124 a 127, 130 a 134 y 170.

[21] Su texto en W. C. Costin y J. Steven Watson, op. cit. vol. I, pp. 126-7. Un comentario de esta ley en Joaquín Varela Suanzes, La soberanía en la doctrina británica, op. cit. p. 119, nota 98. Vid, asimismo, H. T. Dickinson, Libertad y Propiedad… op. cit. p. 96.

[22] Cfr. M. J. C. Vile, op. cit. p. 69.

[23] H. T. Dickinson señala que algunos destacados whigs próximos a Walpole en ocasiones abandonaron la idea de la «antigua Constitución» para insistir en que la libertad sólo había sido posible en Inglaterra desde la Revolución de 1688. Cfr. Libertad y Propiedad… op. cit. pp. 142-3. Ésta venía a ser la tesis de Hume, como he puesto de relieve en mi estudio Estado y Monarquía en Hume, Revista del Centro de Estudios Constitucionales, nº 22, Madrid, 1995, p. 86.

[24] Cfr. Joaquín Varela Suanzes, El debate constitucional británico en la primera mitad del siglo XVIII (Bolingbroke versus Walple), Revista de Estudios Políticos, nº 107, Madrid, 2000, pp. 9-32.

[25] Cfr. Isaac Kramnick, Bolingbroke and his Circle (1968), Cornell University Press, Ithaca and London, 1992. Se trata de un estimulante estudio de la ideología de esta época, vid, sobre todo, los capítulos I, IV, V y VI.

[26] Estas obras de Bolingbroke pueden verse en The Works of Lord Bolingbroke London, 1844, Reprints of Economics Classics, Augustus M. Kelley, Bookseller, New York, 1967, vols. 1 y 2. Sin duda, los opúsculos de Bolingbroke estaban muy apegados a la realidad política de entonces. Nada que ver, por citar algunos ejemplos, con el «Leviathan» de Hobbes, con el «Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil» de Locke o con el «Tratado de la Naturaleza Humana» de Hume. Pero no es menos cierto que en algunos de estos opúsculos se abordaban asuntos claves todavía hoy para la teoría constitucional, como la protección de las libertades públicas, la organización de los poderes del Estado o, en fin, el papel de los partidos y de la oposición en un Estado Constitucional.

[27] Sobre esta polémica, vid. Q. Shinner, The Principles and Practice of Opposition: the Case of Bolingbroke vs. Walpole, en Historical Pespectives. Studies in English Political and Social Thought in Honour of J. H. Plumb, a cargo de N. Mckendrick, Londres, 1974, pp. 93-128.

[28] En las implicaciones socio-económicas de la doctrina constitucional de Bolingbroke se extiende, con agudeza, Guido Abbattista en Introduzione a L'Idea di un Re patriota, de Bolingbroke, Donzelli editore, Roma, 1995 pp. XV, XXIX-XXXII y LIV-LV.

[29] Sobre la doctrina humeana de la soberanía me extiendo en La doctrina británica de la soberanía… op. cit. pp. 119-128. Vid. asimismo, mi trabajo Estado y Monarquía en Hume, op. cit, pp. 59-90.

[30] Cfr. por ejemplo, Of the Parties of Great Britain, en el vol. 3, pp. 133-144, de David Hume, The Philosophical Works, edición de Thomas Hill Green y Thomas Hodge Grose, 4 vol. Londres, 1882-1886, reimpresa por Sciencia Verlag Aalen, 1964. Salvo indicación expresa, por esta edición se harán en adelante todas las citas de Hume, señalándose volumen y página.

[31] Of passive obedience, vol. 3, pp. 460-1.

[32] Cfr. Whether the British Government inclines more to Absolute Monarchy, or to a Republic, vol. 3, p. 125.

[33] Cfr. Vol. 3, p. 120.

[34] Of Civil Liberty, vol. 3, p. 161. El derecho, para Hume, era «fuente de toda seguridad y felicidad», como dirá en su ensayo Of The Rise and Progress of the Arts and Sciences, Vol. 3. p. 185.

[35] On the Independence of Parliament, vol. 3, p. 116.

[36] Of the origin of Government, vol. 2, pp. 300.

[37] Cfr. That politics may reduced to science, vol. 3, p. 101.

[38] «The English Government» era, en efecto, «una mezcla de Monarquía, aristocracia y democracia» dirá en Of National Characters, vol. 3, p. 252.

[39] Lettres Philosophiques, op. cit. Carta Novena, Sur le Gouvernement, p. 69.

[40] Idea of a perfect Commonwealth, vol. 3, p. 490.

[41] Of the balance of power, vol. 3, pp. 248 y ss. A su juicio, este equilibrio encontraba tal apoyo en «el sentido común y el razonamiento más obvio» que era «imposible que pudiera escapar por completo a la antigüedad», ibídem, 249, aunque era «un secreto político que hasta ahora no había sido bien conocido», como sostiene en Of Civil Liberty, vol. 3. p. 161.

[42] On the Independency of Parliament, vol. 3, p. 120.

[43] Ibídem, pp. 120-121. Subrayados de Hume. En nota añadía: «con esta influencia de la Corona», que hallo justificada, me refiero sólo a la nacida de los cargos y honores que el monarca puede conceder. En cuanto a la práctica del soborno privado, puede ser equiparado a la práctica de utilizar espías, escasamente justificable en un buen ministro e infame en uno malo…».

[44] Cfr. Of Passive Obedience, vol. 3, pp. 462-3.

[45] Cfr. Of Parties in General (1742) y Of the Coalition of parties (1752).

[46] Cfr. G. Sartori, Partidos y Sistemas de Partidos, Alianza Universidad, Madrid, I, 1980, p. 28. Sartori se basa sobre todo en el ensayo de Hume Of the parties in Great Britain, escrito en 1742. En realidad, la actitud de Hume no sólo contrasta con la que mantuvo Burke dos décadas después, sino con la que por aquellas fechas sostuvo Edward Spelman en un opúsculo que vio la luz en 1747 con el título A Parallel between the Roman and the British Constitution. Sostenía Spelman que en la Antigüedad lo que había destruido la libertad no había sido la existencia de dos partidos, uno aristocrático y el otro democrático, sino la supresión de uno de ellos a manos del rival. «Los partidos no son sólo el resultado, sino el soporte de la libertad», aseveraba Spelman. La existencia de una oposición organizada y permanente, aunque no exenta de riesgos y peligros, resultaba, para Spelman, muy beneficiosa para el pueblo, pues gracias a ella se mantenía una atenta y constante vigilancia de la actividad gubernamental «que mantenía en guardia a los Ministros» y que a menudo les impedía adoptar medidas destinadas a reforzar en exceso su poder. La oposición, además, era un mecanismo necesario para conservar el equilibrio de la Constitución, «en virtud del cual nuestro sistema de gobierno está tan felizmente compuesto». Apud J. A. W. Gunn, Factions no more. Atitudes o party in government and Opposition in Eigtheentht Century England, London, Frank Cass, 1971, pp. 151-153.

III. ¯Política y Constitución durante las tres primeras décadas del reinado de Jorge III (1760-1789)

1. La involución autoritaria de Jorge III

Desde su acceso al Trono, en 1760, Jorge III se propuso reforzar sus prerrogativas en detrimento del poder del Gabinete, siguiendo el modelo paternalista y autoritario de Monarquía que había defendido Bolingbroke [1] . Las pretensiones de Jorge III fueron en gran parte satisfechas bajo el mandato como Primer Ministro de Pitt el viejo –el Earl de Chatham– y sobre todo de Lord North (1770-1782), durante el cual el Monarca logró recuperar buena parte de los poderes de prerrogativa, tal como se habían delimitado tras la Revolución de 1688, convirtiendo al Primer Ministro en un mero instrumento de la voluntad regia y reduciendo el Gabinete a un grupo de «servidores del rey». El propio Monarca ejerció un control personal de los nombramientos para cargos públicos, sobornando a la Cámara de los Comunes, en lugar de dejar control y corrupción como patrimonio de los whigs.

En buena medida ello fue así por la ausencia de un fuerte partido tory, pues hasta el liderazgo de Pitt el Joven un sector nada desdeñable de este partido no se había reconciliado plenamente con los principios de 1688 y perseveraba en su jacobitismo inicial. Los «amigos del Rey» en los Comunes eran, por otra parte, sus mercenarios, y en el mejor de los casos sus devotos personales, no propiamente partidarios tories. El resultado, como recuerda Macaulay Trevelian, no fue en ningún modo acorde con las profecías de Bolingbroke sobre la edad dorada que había de seguir al advenimiento de un «rey patriota», independiente de todas las facciones políticas [2] .

Ahora bien, ni siquiera durante el mandato de Lord North Jorge III consiguió recuperar todos los poderes que la revolución de 1688 había dejado en manos del rey. Es preciso no perder de vista que Jorge III, siguiendo el precedente sentado por sus dos antecesores, no asistió a las reuniones del Gabinete, limitándose a presidir las reuniones del Consejo Privado, que se convirtieron desde entonces en un puro trámite para formalizar las decisiones que el Gabinete había adoptado previamente.

Por otro lado, desde el acceso al Trono de Jorge III hasta la dimisión de Lord Norh –por supuesto mucho más después– siguieron utilizándose los mecanismos para exigir la responsabilidad política del Gobierno, compatibles con el impeachment, que se puso en funcionamiento por última vez en 1805 contra Lord Melville [3] . Los whigs, excluidos del Gobierno y agrupados en torno a Rockingham, ejercieron una constante labor de oposición, presentando mociones de censura contra determinados ministros y votando contra el Discurso de la Corona. Tal oposición no prosperó por falta de suficiente apoyo parlamentario, pero no cabe duda de que contribuyó a afianzar el control del Gabinete por el Parlamento [4] y muy en particular la responsabilidad colectiva de aquél ante los Comunes, que hasta entonces se había puesto en práctica de forma puramente individual. Una responsabilidad que el propio Lord North defendió con toda claridad en 1778, al afirmar que los crímenes, faltas o errores cometidos por un miembro del Gobierno «debían atribuirse al colegio gubernamental en su conjunto y no a uno de sus miembros por separado» [5] .

Como consecuencia del debate parlamentario que tuvo lugar al año siguiente sobre una moción de censura interpuesta contra el Primer Lord del Almirantazgo, Lord North

volvió a manifestar que una moción de esta índole no debía dirigirse contra un Ministro aisladamente, sino contra todo el Gabinete: «la presente moción equivale a un voto de censura contra el Primer Lord del Almirantazgo… pero un voto de esta naturaleza no puede ser solamente una censura contra el Primer Lord del Almirantazgo, sino contra todos los servidores de confianza de su Majestad» [6] .

Pero aparte de la moción de censura y de la Contestación al Discurso de la Corona (the adress in reply to the King's or Queen's Speech), durante este período se fueron afianzando otros mecanismos para exigir la responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento, como las «preguntas» (questions) o el debate anual de los presupuestos (the general Budget resolution) [7] .

2. Los elocuentes silencios de Blackstone

Pero a ninguno de estos mecanismos alude William Blackstone (1723-1780) en sus influyentes «Commentaries on the Laws of England», publicados entre 1765 y 1769 [8] . Blackstone, el jurista inglés más relevante del siglo XVIII [9] , siguió insistiendo en el carácter mixto de la Constitución británica afirmando que en ella se combinaban las tres formas puras de gobierno, la monarquía, la aristocracia y la democracia. Esta combinación, alabada ya por Cicerón y Tácito, se encarnaba en las tres partes de ese «cuerpo político» o «corporación» llamada Parlamento británico, en quien residía la soberanía [10] : el Rey, la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes, esta última «elegida libremente por el pueblo» [11] . Blackstone añadía que «si el supremo poder residiese en una de las tres partes por separado, se estaría expuesto a los inconvenientes de una Monarquía absoluta, de la aristocracia o de la democracia», sin que tampoco fuese aconsejable que «el supremo poder residiese en dos de estas tres partes». Si, por ejemplo, residiese en el Rey y en la Cámara de los Lores, «nuestras leyes podrían estar bien hechas y ejecutadas, pero no tendrían siempre como norte el bien del pueblo»; si, en cambio, residiese en el Rey y los Comunes, «se necesitaría esa circunspección y cautela que sólo la sabiduría de los Pares otorgan»; en fin, si el supremo poder residiese en las dos Cámaras del Parlamento con la exclusión del rey, «se estaría tentado de abolir la realeza o debilitar e incluso destruir totalmente la fuerza del poder ejecutivo» [12] .

Junto a la soberanía del Parlamento, que Blackstone defendió de forma titubeante [13] , y a la combinación de las tres formas de gobierno, la Constitución inglesa se caracterizaba por la división de poderes, imprescindible para garantizar la libertad, como Montesquieu, cuya influencia en Blackstone fue muy notable, había demostrado. Las dos Cámaras del Parlamento, con sus respectivas facultades y privilegios, ejercían el poder legislativo junto al Rey; éste, ahora como titular de la Corona, ejercía por sí solo el poder ejecutivo, para lo que estaba dotado de unos amplios poderes, de los que luego se hablará, mientras el poder judicial se atribuía a una judicatura independiente del ejecutivo (no necesariamente del legislativo). Blackstone insistía en la necesidad de separar tanto el poder legislativo del ejecutivo, como este último del poder judicial. «En todos los gobiernos tiránicos –escribía en relación al primer punto– el poder de hacer y de ejecutar las leyes reside en el mismo hombre o en un mismo cuerpo de hombres, y allí en donde ambos poderes están unidos la libertad pública no puede existir» [14] . No importaba demasiado a este respecto que dichos poderes los ejerciese el Rey, como ocurría en una Monarquía absoluta, o el Parlamento, como había ocurrido con el «Parlamento Largo» durante el reinado de Carlos I. En ambos casos la tiranía resultaría inevitable [15] . En relación al segundo punto, Blackstone añadía que «nada debe

evitarse más en una Constitución libre que unir las competencias (provinces) de un Juez y de un Ministro» [16] .

Ahora bien, no bastaba con afirmar que la Constitución inglesa se caracterizaba por la soberanía del Parlamento y por consagrar una forma «mixta» de gobierno que se organizaba en torno al principio de división de poderes. Era preciso, a juicio de Blackstone, añadir que se trataba también de una Constitución «equilibrada», pues los poderes del Estado estaban ligados entre sí por un conjunto de «controles» y «equilibrios», en los que Montesquieu no había insistido mucho, pero sí Locke –con quien la deuda de Blackstone era muy grande en este punto– y Hume. A este respecto, el profesor de Oxford señalaba que era «fundamental para preservar el equilibrio de la Constitución» que el poder ejecutivo ejerciese parte del poder legislativo, aunque no su totalidad, por eso la Constitución inglesa había dado al rey la facultad de vetar las leyes aprobadas por los Lores y los Comunes [17] . Por otro lado, el Parlamento podía controlar mediante el impeachment la acción del poder ejecutivo [18] , aunque era preciso partir a este respecto de la irresponsabilidad jurídica del Rey, sin la cual se destruiría el equilibrio constitucional [19] . En fin, el poder judicial lo ejercían unos jueces independientes, pero el principal Tribunal de Justicia era la propia Cámara de los Lores. Un hecho en el que Montesquieu no había reparado en su análisis de la Constitución inglesa y que había llevado a Locke a omitir el poder judicial en su clasificación de los poderes del Estado. Precisamente debido a esta unión entre los Lores y la judicatura, Blackstone insistía, como se ha visto, en la absoluta necesidad de separar el poder judicial del ejecutivo, pero no del legislativo [20] .

Blackstone, en definitiva, siguió interpretando la monarquía británica desde los esquemas monárquico-constitucionales, a pesar del innegable desarrollo que ya entonces había adquirido el sistema parlamentario de gobierno. A este respecto, conviene tener en cuenta que en los «Comentarios» –muy particularmente en los capítulos VII y VIII del Libro Primero– se encontraba el mejor resumen del estatuto jurídico del monarca inglés desde los tiempos de Bracton. En estos capítulos Blackstone examinaba la posición del Monarca, a la sazón Jorge III, de acuerdo con el derecho aprobado por el Parlamento y con el Common Law. Un derecho este último interpretado y actualizado por los jueces, que el Parlamento no había derogado, y mediante el cual se habían ido delimitando buena parte de las competencias del Monarca, precisamente aquellas conocidas con el nombre de «prerrogativa», sobre las que el propio Blackstone se extiende, haciendo gala de una gran maestría para mezclar el rigor jurídico con el histórico [21] .

Blackstone mostraba cómo en virtud de los poderes de prerrogativa el Monarca disfrutaba de un conjunto de poderes residuales o remanentes, que el Parlamento había consentido en mantener. Estos poderes no eran sólo, desde un punto de vista funcional, de carácter ejecutivo –aun siendo éstos los más importantes–, sino también de carácter legislativo, pues formaba parte de la prerrogativa regia la sanción de las leyes aprobadas por el Parlamento y, por tanto, la facultad de vetarlas [22] .

Para Blackstone, en realidad, el Rey de Inglaterra seguía siendo «no sólo el jefe, sino el único Magistrado de la Nación», al que todos los demás órganos del Estado debían subordinarse. «En cierto modo –añade– como ocurrió bajo la gran revolución del Estado romano, todos los poderes de la antigua Commonwealth se han concentrado en el nuevo Emperador…» [23] . En relación al Parlamento, el monarca era «caput, principium, et

finis», pues, aparte de participar en la elaboración de las leyes mediante su sanción, a él correspondía convocar y disolver las dos Cámaras [24] .

Se trataba de una concepción del poder regio que, pese a chocar con la realidad constitucional, era común a todos los juristas de entonces, que tenían la costumbre de utilizar viejos términos para designar las nuevas instituciones [25] .

¿A qué se debía este divorcio entre la concepción blackstoniana del poder regio y la realidad constitucional? Pues al olvido de las convenciones constitucionales. El profesor inglés, en efecto, al abordar la posición del rey se centraba sólo en su posición jurídica, delimitada tanto por el derecho parlamentario como por el Common Law, pero no tenía en cuenta, en cambio, la posición política del rey, regulada por las convenciones constitucionales que se habían ido afianzando desde la revolución de 1688.

Este punto de partida explica que Blackstone aludiese a la participación del Monarca en la elaboración de las leyes aprobadas por las dos Cámaras del Parlamento, sin añadir que no se había interpuesto el veto regio desde que la Reina Ana lo hiciese en 1707 y que, por tanto, la participación del Monarca en la función legislativa se había convertido en una mera formalidad, como había puesto de relieve Hume un cuarto de siglo antes en su ensayo sobre la independencia del Parlamento. Pero, sobre todo, este punto de partida explica que a lo largo de los cuatro tomos de su obra no se refiriese para nada al Gabinete ni a los mecanismos mediante los cuales la oposición exigía la responsabilidad política del Gobierno ante las dos Cámaras del Parlamento, como la moción de censura, el voto de confianza, el debate de los presupuestos, las preguntas y las interpelaciones. Unos mecanismos muy distintos del impeachment o procedimiento para exigir la responsabilidad penal, al que sí hace referencia Blackstone [26] , como se ha dicho ya. Es muy significativo que en el capítulo IX del libro Primero de los «Comentarios», titulado Of subordinate Magistrates, Blackstone no examinase los poderes y deberes de his Majesty's great officcers of state, como el Ministro de Hacienda (Lord Treasure), al no ser «objeto de nuestras leyes» [27] , mientras que en ese mismo capítulo se ocupase de otros cargos de la administración pública, sin duda muchísimo menos relevantes desde un punto de vista constitucional, como los Sheriffs, los Coroners, los Justices of Peace, los Constables o los Surveyors [28] .

Desde luego, este punto de partida explica también el silencio de Blackstone sobre los dos partidos políticos, el whig y el tory –cuya importancia en la estructura constitucional del Estado era ya manifiesta, como queda dicho– y, por consiguiente, el silencio sobre la dialéctica Gobierno/ oposición.

En realidad, el análisis que lleva a cabo Blackstone del sistema constitucional británico –describiendo su «Constitución formal», pero sin importarle un ardite la «material»– suponía un retroceso respecto al que había hecho Hume, un autor que al menos había señalado la importancia de la «influencia» regia y de los partidos políticos.

3. Cabinet system y partidos políticos en Burke

Muy distinta a la de Blackstone era la posición que sostuvo Edmund Burke (1729-1797) en su vibrante opúsculo Thoughts on the Cause of the Present Discontents, que vio la luz en 1770 [29] . Burke, el más brillante parlamentario y polemista británico del siglo XVIII, en cuya persona se aunaban la condición de teórico de la Constitución y la de

político en activo [30] , pergeñó esta obra poco después de que Jorge III nombrase su séptimo Gabinete en tan sólo diez años de reinado, presidido por Lord Norh. Su escrito era una diatriba contra el gobierno personal del Monarca y contra sus intentos de destruir el bipartidismo [31] . Las tesis de Burke expresaban, ciertamente, las ideas del sector del partido whig aglutinado en torno a Rockingham, de quien había sido secretario particular entre 1765 y 1766, cuando éste había estado al frente del Gabinete, pero además, y sobre todo, representaban una exégesis de la Monarquía inglesa tal como ésta se había ido configurando durante los reinados de los primeros Jorges. En realidad, en muchos de los postulados que Burke sostenía en esta obra se encuentran las piedras miliares de lo que andando el tiempo se conocería como doctrina del cabinet system, sin duda mucho más acorde con las profundas transformaciones que se habían ido produciendo desde la entronización de la dinastía de los Hannover. Además, en esta obra se halla también una lúcida defensa del papel de los partidos políticos en el Estado constitucional.

A juicio de Burke, la Corona, usando torticeramente de su prerrogativa –o, más exactamente, de su influencia– había extendido peligrosamente sus poderes con el propósito de que los políticos se sometiesen a sus designios personales y de convertir al Parlamento en un instrumento cortesano, mediante la corrupción. Para ello –denunciaba Burke–, Jorge III había creado un partido propio, el de «los amigos del Rey». En realidad, más que un partido se trataba de una «facción», mediante la cual trataba de controlar al Ministerio y al Parlamento, dando lugar, en rigor, a un sistema de «doble gabinete», el de iure, responsable frente al Parlamento, pero sin poder efectivo, y el de facto, que ejercía el poder con la confianza del Rey, pero que era políticamente irresponsable ante la representación nacional. Un sistema completamente contrario, no a la «letra», pero sí al «espíritu» de la Constitución inglesa, tal como ésta se había ido desenvolviendo desde la revolución de 1688.

Para acabar con esta situación, Burke proponía recuperar el sistema parlamentario de gobierno. A su entender, en la Gran Bretaña debía existir una estrecha conexión entre los poderes legislativo y ejecutivo. El Gabinete era, precisamente, el vínculo que unía a ambos. Ahora bien, la elección del Gabinete no debía depender de la prerrogativa regia, sino de la Cámara de los Comunes, al ser el órgano representativo de toda la Nación: «todo gobierno –aseveraba el fogoso político whig– debe tener la administración que corresponde a su legislativo. En otro caso tiene que producirse un desorden espantoso. El pueblo de una comunidad política libre que ha tenido cuidado de que sus leyes sean el resultado del consenso general, no puede ser tan insensato que tolere que su sistema ejecutivo se componga de personas en las que no confía y a las que ninguna prueba de amor y confianza pública han recomendado para esos poderes…» [32] . Añadía Burke que en un país libre tenía que existir «una razón mejor para apoyar a los Ministros de la Corona que aquella tan breve de que «el Rey ha considerado conveniente nombrarlos». Tal razón no era otra que la confianza de los Comunes, única manera de que los Ministros conectasen «con los sentimientos y opiniones del pueblo» [33] .

En otras palabras, Burke proponía transformar al Ministerio en un órgano dependiente del Parlamento –en particular, de los Comunes–y no de la Corona, y al Parlamento en un órgano que expresase fielmente la voluntad popular, esto es, la del «pueblo» instruido y culto, no la del ignaro [34] , pues Burke era un defensor del sistema parlamentario de gobierno y de los partidos políticos, pero no de un sistema democrático, ni desde luego de una democracia de partidos, en la que los representantes

de éstos en el Parlamento se someten a un nuevo mandato imperativo. Una situación propia del siglo XX e incompatible con las tesis de Burke, sobre todo con las que expuso en su célebre Bristol Adress, publicado en 1774, en donde defendía el carácter puramente representativo del mandato parlamentario con unos argumentos expuestos con gran brillantez, pero no enteramente originales, pues ya estaban implícitos en las obras de Smith y Hooker y de forma explícita en los «Comentarios» del propio Blackstone [35] .

Al defender la responsabilidad política, y no meramente penal, del Gobierno, Burke consideraba necesario, asimismo, que el Parlamento controlase no sólo los actos jurídicos de aquél, sino también sus actos políticos o discrecionales, o, dicho de otro modo, no sólo la función ejecutiva del Gobierno, sino la que más tarde se llamaría función de dirección política del Estado o de indirizzo politico [36] : «Las leyes –aducía– no llegan muy lejos. Constituid el Gobierno que os plazca; la parte infinitamente mayor de él tiene que depender necesariamente del ejercicio de los poderes que se dejan confiados a la prudencia y rectitud de los Ministros de Estado. Incluso toda la utilidad y eficacia de las leyes depende de ellos» [37] .

Ahora bien, para acabar con el gobierno autoritario de Jorge III Burke proponía recuperar no sólo el sistema parlamentario de gobierno sino también el papel de los partidos políticos en la estructura constitucional del Estado. A este respecto, ampliando algunas de las tesis que había defendido un año antes en Observations on The Late State of the Nation [38] , concebía al partido político como «un grupo de hombres unidos para fomentar, mediante sus esfuerzos conjuntos, el interés nacional, basándose en algún principio determinado en el que todos sus miembros están de acuerdo» [39] . La ambición de poder era consustancial al partido, pero se trataba de una ambición, «generosa», fácilmente distinguible «de la lucha mezquina e interesada por obtener puestos y emolumentos», que era para Burke el objetivo de las facciones y, en particular, de la que conformaban los «amigos del rey» [40] . Como observa Sartori, «ya no se trata de que un partido termine siempre en una facción, sino de que en tal caso un partido no es un partido. Cuando Burke quiere hablar de facción dice facción; cuando quiere hablar de partido dice partido» [41] . Mientras la facción constituida por los «amigos del Rey», propalaba la especie de que «todas las conexiones políticas son por su propia naturaleza facciosas», Burke defendía en este opúsculo que las «conexiones» entre los hombres dedicados a la política no sólo resultaban inevitables, sino «honorables» [42] . Los hombres libres a menudo piensan de forma diversa, por lo que era preciso no cultivar «el odio por las conexiones políticas», sino, al contrario, darse cuenta de que tales conexiones eran «esencialmente necesarias para la completa realización de nuestro deber público», incluso si llevaban consigo honores, recompensas e influencia. De ahí que «los mejores patriotas en los más grandes Estados han recomendado y promovido siempre tales conexiones» [43] . El sistema de partidos era precisamente para Burke el mecanismo que conectaba al ejecutivo con el legislativo, la pieza esencial que aseguraba un necesario ligamen entre ambos, superando la geométrica distinción y contraposición que de uno y otro habían hecho Bolingbroke y Montesquieu [44]

4. El republicanismo de Paine

.

En enero de 1776, Thomas Paine (1737-1809) publicaba una obra muy crítica con la Constitución británica y, en particular, con la Monarquía, que llevaba por título

Common Sense [45] . En esta obra, que gozó de una enorme popularidad, Paine adelantaba las claves de su pensamiento y de sus ideales políticos, que se pueden resumir en la defensa de una República basada en la soberanía popular, en la división de poderes y en el reconocimiento de los derechos «naturales» del hombre. Una República que sería la forma de Estado que se vertebraría en la América anglosajona, en donde el influjo de Paine, «el más conspicuo representante inglés de las doctrinas de los revolucionarios franceses» [46] , resultó decisivo.

Para Paine, el contrapunto de la República democrática que aspiraban a construir los colonos americanos, no era tanto la monarquía absoluta cuanto la monarquía que había puesto en planta la Constitución inglesa. Al fin y al cabo, razonaba Paine, «los gobiernos absolutos (a pesar de ser una desgracia para la naturaleza humana) tienen esta ventaja: que son simples; si el pueblo sufre, sabe la causa de donde surge sus sufrimientos, conoce asimismo el remedio y no anda preocupado con la variedad de causas y cuidados. Sin embargo, la Constitución de Inglaterra es tan desorbitadamente compleja que la nación puede sufrir durante años sin ser capaz de descubrir en qué sitio reside la falta; unos dirán que en tal lugar y otros que en aquel otro, y cada médico de la política aconsejará una medicina diferente» [47] . Añadía Paine que si se examinaban las partes que componían la Constitución inglesa se descubriría que en ella se recogían «las bases remanentes de dos antiguas tiranías, mezcladas con algunos nuevos elementos republicanos:… los restos de la tiranía monárquica en la persona del rey…, los restos de la tiranía aristocrática en las personas de los Pares…, los nuevos republicanos en las personas de los Comunes, de cuya virtud depende la libertad de Inglaterra» [48] .

Ahora bien, eso no quería decir que Paine estuviese de acuerdo en definir a la Monarquía inglesa como una monarquía mixta y equilibrada. Antes al contrario, Paine, quizá pensando en Blackstone, por entonces el principal valedor de esa doctrina, agregaba que definir a la Constitución de Inglaterra como «una unión de tres poderes, que recíprocamente se contrarrestan» era «ridículo», una «flagrante contradicción» [49] . Para Paine, en efecto, las tres partes que componían la Constitución inglesa no se relacionaban entre sí de forma paritaria. Eso era imposible. Había una parte preponderante. Y era la Monarquía. En realidad, el elemento clave de esa Constitución era el Rey, no los Lores ni los Comunes. Y lo era sobre todo por el enorme poder que entrañaba su «influencia». «… La Corona es la parte tiránica de la Constitución de Inglaterra, y es evidente por sí mismo que toda su importancia proviene únicamente de ser la que concede empleos y pensiones; por consiguiente, aunque hemos sido lo suficientemente prudentes para cerrar con llave la puerta contra la monarquía absoluta, también hemos sido, al mismo tiempo, lo suficientemente torpes para dejar la llave en posesión de la Corona» [50] .

Paine no negaba que los derechos individuales estaban más y mejor asegurados en Inglaterra que en cualquier otro país, pero en lo que atañía a la organización del poder público, «la voluntad del rey es tan ley en (la Gran) Bretaña como en Francia, con la diferencia de que, en lugar de proceder directamente de su boca, se la ofrece al pueblo bajo la más ostentosa apariencia de una ley del Parlamento. Pues el destino de Carlos I ha hecho a los reyes más astutos, pero no más justos» [51] . En este punto, pues, Paine coincidía con Blackstone, aunque por distintos e incluso opuestos motivos, al pasar por alto que en Inglaterra el veto regio a las leyes aprobadas por las dos Cámaras del Parlamento era una mera formalidad, como había advertido Hume [52] .

En definitiva: la Gran Bretaña podría servir de ejemplo como el país de las libertades públicas, pero no era desde luego un modelo de organización del Estado. Un doble mensaje que tendrían muy en cuenta no sólo los revolucionarios americanos, sino también los franceses, y que suponía contrarrestar la general complacencia con que los publicistas británicos, desde Bolingbroke hasta Blackstone, pasando incluso por el más crítico Hume, contemplaban su Constitución y, en particular, el andamiaje de poderes y funciones que ésta organizaba. «El prejuicio de los ingleses en favor de su propio gobierno de reyes, lores y comunes, proviene tanto o más del orgullo nacional que de la razón», sentenciaba Paine [53] .

Aunque en esta obra Paine no mencionaba a los partidos políticos al describir el sistema británico de gobierno, su Apéndice, en cambio, concluía con unas palabras sin duda muy reveladoras de una manera de pensar poco proclive no tanto al pluralismo político cuanto al bipartidismo realmente existente entonces en la Gran Bretaña: «que desaparezcan los nombres de whigs y tories y que los únicos que se oigan entre nosotros sean los de un buen ciudadano, un sincero y generoso amigo y un virtuoso defensor de los derechos de la humanidad y de los Estados libres e independientes de América» [54] . Y es que, como recuerda J. A. W. Gunn, Paine «permaneció hostil al convencional conflicto de partidos», pese a que no dejó de formar asociaciones de inequívoco carácter político. Una contradictoria actitud común al movimiento radical que Paine contribuyó a formar [55] .

5. El joven Bentham

En abril del mismo año de 1776 –fecundo y emblemático año, en cuyos meses de junio y julio se aprobaron la Declaración de Independencia de los Estados Unidos y la Declaración de Derechos de Virginia, respectivamente– Jeremy Bentham (1748-1832), que a la sazón contaba sólo con veintiocho años de edad, publicaba su primer libro, A Fragment on Government. Este libro, en el que adelantaba buena parte de las ideas claves de la filosofía utilitaria que defendería a lo largo de su dilatada vida, era una especie de ajuste de cuentas con William Blackstone, su viejo maestro de Oxford, a cuyas clases de Derecho había asistido en 1763 [56] .

El publicista inglés se burlaba en esta obra de la laudatoria y ya anticuada interpretación que Blackstone había hecho de la Monarquía británica como monarquía mixta y equilibrada, basada en la independencia del Rey, de los Lores y de los Comunes. Bentham ponía de manifiesto, como antes había hecho Burke, que el Rey y las dos Cámaras del Parlamento, lejos de ser tres partes «enteramente independientes», como Blackstone había afirmado, estaban estrechamente conectadas entre sí: «… Quienes consideren la influencia que el Rey y muchos Lores ejercen sobre la elección de los miembros de la Cámara de los Comunes, el poder que el Rey tiene para disolver, con una simple advertencia, dicha Cámara; quienes consideren la influencia que el Rey tiene sobre ambas Cámaras, mediante la concesión de dignidades y cargos y la destitución de los mismos; quienes consideren que el Rey, por otra parte, depende para su diario sustento de ambas Cámaras, pero, sobre todo, de los Comunes (por no mencionar otras muchas circunstancias que podrían apuntarse), podrán juzgar de la verosimilitud de las opiniones de nuestro autor (esto es, de Blackstone) cuando tan rotundamente formula tal aserción» [57] .

Por otro lado, Bentham reconocía, aunque no se extienda demasiado sobre este extremo, que un Estado libre o constitucional exigía reconocer, entre otras cosas, el derecho de asociación, así como la libre alternancia entre el Gobierno y la oposición. Asuntos sobre los que Blackstone había guardado silencio, como queda dicho. «¿En qué consiste –se preguntaba Bentham– la diferencia entre un Estado libre y un Estado despótico?… la diferencia se debe a circunstancias de distinta naturaleza: a la forma en que el poder, que considerado en su totalidad es supremo, se distribuye, en un Estado libre, entre las diferentes clases de personas que en él participan; a la fuente de que se derivan sus títulos; a los frecuentes y pacíficos cambios de condición que se producen entre gobernantes y gobernados, en virtud de los cuales los intereses de una clase se confunden con los de la otra; a la responsabilidad de los gobernantes; al derecho concedido a los súbditos para examinar y analizar públicamente los fundamentos que asisten a todo acto de poder ejercido sobre ellos; a la libertad de prensa, es decir, a la posibilidad que tiene todo ciudadano, sea de la clase que fuere, de hacer públicas sus quejas y denunciar a toda la comunidad; a la libertad de asociación, es decir, a la posibilidad que tienen los disconformes de comunicar sus sentimientos, concertar sus planes y practicar cualquier modo de oposición, excepto la rebelión, sin que puedan verse legalmente perturbados por actos del ejecutivo» [58] .

Páginas más adelante, en el marco del debate sobre la soberanía del Parlamento y, más en concreto, sobre los límites a los que éste debía someterse en el ámbito de su función legislativa, Bentham distinguía dos tipos de oposición: la «hostil» y la «legal». La primera, más o menos violenta, además de no acatar una ley ponía en entredicho la legitimidad del legislador; la segunda, se limitaba a manifestar su pacífica disconformidad con la ley aprobada [59] .

En este escrito se ponía de relieve que Bentham era bien consciente del protagonismo que los partidos políticos habían adquirido en el sistema constitucional de su país y, muy en particular, en la vida parlamentaria, aunque no se detuviese en este fenómeno, quizá dándolo por sabido. En lo que sí insistía era en la conveniencia de que la dialéctica gobierno/oposición se rigiese por el principio de utilidad: «… Estoy plenamente convencido –argumentaba– de que las discusiones entre las partes contendientes (entre los defensores de una ley y sus oponentes) serán mucho más fácilmente conciliables si se refieren de un modo explícito y constante al principio de utilidad. … Si la discusión se lleva por los cauces de este principio… el partido descontento adoptará entonces su resolución de someterse o resistir, basándose en fundamentos precisos, de acuerdo con su valoración, de acuerdo con la importancia de la materia discutida, de acuerdo con la probabilidad o improbabilidad de éxito; de acuerdo, en suma, con lo que el perjuicio de la sumisión represente en proporción con el menor o mayor perjuicio de la resistencia» [60] .

6. ⁃La dimisión de Lord North y sus consecuencias: Pitt versus Fox

Si durante los años setenta los escritos de Burke, Paine y Bentham contribuyeron a cuestionar la doctrina de la Monarquía «mixta» y «equilibrada», los debates parlamentarios que se suscitaron en los Comunes a principios de los ochenta, sobre todo tras la dimisión de Lord North, pusieron de relieve que esta doctrina estaba herida de muerte. La dimisión de Lord North supuso, en realidad, un hito decisivo en el desarrollo del sistema parlamentario de gobierno. Esta dimisión se produjo como consecuencia de la moción de censura que el 20 de marzo de 1782 presentó la Cámara de los Comunes,

deseosa de acabar la desastrosa guerra de América. El Primer Ministro, en el poder desde 1770, dimitió, a sabiendas de que tal moción prosperaría. Con él dimitió todo el Gabinete, menos el Lord Chancellor, cuyo cargo se consideraba de índole judicial. La dimisión de Lord North estaba cargada de simbolismo al seguir gozando de la confianza regia. El Primer Ministro, reconociendo su precaria situación, advertía a Jorge III que era necesario que en ese trance no tuviese en cuenta sus simpatías personales sino la voluntad de los Comunes y se decidiese a nombrar un nuevo Ministerio [61] . Así lo hizo Jorge III, siendo bien consciente de que con ello sentaba un precedente histórico de extraordinaria relevancia: «el día fatal ha llegado –confesaba el Monarca a Lord North–, en el que los infortunios de los tiempos y el súbito cambio de sentimientos en la Cámara de los Comunes me han conducido a cambiar a mis Ministros y a una remoción más general de otras personas, que yo creo que nunca antes se ha conocido» [62] .

La caída del Gabinete North suponía, en efecto, el primer cambio casi total de un Gobierno como consecuencia de la presión parlamentaria, aunque no obedeciese a la presentación de una moción de censura, sino a la convicción de que dicha moción prosperaría en caso de que llegase a presentarse. De ahí que algunos autores no duden en afirmar que la dimisión de Lord North establecía un turning point en el desarrollo del sistema parlamentario de gobierno, sin que tal afirmación suponga olvidar que la responsabilidad colectiva del Gabinete ante los Comunes tardaría años en asentarse [63] .

En ese mismo año de 1782, whigs y tories presentaron una moción de censura contra Lord Shelburne, que obligó al Rey Jorge III a nombrar, en abril de 1783, un Gabinete de coalición entre ambos partidos, del que formaban parte Lord North y Charles James Fox, hasta entonces adversarios irreconciliables. Se trató de un nuevo triunfo del Parlamento sobre el Rey, que cobraba mayor significado debido a las hostiles relaciones que éste mantenía con Fox. Sin embargo, Jorge III no tardó en cesar a este Gabinete de coalición, a pesar de que seguía contando con la confianza de los Comunes. Poco después, en diciembre de 1783, el Monarca nombró Primer Ministro a Pitt el Joven, quien se vio obligado a gobernar en minoría hasta marzo de 1784. De esta manera se estableció la convención constitucional de que sólo cuando el Gabinete es derrotado por el Parlamento en una cuestión clave, el Primer Ministro está obligado a dimitir [64] . Por otro lado, en ese mismo año de 1784, Pitt el Joven, deseando dejar de estar en minoría, solicitó y obtuvo de Jorge III la disolución de los Comunes. Una prerrogativa muy importante de la Corona, que desde entonces se trasladaría de hecho al Primer Ministro.

Durante estos años algunos políticos defendieron públicamente que para designar al Primer Ministro y a los demás miembros del Gabinete debía pesar más la confianza del Parlamento que la de la Corona. Así se expresó en los Comunes, en el decisivo año de 1782, Charles James Fox, el más sobresaliente político whig del último tercio del siglo XVIII. A juicio de Fox, el Rey debía elegir a sus Ministros teniendo en cuenta ante todo «la opinión pública, la voluntad del Parlamento y, en definitiva, la del pueblo». Y añadía: «una Administración en la cual los Comunes no tengan confianza, no es una administración segura para albergar el gobierno de esta nación en esta crisis… No basta con decir «Yo soy Ministro porque Su Majestad ha querido que lo sea» [65] . Dos más años más tarde, Fox, también en los Comunes, sostuvo que al corresponder a la Cámara Baja la protección «de los derechos del pueblo», debía reconocerse a dicha Cámara la competencia «para oponerse a la elección de los Ministros» [66] .

Pero Jorge III y muchos políticos de la época no aceptaron pacíficamente estas premisas. Pitt el Joven, el más destacado representante del partido tory en el último tercio del siglo XVIII y en los primeros años del XIX, sostuvo ante los Comunes, en 1784, que si se reconociese a esta Cámara, como Fox solicitaba, el derecho a oponerse al nombramiento regio de los Ministros, se trasladaría a ella ipso facto el poder ejecutivo, destruyéndose «el equilibrio entre las tres partes del legislativo», esto es, entre el Rey y las dos Cámaras del Parlamento, sobre el que descansaba la Constitución inglesa [67] . Una afirmación que resultaba difícilmente rebatible.

En realidad, la confianza de la Corona siguió siendo un requisito necesario –cuando menos hasta 1832– para acceder al cargo de Primer Ministro y para permanecer en él. La confianza regia se consideraba también imprescindible para la designación de los demás miembros del Gabinete. Correspondía al Primer Ministro proponerlos, pero esta propuesta debía contar con la aprobación de la Corona [68] .

En cualquier caso, tras la dimisión de Lord North, en 1782, doce años después de acceder al poder, se fue poniendo de manifiesto de forma cada vez más patente que el Gabinete debía contar con el apoyo del Parlamento y en particular con el de la Cámara de los Comunes. Sin este apoyo la dirección de la política se fue haciendo más difícil, incluso imposible, aunque el Rey y sus Ministros se empeñasen en llevarla a cabo, pues los Comunes podían en cualquier momento paralizar todas las iniciativas legislativas del Gabinete y negarse a aprobar los Presupuestos. Jorge III, por ello, se vio obligado a escoger su Gabinete teniendo muy en cuenta la voluntad del Parlamento, sobre todo la de los Comunes, como Burke había defendido con vigor años antes. En realidad, en la primera mitad del siglo XVIII ya había ocurrido un tanto de lo mismo. La diferencia estribaba ahora en que la voluntad de los Comunes se iba haciendo cada vez más independiente de la Corona y de la Cámara de los Lores, de tal forma que la «influencia» de ambas en los Comunes fue disminuyendo. En lógico correlato, fue aumentando la necesidad de sustituir esta influencia por la búsqueda de una mayor homogeneidad o «armonía» entre el Gabinete y la Cámara Baja. Algo que requería de forma ineludible robustecer la disciplina de partido, a lo que contribuiría decisivamente Pitt el Joven.

Además de reorganizar el partido tory, dotándole de una ideología más nítida, así como de una organización y de un apoyo electoral más sólidos y estables, Pitt –que estuvo al frente del Gobierno desde 1783 a 1801 y desde 1804 a 1806– contribuyó también a que el partido whig se reforzase orgánicamente en torno a un dirigente indiscutido: Charles James Fox. Con el afianzamiento e institucionalización del «Jefe de la oposición» –a través de convenciones, como había ocurrido con la figura del Primer Ministro–, no cabe duda de que el sistema parlamentario avanzó notablemente.

Precisamente por esos años (exactamente en 1792), Henry Mackenzie sostenía que la oposición era en la Gran Bretaña «una especie de corporación pública (public body)», «perfectamente conocida y establecida» en la práctica política, cuyas funciones, cuando actuaba «de manera saludable para el Estado», eran las de «fiscalizar celosamente la actividad de la Administración», corrigiendo sus abusos y limitando sus excesos, además de «enfrentarse a la corrupción de su poder» y, cuando fuese necesario, reforzar sus medidas. Los beneficios de una semejante oposición eran muchos. Se trataba sobre todo de un mecanismo necesario para equilibrar y contrarrestar el poder de la

Administración. Si el poder de ésta se reforzaba por su capacidad para efectuar nombramientos, «el descontento y la envidia» de los que no habían sido nombrados reforzaba a la oposición, nutriendo sus filas. Si la Administración contaba con «mayores oportunidades de información», a la oposición no se le podía impedir el acceso a los secretos de Estado. Si la Administración se imponía por la dignidad de su poder, la oposición contaba con su «familiaridad con el pueblo». Si la Administración podía acrecentar su popularidad cuando el viento de la cosa pública soplaba a favor, la oposición no veía mermada su popularidad cuando ese viento soplaba en contra. Además, cuando la oposición censuraba públicamente a la Administración, a menudo podía hacerlo sin probar la veracidad de sus inculpaciones, pues la carga de la prueba recaía casi siempre en la Administración. «La oposición está con frecuencia obligada a actuar a la defensiva, pero tiene siempre el ardor, la vivacidad y el entusiasmo de un asaltante». Por supuesto la oposición tenía que medir mucho la veracidad y la oportunidad de sus críticas. «El respeto y utilidad de esta representación crítica del pueblo (censorial representation of people), si se me permite darle esta denominación –concluía Mackenzie–, dependen de la manera en que ejerza sus funciones. Si su resistencia a las medidas del Gobierno no es razonable o si sus objeciones son capciosas», el pueblo retirará su confianza a la oposición y «disminuirá su respetabilidad» [69] .

Aunque se trataba de un análisis bastante minucioso de las funciones de la oposición en el Estado Constitucional, Mackenzie sólo hacía hincapié en las funciones de ésta como instrumento de control y límite a la actividad gubernamental, sin mencionar su función de alternativa al Gobierno, que se iría imponiendo desde principios del siglo XIX.

Naturalmente, sobre reforzar la figura del «Jefe de la oposición», Pitt reforzó la del Primer Ministro así como la solidez del Gabinete, del que excluyó al Lord Chancellor, que al tener un carácter apolítico era en la práctica un cargo vitalicio, utilizado por el Monarca para introducir sus puntos de vista en el seno del Gabinete. Pitt consiguió que los Ministros sólo discutieran con el Monarca materias atinentes a su departamento, reservándose él como Primer Ministro todo lo relativo a la política general [70] .

Pitt, asimismo, introdujo una mayor honestidad en la realización de las elecciones, aunque sin poner en entredicho el arcaico e injusto sistema electoral, que se remontaba a los tiempos de Carlos II y en el que se primaba la representación de los intereses agrarios de la aristocracia terrateniente sobre los intereses industriales y financieros de la gran burguesía y los de las clases medias urbanas. En este sistema, además, se distribuía de forma desigual y arbitraria los distritos electorales, de tal modo que algunas ciudades, como Manchester y Birmingham, pese a estar muy pobladas, carecían de representantes, mientras que se mantenían los «burgos de bolsillo» (pocket boroughs), distritos muy pequeños que servían a terratenientes adinerados, y los «burgos podridos» (rotten boroughs), lugares en otro tiempo sometidos al señorío de familias aristocráticas y que, pese a haberse despoblado, enviaban al Parlamento unos representantes que en rigor tan sólo representaban a quienes los nombraban.

Por último, Pitt alejó la Administración Pública de la política, aunque lejos todavía de transformarla en Civil Service.

Todas estas medidas atenuaron de forma considerable el patronazgo de la Corona y del ejecutivo sobre el Parlamento y los electores [71] .

En resumen, pues, poco después de la dimisión de Lord North, y en gran medida como consecuencia de ella, la parlamentarización de la Monarquía inglesa había dado un salto muy importante, de tal forma que la vieja doctrina de la Constitución «mixta» y «equilibrada» se alejaba mucho de la realidad. Entre el Monarca o Jefe del Estado y el Gabinete, las convenciones establecían una indudable, aunque no nítida, distinción, atribuyendo a éste buena parte de las facultades que ante el derecho escrito pertenecían a aquél. La irresponsabilidad del Monarca venía acompañada de la responsabilidad política de los Ministros ante las dos Cámaras del Parlamento, tanto de forma individual como colectiva. El Gabinete se había transformado ya en un órgano políticamente homogéneo, en el que destacaba la figura del Primer Ministro.

Sin embargo, los miembros del Gabinete, y señaladamente el Primer Ministro, para acceder y permanecer en sus cargos dependían todavía de la confianza del Rey y no sólo de la del Parlamento. Dentro de éste, la Cámara de los Lores gozaba de los mismos poderes que la Cámara de los Comunes, excepto en el ámbito financiero. Los partidos políticos no eran todavía agrupaciones suficientemente cohesionadas y su disciplina era todavía escasa. El electorado era muy reducido y el Gabinete seguía manipulando sistemáticamente las elecciones, de tal forma que este órgano expresaba la voluntad política del Parlamento sólo de forma muy imperfecta y, desde luego, el Parlamento no expresaba en modo alguno la voluntad de la mayoría de la Nación.

La Monarquía británica no era, por tanto, una Monarquía parlamentaria en sentido estricto, ni mucho menos una monarquía democrática. Pero no cabe duda de que la vieja doctrina de la monarquía «mixta» y «equilibrada» respondía mucho menos a la realidad constitucional que la nueva doctrina de la monarquía parlamentaria, defendida por Burke a comienzos del mandato de Lord North y por Fox al final de él.

7. Paley

Pese a ello, algún importante publicista siguió defendiendo la vieja doctrina [72] . Así ocurrió con William Paley, que en 1785 dio a la imprenta una obra notable: «The Principles of Moral and Political Philosophy» [73] , en la que se hacía patente el influjo de Hume, sobre todo cuando rechazaba las tesis lockeanas del contrato social y defendía la soberanía del Parlamento. En lo que concierne al sistema de gobierno, a juicio de Paley la Constitución británica articulaba un «estado mixto» o, lo que venía a ser lo mismo, una «monarquía limitada», en la que se combinaban tres clases de gobierno: la monarquía, la aristocracia y la república, representadas cada una de ellas por el Rey, la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes, respectivamente. La bondad de esta forma mixta de gobierno consistía en unir las ventajas de las tres formas simples, excluyendo sus inconvenientes. Unas ventajas y unos inconvenientes que Paley analiza más adelante de forma minuciosa, trazando una brillante síntesis de la doctrina de la Constitución mixta y equilibrada (la más penetrante de todo su siglo, a juicio de M. J. C. Vile [74]), aunque por aquel entonces esta doctrina poco tuviese que ver con la realidad constitucional, dado el notable desarrollo que había alcanzado ya el sistema parlamentario de gobierno [75] .

La fidelidad de Paley a la doctrina de la «Constitución mixta y equilibrada» le lleva a pasar por alto, entre otras muchas cosas, el papel que el Gabinete desempeñaba en la estructura constitucional de Inglaterra y su responsabilidad política ante el Parlamento,

como antes había ocurrido con Hume y Blackstone, así como a silenciar a los partidos políticos. Ahora bien, su fidelidad a la vieja doctrina no fue óbice para que pusiese de relieve algunas convenciones constitucionales, como la necesidad de que el Rey nombrase a sus Ministros teniendo en cuenta la confianza que éstos suscitaban en el Parlamento.

En realidad, aunque se quedase corto al extraer sus consecuencias, a Paley no se le escapaba el profundo cambio que había sufrido la Constitución de la Gran Bretaña desde la Revolución de 1688. Un cambio que se había ido produciendo de forma «silenciosa y desapercibida», como siempre había ocurrido en este país, cuya Constitución no se había delineado nunca conforme a un «plan» racional o a unos «principios» inmutables, como muchos comentaristas pensaban. Antes al contrario, la Constitución británica se asemejaba a esas viejas mansiones, «que en vez de construirse de una vez, conforme a un plan y de acuerdo con las reglas de la arquitectura, se han erigido en diferentes épocas artísticas, alterándose de cuando en cuando y recibiendo continuamente adiciones y reformas, ajustadas al gusto, fortuna o conveniencia de sus sucesivos propietarios» [76] . De ahí que en la política británica «los efectos más importantes y permanentes han sido, la mayor parte de las veces, incidentales e imprevistos», lo que exigía cautela a la hora de apoyar las innovaciones constitucionales y no dejarse seducir por «modelos de perfección especulativa» [77] .

Muy en particular, Paley insistía en la diferencia entre el estatuto jurídico de la Corona y su posición en el sistema político o, para decirlo con sus palabras, entre la legal existence y el actual exercise de la royal authority. Desde el primer punto de vista –que unas veces califica de «teórico» y otras de «jurídico»– el Rey estaba revestido de unas prerrogativas tan vastas (como la de rechazar las leyes aprobadas por las dos Cámaras del Parlamento), que un extranjero podría pensar que en la Gran Bretaña se había establecido el «más tortuoso despotismo». Desde el segundo punto de vista, en cambio, tales prerrogativas regias se convertían en «meras ceremonias», y, en su lugar, había surgido su «influencia» o «patronazgo», que no había hecho más que crecer a medida que se extendía y enriquecía el Imperio, a pesar de que la Constitución parecía desconocerla por completo [78] . En realidad, Paley era consciente de que la fuerza básica de la Corona en aquel entonces residía en la «influencia» y no en el ejercicio efectivo de sus viejas prerrogativas.

Si bien Paley estaba dispuesto a aceptar algunas críticas contra la «influencia» de la Corona –y en general del ejecutivo–, en la vida política inglesa, sobre todo en las dos Cámaras del Parlamento, no dejaba de subrayar la importancia de dicha «influencia» en el funcionamiento de la Constitución inglesa, hasta el punto de considerarla un elemento clave del «equilibrio constitucional» y un mecanismo imprescindible para que todas las piezas del entramado constitucional pudiesen funcionar correctamente, sin perjudiciales bloqueos [79] . Desde luego, Paley se apresuraba a aclarar que nada tenían que ver estas opiniones con la justificación del cohecho, del soborno o de cualquier suerte de corrupción o práctica que pusiese en peligro la probidad personal. Lo que debía discutirse no era, a su juicio, la conveniencia o inconveniencia de la influencia (que en caso de quitársela al Rey otro poder se encargaría de ejercerla, puesto que era inevitable), sino su alcance [80] . Paley estimaba, como antes había hecho Hume en su artículo Of the Independency of Parliament, que el gran poder de la Cámara de los Comunes requería un sistema de mecenazgo mediante el cual la Corona y la Cámara de los Lores pudiesen defenderse ellas mismas y mantener una auténtica «Constitución

mixta». De ahí que concluyese el examen de la «influencia» regia afirmando que «un Parlamento independiente es incompatible con la monarquía» [81] .

En realidad, la actitud que muestra Paley a lo largo de sus «Principios» era bastante contradictoria y un tanto desconcertante. Lo era desde un punto de vista doctrinal, al aceptar las viejas tesis de Montesquieu, Hume y Blackstone y a la vez hacerse eco de la nueva realidad constitucional, o, dicho de otra manera, al moverse dentro de los esquemas de la «Constitución mixta y equilibrada», y al reconocer, no obstante, el divorcio entre el derecho y la realidad y, más en concreto, entre el estatuto jurídico de la Corona y su posición en el proceso político.

Pero Paley era también contradictorio desde un punto de vista político, al defender la «influencia» regia y, a la vez, al reconocer los peligros que ésta encerraba. Como ambiguo resulta también cuando en otra ocasión reconoce que ciertos aspectos del sistema político y jurídico británico, como la elección y composición de la Cámara de los Comunes, adolecían de «irregularidad» e «incongruencia» [82] , sin que ello le impidiese defender la conveniencia y utilidad del sistema representativo vigente (el remedio podía ser peor que la enfermedad), y arremeter contra los que concebían el sufragio como un «derecho natural» (pese a excluir a las mujeres) y se manifestaban a favor de una reforma parlamentaria de acuerdo con esquemas «abstractos» [83] .

NOTAS A PIE DE PÁGINA

[1] Cfr. R. Pares, George III and the Politicians, OUP, 1953; J. Steven Watson, The Reign of George III, 1760-1815, OUP, 1960.

[2] G. Macaulay Trevelyan, Historia Política de Inglaterra, op. cit. p. 388

[3] Cfr. A. Todd, op. cit, T. I. pp. 54 y ss.; y A. Esmein, Elements de Droit Constitutionnel Francais et Comparé, Paris, 1921, vol. I, pp. 146.

[4] Cfr. K. Loewenstein, British Cabinet Government, OUP, 1967, pp. 92 y ss. F. O'Gorman, The emergence of the british two-party system. 1760-1832, Edward Arnold, London, 1982, pp. 13-14. Sobre los partidos políticos ingleses en la segunda mitad del XVIII, vid. W. Hill, British Parliamentary Parties: 1742- 1832. From the Fall of Walpole to the First Reform Act, London, 1985.

[5] Apud. W. C. Constin y J. Steven Watson, op. cit. I, p. 239.

[6] Apud, ibídem, Libro I, cap. V, pp. 238-9.

[7] Si al principio del reinado de Jorge III la presencia de los Ministros en el Parlamento no fue muy querida por algunos miembros de las Cámaras y, de hecho, hubo alguna iniciativa para excluirlos de su seno, este recelo se fue disipando. Los Comunes deseaban tener a los Ministros en su Cámara para apoyarlos o atacarlos, considerándolos no sólo como representantes o agentes del Rey, sino principalmente como portavoces del partido adversario, de tal modo que la derrota del Ministerio suponía la derrota del partido que lo apoyaba.

[8] Commentaries on the Laws of England in four books, with the last corrections of the author, Londres, printed at the revived Apollo Press, 1814, 4 vol. Todas las citas de Blackstone se harán por el volumen primero de esta edición.

[9] Vid. la clásica biografía de David A. Lockmiller, Sir William Blackstone, Chapel Hill, The University of Nort Carolina Press, 1938.

[10] Sobre el concepto de soberanía en Blackstone, vid. Joaquín Varela Suanzes, La soberanía en la doctrina británica, op. cit., pp. 129 y ss.

[11] Commentaries, op. cit. Introducción, sección II, p. 71 y Libro I, cap. II. p. 171.

[12] Ibídem, Introducción, Sección II, p. 71. Vid., asimismo, pp. 69- 72 y Libro I, cap. II, pp. 166-167.

[13] Cfr. Joaquín Varela Suanzes, La doctrina británica de la soberanía… op. cit., pp. 129-141.

[14] Commentaries, op. cit., Libro I, cap. II, p. 160.

[15] Cfr. Ibídem, Libro I, cap. II, p. 167.

[16] Ibídem, L. I. cap. VII, p. 277.

[17] Ibídem, Libro I, cap. II, pp. 166 a 168.

[18] Ibídem, Libro I, cap. VII. p. 252

[19] Ibídem, p. 252.

[20] Cfr. M. J. C. Vile, op. cit. pp. 103-4. «Blackstone –concluye Vile– fue un discípulo e incluso un plagiario de Montesquieu, pero fue algo más que eso: realizó una interpretación esencialmente inglesa de Montesquieu y dio una dirección nueva al pensamiento inglés, que iba a jugar un papel de primer orden en el desarrollo constitucional americano», ibídem, p. 105.

[21] Cfr. Libro I. cap. VII, pp. 247-8 y 259-260.

[22] Sobre el royal assent, Cfr. Ibídem, Libro I, cap. II, pp. 196-197.

[23] Ibídem, Libro I, cap. VII, p. 258.

[24] Ibídem, Libro I, cap. II, p. 166.

[25] Cfr. A. V. Dicey, Introduction to the study of the Law of the Constitution (1885), 10ª edición, Macmillan, Londres, 1959, con una Introducción de E. C. S. Wade, pp. 7-8. Sobre este asunto, vid. asimismo, Sir Ernest Barker, Blackstone on the British Constitution, en Essays On Government, OUP, 2ª edición, 1965 pp. 144 a 146.

[26] Cfr. Commentaries, op. cit. Libro I, cap. VII, p. 252.

[27] Ibídem, Libro I, cap. IX, p. 344.

[28] Cfr. Ibídem, Libro I, Cap. IX, pp. 345 y ss.

[29] Los Thoughts on the Cause of the Present Discontents, pueden verse en The Writings and Speeches of Edmund Burke, editados por Paul Langford, OUP, 1981, vol. II, pp. 241-323.

[30] Una exhaustiva y fidedigna biografía de Burke en Carl B. Cone, Burke and the Nature of Politics., vol. I. The Age of The American Revolution, vol. II, The Age of the French Revolution, University of Kentucky Press, 1957 y 1964.

[31] Sobre el contexto político de esta obra, vid. J. Brewer, Party Ideology and Popular Politics at the Accession of Georges III, op. cit. 1976, pp. 39-138.

[32] Thoughts on the Cause of the Present Discontents, op. cit. p. 278.

[33] Ibídem, p. 280.

[34] Sobre la idea de pueblo en Burke, vid. Alfred Coban, Edmund Burke ante the revolt against the eighteenth century, George Allen, and Unwin, Londres, 2ª edic. 1960, p. 66. Sobre su actitud respecto de la democracia, vid. el apartado titulado «Burke and the eighteenth century constitution», pp. 59-71.

[35] Sobre el concepto de representación en Smith y Hooker me extiendo en La soberanía en la doctrina británica… op. cit. pp. 92-97. Sobre el concepto de representación en Burke, vid. Hanna Fenichel Pitkin, El concepto de representación, CEC, Madrid, 1985, pp. 201 y 204.

[36] Sobre el concepto de indirizzo politico, vid. Enzo Chelli, Atto Político e Funzione D'Indirizzo Politico, Giuffré, Milán, 1961.

[37] Thoughts on the Cause of the Present Discontents, op. cit. p. 277.

[38] Este opúsculo puede verse en The Writings and Speeches of Edmund Burke, op. cit. Vol. II, pp. 102-219. Burke ya defendía aquí la necesidad de los partidos en un Estado libre, así como la imprescindible homogeneidad política del Gabinete y la unidad de sus criterios en la política nacional e internacional.

[39] Thoughts on the Cause of the Present Discontents… op. cit. p. 317. Como escribe Leslie Stephen, en rigor, el partido era para Burke «la antítesis de una pandilla (clique)», su existencia probaba que «la sangre sana estaba circulando por las venas del cuerpo político», op. cit. vol. 2, pp. 235.

[40] Thoughts on the Cause of the Present Discontents… op. cit. p. 318.

[41] Partidos y Sistemas de Partidos, op. cit. p. 29.

[42] Thoughts on the Cause of the Present Discontents… op. cit. p. 319.

[43] Ibídem.

[44] Cfr. Luigi Compagna, L'idea dei Partiti da Hobbes a Burke, Bibliopolis, Napoli, 1986, pp. 128-129.

IV. -Dos palabras sobre el influjo de la Gran Bretaña en los orígenes del constitucionalismo francés y español

Manuel García Pelayo ha recordado que «no hay Constitución que haya tenido una influencia tan grande en la formación del Derecho constitucional liberal como la Constitución británica, y ello tanto en el aspecto del Derecho positivo como en el de la teoría y de la técnica jurídico-constitucionales. Trazar sus influencias en este aspecto equivaldría a escribir una historia del liberalismo y del Derecho constitucional moderno» [1] . Aquí no se trata, desde luego, de «escribir una historia del liberalismo y del Derecho Constitucional moderno», sino tan sólo de mostrar, muy a grandes rasgos, el influjo del modelo constitucional británico en los orígenes del constitucionalismo de dos naciones tan relevantes para la historia constitucional comparada como son Francia y España. Comencemos por Francia.

1. Anglofobia y anglofilia en Francia

El constitucionalismo inglés se convirtió en Francia en un constante punto de referencia, a favor o en contra, desde el triunfo de la revolución de 1688. En la difusión del modelo constitucional británico Voltaire jugó un papel sin duda muy relevante, pero fue sobre todo Montesquieu quien contribuyó de forma más decisiva a ensalzar este modelo en Francia e incluso en el resto de la Europa continental, merced al enorme éxito del «Espíritu de las Leyes», que vio la luz por vez primera en 1748. En este libro su autor conciliaba sin demasiada dificultad su admiración por la monarquía medieval francesa (que Voltaire no compartía) con sus elogios al constitucionalismo británico, esto es, el constitucionalismo historicista con la anglofilia, al igual que harían los «notables» en su «revolución aristocrática», y en contra de lo que sostendrían Rousseau y los fisiócratas, unidos por su anglofobia y su aversión al historicismo medievalizante, aunque el primero defendiese una república democrática y los segundos el despotismo monárquico ilustrado [2] .

En el brillantísimo debate sobre la monarquía que se mantuvo en la Asamblea Constituyente de 1789 la piedra de toque más importante para distinguir a unas tendencias constitucionales de otras fue el rechazo o la aceptación del constitucionalismo del otro lado del Canal de La Mancha [3] . Tres de esas tendencias, las que formaban los «aristócratas», los «anglómanos» y un hombre excepcional, Mirabeau, vieron en la Gran Bretaña una referencia fundamental para construir la nueva monarquía francesa, aunque el modelo británico no se interpretó de la misma manera. Los «aristócratas» venían a identificarlo con el que establecía la vieja Constitución francesa, en desuso tras varios siglos de absolutismo, pero que Montesquieu había contribuido a exhumar y que, bajo su ejemplo, los «notables» habían enarbolado a partir de 1787 para justificar su «rebelión aristocrática» contra el gobierno de Luis XVI. Los «anglómanos», menos interesados en el constitucionalismo histórico, se contentaban con adaptar a Francia el modelo monárquico británico, tal como lo habían descrito Montesquieu, Blackstone y De Lolme. Unos autores que se habían atenido al derecho escrito y no al Common Law ni a las convenciones a la hora de describir la Monarquía británica. Circunstancia que explica en buena medida por qué los «anglómanos» pasaron por alto, o criticaron, el proceso parlamentarizador de la monarquía británica, esto es, el desplazamiento de la dirección política del Estado desde el Monarca hacia un Gabinete respaldado por las dos Cámaras del Parlamento, sobre todo por los Comunes. Un desplazamiento que, como queda dicho, se había iniciado en la época de Walpole y

se había reforzado considerablemente desde la independencia de los Estados Unidos. Fue Mirabeau, quien llamó la atención sobre esta parlamentarización de la Monarquía británica y quien sostuvo la necesidad de tenerla en cuenta a la hora de articular en Francia una nueva Monarquía francesa. Para sostener estas tesis, Mirabeau no dejaría de repetir los argumentos que Burke y Fox habían defendido al otro lado del Canal de La Mancha. Frente a las tesis anglófilas de los «aristócratas», de los «anglómanos» y de Mirabeau, la cuarta y última tendencia constitucional presente en la Asamblea Constituyente, en la que era patente la influencia de Rousseau, estaba formada por los «patriotas», quienes rechazaron el modelo monárquico británico en todas sus interpretaciones y se vieron obligados a construir una Monarquía completamente nueva, en la que resultó decisiva la aportación de Sieyes. Una Monarquía que se plasmó en la Constitución de 1791.

Pero fue durante la Restauración cuando el constitucionalismo británico alcanzó en Francia su mayor apogeo. Los publicistas franceses post- revolucionarios, como Benjamín Constant, los «ultras» Chateaubriand y Vitrolles, así como los doctrinarios Guizot y Royer-Collard, acogerán, aunque no de la misma forma, las tesis que habían sostenido los anglómanos y Mirabeau en la Asamblea Constituyente de 1789-1791 y se mostrarán partidarios de articular una Monarquía similar a la británica y muy distinta de la de 1791. Una Monarquía que puso en planta la Carta de 1814, otorgada por Luis XVIII [4] .

2. La Constitución británica en España

Si de Francia venimos a España es necesario dejar constancia de que en el siglo XVIII el conocimiento del constitucionalismo británico resultó, asimismo, indudable, aunque fue el modelo monárquico constitucional, y no el parlamentario, el que casi en exclusiva se difundió entre nosotros, a partir de la divulgación de los escritos de Locke, Bolingbroke, Montesquieu, Blacksonte y De Lolme entre los publicistas españoles más destacados de esa centuria, como Campomanes, Cabarrús, Martínez Marina y Jovellanos [5] .

El constitucionalismo británico nacido de la revolución de 1688 se convirtió en un punto de referencia fundamental para el debate constitucional que se produjo en España a partir de la invasión napoleónica de 1808, sobre todo en las Cortes de Cádiz, aunque en estas Cortes triunfase el constitucionalismo francés de 1789-1791 [6] . Jovellanos, a partir de una mezcla de escolasticismo y constitucionalismo histórico mechada de algunas referencias a la Constitución británica, interpretada de forma muy arcaica, defendió un concepción de la Monarquía más parecida a la que habían sustentado los «aristócratas» que los «anglómanos» y desde luego que Mirabeau. Jovellanos, en efecto, insistió en exhumar las leyes fundamentales de la Monarquía española, desde una perspectiva marcadamente escolástica, en la que resultaba evidente el influjo de Suárez, pero, a la vez, el polígrafo asturiano, amigo de Lord Holland y buen conocedor de Locke y Blackstone, sostuvo la necesidad de un monarca robusto y de una segunda cámara aristocrática a la inglesa. Las tesis jovellanistas las defenderían en las Cortes de Cádiz los Diputados «realistas», frente a las premisas sustentadas por los Diputados «liberales de la Metrópoli», quienes, al igual que Martínez Marina, si bien de manera distinta, eran partidarios de articular en la España de entonces una Monarquía similar a la de 1791, aunque, eso sí, a diferencia de lo que había ocurrido con los «patriotas» franceses, se cuidaron mucho de entroncarla con la monarquía gótica medieval. Un

entronque al que aludía la Constitución de 1812. Los Diputados americanos, en cambio, se mostraron tan insatisfechos con el modelo sustentado por los «realistas», por su conservadurismo, como con el defendido por los «liberales de la Metrópoli», por su jacobinismo, y parecieron guardar sus simpatías por un modelo constitucional capaz de reconocer el autogobierno de las provincias de Ultramar, pero más próximo al federalismo de la monarquía austracista que al de la Constitución republicana de los Estados Unidos. Una Constitución rechazada por realistas y liberales en las Cortes de Cádiz, de la misma forma –y en parte por las mismas razones– que lo había sido en Francia años antes. El único español –o al menos el más relevante– que defendió la necesidad de construir en España una Monarquía con cierto grado de parlamentarización fue José María Blanco-White. Lo hizo a través de las páginas de «El Español», un periódico publicado en Londres desde 1810 a 1814, en donde criticó de forma muy inteligente la obra de las Cortes de Cádiz y muy en particular la Constitución que éstas elaboraron. Blanco propuso como alternativa un modelo monárquico parlamentario, en línea con lo que habían dicho Mirabeau y Burke. A Blanco corresponde, en realidad, el mérito de haber acuñado la más lúcida y moderna teoría constitucional de la Monarquía española durante esta etapa, así como el de ser –como antes había ocurrido con Mirabeau en Francia– el precursor del nuevo constitucionalismo decimonónico. Un constitucionalismo anglófilo, que se construiría en Francia a partir de la Carta de 1814 y por el que lucharían muchos españoles desde el restablecimiento del absolutismo en ese mismo año [7] .

Durante el Trienio constitucional se produjo la recepción de la teoría constitucional británica y francesa post-napoleónica, sobre todo de Bentham y Constant, que prosiguió en el exilio de 1823-1833, lo que llevó al grueso del liberalismo español a abandonar el modelo constitucional de 1812, deudor del francés del 91, y a pretender articular otro bien distinto, inspirado en la Gran Bretaña, directamente o a través de las Cartas francesas de 1814 y 1830 [8] .

3. La ambigüedad de la Monarquía británica

La Monarquía británica se rechazó en los albores del constitucionalismo francés y español por considerarse un modelo que reforzaba en exceso el poder del Monarca en detrimento del Parlamento, mientras que pocos años más tarde este mismo modelo se quiso trasplantar a ambas naciones con el objeto de disminuir el poder del Parlamento en beneficio del Monarca. La razón de tan distinta actitud se debía sin duda a un cambio de estrategia social y política por parte del liberalismo francés y español, así como al fracaso de la Monarquía vertebrada en 1791 y en 1812 a ambos lados de los Pirineos. Una Monarquía que había mermado de tal forma las facultades del ejecutivo, que éste se había convertido en siervo de una todopoderosa Asamblea, a quien se había querido atribuir la dirección política del Estado.

Ahora bien, esta distinta actitud no puede explicarse si no se tiene en cuenta que respondía también a una percepción muy diferente –incluso opuesta– de la Monarquía británica, cuya naturaleza resultaría muy difícil de desentrañar como consecuencia de la dualidad a ella consustancial entre las normas jurídicas –ya fuesen de origen parlamentario o de Common Law– y las convenciones.

Si el hincapié se hacía sólo en el derecho, o principalmente en él, la Monarquía británica se presentaba como un modelo excesivamente monárquico y, además, aristocrático,

debido a su potente Cámara de los Lores. Ésta era la imagen (desde luego positiva) que de la Monarquía inglesa habían dado a lo largo del siglo XVIII autores tan influyentes como Bolingbroke y Blackstone, además de Voltaire, Montesquieu y De Lolme, y a ella se sumarían los «anglómanos» de la Asamblea Constituyente de 1789 y la mayor parte de los realistas españoles, señaladamente Jovellanos. Ésta era también la imagen (en este caso negativa) que de la Monarquía inglesa tenían los revolucionarios franceses de 1789, como Sieyes, así como los doceañistas españoles, incluidos aquellos que habían vivido en la Gran Bretaña, como Argüelles y el Conde de Toreno, quienes pese a estas reticencias admiraban muchas cosas de aquel país, como la independencia de los jueces, la institución del Jurado y el florecimiento de las libertades públicas, así como su desarrollo económico, científico y técnico.

Si el hincapié se hacía, en cambio, en las convenciones, la Monarquía británica se presentaba como un modelo cuasi democrático, según el cual un Gobierno responsable ante la Cámara de los Comunes ocupaba el centro de la actividad estatal. Ésta era la imagen que habían transmitido, con mucho menos éxito, Burke, Bentham, Fox y Mirabeau, durante el siglo XVIII y a la que se acogerían Blanco-White, Constant, Chateaubriand y Lord John Russell durante el primer tercio del XIX.

Dicho con otras palabras, en la Francia de 1789 y en la España de 1808 la Monarquía británica se veía mayoritariamente como una simple Monarquía limitada y cuando se destacaba su componente parlamentario era para identificarlo con la confusión de poderes y la corrupción. En la Francia de la Restauración y en la España del Trienio y del Exilio, aunque la Monarquía británica se seguía viendo desde este mismo prisma por parte de los liberales más conservadores, o sencillamente por los menos avezados, los más progresistas, o los más perspicaces, la contemplaban además como una Monarquía parlamentaria o, al menos, como una Monarquía en un avanzado proceso de parlamentarización.

Más allá de las simpatías políticas y de la agudeza de sus exégetas –foráneos o vernáculos–, esta distinta percepción de la Monarquía británica obedecía a un hecho objetivo, a saber: que su parlamentarización se había llevado a cabo sin variar una tilde el marco jurídico establecido por la revolución de 1688. Una revolución que siguió concediendo al Rey prerrogativas muy amplias, que sólo a través de un largo y nada lineal proceso histórico había ido dejando de ejercer. La letra y el espíritu de la Constitución británica no coincidían cuando menos desde el reinado de Jorge I. De ahí que el hincapié en aquélla o en éste permitía describir a la Monarquía británica como una Monarquía limitada, en la que la dirección política del Estado residía básicamente en el Monarca y sus Ministros, aun cuando debiese contar para llevarla a cabo con las dos Cámaras del Parlamento, o bien como una Monarquía casi parlamentaria, en la que la dirección política del Estado descansaba en un Gabinete sometido de forma exclusiva, o primordial, a la voluntad de los Comunes.

Por eso, en la Francia y en la España del primer tercio del siglo XIX –después de la triste experiencia de la Monarquía de 1791 y 1812, que a la postre había concluido con la victoria despótica de la Asamblea, tras el asesinato de un Rey, o del triunfo absolutista de un Monarca, tras la liquidación de las Cortes– defender un modelo constitucional similar al británico significaba aceptar, primero, el marco jurídico de la Monarquía limitada y, por consiguiente, el reforzamiento de los poderes del Rey, –objetivo exclusivo del liberalismo conservador (representado por los doctrinarios

franceses y más tarde por los «moderados» españoles), a la vez que se abría la posibilidad para el liberalismo más avanzado (Constant, Thiers y los «progresistas» españoles) de que gradualmente el Monarca se viese obligado a trasladar el ejercicio real de dichos poderes a un Gobierno responsable ante el Parlamento.

Así se explica que el rechazo del modelo constitucional británico en la Francia de 1789 y en la España de 1812 diese paso veinticinco años más tarde, primero en Francia, a partir de 1814, y luego en España, a partir de 1833, a su aceptación generalizada por las dos grandes ramas del liberalismo

NOTAS A PIE DE PÁGINA

[1] Derecho Constitucional Comparado, Alianza Universidad, Madrid, 1984, p. 289.

[2] Resulta todavía imprescindible la consulta del libro de Gabriel Bonno, La Constitution Britannique devant l'opinion française de Montesquieu a Bonaparte, Librairie Ancienne Honoré Champion, Paris, 1931, passim Vid, asimismo, dos libros más antiguos incluso pero no menos imprescindibles: Joseph Dedieu, Montesquieu et la tradition politique anglaise en France, Paris, 1909 (reimpreso en Ginebra por Slatkine en 1971) y E. Carcassonne, Montesquieu et le problème de la constitution française au XVIII siècle, PUF, Paris, 1927.

[3] Sobre este extremo me extiendo en Mirabeau y la Monarquía o el fracaso de la clarividencia, Historia Contemporánea, nº 12, Bilbao, 1995, pp. 231-245.

[4] Cfr. Joaquín Varela Suanzes, La Monarquía en el pensamiento de Benjamín Constant (Inglaterra como modelo), en Revista del Centro de Estudios Constitucionales, nº 10, sept-dic. 1991, pp. 121-138; Idem, El Liberalismo Francés después de Napoleón (de la anglofobia a la anglofilia), en Revista de Estudios Políticos, nº 76, abril-junio, 1992, pp. 29-43.

[5] Sobre este particular vid. el apartado introductorio de mi trabajo El debate sobre el sistema británico de gobierno en España durante el primer tercio del siglo XIX, en José María Iñurrutegui y José María Portillo (Eds.), Constitución en España: orígenes y destinos, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, pp. 79 y ss. Este trabajo se recogió previamente en el libro coordinado por Javier Alvarado Planas, Poder, Economía, Clientelismo, Marcial Pons, Madrid, 1997.

[6] Sobre estos extremos me pronuncio en diversos trabajos: La Teoría del Estado en los orígenes del Constitucionalismo Hispánico (Las Cortes de Cádiz), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983; Tradición y Liberalismo en Martínez Marina, Facultad de Derecho de la Universidad de Oviedo, Oviedo, 1983; Los Modelos Constitucionales en las Cortes de Cádiz, en François-Xavier Guerra (Director); Revoluciones Hispánicas, Independencias Americanas y Liberalismo Español, Editorial Complutense, Madrid, 1995, pp. 243-268, El Debate sobre el sistema británico de gobierno en España durante el primer tercio del siglo XIX, op. cit. pp. 84 y ss.; Un precursor de la Monarquía Parlamentaria: Blanco-White y «El Español» (1810-1814), en Revista de Estudios Políticos, nº 79, enero-marzo, 1993, pp. 101-120.

[7] Sobre el influjo de la Constitución británica en la España de 1808-1814, aparte de las obras citadas en la nota anterior, vid. los artículos de Clara Álvarez Alonso, La influencia británica y la idea de Constitución en Jovellanos; José María Portillo, ¿Existía una antigua Constitución española? El debate sobre el modelo inglés en España, 1808-1812; y Santos M. Coronas, La recepción del modelo constitucional inglés como defensa de la Constitución histórica propia (1761-1810), en Il Modello costituzionales inglese e la sua recezione nell'area mediterraea tra la fine del 700 e la prma meta dell'800, a cura di Andrea Romano, Giuffre, Milano, 1998.

[8] Cfr. mis artículos, El Pensamiento Constitucional Español en el Exilio: el abandono del modelo doceañista (1823-1833), en Revista de Estudios Políticos, nº 87, 1995, pp. 63-90; La Monarquía

Imposible. La Constitución de Cádiz de 1820 a 1823, en Anuario de Historia del Derecho Español», Tomo LXVI, Madrid, 1996, pp. 653-687.

EL ESTADO SOCIAL Y EL DERECHO POLITICO DE LOS NORTEAMERICANOS

Roberto L. BlancoValdés

> "Por poco que se observe la sociedad civil y política en los Estados Unidos, se descubrirán como dos grandes hechos que dominan todos los demás y de los que proviene el resto: la democracia constituye el estado social; el dogma de la soberanía del pueblo, el derecho político."
>
> Alexis de Tocqueville
>
> **La democracia en América**

Introducción: el *ejemplo* norteamericano

Es muy probable que Louis Hartz tuviera toda la razón cuando sostenía, en una obra publicada en 1964, que la sociedad de los blancos de Norteamérica, a la que en sustancia se debió, primero la colonización del nuevo territorio americano, después la *Declaración de Independencia* y, finalmente, la fundación de la nación, era "un fragmento de Europa" 1[1] : es muy probable. Pero ello no debe impedirnos reconocer, en todo caso, la extraordinaria novedad y la significación indiscutiblemente singular de la gran aportación de esos *europeos* del otro lado del Atlántico a la historia occidental: la revolución americana. "La revolución -ha apuntado uno de sus conocedores más notables- dio a los norteamericanos la certeza de ser el pueblo

destinado a conducir el mundo entero hacia la libertad"2 [2] . No cabe duda: así puede apreciarse ya contemporáneamente, por ejemplo, en las palabras que, poco después de la aprobación de la Constitución americana, dirigía Thomas Jefferson a su amigo Edward Rutledge, firmante, al igual que el propio Jefferson, de la *Declaración de Independencia*: "Podemos, ciertamente, jactarnos de haber dado al mundo un hermoso ejemplo de reforma de un gobierno por la sola razón, sin derramamiento de sangre", escribía el futuro Presidente de la Unión al abogado y estadista de Carolina del Sur, desde París, el 18 de julio de 1788. Y continuaba: "Pero el mundo está demasiado oprimido para sacar provecho del ejemplo. En este lado del Atlántico, la sangre del pueblo se ha convertido en patrimonio, y los que engordan con él no lo abandonarán fácilmente" 3[3] .

Esas breves, dramáticas y certeras palabras del gran publicista y político americano encierran, de algún modo, las dos ideas centrales que intentaré exponer en este estudio sobre el modelo constitucional nacido en el territorio de las antiguas colonias de Inglaterra con la revolución de independencia. En primer lugar, la de que el de los Estados Unidos fue, en efecto, un (hermoso) *ejemplo*, es decir, un arquetipo peculiar frente a los restantes modelos constitucionales surgidos en Europa tras la desaparición de las monarquías absolutas, modelos éstos últimos que también se analizarán en esta nueva entrega de la revista *Fundamentos*. Y, en segundo lugar, la de que la arquitectura constitucional nacida con la Revolución americana va a manifestarse, ciertamente, como la expresión más acabada del intento *racional* de organizar una forma de gobierno. A la postre, Norteamérica acabará ejemplificando, con una intensidad que los europeos no podrán posteriormente ni siquiera llegar a imaginar, las posibilidades de ordenar racionalmente las constituciones del Estado y de la sociedad que existían allí donde a tal ordenación racional no se oponían, como ocurriría en todos los países europeos, los obstáculos sociales e institucionales derivados de la existencia del Antiguo Régimen y de la más trascendental de sus manifestaciones institucionales: las monarquías absolutas. Como intentaré explicar a lo largo de las páginas siguientes, las tres grandes aportaciones del constitucionalismo revolucionario norteamericano al tronco común del constitucionalismo occidental –a saber, el federalismo, el republicanismo presidencialista, y el control de la constitucionalidad-

serán todos ellas consecuencia de la necesidad de hacer frente a una ordenación racional de los poderes que pudiese garantizar, al mismo tiempo, unidad territorial y libertad individual, y serán, por ello mismo, sencillamente impensables en un espacio geográfico y político dominado por una necesidad bien diferente: la de construir un orden constitucional a partir de unos restos, los del Antiguo Régimen, dotados de una notable capacidad de recuperación y resistencia. La presencia de las instituciones del Antiguo Régimen y, de forma primordial, la de los monarcas absolutos, exigirán, así, del liberalismo revolucionario de este lado del Atlántico la adopción de *decisiones constitucionales* que vinieron a cegar cualquier posibilidad de recurrir a instituciones que, como en el epílogo habré de señalar, han ido, sin embargo, incorporándose, en grado diverso, y de forma paulatina al constitucionalismo europeo continental ahora vigente: entre ellas, y como *decisión* más fundamental, la de situar al parlamento en el centro del régimen político para hacer frente, de esa forma, a unos reyes absolutos que la Revolución había transformado en monarcas constitucionales. Rechazado, pues, el republicanismo presidencialista, con todo lo que tal rechazo llevaba aparejado, y conferida, *de hecho,* al órgano de representación de la nación la titularidad de la soberanía nacional, no quedaba espacio alguno para imaginar jurídicamente el control de la constitucionalidad, es decir, el control por cualquier otro de un órgano *de hecho* soberano. La tercera de las aportaciones apuntadas, la de la ordenación federal de los territorios de la Unión, resultaba también, por último, simplemente inconcebible en un contexto histórico en que la centralización a ultranza devino de inmediato un instrumento indispensable para superar la pluralidad de ordenamientos característica de las sociedades feudo-estamentales europeas. Mientras el federalismo fue el instrumento esencial de trabazón de unos Estados que a su través se convirtieron en Unidos, la centralización iba a ser, por el contrario, en los Estados europeos, el elemento irrenunciable de construcción de los propios sujetos de los que el Estado era instrumento: de las naciones.

Es a la vista de las dos ideas de partida que acabo de apuntar como debe entenderse la propia ordenación interna de este estudio. Comenzaré, así, con una breve referencia al *punto de partida* de los norteamericanos, para seguir después con un tratamiento más detenido de la que indiscutiblemente fue en su día la principal contribución jurídica de la Revolución –la Constitución de la Unión americana- y de las que entiendo fueron, a su vez, las principales aportaciones del primigenio proyecto

constitucional estadounidense, es decir, de su *hermoso ejemplo*. Terminaré, tras todo ello, con unas reflexiones, también necesariamente muy concisas, sobre la influencia a corto y largo plazo de tal proyecto en el constitucionalismo europeo occidental.

I.- El "punto de partida" y el "estado social" de los norteamericanos.

La afirmación de la importancia de *los orígenes* en la configuración final de la primigenia experiencia constitucional de Norteamérica fue afirmada ya, muy tempranamente, por el *viajero* Tocqueville, de quien he tomado las dos expresiones entrecomilladas con que titulo ahora este epígrafe4 [4] . Al igual que el hombre, escribe Tocqueville, que, "por decirlo de alguna manera, está ya entero bajo las mantillas de su cuna", también los pueblos están afectados por su origen, es decir, por "las circunstancias que acompañaron su nacimiento y ayudaron a su desarrollo", circunstancias que "influyen sobre todo el resto de su existencia". Tal influencia resultará, sin embargo, muy distinta en la experiencia de los Estados Unidos y en todas las demás que Tocqueville afirma conocer hasta la fecha de su periplo americano. ¿Por qué? Pues porque lo característico de *los orígenes* en la naciente experiencia norteamericana va a ser la ausencia de *pasado* o, mejor, la ausencia del siempre pesado lastre del pasado. "En medio de todos los escombros de sociedades que yacen confusamente en nuestro suelo, nadie puede encontrar ahora un tipo primitivo ni atreverse a describir los cambios que le ha hecho sufrir el tiempo al combinarlo con elementos extraños". Nadie, salvo quien ponga sus ojos sobre América, "el único país –concluye Tocqueville- donde se ha podido asistir a los desarrollos naturales y tranquilos de una sociedad y donde ha sido posible precisar la influencia ejercida por el punto de partida sobre el porvenir de los Estados" 5[5] .

Y el punto de partida no es otro que la ausencia en el territorio americano de la desigualdad estamental característica de las viejas monarquías europeas: por decirlo con las palabras del propio Tocqueville, "el singular fenómeno de una sociedad en la que no se encontraban ni grandes señores ni pueblo y, por decirlo así, ni pobres ni ricos". "Una nación –escribe en otro momento el autor de *La democracia en América*- puede exhibir inmensas fortunas y grandes miserias, pero si las fortunas no son territoriales,

habrá rico y pobres, pero a decir verdad no existirá una aristocracia". Es, justamente, la ausencia de una pujante aristocracia, todavía dominante en los Estados de la Europa del *Ancien Régime* cuando se consolida el proceso colonial americano, el rasgo principal que diferencia las sociedades de uno y otro lado del Atlántico: "Todas las nuevas colonias europeas contenían, si no el desarrollo, al menos el germen de una democracia completa", subraya Tocqueville. Y añade luego: "La población de Nueva Inglaterra crecía rápidamente y mientras en la madre patria la jerarquía de los rangos clasificaba aun despóticamente a los hombres, la colonia ofrecía cada vez más el espectáculo nuevo de una sociedad homogénea en todas sus partes. La democracia, se liberaba fuerte y bien armada, como no se había atrevido a soñar la Antigüedad, en medio de la vieja sociedad feudal". Tocqueville insistirá una y otra vez en el contraste entre América, o, más precisamente, entre los territorios coloniales de *New England* y los de Europa, convencido como estaba de que el mismo –homogeneidad, de un lado, desigualdad estamental del otro- permitía comprender la verdadera novedad de la sociedad americana antes de la declaración de independencia: "Cuando, después de haber dado así un vistazo rápido a la sociedad americana de 1650, se examina la situación de Europa y, en especial, la del continente hacia la misma época, uno se siente lleno de un profundo asombro. A comienzos del siglo XVII, la monarquía absoluta triunfaba en todas las partes del continente europeo, sobre los restos de la libertad oligárquica y feudal de la Edad Media"6 [6] .

Una novedad, en cualquier caso, de la que también estaban persuadidos los protagonistas mismos del proceso revolucionario. Charles Pinckney, por ejemplo, que en la sesión de 25 de junio de la Convención de Filadelfia proclamaba como, mientras la Constitución inglesa descrita por Montesquieu se basaba en "tres ordenes de ciudadanos diferentes en sus situaciones, posiciones y principios", en América, pese a la existencia de diferentes clases –"profesionales, comerciantes y terratenientes"- todos eran políticamente iguales sin distinciones estamentales. O John Adams, quien, por la misma época, ponía de relieve que "en América [...] no hay nobles o patricios, pues todos son iguales por la ley y por el nacimiento"7 [7] . O, en fin, un anónimo partidario de la independencia que escribía en el *Pennsylvania Packet*, el 18 de marzo de 1776: "No pertenecen acaso la mitad de los bienes de Filadelfia a hombres que llevan mandil?

[...] ¿Y no pertenece la otra mitad a hombres cuyos padres o abuelos llevaron mandil?"[8] [8] . Y es que, como ha subrayado Gordon S. Wood, uno de los mejores conocedores actuales de la revolución americana, "la sociedad que emerge de la revolución se diferenciaba de la América de 1760 casi tanto como la América colonial de la Inglaterra del setecientos"[9] [9] . "En las colonias -apunta el mismo autor- la jerarquía social fue especialmente débil"[10] [10] , lo que explica el fenómeno de que la mayoría de la población se viera a sí misma como "*the middling sort*" o "*the common people*"[11] [11] . ¿Quería ello decir que no existían desigualdades en América? Obviamente, claro que no:"A mediados del siglo XVIII las peculiaridades del desarrollo social en el Nuevo Mundo habían creado una sociedad extraordinaria, notablemente igualitaria y desigualitaria al mismo tiempo, una sociedad tan contradictoria en su naturaleza que dejó perplejos a los contemporáneos y dividió, más tarde, a los historiadores". Una sociedad en la que, por un lado, "las distinciones sociales y los símbolos de estatus eran altamente respetados e intensamente codiciados", pero en la que, por otro lado, se consideraban "todas las exhibiciones de superioridad y estatus particularmente detestables" y, según alguien señalaba hacia 1780, "más odiosas que en ningún otro país" [12][12] .

En todo caso, y como antes apuntaba siguiendo a Gordon S. Wood, la revolución iba a significar un cambio extraordinario en ese panorama, al producir consecuencias esenciales sobre la estructura de la sociedad angloamericana del momento: "El efecto social más destacado de la Revolución no fue la armonía o la estabilidad, sino la repentina aparición por todas partes de nuevos sujetos, tanto en el mundo de la política como en el de los negocios. James Otis lo había advertido ya en 1776: *Al hervir la olla, la espuma se desbordará*"[13] [13] . Algunos datos, por más que fragmentarios, así lo confirman plenamente:"A partir de 1776 fue la clase media la que proporcionó un número cada vez mayor de representantes de los estados y de la federación. Fue disminuyendo sensiblemente la influencia política inmediata de las capas altas de la sociedad [...] Entre 1776 y 1785 se duplicó, por ejemplo, el número de agricultores en

las asambleas representativas de los estados del norte (del 23 al 55 por ciento) y en los del sur pasó de un 12 a un 26 por ciento. El porcentaje de diputados con ingresos medianos [...] aumentó en el norte del 17 al 62 por ciento; en el sur del 12 al 30. Solamente en Pensilvania, las capas altas de la sociedad perdieron en 1776, durante toda una década, una gran parte de su influencia política que hubieron de cederle a un grupo de políticos democráticos radicales apoyados en las asambleas de masas y en los referéndum"[14] [14] . Claro que las desigualdades siguieron existiendo después de la Revolución, que no acabó con ellas, pero que dio lugar al inicio de un proceso de transformación cualitativa de las mismas. La descripción realizada por Joel Barlow en una obra publicada en Londres en 1792 es de una meridiana transparencia. Según él, los americanos "sienten que la naturaleza los ha hecho iguales por lo que se refiere a sus derechos; o, mejor, que la naturaleza les ha dado un derecho común e igual a las libertades, la propiedad y la seguridad; a la justicia, al gobierno, a las leyes, la religión y la libertad. Ven, al tiempo, que la naturaleza los ha hecho muy desiguales respecto de sus potencialidades, capacidades y talentos. Están unidos al demandar y preservar la igualdad que la naturaleza les ha asignado; y en sacar provecho a su favor de los beneficios derivados de la desigualdad, que también han sido establecidos por la naturaleza"[15] [15] .

Al igual que Joel Barlow unos cuantos años antes, cuando subrayaba que "la palabra pueblo había adquirido en América un sentido diferente del que tenía en Europa", al ser en América el pueblo "la totalidad de la comunidad, en la que se incluía toda criatura humana en sociedad"[16] [16] , también Alexis de Tocqueville manifestará, tras su experiencia americana, la idea de que sólo el peculiar punto de partida de los territorios de la Unión permitía explicar la singularidad más esencial del estado social y, consecuentemente, del derecho político de los norteamericanos: "Sería posible hacer muchas observaciones interesantes sobre el Estado social de los angloamericanos, pero hay una que domina sobre todas las demás", escribe el gran publicista francés. Y continua: "El estado social de los americanos es eminentemente democrático. Ha tenido ese carácter desde el nacimiento de las colonias y lo tiene todavía en nuestros días. Por poco que se observe la sociedad civil y política en los Estados Unidos, se descubrirán

como dos grandes hechos que dominan todos los demás y de los que proviene el resto. La democracia constituye el estado social; el dogma de la soberanía del pueblo el derecho político". Pero su aguda inteligencia *política* permitirá captar a Tocqueville no sólo el elemento esencial definidor de un estado social y el principio político básico que tal estado iba a generar, sino también dos de las fundamentales consecuencias de uno y otro en el proceso revolucionario que acabará por conducir, primero a la declaración de independencia y, luego, a la constitución de un nuevo Estado. La primera, la puesta en acto de un poder constituyente popular: "El pueblo, en nombre del cual se había combatido, el pueblo, convertido en un poder, concibió el deseo de actuar por sí mismo. Se despertaron los instintos democráticos. Al sacudirse el yugo de la metrópoli, le tomó gusto a toda clase de independencias". La segunda, la racionalidad de una construcción constitucional no sujeta al lastre de la historia: "Entregada a la originalidad de su naturaleza –escribe Tocqueville- la imaginación del hombre improvisaba allí una legislación sin precedentes". Un hombre aquel, en cuyos "manos, los principios políticos, las leyes y las instituciones humanas parecen cosas maleables que pueden manejarse y combinarse a voluntad". En efecto: "Las barreras que aprisionaban la sociedad en cuyo interior nacieron caen ante ellos, las viejas opiniones que dirigían el mundo desde hace siglos se desvanecen, se descubren una carrera casi sin límites y un campo sin barreras. El espíritu humano se precipita a ellos, los recorre en todos los sentidos, pero al llegar a los limites del mundo político se detiene por sí sólo"[17] [17] .

De hecho, y según trataré de explicar seguidamente, antes que cualquiera de los contenidos materiales específicos del texto aprobado en Filadelfia, la primera aportación singularísima del experimento constitucional norteamericano será la idea misma de la Constitución, es decir, la de un código cerrado y sistemático elaborado por una asamblea popular, que aparecía como reflejo político y pública expresión de aquel acuerdo al que ya John Locke se había referido en su momento: un acuerdo entre hombres libres "según el cual todos se unen formando una comunidad, a fin de convivir los unos con los otros de una manera confortable, segura y pacífica, disfrutando sin riesgo de sus propiedades respectivas y mejor protegidos frente a quienes no forman parte de dicha comunidad"[18] [18] . Alexander Hamilton retomaría esas ideas cuando, en el primero de los artículos de *El Federalista*, al tiempo que

subrayaba la importancia de la Constitución -de la que dependían "nada menos que la existencia de la Unión, la seguridad y el bienestar de las partes que la integran y el destino de un imperio que es en muchos aspectos el más interesante del mundo"-, confesaba a sus paisanos su opinión de que les convenía adoptarla, por ser "el camino más seguro para vuestra libertad, vuestra dignidad y vuestra dicha" y manifestaba su convencimiento sobre "la seguridad suplementaria que su adopción prestará para salvaguardar esa especie de gobierno [republicana], para la libertad y la propiedad"[19] [19] . Y James Madison, destacaría, por su parte, también en el citado *comentario*, la novedad radical de los orígenes del nuevo acuerdo fundador, un acuerdo que. por primera vez en el devenir de la humanidad. había sido adoptado por un poder constituyente popular:"Es muy digno de notarse –escribe el futuro Presidente de la Unión- que en todos los casos que consigna la historia antigua, en que un gobierno fue establecido previa deliberación y con el consentimiento general, la tarea de formarlo no estuvo encomendada a una asamblea, sino que se desempeño por un solo ciudadano de extraordinaria sabiduría y reconocida integridad"[20] [20] .

II.- La Revolución y su Constitución.

1.La Constitución escrita como contribución jurídica fundamental de la Revolución.

La experiencia constitucional desarrollada en los territorios coloniales angloamericanos tras la declaración de independencia –experiencia que habrá de tener su traducción jurídica principal, aunque no única, en el texto de 1787- acabará por alumbrar tres contribuciones jurídico-políticas de singularidad extraordinaria e indiscutible trascendencia para el tronco común del constitucionalismo occidental: el sistema federal (*federal system*), un sistema de distribución y equilibrio de poderes (*checks and balances*) en que el ejecutivo se atribuía a un Presidente de carácter electivo, y el control judicial de la constitucionalidad (*judicial review of legislation*). En todo caso, y según acabo de apuntar, es necesario subrayar como la primera y más fundamental contribución del constitucionalismo revolucionario será la propia idea de Constitución tal y como hoy lo conocemos. Y ello porque, pese a la existencia de algún antecedente a tal respecto, como el Instrumento de Gobierno aprobado en Suecia en 1720, las norteamericanas serán las primeras Constituciones *escritas* de la historia de la humanidad, es decir, las primeras en las que los *principios políticos fundamentales* de

una comunidad se plasman en un código escrito –racional, ordenado y sistemático-, que regula orgánica y funcionalmente el estatuto de los poderes del Estado, que emana del poder constituyente y que sólo puede ser modificado expresamente a través de un procedimiento de reforma previsto en el propio texto constitucional.

Hablo, claro, de Constituciones, en plural, y no de Constitución en singular, pues me refiero no solamente a la elaborada por la Convención de Filadelfia en 1787, es decir, a la Constitución norteamericana, sino también a todas las que los estados fueron adoptando antes de su federación final en unos Estados Unidos, que nacerán precisamente cuando aquella entre en vigor. Hacia finales de 1776 se habían aprobado ya las de Nueva Jersey, New Hampshire, Delaware, Pensilvania, Virginia, Maryland, Carolina del Norte y Carolina del Sur. En los años inmediatamente posteriores, otras vinieron a añadirse a las citadas: las de Georgia y Nueva York en 1777 y la de Massachusetts en 178021 [21] . Rhode Island y Connecticut, que se habían limitado a modificar "antes de la Revolución"22 [22] sus cartas coloniales, constituyeron la excepción. A pesar de las diferencias que, tanto en el terreno de sus respectivos procedimientos de elaboración, como en el de sus concretos contenidos, pueden apreciarse entre las mismas, lo cierto es que estamos aquí en presencia de auténticos textos constitucionales que, si desde el punto de vista material, en todos los casos organizan, separándolos y coordinándolos, los poderes del Estado, proceden además, en una buena parte de los mismos, a declarar derechos y libertades de los particulares, y a autoprotegerse, desde una perspectiva formal, frente a las eventuales operaciones de reforma constitucional. Sirvan como expresión de lo primero, por ejemplo, las Constituciones de Virginia (1776) –una de las más tempranas- o Massachusetts (1780), una de las últimas, que contiene, pese a ello, la formulación del principio de separación de los poderes que con el tiempo habrá de adquirir mayor celebridad. La de Virginia disponía, así, que "el legislativo, el ejecutivo y el judicial, permanecerán separados y distintos de manera que ninguno de ellos ejercite los poderes legítimamente pertenecientes a los otros". La de Massachusetts, por su parte, que "en el gobierno de este Estado el órgano legislativo no ejercitará nunca los poderes ejecutivo y judicial, o cualquiera de ellos; el ejecutivo no ejercitará nunca los poderes legislativo y judicial, o cualquiera de ellos; el judicial no ejercitará nunca los poderes legislativo y ejecutivo, o

cualquiera de ellos; y al fin se conseguirá así el gobierno de la ley y no de los hombres"23 [23] . Por lo que se refiere al reconocimiento constitucional de los derechos, el de ser juzgado por jurados, las libertades de prensa y de conciencia, o la seguridad contra el encarcelamiento arbitrario, fueron reconocidos por varias Constituciones estatales ya en 1776 -las de Virginia, Pensilvania, Maryland, Delaware y Carolina del Norte- que incluían, como preámbulos, declaraciones al respecto. También procedieron de ese modo, algo más tarde, las Constituciones de Vermont (1777), Massachusetts (1780) o la de 1784 de New Hampshire. Otras, sin embargo, no incluyeron tales declaraciones de derechos en un *bill* propio y separado, pero sí reconocieron diversas libertades a lo largo de su texto: ese fue el caso de las de Nueva Jersey (1776) o Nueva York (1777)24 [24] . La mitad de las Constituciones estatales establecían, en fin, métodos para proceder a su reforma25 [25] : la de Delaware exigía, por ejemplo, mayorías cualificadas; la de Maryland que la ley de reforma propuesta se discutiese en el momento inmediatamente anterior a las elecciones, debiendo ser luego aprobada por la nueva Cámara; la de Georgia, en fin, introducía el sistema de una convención elegida a tal propósito26 [26] .

La aprobación de las Constituciones estatales significó, por lo tanto, una conquista de significación jurídica y política extraordinaria, llamada, por su propia naturaleza revolucionaria, a una pronta irradiación. De hecho, "en la historia moderna no se había producido nunca nada similar. Los intelectuales extranjeros creyeron que las nuevas Constituciones plasmaban los ideales del iluminismo. En el decenio que siguió a la independencia, las Constituciones fueron traducidas, editadas y reeditadas en Francia y en otros países europeos y sus elementos constitutivos examinados y discutidos con toda la atención. Más allá de cualquiera de los acontecimientos de 1776, estas nuevas Constituciones escritas llevaron a los individuos de cualquier ángulo del globo a pensar que estaba comenzando una nueva era"27 [27] . En conclusión -y esto es lo que deseo subrayar-, la idea de la Constitución escrita, a la que Thomas Jefferson habría de referirse con posterioridad como "nuestra especial seguridad"28 [28] , se había abierto

ya camino antes de que la Convención de Filadelfia aprobara la Constitución federal de 1787. Y es que la Revolución iba a convertir la Constitución, según muy pronto vería Thomas Paine, en la "biblia política" de los norteamericanos:"Nada era más frecuente cuando se producía un debate respecto de los principios de una ley, o sobre el ámbito de actuación de cualquier tipo de autoridad –escribía el publicista norteamericano- que ver a los individuos sacarse del bolsillo sus ejemplares impresos de la Constitución, y leer el capítulo que en su caso estuviera concernido por la cuestión objeto del debate"29 [29] .

2. El espíritu *de la Constitución: la búsqueda de la unidad y del respeto de la diversidad.*

Aunque puesto al servicio de un espíritu constitucional no del todo coincidente, el mismo impulso revolucionario que había llevado a la progresiva aprobación de Constituciones estatales después de la declaración de independencia habrá de conducir años después, y tras el que en la historia de los Estados Unidos se conoce como el *período crítico*, a la convocatoria de una Convención en Filadelfia destinada a la elaboración de una Constitución que estuviese en condiciones de asegurar la futura unidad de los nuevos territorios. Pues esa iba a ser, sin ningún género de dudas, la idea motriz más esencial del nuevo texto federal. De hecho, tal unidad no se había logrado con la aprobación por el Congreso continental en el mes de noviembre de 1777 de los llamados "Artículos de la Confederación"30 [30] , texto que sólo entrará en vigor en marzo de 1781, al ser ratificado finalmente por Maryland, uno de los trece Estados que se incorporarían a la futura la Unión americana.

Pero, tal y como Alexander Hamilton y James Madison repetirán hasta la saciedad en *El Federalista*, la Confederación no había sido capaz de dar solución a los problemas con que los nuevos territorios independendientes se enfrentaban:"El gran vicio de raíz que presenta la construcción de la Confederación existente, está en el principio de que se legisle para los ESTADOS o los GOBIERNOS, en sus CALIDADES CORPORATIVAS o COLECTIVAS, por oposición a los INDIVIDUOS que los integran" –escribía Hamilton en el nº 15 de *El Federalista*. Y continuaba:"Los Estados

Unidos gozan de una ilimitada discreción para sus requisiciones de hombres y dinero; pero carecen de autoridad para allegarse unos u otro por medio de leyes que se dirijan a los ciudadanos de América considerados individualmente. De ahí resulta que, aunque las resoluciones referentes a estos fines son leyes en teoría, que obligan constitucionalmente a los miembros de la Unión, en la práctica constituyen meras recomendaciones, que los estados acatan o desatienden según les place". ¿Qué hacer ante tal situación de vacío de poder *real*? La solución que ofrece Hamilton no es menos clara y contundente que su diagnosis del problema que con ella se trata de arreglar."Si no deseamos vernos en tan peligrosa situación; si nos adherimos aun al proyecto de un gobierno nacional o, lo que es lo mismo, de un poder regulador bajo la dirección de un consejo común, debemos decidirnos a incorporar a nuestro plan los elementos que constituyen la diferencia característica entre una liga y un gobierno; debemos extender la autoridad de la Unión a las personas de los ciudadanos, los únicos objetos verdaderos del gobierno. El gobernar –concluye Hamilton- implica la facultad de hacer leyes. A la idea de ley le es indispensable que esté provista de una sanción o, en otras palabras, de una pena o un castigo para el caso de desobediencia." La confederación no sirve, en suma para crear un nuevo Estado:"En nuestro caso –y vuelven a ser otra vez palabras de Alexander Hamilton en *El Federalista*- es indispensable el acuerdo de las trece voluntades soberanas que componen la Confederación para obtener el cumplimiento completo de toda medida importante emanada de la Unión. Y ha ocurrido lo que podía preverse. Las medidas de la Unión no se han llevado a efecto; las omisiones de los estados han llegado poco a poco a tal extremo que han paralizado finalmente todos los engranajes del gobierno nacional, hasta llevarlo a un estancamiento que infunde temor. Actualmente el Congreso apenas posee los medios necesarios para mantener las formas de la administración, y así será mientras los estados no encuentren tiempo para ponerse de acuerdo sobre un sustituto más efectivo al actual fantasma de un gobierno federal"31 [31] .

La búsqueda de un sustituto efectivo a la Confederación, marco político que los federalistas consideraban, a la postre, como el mero *fantasma32 [32]* de un auténtico *gobierno nacional*: esa será, según seguidamente hemos de ver con mayor detenimiento, cuando se analice el dispositivo federal previsto por la Constitución

americana, la primera de las dos preocupaciones principales que, a la postre, determinarán el espíritu de la Constitución elaborada por los representantes estatales reunidos en la ciudad de Filadelfia. Junto a ella, y con ella relacionada íntimamente, la preocupación de cómo conservar los derechos de las minorías, *territoriales* y *políticas*, que, paralelamente a la anterior, dará sentido de conjunto al gran proyecto que se plasma en el texto federal, un texto cuyo espíritu se vertebra esencialmente, como en su momento señalé, sobre la voluntad de asegurar, por medio de una disposición orgánica del poder político y del poder territorial, los dos objetivos apuntados. De igual forma que el primero, el segundo, que será asimismo analizado en su momento, quedará también claramente reflejado, en la doble vertiente que preocupaba a los *Padres Fundadores* –la territorial y la política- en los comentarios contenidos en *El Federalista*. Por ejemplo, cuando ya en uno de sus primeros artículos James Madison apunta directamente a la cuestión de los derechos de las minorías políticas, al hacerse portavoz de aquellos que se quejan "de que nuestros gobiernos son demasiado inestables, de que el bien público se descuida en el conflicto de los partidos rivales y de que con harta frecuencia se aprueban medidas no conformes con las normas de la justicia y los derechos del partido más débil, impuestas por la fuerza superior de una mayoría interesada y dominadora"33 [33] . O Cuando, más adelante, el mismo Madison vuelve otra vez a subrayar la necesidad de proteger eficazmente los derechos de las referidas minorías frente a eventuales mayorías que pudieran tener la tentación de limitarlos: "Es de una gran importancia en una república –escribe Madison en el nº 51 de *El Federalista*- no sólo salvaguardar a la sociedad contra la opresión de sus gobernantes, sino también salvaguardar a una parte de la sociedad contra la injusticia de la otra parte. Diferentes intereses existirán necesariamente en diferentes clases de ciudadanos. Si la mayoría esta unida por un interés común, los derechos de la minoría no están asegurados"34 [34] .

Pero, según el proyecto originario de los *Padres Fundadores*, no eran sólo los derechos de las minorías políticas los que habrían de ampararse. Lejos de ello, el poder de la naciente Unión americana debería ser, al tiempo, compatible con el aseguramiento de los derechos de los territorios que en ella decidieran federarse. Por eso, tras haber "demostrado que ninguno de los poderes que se transfieren al poder federal es

innecesario o inconveniente", James Madison abordará en *El Federalista*, la cuestión de si ese conjunto de poderes "representará un peligro para la parte de autoridad que conservan los diferentes estados". Obviamente, y en coherencia con las tesis federalistas, de las que Madison era a la sazón prominente portavoz35 [35] , la opinión del gran publicista y político norteamericano subraya el hecho de que nada había en el texto de la Constitución que hiciese temer por la posición de los estados:"Cuantas más vueltas le doy al asunto –afirma Madison- más persuadido quedo de que el equilibrio tiene más posibilidades de romperse debido a la preponderancia [de los gobiernos de los estados] que del [gobierno federal]". La negación de la posibilidad de que puedan llegar a generarse tras la aprobación de la Constitución una constricción de los derechos o de la posición de los estados no se deriva, por tanto, a juicio de James Madison, de la negación de la eventualidad de tal peligro, sino, muy por el contrario, del expreso reconocimiento de que existen mecanismos más que suficientes para evitar su materialización: "Los gobiernos de los Estados –escribe Madison- tendrán siempre la ventaja sobre el gobierno federal, ya sea que los comparemos desde el punto de vista de la dependencia inmediata del uno respecto del otro, del peso de la influencia personal que cada lado poseerá, de los poderes respectivamente otorgados a ellos, de la predilección y el probable apoyo del pueblo, de la inclinación y facultad para resistir y frustrar las medidas del otro"36 [36] .

Serán, en suma, esas dos preocupaciones, tan bien expresadas a lo largo del texto de *El Federalista* -la de asegurar la unidad de los estados conservando, al propio tiempo, la diversidad política y la diversidad territorial37 [37] - las que, como en las páginas que siguen trataré de argumentar, explican las tres grandes contribuciones del constitucionalismo revolucionario norteamericano: el sistema federal, el republicanismo presidencialista y el control judicial de la constitucionalidad. Las veremos, a continuación, en ese mismo orden, que es el que, a mi juicio, permite comprender la lógica interna de las tres.

III.- Las tres grandes contribuciones del constitucionalismo revolucionario norteamericano: el federalismo,el presidencialismo y el control judicial de la constitucionalidad.

1. El sistema federal.

Como ya he tenido ocasión de apuntar con anterioridad, el principio federal será el que permitirá a los estados de la Confederación hacer compatible el doble objetivo de la consecución de la unidad política y del mantenimiento de la diversidad territorial, objetivo que la previa solución confederada había convertido a la postre en prácticamente irrealizable. Una unidad, la federal, que iba a basarse, de forma primordial, en sustituir la autoridad que se había venido ejerciendo sobre los territorios de la Confederación por otra que pasaría a ejercerse directamente sobre los ciudadanos de la Unión. Hamilton lo explicaba con su claridad habitual: "En una asociación en que la autoridad general no va más allá de las entidades colectivas de las comunidades que la componen, toda infracción de las leyes debe traer consigo un estado de guerra; y la ejecución militar debe convertirse en el único instrumento de la obediencia civil. Semejante estado de cosas no merece en realidad el nombre de gobierno, ni habrá hombre prudente que opte por encomedarle su bienestar"38 [38] .

¿Cómo generar un gobierno, digno de ese nombre, susceptible de evitar *la ejecución militar como instrumento de la obediencia civil*? Como es sabido, la solución final adoptada por la Convención reunida en Filadelfia será la de recurrir a la constitucionalización de un *rudimentario* sistema federal. Obviamente, no es posible entrar aquí en el estudio detallado de las previsiones de la Constitución norteamericana a tal respecto, por lo que me limitaré seguidamente a exponer de forma resumida los elementos esenciales que, a mi juicio, definieron, a la sazón, aquel sistema, tal y como el mismo fue concebido en el texto que se aprueba el 17 de septiembre de 1787. Esos elementos podrían agruparse, a los efectos de su mera exposición, en torno a cuatro grandes ejes jurídico-políticos: el primero lo componen las previsiones en relación con el reparto de facultades entre la Unión y sus estados, pieza básica de cualquier ordenación de tipo federal. Contenidas en las secciones 8, 9 y 10 del artículo I de la Constitución -respectivamente referidas a los poderes del Congreso de los Estados Unidos39 [39] , a las prohibiciones respecto de sus actividades y a las que se establecen en relación con las de los estados de la Unión40 [40] -, las mencionadas previsiones significaban una victoria final de los federalistas, que si no habían sido capaces de

imponer la totalidad de sus pretensiones iniciales, sí lograron, sin embargo, extender los poderes de la Unión mucho más allá de lo que hubieran deseado sus adversarios en la Convención. De hecho, la extraordinaria amplitud de la sección 8 del artículo I, que facultaba al Congreso, entre otras importantes facultades, para establecer y recaudar impuestos y contribuciones, contraer empréstitos a cargo del crédito de los Estados Unidos, reglamentar el comercio con las naciones extranjeras y entre los diferentes Estados, acuñar moneda y determinar su valor, declarar la guerra o reclutar y sostener ejércitos, suponía de algún modo una compensación –y un contrapeso- frente a la negativa de la Convención a aceptar uno de los principios contenidos en el proyecto constitucional -el llamado *Plan de Virginia*- sobre el que finalmente versó la discusión constituyente: el incluido en su artículo 6, finalmente rechazado, según el cual el legislativo nacional podría "legislar en todos aquellos casos en que los estados sean incompetentes por separado o en los que la armonía de los Estados Unidos pudiese ser alterada por el ejercicio de legislaciones individuales"41 [41] .

De igual modo iba a suceder con la sección 10 del ya citado artículo I, que enumeraba las más importantes prohibiciones a la actividad de los estados: aquellos no podrían, entre otras cosas, celebrar tratado, alianza o confederación alguna, acuñar moneda o emitir papel moneda, o aprobar leyes con carácter retroactivo; ni podrían, tampoco, sin el consentimiento del Congreso, imponer derechos sobre los artículos importados o exportados (salvo los absolutamente necesarios con el fin de hacer cumplir sus leyes de inspección), establecer derechos de tonelaje, mantener tropas o navíos de guerra en tiempo de paz, celebrar convenio o pacto alguno con otro estado o con una potencia extranjera o hacer la guerra (salvo en caso de invasión real o inminente). Y ello porque este precepto venía también en alguna medida a compensar la inaceptación de otras de las *cláusulas en blanco* contenidas en el mismo artículo antes citado del *Virginia Plan*: la que confería al Congreso de los Estados Unidos la facultad de vetar "todas las leyes aprobados por los diversos estados que, a juicio del Legislativo nacional, contravengan los artículos de la Unión"42 [42] .

En todo caso, el primero de los cuatro elementos definidores del sistema federal más arriba referidos, el relativo al reparto de facultades entre la Unión y sus estados, se

completaba con la previsión contenida en el apartado 2 del artículo VI, por la que se establecía la denominada cláusula de supremacía (*supremacy clause*): según ella, la "Constitución, y las leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a ella, o todos los tratados celebrados o que se celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la suprema ley del país y los jueces de cada estado estarán obligados a observarlas, a pesar de cualquier cosa en contrario que se encuentre en la Constitución o las leyes de cualquier estado". La significación jurídico-política de esta *supremacy clause* que declara el derecho federal como *the supreme law of the land* es indiscutible: según Bognetti representa uno de los elementos esenciales que confirman la transición de la Unión americana de una Confederación hacia un auténtico y efectivo Estado federal43 [43] .

Junto al referido sistema de reparto competencial entre la Unión y sus estados, el segundo elemento del *federal system* contemplado en la Constitución americana vendrá dado por lo que podríamos llamar los mecanismos de participación de los segundos en las instituciones fundamentales de gobernación de la primera: la Presidencia y el Congreso. El más importante de estos mecanismos no era otro que el de la directa participación de los estados en la elección de una de las cámaras cotitulares del poder legislativo, el Senado, que se compondría, en efecto, según disposición de la sección 3 (aptdo. 1) del artículo I de la Constitución, de dos senadores por cada uno de los Estados elegidos, para un período de seis años, por las legislaturas estatales, disponiendo cada senador de un sólo voto. Esta regulación, que hacía desaparecer la pretensión de los federalistas de que tanto el Senado como la Cámara de Representantes fueran cámaras de composición proporcional a la población de los estados, no fue a la postre más que el fruto final de un acuerdo entre aquellos y los antifederalistas –el conocido como "Compromiso de Connecticut"44 [44] -, lo que es perfectamente perceptible con sólo dar una ojeada a las consideraciones al respecto de James Madison en el nº 62 de *El Federalista*45 [45] : lejos de cualquier justificación *racional* de las dos decisiones políticas básicas incorporadas al precepto –la de que los senadores fuesen nombrados por los estados y la de la igualdad de representación de todos ellos en el Senado federal- Madison se limita aquí a *explicar* por qué la Convención ha optado por

una y otra. Respecto a la primera, y tras afirmar el carácter de mera oportunidad de la medida ("entre los distintos métodos que podían haberse ideado para constituir este sector del gobierno, el propuesto por la Convención es tal vez el más conforme con la opinión pública") entiende Madison que tiene la ventaja "de hacer que los gobiernos de los estados colaboren en el gobierno federal de una manera que ha de afirmar la autoridad de aquellos", siendo posible "que resulte un lazo muy conveniente entre ambos sistemas". Por lo que hace a la segunda de las decisiones apuntadas, el propio autor reconoce abiertamente que "la igualdad de representantes en el Senado constituye otro punto que, siendo el resultado evidente de una transacción entre las pretensiones opuestas de los estados pequeños y de los más grandes, no requiere mucha discusión". ¿Por qué? La respuesta de Madison vuelve a incidir en la necesidad de explicar lo sucedido más que en la de justificar lo que bien pudiera haberse previsto de forma diferente: pues porque "es ocioso juzgar con normas teóricas una parte de la Constitución que unánimemente se admite que representa el resultado, no de la teoría, sino ""de un espíritu de amistad y de esa deferencia y concesión mutuas que la peculiaridad de nuestra situación ha hecho indispensables"" ". Y porque aun siendo cierto que "un gobierno común, con poderes en relación con sus fines, es exigido por la opinión y, más fuertemente aun, por la situación política de América", no lo es menos que la institucionalización de tal tipo de gobierno genera una contraposición de intereses entre territorios de peso demográfico, económico y político muy difícilmente equiparable. Madison insiste finalmente en una idea que va a marcar, de hecho, una buena parte del debate constituyente americano sobre las características del futuro sistema federal: "No es fácil que los estados débiles consientan en un gobierno más en consonancia con los deseos de los estados más fuertes. Por lo tanto la opción para los primeros se halla entre el gobierno propuesto y otro que les sería aun menos aceptable. En esta alternativa, la prudencia conseja el mal menor"46 [46] .

Eso era, justamente, para los federalistas el Senado que finalmente se diseña en la Constitución: *un mal menor* que tiene la ventaja de permitir la colaboración de los estados en la formación del gobierno federal. Aquellos no limitarán al Senado, sin embargo, esa colaboración: ciertamente, el texto federal añadirá un segundo mecanismo de participación estatal en la gobernación de las instituciones de la Unión, mediante la

previsión de las características de su intervención en la designación del Presidente. Según la sección 1 del artículo II, tal intervención se resumía esencialmente en lo siguiente: cada estado nombraría, del modo que su respectiva legislatura dispusiera, un número de electores igual al total de los senadores y representantes a que el estado tuviera derecho en el Congreso, electores que se reunirían en sus estados y procederían a votar a favor de dos personas, una de las cuales, al menos, no podría pertenecer al estado de que se tratara en cada caso. Tras ello, los electores formarían, por estados, una lista de todas las personas que hubieran obtenido algún voto y de los que hubieran correspondido a cada una, lista que sería remitida al Presidente del Senado federal. Este último procedería, por su parte, a realizar el recuento del conjunto de los votos, siendo elegido Presidente de la Unión el más votado, siempre que el mismo hubiera recibido los de la mayoría de todos los electores nombrados. En caso de que más de uno tuviera la citada mayoría y contara con igual número de votos, la elección correspondería, finalmente, a la Cámara de Representantes, que, en el supuesto de que ninguno de los votados obtuviese mayoría, debería elegir al Presidente entre los cinco nombres con mayor número de votos en la lista. La Constitución combinaba, en todo caso, estas exigencias con otras que se referían a la participación de los estados *como tales* en la elección del Presidente: a esos efectos se preveía que al designar al Presidente la elección se haría por estados, que la representación de cada estado gozaría de un voto y que, a tal objeto, habría *quórum* cuando estuviesen presentes el miembro o miembros que representasen a los dos tercios de los estados, siendo necesaria mayoría de todos los estados para que se tuviera por realizada la elección47 [47] . Frente a las reticencias que, según acabo de apuntar, manifestaba Madison en *El Federalista* respecto de la forma de elección y composición del Senado federal, Hamilton entendía, en la misma obra, que el procedimiento para la elección del Presidente era "excelente" y reunía "en alto grado todas las ventajas a que se podía aspirar" 48[48] .

En todo caso, la existencia de la Unión no descansaba institucionalmente, en el proyecto de los federalistas, sólo sobre un Congreso *americano* y sobre la Presidencia de la Unión. Además del uno y de la otra, la Constitución preveía también un poder judicial federal, junto a los tribunales estatales, cuya cúspide jurisdiccional se colocaba en manos de un Tribunal Supremo, en el que la sección 1 de su artículo III, depositaba

el poder judicial de los Estados Unidos. La importancia de este tercer elemento como pieza esencial configuradora del sistema federal americano no puede ser desconocida. De hecho, el transcurso del tiempo pronto iba a demostrar, según más adelante he de analizar, la importancia decisiva del Supremo no sólo como instrumento para hacer efectiva la vigencia del derecho federal, sino también de la que era su máxima expresión, es decir, de la Constitución aprobada en Filadelfia. Pero más allá de esa labor verdaderamente histórica, la existencia de un poder judicial federal de última instancia fue considerada desde el principio por los *Padres Fundadores* como una de las piezas esenciales del *plan* del nuevo Estado. Tan esencial como negativa había sido su ausencia durante el período previo de la Confederación, entre cuyos defectos principales se encontraba, a juicio de Alexander Hamilton la falta de un poder judicial:"Para que los tratados de los Estados Unidos tengan alguna fuerza, deben ser considerados como parte del derecho vigente en el país. Su verdadero sentido, en lo que respecta a los individuos, debe ser determinado, como todas las demás leyes, por las decisiones judiciales. Para que haya uniformidad en estas decisiones, deben someterse, en última instancia, a un TRIBUNAL SUPREMO. Y este Tribunal debe instituirse en virtud de la misma autoridad con que se celebran los propios tratados". Hamilton no deja de resaltar, de cualquier modo, que esta necesidad de dar uniformidad a las decisiones judiciales, por virtud de la cual "todas las naciones han estimado indispensable establecer un tribunal superior a los otros, dotado de competencia general, y facultado para fijar y declarar en última instancia las normas uniformes de la justicia civil", era "aun más necesaria cuando la armazón del gobierno se halla constituida en tal forma que las leyes del todo están en peligro de ser contravenidas por las leyes de las partes", es decir, en un sistema de tipo federal49 [49]

Las previsiones respecto al mismo de la Constitución se completaban, a mi juicio, con las normas contenidas en aquella con la doble finalidad de asegurar la inmodificabilidad del propio texto o de limitar los cambios de las fronteras estatales sin la correspondiente participación de los estados. En cuanto a lo primero, su artículo V preveía, en realidad, cuatro eventuales procedimientos de reforma, al disponer que el Congreso, siempre que los dos tercios de ambas cámaras lo juzgasen necesario, podría proponer enmiendas a la Constitución, o a solicitud de las legislaturas de los dos tercios

de los diversos estados, podría llamar a una convención para que propusiese enmiendas que, en cualquiera de los dos casos, serían válidas para todos los objetos y propósitos, como parte de la Constitución, cuando fueran ratificadas, por las legislaturas de las tres cuartas partes de los estados separadamente, o por convenciones reunidas en las tres cuartas partes de las mismas, según que uno u otro modo de ratificación hubiera sido propuesto por el Congreso. La Constitución disponía, además, una cláusula temporal de intangibilidad (pues ninguna enmienda presentada con anterioridad al año mil ochocientos ocho podría en ningún modo afectar a la primera y cuarta cláusulas de la novena sección del primer artículo) y establecía que ningún estado, sin su consentimiento, sería privado de su sufragio igual en el Senado. El sistema se cerraba, por último, con la previsión que, respecto de la entrada en vigor de la Constitución que la Convención iba a aprobar, se contenía en el último de sus artículos, el VII: según él, tal entrada en vigor se produciría para los estados que ratificasen la Constitución, una vez que lo hubieran hecho, cuando menos, nueve de los que habían participado en la Convención de Filadelfia. Por lo que se refiere, en fin, a la inmodificabilidad de las fronteras estatales, la sección 3 del artículo IV, tras disponer que el Congreso podría admitir nuevos estados en la Unión, establecía prohibiciones taxativas, pues ningún nuevo estado podría formarse o ergirse dentro de los límites de otro estado, ni un estado constituirse mediante la reunión de dos o más estados o partes de estados, sin el consentimiento de las legislaturas de los estados en cuestión, así como del Congreso.

En realidad, la regulación de toda esta materia, tal y como había sido prevista inicialmente en el primer borrador de la Constitución, presentado en la sesión de la Convención de 6 de agosto, no iba a coincidir con la finalmente adoptada por la misma. Los artículos 17 y 19 del borrador se referían a la cuestión de las enmiendas -el primero para reglamentar la admisión de nuevos estados a la Unión y el segundo para regular la introducción de enmiendas al texto constitucional- de forma, en efecto, bien distinta a la adoptada finalmente50 [50] , lo que no era sino, a la postre, la mejor expresión del durísimo debate que el tema de la reforma había suscitado en la Convención constituyente. Aunque no me es posible entrar aquí con detalle en los pormenores del asunto51 [51] , sí quiero, en cualquier caso, destacar que el debate estuvo nuevamente presidido por las diferentes posiciones de los federalistas -

partidarios, como James Madison subrayará posteriormente, de buscar un equilibrio entre un sistema de reforma totalmente *nacional* y otro totalmente *federal*- y las de los antifederalistas, que se negaban a admitir que una minoría de la población pudiese, llegado el caso, paralizar una voluntad mayoritaria. Obviamente, bajo este aparentemente impecable principio democrático latía otra vez la cuestión del diferente peso demográfico de los estados grandes (en población) y los pequeños. Las palabras pronunciadas por uno de los más destacados representantes antifederalistas en la Convención de ratificación del estado de Virginia, el diputado Patrick Henry, lo ponían de relieve con una meridiana claridad: "Acabo de probar –decía Henry en su célebre discurso del 7 de junio- que una décima parte, o menos, del pueblo americano, una minoría insignificante [*despicable*] puede impedir la reforma o la alteración. Supuesto que el pueblo de Virginia desease alterar su gobierno, ¿puede hacerlo así una mayoría? No, porque está conectada con otros hombres; o, en otras palabras, soldada con otros estados. Cuando el pueblo de Virginia en un futuro quisiera alterar su gobierno, aunque fuese unánime en este deseo, podría verse impedido de hacerlo por una insignificante minoría de un extremo de los Estados Unidos [...] Este Gobierno no es un Gobierno de Virginia, sino un Gobierno americano"52 [52] . Es decir, un gobierno nacional que no respeta la *soberanía* de los estados que lo forman. Frente a tan rotunda afirmación, la postura, mucho más templada, de los federalistas será, como ya antes apuntaba, la de negar tal desequilibrio: "Si ponemos a prueba la Constitución en relación con la autoridad que puede proceder a reformarla, veremos que ni es totalmente *nacional* ni totalmente *federal*", afirma Madison en el número 39 de *El Federalista*. Para añadir acto seguido: "Si fuera completamente nacional, la última y suprema autoridad residiría en la *mayoría* del pueblo de la Unión; y esta autoridad sería competente en todo momento, como la mayoría de cualquier sociedad nacional, para alterar o abolir su gobierno establecido. Si fuera completamente federal, por otra parte, la concurrencia de cada estado de la Unión sería esencial para cualquier alteración que pudiera afectar a todos. El modo previsto en el plan de la Convención no está fundado en ninguno de estos dos principios. Exigiendo más que una mayoría, y particularmente computando la proporción por *estados*, y no por *ciudadanos*, se aleja del carácter nacional y se acerca

hacia el *federal*; no exigiendo la concurrencia del número total de los estados, pierde nuevamente el carácter *federal* y participa del *nacional*"53 [53] .

He querido cerrar este sucinto recorrido por los diferentes elementos que configuran el sistema federal en el plan original de los constituyentes norteamericanos, con las referidas palabras de James Madison, porque creo que las mismas resumen a la perfección la filosofía general que inspiró a los triunfadores de la Convención en la materia. De hecho, el artículo número 39 de *El Federalista* tiene todo él la finalidad de argumentar la conformidad del plan citado con los principios del gobierno republicano, demostrando que el conjunto del sistema de *equilibrios territoriales* previsto en la Constitución tiende no sólo a garantizar aquella unidad que la Confederación no había podido asegurar, sino también a respetar la autonomía de las partes por la que los defensores del mantenimiento de la propia Confederación habían venido combatiendo durante el desarrollo de la discusión constituyente. Y ello era así porque las instituciones centrales del sistema mantenían, a un tiempo, su naturaleza nacional y federal. En primer lugar, y entre ellas, la Cámara de Representantes que, escribe Madison, "derivará sus poderes del pueblo de América", pues "el pueblo estará representado en la misma proporción y con arreglo al mismo principio que en la legislatura de un estado particular. Hasta aquí el gobierno es *nacional* y no *federal*". Sin embargo, y en contraposición con este principio de predominio de lo nacional sobre lo federal, se alzará el Senado, que "recibirá su poder de los estados, como sociedades políticas y coiguales", que "estarán representadas en el Senado conforme al principio de igualdad, como lo están ahora en el actual Congreso. Hasta aquí el gobierno es *federal* y no *nacional*". Y, por último, para dar coherencia y equilibrio al conjunto del sistema, la Presidencia de la Unión: "El poder ejecutivo –sigue Madison- procederá de fuentes muy complejas. La elección inmediata del Presidente será hecha por los estados en su carácter político. Los votos que se les asignarán forman una proporción compuesta, en que se les considera en parte como sociedades distintas y coiguales y en parte como miembros desiguales de la misma sociedad. La elección eventual ha de hacerse por la rama de la legislatura que está compuesta por los representantes nacionales; pero en este acto especial deben agruparse en la forma de delegaciones singulares, procedentes de otros tantos cuerpos políticos, distintos e iguales entre sí. En este aspecto, el gobierno

aparece como de carácter mixto, por lo menos con tantas características *federales* como *nacionales*"54 [54] . El resumen, pues, no ofrece dudas, ni siquiera desde el punto de vista de la *arquitectura* constitucional: un Congreso formado por dos Cámaras, la una –la de Representantes- predominantemente nacional contrapesado por la otra -el Senado- predominantemente federal, a su vez contrapesado por una Presidencia de carácter mixto, al tiempo nacional y federal. Tal es el sistema de equilibrios que en lo relativo al dispositivo federal se prevee, según la mayoritaria opinión federalista55 [55] , en el texto de la Constitución.

Un sistema de equilibrios, el aprobado en Filadelfia, que, como ya en su momento subrayé, tiene, además de la finalidad de la que he venido tratando hasta ahora mismo -la de asegurar la unidad de los antiguos territorios coloniales en una nueva entidad nacional supraestatal-, otra no menos esencial: la de garantizar los derechos de las minorías territoriales y políticas. Aunque tanto uno como otro aspecto fueron ya apuntados páginas atrás, he de retomar ahora la cuestión para poner de relieve la estricta relación de causa a efecto que para los federalistas existía entre el federalismo y el objetivo de garantizar tales derechos. Comenzando por los correspondientes a las minorías territoriales, lo cierto es que una buena parte del inmenso esfuerzo de explicación y defensa de la Constitución que se contiene en *El Federalista* está dedicado a justificar los defectos e insuficiencias de la Confederación y las ventajas de la nueva organización territorial que se propone, en su lugar, en el plan de los constituyentes56 [56] . Dos de sus artículos destacan, sin embargo, de entre todos los demás a la hora de argumentar la escasa peligrosidad del nuevo dispositivo federal para los estados federados: el 45 ("Reflexiones sobre la supuesta amenaza que se deriva para los gobiernos locales de los poderes de la Unión") y el 46 ("Comparación de la influencia de los gobiernos de los estados y del gobierno federal"). En efecto, a lo largo de uno y otro, James Madison irá desgranando una línea argumental que podría resumirse en torno a tres afirmaciones esenciales. En primer lugar, la de que "los gobiernos de los estados pueden considerarse partes constitutivas y esenciales del gobierno federal", mientras el último no sería "de ningún modo esencial al funcionamiento u organización" de los estados:"Sin la intervención de la legislatura de

los estados –escribe Madison- el Presidente de los Estados Unidos no puede elegirse. En todos los casos van a tener una gran participación en su nombramiento y quizás lo decidan pos sí solas en la mayoría. El Senado será elegido exclusiva e íntegramente por las legislaturas de los estados. Inclusive la Cámara de representantes aunque procede directamente del pueblo, será elegida bajo la influencia de la clase de hombres que por su ascendiente sobre el pueblo obtienen para sí la elección a las legislaturas de los estados. De este modo –concluye el futuro Presidente- cada una de las ramas principales del gobierno federal deberá su existencia en mayor o menor grado al favor de los gobiernos de los estados", mientras que "las partes integrantes de los gobiernos de los estados en ningún caso deberán su nombramiento a la acción directa del gobierno federal [...]"57 [57] . Pero el carácter no amenazante de la Unión para los estados que la forman no se derivaba sólo, a juicio de Madison, de la influencia decisiva de los últimos en la conformación de las instituciones de gobierno de la primera, sino también del reparto de poderes entre una y otros, materia sobre la que el gran publicista norteamericano construye su segunda afirmación:"Los poderes delegados al gobierno federal por la Constitución propuesta son pocos y definidos. Los que han de quedar en manos de los gobiernos de los estados son numerosos e indefinidos. Los primeros se emplearán principalmente con relación a objetos externos, como la guerra, la paz, las negociaciones y el comercio extranjero; y es con este último con el que el poder tributario se relacionará principalmente. Los poderes reservados a los estados se extenderán a todos los objetos que en el curso normal de las cosas interesan a las vidas, libertades y propiedades del pueblo, y el orden interno, al progreso y a la prosperidad de los estados". Tanto apura Madison un argumento a todas luces desligado de la letra estricta de la Constitución que con él estaba defendiendo, que el propio autor llega a afirmar algo sorprendente: que si se examinaba "la nueva Constitución con cuidadado y un espíritu abierto, se descubrirá que los cambios que propone consisten bastante menos en agregar NUEVOS PODERES a la Unión, que en dar vigor a sus PODERES OFICIALES"58 [58] .

De cualquier modo, ni una ni otra afirmación llevará a Madison a eludir la cuestión de la eventualidad de que, pese a todo, el poder federal intentase de algún modo cercenar, la libertad de los poderes federados. El autor consideraba, sin embargo,

que tal peligro, además de poco probable, en la medida en que "el espíritu local prevalecerá indefectiblemente mucho más en los miembros del Congreso que un espíritu nacional en las legislaturas de los estados", era un peligro fácil de evitar, dadas las previsibles consecuencias que todo ataque a los estados podría llevar aparejado. La descripción de esa eventualidad, que Madison realiza con la claridad y precisión que caracteriza siempre su lenguaje, no es más que una anticipación de lo que más tarde habrá de suceder en Estados Unidos durante los primeros años de funcionamiento del nuevo dispositivo federal59 [59] :"Si admitiéramos, no obstante, que el gobierno federal puede abrigar la misma disposición que los gobiernos de los estados en el sentido de extender sus poderes más allá de los límites debidos, los últimos tendrían todavía la ventaja por lo que a los medios se refiere para hacer fracasar esas invasiones. Si un acto de un estado, aunque fuese perjudicial para el gobierno nacional, resultase popular en ese estado y no violase demasiado burdamente los juramentos de los funcionarios locales, sería puesto en ejecución inmediatamente, utilizando, por supuesto, medios que se hallen a mano y dependan sólo del estado. La oposición del gobierno federal [...] sólo conseguirían inflamar el celo general a favor del estado, y el mal no podría evitarse ni enmendarse, si es que puede serlo, sin el empleo de medios a los que siempre habrá que recurrir con repugnancia y dificultad. Por otra parte, si una medida inexcusable del gobierno federal fuese impopular en determinados estados, lo que rara vez dejaría de ocurrir, los medios de oponerse a ella son poderosos y se hallan a mano". Madison cierra su argumentación poniendo de relieve el peligro de que todo ataque a un estado sea percibido por los demás como un ataque a todos ellos, lo que habría de generar en el futuro también un mayor celo del gobierno federal para mantenerse en su ámbito de poderes:"Pero las ambiciosas usurpaciones del gobierno federal a costa de las potestades de los gobiernos locales, no provocarían la oposición de un estado aislado ni la de unos cuantos únicamente. Serían las señales para una alerta general. Cada gobierno abrazaría la causa común. Se iniciaría una correspondencia entre ellos. Se concertarían planes de resistencia. Un solo espíritu animaría y dirigiría a todos. En una palabra, la aprensión del yugo federal tendría como resultado las mismas combinaciones que el temor al yugo extranjero"60 [60] .

Conjurado de esta forma ante la opinión pública, a la que se dirigían originariamente los artículos del *El Federalista61 [61]* , el peligro que para los estados podía eventualmente derivarse de la existencia de un gobierno federal, es decir, demostrada la funcionalidad de aquel para mantener los derechos de las minorías territoriales, los *Padres Fundadores* argumentarán también sobre la utilidad del federalismo para conservar los derechos de las minorías políticas, es decir, para evitar los males derivados del *peligro faccional*. Y será otra vez James Madison el encargado de explicar porque "entre las numerosas ventajas que ofrece una Unión bien estructurada, ninguna merece ser desarrollada con más precisión que su tendencia a dominar y suavizar la violencia del espíritu de partido", un espíritu "cuyas causas no pueden suprimirse", de forma tal que "el mal sólo puede evitarse teniendo a raya sus *efectos*"62 [62] . Ciertamente, según Madison, si un bando no tiene mayoría "el remedio lo proporciona el principio republicano que permite a esta última frustrar los proyectos de aquel mediante una votación regular"; la situación cambia radicalmente, sin embargo, cuando ese bando dispone, además, de fuerza mayoritaria, es decir de la posibilidad de imponerse *regularmente* sobre la minoría, situación ésta en que "la forma de gobierno popular le permite sacrificar a su pasión dominante y a su interés, tanto el bien público como los derechos de los demás ciudadanos". El problema, por tanto, para el que se busca solución no es otro que el de cómo "poner el bien público y los derechos privados a salvo del peligro de una facción semejante y preservar a la vez el espíritu y la forma del gobierno popular". "¿Que medios harán posible alcanzar este fin"?, se pregunta el gran político virginiano. La posibilidad de hacer frente al peligro facccional dependerá, en última instancia, según él, del tipo de gobierno, pues mientras que una "democracia pura", es decir, un sistema de democracia directa, "no puede evitar los peligros del espíritu sectario", sí podrá hacerlo una república: en primer lugar, porque en ella "se delega la facultad de gobierno en un pequeño número de ciudadanos elegidos por el resto", lo que "afina y amplia la opinión pública pasándola por el tamiz de un grupo escogido de ciudadanos, cuya prudencia puede discernir mejor el verdadero interés de su país, y cuyo patriotismo y amor a la justicia no estará dispuesto a sacrificarlo ante consideraciones parciales"; y en segundo lugar, porque "la república puede comprender un número más grande de ciudadanos y una mayor extensión de territorio". Será aquí, precisamente, donde residirá, según James Madison, la gran

utilidad del sistema federal para hacer frente a las asechanzas del peligro faccional y para, combatiéndolo, mantener la integridad de unos derechos, los de las minorías, que estarían de otro modo amenazados, pues, subraya nuestro autor, será "principalmente esta circunstancia la que hace menos temibles las combinaciones facciosas": en efecto, "cuanto más pequeña es una sociedad, más escasos serán los distintos partidos e intereses que la componen;cuanto más escasos son los distintos partidos e intereses, más frecuente es que el mismo partido tenga la mayoría; y cuanto menor es el número de individuos que componen esa mayoría y menor el círculo en que se mueven, mayor será la facilidad con que podrán concertarse y ejecutar sus planes opresores. Ampliad la esfera de acción –concluye Madison- y admitiréis una mayor variedad de partidos y de intereses; haréis menos probable que una mayoría del total tenga motivo para usurpar los derechos de los demás ciudadanos; y si ese motivo existe, les será más difícil a todos los que lo sienten descubrir su propia fuerza, y obrar todos de concierto"63 [63] .

De lo que se trata, en suma, no es más que de evitar la formación de mayorías uniformes y generales sobre los diferentes temas que son competencia del Congreso: y ello es factible gracias al dispositivo federal, que posibilita una defensa no sólo de la *sociedad* frente al *Estado* (del *pueblo* frente a sus *gobernantes*, en la terminología de James Madison), sino también de la minoría frente a la mayoría. El propio Madison habrá de explicarlo con una admirable claridad cuando, tras retomar la cuestión en el número 51 de *El Federalista*, contrapone, abiertamente ya, las condiciones de ejercicio del poder en una "república unitaria", en la que "todo el poder cedido por el pueblo se coloca bajo la administración de un solo gobierno" y en el que "se evitan las usurpaciones dividendo a ese gobierno en departamentos separados y diferentes", y en la "compleja república americana", es decir, en una república federal, en la que "el poder de que se desprende el pueblo se divide primeramente entre dos gobiernos distintos, y luego la porción que corresponde a cada uno se subdivide entre departamentos diferentes y separados". De tal doble división, afirma Madison, "surge una doble seguridad para los derechos del pueblo", en la medida en que "los diferentes gobiernos se tendrán a raya unos a otros, al propio tiempo que cada uno se regulará por

sí mismo"64 [64] . La última reflexión con la que el futuro presidente de la Unión cierra todo su desarrollo argumental, la relativa a la utilidad del federalismo para evitar los abusos de la mayoría, tiene un interés sobresaliente a los efectos de estas páginas, pues permite poner en conexión la primera de las tres grandes contribuciones del constitucionalismo revolucionario norteamericano que he venido analizando –el sistema federal- con la que estudiaré a continuación: el presidencialismo republicano. Madison subraya, así, con unas palabras que ya he citado anteriormente, que "en una república no sólo es de gran importancia asegurar a la sociedad contra la opresión de sus gobernantes", sino también "proteger a una parte de la sociedad contra las injusticias de la otra parte". Pues bien, tal protección sólo es factible a través de dos vías diferentes: "creando en la comunidad una voluntad independiente de la mayoría, esto es, de la sociedad misma", o "incluyendo en la sociedad tantas categorías diferentes de ciudadanos que los proyectos injustos de la mayoría resulten no sólo poco probables, sino irrealizables". Madison aclara, de inmediato, que el primer método cabe únicamente en las monarquías, cuando el gobierno "posee una autoridad hereditaria o que se designa a sí misma" y pone de relieve el peligro que tal método lleva asociado en su propia naturaleza, "porque un poder independiente de la sociedad tanto puede hacer suyos los designios injustos del partido mayoritario como los justos intereses del minoritario, e inclusive alzarse contra los dos partidos". Por lo que se refiere al segundo método, del que existe un ejemplo, dice Madison, en la república federal de los Estados Unidos, la situación es bien distinta. Y lo es por su naturaleza federal, que determina que la autoridad esté "dividida en tantas partes, en tantos intereses diversos y tantas clases de ciudadanos, que los derechos de los individuos o de la minoría no correrán grandes riesgos por causa de las combinaciones egoístas de la mayoría", y por su naturaleza republicana, en virtud de la cual "toda autoridad procederá de la sociedad y dependerá de ella"65 [65] . *Toda autoridad*: en efecto, también el poder ejecutivo, que, al tener carácter electivo, estará, al igual que el poder legislativo, democráticamente legitimado, lo que le permitirá actuar no sólo como elemento de cohesión interna del nuevo entramado de poder territorial, sino también como instrumento de equilibrio democrático de las dos cámaras que componen el Congreso de la Unión. Esa será, como seguidamente he de exponer, la doble funcionalidad constitucional fundamental del republicanismo presidencialista, pieza esencial, al igual que el sistema federal, del

hermoso ejemplo de los Estados Unidos del que hablara Tomas Jefferson. Un ejemplo, de nuevo aquí, muy lejano del que surgirá poco después del otro lado del Atlántico.

2.El republicanismo presidencialista.

A partir de un esquema de separación de poderes relativamente rígido, la Constitución norteamericana atribuirá a los diferentes órganos del Estado (Congreso, Presidente y Tribunal Supremo) las tres grandes funciones estatales (legislativa, ejecutiva y judicial) con arreglo a un claro principio de especialización funcional, y establecerá, al propio tiempo, una serie de derogaciones parciales de tal principio, todas ellas dirigidas a asegurar un auténtico *sistema* de equilibrio y contrapeso de poderes (*checks and balances*). La especialización funcional queda clara en las respectivas secciones número 1 de los artículos I, II y III, que, con idéntica formula, proceden a establecer que "todos los poderes legislativos aquí otorgados estarán investidos en un Congreso de los Estados Unidos, que se compondrá de un Senado y de una Cámara de Representantes", que "el poder ejecutivo estará investido en un Presidente de los Estados Unidos de América" y, en fin, que "el poder judicial estará investido en un Tribunal Supremo y en tantos tribunales inferiores como el Congreso ordene y establezca periódicamente". La rigidez de estas previsiones se va a ver, sin embargo, inmediatamente equilibrada por las derogaciones mencionadas, derogaciones que, en la mayoría de los casos, son fundamentales para entender el auténtico estatus constitucional del Presidente y que, a los efectos de su ordenada exposición, agruparé aquí en tres bloques de naturaleza diferente. El primero lo conforman aquellas que suponen una intervención del poder ejecutivo en el ámbito funcional del poder legislativo: la atribución al Vicepresidente de la presidencia del Senado, con voto dirimente en caso de empate (sec. 3, Art. III) y la atribución al Presidente de la facultad de cubrir las vacantes que puedan ocurrir durante el receso del Senado (sec. 2, art. II), del llamado derecho de mensaje, recomendando a la consideración del Congreso las medidas que juzgase convenientes, de la facultad de convocar y suspender las Cámaras en determinados supuestos (sec. 3, art. II) y, sobre todo, del derecho de veto legislativo, que la sección 7 del artículo I regula con detalle. Las derogaciones que entrañan la intervención del poder ejecutivo en el ámbito funcional del judicial (primordialmente la atribución al Presidente de la facultad de nombramiento de los jueces del Tribunal Supremo [sec.2, art. II]) son también extraordinariamente

relevantes, como lo son, en fin, las que conforman el tercero de los tres bloques antes apuntados, las que se concretan en una intervención del poder legislativo en el ámbito de competencias y funciones del ejecutivo (la, ya referida, atribución al Congreso para que, en su caso, designe Presidente entre los cinco candidatos más votados y la de ratificar el nombramiento presidencial de los altos cargos del Estado [sec. 2, art. II]) o, conjuntamente, de los poderes ejecutivo y judicial: me refiero a la atribución a las dos Cámaras del Congreso (de acusación a la de representantes y de juicio al Senado) de la facultad para poner en marcha el mecanismo del *impeachmet* (secs. 2 y 3, art. I).

Por lo demás, la Constitución completa la definición del estatus constitucional de la presidencia de la Unión afirmando el carácter temporalmente limitado del cargo de Presidente (cuatro años) y su reelegibilidad -que, pese al criterio en contra de personalidades de la importancia de Thomas Jefferson, iba a conseguir mantenerse en el futuro por más de un siglo y medio66 [66] -, y especificando algunas de las competencias a cuyo través se pone de relieve la genérica atribución al Presidente del poder ejecutivo (secs. 2 y 3, art. II): el mando en jefe del ejército y la armada, y de las milicias estatales, cuando fuesen llamadas al servicio de los Estados Unidos; el poder de indulto; el de, con el consentimiento y consejo del Senado, firmar tratados, nombrar embajadores y otros ministros y cónsules públicos y todos los otros altos cargos al servicio de los Estados Unidos; la facultad de recibir embajadores y otros ministros públicos; la de cuidar que se ejecutasen las leyes, y, finalmente, la de nombrar a todos los ministros de los Estados Unidos.

Como resulta fácil de apreciar a partir de lo que acaba de exponerse, la Constitución de 1787 configura una presidencia extraordinariamente fuerte y poderosa, cuya limitación fundamental va a estar, precisamente, en su naturaleza, es decir, en el hecho de ser la presidencia una magistratura de carácter *electivo* y, en consecuencia, *temporal* : tanto una como otra características, es decir, tanto la electividad como la temporalidad*67 [67]* que definen en esencia al republicanismo como tipo de jefatura del Estado, aparecerán, así, no sólo como la fuente principal de limitación del poder del Presidente, sino, al propio tiempo, como fuente justificadora de su fortaleza y su poder, pues sólo a una magistratura electiva y temporal puede conferirse, sin que ello entre en

flagrante contradicción con los principios de un gobierno democrático, el conjunto de atribuciones y funciones que la Constitución confiere al Presidente de la Unión. Su naturaleza *popular* hace posible, por lo tanto, la fortaleza del poder presidencial: pero, como trataré de explicar seguidamente, tal fortaleza resultará en la experiencia norteamericana, además de históricamente *posible*, políticamente *necesaria*. Necesaria, en primer lugar, porque el Presidente se concibe en el esquema de los constituyentes como un elemento de cohesión interna del nuevo entramado de poder territorial. Aunque por cuestiones estratégicas no es fácil encontrar en la reflexión de los *Padres Fundadores* referencias que enfaticen esta dimensión del poder del Presidente, sino, más bien, menciones al escaso temor que un poder limitado debía generar, tanto entre el pueblo de la Unión, como entre los estados que iban, a la sazón, a conformarla68 [68] , no es imposible, sin embargo, hallar algún pasaje en *El Federalista* en que se subraya la importancia que para el futuro gobierno de la república federal americana tendrá una presidencia dotada de poderes amplios y efectivos. Alexander Hamilton, por ejemplo, habrá de centrarse parcialmente en la cuestión cuando procede a justificar, en el artículo número 70 de la obra mencionada, la consideración de que "un ejecutivo vigoroso es compatible con el gobierno republicano": "Al definir un buen gobierno – afirma Hamilton- uno de los elementos salientes debe ser la energía por parte del ejecutivo", pues "un ejecutivo débil significa una ejecución débil del gobierno [y] una ejecución débil no es sino otra manera de designar una ejecución mala; y un gobierno que ejecuta mal, sea lo que fuere en teoría, en la práctica tienen que resultar un mal gobierno"69 [69] . Y es que como James Madison había ya señalado en otro de los artículos de *El Federalista* cuando, según hemos visto anteriormente, subrayaba la naturaleza compleja de la legitimidad de una presidencia de la Unión que era al mismo tiempo *nacional* y *federal*70 [70] , el titular del poder ejecutivo estaba en condiciones ideales para actuar como elemento de cohesión sin poner, pese a ello, en peligro los equilibrios del sistema. Hamilton lo afirmaba, así, al destacar, por una parte, "los ingredientes que dan por resultado la energía del ejecutivo" ("primero, la unidad; segundo, la permanencia; tercero, el proveer adecuadamente a su sostenimiento; cuarto, poderes suficientes") y por la otra, y en tanto que elementos de equilibrio de la energía referida, "los ingredientes que nos proporcionan seguridad en un sentido

republicano [que] son: primero, la dependencia que es debida respecto del pueblo; segundo, la responsabilidad necesaria"71 [71] .

La fortaleza del poder presidencial era, en suma, necesaria desde la perspectiva de la división *vertical* de los poderes del Estado, pero lo era también desde la de la división *horizontal*. En efecto, y muy al contrario de lo que pronto sucedería del otro lado del Atlántico en los escenarios revolucionarios europeos, en el norteamericano se daban unas condiciones que, tanto coyuntural como estructuralmente, iban a poner en primer plano la necesidad de establecer elementos de equilibrio frente al peligro de una extensión desmesurada del poder legislativo. De hecho, y como ya en otro lugar he señalado72 [72] , el principal peligro político que se quería prevenir con el esquema de separación/coordinación de poderes previsto por los constituyentes no era otro sino ese. En tal sentido, James Madison habrá de dejar constancia en *El Federalista* de una preocupación que estaría presente durante todo el período de discusión de la Constitución73 [73] cuando, tras plantearse que el auténtico problema político de la separación (horizontal) de poderes era el de "suministrar una seguridad práctica a cada uno de los poderes contra las invasiones de los otros", y tras apuntar como la mayor peligrosidad de esas eventuales invasiones procedía del poder legislativo -"El órgano legislativo extiende por doquier la esfera de su actividad y arrastra todo el poder bajo su torbellino impetuoso"-, denunciaba la paradoja que resultaba de apreciar el peligro de tiranía en un ejecutivo hereditario y no"el representado por las usurpaciones del legislativo, el cual, reuniendo todo el poder en las mismas manos, puede conducir a la misma tiranía que la derivada de las amenazas de usurpaciones del ejecutivo"74 [74] .

Según acabo de apuntar, tal preocupación guardaba relación con causas de tipo *coyuntural* y *estructural*. Ciertamente, el temor al legislativo de una buena parte de los constituyentes norteamericanos es incomprensible, en primer lugar, sin tener presentes los acontecimientos que se habían venido produciendo en los antiguos territorios coloniales en los once años transcurridos desde la Declaración de Independencia hasta la reunión de la Convención de Filadelfia, años que habían demostrado como el peligro de los "excesos" y de la eventual "invasión" entre poderes se había situado, en los

estados, mucho más del lado de los legislativos que de los ejecutivos. Thomas Jefferson lo denunciaría con toda claridad, ya en 1781-82, en sus *Notas sobre Virginia*, al subrayar como entre los principales defectos de la Constitución virginiana, creada "cuando éramos novatos e inexpertos en la ciencia del gobierno", se encontraba el de que "todos los poderes del gobierno –legislativos, ejecutivos y judiciales- recaen finalmente en el cuerpo legislativo. Concentrarlos en las mismas manos –seguía Jefferson- es precisamente la definición del gobierno despótico". La descripción que, acto seguido, realizaba el futuro Presidente de la Unión, sobre la práctica del gobierno en el estado de Virginia explica por las claras ese temor al legislativo que, como reguero de pólvora, se había extendido entre la mayoría de los dirigentes de la revolución americana:"No hemos luchado –escribía Jefferson- por un *despotismo electivo*, sino por un gobierno no sólo basado sobre principios libres, sino donde los poderes del gobierno se encuentren tan divididos y equilibrados por diversos cuerpos de magistratura que nadie pueda trascender sus límites sin verse efectivamente detectado y contenido por los otros [...] Pero no se previó –continuaba- barrera alguna entre esos diversos poderes. Los miembros judiciales y ejecutivos quedaron subordinados al legislativo en lo concerniente a su permanencia en el puesto, y algunos en lo concerniente a su continuidad allí. Pero si el legislativo asume poderes ejecutivos y judiciales no es probable que haya oposición, y no sería eficaz aunque la hubiese; pues en ese caso los legisladores podrían transformar sus resoluciones en normas de la asamblea, que serán obligatorias para las demás ramas. Y, en efecto, –concluía Thomas Jefferson con su descarnada descripción- decidieron muchas veces derechos que deberían haberse entregado a la controversia judicial; y está pasando a ser habitual y familiar que dirijan el ejecutivo, durante todo el tiempo que dura su período de sesiones"75 [75] . En todo caso, esa situación de predominio e invasión por parte del legislativo no era peculiar del estado de Virginia, como lo demuestra la concluyente relación que incluye Madison en el artículo número 47 de *El Federalista* -previo al 48 citado anteriormente, en el que, el propio Madison recoge textualmente las palabras de Jefferson que acabo de citar-, artículo en el que el político y publicista americano demuestra como la práctica totalidad de las Constituciones estatales76 [76] otorgaban amplísimos poderes a las asambleas legislativas para designar a los titulares de los otros

órganos estatales (tanto ejecutivos como judiciales) y facultades de control y de revocación, etc., que las convertían, en muchos casos, en políticamente omnipotentes.

Parece difícilmente discutible, en suma, que la afirmación generalizada de la idea de que el legislativo era un poder políticamente peligroso estuvo influida de modo decisivo por una razón coyuntural: la experiencia histórica cercana del período previo a la apertura de la Convención de Filadelfia77 [77] . En mi opinión no es menos cierto, sin embargo, que la extensión de tal idea –generadora de una verdadera *ideología*- tuvo también una causalidad estructural, pues no pudo sino estar directamente conectada con el "punto de partida" y el estado "social de los norteamericanos", según han sido aquí en su momento analizados. Será, de hecho, la homogeneidad social de los antiguos territorios coloniales y su primordial traducción en el plano institucional, la inexistencia de la monarquía absoluta, la que va a permitir –y, en cierto manera, a terminar por exigir- que la cuestión de la separación/equilibrio de poderes se plantease en Norteamérica en términos radicalmente diferentes –en el fondo casi opuestos- a como se había ya planteado en Inglaterra y a como, poco después, acabaría planteándose en Europa. Y ello porque, mientras que en el viejo continente el fin de la separación/equilibrio de poderes sería sobre todo el de repartir entre sujetos políticos viejos (los heredados del Antiguo Régimen) y nuevos (los nacidos de la Revolución) las diferentes actividades constitutivas del funcionamiento del Estado –lo que explicaría la progresiva aparición de ejecutivos dualistas, y la constitucionalización de un órgano, la jefatura del Estado, destinado a cobijar institucionalmente a los antiguo monarcas absolutos78 [78] -, el "punto de partida" y el "estado social" de los norteamericanos, marcado por una sociedad socialmente homogénea y en la que no existía un rey absoluto al que hubiera que encajar, política y jurídicamente, en el nuevo entramado de poderes constitucionales, iba a permitirles no sólo configurar un ejecutivo monista, sino también optar por hacer derivar la legitimidad del poder ejecutivo del voto popular79 [79] . Es decir, iba a permitirles convertir a los dos órganos centrales facultados para determinar el sentido de la dirección política estatal en órganos democráticamente legitimados, lo que marcará un contraste con Europa llamado a pervivir por más de una centuria. Habrá de ser otra vez la extraordinaria inteligencia de James Madison la que

levantará acta de ese marcadísimo contraste, que, como de inmediato he de explicar, permitirá entender la tercera y última de las grandes aportaciones históricas de la experiencia americana, la del control judicial de la constitucionalidad. Y es que, explica Madison en el ya citado número 48 de *El Federalista*, mientras que "en un gobierno en el que amplias y numerosas prerrogativas están depositadas en las manos de un monarca hereditario, el órgano ejecutivo es observado justamente como fuente posible de peligros y consecuentemente vigilado con todo el celo que inspira el entusiasmo por la libertad", la situación se torna muy distinta en un régimen político en que también el ejecutivo procede de la legitimidad del voto popular:"En una República representativa –continua James Madison- donde los poderes del titular del ejecutivo están limitados, tanto en lo relativo a su extensión como a su duración, y donde el poder legislativo es ejercido por una asamblea, que, inspirada por su supuesta influencia sobre el pueblo, tiene una intrépida confianza en su propia fuerza [...] el pueblo deberá dirigir su celo y utilizar todas sus precauciones contra las tentativas ambiciosas de ese órgano"80 [80] .

En conclusión: en tanto que el poder legislativo será percibido en Norteamérica como una amenaza para las libertades proclamadas tras la Revolución, el liberalismo europeo revolucionario habrá de concebirlo, muy por el contrario, como la garantía final de todas sus conquistas. De ese contraste nacerá otro no menos relevante: hasta bien avanzado el siglo XIX, la separación de poderes se traducirá en Europa en una tensión *interorgánica* constante entre un legislativo representativo –por más que sólo muy tardíamente democrático- y un ejecutivo hereditario81 [81] ; por el contrario, la consagración en la Constitución Norteamericana de un ejecutivo y un legislativo procedentes del voto popular –tampoco inicialmente democrático- permitirá plantear en Estados Unidos una cuestión que no se situará en el centro de la reflexión político-constitucional del viejo continente hasta muchas décadas más tarde: la de las relaciones *intraorgánicas* entre mayoría y minoría82 [82] . Aunque ya he tenido ocasión de centrarme en ella páginas atrás, al referirme a la funcionalidad atribuida al dispositivo federal por los *Padres Fundadores* para, evitando el peligro faccional, garantizar los derechos de las minorías territoriales y políticas, deberé ahora retomarla. Y no para insistir en la relevancia atribuida a la misma por los líderes históricos de la Revolución

americana, líderes que, como hemos visto repetidamente, compartían mayoritariamente el rotundo juicio expresado por James Madison en la Convención de Filadelfia ("La lección que podemos obtener [de nuestra experiencia] es que allí donde la mayoría esta unida por un sentimiento común, y cuenta con circunstancias favorables, los derechos de la minoría devienen inseguros. En un gobierno republicano la mayoría, si está unida, goza de siempre de ventaja"83 [83]), sino para tratar de argumentar como aquel dispositivo no agotaba, en todo caso, el conjunto de instrumentos concebidos por los padres fundadores para poner freno a lo que Thomas Jefferson denominara un "despotismo electivo".

Porque es cierto que cuando los *Padres Fundadores* se plantean *expresamente* la cuestión de cómo garantizar los derechos de las minorías habrán de apuntar la solución que ya ha sido analizada, la federal, es decir, la consistente en incluir "en la sociedad tantas categorías diferentes de ciudadanos que los proyectos injustos de la mayoría result[asen] no sólo muy improbables sino irrealizables"84 [84] .La respuesta del constitucionalismo norteamericano revolucionario frente a los problemas que planteaba tal cuestión irá, sin embargo, mucho más allá y no será comprensible en toda su complejidad sin tener a la vista el decisivo papel constitucional que los propios *Padres Fundadores* atribuyen a los jueces en el futuro Estado constitucional. Un papel que, según trataré de exponer seguidamente, Alexander Hamilton describirá de modo magistral en el artículo número 78 de *El Federalista*. En suma, y por decirlo brevemente, en el desarrollo de la experiencia revolucionaria norteamericana todo apuntaba en el sentido coincidente de situar en primer plano la problemática de la limitación del poder legislativo, es decir, del poder del órgano encargado de la función legislativa del Estado. Podría decirse, como conclusión, que la reflexión de los *Padres Fundadores* en el ámbito de la organización horizontal de los poderes encerraba lo que en otro lugar he denominado las *condiciones de necesidad85 [85]* que iban a exigir el otorgar un determinado *valor* a la Constitución como medio para someter a límites precisos a uno de los poderes constituidos del Estado. Pero esa es ya materia del próximo apartado.

3.El control judicial de la constitucionalidad

Con su perspicacia habitual, será nuevamente el viajero Tocqueville quien mejor explicará la importancia decisiva del nuevo papel constitucional que los jueces habían pasado a tener en el funcionamiento de la democracia americana, una democracia a cuya preservación concurrían, según él, no sólo la forma federal y las instituciones municipales, moderadoras, una y otras, del "despotismo de la mayoría", sino también el poder judicial: "La tercera [cosa que sirve al mantenimiento de las instituciones políticas de los americanos] se encuentra en la constitución del poder judicial. He mostrado como los tribunales sirven para corregir los extravíos de la democracia y cómo, sin poder detener nunca los movimientos de la mayoría, consiguen frenarlos y dirigirlos"86 [86] , escribía Tocqueville. Ciertamente, el francés se había referido a tan importantísima cuestión en un capítulo de *La democracia en América* monográficamente dedicado a analizar "El poder judicial en los Estados Unidos y su acción sobre la sociedad política" 87[87] , texto en el que, tras destacar el profundo contraste existente en ese ámbito entre América y Europa, que había convertido en Estados Unidos al poder judicial "en la parte más nueva y original de todo el sistema político" 88[88] , describía Tocqueville, con una claridad insuperable, la peculiaridad fundamental de la función que se había reservado a la magistratura del otro lado del Atlántico: "Los americanos han establecido el poder judicial como contrapeso y barrera al poder legislativo; lo han hecho un poder político de primer orden [...] El juez americano se parece, por tanto, perfectamente a los magistrados de otras naciones. Sin embargo, está revestido de un inmenso poder político que estos no tienen. Su poder forma la más terrible barrera contra los excesos de la legislatura". Una barrera que, a juicio del gran publicista de Verneuil, no era otra que la derivada de la posibilidad de juzgar sobre la constitucionalidad de las normas aprobadas por el poder legislativo. Tocqueville va a explicarlo, otra vez, con sencillez y concisión:"La causa está en este sólo hecho: los americanos han reconocido a los jueces el derecho a fundamentar sus

decisiones sobre la *Constitución* más que en las *leyes89 [89]* . En otros términos, le han permitido no aplicar las leyes que les parezcan inconstitucionales"90 [90] .

¿Cómo habían llegado "los norteamericanos" a reconocer a los jueces un derecho tan transcendental en el funcionamiento del Estado constitucional? ¿Cómo, constatada *la necesidad* de limitar el poder legislativo, para asegurar, con tal limitación, los derechos de la minoría, y evitar el abuso de la mayoría sobre ella, procedieron los *Padres Fundadores* a construir *la posibilidad* del control judicial de la constitucionalidad de las leyes federales? A mi juicio, ni una ni otra preguntas resultan, en modo alguno, impertinentes, pues, por sorprendente que pueda parecer, la problemática constitucional de la *judicial review of legislation* no fue objeto, en Filadelfia, de discusión expresa, ni, en consecuencia, de regulación explícita en el texto constitucional aprobado por la Convención constituyente. Ello no quiere decir, obviamente, en ningún caso, que la práctica del control de la constitucionalidad –político o judicial- no tuviese en los territorios de la futura Unión americana antecedentes teóricos (filosófico-políticos) remotos, o precedentes jurídicos inmediatos: bien de carácter legal, como los que supusieron los *Consejos de Censores* que habían procedido a crear en su momento las Constituciones de Pensilvania o de Vermont, o el *Consejo de Revisión* establecido en su día en la Constitución de Nueva York; bien de carácter jurisprudencial, como los derivados de ciertos pronunciamientos contenidos en las sentencias de los tribunales estatales que resolvieron, por ejemplo, los casos *Commonwealth v. Caton* (decidido por el Tribunal de Apelación de Virginia en 1782), *Trevett v. Weeden* (decidido por el Tribunal Supremo de Rhode Island en 1786) o *Bayard v. Singleton*, decidido por el Tribunal Supremo de Carolina del Norte en 1787, caso, éste último, cuya resolución vino a coincidir con la apertura de la Convención de Filadelfia. Ni tampoco quiere decir, en fin, que una vez abierta tal Convención, la cuestión de cómo debía procederse a limitar al poder legislativo no constituyese un tema muy relevante de debate, de lo que son demostración incontestable las propuestas al respecto contendidas en el *Plan de Virginia*, que preveía un sistema de control político del poder legislativo, en el que se incluía la creación de un *Consejo de Revisión* similar al establecido previamente por la Constitución de Nueva York91 [91] . De hecho, con

ocasión del debate mantenido entre los partidarios y los detractores de la inclusión en el texto de la Constitución este último *Consejo* se producirían intervenciones en que se suscitaría, de una u otra forma, la problemática del control de la constitucionalidad de las leyes del Congreso americano92 [92] .

Pero, pese a todo, y como apuntaba líneas más arriba, ni la cuestión de la *judicial review* se trató en la Convención expresamente, ni se recogió en el texto de la Constitución. Ello explica que el intenso debate doctrinal suscitado en los Estados Unidos en torno a la cuestión de si Constitución de 1787 establecía bases jurídicas susceptibles de justificarla, debate que surge en el momento mismo en que John Marshall dicta, en 1803, su celebre sentencia en el *Mandamus case* (*Marbury v. Madison*), vaya a recaer desde el principio en la interpretación que habría de darse a, sobre todo, dos disposiciones de la Constitución: la contenida en la sección 2ª del artículo III –según la cual "el poder judicial se extenderá a todos los casos de derecho y de equidad que surjan bajo esta Constitución"- y la contenida en la sección 2ª del artículo VI, que establecía, según se ha visto en su lugar, la llamada cláusula de supremacía. Como es obvio, ni resulta materialmente posible entrar aquí en ese debate, ni el mismo tendría gran utilidad a los efectos de estas páginas. Y ello porque, como intentaré mostrar seguidamente, ya antes de que se pronunciara la primera sentencia en que el Tribunal Supremo de la Unión declaraba inconstitucional una ley federal, los *Padres Fundadores* habían procedido a *construir* teóricamente, con una nitidez y rotundidad apabullantes, la legitimidad –y, más allá aun, la obligatoriedad- de la declaración judicial de inaplicabilidad de las leyes federales93 [93] contrarias a las previsiones de la Constitución.

Tal construcción iba a sostenerse, esencialmente, en una consideración que a nadie parecía entonces discutible: la de que la Constitución no era una (simple) ley (más), sino una norma cualitativamente diferente, lo que venía demostrado por el hecho de que su artículo V dispusiera un procedimiento especial para introducir en ella cualquier cambio. La rigidez constitucional, y, muy primordialmente, la consecuencia fundamental que se derivaba de la misma, *el carácter necesariamente expreso de la*

*reforma constitucional*94 [94] , van a tener, efectivamente, una decisiva importancia en Norteamérica, donde, como acertadamente ha escrito Pérez Royo, la reforma será operativa más como *idea* sustentadora de la superioridad de la Constitución sobre la ley que como *institución* efectiva para la adaptación histórica de aquella 95[95] . Es innegable, ciertamente, que cuando los comentaristas de la Constitución se ocupan en *El Federalista* expresamente de la cuestión de la reforma, no van a conectarla con la de la superioridad de la Constitución sobre la ley. Pero, en todo caso, no lo es menos la íntima vinculación que los *Padres Fundadores* llegarán a establecer entre la solemnidad de la reforma y la superioridad de la Constitución, en el momento en que traten de justificar constitucionalmente esta última. Será, de hecho, en el artículo número 78 de *El Federalista*, en el que, como antes apuntaba, Hamilton se explayará en la explicación de la funcionalidad constitucional del poder judicial como garante último de la superioridad de la Constitución, en el que los autores del insuperable comentario abordarán expresamente la vinculación que no podía sino existir entre la mencionada superioridad y el carácter *expreso* de la reforma constitucional que estaba implícito en la exigencia de un procedimiento especial a tal efecto: "Aunque confío -decía Hamilton- en que los partidarios de la Constitución que ha sido propuesta no estarán nunca de acuerdo con sus adversarios en poner en duda el principio fundamental del gobierno republicano que admite el derecho del pueblo a modificar o abolir la Constitución establecida en cualquier momento en que lo considere contradictorio con su felicidad, *no debe inferirse de tal principio que los representantes del pueblo puedan violar justificadamente algunas de las previsiones de la Constitución*, en cualquier momento en que una mayoría de sus electores de forma momentánea considerasen sus inclinaciones incompatibles con la Constitución existente; o que los tribunales –seguía el gran publicista norteamericano- deban considerarse en la obligación de aceptar las infracciones cometidas por tal causa, de la misma forma que no lo estarían si las mismas procedieran de las intrigas del cuerpo representativo. *Hasta que el pueblo* –concluía Hamilton- *por medio de alguna ley solemne y competente, haya anulado o cambiado la forma de gobierno establecida, estará vinculado a la misma*, tanto colectivamente, como desde el punto de vista individual; y ninguna presunción, ni incluso ningún conocimiento de los sentimientos del pueblo, puede justificar a sus

representantes para apartarse de la Constitución, antes de haber aprobado tal ley"96 [96] .

¿Cuál era la vía para garantizar el efectivo respeto a una *ley* que sólo de forma expresa –a través de *some solemn and authoritative act*- podía ser modificada? ¿Cuál para evitar un *apartamiento* inconstitucional de la Constitución? La respuesta de Hamilton, desprovista de cualquier tentación por la retórica, resulta de una admirable transparencia: "Las limitaciones de esta clase [al legislativo] no pueden preservarse en la práctica por otra vía que la de los tribunales de justicia, cuyo deber será declarar nulas todas las leyes contrarias al sentido manifiesto de la Constitución. Sin ello –advierte Hamilton- todas las reservas que se realicen respecto a determinados derechos o privilegios quedarían en nada"97 [97] . El esquema sobre el que Alexander Hamilton procede a construir su argumentación es tan verdaderamente magistral, como jurídicamente elemental: el doble dato de la peligrosidad del poder legislativo y de la inocuidad del judicial98 [98] hacen del último un vigilante completamente idóneo del ejercicio de sus facultades por parte del primero y le permiten llevar a cabo no sólo una protección *jurídica* del texto de la Constitución, sino también una *política*, de su espíritu –sus principios, sus valores- pues la Constitución es también un ámbito de garantías de los derechos de los particulares y, muy especialmente, de aquellos que están en posición minoritaria: "Pero no es sólo –escribe Hamilton- como vía para prevenir las infracciones de la Constitución como la independencia judicial puede constituir una salvaguardia contra los efectos de los males humores que pueden producirse ocasionalmente en la sociedad. En algunos casos, éstos no se extienden más allá de perjudicar en sus derechos a determinadas clases de ciudadanos particulares, por medio de leyes injustas y parciales. También aquí la firmeza de la magistratura tiene una gran importancia para mitigar la severidad y limitar los efectos de tales leyes"99 [99] .

La intervención de los jueces es, en suma, *indispensable* para conservar la integridad de la Constitución y para, conservándola, evitar las "graves opresiones sobre

el partido minoritario en la Comunidad"100 [100] . Ello no convertía, sin embargo, a la intervención de la magistratura en defensa de la Constitución en *legítima* sin más, pues, como es sabido, la necesidad no constituye nunca, por sí misma, en el mundo del derecho, una fuente de legitimidad. Plenamente consciente de esa realidad, Alexander Hamilton dedicará la segunda parte de su argumentación a explicar porque la función de control de la constitucionalidad era un derecho –y una obligación jurídica- que, en un sistema de *gobierno limitado*, correspondía al poder judicial *naturalmente*, es decir, por la propia naturaleza de las funciones que tal poder tenía constitucionalmente encomendadas. Y para enfrentarse directamente a tal cuestión, el futuro Secretario del Tesoro abordará previamente una conexa de una importancia primordial, la de si esa facultad judicial de controlar al órgano legislativo del Estado convertía de hecho a la magistratura en superior de la legislatura101 [101] , cuestión ésta, ha de subrayarse, llamada a tener siempre hacia el futuro una importancia decisiva en el debate sobre la legitimidad de la *judicial review of legislation*: "Se argumenta –escribe Hamilton- que una autoridad que puede declarar nulos los actos de otra debe ser necesariamente superior a aquella cuyos actos han sido declarados nulos. Como esta doctrina tiene una gran importancia en todas las Constituciones americanas, será conveniente una breve discusión sobre las bases en que se asienta". La discusión servirá a Hamilton para argumentar como los jueces no pueden, en el ejercicio de su función *natural*, la de interpretar y aplicar normas jurídicas, eludir su obligación de declarar nulas las leyes contrarias a la Constitución, en la medida en que esa nulidad resulta sólo una consecuencia, así mismo *natural*, de los principios que rigen en cualquier sistema constitucional, es decir, en cualquier sistema presidido por una *ley fundamental*. Según él, afirmar, como hacían los detractores de la *judicial review of legislation*, que al declarar nula una ley contraria a la Constitución los jueces estaban inmiscuyéndose en el ámbito del poder legislativo, sería tanto como negar la posibilidad de que los jueces existiesen como órganos separados de los legislativos. Y es que los jueces no sólo ejercen en esos supuestos un derecho, sino que dan curso a una obligación que se deriva de la necesidad de desempeñar la función jurisdiccional a partir de un principio verdaderamente fundador, característico de cualquier sistema de gobierno limitado: el de la superioridad formal de la Constitución sobre la ley.

Hamilton abordará, en primer lugar, está última cuestión: " No hay proposición que dependa de principios más claros que la que afirma que todo acto de una autoridad delegada, contrario al tenor del mandato bajo el cual se ejerce, es nulo. Por tanto, ninguna ley contraria a la Constitución puede ser válida. Negar esto sería tanto como afirmar que el diputado es superior al mandante; que el siervo es superior al amo; que los representantes del pueblo son superiores al propio pueblo; y que los hombres que actúan en virtud de apoderamiento pueden hacer no sólo lo que éste no permite, sino incluso lo que prohibe"102 [102] . Tras teorizar, con tal rotundidad, la procedencia de la Constitución del poder constituyente y la superioridad de tal poder sobre los poderes ordinarios, se enfrentará Hamilton después con el argumento central de todo su razonamiento: el de las consecuencias que los jueces *deberían* obtener, en el ejercicio de su función aplicadora del derecho, de la evidencia que el propio Hamilton acababa de sentar. La larga cita no tiene, realmente, desperdicio: "No es admisible –escribe el publicista americano- la suposición de que la Constitución haya tenido la intención de facultar a los representantes del pueblo para sustituir su *voluntad* por la de sus constituyentes. Es más racional suponer que los tribunales han sido concebidos como un cuerpo intermedio entre el pueblo y la legislatura, con la finalidad, entre otras, de mantener a aquélla dentro de los límites asignados a su autoridad. La interpretación de las leyes –afirmaba Hamilton, en frase que llegará a adquirir celebridad- es propia y peculiarmente de la incumbencia de los tribunales. Una Constitución es de hecho una ley fundamental y así debe ser considerada por los jueces. A ellos pertenece, por lo tanto, determinar su significado, así como el de cualquier ley que provenga del cuerpo legislativo. Y si ocurriere que entre las dos hay una discrepancia, debe preferirse, como es natural, aquella que posee fuerza obligatoria y validez superiores; en otras palabras, debe preferirse la Constitución a la ley ordinaria, la intención del pueblo a la intención de sus mandatarios"103 [103] . En verdad, no es fácil expresar una idea con tal brillantez y sencillez: la superioridad formal de la Constitución sobre la ley y la consecuente obligación para los jueces de aplicar el ordenamiento sobre ese principio constitucional –por fundador- fundamental, no es más que una derivación ineludible de su superioridad *formal*, del hecho de que la Constitución, a diferencia de la ley, procede del poder constituyente del Estado y del correlativo de que por proceder de ese poder superior a todos los demás, no puede ser sino modificada de forma expresa a través de

una ley *solemne y competente* a tal efecto. Hamilton lo subraya, cerrando ya su reflexión sobre la funcionalidad del poder judicial en el Estado constitucional: "Esta conclusión no significa en modo alguno la superioridad del poder judicial sobre el legislativo. Sólo supone que el poder del pueblo es superior a ambos, y que donde la voluntad de la legislatura, declarara en las leyes, entra en contradicción con la del pueblo, declarada en la Constitución, los jueces deberán conformarse a la última de las preferencias y no a las primeras. Deberán regular sus decisiones por las leyes fundamentales y no por las que no tienen este carácter fundamental"104 [104] .

Claro que la pregunta que surge de inmediato -sobre todo a la vista de que Hamilton expresa sus razonamientos no en una obra teórica de carácter general sino en un artículo de *propaganda política*, si se me permite expresarlo de ese modo, expresamente destinado a promover el apoyo popular a un concreto texto constitucional: el que se había aprobado en la Convención de Filadelfia y que debía ser, a la sazón, debatido y aprobado por la diversas Convenciones estatales de ratificación- es la de si existía en la Constitución de 1787 alguna base jurídica en la que sostener una atribución tan trascendental a la magistratura. Hamilton no eludirá tampoco tal cuestión, a la que ya en el artículo número 78 de *El Federalista*, al que hasta ahora he venido refiriéndome, había dedicado un comentario tangencial expresivo del sentido final de su forma de enfrentarse a la cuestión105 [105] . Según Hamilton, aunque la Constitución no admitía expresamente la *judicial review of legislation*, tampoco la prohibía expresamente, de lo que debería deducirse que la misma quedaba contemplada en el sistema constitucional americano, pues esa intervención limitadora de los jueces resultaba ser un elemento indispensable de una *limited Constitution.* Sus palabras vuelven a ser, otra vez, mucho más claras y expresivas del fondo del problema que cualquier comentario sobre ellas. Y así, tras admitir que "no existe una sílaba en el plan que se presenta a nuestra consideración que *directamente* faculte a los tribunales nacionales para interpretar las leyes de acuerdo con el espíritu de la Constitución", Hamilton explicaba porque tal facultad debía admitirse en la Constitución de modo implícito toda vez que la misma no la había prohibido expresamente: "Admito, sin embargo, -decía Hamilton- que la Constitución deberá ser el canon para la interpretación de las leyes y que siempre que se planteé una contradicción evidente, las

leyes deben ceder ante la Constitución. Pero esta doctrina no es deducible de ninguna circunstancia peculiar del plan de la convención, sino de la teoría general de una Constitución limitada; y hasta donde sea cierta es igualmente aplicable a la mayoría, sino a todos los gobiernos de los estados. No puede fundarse en esta circunstancia ninguna objeción, por tanto, contra la judicatura federal que no fuera también en contra de las judicaturas locales, y que no sirva para condenar a cualquier Constitución que pretenda poner límites a la discreccionalidad del poder legislativo"106 [106] .

La importancia *práctica* -si así puede expresarse- de toda esta construcción, que he tratado hasta aquí de resumir en sus aspectos esenciales, para la afirmación final de la *judicial review of legislation* en los Estados Unidos no puede ser desconocida. Y ello porque Alexander Hamilton sistematizará en *El Federalista* una *mentalidad constitucionalidad* que se había ido asentando poco a poco en los territorios de la Unión y que acabará muy pronto dando un fruto de significación histórica absolutamente extraordinaria. En efecto, y cuando, resolviendo un pleito oscuro, de fondo totalmente irrelevante, el gran juez Marshall dicte su sentencia en el caso de Marbury frente a Madison se verán reproducidos en una resolución judicial, que declara inaplicable por inconstitucional una ley federal, una buena parte de los razonamientos previamente expuestos por Alexander Hamilton: "Es una proposición demasiado sencilla para ser respondida la de que, o la Constitución controla cualquier acto legislativo incompatible con ella, o, que la legislatura puede alterar la Constitución por medio de una ley ordinaria. Entre esas dos alternativas no existe término medio. O la Constitución es una ley suprema, inmodificable por medio ordinarios, o se sitúa en el nivel de las leyes ordinarias y, al igual que esas leyes, puede ser alterada cuando la legislatura desee hacerlo. Si la primera opción de este disyuntiva es cierta, entonces un acto legislativo contrario a la Constitución no constituye derecho; si es cierta la segunda opción, entonces las Constituciones escritas son proyectos absurdos, por parte del pueblo, para limitar un poder que por su propia naturaleza es ilimitable. Ciertamente, todos los que han construido Constituciones escritas las han contemplado como formando la ley suprema y fundamental de la nación, y consiguientemente, la teoría de cada uno de esos gobiernos debe ser que una ley de la legislatura, incompatible con la Constitución, es nula. Esta teoría guarda una relación con la Constitución escrita y, por consiguiente,

debe ser considerada por este Tribunal, como uno de los principios fundamentales de nuestra sociedad"107 [107] . Aunque pudieran ser de Hamilton, estas palabras proceden de la pluma de John Marshall y corresponden a su celebérrima sentencia de 1803. Como son también de Marshall en *Marbury v. Madison*, aunque pudieran serlo nuevamente de Hamilton en *El Federalista*, las siguientes consideraciones: "La competencia y obligación del órgano judicial es esencialmente la de declarar lo que es la ley. Los que aplican la norma a los casos particulares, deben necesariamente, exponer e interpretar esa norma. Si dos normas entran en conflicto entre sí, los tribunales deben decidir cuál es el campo de aplicación de cada una. Y así, si una ley se opone a la Constitución, si ambas, la ley y la Constitución, son aplicables a un caso particular, por lo que el tribunal debe decidir ese caso de conformidad con la ley, sin tener en cuenta la Constitución, o de acuerdo con la Constitución, sin tener en cuenta la ley; el tribunal debe determinar cual de estas dos normas en conflicto es aplicable al caso. Esa es la esencia verdadera de la obligación de los jueces"108 [108] . La respuesta de Marshall a la cuestión que él mismo se plantea en su pronunciamiento judicial será tan clara y tan rotunda como antes lo había sido la de Hamilton en su comentario de la Constitución: "Si, por tanto, los tribunales tienen que observar la Constitución, y la Constitución es superior a cualquier ley ordinaria de la legislatura, es la Constitución, y no esa ley ordinaria, la norma de que debe regir el caso al cual ambas se aplican109 [109] ".

Como es de sobras conocido, la sentencia del juez Marshall marca el inicio del proceso de afirmación del control judicial de constitucionalidad de las leyes federales, proceso que se consolida, en todo caso, de una forma ciertamente paradójica, si se tiene a la vista el dato llamativo del largo período de tiempo transcurrido entre el pronunciamiento judicial que resuelve el *Mandamus case* y el siguiente en que el Tribunal Supremo de la Unión vuelve a declarar inconstitucional una ley del Congreso americano, lo que no sucederá hasta la *Dred Scott Decisión*110 [110] , dictada por el alto tribunal en 1857, más de medio siglo después de la de Marshall. No es, así, casual que se haya subrayado con frecuencia el hecho de que, en cierto modo, la *judicial review* se consolida inicialmente en los Estados Unidos como principio fundamental de

su sistema constitucional debido en gran medida a su no ejercicio práctico. Pero, según he tenido ocasión ya de apuntar en otro lugar, esa constatación no permite, en modo alguno, concluir que durante los 54 años que median entre una y otra decisión la contribución del poder judicial y, muy especialmente del Tribunal Supremo, a la consolidación del control judicial fuera irrelevante. Muy lejos de ello, la *política judicial* dirigida con mano firme por Jonh Marshall durante las más de tres décadas en las que actuó como Presidente del Supremo fue muy trascendental en la consolidación práctica de un principio decisivo en el proceso de construcción de los Estados Unidos de América: el de *supremacía federal*. Es precisamente a la luz de esa realidad, como cobra su auténtico sentido la sentencia del juez Marshall en *Marbury v. Madison*, en la que, como ya en su día apuntara Jacques Lambert, el gran juez norteamericano "quería afirmar la existencia de un poder interestatal, el del Tribunal Supremo, que sería el encargado de decidir qué leyes no deberían de ser obedecidas, en lugar de dejar tal determinación a cada uno de los estados"111 [111] ; y es, también, a la luz de esa realidad como puede entenderse la profunda coherencia de la trayectoria del Supremo *después* de Marbury y *durante* Marshall112 [112] . Pues, en efecto, una vez superados los primeros momentos de sorpresa provocados por la decisión de 1803 y la polémica, dura en ocasiones, que tal pronunciamiento generó en la prensa de la época113 [113] , Marshall inicia una larga ejecutoria judicial, durante la cual dictará, una tras otra, todo un conjunto de sentencias cuyo fundamental hilo conductor no será otro que el decidido impulso de los federalistas en favor de la forja de un gobierno verdaderamente nacional114 [114] , en el que, como había escrito Hamilton, se legislase no para los Estados, sino para los individuos, y se pudiese extender la autoridad de la Unión americana a las personas de los ciudadanos.

IV.- A modo de epílogo: algunas reflexiones sobre la influencia del primigenio proyecto constitucional americano en el constitucionalismo europeo continental.

1. La fuerza de la razón *y la fuerza de* la historia

"¿Quién se atrevería a comparar la guerra de América con las guerras de la Revolución Francesa y los esfuerzos de los americanos con los nuestros cuando Francia, expuesta a los ataques de toda Europa, sin dinero, sin créditos, sin aliados, lanzaba a la vigésima

parte de su población delante de sus enemigos mientras sofocaba con una mano el incendio que devoraba sus entrañas y movía a su alrededor la otra con la tea?" Con estas palabras constata Tocqueville el contraste de las coyunturas históricas concretas en que se desarrollan las dos grandes revoluciones liberales de finales del siglo XVIII -la norteamericana y la francesa-, contraste que no es, sin embargo, para Tocqueville, el genuino, pues, más allá de la menor o mayor dificultad *coyuntural* de los respectivos procesos revolucionarios, el que "un pueblo luche con energía para conquistar su independencia es un espectáculo que todos los siglos pueden proporcionar". Y es que, en realidad, a juicio del francés, lo *coyuntural* en el nuevo *ejemplo* americano, no será, realmente, sino una consecuencia de lo más genuinamente *estructural*. Ciertamente: "Pero lo que sí es nuevo –concluye Tocqueville- en la historia de las sociedades es ver como un gran pueblo, advertido por sus legisladores de que los mecanismos de su gobierno se detienen, vuelve hacia sí mismo su mirada, sin precipitación ni miedo, sondea la profundidad del mal, se contiene durante dos años enteros a fin de descubrir con toda tranquilidad el remedio, y cuando éste es señalado se somete a él voluntariamente sin que le cueste a la humanidad una lágrima o una gota de sangre"115 [115] . Esa idea de la naturaleza *pacífica* del fenómeno revolucionario resulta, de hecho, decisiva para sus protagonistas: recuérdense las palabras de Thomas Jefferson en su carta a Edward Rutledge citadas al principio, cuando afirmaba que la revolución americana se había producido "sin derramamiento de sangre". O lo maravillado que se muestra el propio Jefferson, meses después, en otra misiva al Coronel Humphreys, fechada el 18 de marzo de 1789, al insistir en el carácter (entonces) pacífico de la revolución que estaba en marcha en Francia: "Esa revolución –escribía- no ha costado una sola vida, salvo que le imputemos un pequeño desorden ocurrido recientemente en Bretaña [...]"116 [116] . ¿Cuál es la razón que explica ese énfasis en la importancia de la violencia o, en su caso, de su ausencia? A mi juicio, la lógica de tal idea es fácilmente adivinable: como el caso francés pronto iba a demostrar, desmintiendo dramáticamente la inicial impresión de Thomas Jefferson, la naturaleza pacífica o violenta de la revolución dependería, finalmente, sobre todo del grado de oposición a la misma o, lo que es lo mismo, de sus dificultades de tipo *estructural,* de las que las coyunturales, allí donde se produjeron con verdadera trascendencia, no serían, en última instancia, más que una derivación inevitable. Por eso he querido

encabezar este epílogo brevísimo con las reflexiones de Alexis de Tocqueville respecto del contraste existente entre los fenómenos revolucionarios norteamericano y europeo: porque entiendo que no es posible abordar, aun en la forma sumaria en que aquí va a hacerse ahora, una reflexión sobre la influencia del texto constitucional de 1787 en la Europa continental –Gran Bretaña había decidido *ir por su cuenta* desde más de un siglo antes- si no es a partir de la constatación de las consecuencias políticas y constitucionales derivadas del profundo contraste estructural existente entre ambos escenarios.

El peso extraordinario del contraste referido explicará así, en primer lugar, que la influencia de algunas de las aportaciones del constitucionalismo revolucionario norteamericano sea muy patente allí donde el mismo no se dio, -o no se dio, al menos en la misma dimensión-, es decir, en los diversos territorios de América Central y de América del Sur que van accediendo a la independencia en los primeros compases del siglo XIX, territorios en los que se dejará sentir con mayor o menor fuerza la impronta del espíritu de la *Constitución de Filadelfia*: casi todos los nuevos Estados se configurarán, a la postre, como repúblicas presidencialistas y algunos, además, como Estados federales. El fenómeno lo ha subrayado John Lynch en su magnífico estudio sobre las revoluciones hispanoamericanas, cuando destaca, por un lado que " a medida que la Revolución francesa se fue radicalizando y fue mejor conocida, menos atraía a la aristocracia criolla", de modo tal que "incluso liberales como el mexicano José Luis Mora llegaron a pensar que Hispanoamérica no tenía nada que aprender de la Revolución francesa, que había atacado, no promovido, la libertad individual y los derechos civiles"; y, por otro, la importancia del *ejemplo* de la Unión americana, -considerada por Bolívar, "el trono de la libertad y el asilo de las virtudes"- Unión cuya influencia "fue más benéfica y más duradera"117 [117] :"Después de 1810 -escribe Lynch- los estadistas hispanoamericanos se guiarían por la experiencia republicana de su vecino del norte. Las constituciones de Venezuela, México y otras partes imitaron muy fielmente la de los Estados Unidos, y muchos de los nuevos líderes –aunque no Bolívar- estuvieron profundamente influidos por el federalismo norteamericano"118 [118] .

En Europa las cosas resultarían diferentes. Y no porque la influencia de la experiencia americana no fuera también allí patente en el desencadenamiento del movimiento revolucionario. Lo fue sin ningún género de dudas en el territorio en donde se inicia la marea antiabsolutista, es decir, en Francia, en donde entre 1776 y 1789 aparecieron más de doscientos folletos sobre los acontecimientos americanos y las nuevas instituciones; o en donde los *patriotas* que habían participado en la revolución americana, como Lafayette o los hermanos Lameth, se convirtieron, muy pronto, en activos propagandistas de las ideas nacidas en América119 [119] . La Independencia americana y los cambios acaecidos en los antiguos territorios coloniales tras la misma gozaban, de hecho, en Francia de un inmenso prestigio entre muchos de los futuros líderes de la Revolución, lo que queda patente en las palabras de, por ejemplo, Condorcet, quien llega a escribir un ensayo (*De l'influence de la Révolution d'Amérique sur l'Europe,* de 1786) en el que, tras afirmar que no era "suficiente que los derechos del hombre estén recogidos en los libros de filosofía o en los corazones de los hombres virtuosos" , y que era "necesario que los hombre débiles e ignorantes puedan leerlos en el ejemplo de un gran pueblo", termina subrayando: "América nos ha dado ese ejemplo. El acto por el cual ha declarado su independencia es una exposición sencilla y sublime de esos derechos olvidados, que son verdaderamente sagrados y legítimos". O, también, en las de Mirabeau, quien escribía en 1776, en sus *Des lettres de cachet et des prisons d'état*:"Aplaudimos el sublime manifiesto de los Estados Unidos de América"120 [120] .

Sin embargo, más allá de esa influencia política y más allá, también, de la específica impronta constitucional norteamericana que podría encontrarse en los textos constitucionales europeos, muy especialmente franceses, del período revolucionario -tanto en su dimensión más general (la idea misma de Constitución, el principio de separación y equilibrio de poderes o la proclamación constitucional de los derechos), como en sus manifestaciones más particulares121 [121] - lo cierto es que la extraordinaria diferencia de la *situación histórica* en que tienen lugar las revoluciones francesa y norteamericana va a determinar que aquella impronta no se manifieste en los tres ámbitos en los que, según he expuesto a lo largo de estas páginas, se concretaron las

más genuinas contribuciones del proyecto del constitucionalismo revolucionario norteamericano.Un proyecto que, como ya en su momento subrayé, siguiendo una reflexión al respecto de Thomas Jefferson -cuando consideraba el americano como "un hermoso ejemplo de reforma de un gobierno por la sóla razón"122 [122] -, vendrá a ejemplificar, de una forma sencillamente impensable en Europa, el intento histórico de ordenar *racionalmente* la constitución del Estado y de la sociedad sin tener que enfrentarse, al mismo tiempo, a la barrera de obstáculos sociales e institucionales que tuvieron forzosamente que superar los liberales europeos: todos los derivados de la vigencia de la sociedad del Antiguo Régimen y de las instituciones características de la monarquía absoluta. Esa sociedad y esas instituciones demostraron, a la postre, poseer no sólo una notable capacidad de resistencia frente a sus adversarios, sino también de recuperación parcial una vez que aquellos consiguieron quebrar inicialmente, y tras el primer impulso revolucionario, la fortaleza del *Ancien Régime*. La *fuerza de la razón* que pudo, pues, manifestarse en toda su capacidad ordenadora en los nacientes Estados Unidos de América, hubo de confrontarse en Europa, durante un período muy largo, con la *fuerza de la historia*, lo que a mi juicio explicaría, según trataré de argumentar seguidamente, que lo que en América fue fruto fundamental de la primera, tuviera que amoldarse de este lado del Atlántico a las inapelables exigencias de la última.

Así sucedió, sin ningún género de dudas, con el republicanismo presidencialista. El proyecto *racional* americano respecto de la organización del poder ejecutivo –un gobierno de carácter monista, presidido por un titular de naturaleza representativa legitimado por el voto popular- resultó sencillamente imposible en un escenario histórico en el que los antiguos monarcas absolutos –se llamasen Luis XVI o Fernando VII- debieron ser *colocados* en el nuevo entramado de poderes surgido de la Revolución: así lo hicieron los textos francés de 1791 o español de 1812, textos que, en la estela de la práctica constitucional inglesa posterior a 1688, dieron lugar a la aparición en la Europa continental de una institución que habrá de ser decisiva a lo largo de todo el siglo XIX, pues habrá de condicionar la dinámica política y constitucional hasta el último tercio de ese siglo: la monarquía constitucional. Con ella nacían también un peculiar tipo de ejecutivo tendencialmente dualista en el que, junto a la progresiva aparición de la jefatura del Gobierno, se consolidaba la llamada jefatura del Estado,

"una institución *irracional*, incongruente con el carácter del poder político estatal, explicable en el continente europeo exclusivamente por la circunstancia histórica de que el Estado constitucional se formó a partir de la monarquía absoluta y nada más"123 [123] .

La institucionalización de jefaturas de Estado monárquicas habrá de estar, a su vez, en el origen de una dinámica gobierno-parlamento que poco tendrá que ver con la que se abre en un escenario –el norteamericano- en el que los dos órganos del Estado dotados de la capacidad de dirigirlo estarán legitimados por el voto popular. Lo he subrayado ya previamente: en tanto que en Estados Unidos, la inexistencia de un monarca absoluta que debiera ser, políticamente y jurídicamente, encajado, en el nuevo orden de poderes surgido de la Revolución, posibilita la configuración de un sistema de *checks and balances* en el que intervienen dos órganos legitimados democráticamente, el fin de la separación-coordinación de poderes será en el viejo continente, esencialmente, el de repartir las actividades constitutivas del funcionamiento del Estado entre los sujetos políticos heredados del Antiguo Régimen y los surgidos de la Revolución. Todo ello condicionará, finalmente, en Europa una dinámica entre los poderes legislativo y ejecutivo en la que el primero se configurará como el *baluarte del pueblo frente al Rey*. Más allá de la indudable mixtificación que supone tal visión, característica del pensamiento liberal revolucionario124 [124] , en un contexto en el que durante décadas no existirá el sufragio universal, lo cierto es que, en efecto, los parlamentos serán en Europa durante un período muy largo órganos que responderán a una legitimidad –la representativa, que poco a poco vendrá a ser crecientemente democrática- diferente a la del Rey –la hereditaria-, contraposición que permitirá entender el surgimiento y posterior consolidación de un principio que, acuñado también por el liberalismo revolucionario, mantendrá, sin embargo, su vigencia durante prácticamente todo el siglo XIX: el de que la ley era la expresión de la voluntad general que residía en el órgano de representación de la soberanía nacional125 [125] . Carré de Malberg lo describía con insuperable claridad, ya en los años 30, en una obra titulada, precisamente, *La Loi, expression de la volonté générale*:" El sistema representativo que la Constitución ha erigido partiendo del principio de la soberanía nacional, se sustancia,

en definitiva, en un sistema de soberanía parlamentaria. El parlamento era doblemente soberano: lo era, en primer lugar, frente a todas las autoridades, en la medida en que configuraba, frente a ellas, al pueblo con su poder derivado de la voluntad general; y lo era también, son absoluta realidad, frente al propio cuerpo de los ciudadanos, porque, como había dicho Sieyès, aquél no podía expresar su voluntad general más que por medio de la asamblea de diputados"126 [126] .

Será, precisamente, la hipóstasis nación-parlamento que se deriva de esa concepción, la que convertirá al segundo en un órgano, *de hecho*, soberano, cuya voluntad, expresada de forma primordial a través de la ley, no podía ser objeto de ningún tipo de control jurídico y sólo del control político derivado del juego constitucional de la sanción (y el veto) que, en tanto que un medio de equilibrio de poderes, las constituciones de la monarquía constitucional habían puesto en manos del rey. ¿Cómo *concebir* entonces la posibilidad del control de constitucionalidad de un órgano *de hecho* soberano? Aunque, obviamente, no puedo profundizar ahora en la cuestión127 [127] , sí he de subrayar que el rechazo a tal institución –segunda contribución fundamental del primigenio proyecto constitucional norteamericano-, rechazo implícito en la concepción de la ley triunfante en Europa y en el correlativo concepto de Constitución surgido en coherencia con aquél, fue, en todo caso, claro y terminante en alguna experiencia revolucionaria, como la francesa: en ella, efectivamente, no sólo se desechó expresamente la posibilidad de instituir un tribunal constitucional -un *jurie constitutionnaire*- cuando el abate Sieyès la propuso en las célebres sesiones de 2 y 18 termidor del año III128 [128] , sino que llegó incluso a prohibirse cualquier acción judicial que pudiese conducir a un sistema similar al norteamericano de la *judicial review of legislation*: ese es el sentido de la ley de 16-24 de agosto de 1790, cuyo artículo 10 dispuso que "los tribunales no podrán tomar directa o indirectamente parte alguna en el ejercicio del poder legislativo, ni impedir ni suspender la ejecución de los decretos del cuerpo legislativo, sancionados por el Rey, bajo la pena de prevaricación". Aunque, como en otro lugar he señalado129 [129] , sea muy discutible que la intención de los revolucionarios franceses con esa ley fuera

manifiestamente la de prohibir el control de la constitucionalidad, no lo es en absoluto que esa acabó por ser, de hecho, su fundamental consecuencia. Una consecuencia, además, de extraordinaria relevancia a la vista de su capacidad para pervivir, junto con la concepción sobre el valor de la Constitución de la que nacía, a largo plazo: como es sabido, una y otra estarán vigentes en Europa prácticamente hasta que, ya durante el período de entreguerras, se introdujeron los primeros tribunales constitucionales130 [130] .

Finalmente el federalismo. Al igual que las dos contribuciones constitucionales a las que hasta ahora he venido refiriéndome, también la que supuso en Estados Unidos el establecimiento de una organización territorial de tipo federal entraría en contradicción estructural con una de las necesidades primordiales de los Estados monárquicos en la Europa de finales del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX: la de la centralización. Y es que, mientras que en América el federalismo iba a ser, precisamente, el instrumento primordial de construcción de la nación americana a partir de la diversidad territorial característica de la previa situación de la colonia, la consolidación en Europa de unas naciones que así mismo habían nacido, estrictamente hablando, con la Revolución131 [131] , sobre el territorio de las antiguas monarquías absolutas, exigió, por el contrario, el inicio de un férreo proceso de centralización susceptible de poner término a la pluralidad de ordenamientos característica de la sociedad feudo-estamental. Esta necesidad histórica podría quizás justificarse con citas científicas de mayor actualidad, pero no sería posible describirla con la claridad con la que hace más de siglo y medio la describiera Tocqueville: "Apercibiréis un poder central inmenso que ha atraído y absorbido en su unidad todas las parcelas de autoridad y de influencia que estaban antes dispersas en una multitud de poderes secundarios, de estamentos, de clases, de profesiones, de familias y de individuos y como esparcidas por todo el cuerpo social", escribe el francés en su obra *El Antiguo Régimen y la Revolución*. Y continua: "No se había visto en el mundo un poder semejante desde la caía del imperio romano. La revolución ha creado este poder nuevo, o más bien éste ha surgido como por sí mismo de las ruinas que la Revolución ha hecho"132 [132] . En suma, la misma centralización que fue indispensable en Europa para dar el impulso que exigía de modo indispensable

el proceso de definitiva supresión de las instituciones Antiguo Régimen, fue innecesaria en América sencillamente porque la americana era, en contraste, y como también había escrito el propio Tocqueville, una sociedad "homogénea en todas sus partes"133 [133] .

Por lo tanto, y en resumen, ni presidencialismo republicano, ni control de constitucionalidad, ni Estado federal: el gran salto estructural entre Norteamérica y Europa explica, en mi opinión, que lo que del otro lado del Atlántico fueron las contribuciones esenciales del primer proyecto constitucional (escrito) digno de ese nombre en la historia de la humanidad, no tuvieran encaje en el que, tras la toma de la Bastilla por las turbas de París, se inicia de este lado del océano. Esa conclusión, de corto plazo, no permitiría sin embargo entender lo que en Europa ha acontecido constitucionalmente en este siglo si no se añade a ella, aunque sea sólo como epílogo de este mismo epílogo, una adicional, que tenga en cuenta también el largo plazo.

2. El corto y largo plazo

El largo plazo, porque un simple vistazo a una buena parte de los regímenes constitucionales europeos permite comprobar, sin gran esfuerzo, que esa escasa influencia inmediata de las grandes instituciones conformadoras del primigenio proyecto constitucional americano se ha transformado a la larga, sin embargo, en una influencia difícilmente discutible, si no de la letra del viejo texto nacido en Filadelfia, si, en todo caso, del espíritu que lo permeaba y lo explicaba. Una buena parte de los Estados democráticos de Europa se organizan actualmente, desde el punto de vista de su ordenación territorial, sobre la base del *principio federal* –bien a través del federalismo regional, bien a través de una profunda y vigorosa descentralización municipal-; de la misma forma que una buena parte de esos mismos Estados democráticos han acabado recogiendo el concepto normativo de Constitución que nace en Norteamérica y han acabado introduciendo sistemas –concentrados o difusos, o las dos cosas a la vez- de control de la constitucionalidad. Es cierto, en fin, que salvo Francia, cuya república semipresidencialista constituye una excepción en el panorama europeo de las formas de gobierno, ningún Estado ha optado por el republicanismo

presidencialista; pero, de cualquier modo, no lo es menos que una parte nada despreciable de la dinámica política típica del presidencialismo se ha impuesto en el funcionamiento de muchos de los sistemas parlamentarios europeos, en los que no resulta nada extraño que los partidos presenten en elecciones generales candidatos a la Presidente del Gobierno o que éstos últimos se acaben comportando con los modos que caracterizan al presidencialismo de más vieja tradición. ¿Por qué ha sido de ese modo? La contestación cabal a esa pregunta exigiría otro trabajo, acaso de mayor envergadura y, casi seguro, de pretensiones mucho más ambiciosas que las de este estudio modestísimo. No dejaré, pese a ello, de apuntar, ya que no una respuesta, que no cabe, si al menos una línea de reflexión para empezar a pensar como es posible responder: la de que, muy probablemente, la recepción en Europa de las instituciones más características del más genuino proyecto constitucional americano ha sido sólo posible cuando en Europa se ha podido repensar y decidir racionalmente sobre cuales eran las más adecuadas soluciones a los problemas constitucionales que los americanos intentaron solucionar en pleno siglo XVIII: a saber, los de cómo asegurar la libertad de los particulares y su unidad-diversidad en el Estado. Es decir, cuando en Europa la historia ha dejado de pesar como una losa.

NOTAS AL PIE DE PAGINA

[1] The founding of new societies: studies in the history of the United States, Latin America, South Africa, Canada and Australia, New York, 1964.

[2] Gordon S. Wood, La costruzione della repubblica: 1760-1820, en Bernard Bailyn y Gordon S. Wood, "Le origini degli Stati Uniti", Il Mulino, Bolonia, 1987, p. 233.

[3] Jefferson había expresado ya la misma idea en una carta anterior, enviada el 16 de diciembre de 1786, desde París, a James Madison, en la que, refiriéndose a algunas medidas aprobadas por el Estado de Virginia, apuntaba:"....es honorable para nosotros haber sido la primera asamblea legislativa que tuvo el coraje de declarar que puede confiarse a la razón del hombre la formación de sus propias opiniones". En Tomas Jefferson, Autobiografia y otros escritos (Edición de Adrienne Koch y William Peden), Tecnos, Madrid, 1987, pp. 474-475 (Rutledge) y 431 (Madison).

[4] Los capítulos II y III de la primera parte del Tomo I de La democracia en América se titulan, respectivamente, "El punto de partida y su importancia para el porvenir de los angloamericanos" y "Estado social de los angloamericanos". Cfr. La democracia en América (edición de Eduardo Nolla), Aguilar, Madrid, Tomo I, pp. 30 y 46.

[5] "Cuando, después de haber examinado atentamente la historia de América, se examina con cuidado su estado político y social, uno se siente profundamente convencido de esta verdad: no hay opinión, hábito, ley, hasta podría decirse acontecimiento, que no sea explicado con facilidad por el punto de partida". Alexis de Tocqueville, La democracia en América, op. cit., Tomo I, pp. 31-32, de donde proceden todas las citas.

[6] Ibidem, pp. 33-42, de donde proceden todas las citas.

[7] Ambas citas tomadas de Nuno Piçarra, A separaçao dos poderes como doutrina e princípio constitucional, Coimbra Editora Limitada, Coimbra, p. 179 y nota 19.

[8] Citado en Willi Paul Adams, Los Estados Unidos de América, Madrid, Siglo XXI, p. 20.

[9] La costruzione della repubblica: 1760-1820, op. cit., p. 234.

[10] Gordon S. Wood, The creation of the american republic, 1776-1787, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1969, p. 145.

[11] Willi Paul Adams, Los Estados Unidos de América, op. cit., p. 19.

[12] Todas las citas en Gordon S. Wood, The creation of the American republic, 1776-1787, op. cit., pp. 73-74.

[13] Ibidem, p. 476.

[14] Willi Paul Adams, Los Estados Unidos de América, op. cit., pp. 34-35.

[15] Joel Barlow, Advice to the Privileged Orders in the Several States of Europe Resulting from the Necessity and Propriety of a General Revolution in the Principles of Government, op. cit. en Gordon S. Wodd, The creation of the American Republic, 1776-1787, op. cit., p. 607.

[16] Gordon S. Wood, The creation of the American Republic, 1776-1787, op. cit., p. 607.

[17] Alexis de Tocqueville, La democracia en América, Tomo I, op. cit., pp. 42-48, de donde proceden todas las citas.

[18] John Locke, Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil, Alianza Editorial, Madrid, 1990, p. 111.

[19] Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, The Federalist, I (Hamilton). Cito ahora por la traducción de Gustavo R. Velasco, El Federalista para el Fondo de Cultura Económica, México, 1987, pp. 3-5.

[20] Cfr. El Federalista, edic. op. cit., p. 152.

[21] Cfr., respecto de tales Constituciones estatales, Gordon S. Wood, "La costruzione della repubblica: 1760-1820", cit, pp. 298-302 y, del mismo autor, The creation of the american republic, 1776-1787, op. cit., pp. 306 y ss.

[22] James Madison en el nº 47 de El Federalista, edic.op. cit., p. 205.

[23] James Madison repasa con detalle, en el nº 47 de El Federalista, las previsiones en materia de separación y coordinación de poderes que se contenían en las 11 Constituciones estatales aprobadas después de la declaración de independencia, con la finalidad de demostrar su tesis de que en ellas no sólo se separaban los poderes, sino que también se coordinaban:"Si examinamos las constituciones de los distintos estados –escribía Madison- encontramos que, pese a lo enfático y, en ciertas ocasiones, a lo absoluto de los términos con que se ha establecido este axioma [de la separación de poderes], no hay un solo caso en que los departamentos del poder se hayan conservado completamente aislados y distintos". Cfr. El Federalista, edic. op. cit., p. 206

[24] Cfr. Gordon S. Wood, The creation of the american republic, 1776-1787, op. cit., p. 271 y nota 21 y, más en general, pp. 268-273. Véase, también, El Federalista, op. cit., p. 97

[25] Willi Paul Adams, Los Estados Unidos de América, op. cit., p. 32.

[26] Op. cit. en Javier Pérez Royo, La reforma de la Constitución, Madrid, Congreso de los Diputados, p. 20 y nota 2. Cfr., al respecto, con consideraciones de gran interés sobre "la Constitución como ley

fundamental" las páginas que dedica a la cuestión Gordon S. Wood, The creation of the american republic, 1776-1878, op. cit., pp. 273-282.

[27] Gordon S. Wood, "La costruzione della repubblica: 1760-1820", op. cit., p. 302. Y no sólo de las Constituciones, sino incluso de algunas de las leyes que subsiguieron a la Revolución. Thomas Jefferson relataba, por ejemplo, a su amigo James Madison, desde París, en una carta fechada el 16 de diciembre de 1786, ya antes citada, la extraordinaria significación de la ley de libertad religiosa aprobada en el estado de Virginia: "La Ley de Virginia sobre libertad religiosa ha sido acogida en Europa con infinita aprobación, y propagada con entusiasmo. No quiero decir por los gobiernos, sino por los individuos que los componen. Ha sido traducida al francés y al italiano, se ha enviado a la mayoría de las Cortes de Europa y ha constituido la mejor prueba de la falsedad de los informes que nos consideran sumidos en la anarquía. Se ha insertado en la nueva ""Encyclopédie"" y está apareciendo en la mayoría de las publicaciones sobre América". En Autobiografía y otros escritos, op. cit., p. 431.

[28] Carta al senador Wilson C. Nicholas, fechada, en su casa de Monticello, el 7 de septiembre de 1803. En Thomas Jefferson, Autobiografía y otros escritos, edic. op. cit., p. 611.

[29] Thomas Paine, Rights of man y Common Sense, op. cit. en Gordon S. Wood, The creation of the american republic, 1776-1787, p. 259.

[30] El texto puede consultarse en The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Convention Debates (edición de Ralph Ketcham), Mentor Book, New York, 1986, pp. 357-364, del que existe una reciente traducción castellana, Escritos antifederalistas y debates de la Convención Constitucional de EE.UU., Hacer Editorial, Barcelona, 1996, pp. 403-411.

[31] Cfr. El Federalista, nº 15, edi. op. cit., pp. 56-62, de donde proceden todas las citas. La literalidad de la última ha sido cambiada para corregir un grave error de traducción. Este número 15 está dedicado monográficamente por Hamilton a analizar "La insuficiencia de la Confederación actual para conservar la Unión". Pero continúan también tratando la cuestión los números 16 a 22. Cfr. edic. op. cit., pp. 62-92.

[32] "...a more substantial substitute for the present shadow of a federal government" escribe textualmente Hamilton. Cfr. The Federalist Papers (edición de Clinton Rossiter, realizada partir de la Mclean edition de 1788), Mentor Book, New York, 1961, p. 112.

[33] El Federalista, edic, op. cit., p. 36. Según uno de los mejores conocedores italianos del constitucionalismo norteamericano, Giovanni Bognetti, este artículo número 10 de El Federalista es uno de los que mejor reflejan la lógica inspiradora que sostiene la Constitución de los EE.UU. Cfr. su recientísimo Lo spirito del costituzionalismo americano. I. La Costituzione liberale, G. Giappichelli Editore, Torino, 1998, p. 31.

[34] The Federalist Papers, edic. op. cit., p. 323.

[35] Cfr. al respecto Federico Mioni, James Madison tra federalismo e Repubblicanesimo, en Il Politico, nº 4 (1991).

[36] El Federalista, edic. op. cit., pp. 195-197, de donde proceden todas las citas.

[37] Cfr., el sentido coincidente, Giovanni Bognetti, Lo spirito del costituzionalismo americano, op. cit., pp. 72-74.

[38] El Federalista, edic, op. cit., p. 60.

[39] James Madison procede al análisis de su significación en los artículos 41 a 43 de El Federalista, edic. op. cit., pp. 169-189.

[40] También las restricciones a la autoridad de los diversos estados son analizados por James Madison, ahora en el numero 44 de El Federalista, edic. op. cit., pp. 189-195.

[41] El texto del Virginia Plan puede consultarse en Ralph Ketcham (edit), The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Convention Debates, op. cit., p. 37 Y en su traducción española, Escritos antifederalistas y debates de la Convención Constitucional de EE.UU., op. cit., p. 50.

[42] Ibidem, pp. 37-38 y 50, respectivamente. Cfr., al respecto, Gordon S. Wood, La costruzione della repubblica, 1760-1820, op. cit., pp. 332-335 y Alfred H. Kelly, Winfred A. Harbison y Herman Belz, The American Constitution. Its origins & Development, W.W. Norton & Company Inc., New York, 1983, pp. 97-100.

[43] Cfr. Giovanni Bognetti, Lo spirito del costituzionalismo americano, op. cit., p. 33.

[44] Cfr., al respecto, Gordon S. Wood, La costruzione della repubblica. 1760-1820, op. cit., p. 335 y, del mismo autor, The creation of the american republic, 1776-1787, op. cit., pp. 558-559.

[45] Este es uno de los varios artículos de El Federalista de autoría no plenamente confirmada. La edición castellana de Gustavo R. Velasco que vengo manejando lo atribuye a Hamilton o Madison. Por su parte, la edición americana que utilizo, la de Clinton Rossiter, lo atribuye "probablemente" a Madison.

[46] El Federalista, op. cit., p. 262, de donde proceden todas las citas (las dobles comillas en el original).

[47] El procedimiento fue modificado pocos años después de la entrada en vigor de la Constitución, sobre todo para distinguir los procesos de elección del Presidente y del Vicepresidente, a través de la Duodécima enmienda, propuesta por Hamilton durante el primer período de sesiones del octavo Congreso y adoptada en 1804.

[48] Cfr. el número 68 de El Federalista, de donde proceden las referencias del texto. Edic. op. cit., p. 288.

[49] El Federalista, op. cit., pp. 90-91 (mayúsculas en el original).

[50] Cfr. el "First Draft of the Constitution", en Ralph Ketcham (edit.)., The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Convention Debates, op. cit., pp. 134-144; (Escritos Antifederalistas, op. cit., pp. 156-167).

[51] Me he referido con cierta calma a la cuestión en mi libro El valor de la Constitución. Separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del Estado liberal, Alianza Editorial, Madrid, 1994, pp. 104-114.

[52] Cfr. "Speeches of Patrick Henry", en The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Convention Debates, op. cit., p. 210; (Escritos Antifederalistas, op. cit., pp. 241-242). Los discursos de Henry han sido publicados, más recientemente, en una completísima edición de textos de la época, The Debate on the Constitution. Federalist and Antifederalist Speeches, Articles, ans Letters During the Struggle over Ratification (Part One: september 1787 to february 1788; Part Two: january to august 1788The Library of America,), New York, 1993 (ahora II parte, pp. 623 y ss.)

[53] The Federalist Papers, nº 39, edic, op. cit., p. 246 (todas las cursivas en el original).

[54] El Federalista, edic. op. cit., pp. 161-162 (todas las cursivas en el original).

[55] Thomas Jefferson, futuro líder de la facción republicana (antifederalista) expresaba, ya antes de aprobarse la Constitución, su posición al respecto con una fórmula que, a poco que se piense, no era exactamente coincidente con la (entonces federalista) de James Madison. En una carta a aquel, desde París, de finales de 1786, Jefferson indicaba que "hacer de nosotros una nación en los asuntos externos, y mantenernos diferenciados en los domésticos, constituye el perfil de la división adecuada de competencias del gobierno general y de los gobiernos particulares". Meses después, y en una carta escrita también desde París a su amigo Edward Carrington, ya en plena discusión constituyente (4 agosto de 1787), Jefferson tras confesar "no ir tan lejos en las reformas consideradas necesarias como algunos de mis corresponsales americanos" repetía la idea de que "mi plan sería hacer del Estado uno en todo lo relacionado con naciones extranjeras, y plural en lo que respecta a todo cuanto sea puramente doméstico". En Autobiografia y otros escritos, cit, pp. 430 y 450-451, respectivamente.

[56] De hecho se dedican primordialmente al asunto, de una u otra forma, 46 de los 85 artículos de que consta la obra, tal y como puede comprobarse fácilmente consultando el título de cada uno de ellos en el "Índice" que fue elaborado, contemporáneamente, por Alexander Hamilton para la McLean Edition y que, luego, ha sido reproducido en casi todas las demás. Cfr. The Federalist Papers, edic., op. cit., "Note on Text" (p. XVIII) y pp. XIX y ss.

[57] El Federalista, op. cit., nº 45, p. 197.

[58] Ibidem, p. 198 (mayúsculas en el original). Si se me permite el salto espacial y temporal, lo cierto es que la finalidad del argumento, evidentemente exagerado, recuerda un poco la de los de Agustín de Argüelles en el Discurso Preliminar a la Constitución de Cádiz, cuando trataba de demostrar que el nuevo texto revolucionario era en gran medida una versión actualizada de las leyes fundamentales del reino. En una y otra coyuntura, pese a sus inmensas diferencias de todo tipo, se trataba de lo mismo: de legitimar el texto constitucional ante sus diversos adversarios.

[59] A mero título de ejemplo mencionaré sólo dos casos: la durísima respuesta de varios estados ante la sentencia del Tribunal Supremo en el caso Chilsholm v. Georgia (1793), que llevó en concreto al de Georgia a aprobar una ley que condenaba a muerte "sin el beneficio de la asistencia religiosa" a cualquiera que le prestase apoyo o ejecución. O el igualmente fortísimo rechazo del estado de Pensilvania frente a la Sentencia, también del Supremo, en el caso U.S. v. Peters (1809), que provocó que el citado estado entrase en abierta rebelión armada contra la autoridad federal. Me he referido a ambos episodios en mi libro El valor de la Constitución. Separación de poderes, suprermacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del Estado liberal, op. cit., pp. 145 y ss. y 161 y ss., respectivamente.

[60] Ibidem, nº 46, pp. 201-202.

[61] Como es sabido, los textos que componen El Federalista fueron escritos por sus tres autores (Hamilton, Madison y Jay) para su publicación en la prensa y aparecieron entre octubre de 1787 y mayo de 1788 en diversos periódicos de Nueva York (Independent Journal, New York Packet y Daily Advertiser) con la finalidad de defender el texto de la Constitución frente a sus detractores, sobre todo antifederalistas. Los textos circulaban "ampliamente en tiempos de la lucha por la ratificación de la Carta Fundamental". Cfr. Charles A. Beard, Una interpretación económica de la Constitución de los Estados Unidos, Ediciones Arayú, Buenos Aires, 1953, p. 149.

[62] El Federalista, edic. op. cit., nº 10, pp. 35-38, de donde proceden todas las citas (las cursivas en el original).

[63] Ibidem, pp. 38-40, de donde proceden todas las citas.

[64] Ibidem, nº 51, pp. 221-222, de donde proceden todas las citas.

[65] Ibidem, p. 222, de donde proceden todas las citas.

[66] La limitación de mandatos fue introducida, en efecto, por la Enmienda número 22, del año 1951. Sin embargo, ya muy tempranamente, en una carta a John Adams, fechada en París en noviembre de 1787, se quejaba Jefferson de encontrar en la Constitución "cosas que hacen vacilar toda mi disposición a suscribir lo propuesto por tal Asamblea". Entre otras la regulación del Presidente, que le parecía al gran publicista de Virginia "una mala edición de un rey polaco": "Puede ser elegido de cuatro en cuatro años hasta el fin de sus días. La razón y la experiencia nos prueban que un primer magistrado tan renovable constituye un puesto vitalicio [...] Me gustaría que al terminar los cuatro años resultase inelegible para un segundo mandato". Pocos meses después, en una carta al Coronel Carrington, fechada, igualmente en París, en mayo de 1788, declaraba Jefferson anhelar sólo dos enmiendas: la introducción de una declaración de derechos, "que interesa tanto a todos que supongo que se aceptará", y la "restauración del principio de la rotación obligatoria, especialmente en el Senado y la Presidencia: pero sobre todo en esta última". No obstante, aunque todavía en una misiva enviada a James Madison, otra vez desde París, a mediados de noviembre de 1788, Jefferson manifestaba su alegría "de ver que finalmente tres estados han considerado la reelegibilidad del Presidente como algo que debe enmendarse", lo cierto es que, como acabo de apuntar, la modificación constitucional no se iba a producir sino hasta transcurrido mucho tiempo. Cfr. Thomas Jefferson, Autobiografía y otros escritos, op. cit., pp. 459-460, 472-473 y 479,

respectivamente. Para una justificación del principio de la reelegibilidad en el pensamiento de los Padres Fundadores deben verse las consideraciones al respecto de Alexander Hamilton en El Federalista, nº 72, edic. op. cit., pp. 307-311.

[67] La significación de las mismas como limitadoras del poder presidencial queda claramente patente en la comparación que realiza Hamilton en El Federalista entra el estatus del presidente americano y el del rey de Inglaterra. De las muchas diferencias entre ambos, Hamilton comienza justamente apuntando la que se deriva del contraste entre la electividad/temporalidad del primero y la no electividad/perpetuidad del segundo: "El Presidente de Estados Unidos sería un funcionario elegido por el pueblo por un período de cuatro años; el rey de la Gran Bretaña es un príncipe perpetuo y hereditario". Más adelante, y ya como resumen conclusivo del análisis sobre el estatuto constitucional del Presidente, Hamilton vuelve a insistir en la importancia "de la elección del Presidente cada cuatro años por personas elegidas directamente por el pueblo con ese propósito" para hacer compatible un "ejecutivo enérgico" y los "principios republicanos". Cfr. El Federalista, op. cit., pp. 296 y 329, respectivamente (cursivas en el original).

[68] Sirvan por todas, las consideraciones al respecto de Alexander Hamilton contenidas en los números 67, 68 y 69 de El Federalista. Tras reconocer que contra ninguna parte de la Constitución se habían "lanzado invectivas menos sinceras" y que ninguna había "sido criticada con menos discernimiento", Hamilton denunciaba la comparación interesada entre la Presidencia de la Unión y una monarquía:"Teniendo en cuenta la aversión del pueblo hacia la monarquía, han procurado utilizar todos sus recelos y temores para crear una oposición en contra del Presidente de los Estados Unidos que se proyecta, haciéndolo pasar no como un embrión, sino como un hijo plenamente desarrollado de tan detestado antecesor. Para establecer esta seudoafinidad, no han sentido escrúpulos para recurrir a las regiones de la novelería". Será, precisamente, en este preciso contexto argumental en el que Hamilton afirmará que las facultades de la presidencia"en contados casos son mayores, en otros menores, que las del gobernador de Nueva York". Más adelante, el propio Hamilton dedicará todo el artículo número 69 a comparar las facultades del Presidente con las del mencionado gobernador, de un lado, y, como acaba de apuntarse en la nota precedente, con las del rey inglés, de otro, para obtener, tras ella, de nuevo la conclusión que ya anteriormente había avanzado: "Resulta de lo que antecede que, excepto por lo que se refiere a las facultades concurrentes del Presidente en materia de tratados, sería difícil determinar en conjunto si ese magistrado [el Presidente] posee más poder o menos poder que el gobernador de Nueva York". Cfr. El Federalista, op. cit., pp. 285-296.

[69] El Federalista, op. cit., p. 297.

[70] "El poder ejecutivo procederá de fuentes muy complejas. La elección inmediata del Presidente será hecha por los estados en su carácter político. Los votos que se les asignarán forman una proporción compuesta, en que se les considera en parte como sociedades distintas y coiguales y en parte como miembros desiguales de la misma sociedad. La elección eventual ha de hacerse por la rama de la legislatura que está compuesta de los representantes nacionales; pero en este acto especial deben agruparse en la forma de delegaciones singulares, procedentes de otros tantos cuerpos políticos, distintos e iguales entre sí. En este aspecto, el gobierno aparece como de carácter mixto, por lo menos con tantas características federales como nacionales". Cfr. El Federalista, op. cit., p. 161-162 (cursivas en el original).

[71] El Federalista, op. cit., p. 298.

[72] Cfr. mi libro sobre El valor de la Constitución. Separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del Estado liberal, op. cit., pp. 93 y ss., cuyas consideraciones, en lo esencial, seguiré a continuación.

[73] Así lo demuestra el análisis de las Actas de la Convención Federal de 1787, que no dejan lugar a dudas sobre el temor a lo que Elbridge Gerry, delegado por Massachusetts, denominaba en Filadelfia los "excesos de la democracia", fuente de la que derivaban, según él, "los males que experimentamos". Edmund Randolph, delegado por Virginia, insistía, por su parte, en "restringir, tanto como sea posible, la furia de la democracia", y Alexander Hamilton, delegado por New York, se manifestaba "contra los vicios de la democracia" y "la sorprendente violencia y turbulencia del espíritu democrático". James Wilson, que representaba en Filadelfia al estado de Pensilvania, afirmaba, en una línea coincidente con todos los anteriores, que "si la autoridad legislativa no es restringida, no habrá ni libertad, ni estabilidad", pues a su juicio el despotismo del legislativo era "de todas las clases de despotismo el más terrible y el

más difícil de corregir". En fin, para el Gobernador Morris, delegado en la Convención también por Pensilvania, "la libertad pública está en grave peligro debido a las usurpaciones del poder legislativo mucho más que por las debidas a cualquier otro poder". Cfr. Raoul Berger, Congress v. The Supreme Court, Harvard University Press, 1969, pp. 10-12. Una pequeña nota biográfica de todos los personajes citados puede consultarse provechosamente en The Debate on the Constitution, op. cit., Tomo I, pp. 995-1054 y Tomo II, pp. 967-1023.

[74] The Federalist, op. cit., pp. 308-309.

[75] Cfr, Thomas Jefferson, Notas sobre Virginia, en Autobiografía y otros escritos, op. cit., pp. 239-241 (cursivas en el original). La preocupación de Jefferson no se extinguiría con la aprobación de la Constitución federal, pues años más tarde, en marzo de 1789, escribía desde París a su amigo James Madison que "el ejecutivo de nuestros gobiernos no es el único, ni siquiera el principal objeto de mi recelo. La tiranía de los legislativos es actualmente, y será durante muchos años, un peligro más formidable. La del ejecutivo llegará en su momento; pero será en un futuro remoto", en Ibidem, pp. 491-492.

[76] Menciona Madison las de New Hampshire, Rhode Island, Connecticut, New York, Nueva Jersey, Pensilvania, Delaware, Maryland, Virginia, Carolina del Norte, Carolina del Sur y Georgia. Cfr. The Federalist, op. cit., pp. 304-307.

[77] "Una de las principales razones de la reunión de la Convención fue la de controlar el despotismo democrático tal y como existía bajo el gobierno de las legislaturas estatales". Cfr. Gottfried Dietze, America and Europe. Decline and emergence of Judicial Review, en Virginia Law Review, nº 8 (1958), p. 1238. También, sobre el mismo tema, Gordon S. Wood, La costruzione della repubblica: 1760-1820, op. cit., 301-302.

[78] Cfr. Javier Pérez Royo, Jefatura del Estado y democracia parlamentaria, en Revista de Estudios Políticos, nº 39 (1984), pp. 10-17.

[79] "La Constitución norteamericana fue la primera en adoptar el principio de la separación de poderes al margen de las estructuras monárquicas que sobrevivirán, a lo largo de todo el siglo XIX, en el constitucionalismo europeo. La Constitución se limitó, pues, a un esquema orgánico-funcional [...] desarrollando los mecanismos de relación interorgánica, es decir, el sistema de frenos y contrapesos entre órganos funcionalmente diferenciados, todos democráticamente legitimados". Cfr. Nuno Piçarra, A separaçao dos poderes como doutrina e principio constitucional. Um contributo para o estudo das suas origens e evoluçao, op. cit. p. 200.

[80] The Federalist, op. cit., p. 309.

[81] Resulta casi imposible describir esa tensión con una precisión mayor que la que utilizaba a tal efecto Don Agustín de Argüelles en las Cortes gaditanas: "Examínense las facultades de las Cortes y las señaladas al poder del Rey, y se verá que aquellas exigen el constante ejercicio y vigilancia de la representación nacional; estas el incesante desvelo de un gobierno que debe ocuparse con preferencia en objetos de reconocida urgencia y naturaleza muy diferente. Las leyes, Señor, aunque estén dictadas por la misma sabiduría, no hacen más que la mitad de la obra. Su observancia es el fundamento de la prosperidad pública, y sólo puede asegurarse por medio de un cuerpo permanente que tenga a su cuidado reclamarla. Tal es la reunión anual de Cortes. Todo lo demás es inútil, es ineficaz, engañarse la Nación y prepararse a sí misma la ruina de la ley fundamental, único baluarte en que libra su independencia y libertad". Cfr. Sesión de 29 de septiembre de 1811, en Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias, Imprenta J. A. García, 1870, tomo III, p. 1951.

[82] De hecho, habrá que esperar hasta al gran antecedente que supondrá la reflexión de John Stuart Mill, en 1861, y, ya más tardíamente, al debate del constitucionalismo democrático en el período de entreguerras para ver planteada tal cuestión en la doctrina constitucional y en la teoría del Estado europeas. Cfr., al respecto, para las reflexiones de Stuart Mill su obra Del Gobierno representativo, Tecnos, Madrid, 1985, en especial pp. 85-115.

[83] Cfr. sesión de 6 de junio de 1787, en The Antifederalist Papers and the Constitutional Convention Debates, op. cit., p. 52 (Escritos antifederalistas, op. cit., p. 66). El contraste con el pensamiento

revolucionario europeo puede percibirse comparando, simplemente, esas palabras y las pronunciadas por Sieyès en la Asamblea Nacional francesa el 7 de septiembre de 1789, en su célebre discurso sobre el veto real: "[...] la inmensa mayoría de nuestros conciudadanos no tienen ni suficiente instrucción ni tiempo libre suficiente para querer ocuparse directamente de las leyes que deben gobernar Francia; su parecer, consiste, entonces, en nombrar representantes; y puesto que éste es el parecer de la gran mayoría, los hombres ilustrados deben someterse a él igual que los otros. Cuando una sociedad está formada se sabe que el parecer de la mayoría se convierte en ley para todos". O con las pronunciadas años más tarde, en la sesión de la Convención de 24 de abril de 1793, por el diputado Saint-Just:"La voluntad general propiamente dicha, [...] se forma de la mayoría de las voluntades particulares, individualmente recogidas sin ninguna influencia extraña: la ley, así formada, consagra necesariamente el interés general, porque, regulando cada uno su voluntad sobre su interés, de la mayoría de las voluntades debe resultar la de los intereses [...] Restringiendo, pues, la voluntad general a su verdadero principio, no es sino la voluntad material del pueblo, su voluntad simultánea que tiene por finalidad consagrar el interés activo de la mayoría, y no su interés pasivo". Cfr. Archives Parlementaires de 1787 à 1860. Recueil Complet des Débats Législatifs et Politiques des Chambres Françaises, Première Série (1787 à 1799), tomos VIII (p. 594) y LXIII (p. 203-205), respectivamente (en ambos casos las cursivas son mías).

[84] Como se recordará, se trata de la formulación de James Madison. Cfr. el nº 51 de El Federalista, op. cit., p. 222.

[85] Cfr. mi libro El valor de la Constitución. Separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del Estado liberal, op. cit., pp. 103 y ss.

[86] Cfr. La democracia en América, op. cit., vol. I, p.278.

[87] Capítulo VI, Primera parte (Vol I), edic. op. cit., pp. 100-107, de donde proceden todas las citas del texto.

[88] "[...] varios Estados de Europa han adoptado el sistema representativo, pero no creo que hasta el presente ninguna nación del mundo haya constituido el poder judicial de la misma manera que los americanos. La constitución del poder judicial forma, en mi opinión –afirmaba Tocqueville- la parte más nueva y original de todo el sistema político de los americanos". Ibidem, p. 100-101.

[89] Las cursivas en el original.

[90] Aunque no puedo entrar aquí por lo menudo en las consideraciones de Tocqueville en la materia (cfr., al respecto mi libro, El valor de la Constitución. Separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del Estado liberal, op. cit. pp. 173-177), el francés no dejaría de señalar, en todo caso, los límites dentro de los cuales ejercerían los jueces norteamericanos sus facultades de control, límites que entroncan con lo que hoy denominaríamos el carácter incidental del juicio de constitucionalidad: "Si el juez hubiese podido atacar las leyes de una manera teórica y general, si hubiese podido tomar la iniciativa y censurar al legislador, hubiese entrado estrepitosamente en la escena política. Convertido en el campeón o adversario de un partido, hubiese llamado a tomar parte en la lucha a todas las pasiones que dividen el país. Pero cuando el juez ataca la ley en un debate oscuro y en una aplicación particular, oculta en parte a las miradas del público la importancia del ataque. Su sentencia únicamente tiene por objeto afectar a un interés individual, la ley sólo es herida por casualidad", en La democracia en América, op. cit., vol. I, p. 105.

[91] Me he referido con detenimiento a todo ello en mi libro El valor de la Constitución. Separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del Estado liberal, op. cit., pp. 118-135. Sobre los antecedentes filosófico-políticos remotos del control judicial debe consultarse una obra reciente, de extraordinario interés, la de Shannon C. Stimson, The American Revolution in the Law, The Macmillan Press LTD, Londres, 1990.

[92] En la de 21 de julio, una de las sesiones más ricas y trascendentales en la materia, se demostró, lo que resulta altamente significativo, que tanto los partidarios como los detractores del Consejo de Revisión, reconocían, de una forma u otra, que la función de control de constitucionalidad era propia de los jueces. El Coronel Mason, delegado por Virginia, y partidario del Consejo y de la presencia judicial en el mismo, afirmaba: "Se ha dicho que si los jueces participasen en este control de las leyes [el que supondría un Consejo de Revisión con presencia judicial] gozarían de un doble derecho de oponerse a

las mismas, en la medida en que su función interpretativa lleva ya aparejada una posibilidad de oposición. Yo quiero replicar ese argumento afirmando que en este último supuesto los jueces sólo pueden impedir la ejecución de las leyes en un caso: declarando la nulidad de una ley por inconstitucional". Este reconocimiento se encuentra también en las palabras de los delegados contrarios al Consejo y a la entrada en él de los jueces. Por ejemplo, Luther Martin, quien sostiene que "las materias relativas a la constitucionalidad de las leyes corresponden a los jueces como consecuencia del ejercicio de sus funciones judiciales. En esa función tienen la posibilidad de oponerse a las leyes. Unirlos al poder ejecutivo en la función de revisión es concederles una doble posibilidad de oposición". Ambas citas en Ralph Ketcham, The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Convention Debates, op. cit., pp. 124 y 123, respectivamente (todas las cursivas son mías). Me he referido con detenimiento a la cuestión en El valor de la Constitución. Separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del Estado liberal, op. cit., pp. 128-135.

[93] Hablo de leyes federales y no de leyes estatales, pues no parece ser objeto de debate la afirmación de que el control de constitucionalidad de las segundas por parte del Tribunal Supremo de la Unión, entronca no tanto con la cuestión de la superioridad de la Constitución sobre la ley, cuanto con la de la supremacía federal.

[94] Ignacio de Otto ha subrayado agudamente la frecuente confusión entre rigidez y superioridad formal, que son, sin embargo, conceptos que no están en relación de causa a efecto. De hecho, "la existencia de rigidez constitucional, esto es la imposibilidad de que el legislador ordinario modifique la Constitución, no es requisito indispensable para que quepa afirmar la superioridad de la Constitución como norma". Por el contrario, esa superioridad dependerá del carácter expreso de la reforma. Cfr. Ignacio de Otto, Derecho Constitucional. Sistema de fuentes, Ariel, Barcelona, 1987, p. 62. Por mi parte, me he ocupado de la cuestión, en relación con la que se suscita en el texto, con una profundidad que aquí resulte del todo imposible, en mi libro El valor de la Constitución. Separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del Estado liberal, op. cit., pp. 104-114.

[95] Cfr. Javier Pérez Royo, La reforma de la Constitución, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, pp. 23-24.

[96] The Federalist, op. cit., p. 469-470 (todas las cursivas son mías).

[97] Ibidem, p. 466.

[98] "Cualquiera que considere atentamente los distintos órganos del poder podrá percibir que, en un gobierno en que se encuentran separados unos de otros, el judicial, por la propia naturaleza de sus funciones, será siempre el menos peligroso para los derechos políticos de la Constitución, porque el tendrá una capacidad muy inferior para molestarlos o perjudicarlos". Cfr. The Federalist, op. cit., pp. 465-466

[99] Ibidem, p. 470

[100] Las palabras, otra vez de Hamilton, en The Federalist, op. cit., p. 469.

[101] "Se han suscitado dudas respecto del poder de los tribunales de declarar nulos los actos del legislativo basándose en que son contrarios a la Constitución, como consecuencia de la idea errónea de que esa doctrina implicaría la superioridad del poder judicial sobre el legislativo" Cfr. The Federalist, op. cit., pp. 466-467.

[102] The Federalist, op. cit., p. 467.

[103] Ibidem (la cursiva es mía).

[104] Ibidem, pp. 467-468.

[105] "[...] si se dijera que el cuerpo legislativo es por sí solo constitucionalmente el juez de sus propios poderes y que la interpretación que se haga de ellos es concluyente para los otros órganos, se podría responder que ésta no puede ser la presunción natural en los casos en que no se derive de alguna particular previsión de la Constitución". Ibidem, p. 467.

[106] The Federalist, nº 81, pp. 482-483.

[107] Marbury v. Madison, [1 Cranch 137, 177] Cito por el texto de la sentencia que se contiene en J.R. Cotton, The Constiutional Decisions of John Marshall, Vol, I, Da Capo Press, New York,, 1969, pp. 7-43; ahora, pp. 38-39.

[108] Marbury v. Madison, [1 Cranch 133, 177-178], edic. op. cit. pp. 39-40.

[109] Marbury v. Madison, [1 Cranch 133, 178], edic. op. cit., p. 40.

[110] Dred Scott v. Sandford, [19 Howard 393] (1857). Cfr., al respecto, A. H. Kelly, W. A. Harbison y H. Belz, The American Constitution. Its origins & Development, W.W. Norton & Company Inc., New Yok, 1983, pp. 276-287.

[111] CFr. el clásico, e imprescindible, estudio de Jacques Lambert, Les Origines de Contrôle judiciaire de constitutionnalité des lois fédérales. Aux Étsts-Unis. Marbury v. Madison, en Revue de Droit Public, nº 48 (1931), p.145. Lambert documenta hasta qué punto la sentencia del juez Marsahll resulta, en su auténtico fondo, incompresible sin tener en cuanta la dinámica de enfrentamientos de la época entre federalistas y antifederalistas.

[112] He utilizado tal formulación en mi libro sobre El valor de la Constitución Separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del Estado liberal, op. cit. p. 160. Para ese período pueden consultarse, con mucha utilidad, dos obras recientes: la de Stanley Elkins y Eric McKitrick, The Age of Federalism, Oxford University Press, 1993, que se acerca a la cuestión desde la perspectiva histórica; y la de Bernard Schwartz, A history of the Supreme Court, Oxford University Press, 1993, que lo hace analizando cada una de las principales épocas en la evolución de los pronunciamientos del Tribunal Supremo (en especial, ahora, el capítulo II. "Marshall Court, 1801-1836", pp. 32-68).

[113] Mientras la prensa federalista alabó, en términos generales, la decisión de Marshall y denunció la violación constitucional del Presidente, los republicanos se mostraron, también en general, muy críticos con la sentencia y manifestaron los riesgos de un eventual activismo judicial para el futuro de la magistratura. Recoge parte de la polémica Salvatore Catinella en su, siempre documentadísima, obra sobre La Corte Suprema Federale nel sistema costituzionale degli Stati Uniti D'America, CEDAM, Padua, 1934, pp. 253-255 y nota 15.

[114] Me he referido con detalle a esa ejecutoria del juez Marshall y a su significación en el proceso de construcción de los Estados Unidos en El valor de la Constitución. Separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del Estado liberal, op. cit., pp. 160-173.

[115] Alexis de Tocqueville, La democracia en América, op. cit., vol. I, p.114.

[116] En Autobiografía y otros escritos, op. cit., pp. 492-493

[117] "En los años antes y después de 1810 la propia existencia de los Estados Unidos excitó la imaginación de los hispanoamericanos, y su encarnación de libertad y republicanismo colocó un poderoso ejemplo antes sus ojos. Las obras de Tom Paine, los discursos de John Adams, Jefferson y Washignton circularán en Hispanoamérica. Muchos de los precursores y líderes de la independencia visitaron Estados Unidos y conocían sus libres instituciones de primera mano". Cfr. John Lynch, Las revoluciones hispanoamericanas, 1808-1826, Ariel, Barcelona, 1985, p. 40.

[118] John Lynch, Las revoluciones hispanoamericanas, op. cit., pp. 40-41. Para el caso concreto de Méjico puede consultarse la obra de Ignacio Carrillo Prieto, La ideología jurídica en la constitución del estado mexicano, 1812-1824, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986, en especial pp. 51 y ss.

[119] Gérard Conac, The French Revolution and American Constitutionalism: from the Declaration of Rights of Man and of the Citizen to the Constitution of 1791, en Stephen F. Englehart y John Allphin Moore, Jr. (edits.), "Three beginnings: Revolution, Rights and the Liberal State. Coomparative Perspectives on the English, American and French Revolutions", Peter Lang Publishing Inc., New York, 1994, pp. 33-34.

[120] Ambas citas en Gérard Conac, op. cit., p. 38. Cfr, al respecto, Nicola Mateucci, La Rivoluzione americana: una rivoluzione costituzionale, Il Mulino, Bolonia, 1987, en especial II parte, cap. V ("La riflessione costituzionale sull'esperimento americano"), pp. 229 y ss.

[121] Cfr., al respecto, y para el caso francés, los trabajos contenidos en la obra de S. F. Englehart y J.A. Moore, Jr. op. cit.: muy especialmente los de Gérard Conac, op. cit., y el de Charles R. Kesler, Natural Right in the American Revolution, en op. cit., pp. 115 y ss. También, aunque desde una perspectiva más divulgativa, Allan R. Brewer-Carias, Reflexiones sobre la Revolución americana (1776) y la Revolución francesa (1789) y sus aportes al constitucionalismo moderno, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1992.

[122] Cfr. supra nota 3.

[123] Cfr. Javier Pérez Royo, "Jefatura del Estado y democracia parlamentaria", op. cit., pp. 12-15 (la cursiva es mía).

[124] Cfr. las palabras de Don Agustín de Argüelles citadas en supra nota 81.

[125] Me he referido con detenimiento a toda esta problemática en El valor de la Constitución. Separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del Estado liberal, op. cit., pp. 216 y ss.

[126] C. Carré de Malberg, La Loi, expression de la volonté générale. Étude sur le concept de la loi dans la Constitution de 1875, Sirey, Paris, 1931, pp. 21-22

[127] Cfr., al respecto, mi libro El valor de la Constitución. Separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del Estado liberal, op. cit., pp. 214 y ss.

[128] En la primera de las dos, y tras examinar el proyecto de Constitución a la sazón objeto de discusión por la Convención, el gran publicista francés puso de relieve su temor de que en aquella no poseía "el grado necesario de solidez para garantizarse a sí misma", pues le faltaba "una garantía indispensable y esencial; a saber, la garantía de la Constitución misma, que ha sido olvidada en todos los proyectos de todas las épocas". Cfr. E. Sieyès, Escritos y discursos de la Revolución (edición de R. Máiz), CESCO, Madrid, 1990 pp. 253-254 (las cursivas son mías). Cfr. sobre la propuesta y el debate constitucional que suscitó, El valor de la Constitución. Separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del Estado liberal, op. cit., pp. 291 y ss.

[129] Cfr. El valor de la Constitución. Separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del Estado liberal, op. cit. pp. 241 y ss.

[130] Es de cita obligada, en relación con ese proceso de introducción de la justicia constitucional, la obra, ya clásica, de Pedro Cruz Villalón, La formación del sistema europeo de control de la constitucionalidad (1918-1939), CESCO, Madrid, 1987.

[131] Cfr. al respecto, centrados en España, aunque con interés general, los estudios de Pierre Vilar "Patria y Nación en el vocabulario de la Guerra de la Independencia española" y "Estado, nación y patria en las conciencias españolas: historia y actualidad", ambos en Hidalgos, amotinados y guerrilleros. Pueblo y poderes en la historia de España, Crítica, Barcelona, 1982, pp. 211-252 y 255-278, respectivamente.

[132] Cfr. Alexis de Tocqueville, El Antiguo Régimen y la Revolución (edición de D. Sánchez Alén), Alianza Editorial, Madrid, 1982, tomo I, p. 96.

[133] Cfr. el texto correspondiente a supra nota 6.

La Constitución inencontrable.

Conflicto político y estabilización constitucional en Francia en la transición de la Monarquía a la República*

(1789 - 1799) *

I. El “saturnismo” constituyente y la desestabilización del régimen representativo

1.De la inflación léxica a la Constitución que no existe

En el verano de 1789 se consuma en París una ruptura de épocas que supone también una inflexión significativa en la historia del derecho público [1] . Al abrigo de dos fechas carismáticas –el 14 de julio (toma de la Bastilla) y el 4 de agosto [2] – la vieja Francia absolutista del Grand siècle y de las últimas tentativas reformadoras de los ministros Maupeou y Lamoignon muere dos veces. La vieja Francia, de hecho, desaparece tanto jurídicamente como en la conciencia colectiva del país. Así, la opinión pública y los gobiernos europeos ven cómo el gran reino transalpino, siguiendo el ejemplo nortemericano [3] , aprueba ordenamientos constitucionales representativos, en la línea de las tendencias reformadoras dominantes en la segunda mitad del siglo XVIII, parcialmente anticipadas por Mably y Turgot.

Dando prueba de una innata disposición a la grandeur, también en el delicadísimo ámbito de la reorganización del sistema de los poderes públicos, Francia parece presa entre 1789 y 1799 de una verdadera obsesión constituyente [4] que la lleva a adoptar sucesivamente tres distintas y cada vez más incisivas Déclarations des droits, acompañadas de otras tantas constituciones ricas en detalles muy minuciosos, además de dos ordenamientos provisionales de gobierno: montagnard el primero, thermidoriano el segundo.

Este “saturnismo” [5] constituyente que consideraba a los legisladores de hoy preparados para neutralizar programas y resultados alcanzados por los legisladores de ayer, eliminándolos en sucesivas oleadas de Leyes y Decretos, tuvo también una repercusión en su léxico. Así, la palabra Constitución –entendida en el sentido habitual para nosotros de documento jurídico-político fundante del sistema de poderes de un Estado– conoció un éxito arrollador, dando origen a neologismos e invenciones léxicas [6] . Desde la célebre pareja de adjetivos antinómicos “constituyente”/“constituido” [7] , que calificó como pouvoir constituant lo que hasta entonces era simplemente el poder soberano, a los adjetivos “constitucional” e “inconstitucional” (con la variante “anticonstitucional”), o a los verbos “constituir” y “reconstituir” (esto es, levantar ex novo un sistema de poderes públicos) y “constitucionalizar” (es decir, modificar en sentido constitucional los poderes públicos preexistentes). Y ello trajo la consecuencia casi inmediata de individualizar subsectores del ordenamiento denominados respectivamente “constitution de l'Assemblée”, “constitution de l'Ordre judiciaire”, “constitution des Municipalités”, “constitution des départements”, “constitution militaire” o “constitution de l'Armée”, “constitution navale”, “constitution des Finances”, “constitution des Colonies”; hasta la más conocida “constitution civile du Clergé” que debía dar nuevas bases (constitucionales) a la vieja ideología galicana.

Esta entusiástica acogida, que fue a un tiempo política y léxica, suscita la sensación de que –sobre todo en 1789-90– se quisiese resaltar la relevancia concreta de una entidad abstracta, forzando su naturaleza hasta hacerla casi materialmente palpable. La Constitución se concebía entonces como una presencia amiga de carne y hueso finalmente reencontrada tras haber estado durante mucho tiempo marginada, más que como la calificación jurídica de un sistema innovador de poderes públicos. Una vez libre la Constitución de la abstracción jurídico-política y transformada en una entidad perceptible y continuamente evocada, parece casi que los protagonistas de la transformación revolucionaria deseaban sentirse próximos a la Constitución de un modo cada vez más llamativo. Comenzando por los clubs, que se atribuyeron el título honorífico de "amigos de la Constitución", tal y como sucedió con la Société des amis de la Constitution séante aux Jacobins (es decir, el club des Jacobins), la desafortunada Société des amis de la Constitution monarchique [8] y las menos conocidas Société des Élèves de la Constitution y Société du Cercle constitutionnel de la rue de Bac; en tanto en Nîmes, en octubre de 1790, el "Moniteur" informaba de la existencia de un club des vrais amis de la constitution. También los periódicos eligieron presentarse como "Ami de la Constitution" [9] (y cuatro años después: "Ami de la Constitution de 1795" [10]), "Défenseur de la Constitution" [11] , o "Gardien de la Constitution" (1791-97); y el "Journal des clubs, o Sociétés patriotiques" consideraba un deber añadir en el subtítulo "dédié aux amis de la Constitution" [12] . Sin contar con el hecho de que, más allá de la denominación, todas las gacetas contenían casi en su totalidad los informes de los trabajos de redacción de la Constitución, al menos durante el primer bienio constituyente (1789-1791).

Sin embargo, a pesar de la rápida sucesión de Constituciones regularmente aprobadas por asambleas deliberantes legalmente constituidas (entre 1789-91 y 1795), y a pesar de la inflación léxica y los entusiamos de los clubs y diarios, la Constitución, aun siendo continuamente evocada, resultó al mismo tiempo inencontrable y, de hecho, huidiza, en la medida que se inaplicaba y violaba.

Pero si se añadiese que una Constitución inencontrable (por inaplicada y violada) podría también considerarse de hecho inexistente, se habría llegado a una conclusión arbitraria y lejana de mi paradigma interpretativo. Antes bien, creo estar en condiciones de sostener que la Constitución se aplicó cuanto todavía no era un texto escrito definitivo (1789-91), en tanto que se inaplicó (en 1793-1794) o violó (en 1795-99) tan pronto como el mismo texto escrito se publicaba en la colección oficial de leyes, convirtiéndose, en apariencia, en un texto vinculante.

Acabo de referirme a una Constitución que se aplicaba cuando todavía no era un texto escrito. Este enunciado puede resultar contradictorio para oídos y mentalidades educadas en los decenios de formalismo jurídico.¿Cómo aclarar la aparente paradoja? Por cuanto pueda resultar incomprensible a quien no conoce perfectamente la dinámica constituyente de 1789-1791, hay que señalar que en aquel bienio, aun sin existir todavía un único texto constitucional vinculante, a medida que los distintos títulos y capítulos del proyecto reformador resultaban aprobados por la Constituyente, entraban en vigor, vinculando inmediatamente a los poderes públicos (centrales y periféricos), y condicionando el desarrollo de la agenda reformadora. Así sucedió con los artículos VII, VIII y IX de la Déclaration des droits que a final de agosto de 1789 tumbaron los cánones de la justicia penal del Antiguo Régimen, introduciendo el principio de estricta

legalidad e irretroactividad de las leyes penales [13] . Lo mismo ocurrió con el Decreto de 14 de diciembre de 1789 sobre la constitution des Municipalités [14] , que ofreció a la organización municipal de la nueva Francia una amplia legitimación democrática, haciendo que un cuerpo electoral vastísimo estuviese encargado de elegir a los alcaldes y consejos locales. El elenco podría resultar demasiado largo si se incluyesen todos los decretos aprobados en el curso de la legislatura constituyente; baste mencionar los relativos al veto real, a la permanencia del cuerpo legislativo, a la reglamentación de las municipalidades y a la institución de los departamentos, al sistema electoral, al derecho de paz y de guerra, o a la organización constitucional de la Regencia.

A la inversa, en el curso de 1792, cuando ya hacía tiempo que la Constitución de 3 de septiembre de 1791 había entrado en vigor, las fuerzas polílticas entonces dominantes –hegemonizadas por el grupo de Jacques-Pierre Brissot– prefirieron inaplicarla, antes incluso de neutralizarla definitivamente con el golpe de Estado de 10 de agosto de 1792. La Convención montagnarde, en cambio, justificó con el estado de guerra la suspensión por tiempo indeterminado de la Constitución de 24 de junio de 1793. También en los cuatro años de estabilización republicana (1795-99) que sucedió al golpe de Estado de 9 de Thermidor del año II (27 de julio de 1794) y a la adopción de la Constitución del año III, el Directorio ejecutivo además de poner de manifiesto que no se sentía vinculado por la aparente rigidez del texto constitucional, llegó a habituar a la opinión pública a una práctica de gobierno construida sobre la violación sistemática de los preceptos constitucionales.

Paradójicamente, fue un texto constitucional provisional (votado por la Convención para regular el gobierno revolucionario durante la guerra [15]) el que influyó sobre el desarrollo del sistema político francés durante varios decenios, dirigiéndose a superar el principio de división de poderes en favor de las prerrogativas de órganos investidos de amplias facultades discrecionales.

2. ¿Una reconstrucción conceptual o ligada a la dinámica de los acontecimientos?

La continua referencia a aplicaciones prematuras de un texto todavía en gestación o a violaciones sistemáticas de una Constitución recién promulgada obliga a fijar nuestra atención sobre fechas, protagonistas y regímenes políticos. El objeto es dar un orden a la sucesión de los acontecimientos y un sentido a la hipótesis interpretativa que he formulado. Y ello aun cuando soy consciente de que también sería posible una aproximación interpretativa más atenta a las categorías generales de la teoría política prescindiendo de la mera adhesión al desarrollo secuencial de hechos y acontecimientos. Se trataría entonces del tradicional acercamiento histórico-jurídico (común también a los juristas que reconstruyen la historia de las instituciones) que prefiere abstraer, privilegiando conceptos e institutos del Derecho Público, más que recomponer las dinámicas para reconstruir un cuadro de los acontecimientos al que enganchar una hipótesis interpretativa.

Mi perspectiva se basa, por el contrario, en la necesidad de reconstruir la dinámica de los acontecimientos y el papel de los protagonistas (con su bagaje de ambiciones) para comprender cuál fue la puesta en juego de la Constitución, a fin de

valorar plenamente la relevancia del decenio revolucionario en la historia del Derecho Público. No debemos olvidar que aquella fue una fase en la que se experimentaron procedimientos instauradores de ordenamientos y prácticas constitucionales; una fase en la que también el léxico político-constitucional sufrió una rápida transformación. Para seguir su desarrollo, el intérprete debe contextualizar categorías y eventos. También porque, en determinadas circunstancias (en una sesión de la Constituyente o de la Convención), aquello que parece el inocente recurso a una categoría conceptual abstracta, puede, por el contrario, enmascarar una batalla política o una concreta contienda por el liderazgo de un grupo parlamentario.

Así, no tiene el mismo sentido hablar de la Nación en 1789 (cuando era sinónimo de pueblo [16]) que en 1795, cuando por el contrario se hace para exorcizar la referencia al pueblo en carne y hueso. Del mismo modo, interrogarse sobre la oportunidad de anteponer el voto de viva voz al escrutinio secreto, adquiere un valor completamente distinto si quien lo hace es Jean-Nicolas Desmeuniers en la redacción de una voz de la Encyclopédie Méthodique en 1788, o, algunos años después, Barrère en la Convención. No hay ninguna duda de que en el segundo caso la opción por el voto de viva voz debe insertarse en la óptica de un control social interesado en encauzar la citoyenneté.

Esto también es válido para los protagonistas del debate constitucional francés de finales del Setecientos. Algunos de ellos –pensemos en Condorcet o Sieyès– han entrado con pleno derecho en la historia del pensamiento político como teóricos de la representación y del Estado moderno. Desde tal perspectiva puede ocurrir que en el día de hoy los autores de Manuales o textos de alta divulgación puedan otorgar artificialmente unidad al pensamiento mediante citas extrapoladas de escritos o discursos pensados en contextos diversos, pero presentados por el intérprete como si estuviesen dotados de una coherencia interna, en un ficticio microcosmos autorreferencial. Del mismo modo, puede surgir en sede histórica la tendencia a hacer dialogar a aquellos líderes políticos –que son al mismo tiempo philosophes por su calidad teórica– con otros pensadores europeos (pensemos en Bentham o en Burke) a los que quizá nunca conocieron.

Precisamente en el período objeto de examen resulta necesario tener presente que asistimos a una aceleración y compresión del tiempo histórico, que lleva a los protagonistas de la Revolución –ya sean examinados en la vertiente de líderes parlamentarios o de pensadores político-constitucionales– a quemar las etapas y superar las experiencias. Así, el Sieyès que vemos en acción en tres momentos distintos del drama revolucionario –en 1789 en la Constituyente, en el año III en la Convención thermidoriana y en el año VIII junto al General Bonaparte– siendo siempre el mismo individuo no piensa siempre las mismas cosas; es decir, que una misma persona podría contener tres pensadores distintos. El mismo Condorcet, aun caracterizándose por un recorrido más lineal y menos ambiguo que el de Sieyès, sufrió de 1788 a 1792 una completa radicalización, pasando de la concepción fisiocrática de la atribución del derecho de voto tan solo a los propietarios de tierras a la concepción democrática del sufragio universal (masculino).

En aquellos cuatro años cambió el contexto político-institucional por tres veces, y este dato fáctico no podía dejar de tener consecuencias en el desarrollo del

pensamiento de personajes que se sentían ante todo sujetos políticos y protagonistas de un cambio de época.

3. Acontecimientos, regímenes y constituciones del decenio

El período investigado en este estudio abarca todo el arco de la Revolución Francesa, desde la reunión de los Estados Generales de la Monarquía Borbónica (5 de mayo de 1789), a la caída del Directorio ejecutivo de la República (18 de Brumario de 1799), provocada por un golpe de Estado militar organizado por el ex-constituyente Emmanuel Sieyès en colaboración con el General Napoleón Bonaparte. El decenio se abrió con el rechazo de la organización monocrática de la soberanía, y se cerró con la atribución de plenos poderes, esto es, de la soberanía, a un déspota uniformado, un General que se diferenciaba de Cromwell sólo por tener menos escrúpulos.

Por muchos aspectos, 1789 abrió uno de los períodos más interesantes de toda la edad moderna. Fue un verdadero laboratorio político-institucional, dentro del cual se experimentaron modelos y soluciones destinadas a servir de precedente en Europa durante los dos siglos siguientes: de la politización generalizada al desencanto creciente, del sufragio universal al restringido, de la libertad y participación electoral fragmentada a la manipulación del voto, de la investidura de las bases de los funcionarios públicos al auto-incremento de competencias de los poderes constituidos, de la búsquda del consenso a la intimidación y el terror.

Habiendo apelmazado tantas cuestiones, el decenio 1789-99 hizo de vértice entre los tiempos previos y los posteriores, hasta el punto de traer consigo que los mismos protagonistas de aquellos días llegasen a bautizar como “Antiguo Régimen” –esto es, algo de archivo, algo concluso que ya no existía– el ordenamiento político monárquico-absolutista que acababa de entrar en crisis con la decisión revolucionaria del Tercer Estaado de proclamarse Asamblea Nacional el 17 de junio de 1789. Pero el sentido de ese decenio no se agota con este carácter de vértice entre un tiempo “antiguo” y archivado, y un tiempo sucesivo y moderno, sino sobre todo por ser un laboratorio político-institucional, según ya se ha anticipado.

Aquel laboratorio produjo regímenes políticos antinómicos entre sí, y dichos regímenes fueron el resultado de circunstancias provocadas por los protagonistas de carne y hueso. Estos protagonistas fueron los líderes de grupos políticos que hallaron un espacio propio deslegitimando y provocando la ruina del ordenamiento en cuyo interior operaban, cultivando la ilusión de ser capaces de poner en pie un sistema político perfecto o, cuanto menos, mejor que el sistema político precedente que acababan de destruir. Este fue el caso de Brissot, así como de Danton, Robespierre, Barrère, y Sieyès que, finalmente, terminó con las convulsiones revolucionarias consignando Francia al General Bonaparte, con la ilusión de que la ayuda militar traería consigo una estabilización administrada por líderes civiles.

4. Francia, Estados Unidos y el problema Cromwell

¿La estabilización militar como desembocadura inevitable de una transición entre el viejo y el nuevo régimen? No necesariamente. Desde mi punto de vista, esta es la gran diferencia entre los dos experimmentos constitucionales más significativos de finales del Setecientos, el francés y el norteamericano. Con este propósito, vale la pena

recordar que durante la crisis de la independencia americana, los comentaristas franceses (piénsese en Linguet [17] o Mably [18]) estaban convencidos de que el régimen republicano de la otra parte del Atlántico difícilmente podría consolidarse y que, para evitar los peligros de la anarquía, habría tenido que recurrir necesariamente a la vía de la estabilización política monárquica que debía administrar el General Washington. Éste, en cuanto vencedor de la Guerra de Independencia, aparecía ante los europeos como el hombre fuerte del nuevo régimen norteamericano, de modo que se aventuraban sólo dos alternativas: asumir una dictadura militar como la de Cromwell, o aceptar la Corona regia, restaurando (o instaurando) la Monarquía en la América inglesa, aunque fuese en las formas moderadas del Stathouderat de las Provincias Unidas de los Países Bajos [19] .

Si George Washington nunca acarició esta posibilidad, no se debió sólo a sus virtudes personales de modelo "romano" (como se decía en el lenguaje clasicista de finales del Setecientos), sino que posiblemente estuviese motivado en parte por el hecho de que el General, más que sentirse un militar que se prestaba a la política, se veía a sí mismo como un gran propietario terrateniente que se prestaba a la guerra. En otros términos, un militar patriota partícipe de una clase común de dirigentes coloniales que podía tranquilamente ver cómo sus miembros se alternaban en el poder sin que ello supusiese peligro alguno para el orden constituido.

5. La importancia de una razonable negociación entre los dirigentes de buena voluntad: el ejemplo de los Estados Unidos de América (1776-1787)

También la clase dirigente norteamericana tenía sus divergencias intestinas, pero no estaban dominados por ellas, como demostraron las luchas internas en los Estados Unidos en la larga fase desde el asentamiento de la independencia hasta la presidencia de Jefferson. Si hubiera que sintetizar la ratio de aquella concordia instauradora que hizo posible el nacimiento de los Estados Unidos, podríamos utilizar la noción de "compromiso constitucional" o, como hizo Georges Gusdorf, referirnos a la "négociation raisonnable entre gens de bonne volonté" [20] . La historia constitucional de Estados Unidos aparece de hecho como un liderazgo consciente de la oportunidad y necesidad de compromisos honrosos para estabilizar la independencia y sus nuevas instituciones. Es probable que esta consciencia "compromisoria" tuviese a sus espaldas el largo rodaje derivado del hábito de autogobierno, que diferenciaba tanto la América inglesa de las otras realidades coloniales administradas por los Estados europeos. Los ingleses de América, en la medida que fuesen blancos libres, elegían sus propios diputados. En las trece colonias, la autoridad de los Gobernadores enviados por Londres se equilibraba con Cámaras coloniales electivas y con Consejos de Gobierno en los que se sentaban los notables del lugar. Durante la crisis de la independencia de 1775-1783, el Congreso continental, las Convenciones constitucionales y después las Cámaras de los trece Estados se alimentaron de aquel vivero de competencias y hábitos de autogobierno.

Cuando los líderes de los Estados Unidos, con la guerra finalizada y vencida, se dieron cuenta del pésimo funcionamiento de la Confederación y decidieron cambiar sus reglas, pudieron llevarlo a cabo porque todos aceptaron el compromiso constitucional. La Convención constitucional de Philadelphia (1787) habría podido limitarse a recoger las divergencias entre aquellos que deseaban un Estado centralizado a la europea

(asentado sobre la supremacía de los Estados fuertes, como Massachusetts o Virginia), y aquellos que, por el contrario, eran tan celosos de la autonomía originaria de los trece Estados que miraban con sospecha cualquier intento de fortalecer la autoridad central. La confrontación de las posturas no habría significado sólo el fin de Estados Unidos como Confederación, sino que seguramente habría abierto de nuevo las puertas de Norteamérica a las potencias europeas. Los ingleses se situaban en Canadá y en el gran valle de Ohio; los españoles se extendían por Méjico y California; y en Louisiana los habitantes hablaban francés. De este modo, apoyados por los potentes recursos bélicos, los reinos europeos habrían podido tomar aquellos trece Estados norteamericanos independientes y en recíproco contraste.

La Constitución federal de Estados Unidos que ocupó el lugar de los Articles of Confederation representó una formidable apuesta que jugó una clase dirigente que supo superar las antipatías personales para mirar al futuro. No todos los que trabajaron en Filadelfia creían que se trataba la mejor Constitución posible, pero sí al menos que era un honroso y razonable compromiso. Atestiguan este estado de ánimo constructivo e imparcial las palabras finales de Benjamin Franklin:

“Mr. President,

I confess that there are several parts of this constitution which I do not at present approve, but I am not sure I shall never approve them: For having lived long, I have experienced many instances of being obliged by better information or fuller consideration, to change opinions even on important subjects, which I once thought right, but found to be otherwise. It is therefore that the older I grow, the mor apt I am to doubt my own judgment, and to pay more respect to the judgement of others [...].

In these sentiments, Sir, I agree to this Constitution with all its faults, if they are such [...]. For when you assemble a number of men to have the advantage of their joint wisdom, you inevitably assemble with those men, all their prejudices, their passions, their errors of opinion, their local interests, and their selfish views. From such an Assembly can a perfect production be expected? [...]

On the whole, Sir, I cannot help expressing a wish that every member of the Convention who may still have objections to it, would with me, on this occasion doubt a little of his own infallibility, and to make manifest our unanimity, put his name to this instrument” [21] .

En Francia sucedió exactamente lo contrario; no sólo se exaltaban y abrían las dievergencias políticas, incluso mínimas, en vez de tratar de superarlas, sino que, sobre todo, representaron un cierto papel también las antipatías personales. Y este aspecto marca la diferencia profunda con la experiencia constitucional americana, tal y como revela Georges Gusdorf: “John Adams était fédéraliste, son successeur Jefferson républicain , tous deux adversaires et rivaux pour la conduite de la République. Sortis de charge, sans renier leurs opinions respectives, ils se rapprochèrent l'un de l'autre et entretinrent une correspondance amicale d'un grand intérêt pour la postérité. Singulière coïncidence, ils devaient disparaître pareillement le 4 juillet 1826, jour du cinquantième anniversaire de la Déclaration d'Indépendance, à la rédaction de laquelle ils avaient tous

deux collaboré. L'une des dernières paroles de Adams concernait Jefferson, mort quelques heures avant lui. On n'imagine pas Robespierre, parvenu à un âge avancé, en relations cordiales avec le vieux Danton, les deux retraités échangeant des observations sur le devenir des affaires publiques; on n'imagine pas Charlotte Corday dialoguant avec Marat, ni les anciens du club des Jacobins en réunion amicale avec les membres honoraires du club des Feuillants" [22] .

Antes de encuadrar los términos del conflicto político, los antagonismos personales, las fracturas y escisiones del ledership patriótico que actuaron como detonantes de la desestabilización francesa, debo referirme brevemente a dos acontecimientos que sirvieron de "pre-requisitos" para el fracaso de la reorganización representativa de los poderes públicos. Se trata de acontecimientos que, aunque se hayan tratado y estudiado, sólo de forma implícita se han relacionado con el fallido despegue del nuevo régimen representativo: nos referimos a la Constitución civil y a la guerra "girondina".

6. Perturbación de la paz religiosa y guerra girondina como factores de desestabilización constitucional

La reconstrucción histórica y el análisis de las mutaciones políticas ponen de manifiesto lo difícil y largo (varios decenios o incluso siglos) que resulta el rodaje de instituciones nuevas, entregado a una práctica inicialmente incierta, después cada vez más segura, hasta que el automatismo de los comportamientos de los titulares de los supremos poderes públicos termina por transformar aquella práctica en costumbre constitucional. Este resultado sólo puede alcanzarse si el arreglo estatal se beneficia de un grado suficiente de consenso interno (implícito y explícito) entre la masa de sus padres de familia y el conjunto de notables que de cualquier modo la representan.

Junto con la paz interna, garantía del consenso, adquiere gran relevancia la paz externa. Por decirlo mejor, al final de la estabilidad interna de un determinado Estado es preciso que su clase gobernante sepa resolver los conflictos internacionales persiguiendo objetivos claros y teniendo en mente cuáles han de ser las finalidades de la propia política exterior. Todo ello para evitar que las guerras gangrenen (como sucedió en la Guerra de los Treina Años), escapando del control del poder civil y determinado la creación y el reforzamiento de los organismos extraordinarios controlados en todo o en parte por jefes militares. En Francia sucedió exactamente lo contrario.

Partamos de la paz interna. Desde el verano de 1789 a la primavera de 1790 la formación mayoritaria en la Asamblea Constituyente se asentó sobre la alianza de los 600 diputados del Tercer Estado con un número significativo de diputados eclesiásticos (de 2/3 a 3/4) y alrededor de 50 diputados nobles. Tampoco debe olvidarse que había sido la confluencia de los diputados del Clero la que había dado un sentido a la verificación en común de los poderes, que el 17 de junio de 1789 había determinado el nacimiento de la Asamblea Nacional. Sin embargo, esta concordancia se resquebrajó tres veces, incrementándose en cada una de ellas el número de diputados eclesiásiticos que manifestaron su descontento votando con los Noirs [23] de la oposición o ausentándose de los trabajos parlamentarios.

La abolición de los diezmos, el 4 de agosto de 1789, ocasionó al clero un profundo daño económico agravado por la nacionalización de los bienes eclesiásticos.

Más tarde, a petición de algunos religiosos costreñidos a jurar los votos contra su propia voluntad, la Constituyente adoptó un procedimiento general de abolición de los votos religiosos, encaminando con ello la disolución de los conventos. Sobre este terreno vino a caer como un rayo el proyecto, y la sucesiva aprobación, de la Constitution civile du Clergé, el 12 de julio de 1790.

Como expresa la denominación oficial del texto legislativo, la Constitution civile du Clergé revestía una naturaleza constitucional y se había gestado con sufrimiento: su aprobación determinó simultáneamente tres graves resultados que el liderazgo constituyente no previó o infravaloró: 1) quebró el "bloque constitucional de la asamblea" [24] , privándolo de la aportación de al menos 200 diputados elesiásticos; 2) rompió la paz religiosa interna, creando las premisas para la futura insurrección de la Vandea; 3) introdujo en el ya arraigado contencioso entre París y Roma un nuevo motivo de conflicto [25] .

Como ya se ha anticipado, también la guerra desempeñó un papel fundamental para comprometer gravemente la estabilización del sistema constitucional francés. Un conflicto interminable que duró 22 años, iniciado sin alianzas internacionales y privado de objetivos claros, que poco a poco habituó al reino, y después a la República, al surgimiento y ejercicio de poderes extraordinarios extra-legales. La declaración de guerra declarada (presentada) el 20 de abril de 1792 a los gobiernos de Austria, Prusia y otros Estados alemanes arrastró a Francia a una aventura para la que no estaba preparada, ya porque las reformas militares votadas en la Constituyente habían disminuido su dispositivo bélico, ya porque la emigración nobiliar posterior a 1790-91 había desarticulado de hecho el Estado mayor. Extendiéndose pronto a Inglaterra (1 de febrero de 1793) y Rusia (24 de diciembre de 1798), no terminó hasta 1814, dejando una Francia frustrada con la vergüenza de una doble ocupación de su propia capital por tropas extranjeras victoriosas.

No es necesario recorrer todas las fases del largo conflicto, ni tampoco referirse a las nuevas coaliciones antifrancesas. Bastará recordar que la guerra la habían deseado incautamente los Girondinos –en particular Brissot– que en aquel momento controlaban el Ministerio y la mayoría de la Asamblea legislativa. La guerra no tenía objetivos claros aparte de la voluntad de elminar los grupos armados de aristócratas emigrados, y de exportar los principios revolucionarios a través de las tropas francesas. Al carecer de objetivos claros, terminó alimentándose por sí misma, tanto de las derrotas que dieron lugar a decretos sobre la patrie en danger, como de las victorias que dieron espacio al nuevo militarismo "chauvin" del que Francia no se liberó por mucho tiempo.

Al comienzo, las inevitables derrotas produjeron una difícil crisis constitucional que acentuó la contraposición entre el Rey y la Asamblea Nacional legislativa, brindando a la minoría parlamentaria jacobina la oportunidad de preparar, con el acuerdo de las secciones [26] de París, el golpe de Estado del 10 de agosto de 1792. Un golpe de Estado que no se limitó a derribar la Monarquía, derrocando a Luis XVI, sino que en realidad tuvo como consecuencia inmediata la abolición del primer régimen representativo francés, el establecido por la Constitución de 3 de septiembre de 1791, que fue también el único régimen que tenía posibilidades de éxito.

La guerra sirvió, pues, para legitimar la concentración de poderes en el Comité de Salut public, permitiéndole justificar la expurgación de la Convención y la implantación de un

férreo sistema policial a partir de la presunta necesidad de garantizar el frente interno. Al resultar necesario movilizar todos los recursos para hacer frente a la Europa monárquica que presionaba sobre sus fronteras, la guerra multiplicó los ejércitos franceses. Pero el interminable conflicto multiplicó también los Generales y Mariscales que acabaron por identificar el mesianismo republicano con el sistemático saqueo de los recursos del Estato y de territorios presentados como si hubiesen sido liberados de la tiranía monárquica cuando, en realidad, acababan inexorablemente sujetos a un duro régimen de ocupación militar. Impidiendo la estabilización constitucional francesa, la guerra abrió el camino al cesarismo napoleónico de 1799 que supo sacar provecho de la prolongada y cada vez más creciente inestabilidad de los poderes civiles, en beneficio del prestigio militar del caudillo en aquel momento más célebre.

II. La renuncia al compromiso constitucional: el conflicto político en la Constituyente y en la Convención

La Francia revolucionaria y constitucional estuvo marcada por personalismos que ejercieron su influencia sobre el proceso reformador, hipotecando su desarrollo. De hecho retrasaron durante venticinco años (hasta 1815) el nacimiento de un sistema representativo y ochenta y cuatro años (hasta las leyes constitucionales de 1875) la estabilidad institucional del Estado. La lectura de cartas, informes parlamentarios y crónicas periodísticas demuestra una carencia significativa de autocontrol por parte de algunos de los más importantes actores de las reformas. La tendencia melodramática a exagerar contrastes que podían superarse empeoró irreversiblemente las relaciones personales de líderes reconocidos (Sieyès, Mirabeau, Danton, Robespierre) y de personajes secundarios (Camille Desmoulins, Madame Roland), impidiendo aquel honroso compromiso político-constitucional, aquella «négociation raisonnable entre gens de bonne volonté» a la que se refirió Georges Gusdorf [27] .

De este amor propio exacerbado, de esta obstinada pretensión maniquea de tener razón, resultaron dos consecuencias. Ante todo, personalismo y antipatías resquebrajaron las relaciones entre diputados que estaban llamados a legislar juntos. En segundo lugar, juntándose con la mutación de las valoraciones políticas y con la inevitable variación de programas y objetivos, aquellos antagonismos personales favorecieron nuevas agrupaciones de diputados, tanto en la Constituyente como en la Convención nacional [28] , marginando de manera traumática a los viejos protagonistas. Sin embargo, para lograr esa marginación no pareció suficiente con limitarse a vencer la batalla parlamentaria, culminándola con un voto que asignase la mayoría a una determinada propuesta; se utilizó también la vía de la deslegitimación de la parte derrotada, calificada primero como aristocrática, luego como anti-nacional, y finalmente como contra-revolucionaria, haciendo en consecuencia imposible cualquier compromiso entre la mayoría y la minoría en la Asamblea.

De este modo, mediante continuas escisiones y expulsiones, se rediseñó la identidad de aquellos antecesores de los partidos políticos que fueron los clubs. Vale la pena reflexionar sobre la circunstancia de que las escisiones, expulsiones de diputados disidentes, anatemas y excomuniones recíprocas marcaron durante dos siglos la historia de la Izquierda europea –en cuanto heredera de pleno título de la Revolución Francesa y de sus utopías palingenésicas– alimentando la contraposición anarquistas/socialistas,

socialdemócratas/comunistas, comunistas/extra parlamentarios de izquierda. Esta vocación a la mejora genética de un grupo político, que debía conseguirse mediante excomuniones y expulsiones, siempre se justificó con el recurso a sugestiones fuertes, de alto perfil, expresando la certeza de que lo "mejor" o lo "óptimo" (que debía alcanzase en un lejano futuro) era más deseable, más revolucionario, más "a la izquieda" del "bien" que representaban las reformas introducidas en ese momento.

En grandes líneas, esto es lo que se verifica en la Constituyente y la Convención, con una diferencia cualitativa entre las dos asambleas. A causa de un progresivo endurecimiento del desencuentro revolucionario en curso, la marginación de diputados en la Constituyente supuso sólo excluirlos del liderazgo reformador, en tanto que en la Convención, hacer añicos la competencia del grupo dirigente equivalía a dar la palabra al verdugo.

1. Personalismos y antipatías

Es significativo que hasta el momento se haya prestado tan poca atención a las antipatías personales que comprometieron el éxito del trabajo de reforma y consolidación constitucional desde la Asamblea Constituyente a la caída del Directorio, sin salvar tampoco a la Asamblea Legislativa y a la Convención. Rivalidades de distinta dimensión, sazonadas de maledicencias y espíritu faccioso, perjudicaron la bondad de la producción legislativa (piénsese en los desencuentros acerca del veto y el bicameralismo), e incluso la vitalidad de la misma Constitución. Sin aventurar un examen de amplio espectro que compreda a centenares de diputados, bastará mencionar que en la Constituyente se hizo tierra quemada de los constitucionales-moderados por iniciativa de otros constitucionales que no pueden calificarse como enragés. Por su parte, en la Legislativa y en la Convención surgieron nuevas antipatías personales que comprometieron la estabilización republicana: Brissot y Robespierre chocaron inmediatamente entre sí; Madame Roland, personaje clave de la Gironda, no salvaba ni a Danton (con el que quizá habría podido ponerse de acuerdo), ni a Robespierre, que son adversarios políticos, pero tampoco estima a Vergniaud, que pertenece a su mismo grupo; Condorcet, Desmoulins y Danton se limitaban a arreglar cuentas con la verve expurgatoria y homogeneizante de Robespierre. Este contexto de antipatías tuvo repercusión inmediata sobre el itinerario de reformas del sistema político y sobre la aplicación de las Constituciones aprobadas y, en un análisis último, sobre la vitalidad de éstas, que resultaba fuertemente atenuada desde el momento mismo de su gestación.

De todas las Asambleas revolucionarias, la Constituyente fue la que tuvo un perfil más elevado, con su clase dirigente representativa de la crema del Antiguo Régimen. Sin embargo, también en ella las reputaciones personales y la credibilidad de los líderes peligraron cuando cruzaron el camino de los grupos pequeños que guiaron (o se propusieron guiar) las tareas legislativas. Se trató de un juego de masacre que amenazó con no salvar a ninguno de los diputados más visibles y cuya iniciativa correspondió alternativamente a diputados como Sieyès, Barnave o Mirabeau, quienes parece que no se dieron cuenta de la importancia de las sugerencias del embajador

norteamericano Thomas Jefferson que había invitado a los líderes de la Constituyente a la prudencia y al compromiso.

Se empezó con cuestionar la capacidad planificadora de Mounier, hundiendo sus proyectos. Barnave ridiculizaba al principal colaborador de Mounier, Lally-Tolendal, de quien reprochaba su afectada oradora. Thouret, pilar del segundo Comité de constitution, corriò el riesgo de ser sometido al rencor inmotivado de Sieyès. La Fayette, quien rehusó a hacer de Cromwell por cuenta de Mirabeau, quedó transfigurado en «Gilles-Cesar» [29] por el tribuno provenzal. Mientras, el "triunvirato" [30] , – que representaba el núcleo proponente del "bloque constitucional de la Asamblea"– quedó caracterizado por el rencoroso abate como «faction laméthique». Así lo expresó tanto en los concilábulos al margen de las labores de la Asamblea, como, con infinita malevolencia, en el escrito autobiográfico que hace circular después de Thermidor, en los primeros meses de 1795, cuando Antoine Barnave ya había sido guillotinado. En esos escritos, Adrien Du Port aparecía como un emigrado y Alexandre de Lameth no contaba para nada: "Les membres des communes, il faut le dire en gémissant, eurent la faiblesse de se partager à leur suite, moins entraînés par la confiance que par les avilissantes habitudes de la vieille superstition nobiliaire. — On peut se représenter la faction Laméthique comme une troupe de polissons méchants, toujours en action, criant, intriguant, s'agitant au hasard et sans mesure; puis, riant du mal qu'ils avaient fait et du bien qu'ils empêchaient de faire". [31]

Resulta ocioso indicar hasta qué punto esta burlas, tal vez gratuitas e inmotivadas, pesaron sobre las relaciones personales, impidiendo colaboraciones y alianzas, elevando una barrera de malhumor y de amor propio ulcerado poco propicio para la gran tarea de regeneración del Estado que se disponía a realizar la Constituyente. Sin dispersarme en los meandros de la maledicencia y del sarcasmo, me parece interesante referirme a los poco conocidos, pero paradigmáticos, que tuvieron lugar entre tres diputados de la Constituyente: Mirabeau, Mounier y Thouret.

Gabriel-Honoré Riquetti de Mirabeau no desarrolló en la Constituyente un papel correspondiente con sus propias expectativas. Su peso en la Asamblea fue inferior al que algunos historiadores como Furet o Chaussinand-Nogaret le han atribuido dos siglos después, a partir de una lectura descontextualizada de sus discursos parlamentarios. Al menos, a juzgar por las innumerables fuentes existentes. Esto no quiere decir que el tribuno provenzal hubiese hablado menos o peor de lo que se ha dicho; pero su capacidad de incidencia sobre los trabajos de la Constituyente fue modesta, en parte a causa del recíproco flujo de desconfianza que acabó por separarlo de aquellos colegas con los que habría debido colaborar para guiar a la mayoría de los diputados.

Hay que decir que a finales de la estabilización del sistema representativo francés, la falta de colaboración de Mirabeau con los principales líderes del "bloque constitucional" [32] supuso un problema, y que contribuyó a hacer efímera la nueva construcción institucional. Pero es necesario tener en cuenta que en realidad Mirabeau tuvo en sí mismo a uno de los peores y más tenaces adversarios, lo que le impidió alcanzar resultados personales paralelos a su propia fama, y tampoco le permitió conseguir los objetivos reformadores que propugnaba.

Para rendirle justicia, diré que tuvo intuiciones importantes relativas al funcionamiento de los nuevos poderes públicos, según se desprende de la lectura de sus discursos y de su epistolario y como confirma también Étienne Dumont, un testimonio de indiscutible credibilidad. Me limitaré a recordar su démocratie royale (un Rey fuerte al vértice del Estado, ligado indisolublemente a la Nación representada en la Asamblea [33]); la convición de que el poder ejecutivo no debía resultar aniquilado por la voracidad del cuerpo legislativo; la idea de una doble vigilancia: la del Rey sobre la actividad legislativa, y la del cuerpo legislativo sobre el Rey (que puede considerarse una lectura original del balance du gouvernement).

Sin embargo, estas intuiciones se convirtieron en letra muerta, dado que Mirabeu no logró gestarlas: para influir sobre las labores de la Asamblea no bastaba con leer con voz estentórea discursos escritos por otros. Y más aún en la medida que Mirabeau, cuando tenía cualquier otra cosa mejor que hacer, dejaba de acudir a las comisiones [34] de las que era miembro, y que se reunían de noche. Y esta “otra cosa” lo llevaba a regresar al alba en alegre compañía, burlándose de sus colegas de los comités, que habían permanecido trabajando a la luz de una vela. Con ello consiguió también que sus actividades paralelas extra-legislativas le impidiesen participar en los trabajos de la asamblea, que comenzaban temprano por la mañana, haciéndole ocupar su puesto en la sala sólo al atardecer.

Esclavo de sus propias pasiones [35] , antepuso los placeres del bon vivant (como también lo hizo Danton) al trabajo legislativo en los comités de la Asamblea (ya se tratase de las lettres-de-cachet o del proyecto de Déclaration), salvo cuando recurrió a la ayuda redactora de su Atelier ginebrino [36] para recuperar el tiempo perdido. Pero la Constituyente era un microcosmos en el que todo alcanzaba notoriedad pública, y el juicio negativo que sobre el desorden personal de Mirabeau expusieron sus colegas más autorizados supuso que menguase o desapareciese, según las circunstancias, la relevancia de las propuestas que aquel formulaba. Él se vengó desacreditando a los líderes en su correspondencia con La Marck [37] , en las notas periódicas al Rey [38] y en los miles de chismes en los que se distinguió. Así, caen bajo sus dardos La Fayette, los triunviros, Thouret y tantos otros diputados, de mayor o menor relevancia, que sería muy largo enumerar.

Jean-Joseph Mounier llegó a los Estados Generales con el prestigio de ser el Secretario General de los Estados Provinciales del Delfinado, y el teórico de la Monarquía Constitucioonal. Gracias a su enérgica gestión, el Delfinado había convocado una diputación unitaria (es decir, no dividida en órdenes) para los Estados Generales, en violación de las taxativas disposiciones del Conseil du Roi. El ejemplo del Delfinado había reactivado a Francia, movilizada con la consigna del “voto por cabeza” durante la sesión de los Estados Generales (esto es, en Cámaras reunidas en sesión conjunta), preparando al país para una nueva prueba de fuerza en la dirección de la renovación de sus estructuras institucionales. Como teórico, Mounier había entregado a la imprenta en marzo de 1789 las Nouvelles observations sur les Etats-Généraux de France, un importante escrito destinado a convertirse enseguida en un manifiesto reformador para el “partido patriota” [39] .

Al comienzo de la legislatura era uno de los líderes más influyentes, pero después del fracaso en la cuestión del bicameralismo y el veto, Sieyès, Talleyrand y Le Chapelier, colegas suyos en el Comité de constitution, no movieron un dedo para

reestablecer las relaciones. Con todo, se sabe que tenía los nervios frágiles y un carácter nada fácil, impulsivo, tendente a hacerle percibir como humillación cualquier desacuerdo sobre sus propuestas. A pesar de que esta circunstancia se conocía, nadie trataba de negociar con él, ni aún el joven diputado Barnave que en Grenoble y Vizille había colaborado con él. La partida hacia el exilio de Jean-Joseph Mounier fue una pérdida para la Constituyente.

Para Thouret las cosas fueron mejor, pero sólo porque no nació como un líder político, puesto que años antes de que se reuniesen los Estados Generales ya era un prestigioso abogado, requerido por ilustres clientes sobre complejas cuestiones de derecho sucesorio. Por tanto, no estaba poseído por la manía de hacerse conocer, de conquistar a toda costa un cuarto de hora de celebridad. Esto le permitió moverse con autoridad, pero también sin prisa. Sin embargo, este abogado normando, todavía hoy ignorado e infravalorado por los historiadores, estuvo a punto de convertirse en presa y blanco del extremismo sectario, y de caer en la trampa trazada por un colega rencoroso.

Sábado, 1 de agosto de 1789. Apreciando en él rectitud y espíritu reformador, 406 colegas lo eligieron presidente de la Asamblea Nacional en la tercera votación; el inconveniente fue que otros 402 diputados votaron al "oráculo del Tercer Estado", el abate Emmanuel Sieyès. Inmediatamente, los meneurs del Palais Royal presentaron la candidatura de Thouret bajo colores aristocráticos, de extrema derecha: podemos imaginar al atareadísimo ujier Maillard y al descastado marqués de Saint-Huruge intentando animar aglomeraciones bajo las galerías del Palais-Royal, junto con los amigos del club des Cordeliers y los seccionarios más extremistas. Pero era su actitud habitual. Resulta innegable que fue Sieyès en persona quien orquestó la campaña, y esta circunstancia nos dejaría desconcertados si no conociésemos el desmesurado egocentrismo del abate, a menudo rozando la envidia. Como testimonia el exiliado ginebrino Étienne Dumont: "Je me suis promené deux heures avec l'abbé Sieyès qui ne voit guere que lui dans le monde, il auroit voulu trouver une douzaine de personnes qui voulussent approfondir avec lui l'art social, c'est-à-dire qu'il lui falloit des Apôtres, car il a dit en propres termes que la politique etoit une science qu'il croyoit avoir achevée". [40]

Para relajar la tensión, Thouret supo retroceder, presentando inmediatamente la dimisión [41] . Después, asumió de hecho la guía del segundo Comité de constitution (elegido el 14 de septiembre de 1789) marginando al abate, que era colega suyo en el comité; finalmente resultó reelegido por tres veces como presidente de la Constituyente, emergiendo hoy, dos siglos después, como una de las grandes figuras del constitucionalismo europeo. Sin embargo, aquella acritud Thouret/Sieyès, nunca superada, animó sectarismos, chismes, rencores y sirvió de factor desestabilizador.

2. Escisiones, fracturas y expurgaciones del cuerpo legislativo desde la Constituyente a la Convención nacional

La recíproca influencia de simpatías y antipatías en las relaciones entre diputados resultaría irrelevante para la historia constitucional (y sería más interesante en

el fecundo campo de la sicología y de la antropología política), si no hubiese tenido reprecusión sobre las formaciones de las Asambleas, sobre todo por despedazar la mayoría que conducía el diseño reformador. Nos encontramos con esta dinámica tanto en la Constituyente como en la Convención, asambleas representativas que pronto vieron a los grupos dirigentes enconados con suicidas posturas antagónicas.

La historia del decenio revolucionario francés como ocasión perdida (o mal utilizada) para la constitucionalización del Estado, puede trazarse también recorriendo las fracturas de la clase dirigente que debió guiar el cambio. Todo el decenio estuvo atravesado por cinco grandes fracturas dentro del liderazgo revolucionario. Todas ellas tuvieron importantes consecuencias sobre la estabilización constitucional deseada.

Estas fracturas ejercieron una doble influencia, condicionando en ocasiones el mismo contenido de la Constitución y determinando en otras la transición a un nuevo régimen político. Podemos enumerarlas; se trata de cinco: a) el aislamiento de los Monarchiens (11 de septiembre de 1789), b) la escisión de los Feuillants (16 de julio de 1791), c) la liquidación de los Girondinos (2 de junio de 1793), d) la expurgación de la Montagne (liquidación de Hébértistes e Dantonistes), e) la expurgación de los Robespierristes (9 de Thermidor del año II).

A) De la unidad nacional al aislamiento de los Monarchiens-anglomanes (julio-septiembre de 1789)

A decir verdad, cuando se apuntó la idea de que Francia estaba preparada para una reforma constitucional completa (gobierno representativo y Constitución escrita), la concordia general de la opinión pública y de sus portavoces no presagió futuras divisiones. Cuando el 5 de agosto de 1788 el Conseil du roi decidió resucitar [42] los Estados Generales del Reino, la convocatoria respondió a una exigencia llevada adelante por los sectores más cualificados del viejo establishment monárquico (Parlements, philosophes, grands commis d'État) que se hallaban en condiciones de formar e influir sobre la opinión pública, merced también a la pertenencia común a importantes logias masónicas.

En el curso de la extensa campaña pamphlétaire de otoño de 1788 / primavera de 1789, a pesar de la ausencia de partidos políticos en el sentido actual del término, una importante formación, ya designada en la época como “parti national” o “parti patriote”, se aprestó a gestar las elecciones, publicando sus propios pamphlets, haciendo circular modelos de cahiers de doléances e interesándose en las candidaturas, también para hacer converger los votos de sus candidatos reformadores [43] . Al clima de aquellos días, señalados por el nacimiento de los primeros clubs políticos, se refirió el pastor calvinista Rabaut Saint-Étienne, futuro diputado de la Constituyente y de la Convención, cuando escribió: “Les cercles, les sociétés d'hommes, qui, depuis quelques années, s'étaient formées à l'instar de celles des Anglais, y parlaient de la liberté comme si déjà elle était conquise”. [44]

Entre los distintos grupos, círculos, sociedades que se refirieron al “parti national” y a su programa representativo, en otoño de 1788 vio la luz el que puede considerarse uno de los más influyentes clubs políticos, la Société des Trente. Nacida de la iniciativa del marqués de Condorcet y del jurista Adrien Du Port, consejero del Parlamento de París, la Société aglutinaba en su seno patriotas pertenecientes a los tres Órdenes. [45] . Nobles como La Fayette, d'Aiguillon, Noailles, La Rochefoucauld, Le Peletier de Saint-Fargeau, Mirabeau, Hérault de Séchelles, Fréteau de Saint-Just [46] , Alexandre y Charles de Lameth. Eclesiásticos como el abate Sieyès y Talleyrand, obispo de Autun. Sin excluir las celebridades del Tercer Estado: Target, Rœderer, Du Pont de Nemours, Le Chapelier.

Los Trente se reunieron para discutir la inminentes reformas, examinando los modelos constitucionales y redactando también los esquemas de los cahiers de doléances para hacerlos circular por todo el reino. La Fayette apuntaba en dirección americana, esto es apoyaba un sistema representativo bicameral garantizado por una Constitución escrita precedida de una Déclaration des droits. Se hizo eco de estas ideas el duque La Rochefoucauld, secretario de Benjamin Franklin y traductor de todas las Constituciones americanas [47] . La Société des Trente se reunía tres veces a la semana en el palacio del consejero Du Port que la presidía. Como escribió Rabaut, «elle entretenait une correspondance active dans le royaume, et contribuait, en répandant la simultanéité des idées, à préparer la simultanéité des volontés et des forces» [48] .

Víctima de tal activismo, y viendo cómo se preferia a Sieyès como diputado parisino, el académico Marmontel escribió que, en su palacio, Du Port “avoit ouvert comme une école de républicisme” [49] . Juicio que confirmaba el abate Morellet, según el cual Du Port y sus amigos “ne marchaient pas avec une extrême timidité” [50] . Pero el historiador Georges Michon es de parecer contrario y subraya la modernidad de aquella escuela de política: “Du Port a habitué l'élite de la noblesse, du clergé et du Tiers, à se préoccuper des intérêts généraux, à penser non plus en nobles, en ecclésiastiques et en bourgeois, mais en citoyens d'un grand pays. Il les accoutuma en même temps à discuter les uns et les autres sur un pied d'égalité, en sorte que les grandes mesures concertées entre les représentants des différents Ordres, au début de la Révolution […] découlèrent naturellement des entretiens de la Société des Trente”. [51]

Al contar en su seno con hombres de los tres Órdenes imbuidos de espíritu reformador, dominó la concordia en la formación favorable a las reformas constitucionales. Pero la armonía no duró mucho. Mirabeau comenzó a difundir que los Trente amenazaban con convertirse en “corps de réserve de parlementaires”, a causa probablemente de la hegemonía cultural ejercida por los tres magistrados del Parlamento de París que pertenecían a ella (Du Port, Fréteau de Saint-Just, Le Peletier de Saint-Fargeau). ¿La solución? Abandonar el palacio de Du Port y alquilar una sede independiente, a fin de “d'échapper à la tyrannie parlementaire et d'arrêter une tendance très facheuse” [52] .

También Sieyès la abandonó, a pesar de que a expensas de la Société des Trente había podido publicar y difundir sus “excellentes brochures” [53] , que lo habían convertido en una celebridad y en el “oracle de la Révolution”. Haciendo gala de su ingratitud, algunos años más tarde el abate describió a los Trente como “quelques hommes de robe et de finance avec qui le ministère avait dernièrement refusé d'entrer en négociation” [54] . Por otra parte, ¿de qué asombrarse? Emmanuel Sieyès tenía el hábito

de subrayar su distancia de formaciones y facciones, incluso recurriendo a gestos clamorosos, alejándose como un genio incomprendido en busca de aquella “douzaine de personnes qui voulussent approfondir avec lui l'art social” [55] . En el decenio revolucionario lo haría de nuevo [56] .

Antes de promulgarse el Reglamento electoral de Necker [57] el “parti national” había sido unánime a la hora de formular dos peticiones: 1) la “duplicación” del Tercer Estado, de modo que sus diputados fuesen parejos a la suma de los diputados de los Órdenes privilegiados; 2) el “voto por cabeza”, de manera que los Estados Generales, deliberando en sesión conjunta, tendrían la oportunidad de superar la organización tricameral del Antiguo Régimen.

Como es sabido, el Reglamento de Necker concedió la “duplicación” de los diputados del Tercer Estado, pero dejó inalterada la división de los Estados Generales en tres Cámaras. Para superar el obstáculo, el “parti national”, todavía unánime, verificó en común los poderes de los diputados de los tres Órdenes (12 de junio de 1789) a propuesta de Sieyès. La misma unanimidad se registró cuando, hallándose cerrada la Salle nationale, los diputados se reunieron en la sala del Jeu-de-Paume, prestando el juramento de no separase hasta haber dado una Constitución a Francia. Era el 20 de junio de 1789 [58] .

En el ínterin, durante las primeras siete semanas de legislatura, en torno a la batalladora diputación de Bretaña (guiada por Lanjuinais y Le Chapelier), habituada a encontrarse en el café Amaury [59] antes de las sesiones oficiales, se había congregado un pequeño grupo de diputados reformadores entre los que se hallaban futuros protagonistas como el magistrado Adrien Du Port, el abogado Jean-Joseph Mounier, secretario de los Estados Provinciales del Delfinado, el abate Henry Grégoire y el pastor calvinista Rabaut Saint-Étienne. Rebautizado inmediatamente como club Breton, este grupo compacto y determinado pareció caracterizarse como la punta de toda la formación patriótica.

Pero el “partido nacional” comenzó a perder su unión cuando en la agenda se plantearon tres cuestiones:

- la redacción de una Déclaration des droits de l'homme ,

- la participación del Rey en el poder legislativo (veto),

- la organización del cuerpo legislativo: bicameral o unicameral.

Las soluciones que sugirió la mayoría del club Breton, y que la Constituyente aprobó, supusieron primero la marginación y después la desaparición del grupo de diputados favorables al modelo inglés.

En los Souvenirs de Étienne Dumont se menciona que Mirabeau y sus colaboradores consideraban la idea de que a la Constitución precediese una Déclaration como inútil y marcadamente filosófica [60] . También Mounier y sus amigos [61] sostuvieron esta idea. Sin embargo, el grupo se dejó llevar por la actividad de la redacción del texto, llegando incluso a hacer más incisivas y revolucionarias las disposiciones de los artículos III (soberanía) y VI (acceso a los cargos públicos) de la

Déclaration.

La contraposición –que en el último momento logró evitarse en la votación de la Déclaration– se manifestó respecto de la configuración del poder legislativo. No puede excluirse la hipótesis de que la aprobación del proyecto bicameralista monarchien, evitando la fractura del "parti national", habría también permitido estabilizar el sistema y constitucionalizar Francia. El grupo monárquico-constitucional –nombre utilizado por los historiadores para designar a los Monarchiens– tenía en mente importar el modelo inglés del King in Parliament, es decir, un Rey cotitular del poder legislativo gracias a la facultad de veto sobre los actos votados en el Parlamento bicameral. Bastó esta referencia a la experiencia constitucional del otro lado del Canal de la Mancha para a atribuir a estos diputados la etiqueta de anglomanes.

También se dijo que los Monarchiens-anglomanes querían violar el principio de igualdad introduciendo una Cámara Alta de tipo hereditario, tendencialmente aristocrática. Pero esto no es exacto, ya que el proyecto más completo sobre esta materia –el que presentó Lally-Tolendal el 31 de agosto de 1789– convertía el Senado en un órgano "no" representativo, de garantía política (posiblemente asimilable al Sénat conservateur diseñado por Sieyès el año VIII), formado por senadores nombrados por el Rey a partir de una lista de candidatos propuestos por las Asambleas Provinciales [62] . A pesar de todo ello, hay que señalar que los Monarchiens eran favorables a introducir un filtro censitario: de rentas módicas en el caso del electorado activo (una pequeña tasa), y de rentas más elevadas (una propiedad territorial) para ser elegible como diputado o nombrado senador. Pero en todas sus intervenciones en el recinto manifestaron una disponibilidad al compromiso que no se atendió.

Derrotadas sus propuestas relativas al cuerpo legislativo bicameral (10 de septiembre de 1789) [63] y a la cotitularidad del Rey en el ejercicio del poder legislativo [64] (11 de septiembre de 1789), los Monarchiens dimitieron del Comité de constitution [65] , renunciando desde aquel momento a influir sobre las tareas legislativas. Pero la fractura del que había sido el "partido nacional" (que había administrado las elecciones de los Estados Generales y la larga crisis de mayo-junio de 1789), tuvo también una repercusión traumática, surgida de dos iniciativas distintas: el banquete en honor del regimiento de Fiandra y la marcha de las poissardes, las pescaderas de las Halles que irrumpieron de noche en Versalles ocupando también los bancos de la Constituyente [66] .

Con la marcha de las poissardes de París a Versalles se comprometió la tranquilidad deliberativa de la Asamblea Nacional. Huelga subrayar que un episodio de este tipo no se repetiría más en el curso de la legislatura constituyente: la irrupción en el recinto de una masa popular vociferante (objetivamente intimidatoria) creó sin embargo un peligroso precedente para la Legislativa y la Convención. Me interesa recordar que aquel 5 de octubre el Presidente de la Asamblea Nacional era Jean-Joseph Mounier y que a resultas de aquellos acontecimientos presentó su dimisión, emigrado después al extranjero, seguido de otro diputado anglómano, el conde Trophyme-Gérard de Lally-Tolendal, ambos ex-miembros del Comité de constitution. Otro miembro del grupo, el abogado Nicolas Bergasse, perfirió por su parte retirarse a la vida privada. Continuó participando en los trabajos de la Constituyente el conde Stanislas de Clermont-Tonnerre; opositor declarado del "bloque constitucional de la Asamblea" [67] , se sumó

al nuevo Comité de constitution [68] . Se puede decir que en el interior del mismo campo constitucional ya se habían iniciado las hostilidades [69] .

B) Cuanto procede de los constitucionales-moderados es un “pan envenenado”

La aniquilación de los Monarchiens como parte del grupo dirigente de la Asamblea no atenuó la vigilancia anti-moderada. En el curso de la legislatura constituyente se trató de impedir que los diputados constitucionales moderados, y menos aún los tribunicios, encontrasen un centro extra-asambleario de debate político. Cuando lo intentaban, atraían inmediatamente la malevolencia de la prensa patriótica más exigente (piénsese en el “Patriote François” de Brissot) y de los meneurs reunidos bajo los estrados del Palais-Royal. Para darse cuenta de ello basta recordar las luchas de tres clubs, o mejor de tres tentativas de agregaciones perseguidas por los mismos constitucionales moderados.

Los diputados Sieyès, La Fayette, Mirabeau y el marqués Condorcet –lo que equivale a decir los portavoces reconocidos del Ochenta y nueve constitucional– habían intentado dar vida el 12 de abril de 1790 a la Société de 1789, alquilando un local en el Palais-Royal. Según Madame de Staël: “M. de la Fayette et ses partisans ne voulurent point aller au club des jacobins; et, pour balancer son influence, ils tâchèrent de fonder une autre réunion appelée le club de 1789, où les amis de l'ordre et de la liberté devoient se rassembler. Mirabeau, quoiqu'il eût d'autres vues personnelles, venoit à ce raisonnable club, qui pourtant fut désert en peu de temps, parce qu'aucun intérêt actif n'y appeloit personne”. [70]

Sin romper expresamente con la Société des amis de la Constitution, deseaban fundar un centro de discusión alejado de las tentaciones extremistas que prevalecían en la sociedad-madre; es decir, un club que estuviese consagrado a reafirmar y defender los principios que en 1789 habían conducido a convocar los Estados Generales, a superar la tripartición en Órdenes, y a asentar la Asamblea Nacional unicameral. Todo ello presentado como un retorno a los principios del Ochenta y nueve, según resulta de una nota del “Moniteur”: “Il s'est formé à Paris une société, sous le nom de Société de 1789, comme pour consacrer l'année de la révolution en France. Le but principal que l'on s'y propose est de développer, de défendre et de propager les principes d'une constitution libre, et plus généralement de contribuer de toutes ses forces aux progrès de l'art social”. [71]

Por su parte, Étienne Dumont, que conocía muy bien a los diputados promotores, conjeturaba que la autonomía del nuevo club escondía sobre todo personalismos: “Le club de 1789 embrasse tous les mécontents du parti populaire, divisés moins sur les principes que sur les personnes, et ayant perdu par foiblesse et par humeur l'utile ascendant qu'ils ont eu dans l'origine de leur société. Ce n'est plus une institution politique, ce n'est qu'un club social où l'on aime s'aggreger un peu par vanité parce qu'il est cher, et un peu par choix parce qu'on y trouve en général bonne compagnie”. [72]

Pronto se adhirieron al club otros diputados de probado patriotismo : Talleyrand, Bailly (alcalde de París), Rœderer, Le Chapelier, La Rochefoucauld y Du Pont de Nemours. La actividad principal del club parecía circunscrita a la celebración de los

aniversarios patrióticos, con particular atención a un incipiente culto por el abate Sieyès. Por ejemplo, el 17 de junio de 1790 se organizó un gran banquete que congregó a 190 comensales. El General Pasquale Paoli, héroe de la independenica de Córcega, era el invitado de honor, pero en realidad el verdadero homenajeado fue el Abate Sieyès. De hecho, se brindó "à la constitution de la chambre des communes en Assemblée nationale, et à celui qui en a conçu l'idée" [73] , esto es, a Sieyès quien, probablemente, se encontraba ya en aquella fase en la que le agradaba decir que "la constitution c'est moi". Para aquel banquete todo se había organizado minuciosamente. Mientras diputados e invitados comían en el local del club, que se asomaba sobre el inmenso patio del Palais-Royal, una orquesa interpretaba músicas militares patrióticas. Después, el coup de théatre final. ¿Era posible que tantas celebridades se reunieran sin que un buen número de ciudadanos los sumergieran en aplausos? "Un grand nombre de citoyens, rassemblés sous les fenêtres du local de la Société, a demandé, à diverses reprises, à voir M. le maire [Bailly] et M. le commandant-général [La Fayette], MM. l'abbé Sieyès, Mirabeau, [Le] Chapelier, l'évêque d'Autun [Talleyrand] et Paoli. Ils se sont présentés, et ont remercié le public au milieu des applaudissements". [74]

Esta apoteosis suscitó algunas preocupaciones. Es problable que en la Constituyente el Triunvirato temiese alguna maniobra del abate. De hecho, Sieyès acababa de lograr que se le eligiese Presidente de la Asamblea Nacional (aun cuando, como de costumbre, se hizo mucho de rogar antes de aceptar el cargo), y los otros festejados – Talleyrand, Mirabeau y La Fayette– tenían fama de intrigantes, al menos a los ojos de los triunviros Barnave, Du Port y Lameth. Comenzó entonces a difundirse la voz de que la Société de 1789 podía tener vínculos con la Société des amis de la constitution monarchique, pecando de "modérantisme". Probablemente ambos clubs (aunque desde perspectivas distintas) tenían una propensión común al reforzamiento del Ejecutivo. Es posibible que algún diputado frecuentase las dos sociedades sin preocurparse por una inexistente pureza ideológica. Un desmentido de Condorcet no sirvió para atenuar el clima de sospecha [75] , de modo que, apelados como ministériels (es decir, amigos del Gobierno), los promotores del club de 1789 tuvieron que poner fin a su iniciativa.

Tampoco le fueron bien las cosas a los dos Monarchiens, Clermont-Tonnerre y Malouet, quienes, en noviembre-diciembre de 1789 habían pensado en bautizar como club des Impartiaux a su cenáculo, dado que llevaba adelante una política de "unité nationale" [76] basada en la aceptación leal de las principales reformas ya aprobadas por la Constituyente. De este modo, los Impartiaux se atrajeron la hostilidad de la derecha sin ganarse el crédito de la izquierda. Su moderantismo fue juzgado como peligroso por Brissot, quien comenzó a ejercitar su sarcasmo sobre la "concorde des opinions" [77] , para después atacar la misma razón social del club, "cette impartialité, cette modération qui nous perdraient" [78] . Tras reunir tan sólo a una cuarentena de diputados, y sin lograr incidir sobre las tareas parlamentarias, a finales del mes de mayo de 1790 el club se disolvió. Aun así, para designarlos en bloque continuó utilizandose el término [79] , hasta le punto que Étienne Dumont todavía se refería a él al escribir en enero de 1791 sobre ellos: "les Impartiaux, qui ne le sont gueres, veulent une Assemblée, et une constitution Anglicane, et se donnent pour les zelateurs de l'autorité royale" [80] .

Algunos meses más tarde, en agosto de 1790, Clermont-Tonnerre y Malouet – que, no lo olvidemos, eran dos notables diputados que intervinieron con asiduidad en

los trabajos de la Constituyente– relanzaron la iniciativa con algunas reuniones peparatorias que no tuvieron carácter público. Depués, el 15 de noviembre de 1790, presentaron una petición regular al municipio de París para que permitiese abrir una sede de la Société des amis de la constitution monarchique. Tampoco en esta ocasión salieron bien la cosas; según el historiador Robert Griffiths, “l'existence de ce club fu à peu près aussi courte que celle du précédent mais sensiblement plus mouvementée” [81] , como ponen de manifiesto los cuatro cambios de dirección y sede. A finales de enero, la ingenua iniciativa de ditribuir pan a los indigentes atrajo sobre la Société monarchique de Clermont-Tonnerre y Malouet los dardos de Barnave en persona: “[…] une autre secte s'élève; elle invoque la constitutiion monarchique; et sous cette astucieuse égide quelques factieux cherchent à nous entourer de divisions, à attirer les citoyens dans des pièges en donnant au peuple un pain empoisonné”. [82]

La denuncia en la Asamblea tuvo un reflejo en la calle. Stanislas de Clermont-Tonnerre realizó las compras; bajo su casa se formó un enorme tumulto y, a pesar de la intervención de la Guardia Nacional, el palacio resultó saqueado. Consecuencia posterior de la efervescencia: el enésimo desalojo del club [83] . Los síntomas del fin de esta nueva tentativa de reunión constitucional-moderada se perciben con el distanciamiento de algunos diputados que escribieron al “Moniteur” durante los meses de febrero de 1791 desvinculándose de la iniciativa. Antoine De Landine hizo saber que se encontraba atareadísimo con la tarea legislativa; no se adhería a ningún club: “je ne vais point au club des Jacobins, et n'ai jamais paru au club monarchique. Cependant –protesta– je vois mon nom inscrit sur la liste imprimée des aristocrates composant ce dernier club” [84] . También el vizconde Toulongeon desmentía tener relación con “les ambitieux intrigants, persécuteurs et despotes” [85] . Louis Sinety añade que “tout mon temps suffit à peine à mes devoirs et à étudier dans le silence de mon cabinet […] c'est faussement qu'on a inséré mon nom dans une liste imprimée des membres du club monarchique” [86] . Jean-Xavier Bureau de Pusy se declara “très-zélé partisan de la monarchie» sin ser «point membre du club monarchique” [87] . Se desmarcó también el jurista André-Jean Boucher-d'Argis [88] . H.-P. Dampierre, presidente del departamento de Aube, acudió a sus “principes connus” para negar categóricamente la afiliación [89] . El diputado Fontenay habló de “liste calomnieuse” [90] . El diputado Adam-Philippe Custine hizo saber que no se adhería a ningún club y que sus “opinions sont celles d'un citoyen français dont l'âme libre ne put jamais être enchaînée” [91] . Después, el 29 de marzo de 1791, el enésimo agolpamiento amenazador que impidió a los socios el acceso a la sede del club [92] hizo presagiar una inminente clausura, que finalmente se produce.

Desde el punto de vista de la ruptura de las reuniones políticas, la escisión de los Feuillants fue el evento más importante de la época constituyente. Verificándose casi al final de la legislatura, cuando gran parte del trabajo de redación constitucional se estaba ultimando con el proceso de depuración, la escisión de los Feuillants incidió marginalmente sobre la urdimbre constitucional, aun cuando en julio-agosto de 1791 algunas disposiciones del texto constitucional resultaron modificadas. Esta escisión privó de hecho al liderazgo del “bloque constituconal de la Asamblea” de la posibilidad de controlar la amplia red de sociedades provinciales afiliadas a la Société des amis de la constitution de París. Pero, ¿cómo se llegó a la escisión? Para entenderlo, es preciso retroceder.

En la noche del 20 al 21 de junio de 1791, la familia real abandonó París en secreto para alcanzar la frontera. Antes de salir de las Tullerías, Luis XVI había dejado un mensaje en el que atacaba todo el programa legislativo de la Constituyente, sosteniendo además que el consenso que había manifestado en el curso de la legislatura había sido consecuencia de la extorsión. Aquel episodio pasó a la historia como la "nuit de Varennes", dado que fue en aquel pueblo donde la Guardia Nacional detuvo a la familia real [93] . A partir de aquel momento fue lícito arbergar dudas sobre las posibilidades de estabilización constitucional, aun cuando fue la declaración posterior de guerra, del 20 de abril de 1792 (como he recordado en el apartado anterior), la que precipitó definitivamente la situación.

En el ínterin, la Constituyente había adoptado una medida sin precedentes en la milenaria historia de la Monarquía francesa: con un Decreto de 25 de junio de 1791 suspendió al Rey de sus funciones, a la espera de deliberar sobre su suerte. La Asamblea examinó la posibilidad de destronar a Luis XVI. Si hubiese llevado a término tal postura, la Constituyente habría tenido ante sí dos alternativas (ambas de estabilización del sistema constitucional): 1) establecer una Regencia electiva (prevista expresamente por un Decreto ya aprobado) en espera de que el heredero al Trono alcanzase la mayoría de edad; o, 2) la Constituyente habría podido llamar al Trono a otra dinastía, como había hecho el Parlamento inglés en 1688 y en 1714. En caso de prevalecer la hipótesis del cambio de dinastía, el candidato más acreditado era el Duque Felipe de Orléans, que contaba en la Asamblea con algunos diputados amigos, entre los que se encontraba Emmanuel Sieyès. Por moralismo (el Dique de Orleáns tenía fama de corrupto y bon vivant), el liderazgo constituyente (Barnave, Du Port, Thouret) excluyó esta solución, pero hizo lo propio con la opción de la Regencia que, al ser electiva, habría inmerso a Francia en una especie de presidencia de una República temporal. Optó pues por confirmar en el Trono a Luis XVI, con la convicción de que un Rey debilitado sería también un dócil instrumento para la actuación de la Constitución. Los hechos se encargarían de desmentir esta esperanza.

La decisión de mantener el Rey sobre el Trono, perdonándole la fuga de Varennes, fue un clamoroso error político del que se aprovechó el extremismo parisino. En el club des Cordeliers [94] comenzó a circular la petición de destronar a Luis XVI. A pasar del desacuerdo de Robespierre (que en aquel momento representaba la extrema izquierda de la Constituyente), el 14 de julio de 1791 se convocó una imponente manifestación en el Champ-de-Mars, que concluyó con la muerte de una docena de manifestantes [95] , dejando a Francia y a la Constituyente ante una nueva crisis política de consecuencias incalculables.

Después de encendidos debates, la mayoría de los diputados inscritos en la Société des amis de la constitution (guiada por Barnave, Du Port, Lameth, Le Chapelier), abandonò la sede oficial, junto al convento de los Jacobins, para dirigirse a otro convento, el de los Feuillants. Se había consumado la segunda escisión grave del frente patriótico, debilitándolo ulteriormente y, además, en el pleno desarrollo de una grave crisis institucional de salida incierta y de contornos inquietantes. Como muchas escisiones, tampoco aquella consiguió los objetivos deseados. A la Société des amis de la constitution séante aux Feuillants –denominación totalmente similar a la precedente, salvo por el lugar de reunión– se adhirió la mayoría de los diputados jacobinos de la Constituyente. Sin embargo, aquel éxito momentáneo convirtió al Triunvirato en generales sin ejército. El nombre de Société des amis de la constitution séante aux

Jacobins se refería a muchas sociedades afiliadas en toda Francia. Estas sociedades permanecieron ligadas a la parisina de los Jacobins, controlada ahora por Robespierre y Jerôme Pétion que hasta un poco antes habían estado en minoría. La escisión podía entonces considerarse como un éxito efímero.

C) La Convención nacional, una asamblea de geometría variable

Desde la perspectiva de las escisiones de los grupos parlamentarios podemos considerar a la Asamblea legislativa (en sesión desde el 1º de octubre de 1791 hasta el 20 de septiembre de 1792) casi sin historia. Y ello aunque fue en curso de esa segunda legislatura cuando la fracción de diputados jacobinos llamados Brissotins comenzó a estar en desacuerdo con la futura fracción montagnarde. Algo a lo que también contribuyó el espíritu sectario que manifestó Madame Roland, mujer del futuro ministro de Interior girondino e inspiradora del grupo de Brissot.

A la inversa, en la Convención las expulsiones y las escisiones representaron un papel mucho más significativo que en la Constituyente, con consecuencias dramáticas sobre el orden institucional del país y sobre la posibilidad de dar a Francia una Constitución estable y aplicada. Pero para hablar de los fraccionamientos es necesario partir de una radiografía del tercer cuerpo legislativo de la Francia revolucionaria.

Los elegidos en la Convención no eran nuevos en las experiencias políticas: 96 diputados provenían de la Constituyente, 189 de la Legislativa y alrededor de 400 se habían formado en los poderes locales (ayuntamientos, distritos y departamentos). En total se sentaban en la Convención 749 diputados divididos en tres grupos fluctuantes: Brissotins (después llamados Girondins), Montagnards, y la llamada Plaine (llanura), denominada también como Marais (pantano) por los adversarios políticos. En la Convención no hallamos diputados feuillants, desfalcados por las condiciones de emergencia en las que se desarrollaron las elecciones, al coincidir en París con las masacres del 2 de septiembre de 1792. Faltó por tanto una verdadera derecha, y la Plaine tuvo que actuar como aguja de la balanza en la lucha mortal entre dos fracciones de la izquierda.

Me he referido a grupos parlamentarios fluctuantes porque no estaban sometidos a las rígidas reglas de pertenencia partidista que, entre finales del siglo XIX y el siglo XX, dieron un orden estable a los modernos grupos parlamentarios. Puede decirse que en el curso de la legislatura, del 21 de septiembre de 1792 al 3 de Brumario del año IV (25 de octubre de 1795), no existieron organizaciones rígidas y vinculantes, aun cuando en aquella época los protagonistas y los periódicos utilizaban denominaciones que podrían despistarnos: côté droit, côté gauche, Montagne, Plaine (o Marais), Jacobins, Hébértistes, Dantonistes, amis de Brissot (faction Brissot para los adversarios). Sin ser engañosas, estas etiquetas expresan sólo parcialmente la realidad de la Asamblea. No es que estuviesen privadas de fundamento, sino que a menudo servían para individualizar con certeza sólo a los líderes y a los principales diputados de las diversas formaciones. Y las formaciones se robustecían o perdían peso según se las considerase sobre la base de las apelaciones nominales de enero de 1793 (proceso al Rey) o de época posterior.

Tenemos asi 230/288 diputados montagnards [96] (divididos entre varios grupos), 150 diputados girondins [97] , 311/369 diputados de la Plaine.

En grandes líneas, se puede decir que sobre la fluctuación de los diputados pesó la coyuntura política y, en particular, la ruptura de la unanimidad patriótica que se produjo en la Convención entre la proclamación de la República, el 22 de septiembre de 1792, y la condena a muerte de Luis XVI, el 21 de enero de 1793. La ruptura de la unanimidad patriótica pasó por tres gravísimas crisis, identificables en otras tantas auto-mutilaciones de la Asamblea representativa. Me refiero a la liquidación de los Girondinos (2 de junio de 1793), a la primera fractura de la Montagne (eliminación de Hébértistes y Dantonistes, marzo-abril de 1794), al golpe de Estado del 9 de Thermidor del año II que registra una nueva fractura de la Montagne con una alianza transitoria (para liquidar a Robespierre y sus amigos) entre ex-diputados terroristas y diputados de la Plaine; una alianza coordinada por influyentes miembres de los Comités de Salut public et de Sûreté générale.

Debe añadirse otra consideración. En tanto que las escisiones que destrozaron la unión compacta del bloque constitucional de la Constituyente estuvieron determinadas por contraposiciones ligadas a modos diversos de concebir la organización de los poderes (bicameralismo, veto) o de resolver una grave crísis política (debate sobre el destronamiento del Rey después de Varennes), las fracturas que existieron en la Convención tuvieron un móvil distinto. Se produjeron a raíz de la puesta en juego del ejercicio del poder y tuvieron como arma la incriminación política que apuntaba a la destrucción física de los adversarios [98] . El juego lo comenzó Robespierre, que el 2 de septiembre de 1792 intentó que la Commune insurreccional arrestase a Brissot –dadas las circunstacias, equivalía a matarlo–, mientras que Brissot, que tenía experiencia en la materia [99] , trató de eliminar a Robespierre atacándolo en la Asamblea. La partida expurgatoria la venció después el grupo que supo moverse sobre la escena con mayor desenvoltura.

El hecho de que los Diputados de las dos formaciones en liza tuviesen la misma composición social (abogados, rentistas) elimina las posibilidades de concebirlo como una anacrónica contraposición de clases ante litteram. Tampoco puede tomarse en serio un paradigma caricaturesco que atribuye a los Girondins un proyecto político conservador y moderado, contrapuesto al proyecto igualitario y radical de los Montagnards.

Atendiendo a los elementos esenciales de los dos programas, recavándolos del conjunto de proyectos presentados en la Convención o de los discursos pronunciados durante la sesión, podemos dar por sentado que ambas formaciones deseaban las mismas cosas, es decir, una República de tipo representativo, legitimada por sufragio universal masculino, en cuyo vértice habría un fuerte cuerpo legislativo unicameral y un débil ejecutivo colegiado. Las posibilidades de que tal modelo “hiper-colegial” (con un Gobierno infradimensionado) pudiese funcionar eran inicialmente modestas, pero la lucha fraticida que desgarraron a la Convención en sus tres años de vida hicieron imposible incluso que pudiera intentarse.

La guerra marcó una primera ruptura entre el grupo de Brissot (que la había provocado) y el de Robespierre (contrario al conflicto) hasta la primavera de 1792. La decisión de Madame Roland y de su entourage de acelerar la crisis de la Monarquía

Constitucional había despertado las sospechas del Incorruptible, a quien, a su vuelta, el 30 de julio de 1792, Brissot había amenazado con acusarlo ante la Haute-Cour d'Orléans [100] .

Después del 10 de agosto, evento incautamente provocado también por los Girondins, el clima cambió. El 12 de octubre de 1792 Brissot quedó excluído del club des Jacobins. Inició entonces una lucha a muerte: la Gironde creyó poder imponerse gracias al apoyo de que gozaba en los departamentos, pero la Montagne, que se coaligó al extremismo parisino de las secciones, venció la partida de poder. En tan solo sesenta y dos días los destinos se cumplieron y para los aprendices de brujo de la prevaricación todo estaba perdido. El 1º de abril de 1793 se suspendió la inmunidad parlamentaria, lo que permitió arrestar a los diputados; el 13 de abril la Gironde consiguió incriminar al diputado montagnard Jean-Paul Marat, precedente peligrosísimo que hizo crecer la tensión política y, además, acto de auto-lesión, dado que Marat, absuelto por el tribunal revolucionario, volvió triunfante a los bancos de la Convención. El giro sucesivo hizo que las secciones entrasen en el campo: éstas pidieron el arresto en masa de todos los jefes girondins y, controlando la policía y la Guardia Nacional, procedieron a las primeras detenciones. El punto álgido de la crisis se alcanzó el 31 de mayo, cuando una gran manifestación pidió a la Convención que se expurgase. Después, el 2 de junio de 1793, la Convención, con un quorum reducidísimo (se hallaban presentes tan sólo 120 diputados) decidió el arresto de 32 diputados girondins y de los ex-ministros Clavière y Lebrun (algunos de los cuales fueron guillotinados, en tanto que otros se suicidaron). En las semanas siguientes se arrestó a 75 diputados que habían firmado una protesta contra el golpe de Estado parlamentario del 2 de junio [101] .

Liquidados los Girondins, el liderazgo montagnard (que tuvo sus elementos de fuerza en el Comité de Salut public y en el Comité de Sûreté générale) creyó poder contar al menos con el apoyo del extremismo parisino que representaban el club des Cordeliers, y de algunas secciones particularmente activas como la de los “Gravilliers”, o de los “Quinze-vingt”. Entre el 22 de agosto y el 28 de noviembre de 1793 arrestaron a los Enragés [102] ; en marzo de 1794 fue el turno de los Exagérés o Hébertistes [103] , que, arrestados el 14 de marzo, resultan procesados y guillotinados el 24 de marzo de 1794. Con su proceso se asoma a la historia de la justicia política la modificación del sujeto de imputación. Después de haberlos utilizado contra los girondinos, presentándolos como la expresión más pura del patriotismo parisino, el Comité de Salut public no podía liquidar a Jacques-René Hébert y sus amigos sólo por extremistas. Así, se les procesó y juzgó como “agents de l'étranger”, una imputación destinada a alcanzar un gran éxito, sobre todo en el siglo XX.

Después de normalizar París, el Comité de Salut public volvió a interesarse por la Convención. Danton, ministro de Justicia y miembro del comité, se había convertido en el punto de referencia de los Indulgents que pedían el fin de la política terrorista, amenazando por tanto el orden de poder robespierrista. Fueron entonces arrestados y después condenados a muerte en un único proceso dirigido Danton Camille Desmoulins, el ex-presidente de la Convención Hérault de Séchelles y otros muchos. En el caso de Danton –que gozaba de un prestigio inmenso por haber guiado al Conseil exécutif provisoire en la resistencia nacional durante la invasión de Francia– se experimentó la técnica de la “fournée” procesal, mezclando en una única acusación adversarios políticos e imputados comunes a fin de contaminar aquellos con estos [104] . Esta técnica de reenvío a juicio también conoció una segunda juventud en el siglo XX

en los “procesos de Moscú” de 1936-1938 y en los “procesos de Praga” de los años cincuenta.

Apenas a cuarenta días de la fiesta del Etre suprême, que significó para Robespierre una especie de apoteosis, el 9 de Thermidor del año II (27 de julio de 1794) se produjo un nuevo golpe de Estado que purgó la Convención de forma significativa por tercera vez. Esta vez la iniciativa se dirigió contra la cima de la Montagne: Robespierre y sus colaboradores, Louis-Antoine Saint-Just y Georges-Auguste Couthon. Con ellos sobre el patíbulo cayeron un centenar de nuevas víctimas. Es significativo que para justificar la caída del Incorruptible, presentado de forma imprevista como un tirano, los Thermidoriens se vieran obligados a hacer circular la voz de que Robespierre pretendía proclamarse Rey y que tenía la intención de casarse con la hija de Luis XVI [105] , a pesar de ser misógino..

El golpe de Estado fue el producto de una alianza heterogénea entre diputados que deseaban poner fin al Terror (como Durand de Maillane y Boissy d'Anglas) y diputados malversadores enriquecidos como réprésentants en mission (Fouché, Fréron, Tallien), amenazados de muerte por Robespierre en un oscuro discurso que había pronunciado el día precedente, 8 de Thermidor, ante una Asamblea atemorizada. En el complot participaron también tres influyentes miembros del Comité de Salut public (Barrère, Billaud-Varenne, y Collot d'Herbois), y algunos exponentes de la Plaine, como Durand de Maillane. Es posible que de catalizador actuase el Comité de Sûreté générale, sintiéndose defraudado del control sobre la policía política desde que el Comité de salut public había establecido junto a sí un Bureau de police générale (27 germinal del año II) [106] .

La alianza thermidoriana duró poquísimo. Aprovechando la sublevación del 12 de Germinal del año III (1º de abril de 1795) en la que los seccionarios ocuparon de nuevo el recinto de la Convención, se ordenó la deportación inmediata de los diputados Barrère, Vadier, Billaud-Varenne y Collot d'Herbois, así como el arresto de otros ocho convencionales. Una nueva sublevación del mismo carácter estalló el 1º de Pratil del año III (20 de mayo de 1795). Un grupo de facinerosos asesinó al diputado thermidoriano Féraud, pero la insurrección no tuvo consecuencias. El 4 de Pratil una comisión militar pronunció 36 condenas a muerte, 6 relativas a los diputados Bourbotte, Duquesnoy, Duroy, Goujon, Romme y Soubrany. Finalmente depurada, la Convención thermidoriana pudo pensar en su nueva Constitución. Pero Francia, que se hallaba todavía en guerra, presentaba cierto cansancio. Probablemente ya nadie creía en la promesa de estabilizar el sistema, después de tanta sangre derramada.

III. La Asamblea Constituyente y sus selecciones: la transición de la Monarquía Absoluta a la Monarquía Constitucional (1789-91)

Antes de adentrarnos en un rápida presentación de fases y regímenes, parece oportuno realizar una doble puntualización. Ante todo, ha de tenerse presente que los cuatro regímenes políticos que se toman en consideración estuvieron legitimados por la votación popular, aun cuando el legislador regulase ésta de forma diferente y los ciudadanos lo expresasen de formas y en circunstancias distintas. En segundo lugar, al menos tres regímenes (con la excepción parcial que representa el último de ellos, el Directorio) recogieron formalmente el principio de división de poderes que en realidad enmascaraba la supremacía legislativa en general y, en concreto, la de los legisladores.

Vale la pena recordar que sólo la transición de la Monarquía Absoluta a la Monarquía Constitucional había obtenido un consenso de masas, atestiguado por una afluencia generalizada a las asambleas electorales en la primavera de 1789, y por una relación de deferencia de los notables populares ante el sujeto colectivo promotor del cambio: la Asamblea Nacional Constituyente. A la inversa, los tres regímenes republicanos sucesivos, operando en un clima de fractura y guerra civil, se beneficiaron de un consenso netamente inferior respecto del que había disfrutado la Constituyente. Al estar construidos sobre la progresiva disgregación del frente patriótico y sobre la sucesiva proscripción de los viejos líderes (primero depurados políticamente, después eliminados físicamente), estos regímenes trajeron consigo el conformismo de los poderes locales frente a los titulares pro tempore del poder central, el desencanto en la opinión pública, y la caída de la participación electoral, que disminuyó desde los cerca de cinco millones de votantes llamados por Jacques Necker para elegir los Estados Generales, al millón de electores en las consultas organizadas por el Directorio.

La fase que atraviesa la transición de la Monarquía Absoluta a la Monarquía Constitucional representa una de las etapas más significativas del período examinado en este trabajo y, más en general, de toda la historia constitucional europea de los últimos dos siglos. A pesar de que la orientación principal entre los constitucionalistas e historiadores (al menos en Italia) tienda a hacer del modelo “inglés” el arquetipo de todos los sistemas representativos de tradición liberal, creo que resulta oportuno restituir la centralidad del experimento constitucional francés del bienio 1789-91. También porque a través de él, Europa arregló cuentas, aunque de modo contradictorio, con el fecundo período constituyente norteamericano (1776-1787).

Es cierto, sin embargo, que los sistemas representativos modernos son tributarios de la organización de los poderes públicos dispuesta en Inglaterra entre 1640 y 1714, y que después sufrieron una completa maduración en el curso del siglo XIX, cuando el gobierno de Gabinete (guiado por un Primer Ministro legitimado por las elecciones) asumió connotaciones definitivas. Sin embargo, aunque esta preeminencia británica es un dato casi incontrovertible en la historia del Derecho Público, no resulta posible negar la relevancia del Ochenta y nueve francés, a pesar del fracaso final de aquel experimento reformador.

Realizando un esfuerzo titánico, la Asamblea Constituyente intentó de hecho una transición indolora del Antiguo al nuevo régimen, concibiéndolo a un tiempo como representativo y monárquico-constitucional. De esta forma, ofreció a la Europa continental del siglo XVIII, que era sólidamente monárquica, una alternativa reformadora que no parecía inmediatamente destructiva, conectándose en algunos aspectos con la grandiosidad reformadora del Despotismo Ilustrado de la segunda mitad del siglo XVIII. Téngase presente que la alternativa reformadora de la Constituyente en 1789-91 representó un importante intento de conjugar la supervivencia de la institución monárquica con las necesidades de modernización constitucional avanzadas por la opinión pública, siempre más atenta a la organización de los supremos poderes del Estado. Aquella tentativa parecía destinada a obtener éxito, al menos hasta la fuga de Varennes [107] y la ruptura del equilibrio constitucional que trajo consigo.

En la guía de esta transición que, repito, se deseaba que resultase indolora, la Asamblea Constituyente enfocó cuestiones que todavía hoy son de gran actualidad en el

Derecho Público occidental. Baste pensar en el esfuerzo por imaginar las bases electivas de la representación política de una sociedad en trance de modernización pero que, en la inmensa periferia rural, todavía estaba impregnada de valores propios del Antiguo Régimen; en la constitucionalización de la relación centro/periferia (capital/municipios y departamentos); en la reflexión sobre el concepto de permanencia de un cuerpo legislativo cuyos miembros se renuevan periódicamente; en la reafirmación del principio de legalidad en materia de los delitos y las penas, acompañada de la introducción de los dos modernísimos códigos de 1791: el Código Penal y la Ley de Procedimiento ante el Jurado.

Abierta con la convocación de los Estados Generales elegidos con las modalidades liberales [108] deseadas por el Revisor General de las Finanzas [109] Jackes Necker (a pesar de la perplejidad que manifestó el Ministro de Justicia Barentin [110] en el Consejo [111]), esta fase vio muy pronto cómo la élite del Tercer Estado asumía la guía de un amplio frente reformador que implicó a casi todos los diputados eclesiásticos y a una representación muy significativa de la nobleza francesa. El 12 de junio de 1789 la verificación en común de los poderes [112] de los diputados elegidos para sentarse en las tres Cámaras distintas y diferenciadas –sugerida por el Abate Emmanuel Sieyès– trae consigo rápidamente la superación de la anacrónica estructura tricameral del Antiguo Régimen que hacía inciertas las posibilidades deliberativas. De tal manera, gracias a lo que hoy llamaríamos una mutación genética, los Estados Generales dieron vida a una sola Asamblea unicameral, la Asamblea Nacional, que asumió de hecho el título de Constituyente [113] cuando el 6 de julio de 1789 confió a un comité propio [114] la tarea de diseñar un esquema de Constitución escrita [115] .

Siendo el resultado de la fusión de tres diferentes Cámaras elegidas por cuerpos electorales distintos, la Asamblea Constituyente acabó por configurarse como un hipertrófico organismo que comprendía cerca de 1200 diputados: 300 eclesiásticos, 300 nobles y 600 del Tercer Estado. En teoría se daban las premisas para una inactividad legislativa, pero no fue así. Antes al contrario, en los veintisiete meses de legislatura se llevó a término el esfuerzo de modernizar el reino de Francia. Este objetivo se alcanzó gracias a los innovadores métodos de trabajo adoptados por la Constituyente que se dotó de una cuarentena de comités encargados de desarrollar un impresionante trabajo preparatorio en vista de las reformas constitucionales en obra, que coordinó el Comité de Constitution.

Sin embargo, pecaríamos de ingenuidad si atribuyésemos los méritos de aquella fértil laboriosidad constituyente a la espontánea buena voluntad de los comités. Si estos últimos se hubiesen visto privados de una dirección política habrían podido hacer muy poco. Es preciso por tanto partir de que dentro de la Asamblea, y atendiendo a una lógica binaria, resulta posible diferenciar dos formaciones, aun cuando todavía no pueda hablarse de modernos Grupos Parlamentarios: los diputados favorables a la innovación constituyente y sus detractores. Es necesario considerar que los diputados favorables a las reformas integraron inmediatamente (hasta mayo-junio de 1789) un grupo dirigente que, en los primeros meses de trabajos parlamentarios se unió y en ocasiones se disgregó, como se ha visto en el capítulo precedente. De aquel grupo, que inicialmente se denominó club Breton, a partir del otoño de 1789, y con mayor evidencia en 1790-91, emergió un vasto “bloque constitucional de la Asamblea” [116] , mayoritario en los comités legislativos, con un liderazgo autorizado y competente, que se hallaba en condiciones de garantizar la dirección de las tareas parlamentarias.

Pueden considerarse como etapas fundamentales de la legislatura constituyente: a) la destrucción del régimen señorial (4 de agosto de 1789), que puso las premisas para codificar el principio de igualdad de todos los habitantes del Reino frente a la ley; b) la aprobación de la Déclaration des droits (26 de agosto de 1789) que atribuyó la soberanía a la Nación; c) el voto sobre la permanencia e indivisibilidad del cuerpo legislativo; d) el reconocimiento al Rey del veto suspensivo (11 de septiembre de 1789); e) la reorganización de los municipios y la creación de los departamentos (diciembre de 1789); f) la atribución al cuerpo legislativo del derecho de paz y guerra (22 de mayo de 1790); g) el Decreto sobre la Regencia (primavera de 1791); h) la reforma de la justicia penal (1790-91) [117] .

Aunque se hayan evocado sumariamente, estas intervenciones permanecen entre las mayores realizaciones de la Ilustración jurídica del siglo XVIII y son otras tantas piedras clave en la definición del Derecho Público moderno. Los distintos Decretos Constitucionales aprobados en el curso de la legislatura constituyente encontraron una sistematización más completa y orgánica como partes (títulos y capítulos) de la Constitución del 3 de septiembre de 1791 que en su época representó uno de las intervenciones reformadoras más radicales que se podía imaginar. Y ello porque, como ya se ha señalado, esa Constitución estaba en condiciones de lograr pacíficamente el tránsito del Antiguo Régimen al nuevo régimen representativo, respetando formalmente el marco institucional monárquico. El hecho de permanecer dentro de la perspectiva monárquico-constitucional explica también la fascinación que ejerció la Constitución de 1791 a comienzos del siglo XIX, cuando se adoptó como modelo para la Constitución española de Cádiz (1812) [118] , a su vez recogida en Nápoles durante el experimento constitucional de 1820-21 [119] .

1.La Constitución de 3 de septiembre de 1791

El 3 de septiembre de 1791, la Asamblea Constituyente completó la revisión del texto constitucional definitivo que era el producto de la reunión y coordinación de todos los Decretos aprobados en el curso de la legislatura y que ya por sí mismos tenían valor constitucional [120] . Tras la votación de las disposiciones sobre la revisión constitucional, la Asamblea nombró una diputación oficial integrada por sesenta diputados con el encargo de presentar a Luis XVI el producto de veintisiete meses de trabajo. Tres días antes, con un Decreto que había propuesto Beaumetz [121] en nombre de los Comités de constitution et de révision, el Rey había sido reintegrado en sus funciones con una fórmula [122] que no calmaba totalmente la humillación inflingida al nieto del Rey Sol.

La Constitución de 1791 [123] era larga, con numerosos preceptos y difícil de consultar, dado que la numeración articulada seguía el estilo de los textos legislativos franceses del Antiguo Régimen, renumerándolos en cada título y capítulo. Ilustrar el esquema general de aquel texto no es simple e implicaría constantes reenvíos a disposiciones que deberían citarse en notas, o cuanto menos remitirse a un gráfico que sintetizase el organigrama de los poderes y funciones públicas, el entramado de los

poderes locales y el funcionamiento de la justicia. Una operación de tal índole resultaría dispersa, además de inútil, y ello no obstante no alcanzaría a expresar la riqueza y articulación interna de un texto que se presenta en su interior como un verdadero código constitucional, lleno de disposiciones que habrían permitido su aplicación inmediata sin la necesidad de normas de desarrollo o, como se decía entonces, de "leyes orgánicas".

Bastará mencionar que aquel texto comprendía siete títulos de desigual dimensión: algunos de ellos estaban relativamente sistematizados, en tanto que, por ejemplo, el Título III Des Pouvoirs publics estaba a su vez dividido en cinco largos capítulos, subdivididos en dieciséis secciones. En su totalidad, considerando que la Déclaration des droits era parte integrante de la Constitución, contenía 228 artículos autónomos y cuatro disposiciones transitorias finales no numeradas. Sin embargo, esta simple radiografía no da cuenta suficientemente del texto legislativo. Baste pensar que no todos los artículos tenían el mismo tamaño: alguno ocupaba dos páginas impresas; un par de ellos estaban a su vez subdivididos en párrafos numerados progresivamente que denotaban una propensión maníaca al detalle, esto es, por el funcionamiento del ingenio o máquina constitucional.

Pero bajo el contorno de los contenidos, ¿qué nos proporciona su lectura? La Constitución de 1791 diseña un sistema político avanzadísimo que, en parte, Francia sólo establecerá después de 1875, con la Tercera República, y que alcanzará a los Estados del occidente europeo sólo en el siglo XX. Veamos a grandes líneas su desarrollo.

Partamos de los principios fundamentales. Ya he mencionado que la Déclaration des Droits se había insertado en la Constitución a modo de preámbulo constitucional, pero no se limitaba a eso. De hecho, a fin de reforzar sus contenidos, la Constituyente duplicó algunas disposiciones de la Déclaration en el Título Primero: Dispositions fondamentales garanties par la Constitution, subrayando enérgicamente el principio de igualdad y los derechos de libertad.

Según se desprende del examen de la Constitución, en la base del sistema de 1791 se encuentra el concepto de que el ejercicio de los poderes públicos se confiere a través de delegación. La Nación es el sujeto delegante, que inviste a dos órganos distintos, habilitándolos pro tempore para ejercer prerrogativas soberanas en el ámbito de la producción normativa (legislativo) y del gobierno del Estado (ejecutivo): la Asamblea Nacional, a la que se delega el poder legislativo, y el Rey, a quien se delega el poder ejecutivo. Los titulares de los poderes públicos –Asamblea y Rey– ejercían por tanto atribuciones soberanas por cuenta de un sujeto colectivo delegante: la Nación, única titular de la soberanía que che "est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible" (arts. I/III [124]).

2. Nación, pueblo, cuerpo electoral

Para disipar eventuales equívocos relativos a una presunta abstracción del concepto de Nación delegante, leamos la norma relativa al cuerpo legislativo: "art.

III/III. Le pouvoir législatif est délégué à une Assemblée Nationale, composée de Représentans temporaires, librement élus par le peuple, pour être exercé par elle; avec la sanction du Roi, de la manière qui sera déterminée ci-après".

Si la Asamblea Nacional –a la que la Nación delega la soberanía legislativa– es un órgano colegial integrado por diputados "librement élus par le peuple", quiere decir que no sólo Sieyès, como ya se ha recordado, sino la misma Constitución establece que la nación y el pueblo son términos sinónimos. La nación y el pueblo, en el léxico de los Constituyentes no son exactamente entidades abstractas, dado que el pueblo al que se refiere el artículo III/III es en realidad el cuerpo electoral al que se refiere expresamente en su cualidad de mandante colectivo de los "Représentans temporaires librément élus".

Además, para subrayar la extrema importancia de las operaciones electorales que culminaban con la elección de los diputados, les estaban dedicadas íntegramente cuatro secciones enteras del capítulo I (del título III [125]), haciendo que la noción del ejercicio de los derechos políticos resultase extremadamente concreta. Estos eran atributos de los citoyens actifs, varones mayores de 25 años, residentes de un año [126] , que no fuesen siervos domésticos, y que se hallasen inscritos en el censo de impuestos con una tasa anual igual al valor de tres jornadas de trabajo. Reflexionando en torno a los datos en nuestro poder, cabe afirmar que sobre una población de cerca de 27 millones de habitantes había 7 millones de varones mayores de edad (con más de veinticinco años) y unos 4,3 millones de citoyens actifs, esto es, el 61,5% de los varones adultos. Los citoyens passifs eran, sin embargo, 2,7 millones [127] . Estas cifras redimensionan completamente la calificación de censitario [128] que se atribuye al ordenamiento electoral de 1791, recuperando la modernidad de aquello que en la práctica era un sufragio universal masculino, aunque se calificase de otro modo.

El filtro censitario venía después. Los citoyens actifs, reunidos en las assemblées primaires, elegían diputados (1 cada 100 citoyens actifs) para enviar a la assemblée électorale departamental. Estos delegados, en calidad de miembros de la assemblée électorale, asumían el título de électeurs que les habilitaba al ejercicio de una función pública, la elección de los diputados de la Asamblea Nacional. Pero no todos los citoyens actifs podían ser électeurs, sino sólo aquellos ciudadanos propietarios, usufructuarios o arrendatarios de bienes inmuebles con un valor fiscal comprendido entre cien y doscientas jornadas de trabajo. Atendiendo a este criterio sólo 500.000 franceses podían ocupar los cerca de 30.000 puestos de électeurs. Los électeurs, reunidos en la assemblée électorale del departamento, elegían a continuación a los diputados sin ningún vínculo de renta: «tous les citoyens actifs, quel que soit leur état, profession ou contribution, pourront être élus représentants de la Nation» [129] .

En conclusión, la Constitución garantizaba un amplísimo acceso a las assemblées primaires en las que se admitía un número amplio de padres de familia (61,5% de los varones mayores de edad). En la asamblea, los citoyens actifs designaban a aquel de su confianza como électeur, confiándose a su capacidad de valoración la elección sucesiva de los diputados del departamento. Es decir, que los électeurs debían funcionar de filtro entre la citoyenneté y la representación política. Si se considera que en aquella época en el resto de la Europa continental no se votaba, y que en Inglaterra, donde sí se hacía, gozaban de derechos políticos el 17,2% de los varones mayores de edad (frente al 61,5% de los franceses), deberá reconocerse a la Constituyente y a su "bloque constitucional" un notable amplitud y modernidad de perspectiva.

3. « Le pouvoir exécutif est délégué au Roi »

El otro órgano destinatario de una delegación de la soberanía era el Rey. La Constitución establecía: "art. IV/III. Le gouvernement est monarchique; le pouvoir exécutif est délégué au Roi, pour être exercé sous son autorité, par des ministres et autres agens responsables, de la manière qui sera déterminée ci-après".

A tal propósito, hay que recordar cómo en lo que respecta a la función regia la Constituyente había utilizado plenamente su "pouvoir constituant", sin ninguna rémora. Hasta septiembre de 1789 había dictado principios draconianos, prescindiendo del hecho de que un ser de carne y hueso, Luis XVI, estaba sentado ya sobre el Trono. Privado de la facultad de disolver el cuerpo legislativo –como consecuencia de una separación de poderes rígida– y dotado de un veto suspensivo, el Jefe del Estado no se hallaba ya ligado al territorio del reino, de forma que de ser "Rey de Francia y de Navarra", había pasado a convertirse en "Rey de los Franceses". Su función dejó de tener vínculos con la mística de la soberanía (en el Antiguo Régimen, Soberano era sinónimo de Rey), perdiendo también los caracteres monocráticos exclusivos y convirtiéndose en el simple vértice de un Ejecutivo de ministros, para burocratizarse definitivamente cuando se planteó el proyecto sobre la obligación de residencia de los funcionarios públicos. El descendiente de San Luis, del padre de la Patria Enrique IV de Navarra, del Rey Sol, quedó reducido de hecho a premier fonctionnaire public (art. IV), en tanto el heredero al Trono, que ya no se denominaba "Dauphin", se convirtió en premier suppléant du Roi (art. V).

Cuando llegó el momento de comenzar la discusión sobre la Regencia, Thouret, en nombre del Comité de Constitution aclaró que la "magistrature suprême de la Nation" se delegaba de forma hereditaria sólo en atención al interés público, a fin de evitar vacíos de poder. Se conseguía con ello que en ausencia del Rey (por muerte sobrevenida o minoría de edad del heredero al Trono) también "la Régence est une magistrature instituée pour l'intérêt du peuple», de modo que quien asumía esas funciones aparecía desigando en términos burocráticos como «suppléant de la première des fonctions de l'Etat". Por tanto, no un simple pariente del Príncipe hereditario menor de edad (como la madre), sino un Príncipe introducido en la línea de sucesion, que además fuese ciudadano francés y hubiese jurado fidelidad a la Constitución, renunciando a eventuales derechos de sucesión extranjeros (España, Nápoles). En ausencia de un candidato con estos requisitos, el Regente debía elegirse por sufragio indirecto de segundo grado por una asamblea electoral nacional formada por delegados de los 720 distritos franceses, configurándose como una especie de Presidente de la República.

Estos contenidos mismos los encontramos de nuevo en la Constitución de 1791, aun cuando el lenguaje del texto final, menos burocrático, parece recuperar el respeto formal al Rey, atribuyéndole también relevantes poderes sustanciales. Como expresa el artículo que abre el capítulo IV, De l'exercice du Pouvoir exécutif:

“Le pouvoir exécutif suprême réside exclusivement dans la main du Roi.

Le Roi est le chef suprême de l'administration générale du royaume: le soin de veiller au maintien de l'ordre & de la tranquillité publique lui est confié.

Le Roi est le chef suprême de l'armée de terre & de l'armée navale.

Au Roi est délégué le soin de veiller à la sûreté extérieure du royaume, d'en maintenir les droits & les possessions” [130] .

Poderes fuertes sólo en apariencia, puesto que el ejercicio concreto de esas relevantes atribuciones debía realizarse bajo la inspección del cuerpo legislativo. Tampoco debe conducir a error leer que “la personne du Roi est inviolable et sacrée” [131] , ya que el artículo siguiente se encarga de redimensionar este aspecto, estableciendo que “il n'y a point en France d'autorité supérieure à celle de la Loi” y que “le Roi ne règne que par elle” [132] . Disposición que, llevándonos al terreno de la supremacía de la ley, amenaza con despistarnos sobre su significado efectivo, como aclararé en las páginas que siguen.

4. Luces y sombras en el arreglo de los poderes públicos

Es preciso considerar que al redefinir el arreglo de los poderes públicos, la Asamblea no supo sustraerse a la fascinación ejercida por el modelo “pan-legislativo” [133] ya presente en la Constitución de Virginia (1776), basado en la rigurosa supremacía de la Asamblea Legislativa [134] y en la negación absoluta de la autonomía de los órganos de gobierno [135] . Por otra parte, uno de los puntos firmes del pensamiento político del siglo XVIII –piénsese en Rousseau y Mably– consistía en considerar al poder legislativo como fulcro del sistema político, relegando a una posición subalterna a los órganos de gobierno, como si estos últimos debiesen limitarse simplemente a “seguir” las directrices legislativas. Hasta que estas directrices constasen en una ley escrita, la ambigüedad ínsita a esta concepción podía perdurar sin llevar el sistema a una crisis. Pero, ¿qué habría sucedido en el caso de frecuentes manipulaciones de los textos normativos, realizadas fulminantemente por un podere legislativo unicameral y, por tanto, tempestivo y omnipotente?

En tal caso, los órganos de gobierno (es decir el vértice ejecutivo: Rey y Ministros), habría terminado por ser subordinados no ya de la ley general y abstracta (en este caso, de la Constitución), sino de los diputados-legisladores de carne y hueso y de las mayorías variables que se alternasen dentro de la Asamblea. Así, la simple aplicación de la Constitución de 1791 podía configurar dos escenarios distintos de disfunción, aun en ausencia de una crisis política general. En el primer escenario, Rey y Ministros podían limitarse a seguir las directivas de la Asamblea legislativa y sus miembros, transformándose de hecho en simples comisionados del Legislativo. En el segundo escenario hipotético, Rey y Ministros, valiéndose de los reducidos márgenes que les brindaba la Constitución, habrían podido revindicar la autonomía del Ejecutivo

respecto del Legislativo, aunque así habrían abierto el camino a peligrosas tensiones susceptibles de comprometer la unidad de la dirección política del reino.

IV. La Legislativa al trabajo

El sistema político establecido por la Constitución de 1791 –ya parcialmente resquebrajado por la fuga de Varennes (20-21 de junio de 1791) y por la posterior escisión de la Société des amis de la Constitution en Feuillants y Jacobins [136] – entró definitivamente en crisis en apenas diez meses. Asumió la responsabilidad la Asamblea Nacional legislativa, reunida el 1º de octubre de 1791 tras las elecciones desarrolladas el verano anterior. La nueva Asamblea constaba de 750 diputados, ninguno de los cuales tenía experiencia nacional, dado que la Constituyente, agotada tras veintisiete meses de trabajos ininterrumpidos en el curso de los cuales había rediseñado la imagen institucional de Francia, había aprobado el 16 de m ayo de 1791 un Decreto sobre la inelegibilidad de sus miembros para la próxima Asamblea. Comprensible debido al agotamiento, y encomiable desde la perspectiva del desinterés personal, aquella resolución tuvo un valor desestabilizador infravalorado por quien la había votado y, posiblemente, incluso por Robespierre, que había sido quien la había propuesto.

En la Asamblea Nacional legislativa se sentaron tres grupos de diputados. A la derecha se hallaban los diputados feuillants, herederos políticos de los redactores de la Constitución. Su número comprendía entre 264 y 334 diputados. A la izquierda se hallaban los diputados jacobins de varias tendencias (democráticos, cordeleros, brisottinos, alguno independiente, como Condorcet). En el centro, árbitros de cualquier mayoría, 300-340 diputados que se definían como “indépendants” y que en el curso de la legislatura votaron a menudo con los Feuillants [137] .

1. La crisis del sistema de 1791

Para comprender las razones de la crisis del sistema constitucional, resulta preciso retroceder. Todo el sistema constitucional de 1789-91 reposaba sobre una función jurídica construida sobre la pareja antinómica “poder constituyente/poderes constituidos”. Ya se ha señalado que la Asamblea que había guiado la transición de la Monarquía Absoluta a la Monarquía representativa no había estado legitimada por un sufragio unitario, sino por los votos expresados por tres cuerpos electorales distintos (clero, nobleza y Tercer Estado) que habían elegido tres Cámaras. La decisión de transformar la organización tricameral en unicameral –mediante el expediente de verificar en común los poderes de los diputados electos por los tres cuerpos electorales– tuvo por tanto un significado revolucionario. Así reorganizada, la Asamblea se hallaba autoinvestida del poder constituyente, estableciendo que los “poderes constituidos” que regulaba no podían realizar modificación alguna de la Constitución [138] , a menos que se utilizase el procedimiento previsto de revisión constitucional, establecido expresamente en la Constitución y sugerido por Antoine Barnave [139] .

Pero el edificio constitucional dispuesto de tal modo resultaba bastante débil, ya que la Constituyente había dado el paso en falso de no someter la Constitución a referendum por medio de la convocatoria de las asambleas primarias. Una consulta que seguramente habría aprobado el texto final, teniendo en cuenta el inmenso prestigio de que gozaba la Asamblea Constituyente, reforzado además por la habilidad de la que había dado prueba asumiendo la guía del reino en la época de la fuga de Varennes. Ya

fuese por precipitación, por infravaloración del problema del "consenso" o por sobrevaloración del propio pouvoir constituant (soberano por definición), la Constituyente prefirió confiar la supervivencia de la Constitución a una clásula final que era a un tiempo débil y patética: "L'Assemblée Nationale Constituante en remet le dépôt à la fidélité du Corps législatif, du Roi & des Juges, à la vigilance des pères de famille, aux épouses & aux mères, à l'affection des jeunes Citoyens, au courage de tous les François".

Confiada a una garantía tan débil, era inevitable que la Constitución corriese riesgos. También porque para comprometer ese equilibrio delicadísimo, bastaba que el futuro poder legistlativo "constituido" realizase a su vez un nuevo auto-acrecimiento de competencias (como había sucedido en 1789), transformándose en una nueva Constituyente que no se sintiese vinculada al respeto de la Constitución de 1791.

Para garantizar "la fidélité du Corps législatif" era preciso que resultasen reelegidos muchos diputados constituyentes y, en particular, los mismos que habían trabajado en el Comité de constitution. Por otra parte, a juzgar por los discursos pronunciados en las sesiones de julio-agosto de 1791, aquellos líderes eran conscientes de la necesidad de estabilizar los poderes públicos frenando la fiebre revolucionaria. Para percibir esta afirmación, basta releer los discursos de Antoine Barnave, Adrien Du Port y Jacques-Guillaume Thouret, probablemente los más lúcidos líderes en aquella última fase de la legislatura constituyente. Por otra parte, éste había sido el camino recorrido por los precursores norteamericanos, toda vez que Thomas Jefferson, Benjamin Franklin, John Adams y George Washington (por recordar sólo a los hombres políticos más célebres todavía hoy en día) continuaron investidos de importantísimas funciones públicas durante mucho tiempo a lo largo de toda su vida, evitando cesuras bruscas en la transición de un viejo a un nuevo liderazgo, y logrando la mezcla entre más generaciones de líderes.

Por el contrario, la prohibición de reelegibilidad –resultado de una deliberación que conjugaba la demagogia de algunos diputados [140] con el cansancio de otros muchos [141] – comprometió cualquier posibilidad de una salida estabilizadora a la americana, consignando Francia a un incierto liderazgo de transición constituido enteramente de homines novi. En línea abstracta, el Decreto sobre la inelegibilidad inmediata de los diputados en cargo podía activar un doble flujo del centro a la periferia y viceversa: con ex-diputados dispuestos a asumir los Consejos municipales y departamentales (el mismo Barnave fue elegido alcalde de Grenoble) para tomar el puesto de los antiguos administradores locales que acababan de ser elegidos para la Legislativa. Pero en concreto los nuevos elegidos fueron de pronto presa de la manía de adquirir un renombre parejo al alcanzado por sus colegas y predecesores de la Constituyente y, con esta perspectiva, no vacilaron en comprometer el fragil edificio de la Constitución.

No debe olvidarse que la alternancia de las Asambleas –el tránsito de consignas de la Constituyente a la Legislativa– no tuvo lugar en un contexto pacificado, sino a sólo tres meses desde la fuga de Varennes, que había radicalizado la situación restableciendo la revolución en el orden del día. La misma Constituyente, a pesar del carácter pacífico y del valor de sus líderes más importantes (Barnave, Du Port, Thouret), había tenido que adoptar la medida drástica de suspender al Rey de sus funciones lo que, privando a Francia de un vértice ejecutivo monocrático, había convertido el reino

temporalmente en República. O, por decirlo mejor, había dejado entender que un gran Estado podía estar dirigido colegiadamente por comités de una Asamblea, haciendo de menos al colegio gubernativo y su vértice monocrático hereditario. Esta lección la llevaría a efectos la Legislativa en sus dieciséis meses de sesiones.

2. Los hombre nuevos tienen sed

No debe infravalorarse la circunstancia de que los eventos revolucionarios representaron en todo momento –en cualquier época y en cualquier contexto estatal– una oportunidad extraordinaria de alternancia en la cúspide del Estado. Esta alternancia, examinada en bloque, puede leerse en términos de una oportuna renovación de la clase dirigente, pero, desvinculando del cuadro las situaciones de personas concretas, también es posible una lectura de los datos de cariz sustancialmente distinto, que centre la atención sobre las llamadas carreras revolucionarias. No todas tuvieron la misma relevancia y el historiador, a la hora de examinarlas, debe saber distinguir las grandes carreras de las menos relevantes, tanto en el vértice del Estado como en la inmensa articulación de los poderes locales. Además, debe distinguir las carreras rápidas (que elevaron a la cúspide estatal a desconocidos), de aquellas otras lentas y periféricas, protagonizadas por un pequeño sector notable provincial que aprovechó las nuevas oportunidades de empleo ofrecidas en los municipios y departamentos, fruto de las decenas de miles de cargos electivos introducidos por la Constituyente.

A partir de 1789, Francia había visto convivir la revolución con la efervescencia electoral. A pesar de que la población en 1791 se había sorprendido con la práctica del sufragio, decenas de miles de ciudadanos franceses se habían beneficiado de los nombramientos electivos (consejeros municipales y departamentales, jueces, párrocos, obispos, diputados) asegurados por el nuevo régimen representativo. En algunos casos los elegidos se sentían satisfechos por el nuevo papel asumido; en otros, los nuevos notables utilizaron el cargo electivo periférico de juez o de consejero municipal de lanzadera hacia objetivos de ámbito nacional, como la elección a diputado. Resulta evidente que desde esta óptica el no resultar elegido podía considerarse como una gran frustración, como una ocasión de promoción social y política desaparecida antes de tiempo.

3. Jacques-Pierre Brissot y la desestabilización del sistema

La historia de Jacques-Pierre Brissot puede considerarse, en este sentido, paradigmática [142] , aunque no fue el único publicista seducido por la diputación y frustrado en sus expectativas, ya que entre los más notables que compartieron la condición de candidatos no electos se hallaban Condorcet, Garran de Coulon y Hérault de Séchelles. Todos ellos se sentaron en la Legislativa y es fácil imaginar el espíritu de revancha que los guiaba. Pero volvamos a Brissot.

Polígrafo ambicioso y controvertido, pamphlétaire de cierta notoriedad, con veleidad teórica [143] , a menudo traicionado por pretensiones divulgativas enciclopédicas, acompañado sin embargo de una feliz capacidad para escribir, en la acepción del siglo XVIII se consideraba a Brissot un aventurero [144] , uno de tantos "Rousseau des ruisseaux" [145] . Un aventurero en el sentido en el que lo había sido también un personaje como Filippo Mazzei quien, sin embargo, se había contentado con representar un papel más marginal de personaje secundario, tras los bastidores de la gran historia. No era ésta, sin embargo, la aspiración de Brissot que, además, había visto satisfecho su afán de notoriedad con el creciente éxito de su periódico "Le Patriote françois", hasta que finalmente fue llamado al Comité de constitution para expresar su parecer sobre el futuro establecimiento de los poderes públicos franceses.

Tras alcanzar finalmente el cargo de diputado a través de las elecciones del verano de 1791, y ser designado para formar parte del influyente Comité diplomatique de la Legislativa, Jacques-Pierre Brissot –junto con otros que no habían tenido la oportunidad de participar en las labores de la Constituyente– tenía ahora la oportunidad de salir de la penumbra institucional para lanzarse a la gran política. Comenzó con una relectura de las prerrogativas constitucionales del Rey y los Ministros, comprimiendo en ellas la autonomía decisoria, frente a lo que había establecido la Constitución. La oportunidad se la ofreció el uso del veto (es decir, el rechazo de promulgación de la ley) por parte del Rey.

El veto que Luis XVI opuso a dos Decretos de la Legislativa con los que se amenazaba con la pena de muerte a los emigrantes y se imponía el juramento cívico a los curas insermentés [146] suscitó sólo una violenta campaña de prensa contra el Jefe del Estado. Tras el estallido de la guerra y las primeras derrotas militares, la Legislativa, a fin de mostrarse enérgica, aprobó la propuesta girondina de deportar a los curas insermentés, y el 8 de junio de 1792 estableció en Soissons un campo de 20.000 federados (voluntarios de la Guardia Nacional de los departamentos). El Rey opuso nuevamente su veto a los dos Decretos. Cuando después, el 12 de junio de 1792, Luis XVI destituyó al Ministerio Roland (sostenido por Brissot), sustituyéndolo por un Ministerio feuillant, se abrió la crisis final. Sirvió de pretexto un doble aniversario cuya celebración caía ocho días después, el 20 de junio: aquella fecha recordaba tanto el Jeu de Paume (20 de junio de 1789) como la embarazosa fuga de Varennes del año anterior (20 de junio de 1791).

Una importante manifestación a cuya cabeza se hallaba Santerre desfiló por las calles de Paris hacia la Asamblea legislativa para realizar una petición patriótica. Para forzar la situación, los dirigentes girondinos consintieron a los manifestantes atravesar durante horas la sala de la Asamblea, insultando a los pocos diputados feuillants presentes en ella. Probablemente un año más tarde, el 2 de junio de 1793, los Girondins se dieron cuenta de que habían establecido un peligroso precedente. Camino del regreso, llegados a la altura de las Tullerías, los manifestantes rompieron las verjas de la residencia real, desfilando durante horas ante el Rey, obligándolo a ponerse el bonnet rouge y a beber a la salud de la Nación. El Alcalde Jérôme Pétion, diputado en la Constituyente y en esos momentos influyente líder girondin, se había guardado bien de hacer intervenir a la Guardia Nacional para frenar a los agitados partidarios de Santerre y Saint-Huruge.

4. El golpe de Estado “popular” del 10 de agosto de 1792

Aparentemente, la sangre fría que había demostrado Luis XVI en aquella ocasión había incrementado su prestigio, pero la invasión de Francia por parte de los austro-prusianos y la proclama amenazadora del Duque de Brunswick precipitó los acontecimientos. El 11 de julio de 1792 la Legislativa proclamó que “la patria estaba en peligro”; a continuación, mientras el grupo Roland-Brissot trataba de negociar el retorno al poder de un Ministerio girondino, se constituyó junto a las secciones de París un comité insurrectionnel secret [147] , que llevó adelante una violenta campaña para sensibilizar a la opinión pública a favor de la destronación de Luis XVI. Ante el rechazo sustancial de la mayoría de la Asamblea, el comité insurreccional secreto –de acuerdo con la minoría jacobina de la Legislativa– asumió el control de la capital a partir de su punto fuerte: las 48 secciones de París.

En el desencuentro entre dos legitimidades antinómicas –la de la Legislativa, basada en el sufragio de los electores franceses, y la insurreccional del comité– obtuvo ventaja el que tenía el control de la plaza (que se hallaba, a su vez, armada y organizada). Controlar las 48 secciones equivalía a controlar la red de la militancia integrado por abogados y letrados venidos a menos (Danton, Fabre d'Eglantine, Marat), por tenderos (Santerre, Legendre), y por artesanos. Más o menos un 10% de la población masculina mayor de edad. Pero controlar las secciones equivalía además a disponer de soldados de la Guardia Nacional parisina, fuerza de choque formidable que encuadraba alrededor de 30.000 militares armados de fusiles y cañones, reforzados por la presencia coyuntural en la capital de turbulentos “federados” marselleses destinados al campo de Soissons. Calificar este intimidador aparato (estructurado y no espontáneo) como “golpe de Estado popular”, tal y como hizo Alphonse Aulard [148] -el fundador de la historiografía científica de la Revolución-, aparece como uno de aquellos misterios insondables que escapan a todo intento de comprensión.

En la noche entre el 9 y el 10 de agosto de 1792 se perfeccionó el mecanismo del “golpe de Estado popular”. El comité insurreccional secreto (que, como se dijo, contaba con el apoyo de una minoría de diputados de la Legislativa) reemplaza al Ayuntamiento. Jean-Antoine Galiot de Mandat, comandante de la Guardia Nacional de París fue asesinado, sustituyéndolo entonces Santerre. El viejo orden constituido se quebró a nivel local precisamente en la capital del Estado, donde el poder municipal está en contacto constante con el poder central. Eliminada la Municipalité legal, ésta resultó sustituida por la Commune de Paris, peligroso interlocutor de todas las autoridades de gobierno hasta la crisis del 9 de Thermidor del año II. Así redefinidas las relaciones de fuerza, aquel 10 de agosto seccionarios parisinos y federados marselleses pudieron tomar al asalto las Tullerías mientras la familia real se refugiaba junto a la Legislativa por consejo de Roederer.

Tras una angustiosa incertidumbre, la Legislativa con un quorum reducido (sólo estaban presentes el 40% de los diputados) aceptó la imposición insurreccional, aprobó el destronamiento de Luis XVI disponiendo el encierro de toda la familia real y convocó a una nueva Constituyente que aparentemente debía elegirse por sufragio universal

masculino: la Convención nacional. He dicho “aparentemente” porque, como ha observado Patrice Gueniffey, la Legislativa se limitó a rebajar la mayoría de edad de 25 a 21 años, incrementando así con otros 700.000 votantes la masa de ciudadanos en posesión de derechos políticos. Además, eliminó la muy impolítica noción de “citoyens actifs”, atribuyendo los derechos políticos a quienes viviesen “de son revenu ou du produit de son travail” [149] . Para demostrarlo era preciso exhibir un recibo de impuestos, es decir, demostrar que se era contribuyente [150] . De esta forma se volvía a las reglas que había establecido el Reglamento electoral Necker de 24 de enero de 1789, que había concedido el derecho al voto a todos los ciudadanos inscritos en sus listas de impuestos. De aquí resultó una masa de titulares del derecho comprendida entre los 5 y 6 millones de varones mayores de veintiún años. Antes de disolverse, la Legislativa aprobó algunas resoluciones relevantes. Otorgó el poder ejecutivo a un Conseil exécutif provisoire de seis ministros cuya alma era el ministro de Justicia Danton. Después, el 11 de agosto, confió la policía política a los ayuntamientos, legitimando así la creación sucesiva de comités de vigilancia municipal que constituyeron una de las articulaciones del terrorismo gubernativo del año II.

Pero el golpe de Estado de 10 de agosto de 1792 trajo consigo otros dos resultados. Ante todo, la Constitución de 1791 se transformó en un pedazo de papel carente de significado. A partir de ese momento, a pesar de los cambios de idea posteriores a Thermidor, la idea de Constitución (y de la elaboración de un texto escrito) no tuvo para la opinión pública aquel aura de sacralidad del que se había beneficiado desde 1776 a partir de los acontecimientos norteamericanos. Se convirtió ante todo en un pedante y largo código legislativo, violable por quien controla los resortes del Estado.

En segundo lugar, se quebró el Côté gauche de la Legislativa; tercera fractura desde 1789, tras el aislamiento de los Monarchiens anglómanos de Mounier (septiembre de 1789) y la escisión de la Société des amis de la constitution en Feuillants y Jacobins (julio de 1791). Los “duros”, esto es los extremistas de la Legislativa, se hallaban al lado del comité insurreccional y constituyeron la izquierda de la nueva Convención nacional. Por el contrario, los diputados amigos de Brissot, a remolque de acontecimientos que se escapaban de su control, jugaron su propio futuro como antagonistas de los jacobinos y, por tanto, fueron presa segura del extremismo de las secciones.

V. - ¿La Constitución? Es un pedazo de papel

1. La fundación de la República (1792-93).

Por vez primera en la historia moderna un Estado territorialmente vastísimo adoptó la forma republicana de gobierno, pero casi por casualidad, como se desprende de los informes del debate de 21 de septiembre de 1792. De hecho, los diputados que intervinieron estaban de acuerdo sólo en no desear más Rey y Monarquía, pero sobre el resto tantearon a ciegas. Los tres años posteriores evidenciaron el esfuerzo de construir un sistema político en el que el puesto del Rey, ahora vacío [151] , lo ocupase alguien que no tuviera el carácter de jefe de Estado, ni aun con un nombre republicano [152] .

Entonces ¿quién? A esta cuestión la Convención ofreció tres respuestas distintas en otros tantos momentos de su turbulenta existencia constitucional.

La Convención nacional se reunió en París el 21 de septiembre de 1792. Su nombre merece alguna aclaración. Éste era de origen inglés y se había utilizado frecuentemente en el curso de la crisis de la independencia norteamericana (1776) para designar asambleas extraordinarias electivas investidas de la facultad de redactar o modificar las constituciones de los Estados. Este nombre lo asumió también la más célebre de ellas, la Convención constitucional de Filadelfia, que se había reunido durante unos pocos meses (1787) a fin de aprobar la Constitución de los Estados Unidos de América. Aquel nombre, en ocasiones utilizado también en el curso de los debates de la Asamblea en 1789-91, había terminado por designar a un órgano legislativo extraordinario encargado de redactar la Constitución. En la práctica, la Convención era una Constituyente bautizada con otro nombre.

A pesar de haberse introducido el sufragio universal masculino, sólo un número reducido de ciudadanos (el 10% de los mayores de edad, según Rosanvallon [153] , en torno al 20% según Gueniffey [154]) participó en las elecciones, es decir, una pequeña parte de los cerca de cinco millones de franceses que habían elegido a los diputados del Tercer Estado para los Estados Generales de 1789. La nueva Asamblea tenía ante sí tres tareas de gran importancia. Ante todo, debía definir jurídicamente el nuevo régimen; en segundo lugar, debía decidir la suerte de Luis XVI; finalmente, debía pensar en la guerra, movilizando los recursos del país y galvanizando el patriotismo interno.

El mismo 21 de septiembre, la Convención reunida con escaso quorum [155] , abolió la Monarquía a propuesta del Abate Grégoire [156] . Después, incidentalmente, a iniciativa del diputado Billaud-Varennes, Francia se convirtió en República [157] y el 25 de septiembre siguiente obtuvo los atributos de “una e indivisible”. Esta rapidez decisoria no debe llevar a engaño, porque entre los mismos líderes dominaba la mayor incertidumbre acerca de la nueva forma de gobierno. No se sabía bien qué podía ser una República y cómo debía organizarse, dado que los ejemplos existentes no se consideraban ejemplificativos [158] . La experiencia europea había asignado ese nombre a pequeñas entidades de tipo oligárquico: Ginebra, Venecia, Génova, las Provincias Unidas de Holanda, la Confederación Helvética, que en aquel momento vivían una situación que podríamos calificar de “coma constitucional”. Por lo que respecta a los Estados Unidos de América, eran una República federal y se creía que tenía poco que ver con Francia. Por otra parte, según el léxico institucional del siglo XVIII la Francia de 1789-91 ya se había convertido en una República, aun manteniendo como Jefe del Estado al Rey: la convertía en República el recurso al método electivo para designar a los titulares de las funciones públicas y la supremacía del poder legislativo unicameral, situado en el vértice de los poderes públicos.

Pero visto que una nueva forma de Estado había ocupado el lugar de la anterior, y que todo el país se hallaba inmerso en una nueva llamarada revolucionaria, ¿existía todavía lugar para una Constitución? Considerando además que Maximilien Robespierre tuvo a menudo un juicio positivo de la Constitución de 1791, ¿no habría sido posible limitarse a modificar la denominación del vértice del ejecutivo del Estado, dejando todo lo demás en pie?

A esta pregunta la Convención proporcionó cuatro respuestas distintas en el espacio de sólo tres años. Primero, tomando en consideración el proyecto de Condorcet, después liquidándolo sin votarlo y aprobando, en su lugar, el texto montagnard de 24 de junio de 1793; a continuación, suspendiendo la entrada en vigor de la Constitución a causa de la guerra en curso y haciendo vinculante, en lugar de la Constitución montagnarde, el Mode de gouvernement révolutionnaire; finalmente, aprobando una nueva Constitución tras Thermidor: el texto de 5 de Fructidor del año III (22 de agosto de 1795) que al menos aparentemente debió haber supuesto el regreso a los principios de 1789.

Este frenesí constituyente tiene una lógica. Si se exceptúa el texto del 5 de Fructidor del año III que instituyó el Directorio y que en las intenciones de los Thérmidoriens debía consolidar la República, en 1793 la Convención girondina y montagnarde se movió exclusivamente con finalidad propagandística. Lanzando un fuerte mensaje a la opinión pública, a pocas semanas de la ejecución de Luis XVI, la República mostraba la necesidad de innovación institucional, dando a Francia una nueva Constitución representativa sobre la que los ciudadanos se debían pronunciar mediante un referéndum posterior.

Desde la misma perspectiva, tras la sanguinaria expurgación de los Girondins, el Comité de Législation (y en particular, Cambacérès) quedó encargado de redactar un proyecto de código civil para democratizar la familia (igualdad de los cónyuges y de los hijos legítimos y naturales, divorcio, régimen de las sucesiones) [159] . También en aquel caso se realizaba para comunicar a la opinión pública que la Convención estaba en situación de dividir su tiempo entre la salut public (guerra internacional y civil) y codificación civil, gobernando con mano de hierro el presente y mirando a un futuro de paz.

2. El proyecto Condorcet: un diseño minucioso

En 1793 la labor constituyente se preparó con finalidad coyuntural, ligada al desarrollo del conflicto político en curso; tan es así que la Convención se guardó bien de imitar las modalidades procedimentales de la Asamblea Constituyente y, aun cuando estableció hasta octubre de 1792 un Comité de constitution, limitó su mandato a la simple redacción del proyecto, mediante la cláusula de la disolución automática del órgano en el momento en que completase el trabajo preparatorio. Es oportuno recordar que el Comité de constitution de la Constituyente había funcionado también de interlocutor técnico respecto de la Asamblea, haciéndose cargo de la traducción en artículos de las enmiendas presentadas en sede parlamentaria, sosteniendo la discusión general y dividiendo el trabajo en subcomisiones.

Sin embargo, el nuevo Comité de Constitution contaba con componentes de notable calado doctrinal. Condorcet, a quien en ese momento se consideraba como el mayor experto del Derecho Público comparado; Sieyès, acreditado como el más notable científico político viviente; los exconstituyentes Bertrand Barrère y Jérôme Pétion; el anglo-americano Thomas Paine, cuya fama de amigo de los Droits de l’homme lo había

llevado rápidamente a la ciudadanía francesa y a la elección de diputado de la Convención. En fin, los tenores de la Gironda, Gensonné y Vergniaud, flanqueados del hombre del 10 de agosto, Charles Barbaroux, sujeto de confianza de Madame Roland y su clan.

Tantos nombres célebres pueden sin embargo despistarnos. En realidad, Thomas Paine se hallaba aislado al no dominar la lengua francesa; Sieyès había sospechado el clima y se mantenía aparte [160] ; los grandes nombres de la Gironde esperaban liquidar la Montagne y miraban con aire distraído aquella segunda fase constituyente. Y además, faltaba Brissot.

Esta ausencia representa un importante indicio que no debe infravalorarse. Recuérdese que en 1789-90 Brissot había hecho de todo para implicarse en la preparación de la Constitución, insistiendo desmedidamente en sus caudales de conocimiento doctrinal del experimento constitucional norteamericano. Justo cuando la Convención se disponía a establecer las bases republicanas de la nueva Francia, parecía que Brissot diese un paso atrás. Debía existir un motivo plausible que justificase la deserción de un homme de lettres que se consideraba a la altura de Sieyès y Condorcet. Probablemente el Comité de Constitution formado por la Convención estaba llamado sólo a elevar una cortina de humo sobre lo que realmente se iba a poner en juego: la lucha por el poder entre la Gironde y la Montagne.

Es posible que Condorcet no se diera cuenta de ello, o bien considerase igualmente que podría jugar de modo autónomo su propia partida, en vista de una posible conciliación entre las formaciones sobre el altar de una nueva Constitución representativa democrática y republicana. Esto explicaría también su derrumbe sicológico después del olvido del proyecto con el que se había identificado. Y de ahí hasta el fatal paso en falso de condenar públicamente la Constitución montagnarde de 24 de junio de 1793, crítica que le supuso los ataques del Comité de Salut public, la mise hors la loi y finalmente la muerte en circunstancias nunca aclaradas [161] .

Condorcet trabajó rápido y bien, presentando el 15 de febrero de 1793, a sólo dos semanas de la condena a muerte de Luis XVI, un importante proyecto que era además el producto de convicciones adquiridas tras años de reflexión teórica. Se puede decir con certeza que aquellas páginas tan técnicas, divididas en títulos, secciones, artículos, apartados y párrafos constituían uno de los resultados más significativos de la ilustración jurídica y una de las máximas expresiones del reformismo legislativo democrático de todos los tiempos.

El proyecto firmado por Condorcet y sus colegas del Comité de constitution comprendía 402 artículos (projet de Déclaration des droits: 32 artículos, projet de constitution: 370) y presentaba una estructura interna análoga a la de la Constitución del 3 de septiembre de 1791, adoptando los criterios del Antiguo Régimen de una numeración progresiva de los artículos: la numeración volvía a iniciarse en cada uno de los trece títulos y de las veinte secciones en los que a su vez se dividian los títulos III, IV, V, VII y X. También en este caso para un intérprete resulta difícil contextualizar las referencias, debido a la necesidad de especificar constantemente el título del artículo citado. Sobre todo ello afectaba a la racionalidad de la redacción que revelaba un diseño unitario, aunque sea preciso estar de acuerdo con quien ha escrito que “es difícil

sustraerse a la impresión de una completa fragilidad de esta sabia Constitución" [162] . Así lo atestiguan las disposiciones que examinaremos a continuación.

Comenzaba con la división del territorio de la República en 85 departamentos subdivididos a su vez en grandes communes, sections municipales y assemblées primaires. Estas últimas se configuraban con una célula base para el ejercicio de la soberanía electoral y de referéndum [163] . Se establecían por tanto las condiciones para adquirir la ciudadanía, fijando la mayoría de edad a los veintiún años; el ejercicio de los derechos políticos se atribuía a todos los varones mayores de edad con la residencia de un año, sin interrupción de tiempo, en el territorio de la República. En la práctica esto equivalía a confirmar el sufragio universal masculino ya introducido por la Legislativa en la elección de la Convención [164] .

La regulación del funcionamiento de las assemblées primaires era minuciosa, hasta el punto de configurarse en su interior como un verdadero código electoral integrado por 56 largos artículos en disposición de aplicarse de forma inmediata sin necesidad de ninguna norma legislativa o reglamentaria de desarrollo [165] . Es preciso añadir, sin embargo, que las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio resultaban barrocas, previéndose para todas las operaciones (elecciones de consejeros comunales y departamentales, diputados, ministros, tesoreros) un escrutinio doble: de presentación (para determinar las candidaturas) y final para elegir a los titulares de las funciones públicas [166] . De esta forma, al menos cuatro operaciones electorales (las relativas a diputados y ministros, así como la censura legislativa y la eventual revisión constitucional) podían bloquear las assemblées primaires al menos durante dos meses al año. Atendiendo al hecho de que la curva de la participación había conocido una caída progresiva a partir de 1791, hasta llegar a su nivel mínimo de participación en el momento de elegir a la Convención en septiembre de 1792, Condorcet no infravaloraba que la prolongada movilización de las assemblées primaires podría incentivar una ulterior desafección de los electores menos politizados o, simplemente, más cansados.

La configuración de los poderes locales –departamentos, ayuntamientos, secciones– resultaba concluyente, a pesar de que el artículo VIII de la primera sección remitiese para su desarrollo a "une loi particulière, indépendante de la constitution" [167] . Debe añadirse que junto al proyecto se mantenía la regulación establecida por la Asamblea Constituyente con los dos Decretos Constitucionales del 14 y 22 de diciembre de 1789, sin modificarla de forma significativa.

Respecto del Ejecutivo, Condorcet demostraba no haber extraído ninguna enseñanza de la experiencia francesa posterior a 1789, y aún menos de las soluciones adoptadas por las Constituciones de los trece Estados norteamericanos (con sus Gobernadores) y de la misma Constitución federal de Filadelfia, que había introducido al Presidente de los Estados Unidos como símbolo de referencia y como Jefe del Ejecutivo de la Unión. Singular laguna en un estudioso que durante quince años había seguido el experimento constitucional norteamericano, adoptando culturalmente al florentino Filipo Mazzei e incitándolo a escribir sobre la materia [168] .

Condorcet no había previsto un vértice monocrático republicano, ya fuese un Presidente de la República o un simple Presidente del Consejo, y había preferido diseñar un gobierno estrictamente colegiado que desempeñaba sus funciones por un tiempo muy breve [169] . El conseil exécutif de la République se hallaba compuesto

por siete Ministros y un secretario, permanecía en el cargo durante un bienio y era renovable por mitades cada año. Los Ministros se turnarían en la presidencia durante quince días. Le estaba expresamente prohibido “modifier, d'étendre, ou d'interpréter les dispositions des loix et des décrets”, negándole aquel poder reglamentario ínsito en la misma noción moderna de gobierno. A pesar de la posibilidad teórica de reelección, la brevedad del cargo ministerial habría impedido la selección de unos titulares de gobierno eficientes, delegando a la burocracia los poderes de hecho.

También era muy minuciosa la regulación de los vastos poderes de que estaba investido el cuerpo legislativo unicameral, integrado por un número impreciso de representantes en la proporción de un diputado por cada 50.000 habitantes, con la explícita previsión de una adecuación decenal del número de diputados elegibles sobre la base del incremento poblacional [170] . También en este caso se confirmaban a grandes líneas las decisiones adoptadas por la Constituyente, que había convertido al legislativo en el fulcro de los poderes públicos, subordinándole el resto de poderes. Basta con observar que el proyecto Condorcet endurecía el procedimiento legislativo e impedía la creación de comisiones y comités permanentes, masivamente utilizado por la Constituyente (1789-91) y la Legislativa (1791-92), con tareas de preparación y examen preliminar de los proyectos de ley.

El nuevo proyecto mantenía la facultad de cada diputado para presentar un proyecto de Decreto o de Ley Establecía, sin embargo, que, una vez votada su admisión, el examen debía diferirse a un solo bureau de trece diputados que desempeñaban el cargo durante un mes. Aun si en aras de optimizar el tiempo de trabajo se hubiese previsto un empeño a tiempo completo de los diputados del bureau, difícilmente habría podido cada uno de ellos dedicarse a más de un proyecto a la semana, es decir, que los trece diputados habrían elevado a la Asamblea un máximo de 52 proyectos al mes y alrededor de 624 proyectos al año.

Si se tiene en cuenta que la Constituyente había aprobado 2.235 decretos en veintisiete meses y la Legislativa 2.078 en sólo doce meses, la organización de las tareas propuesta por Condorcet habría paralizado el mecanismo de adopción de decisiones de una forma esencial. Tal parálisis se agravaba ulteriormente con la introducción de la censure du peuple sobre los actos legislativos, basada en un complicado mecanismo de convocatoria de las assemblées primaires que, en caso de rechazo electoral del Decreto sujeto a juicio popular, comportaba también la disolución del cuerpo legislativo, abriendo el camino a elecciones infinitas [171] .

3. La Constitución “ montagnarde” de 24 de Junio de 1793

La proscripción de los Girondins hizo que el inmenso trabajo desarrollado por Condorcet fuese vano. En abril-mayo de 1793 una especie de apéndice constituyente del Comité de Salut public se encargó de redactar rápidamente un nuevo proyecto que tuviese en cuenta la posterior radicalización de la situación política. Entre los cinco nuevos comisarios [172] agregados al comité, le correspondió al jurista Hérault de Séchelles el nuevo trabajo de redacción. Debe decirse que llevó a cabo su trabajo con

notable habilidad, presentando un texto que, en realidad, tenía muchas deudas (no declaradas) con el proyecto Condorcet.

El texto presentado por Hérault de Séchelles, y aprobado por la Convención, se alejaba del proyecto Condorcet por una sola característica: era un texto corto, de sólo 134 artículos numerados progresivamente, que debía comprender un bloque con los 35 artículos de la Déclaration des droits aprobada por los Montagnards el 29 de mayo de 1793 y después recompuesta a finales de junio. Aparte de este detalle, que lo convertía en el precedente de todos los textos constitucionales "breves" del ochocientos censitario europeo [173] , la nueva Constitución representaba un resumen del proyecto Condorcet, despotenciado, sin embargo, de toda la parte reglamentaria que habría hecho posible su inmediata aplicación.

También en el nuevo Acte constitutionnel la soberanía pertenecía al pueblo (art. VII) organizado en assemblées primaires (art. XI), pero las asambleas en vez de adecuarse a los minuciosos requisitos fijados por Condorcet, se referían a la experiencia tumultuosa de las elecciones desarrolladas en verano de 1792 para designar a los diputados de la Convención. A requerimiento de un solo elector (art. XVI), el voto en voz alta podía sustituir al voto secreto. Barrère, interviniendo en nombre del Comité de Salut public, había recomendado esta modalidad (que se refería a Mably [174]) y que permitiría a los agentes gubernativos o a los militares dirigir las elecciones de las assemblées primaires, intimidadas por los activistas jacobins. Es cierto que, queriéndolo así, cualquiera podía pedir el voto secreto, pero esta petición lo habría convertido en un pésimo ciudadano. Barrère había declarado, de hecho: "J'observe que le secret du scrutin donnerait aux hommes faibles ou corrompus la faculté de déposer trop souvent dans l'urne de mauvais choix, et que d'ailleurs on ne peut pas contester aux bons citoyens le droit d'être courageux". [175]

Los elegidos –árbitros judiciales, jueces civiles y penales, diputados– desempeñaban el cargo sólo por un año y deliberaban en público en voz alta. El Corps législatif nombraba a los 24 miembros del Conseil exécutif a partir de una lista de candidatos designados por los departamentos (art. LXIII), cesando cada año la mitad en sus funciones (art. LXIV). La misma regla de renovación anual por mitades se aplicaba para los administradores municipales, de distrito y departamentales (art. LXXXI). Pero la Constitución, signo de una redacción rápida, no establecía cómo se cesaba en el ejercicio de las funciones. ¿Sorteo? ¿demérito? ¿escaso patriotismo? ¿o más bien se trataba de inútiles detalles procesales omitidos en un texto aprobado con la convicción de que iba a inaplicarse?

Queda la sensación de una revolución que se veía a sí misma como permanente, aun cuando intentase constitucionalizarse. El hecho de que las assemblées primaires se concibiesen en perenne actividad es, en apariencia, una disposición democrática que garantizaría un recambio constante para evitar la consolidación de posiciones de poder. Pero también lo contrario. Esto es, la negación de la especificidad de las funciones públicas, demagógicamente atribuidas por períodos de tiempo insuficientes para cualquier aprendizaje aceptable.

Aprobada con rapidez por la Convención Nacional para ofrecer a la opinión pública un testimonio de unidad que por un momento cancelase la imagen de la guerra civil en acto, la Constitución se sujetó al rito del referéndum. Así, las assemblées

primaires aprobaron el Acte constitutionnel con 1.869.004 votos favorables y sólo 12.766 en contra [176] . Preguntarse si hubo libertad de voto mientras toda Francia estaba inmersa en una gigantesca caza al hombre contra los Girondins supervivientes resulta una cuestión retórica.

Ello no obstante, aquel texto no estaba destinado a tener existencia práctica alguna, sino en el imaginario democrático de los siglos XIX y XX, cuando lo exaltarán aquellos que no lo han leído o que, leyéndolo, lo descontextualizarán completamente, tomando como buena su auto-representación de manifiesto de la democracia gobernante. De hecho, el 10 de octubre de 1793 la Constitución se suspendió hasta el final de la guerra y la firma del tratado de paz. Después, el documento original se encerró en una urna de madera de cedro en espera de exhumarlo en un futuro impreciso. Saint-Just, en nombre del Comité de Salut public, había proporcionado las razones para ello, desarrollando la teoría del gobierno revolucionario, explicando también por qué razón Francia no sólo podía, sino que debía prescindir de la Constitución. A cuatro años de distancia de 1789, invocando las circonstances, se teorizaba sobre la separación respecto del mito fundante de la modernidad institucional: “Dans les circonstances où se trouve la république, la constitution ne peut être établie, on l'immolerait par elle-même. Elle deviendrait la garantie des attentats contre la liberté, parcequ'elle manquerait de la violence nécessaire pour les réprimer” [177] .

Adoptando esa relación, la Convención aprobó entonces que “le gouvernement provisoire de la France sera révolutionnaire jusqu'à la paix [178] , prorrogando sus propios poderes durante un tiempo indeterminado, como vermos en las siguientes páginas.

4. ¿El gobierno provisional? Revolucionario hasta la paz.

Como se recordará, la Convención Nacional no era más que una Constituyente bautizada con otro nombre, tomado en préstamo de la reciente experiencia norteamericana. En la doctrina y en la práctica de la época, el pouvoir constituant, como expresión inmediata de la soberanía, se beneficiaba de una vastísima amplitud de atribuciones. Pero, al mismo tiempo, la naturaleza constituyente del cuerpo legislativo extraordinario hacía más rígidos el objeto y tiempo de utilización de esos poderes, haciendo que viniesen a menos tan pronto como se completase la obra de redacción constitucional.

Existía un precedente autorizado en la materia: la Asamblea Constituyente, tras haber votado el texto definitivo de la Constitución y algunas importantes leyes orgánicas (Código Penal, Ley sobre Jurados, Instrucciones sobre los Jurados), había declarado oficialmente que su misión estaba concluida y se había disuelto el 31 de septiembre de 1791. Ahora el contexto había cambiado. La guerra sobre todo, pero también la lucha civil entre las facciones en el interior. Toda Francia se había convertido en un inmenso reducto atrincherado en estado de asedio con enemigos por doquier. Esto hacía arriesgado que la única autoridad legítima abandonase la escena mientras la patria estaba en peligro.

Pero había también otra cuestión en la escena. El grupo dirigente montagnard, que acababa de vencer su partida proscribiendo a los Girondins, no tenía ninguna intención de ceder el poder. Probablemente si lo hubiese hecho habría arrojado a Francia al caos, vista la inaplicación de la Constitución de 24 de junio de 1793. Esta era la ratio que había llevado a Saint-Just a pedir a la Convención que votase un gobierno provisional "révolutionnaire jusqu'à la paix". Asumiendo una dictadura de salut public en tanto durase la guerra, la Convención cambiaba las bases jurídicas de su letigimación para actuar. Elegida para decidir la suerte del Rey Luis XVI y dar a Francia una Constitución que no fuese monárquica, la Asamblea había inventado la República y ahora, en vez de volver a casa como había hecho la Constituyente, se re-legitimaba como titular de una soberanía de guerra para continuar gobernando el Estado con otro título. Desde un cierto punto de vista, era un acto de auto-crecimiento de competencias análogo a aquél con el que en junio de 1789 la Chambre des Communes, procediendo a verificar en común los poderes de los diputados electos, había transformado los viejos Estados Generales en una Asamblea Nacional y después Constituyente, arrogándose la pretensión de personalizar aquella entidad abstracta que era la soberanía.

En su informe de 10 de octubre de 1793, Saint-Just había señalado por dos veces que el centro de todos los males estaba en uno de los poderes del Estado – «un peuple n'a qu'un ennemi dangereux, c'est son gouvernement» [179] – insistiendo en la contraposición maniquea bien/mal, Convención/gobierno. En particular, basta una frase de aquel largo texto para sintetizar sus criterios inspiradores: "Votre Comité de Salut public, placé au centre de tous les résultats, a calculé les causes des malheurs publics; il les a trouvées dans la faiblesse avec laquelle on exécute vos décrets, dans le peu d'économie de l'administration, dans l'instabilité des vues de l'État, dans la vicissitude des passions qui influent sur le gouvernement" [180] .

Por tanto, debilidad en la ejecución de las leyes, dilapidación de fondos públicos (equipamiento militar y civil), incertidumbre en la dirección del Estado, ambigüedad del Gobierno, dominado por las pasiones, es decir, por las facciones. En el centro de esta escena catastrófica había un solo sujeto capaz de aportar las soluciones necesarias para evitar el caos: "votre Comité de Salut public".

Instituido el 6 de abril de 1793 en medio de la lucha entre la Gironde y la Montagne, el Comité atravesó hasta el 26 de octubre de 1795 tres vidas diversas. De hecho, los historiadores suelen distinguir en:

a) Comité dantoniste, en el poder hasta el 10 de julio de 1793 sin alcanzar a tomar las riendas de la situación [181] ;

b) Grand Comité, en plenitud de sus poderes hasta el golpe de Estado del 9 de Thermidor del año II (27 de julio de 1794). Se identifica con Robespierre, Couthon y Saint-Just, pero en su totalidad reunió a figuras de primer plano que participaron en la gestión del Terror [182] ;

c) Comité Thérmidorien (hasta el 26 de octubre de 1795): perdió progresivamente importancia y se renovó por una cuarta parte de sus miembros cada cuatro meses [183] .

Nacido por razones coyunturales a propuesta girondina, el 6 de abril de 1793 el Comité de salut public se convirtió en el fulcro del gobierno revolucionario, viendo potenciarse sus atribuciones con los decretos del 10 de octubre y del 4 de diciembre de 1793. Pero, ¿qué sentido debía darse a la expresión salut public?

El concepto de salut public comprende en una dimensión unitaria la Constitución material de la Francia montagnarde desde la primavera de 1793 hasta la caída del régimen de Robespierre con el golpe de Estado del 9 de Thermidor del año II. Para comprender plenamente su significado, es preciso referirse a la noción romana de salus publica. La referencia no debe extrañar. No sólo porque el siglo XVIII era tributario de la antigüedad clásica, sino, sobre todo, porque la experiencia jurídica romana, fecunda también en el Derecho Público, había disciplinado las situaciones de crisis ofreciendo un cuadro de referencia de cierto interés.

Partamos de la salus publica que puede significar seguridad del Estado o, mejor aún, interés supremo del Estado. En la Roma republicana, el Senado era el titular de la máxima autoridad en materia de salus publica, que en casos de emergencia absoluta con un solo decreto (Senatusconsultum ultimum) investía a los Cónsules de poderes extraordinarios para salvar el Estato: "caveant consules ne quid Res publica detrimenti capiat" era la fórmula que consentía la suspensión de las garantías procesales y la ejecución de ciudadanos sediciosos aun sin un proceso regular. Con la crisis de la República, en el primer siglo antes de Cristo, adquirió actualidad la antigua figura del dictator. Hasta las guerras contra Aníbal (III siglo A.C.) el Senado nombraba al dictator a propuesta de los Cónsules. La suya era una magistratura extraordinaria de tipo comisario que habían disfrutado grandes figuras de Generales, como Lucio Quinto Cincinnato (458 A. C.) y Quinto Fabio Massimo Cunctator (217 A. C.).

En el último siglo de la República, asumió las formas de "dictator rei publicae constituendae" (Lucio Cornelio Silla, 81 a. C.) o de "dictator seditionis sedandae causa" (Cayo Julio César, 48-47 a. C.). De esta forma, el dictator venía investido de poderes que previamente el Senatusconsultum ultimum confería a los magistrados ordinarios. La dictatura seditionis sedandae o rei publicae constituendae se ejercía bajo la autoridad formal del Senato pero en la práctica estaba dotada de un altísimo grado de autonomía, hasta el punto de configurarse como dictadura soberana. Basta pensar que Lucio Cornelio Silla podía proceder incluso a la expurgación del Senado y a condenar a muerte a Senadores adversos.

Sustituyendo el Senado por la Convención Nacional, y el dictator por el Comité de Salut public tenemos un aceptable cuadro de referencia del orden constitucional provisional de la Francia montagnarde. Esto es, una dictadura comisaria ejercida por el Comité de Salut public bajo la autoridad nominal de la Convención Nacional auto-investida de la dictadura soberana. Como el dictator seditionis sedandae (éste era la referencia obligada) el Comité de Salut public disfrutaba de márgenes de discrecionalidad tan amplios que le permitían transformar la dictadura comisionada de que estaba investido bajo la autoridad de la Conveción, en un vardadera dictadura soberana [184] .

Esto era precisamente lo que había querido decir Saint-Just el 10 de octubre de 1793, cuando había considerado que la aplicación de la Constitución era incompatible

con el estado de guerra, y había concluido afirmando que Francia debía gobernarse revolucionariamente hasta la paz.

El arreglo del gobierno provisional, “révolutionnaire jusqu'à la paix”, resulta de la unión de las disposiciones incluidas en tres decretos que la Convención votó en distintos momentos, en el período de ocho meses, de abril a diciembre de 1793. A través de estratificaciones sucesivas se había creado un instrumento de inspección, vigilancia y centralización de la máquina gubernativa del que no había podido disponer ni la más absoluta de las Monarquías, la de Luis XIV, el Rey Sol. Al mismo tiempo, como ha escrito Marcel Morabito, “este régimen, concebido con odio hacia el poder ejecutivo, era probablemente el más “ejecutivo” de cuantos había conocido la Revolución” [185] .

Es probable que este resultado no se hubiese alcanzado si la Convención hubiese regulado el gobierno provisional con un solo Decreto. Por el contrario, todo se estableció por grados y no debe excluirse que el modelo de referencia pudiese haber sido precisamente el menos revolucionario de cuantos podía ofrecer la Europa del Antiguo Régimen: el Consejo de los Diez de la República de Venecia. No debe olvidarse que cuatro años antes en la Constituyente ese había sido el modelo en el que se había inspirado el Marqués Gouy d’Arcy al proponer un comité inquisitorio secreto [186] .

En la Convención, procediéndose por grados, todo había resultado más fácil, aun cuando la propuesta formulada por el diputado girondino Isnard , rápidamente convertida en Decreto por la Convención, había atribuido al nuevo Comité poderes que desde 1789 ninguna Asamblea había reconocido nunca al poder ejecutivo [187] . Así, el Comité de Salut public deliberaba en secreto, podía suspender los decretos del Conseil exécutif provisoire contrarios al interés nacional (art. II); en “circonstances urgentes” podía adoptar “mesures de défense générale” inmediatamente ejecutivas con tal que las adoptasen dos tercios de sus nueve componentes (art. III); debía además presentar cada semana un informe escrito a la Convención referente a “ses opérations et … la situation de la République” (art. V) [188] .

Este grupo de poderes vino reforzado, a propuesta del propio Comité de Salut public, por los catorce artículos del Decreto de 10 de octubre de 1793 presentado por Saint-Just y aprobado por la Convención. Si hasta entonces el Comité podía limitarse a suspender los Decretos del Gobierno, ahora todas las autoridades constituídas –conseil exécutif provisoire, ministros, Generales, corps constitués»– estaban “placés sous la surveillance du Comité de Salut public, qui en rendra compte tous les huit jours à la Convention” (art. II). Al conseil exécutif le quedaba la competencia sobre el vago archipiélago de las mesures de sûreté, pero también en esta materia delicadísima el Consejo podía deliberar sólo “sous l'autorisation du comité, qui en rendra compte à la Convention” (art. III). En fin, el Comité adquiría el derecho de decidir preventivamente los nombramientos de los comandantes militares supremos, dado que el artículo V del Decreto establecía que “les généraux en chef seront nommés par la Convention Nationale, sur la présentation du Comité de Salut public” [189] .

Esta formidable centralización creó las premisas para aprobar el código de Frimario: 69 artículos distribuidos en cinco secciones que blindaban las competencias del Comité a propuesta del mismo Comité de Salut public. Se trataba del Mode de gouvernement provisoire et révolutionnaire del 14 de Frimario del año II (4 de

diciembre de 1793) [190] , que racionalizaba y agravaba las disposiciones de los dos Decretos precedentes del 6 de abril y del 10 de octubre.

Formalmente, en reconocimiento de la supremacía legislativa, se establecía que "la Convention nationale est le centre unique de l'impulsion du Gouvernement" (art. I/sect. II). En realidad, la norma clave del Decreto era la primera parte del artículo II de la Sección II que disponía que "tous les Corps constitués & les Fonctionnaires publics sont mis sous l'inspection immédiate du Comité de Salut public". Debe notarse el cambio: donde en los anteriores decretos se utilizaban términos como "autorisation" y "surveillance", ahora se decía "inspection immédiate" y esta inmediatez operaba en todas las direcciones. De la promulgación de las leyes a su traducción en todas las lenguas europeas y a su envío a las autoridades periféricas, "sous la surveillance immédiate du Comité de Salut public" (art. II/sect. I), hasta prever el control sobre las autoridades de gobierno y sobre todos los aparatos administrativos civiles y militares, ordinarios y revolucionarios. Todas estas disposiciones estaban posteriormente reforzadas por la autorización al Comité de Salut public «à prendre toutes les mésures nécessaires pour procéder au changement d'organisation des autoritées constituées» (art. I/sect. IV).

En espera de que resultase eliminado como ente inútil –a propuesta de Carnot, el 1 de abril de 1794 el Ejecutivo había sido sustituido por doce comisiones dependientes del Comité- el Conseil exécutif provisoire comenzó a perder autonomía como órgano colegial y en las personas de sus miembros. De ahí resultó que el Conseil exécutif tenía que dar al Comité una relación cada diez días de toda la actividad de gobierno y, en particular, debía señalar "les retards & les négligences" y el nombre de los culpables (art. IV/sect. II). A su vez, siempre cada diez días, los ministros debían "rendre un compte particulier & sommaire" de su actividad denunciándo "tous les Agens […] qui n'auroient pas exactement rempli leurs obligations" (art. V/sect. II).

El Ministro de Asuntos Exteriores resultaba inútil, dado que "le Comité de Salut public est particulièrement chargé des opérations majeures en diplomatie; & il traitera directement ce qui dépend de ces mêmes opérations"(art. I/sect. III). Igualmente inútil era el Ministro del Interior, después de que la Convención envió a los departamentos decenas de Réprésentans du Peuple en mission, los cuales no interactuaban con el Ministro, sino que estaban en relación directa con el Comité de Salut public que podía casar los procedimientos (art. II/sect. III). Se sustrajo a los ministros de Guerra y Marina la competencia de nombrar Generales y Almirantes, de disponer promociones, de remover "Agens militaires" nombrados por los Réprésentans du Peuple en mission (que eran diputados de la Convención), "sans en avoir faite la proposition écrite et motivée au Comité de Salut public" (art. IV/sect. III).

Además, los distintos ministros miembros del Conseil exécutif, aun cuando podían enviar agentes suyos a los departamentos, o al extranjero o junto a los ejércitos combatientes, debían previamente comunicar la lista de ellos al "Comité de Salut public, pour être par lui vérifiée & acceptée" (art. XIII/sect. III).

En realidad operaba una estructura gubernativa paralela, una especie de "pirámide de vigilancia", que de abajo a arriba realizaba un control generalizado cuyos hilos estaban en las manos del Comité de Salut public a través de un control ejercido mediante agentes dispuestos en la periferia, y a partir de la obligación de

correspondencia en plazos determinados, con el riesgo de que cualquier retraso en el calendario minuciosamente fijado por el Decreto se castigase como traición contrarrevolucionaria. La “pirámide de vigilancia” se apoyaba sobre los 720 distritos de la República unidos al Comité con un doble circuito de comunicación desde la base.

Para comenzar, los directoires des districts estaban obligados a escribir cada diez días comunicando al Comité de Salut public todo cuanto se refiriese a “la surveillance de l'exécution des loix révolutionnaires & des mesures de gouvernement, de sûreté générale & de salut public” (art. VI/sect. II). Pero los distritos estaban a su vez vigilados por los “Agents nationaux attachés aux districts”. Estos Agents nationaux estaban “tenus d'entretenir une correspondance exacte avec les Comités de Salut public & de Sûreté générale”, escribiendo también ellos cada diez días “afin de certifier les diligences faites pour l'exécution de chaque loi, & dénoncer les retards, & les Fonctionnaires publics négligens & prévaricateurs” (art. XVI/sect. II).

Estas negligencias de funcionarios y empleados periféricos se calificaban como actividades contrarrevolucionarias, y ya fuesen negadas o admitidas, comportaban el arresto inmediato y el diferimiento al tribunal revolucionario de los malaventurados que terminaban en el engranaje de la vigilancia. A menudo también se arrestaba a quien no hubiese neutralizado inmediatamente la actividad contrarrevolucionaria, tan pronto como hubiera llegado a su conocimiento. Resulta inútil añadir cuántas de estas disposiciones draconianas dejaron espacio a una incriminatoria y mortífera proyección de pequeños celos locales, de pequeñas rivalidades internas entre los cargos administrativos, que todavía se pueden encontrar hoy, pero que entonces se convertían en delito capital susceptible de pena de muerte.

Además, a pesar de que todas las autoridades perifericas, desde los 44.000 municipios a otros tantos comités révolutionnaires de surveillance, podían firmar mandatos de arresto, ninguna de estas autoridades estaba a su vez autorizadas a excarcelar a los arrestados, ni aún en el frecuente caso de error de persona o de incriminación que se revelase falsa o inconsistente.De hecho, estaba expresamente prohibido a “Autoritées intermédiaires […] de prononcer aucune décision, & d'ordonner l'élargissement des citoyens arrêtés», dado que se trataba de procedimientos de compentecia de la Convención y de los dos “Comités de Salut public & de Sûreté générale” (art. XII/sect. II).

El golpe de Estado de 9 de Thermidor del año II interrumpió esta espiral policial y permitió a la Convención Nacional, que en parte era girondina y que no se sentía ya montagnarde, vestir su tercera máscara. Con tal vestimenta garantizadora, la Convención dio a Francia una nueva Constitución, ilusionándose con estabilizar la República y sus instituciones representativas. Lo falaz de esa esperanza se vería en el breve tránsito de cuatro años.

VI. Thermidor y el crepúsculo de la Constitución

Los meses inmediatamente posteriores al golpe de Estado trajeron a la Convención un doble flujo de cambios internos. La purga del Grand Comité se había visto favorecida por una alianza heterogénea de convencionales que temían llegar a ser víctimas del nuevo rito de sacrificios. El ambiguo discurso pronunciado por Robespierre el 8 de Thermidor hacía altamente probable una nueva fournée de diputados corruptos o

presentados como tales por el Incorruptible. Pero una vez derrocado el régimen del año II, aquella alianza ya no tenía sentido. En París, la imprevisible presión de la opinión moderada (jeunesse dorée, familiares de víctimas, monárquicos) impuso una nueva expurgación contra los Montagnards. Así salieron a escena, junto a otros, algunos de los protagonistas del 9 de Thermidor. Collot d'Herbois, presidente de la Convención durante la dramática sesión en la que no permitió a Robespierre hablar, garantizando así el buen éxito de la conjura. Billaud-Verenne y Barrère que habían roto el Grand Comité. Vadier, que en el Comité de Sûreté générale disponía del control de la policía política.

1. La Convención cambia de piel

Sin embargo, volvían a estar presentes en la Asamblea los Girondins y los moderados supervivientes. Thomas Paine y Lanjuinais acababan de salir del presidio junto a otros menos conocidos; Louvet, recuerdo viviente de lo que un día había sido la Gironde; La Révellière-Lépeaux, quien había permanecido desaparecido hasta comienzos de 1795; Boissy d'Anglas, quien se había mantenido al margen durante aquel largo año de proscripciones.

Reaparecía también Emmanuel Siyès, quien durante el Terror raramente se había presentado en la Convención, pero a quien se le dejaba en paz porque cuando comparecía votaba a favor de la línea política de Robespierre. Sieyès contempló imperturbable el discurrir de los acontecimientos sin chistar, ni tampoco intentando cosas que probablemente podía haber realizado gracias a su inmenso prestigio. No intercedió por Condorcet, Brissot o Rabaut Saint-Étienne que habían gravitado en torno suyo. La condena a muerte de Thouret, durante algún tiempo su rival, no lo había emocionado. Tampoco destacaron sus reacciones particulares a la noticia del linchamiento de dos eminentes colegas de la Constituyente: el duque de La Rochefoucault d'Enville, notable figura de filántropo y secretario particular de Benjamín Franklin en París y uno de los más eficaces difusores de los principios del constitucionalismo norteamericano; y el Conde Stanislas de Clermont-Tonnerre, una de las cabezas más lúcidas de cuantas estuvieron presentes en el Comité de Constitution durante la época de los Monarchiens.

Sieyès comenzó a hacerse ver de nuevo justo cuando en la Convención se respiraba un nuevo aire constituyente. ¿Cuál fue su papel?

"Oráculo del Tercer Estado" y miembro de los dos Comités de constitution de la Asamblea Nacional Constituyente, Emmanuel Sieyès no pareció ser relegado en el momento en que la Convención, en su tercera primavera, volvió a poner la Constitución en el orden del día. Primero resultó elegido en el Comité de Salut public, donde asumió las cuestiones de política extranjera. Después, el 1º de germinal del año III (22 de marzo de 1795) se le incluyó en la especial Commission des Sept [191] , formada en su mayoría por diputados de la Plaine y encargada de estudiar las posibilidades de hacer operativa la Constitución de 1793. Con aquel nombramiento, el hombre justo venía a ocupar el puesto justo, dado que "on le regardait comme le premier architecte politique", como diría su colega Thibaudeau quien, sin embargo, consideraba exagerada "cette réputation colossale" [192] .

Formada el 29 de germinal del año III (19 de abril de 1795) con otros cuatro diputados [193] , la comisión sufrió un tercer y último reajuste el 15 de Floreal del año III (5 de mayo de 1795), cuando Sieyès, Cambacérès y Merlin de Douai resultaron

sustituidos por Lanjuinais, Baudin e Durand de Maillane. Por deseo de la Convención se había establecido un régimen de incompatilididades, de modo que los diputados no podían participar al mismo tiempo en las tareas de varios comités. Los tres diputados dimisionarios prefirieron optar por el Comité de Salut public, aunque tras el 9 de Thermidor sus atribuciones quedaron reducidas a los asuntos diplomáticos y de guerra.

Para Cambacérès y Merlin, juristas de gran agudeza, pero al mismo tiempo deseosos de estar presentes en un lugar que seguía irradiando la sutil fascinación del poder, la opción en favor del Comité de Salut public se hallaba en la naturaleza de las cosas. Por el contrario, la elección de Sieyès asombró a casi todos. Ante todo, parecía verdaderamente llamativo que el más célebre faiseur de constitutions se echase atrás justo cuando habría tenido la oportunidad de dejar una seña duradera en las instituciones republicanas.

Sin embargo, es probable que Sieyès no quisiese repetir la experiencia del segundo Comité de constitution de 1789, cuando tras haber provocado la caída de los Monarchiens había visto cómo su propia influencia quedaba suplantada por el fecundo pragmatismo de Jacques-Guillaume Thouret. Además, el abate trabajaba a disgusto con los demás, difícilmente entablaba una discusión general y sobre todo no admitía que sus ideas o intuiciones fuesen objeto de examen crítico. Más que colegas, hubiera preferido colaboradores o “apôtres”, como glosó Étienne Dumont [194] .

Huérfana de Sieyès y de los juristas Merlin de Douai y Cambacérès, pero enriquecida con la presencia de Daunou, Boissy d'Anglas, Lanjuinais, Thibaudeau, a partir de aquel momento la Commission des Onze comenzó a trabajar [195] . En poco menos de dos meses la comisión terminó sus trabajos, encargando a Boissy d'Anglas exponerlos ante el pleno el 4 de messidor del año III (23 de junio de 1795).

2. Elaboración de la Constitución del 5 de Fructidor del año III (23 de agosto de 1795)

Apartada la idea de poder enmendar o hacer aplicable la Constitución montagnarde del 24 de junio de 1793, la Commission des Onze por unanimidad decidió una reconsideraciòn de los principios de 1789 que, en la medida de lo posible, tuviese en cuenta las enseñanzas maduradas durante seis años de experiencias y luchas sin par. El texto que manó de ahí hizo honor a sus autores. La Convención dedicó al examen del proyecto trenta sesiones, entre el 11 de Mesidor y el 30 de Thermidor del año III (29 de junio - 17 de agosto de 1795) y en el debate –que tuvo momentos elevados– pareció resucitar en algunos momentos el espíritu de la Constituyente.

Sin embargo, cuatro años después había cambiado el clima, el contexto político y, sobre todo, los hombres no eran ya los mismos en su interior, porque habían quedado individualmente señalados por la tragedia del Terror. En la Commission des Onze Boissy d'Anglas, Lanjuinais, Durand de Maillane y La Révellière-Lépeaux, que habían sido diputados de la Constituyente, podían creer de buena fe ser capaces de regresar a 1791 y a su sistema de poderes públicos, republicanizando de algún modo al Ejecutivo.

A la inversa, si en la Convención thermidoriana había diputados que estuviesen ilusionados con la posibilidad de restablecer el fecundo clima reformador de la Constituyente, éstos debían sin duda encontrarse en absoluta minoría. La nueva tendencia veía agregarse un gran rassemblement de diputados oportunistas – donde resultan emblemáticas las figuras de Merlin de Douai, Cambacérès, Tallien, Barras, y del mismo Sieyès– vacunados por el Terror respecto de cualquier ilusión política. Y justo por esto, estaban dispuestos a aprobar o enmendar cualquier texto en la convicción de que la Constitución debía servir para mantenerlos en el poder. Aplicándola si el juego podía ser limpio, interpretando sus disposiciones ambiguas y oscuras en beneficio propio, violándola abiertamente y restituyéndola a su naturaleza de trozo de papel embadurnado de artículos, acaso la Constitución se interpuso como un frágil diafragma legal entre las instituciones de la República y las expectativas de consolidación en el poder de la nueva clase dirigente que se había beneficiado de la Revolución.

Atendiendo a estas reservas, resulta útil radiografiar la Constitución del año III, reconduciéndola a aquel contexto y al clima de ilusiones perdidas sin descuidar la última tentativa de ocupar el escenario constituyente por parte de uno de los símbolos de 1789, Emmanuel Sieyès.

3. El « Jury constitutionnaire » de Sieyès

Cuando habían transcurrido veinte días desde que la Convención iniciase el examen del proyecto presentado por los Onze, de improvisto, el 2 de Thermidor reapareció Sieyès para “exposer, sur un ton d'oracle, son système de constitution” [196] . Lo había elaborado a espaldas de todos, tal y como ya había hecho, sin éxito, el 20 de julio de 1789 y el 24 de marzo de 1790 en la Constituyente. Tampoco esta vez, tras el estupor general, le fueron mejor las cosas. Hace falta leer las Mémoires de Thibaudeau para alcanzar a comprender el estupor y la ira de la Commission des Onze que se vio despreciada por Sieyès en el momento de la reflexión colectiva y que ahora amenazaba con quedarse relegada en el pleno por un proyecto que desconocía. Se escuchó al ex-abate en el más profundo silencio, pero los colegas de la Convención, aun respetándolo por todo lo que había significado en 1789, lo hallaron más oscuro que de costumbre.

Alguno de ellos se había preguntado durante años por el silencio de Sieyès y ahora que el ex-abate volvía al hábito constituyente para distribuir a todos píldoras de Derecho Público y lecciones constitucionales, guardaban las distancias del viejo “oráculo del Tercer Estado” que había vuelto a proyectar. Como siempre, Sieyès privilegiaba la lectura didascálica: “En fait de constitution politique: unité seule est despotisme, division seule est anarchie. C'est la division avec l'unité qui donne la garantie sociale. L'action politique, dans le système représentatif, se divise en action ascendante et action descendante. Par la première le peuple nomme médiatement ou immédiatement ses diverses représentations, de la seconde dérivent tous les actes par lesquels les divers représentants s'emploient à former ou à servir la loi”. [197]

Tuvo más suerte con la parte propositiva, aunque fuese inútilmente complicada. Suscitó cierto interés la cuestión inédita del control de constitucionalidad de los actos

del cuerpo legislativo, de las asambleas primarias y de las asambleas electorales de segundo grado. Un control que Sieyès deseaba confiar a una especie de Corte de Casación constitucional, denominada inicialmente con el neologismo Jurie y después de modo definitivo y a la inglesa como Jury constitutionnaire. Estaban legitimados para impugnar la constitucionalidad de los actos los ciudadanos, además de las minorías de las asambleas legislativas y de otros cuerpos deliberantes. El control de constitucionalidad le correspondería a un pletórico organismo colegial de 108 jurados renovables todos los años por terceras partes en atención al criterio de la cooptación: los 72 jurados que permaneciesen en el cargo elegirían a sus 36 nuevos colegas entre los diputados salientes. Para su primera aplicación, Sieyès sugería nombrar a los jurados repartiéndolos de forma uniforme entre los ex diputados de la Constituyente, de la Legislativa y de la Convención, creando de tal modo un nexo entre los viejos notables representativos y las nuevas instituciones constitucionales.

Como otras propuestas que había formulado en el pasado Sieyès –pienso en particular en el Apperçu [198] , de 1790– las posibilidades de funcionamiennto del organismo de garantía parecían modestas. En primer lugar, el mandato trienal de los jurados resultaba muy breve, hasta el punto de que no garantizaría un apredizaje adecuado en atención a las importantes funciones que debían desempeñar. Por otra parte, la brevedad no garantizaba que fuese apetecible esta nueva casilla del cursus honorum representativo. Este aspecto de la cuestión hacía altamente probable que no sólo los legisladores (igualmente en el cargo durante un período muy breve) sino también los jurados de constitucionalidad habrían invertido su tiempo en negociar nuevos nombramientos en cualquier otro sector del aparato estatal, contribuyendo a la desestabilización del sistema.

Pero el proyecto no se tomó en consideración porque se difundió la opinión de que habría sido dificilísimo controlar el funcionamiento del Jury. Sin embargo, mi impresión es que aun si se hubiese adoptado el proyecto de Sieyès, el Jury constitutionnaire habría acabado como el Sénat conservateur del año VIII: organismo de alta garantía política según la previsión normativa, pero que en la práctica permaneció mudo ante la violación de la Constitución, de la libertad de imprenta, y de los derechos fundamentales; y, al mismo tiempo, un organismo siempre dispuesto a interpretar, anticipar y acceder a las exigencais del hombre fuerte del nuevo régimen del 18 de Brumario del año VIII.

4. Estructura de la Constitución del año III

La Constitución del 5 de Fructidor comprendía 377 artículos numerados progresivamente, subdivididos a su vez en catorce títulos [199] . Según un triple precedente ya metabolizado bajo la forma de acto debido, se hallaba precedida de una Déclaration des droits et des devoirs de l'homme et du citoyen de 31 artículos. Juntos, los dos artículos daban vida a un largo código constitucional que regulaba minuciosamente el funcionamiento de los poderes públicos y de los derechos de libertad. Todo su contenido representaba además una lectura republicana de la Constitución de 1791, con la tentativa fracasada de solucionar el problema ejecutivo

proponiendo una estructura colegial inspirada en la experiencia del Comité de Salut public: el Directorio Ejecutivo. Prestaré ahora atención a tres elementos: derecho de sufragio, cuerpo legislativo bicameral y Directorio Ejecutivo.

A) Un sufragio masculino tendencialmente universal

Respecto del derecho de sufragio, el artículo 8 de la Constitución proponía el criterio que había adoptado Necker en el Reglamento de 24 de enero de 1789 (voto de los contribuyentes masculinos mayores de veinticinco años), con el injerto de la disminución de la mayoría de edad a ventinún años que ya había dispuesto la Legislativa en agosto de 1792. Es decir, que la Constitución del año III atribuía los derechos políticos a todos los ciudadanos franceses varones mayores de edad (21 años) inscritos en las listas de impuestos con una tasa de cualquier cuantía, incluso el más módico e insignificante: una masa entre 5,5 y 6 millones de votantes. El artículo 9 se extendía más, constitucionalizando una derogación significativa que afectaba a la masa de los combatientes (cerca de un millón): “sont citoyens, sans aucune condition de contribution, les Français qui auront fait une ou plusieurs campagnes pour l'établissement de la République”.

Estos eran los sujetos llamados a participar en las assemblées primaires establecidas en cada cantón de la República (art. 19) y que reagrupaban entre 450 y 900 ciudadanos residentes durante al menos un año (art. 17). El resto se regulaba según las modalidades de 1791, con el sistema de elección de segundo grado. También en este caso se encuentra la regla de la reducción, de modo que cada asamblea designaría, según su importancia numérica, entre 1 y 4 électeurs de segundo grado (art. 33), filtrados a través de la edad (25 años) y condiciones de renta análogas a las de 1791.

En fechas fijas, el 20 de Germinal de cada año, en todos los Departamentos de la República se reunirían las assemblées électorales de segundo grado para celebrar la sesión anual de diez días enteramente dedicados al cumplimiento de las operaciones electorales (art. 36). En el curso de la sesión, a la Asamblea electoral departamental le correspondía la elección de seis categorías de electos, indicadas en el art. 41 en orden de importancia decreciente: 1) diputados; 2) miembros del Tribunal de Cassation; 3) hauts jurés para enjuiciar incriminar a diputados y miembros del Directorio (art. 272); 4) administradores del departamento; 5) presidente, acusador público y greffier del tribunal criminal departamental; 6) jueces de los tribunales civiles.

B) Poder legislativo

La Constitución del año III superaba el unicameralismo del 1789-1793 unido a la idea de la unidad de la representación nacional como emanación directa de la soberanía “une, inaliénable et imprescriptible”. La aproximación al bicameralismo trataba de evitar que

en el futuro el cuerpo legislativo, identificado en una sola asamblea representativa, pudiese comprimir las atribuciones de los restantes órganos constitucionales –esencialmente del Ejecutivo– como ya había sucedido con anterioridad con la Constituyente, la Legislativa y la Convención. Esta preocupación explica la prohibición contenida en el artículo 61:"en aucun cas les deux conseils ne peuvent se réunir dans une même salle". Pero también explica la naturaleza de tres disposiciones establecidas para la eventual resurrección de los comités que habían caracterizado y señalado la vida de las tres asambleas revolucionarias.

En primer lugar, una prohibición general impedía al cuerpo legislativo delegar a uno o más diputados, o incluso a extraños, "aucune des fonctions qui lui sont attribuées par la présente constitution» (art. 45). Tenían también prohibido ejercer directamente o a través de delegados los poderes ejecutivo y judicial (art. 46). A todo ello se añadía la prohibición absoluta de "créer dans son sein aucun comité permanent". Se recordará que también Condorcet, haciéndose portavoz de la misma desconfianza, había sustituido en el proyecto de 15 de febrero de 1793 todos los comités legislativos por un único bureau que debía elegirse todos los meses, integrado por diputados siempre distintos. La Constitución del año III fue más allá. Si resultase preciso sujetar alguna cuestión a "un examen préparatoire", cualquiera de los dos Consejos legislativos "a la faculté […] de nommer parmi ses membres une commission spéciale, qui se renferme uniquement dans l'objet de sa formation"; pero "cette commission est dissoute aussitôt que le conseil a statué sur l'objet dont elle était chargée" (art. 67).

Por lo que respecta a la consistencia de los dos Consejos, el Legislador partió del numero de alrededor de 750 diputados atribuidos tanto a la Legislativa como a la Convención y los repartió en dos cuerpos de 500 y 250 representantes, denominándolos respectivamente Conseil des Cinq-cents y Conseil des Anciens. El diputado del Cinq-cents debía ser ciudadano francés de al menos treinta años, residente durante diez años en territorio de la República (art. 74). Para ser diputado de los Anciens la edad debía ser de más de cuarenta años, debía estar casado o ser viudo y domiciliado en el territorio de la República durante al menos quince años (art. 83).

El bicameralismo del año III supuso la fracción del procedimiento legislativo. La iniciativa correspondía al Conseil des Cinq-cents que introducía una propuesta de ley examinándola según la regla de las tres lecturas separadas diez días entre sí (art. 77). Una vez aprobada, la propuesta se denominaba résolution (art. 79). También el Conseil des Anciens adoptaba la regla de las tres lecturas, aunque en este caso el intrevalo que las separaba se reducía sólo a cinco días (art. 91). Al examinar las résolutions de los Cinq-cents, el Conseil des Anciens tenía dos posibilidades: rechazarlas (art. 98) o aprobarlas (art. 96), en cuyo caso la résolution se convertiría en loi (art. 92).

El cuerpo legislativo era permamente, aunque podía decidir autónomamente su suspensión en fecha fija (art. 59). La Constitución, además, no atribuía ningún poder de disolución a los órganos externos, conservando la regla de la renovación automática prevista en las Constituciones de 1791 y 1793. Aunque el mecanismo ya se había experimentado con éxito en los Estados Unidos de América, donde las Constituciones de los Estados y la propia Constitución federal habían adoptado una división rígida de los poderes públicos caracterizada por el criterio de la balance (y no por la de la interferencia recíproca), el contexto francés era distinto. Mientras en los Estados Unidos se enfrentaban poderes fuertes, Francia se basaba en la supremacía del Legislativo, que

tiranizaba a un Ejecutivo despotenciado por cuanto privado de un vértice monocrático. A su vez, los Tribunales, aun definidos pomposamente como pouvoir judiciaire, no tenían ese valor, haciendo un gran esfuerzo por recortar un espacio propio jurisdiccional bien diferenciado de la justicia revolucionaria que era esencialmente extraordinaria y política.

La Constitución optaba por la renovación automática del cuerpo legislativo y por un mandato electivo trienal, pero la salida de los diputados de la escena parlamentaria no era simultánea, dado que una cláusula establecía que "l'un et l'autre conseil est renouvelé tous les ans par tiers" (art. 53). Los miembros salientes podían resultar elegidos por un segundo mandato trienal. A continuación se preveía un bienio de ayuno legislativo para poder presentar nuevas candidaturas para un tercer mandato (art. 54). La renovación trienal tenía sin embargo el problema de la primera aplicación de la disposición constitucional, limitando a un solo año el mandato de los diputados elegidos en la primera legislatura.

Pero el mismo día en que la Convención aprobó el texto definitivo de la Constitución, el 5 de Fructidor del año III, hizo lo propio con un décret sur les moyens de terminer la révolution, realizando así el sueño inconfesado (e inconfesable) de muchos titulares del mandato representativo: una designación bloqueada que permitía cercar el circuito electoral y vincular los electores a una elección obligada indirecta.

El procedimiento se designó como"décret des deux tiers" porque obligaba a los "électeurs" a elegir 500 diputados dentro de un elenco bloqueado: el de los 750 diputados de la Convención Nacional. Quedaba la libertad para elegir libremente sólo a 250 candidatos sin vínculo alguno. En previsión de que los "électeurs" pudiesen evitar la trampa escogiendo un número inferior de convencionales que debían elegirse, un nuevo Decreto del 13 de Fructidor introdujo la regla de la cooptación. Los convencionales reelegidos se constituirían inmediatamente en colegio electoral nacional para elegir un número de ex colegas igual al número de puestos vacíos que debían cubrirse. Desde aquel momento se inició una violenta campaña de pamphlets contra los 500 diputados reelegidos de forma tan fraudulenta, bautizándolos casi de forma inmediata como "les perpétuels". Resulta ocioso añadir hasta qué punto este pecado original había rubricado la legitimación del nuevo régimen directorial, contribuyendo en gran medida a su descrédito.

C) Poder ejecutivo

El artículo 132 de la Constitución establecía que "le pouvoir exécutif est délégué à un Directoire de cinq membres, nommés par le corps législatif". Pero no se llegó inmediatamente a la elección de un vértice colegial de cinco directores.

Lanjuinais había propuesto la elección de un Presidente según el modelo de los Estados Unidos de América, pero no se le escuchó. No puede excluirse que quienes rechazaron la propuesta, en vez de dejarse seducir por el ejemplo del Presidente federal norteamericano George Washington, hubiesen identificado y confundido el vértice

monocrático republicano con una dictadura legal que ofrecía a un nuevo y revivido Robespierre. Daunou, a su vez, propuso en vano dos cónsules bienales. Tendría más fortuna al redactar en 1798 la Constitución de la República Romana, dotándola de un acto constitutivo que era la copia de la Constitución francesa del año III, diferenciándola por la romanización del léxico (Cónsules, Senado, Tribunos, Prefectos, Ediles, etc.).

Se prefirió, sin embargo, como vértice del Ejecutivo un órgano colegial, el Directorio de cinco componentes, presidido por turnos mensuales por cada uno de ellos, habilitado a deliberar por mayoría y poco previsto para desarrollar una gestión unitaria. En el curso de los cuatro años de duración del régimen, los directores favorables a una determinada política nunca fueron más de tres. Como en la época del Comité de Salut public los ministros seguían sin constituir un colegio o Consejo de Ministros (art. 151). Nombrados y revocados por el Directorio "lorsqu'il le juge convenable" (art. 148), los ministros estaban asimilados a los niveles superiores de la burocracia (los actuales directores generales) y no a políticos. De este modo, esta colegialidad exasperada conllevaba una pulverización de la autoridad gubernativa diseminada en más centros de poder entre sus partícipes, favoreciendo al mismo tiempo el nacimiento de centros de poder extra-legales y de hecho.

El nombramiento del Directorio le correspondía a los Consejos. El Conseil des Cinq-cents, mediante escrutinio secreto, votaba una lista décupla (cincuenta nombres para cinco puestos; diez nombres por puesto); el Conseil des Anciens, también mediante escrutinio secreto, escogía a los cinco Directores entre los cincuenta designados (art. 133). También en este caso a la hora de aplicar la norma se interpretaba adecuadamente a fin de evitar que las designaciones resultasen poco gratas al bloque de poder formado entorno a los convencionales reelegidos. Bastaba que los Cinq-cents introdujesen una lista en la que 45 desconocidos se encontrasen junto a cinco celebridades. Fue así como el 9 de Brumario del año IV (31 de octubre de 1795) resultaron elegidos como Directores cinco ex-convencionales regididas: Barras, La Révellière-Lépeaux, Letourneur, Reubell, Sieyès (a quien sustituyó Carnot pocos días después, el 14 de Brumario).

También el Directorio ejecutivo estaba sujeto de forma inmediata a la regla de renovación anual de sus componentes. Para los primeros cuatro años la extracción mediante la suerte permitiría administrar la fase transitoria (art. 137): se trataba de una primera derogación; habiéndose elegidos juntos, los cinco Directores debían disfrutar de un mandato de cinco años. El Director saliente podía resultar elegido sólo tras un intervalo de cinco años (art. 138). La regla de renovación parcial se introdujo para hacer permanente al colegio, pero no a sus miembros, obligados por ley a rotar. La eliminación por insaculación alteraba las mayorías internas, desestabilizando el órgano y dando lugar a hipótesis de recomposición extralegales.

Por ejemplo, cuando el 26 de mayo de 1797 el ex-convencional regidida Letourneur resultó sustituido por Barthélemy, que era monárquico, a fin de eliminar a aquel nuevo colega inoportuno, tres Directores regicidas recurrieron al General bonapartista Augereau, a espaldas del cuarto colega, Carnot. Pero la elección de un monárquico como Barthélemy había sido posible gracias a un cambio de mayoría que se había verificado en los Consejos legislativos. De hecho, en las elecciones parciales de germinal del año V (20-31 de marzo de 1797), convocadas a fin de cubrir un tercio de los escaños, 216 ex-convencionales habían salido de escena. Los "électeurs" habían

aprovechado la situación para no reelegir a 205, reemplazándolos con otros tantos diputados monárquicos. De este modo venía a debilitarse el carácter compacto del bloque de poder, creando una situación de incompatibilidad entre el Directorio y los Consejos. Si el Directorio hubiese disfrutado de la facultad de disolución, hubiera podido convocar nuevas elecciones, predisponiendo un resultado que le fuese más favorable, como se haría en los diversos Estados europeos durante el siglo XIX. Al no resultar posible esta disolución, el Directorio recurrió al golpe de Estado el 18 de Fructidor del año V (4 de septiembre de 1797) que supuso el arresto del Director Barthélemy, la eliminación política de Carnot, y la anulación de las elecciones en 49 de los 98 departamantos.

5. La fórmula electoral del año III no es censitaria

Una leyenda "negra" gravita sobre la Constitución del 5 de Fructidor y, a fin de estimatizarla, exalta un presunto e indemostrado carácter censitario. De esta lectura, que utiliza para interpretar el texto una perspectiva equivocada, pueden ser víctima aquellos que expresan un juicio positivo sobre el trabajo preparatorio que desarrolló la Commission des Onze, así como de la última tentativa de la Convención para estabilizar las instituciones republicanas. Esta querelle puede llevarnos fuera del camino, haciéndonos perder de vista los términos esenciales de la cuestión.

Descontextualizándola, cortando los nexos profundos con la crisis de identidad institucional surgida con los golpes de Estado de 10 de agosto de 1792 y de 2 de junio de 1793, la Constitución del año III merece llamar la atención del jurista. Si se tiene la paciencia de leerla a fondo, el cultivador del Derecho positivo no podrá menos que admitir que esa Constitución presenta soluciones avanzadas respecto de la realidad del siglo XVIII, con un amplio uso de las elecciones para elegir consejeros, jueces y diputados, y una atención casi maníaca por proporcionar bases sólidas al principio de rotación en el ejercicio de las funciones públicas.

Sin embargo, el historiador no puede ayudarse del velo de "desonocimiento del contexto" que grava al jurista positivo, y está constreñido a tener en cuenta hasta qué punto la Convención de Thermidor estaba vacunada respecto del mito de la supremacía constitucional. Sobre todo, el historiador no debe olvidar que los convencionales que vestían por tercera vez en tres años la toga de constituyentes habían salido en gran parte de las elecciones extraordinarias de agosto-septiembre de 1792. Estas elecciones habían supuesto una baja afluencia de ciudadanos a las assemblées primaires, un uso sin prejuicios de clientelismos políticos y en algunos casos –como por ejemplo en París– con la intimidación de los concurrentes.

Con esa circunstancia institucional los convencionales de 1795 no podían sostener el mito de la soberanía inmanente en la "universalité des citoyens". Aparte de la historia electoral de cuatro años sucesivos, hecha a base de fraudes y anulaciones de elecciones, se podía añadir que gran parte de la nueva clase dirigente habría renunciado tranquilamente al instrumento de las elecciones. Pero la Convención thermidoriana, moderada por conveniencia, no podía olvidar que había sido regicida y, por tanto, de

tener la extrema necesidad de contar con amplias bases de legitimación. De esta forma no podía renunciar fácilmente a mantener la citoyenneté según los amplios criterios de 1791, ulteriormente democratizados en 1792. Sin embargo, también es cierto que alimentó la confianza de que en las assemblées primaires la movilización de las clientelas institucionalizaría la función de "électeur" de segundo grado –teóricamente abierto a unos 600.000 ciudadanos, esto es al triple del cuerpo electoral de la Monarquía de Julio (1830-1848)– en las personas de unas pocas decenas de miles de notables. Es decir, mucho menos de los 80.000 electores de la Monarquía de la Charte (1814-1830).

El historiador debe tener bien presente dos planos: el de las reglas constitucionales y el de la efectividad. Sobre el plano de las reglas, la Constitución del año III garantizaba el ejercicio de los derechos políticos a un altísimo porcentaje de ciudadanos; en el plano efectivo, existía una reserva mental de los thermidorianos y de sus epígonos de seleccionar a una clase reducida de profesionales de la política, tal vez los mismos que se habían enriquecido con los abastecimientos o adquiriendo bienes nacionales; los protagonistas de la Francia profunda descritos en los romances de Victor Hugo y Honoré de Balzac.

A la historia constitucional le corresponde por tanto el cometido de llamar la atención sobre el hecho de que no puede designarse formalmente como sistema censitario el que disponía la Constitución del año III, dado que en las assemblées primaires se implicaba a una masa de votantes que comprendía entre 5,5 y 6 millones de ciudadanos varones mayores de ventiún años, es decir un porcentaje que suponía el 75% de los franceses varones mayores de edad.

Es cierto que siempre cabe soñar con una sociedad utópica en la que todos decidan sobre todo; donde los derechos electorales se garanticen a los niños recién nacidos (¿los ejercerán sus padres? ¿un curator de las elecciones?), sin importarnos si esto es más o menos realizable, si esto expresa efectivamente la democracia gobernante.

Si tenemos la honestidad intelectual de admitirlo, no podemos ignorar que en el contexto cultural y político del siglo XVIII, bajo el perfil formal no se podía hacer más. La misma Convención Nacional en la fase montagnarde, aun habiendo atribuido oficialmente los derechos políticos a todos los varones mayores de ventiún años, había excluído expresamente a la enormea masa de los no residentes, que eran también objeto de atención particular por parte de la justicia revolucionaria. Sin contar la duradera exclusión de la citoyenneté de los trabajadores domésticos. En cualquier caso, tampoco en la época de la República del año II se superó el número de los 6 millones de ciudadanos. El régimen de Thermidor, en 1795, ¿podía superar al mismo Robespierre a la hora de conferir drechos de participación política?

Pensemos, mejor, que en estos mismos días en Rusia estaba vigente la servidumbre de la gleba, en Nápoles y Sicilia las condiciones de vida de los ciudadanos y, más en general de las clases proletarias, era miserable y representaba un insulto a la conciencia civil; que en la misma Inglaterra, donde se votaba para elegir a la Cámara de los Comunes, se admitía al voto al 17,2% de los varones mayores de edad, frente al 66/75% de Francia.

El nudo fudamental es, por el contrario, distinto. Ya el Federalist (nº 51) había recordado que "si los hombres fuesen ángeles no necesitarían de gobierno", añadiendo

que “si los ángeles goberasen los hombres, sería superfluo cualquier control externo o interno sobre el gobierno”. Sin embargo, en 1795 los convencionales thermidorianos escribían las reglas vistiendo las austeras togas de legiladores y las aplicaban recordando que eran hombres de apetitos formidables, con su carga de defectos humanos y ambiciones personales infinitas. Confiada a aquellas manos habituadas a gobernar durante tres años Francia con el hierro y el fugo, y a aquellos corazones desencantados, ninguna Constitución, ni aun la mejor de las Constituciones “en el mejor de los mundos posibles” –como podría decirse parafraseando al doctor Pangloss del Candide de Voltaire – habría tenido espectativas razonables de aplicación efectiva.

6. A propósito de la « Déclaration des droits »

Muchas veces a lo largo de este largo ensayo me he referido a la Déclaration des droits. El lector avisado habrá notado que en todo momento he evitado entrar en detalles, aparte de escasas referencias a disposiciones fundamentales votadas en agosto 1789. Todos saben que cualquiera de los textos y proyectos constitucionales hasta 1795 estaban siempre prededidos por una Déclaration. No niego que un análisis sinóptico de todas las Déclarations francesas, comparadas con Declarations y Bills americanos, habría tenido un gran interés. Para aplacar los entusiamos debo añadir que se trata de variantes más o menos detalladas de esquemas iusnaturalistas acreditados por la filosofía política del siglo XVIII.

A pesar de las referencias comunes, las tres fases constituyentes – 1789-91, 1793, 1795 – respondían a lógicas distintas. La Déclaration de 1795 se consideraba como un “fatras”, como escribía Thibaudeau, y si no fuese ya una costumbre incluirla al comienzo de la Constitución, la Commission des Onze la habría evitado con gusto. En 1793, la Déclaration montagnarde, considerada hasta hoy la quintaesencia de la democracia política, resultó aprobada tras expurgar a los Girondins, tras el golpe de Estado de 2 de junio de 1793. En aquel caso, aun el intérprete más benévolo, viendo decapitada la representación parlamentaria y arrestada en masa la oposición, no podrá dejar de reconocer en la Déclaration montagnarde un mensaje de propaganda, negado en los hechos del desarrollo expurgador de la justicia revolucionaria contextual.

En 1789 la situación era distinta. No tanto por los contenidos del texto como por las modalidades procedimientales de su aprobación. Si no temiese incurrir en anacronismo, podría quizás sostener que los constituyentes que en agosto de 1789 asumieron la guía del “parti patriote” eran Kelsen ante litteram, entablando una batalla por invertir el orden de los trabajos, aprobando primero la Déclaration y sólo después la Constitución, como si aquellos líderes hubiesen estado interesados en levantar una norma sobre la producción de normas. Pero ellos no podían decirlo en estos términos porque esa noción no pertenecía al lenguaje político-jurídico del siglo XVIII.

Pero si abandonamos por un momento el vasto archipiélago de la literatura sobre la Revolución, zambulléndonos en primera persona en las tareas preparatorias, utilizando como instrumentos de información los discursos de la Constituyente, las vivaces gacetas, la mina de noticias que supone “Le Point du Jour” de Bertrand Barrère

– justamente él, “el Anacreonte de la guillotina”– entederemos inmediatamente texto y contexto. Los diecisiete artículos de la Déclaration son otros tantos parámetros de referencia que en el curso de los posteriores ventisiete meses de trabajos legislativos resultarán a menudo objeto de referencia en su apariencia de precedentes jurídicamente vinculantes.

Esto nos permite comprender la importancia de la batalla de reformas que en agosto de 1789 transformó un texto insulso (el proyecto del VI bureau de la Asamblea Nacional) en una bomba reformadora. Una batalla hecha también a base de adjetivos calificativos y adverbios insertos en el lugar apropiado. Piénsese en el “également” introducida en el artículo VI que regulaba la admisibilidad a cargos y empleos públicos. Véase la obra de Adrien Du Port, cuando provisto de cincel legislativo logró a fuerza de enmiendas transformar el artículo VIII de la Déclaration en la arquitrava del Derecho penal moderno: no bastaba con que las sanciones previstas en las leyes fuesen “nécessaires”, sino que debían ser “strictement et evidemment nécessaires”; no bastaba con que las sanciones estuviesen determinadas en una ley promulgada con anterioridad a la comisión del delito, sino que esa ley debía además ser “légalement appliquée”. Podría continuar con los ejemplos y el elenco no sería breve. Me bastará con recordar que decenas de veces en el curso de la Constituyente, Barnave, Du Port o Thouret tomaron la palabra para recordar a sus colegas que al legislar estaban vinculados a los principios libremente aprobados en agosto de 1789 e insertos en la Déclaration des droits, que de ese modo se metabolizaba en una teoría del “precedente legislativo”.

La Déclaration des droits supuso un vículo legislativo excepcional dentro de una legislatura también de excepción. Había una revolución en curso, en una Asamblea, como ya se ha recordado, que se apoyaba en mayorías fluctuantes y no consolidadas, de modo que resultaba dificilísmo (puede que imposible) guiar las tareas de los 1200 diputados que formaban en 1789 la Asamblea Nacional.

7. Epílogo: …«son verdades por sí evidentes »

El 4 de julio de 1776, el Congreso de los Estados Unidos de América, en la Declaración de Independencia comenzaba refiriéndose a “verdades por sí evidentes” para introducir los términos de la igualdad, del derecho a la felicidad y a la posibilidad de cambiar la forma de gobierno.

También la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen del 26 de agosto de 1789 hablaba de “bonheur” en el preámbulo, pero sus redactores no podían utilizar la fórmula de las “verdades por sí evidentes”, aun creyéndolo. Si lo hubiesen hecho no habrían logrado aglutinar una mayoría asamblearia en torno a un texto “filosófico” para aprobarlo como texto proto-constitucional. Thouret, Target, Du Port, Barnave, La Rochefoucault, Le Chapelier y otros mucho prefirieron otra fórmula y otro camino.

Según mi interpretación y sobre la base de los trabajos preparatorios de la Constitución de 1791, la estrategia de los líderes del “bloque constitucional” constistió en transformar en artículos super-constitucionales vinculantes algunos principios-llave

sobre los que la Constituyente podía recabar una mayoría amplísima. Para poder hacerlo, los artículos no debían ser largos ni detallados, sino breves, a fin de sortear y no exaltar los contrastes. Pero en un artículo breve e icástico, el uso apropiado de adverbios, adjetivos calificativos, verbos suplementarios asumía un fortísimo y relevante "valor añadido legislativo".

Por este motivo, no bastaba con decir que los hombres nacían libres, y se prefirió subrayar que "tous les hommes naissent et demeurent libres et égaux" (art. I). No era suficiente consagrar el principio de que "la loi est l'expression de la volonté générale", sino que se añadía que "tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation" (art. VI). Debo añadir que constitucionalizar este principio en la segunda mitad de agosto de 1789 mientras en toda Francia arreciaba la revuelta campesina, equivale a orillar las posibilidades de éxito de cualquier opción censitaria. Tan es así que los mismos Monarchiens, que también eran partidarios de restringir el derecho de voto, no pudieron moverse con desenvoltura legislativa, al verse vinculados a principios que ellos mismos habían aprobado, infravalorando la fuerza y la naturaleza específica del precedente legislativo libremente aprobado por la Asamblea.

Pero Du Port, Thouret, Target y sus colegas hicieron algo más. Un fragmento de la Déclaration des droits resulta significativo: "Les Représentants du Peuple français constitués en Assemblée Nationale […] ont résolu d'exposer, dans une Déclaration solennelle les droits naturels, inaliénables et sacrés de l'homme […] afin que les actes du Pouvoir législatif et ceux du Pouvoir exécutif, pouvant être à chaque instant comparés avec le but de toute institution politique, en soient plus respectés".

¿Qué significado atribuirle? Propongo esta lectura: los diecisiete artículos de la Déclaration des droits integran el núcleo fuerte de derechos naturales e inalienables. Pertenecen a toda persona humana (aquí "homme" no es sustantivo del género) y expresan también el fin esencial –"el fin"– de las instituciones políticas. Con el voto de este texto los "actes du Pouvoir législatif», dejaron de ser, mediante autolimitación, totalmente "libres", «pouvant être à chaque instant comparés…».

Este vículo libremente aceptado, y en seguida destacado por el contexto de la Déclaration des droits, no les vino impuesto a los líderes de la Constituyente desde el exterior. Lo hicieron derivar exclusivamente de sus propios principios políticos y de sus propias convinciones morales. Esto explica por qué aquello que en 1793 y 1795 supuso sólo un momento ritual, había asumido sin embargo en el contexto de 1789 la importancia estratégica de pivot de la futura reforma constitucional. Y ello a través de la forma una obligación política que ligaba a los diputados constituyentes a los millones de ciudadanos franceses en los que residía "le principe de toute souveraineté", puesto que todos ellos eran la Nación.

NOTAS A PIE DE PÁGINA

* Traducido por Ignacio Fernández Sarasola, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo.

* En este estudio propongo algunos resultados conseguidos en el ámbito de la investigación sobre Crisis de la legalidad y forma de gobierno en Europa y Estados Unidos en la era de las Revoluciones "representativas" (1647-1848), financiada por el Consiglio Nazionale delle Ricerche (C.N.R.), coordinada por el Laboratorio de Historia Constitucional "Antoine Barnave" de la Universidad de Macerata. Añado

que, en las citas y textos originales, no he modificado en ningún caso la ortografía francesa del dieciocho.

[1] Sobre este tema la bibliografía es vastísima. Me limito por tanto a citar sólo cuatro trabajos de referencia general, remitiéndome a otras obras en posteriores citas de este artículo. Ante todo, no puede prescindirse del clásico texto de Alphonse Aulard, Histoire politique de la Révolution Française. Origines et développement de la Démocratie et de la République (1789-1804), Paris, Armand Colin, 19053, aunque esté impregnado de un cierto "republicanismo" que lo lleva a infravalorar la obra de la Asamblea Constituyente. Vid. También el erudito trabajo de Jacques Godechot, Histoire des institutions de la Révolution et de l'empire, Paris, P.U.F., 1968; y Albert Soboul, Dictionnaire historique de la Révolution française, publié sous la direction scientifique de Jean-René Suratteau et François Gendron, Paris, P.U.F., 1989. Una obra de referencia para quien se aproxima al estudio de la historia constitucional francesa es el libro de Marcel Morabito y Daniel Bourmaud, Histoire constitutionnelle et politique de la France (1789-1958), Paris, Montchrestien, 19985.

[2] En la sesión de tarde de 4 de agosto de 1789, se informó a la Asamblea Constituyente que todo el territorio del reino estaba envuelto en una revuelta campesina sin precedentes, en el curso de la cual ciudadanos armados asaltaron centenares de castillos pidiendo una modernización radical del campo que eliminase los vínculos señoriales. Descartada la alterna tiva de recurrir a la represión generalizada a cargo del ejército -porque en ese caso se habría desprestigiado el resultado del 14 de julio- el liderazgo constituyente, expresado en aquel momento por el club bréton, optó por una solución reformadora que eliminase todos los vínculos económico-sociales estratificados durante el curso de los siglos. Una vez abolido el régimen señorial, con el nacimiento del sujeto único de derechos e impuestos, se abrió el camino a la adopción de la Déclaration des droits.

La exposición más relevante de la sesión del 4 de agosto es la que proporciona una fuente oficial: procès-verbal imprimé de l'Assemblée Nationale. n°. 40 Bis. Du Mardi 4 Août 1789, après midi, à Paris, chez Baudouin, Imprimeur de l'A. N., (s. d.), pp. 42.

[3] Cfr. Denis Lacorne, L'invention de la république. Le modèle américain, Paris, Hachette, 1991; Roberto Martucci, "Liberté chérie": l'opinion française et les constitutions américaines, en " Constitution & Révolution aux États-Unis d'Amérique et en Europe (1776/1815) ", Macerata, Laboratorio di storia costituzionale, 1995, pp. 173-207.

[4] Patrice Gueniffey, Le nombre et la raison. La Révolution française et les élections, Paris, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, 1993, p. 273, habla de "valse des constitutions".

[5] La metáfora del saturnismo revolucionario -derivada del mito griego de Saturno (CronoV), que devora a sus propios hijos- se halla ya presente en la panfletística contrarrevolucionaria de finales del siglo diceciocho (Mallet du Pan) y después se retoma por la historiografía como imagen fuerte de una Revolución que no alcanzó a cerarse y, cíclicamente, devoraba a sus propios hijos (esto es, a los líderes) mandándolos a la guillotina. En el caso de la Constitución, en lugar de la guillotina, pueden señalarse las frecuentes abrogaciones formales y las violaciones sustanciales.

[6] Se adentra en el campo de la invención léxica Paolo Colombo, Governo e costituzione. La trasformazione del regime politico nelle teorie dell'età rivoluzionaria francese, Milano, Giuffrè, 1993, p. 93.

[7] Atribuida generalmente al Sieyès en la forma de "pouvoir constituant", la antinomia constituyente/constituido fue tributaria del léxico constitucional norteamericano. Vid. Filippo Mazzei, Recherches historiques et politiques sur les Etats-Unis de l' Amérique Septentrionale, où l'on traite des établissemens des treize Colonies, de leurs rapports & de leurs dissentions avec la Grande-Bretagne, de leurs gouvernemens avant & après la révolution, &c. Par un citoyen de Virginie. Avec quatre lettres d'un bourgeois de New-Heaven sur l'unité de la législation, A Colle et se trouve à Paris, chez Froullé, 1788, II, en especial chapitre IV. Du pouvoir constitutionnel & de la puissance législative ordinaire. En este capítulo, el autor utilizó como términos antinómicos la pareja pouvoir constitutionnel (instaurador de la Constitución)/ puissance législative ordinaire. De la pareja pouvoir constitutionnel instaurador/puissance législative ordinaire (Mazzei) a la de pouvoir constituant/pouvoirs constitués (Sieyès), el paso fue corto.

[8] Fundada por los Monarchiens Stanislas de Clermont-Tonnerre y Pierre-Victor Malouet, representó la última tentativa de dicho grupo para unirse a fin de influir en los trabajos de la Asamblea Nacional.

[9] Periódico de orientación monárquico-constitucional. Fundado el 1 de octubre de 1791, publicó 230 números hasta el 10 de mayo de 1792.

[10] Publicado desde el 25 de Fructidor del año IV (11 de septiembre de 1795) hasta el año V.

[11] Periódico fundado por Maximilien Robespierre el 1 de junio de 1792. Posteriormente, el líder montagnard publicó un nuevo periódico titulado "Lettres de Maximilien Robespierre membre de la Convention nationale de France à ses Commettans".

[12] Desde el 20 de septiembre de 1790 al 11 de septiembre de 1791 publicó sólo 47 números, dedicados a los debates del club des Jacobins.

[13] Cfr. Roberto Martucci, La Costituente ed il problema penale in Francia (1789-1791). Alle origini del processo accusatorio: i decreti Beaumetz, Milano, Giuffrè, 1984, Idem, Le "parti de la réforme criminelle" à la Constituante, in AA.VV., La Révolution et l'ordre juridique privé. Rationalité ou scandale? Paris, P.U.F., 1988, I, pp. 229-239.

[14] Cfr. Roberto Martucci, La "costituzione" delle municipalità: anarchia amministrativa e pedagogia costituente, en "Storia Amministrazione Costituzione", Annale ISAP 2/1994, pp. 29-53.

[15] Mode de Gouvernement provisoire et révolutionnaire; décrété par la Convention nationale le quatorzième jour de Frimair, l'an second de la République Françoise, une & indivisible, sur le rapport du Comité de salut public, in Almanach national de France, l'an deuxième de la République Françoise, une et indivisible, à Paris, de l'Imprimerie de Testu, [s. d.], pp. 526-536.

[16] En tal sentido se expresaba Emmanuel Sieyès, Préliminaire de la Constitution. Reconnoissance et exposition raisonnée des Droits de l'Homme et du Citoyen. Lu les 20 et 21 Juillet 1789, au Comité de Constitution, à Paris, chez Baudoin, Imprimeur de l'Assemblée Nationale, 1789, p. 23: "tous les pouvoirs publics, sans distinction, sont une émanation de la volonté générale; tous viennent du peuple, c'est à-dire, de la nation. Ces deux termes doivent être synonymes.".

[17] Simon-Henri-Nicolas Linguet (1737-1794), fue un escritor y pamphlétaire muy fecundo. Publicó prácticamente en solitario uno de los más importantes periódicos de la ilustración: los "Annales politiques, civiles et littéraires du Dix-huitième siècle". En particular, en el núm. LXXIX, pp. 380-381, Linguet consideraba que la renuncia de George Washington a mantener en sus manos el mando supremo del ejército continental era en realidad una finta, dado que "c'étoit ainsi qu'en avoit usé Cromwel dans des conjectures presque pareilles".

[18] Gabriel Bonnot de Mably (1709-1785), Observations sur le gouvernement et les lois des États-Unis d'Amérique [1784], Amsterdam et Paris, Hardouin, 1787.

[19] Mably se consideraba seguro sobre esta salida. En los Países Bajos el Stathouder era una especie de Generalísimo. Dicho cargo se confería tradicionalmente a un príncipe de la Casa de Orange-Nassau, en recuerdo de los méritos del pader de la patria, Guillermo el Taciturno, quien había dirigido la guerra contra España. El Stathouder rivalizaba en poder e influencia con el alto magistrado civil que era el Gran Pensionario, nombrado por los Estados Generales de las Provincias unidas. Este conflicto, que tuvo sus momentos dramáticos, acabó con el debilitamiento de la Confederación sin llegar a transformarla en una Monarquía hereditaria tradicional, o en una República federal de tipo moderno.

[20] Georges Gusdorf, Les révolutions de France et d'Amérique. La violence et la sagesse, Paris, Perrin, 1988, p. 207.

[21] Benjamin Franklin, Convenciòn constitucional, sesiòn de lunes 17 de septiembre de 1787, en Convention, The Records of the Federal Convention of 1787, edited by Max Farrand, Yale University Press, MCMXI, II, pp. 641-643.

[22] Georges Gusdorf, Les révolutions de France et d'Amérique, op. cit., p. 245.

[23] Los Noirs representaban la derecha de la Constituyente, netamente contraria a cualquier reforma constitucional y, en particular, a la redacción de una Constitución escrita. Sobre este asunto vid. Jacques de Saint-Victor, La chute des aristocrates 1787-1792. La naissance de la droite, Paris, Librairie Académique Perrin, 1992.

[24] Para evitar el uso de etiquetas anacrónicas (Jacobins, Feuillants) en el seno de la Constituyente, he utilizado en mi escrito precedente la noción de "bloque constitucional de la asamblea" a fin de referirme a la formación mayoritaria que se creó en la Constituyente después del verano de 1789 tras la marginación de los Monarchiens. Vid. Roberto Martucci, El modelo del Noventa y Uno. A propósito del intento francés de transición pacifica del Antiguo al Nuevo Régimen constitucional (1789-1791), en José María Iñurritegui y José María Portillo (Eds.), "Constitución en España: orígenes y destinos", Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, pp. 64-66.

[25] La nueva ley reducía drásticamente el número de las diócesis (que pasaban a ser 83, una por departamento) en tanto que los obispos y párrocos se convertían en cargo electivos. El sufragio no se limitaba sólo a los fieles, sino que votaba todo el cuerpo electoral de la parroquia (para la elección del párroco) y del departamento (para la del obispo)

Teniendo en cuenta que el artículo III de la Déclaration des droits había atribuido la soberanía a la Nación, la Constitution civile du Clergé no hacía más que transferir al cuerpo electoral (el nuevo soberano) lo que la plurisecular doctrina galicana había reconocido siempre al Rey de Francia. Pero en el nuevo contexto de profundas innovaciones, la nueva reforma eclesiástica deseada particularmente por diputados influidos por el jansenismo (piénsese en el Abate Henry Grégoire) y apoyada por prelados escépticos o agnósticos (Talleyrand), produjo una prounda escisión en el país, dando lugar a las premisas para una larga guerra civil. Sobre este asunto vid. Yann Fauchois, Religion et France révolutionnaire, Préface de Denis Richet, Paris, Herscher, 1989.

[26] Una ley de 1790 dividió la capital en 48 circunscripciones administrativas, denominadas secciones, que ocupaban el lugar de los 60 distritos parisinos de 1789. Cada sección contaba con una pequeña burocracia de barrio ocupada por militantes políticos que no habían logrado abrirse paso en la municipalidad. En toda sección había un comisario de policía y un batallón de la Guardia Nacional.

[27] Georges Gusdorf, Les révolutions de France et d'Amérique, op. cit., p. 207.

[28] En su corta existencia (del 1 de octubre de 1791 al 20 de septiembre de 1792) la Legislativa no sufrió escisiones significativas en sus tres grupos: Feuillants, Jacobins, Plaine.

[29] El juego de palabras construido sobre el nombre de bautismo del General La Fayette, Gilbert, contaminado con el nombre del estadista y general romano Julio Cesar, pretendía ridiculizar su papel de comandante supremo de la Guardia Nacional de París.

[30] Los diputados Antoine Barnave, Adrien Du Port y Alexandre de Lameth, que en 1790-91 representaban el liderazgo en la Constituyente y en la Société des amis de la constitution, fueron designados por sus adversarios con menosprecio como "triunvirato".

[31] [Emmanuel Sieyès], Notice sur la vie de Sieyès, membre de la première Assemblée nationale et de la Convention; écrite en Messidor, 2e année de l'ère républicaine, à Paris, chez Maradan, l'an III, p. 28.

[32] Antoine Barnave, Adrien Du Port, Alexandre de Lameth y Jacques-Guillaume Thouret.

[33] Podría revestir interés un estudio sobre las analogías y las diferencias entre esta intuición de Mirabeau y la Monarquía de Julio con su " Roi-citoyen" o "Roi-bourgeois", aun teniendo en cuenta la antinomia de los sistemas electorales franceses de finales del siglo XVIII y los de los años Treinta.

[34] El absentismo de Mirabeau lo confirmó su colega Edmond-Louis-Alexis Du Bois de Crancé, Le véritable portrait de nos Législateurs, ou Galerie des tableaux exposés à la vue du Public depuis le 5 mai 1789, jusqu'au premier octobre 1791, à Paris, 1792, p. 13-14: "Placé au Comité militaire, jamais il n'y a paru; membre du Comité diplomatique, il l'a paralysé. Jamais il n'a voulu contribuer avec ses collégues à

l'écriture d'aucune loi. Il savoit bien que le travail des Comités est un mérite sans faste; le peuple n'y tient pas compte de leurs efforts à ceux qui mûrissent leurs idées par la réflexion".

[35] En este sentido se expresó su amigo y principal colaborador, el exiliado ginebrino Etienne Dumont, Souvenirs sur Mirabeau et sur les deux premières Assemblées législatives [1832], Paris, P.U.F., 1951, p. 57.

[36] Este moderno brain-trust se expresaba a través del trabajo común y las relaciones de estrecha amistad personal de un pequeño grupo de exiliados ginebrinos: el banquero Étienne Clavière (1735-1793), los pastores calvinistas Étienne Dumont y Étienne-Salomon Reybaz (1737-1804, y el jurista Jacques-Antoine Du Roveray (1747-…) ex Abogado General de la República de Ginebra. Vid. J. Bénétruy, L'Atelier de Mirabeau. Quatre proscrits genevois dans la tourmente révolutionnaire, Paris, A. et J. Picard & Cie, 1962.

[37] A. de Bacourt (éd.), Corréspondance entre le comte de Mirabeau et le comte de la Marck, pendant les années 1789, 1790, 1791, Paris, 1851.

[38] En la seunda quincena de marzo de 1791, Luis XVI inició contactos con Mirabeau (a través del diputado Conde de La Marck) a espaldas del ministro Necker. Vid. Guy Chaussinand-Nogaret, Mirabeau, Paris, Éditions du Seuil, 1982, p. 208.

[39] Jean-Joseph Mounier, Nouvelles Observations sur les Etats-Généraux de France, (S.l.), 1789, pp. 186-187. Según Mounier, para limitar el poder arbitrario era preciso extender "le joug salutaire des loix sur tous les membres de l'Etat, sans aucune acception de personne", es decir, sin exceptuar ni tan siquiera al Rey.

[40] Anotación del 14 marzo 1792, recogida por J. Bénétruy, L'Atelier de Mirabeau, op. cit., p. 399.

[41] "Le Point du Jour", n° XLII, p. 9: "Aussi-tôt que l'assemblée a été formée, M. le président a annoncé que M. Thouret lui avoit écrit pour le prier de la prévenir qu'il ne pouvoit accepter la place de président dont elle avoit bien voulu l'honnorer. Un instant après, M. Thouret a confirmé lui-même ce qu'il avoit dit dans sa lettre, & après avoir ajouté "que cette faveur alloit au delà de ses espérances, qu'il croyoit devoir la refuser, que l'individu devoit disparoître où la cause publique avoit seule le droit de se montrer." Il a prié l'assemblée de procéder à une nouvelle élection. On a renvoyé, pour le scrutin, à la fin de l'assemblée, & M. le duc de Liancourt a été prié de continuer les fonctions de président".

[42] Habían transcurrido 174 años desde que se habían celebrado los últimos Estados Generales, reunidos en París en 1614.

[43] Esta tesis es la desarrollada en el estudio de Augustin Cochin, La campagne électorale de 1789 en Bourgogne [1904] e Comment furent élus les députés aux États Généraux [1912], reimpreso en idem, "L'esprit du Jacobinisme. Une interpretation sociologique de la Révolution française ", Préface de Jean Baechler, Paris, P.U.F., 1979, pp. 49-93.

[44] Jean-Paul Rabaut Saint-Étienne, Précis historique de la Révolution Française. Assemblée Constituante [1792], à Paris, de l'Imprimerie de Firmin Didot, 1809, p. 92.

[45] Sobre el asociacionismo prerrevolucionario puede hallarse importante información en Georges Michon, Essai sur l'histoire du parti feuillant. Adrien Du Port, Paris, Payot, 1924, pp. 27-39; Vid. también Elisabeth y Robert Badinter, Condorcet (1743-1794). Un intellectuel en politique, Paris, Fayard, 1988, p. 246.

[46] Emmanuel-Marie-Michel-Philippe Fréteau de Saint-Just (1745-1794), consejero del Parlamento de París, emparentado con Dupaty y Condorcet. No debe confundirse con el convencional Louis-Antoine Saint-Just, colaborador de Robespierre.

[47] Me refiero al volumen Constitutions des Treize États-Unis de l'Amérique, à Philadelphie et se trouve à Paris, chez Ph.-D. Pierres et Pissot, 1783.

[48] Jean-Paul Rabaut Saint-Étienne, Assemblée Constituante, op. cit., p. 92.

[49] Jean-François Marmontel, Mémoires d'un père pour servir à l'instruction de ses enfans. Œuvres posthumes de Marmontel, Historiographe de France, secrétaire perpétuel de l'Académie Française. Imprimées sur le manuscrit autographe de l'Auteur, à Paris, de l'Imprimerie de Xhrouet, MDCCCVII, IV, p. 64.

[50] André Morellet, Mémoires inédits de l'abbé Morellet de l'Académie Française, sur le Dix-huitième siècle et sur la Révolution; précédés de l'Éloge de l'abbé Morellet, par M. Lémontey, Deuxième édition, Paris, à la Librairie française de Ladvocat, M.DCCC.XXII, I, p. 347.

[51] Georges Michon, Essai sur l'histoire du parti feuillant, op. cit., p. 30.

[52] Apud. Guy Chaussinand-Nogaret, Mirabeau, op. cit., p. 105.

[53] Vid. Mémoires, correspondance et manuscrits du général La Fayette, publiés par sa famille, Bruxelles, Société Belge de Librairie, 1839, II, p. 6.

[54] [Emmanuel Sieyès], Notice sur la vie de Sieyès, membre de la première Assemblée nationale et de la Convention, op. cit., p. 18.

[55] Étienne Dumont, apud. J. Bénétruy, L'Atelier de Mirabeau, op. cit., p. 399.

[56] Sobre la actividad del abate Sieyès, su formación cultural y su papel en todas las asambleas revolucionarias, vid. el amplio trabajo de Jean-Denis Bredin, Sieyès. La clé de la Révolution française, Paris, Éditions de Fallois, 1988.

[57] Reglement fait par le Roi, pour l'exécution des Lettres de convocation. Du 24 janvier 1789.

[58] Procès-verbal imprimé n° 3, du Samedi 20 juin 1789, à Paris, chez Baudouin, 1789, p. 6: "L'Assemblée Nationale, considérant qu'appelée à fixer la Constitution du Royaume, opérer la régénération de l'ordre public, et maintenir les vrais principes de la Monarchie, rien ne peut empêcher qu'elle ne continue ses délibérations dans quelque lieu qu'elle soit forcée de s'établir, et qu'enfin par-tout où ses Membres sont réunis, là est l'A.N.

Arrête, que tous les membres de cette Assemblée prêteront, à l'instant, serment solemnel de ne jamais se séparer, et de se rassembler par-tout où les circonstances l'exigeront, jusqu'à ce que la Constitution du Royaume soit établie et affermie sur des fondemens solides; et que ledit serment étant prêté, tous les membres et chacun d'eux en particulier, confirmeront par leur signature cette résolution inébranlable."

[59] Edna Hindie Lemay, La vie quotidienne des députés aux États Généraux. 1789, Paris, Hachette, 1987, p. 56.

[60] Vid. Etienne Dumont, Souvenirs sur Mirabeau et sur les deux premières Assemblées législatives, op. cit., p. 97.

[61] Lally-Tolendal, Clermont-Tonnerre, Bergasse, Champion de Cicé, Malouet y Virieu.

[62] Rapport de M. le comte de Lally-Tolendal , (S.l.n.d. ma 1789), alegato al procès-verbal imprimé del 31 de agosto de 1789, pp. 29-30. Para las asambleas provinciales, Lally-Tolendal mantenía la denminación del Antiguo Régimen États Provinciaux.

[63] Procès-verbal imprimé n° 71, du Jeudi 10 Septembre 1789, au matin, pp. 3-4: "L'ordre du jour appeloit la délibération sur la question suivante, qui avoit été arrêtée la veille: "Y aura-t-il une Chambre ou deux"? Quelques membres ont voulu proposer des amendemens: il a été déclaré qu'il n'y avoit lieu à aucun amendement.

La question ainsi posée, on est allé aux voix par appel. Le résultat de l'appel a été que l'Assemblée Nationale ne seroit composée que d'une Chambre".

[64] En lugar de rechazo absoluto de promulgación (veto absoluto), la Constituyente aprobó el voto suspensivo durante dos legislaturas. Vid. el Procès-verbal imprimé n° 72, du Vendredi 11 Septembre

1789, au matin, pp. 5-6: “L'Assemblée a arrêtée de ne pas se séparer avant d'avoir décidé ces deux questions: “Le Roi peut-il refuser son consentement aux actes du Corps législatif? Dans le cas où le Roi refusera son consentement, ce refus sera-t-il suspensif ou indéfini?” […].

La première question a été posée: le Roi peut-il refuser son consentement aux actes du Corps législatif? oui ou non. Et l'appel ayant été fait, il a été décidé que le Roi peut refuser son consentement aux actes du Corps législatif.

Sur la seconde question, l'Assemblée a décrétée, après un autre appel nominatif, que dans le cas où le Roi refusera son consentement, ce refus ne sera que suspensif.”

Esa concesión parcial que no contentó a los Monarchiens, pero que compartía Jacques Necker, la había sugerido el embajador estadounidense Thomas Jefferson. Necker había sugerido a Luis XVI que se alejase de la batalla por el veto absoluto, ya que el Rey se habría encontrado con la imposibilidad de utilizar un poder tan fuerte. Los hechos se encargarían de demostrar hasta qué punto estaba en lo cierto.

[65] El Comité de constitution fue elegido el 14 de julio de 1789 y lo integraban ocho comisarios, de los cuales cinco eran Monarchiens partidarios del bicameralismo: Jean-Joseph Mounier, Nicolas Bergasse, Trophyme-Gérard de Lally-Tolendal, Stanislas de Clermont-Tonnerre, Champion de Cicé (arzobispo de Bordeaux), y tres comisarios partidarios del unicameralismo: Emmanuel Sieyès, Guy Le Chapelier, Charles-Maurice de Talleyrand-Périgord (obispo de Autun).

[66] En el curso de un banquete celebrado en Versalles en honor del regimiento de Fiandra (asentado en la frontera de Versalles para garantizar la seguridad de la familia real) parece que oficiales borrachos arrojaron la escarpela tricolor, sustituyéndola con la negra austríaca (en honr de la reina María Antonieta). El episodio está todavía hoy rodeado de ambigüedad: ¿el gesto antinacional tuvo realmente lugar? Y, en caso afirmativo, ¿reviste los caracteres de provocación política o fue expresivo de la falta de autocontrol de militares borrachos?

Pero en París se difundió la voz de que todo esto había tenido lugar en presencia de Luis XVI y de la Reina María Antonieta, y esto bastó para caldear los ánimos. En la tarde del 5 de octubre de 1789, las poissades de las Halles, preocupadas por la carestía y las penurias alimenticias, se reunieron ante el Hôtel-de-Ville. Pronto se les juntaron los vagabundos, meneurs de la rue (como el ujier Maillard), y posiblemente también patriotas sinceramente preocupados por las noticias provinientes de Versalles que crecían a medida que pasaban de boca en boca. Maillard tomó la iniciativa de marchar hacia Versalles; el General La Fayette, que en aquel momento era muy popular, consideró oportuno seguir el cortejo con la Guardia Nacional de París, a fin de garantizar la seguridad de la familia real y de la Asamblea Nacional. Cerca de quince mil manifestantes irrumpieron en Versalles en la noche del 5 al 6 de octubre de 1789, invadiendo la Salle nationale e imponiendo el regreso de la familia real a París, como después tuvo lugar.

[67] Vid. Roberto Martucci, El modelo del Noventa y Uno, op. cit., pp. 64-66.

[68] El Comité de constitution resultó reelegido el 14 de septiembre de 1789. Se reconfirmó a los tres comisarios partidarios del unicameralismo : Emmanuel Sieyès, Guy Le Chapelier, Charles-Maurice de Talleyrand-Périgord (obispo de Autun), a quienes se añadieron Jacques-Guillaume Thouret, Jean-Nicolas Desmeuniers, Jean-Paul Rabaut Saint-Étienne, Gui-Jean-Baptiste Target y François-Denis Tronchet. Vid. el procès-verbal imprimé n° 74, du Mardi 15 Septembre 1789, au matin, p. 1.

[69] Apecto inquietante y nunca aclarado por los historiadores, Mirabeau en aquella ocasión se había apresurado a publicar una colección de escritos de John Milton (también extractos de la Aeropagitica) que celebraban el regicidio de Carlos I Stuart. Vid. al respecto la referencia de su colaborador Étienne Dumont, Souvenirs sur Mirabeau, op. op. cit..

[70] Germaine de Staël, Considérations sur les principaux événemens de la Révolution Françoise. Ouvrage posthume de Madame la baronne de Staël, publié par M. le duc de Broglie et M. le baron de Staël, Paris, Delaunay libraire, 1818, I, p. 399.

[71] Réimpression de l'ancien Moniteur seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution Française depuis la réunion des États-Généraux jusqu'au Consulat (Mai 1789-Novembre 1799), Paris, Henri Plon, 1860, IV, p. 368. Téngase en cuenta que el término “art social” equivale al moderno de “ciencia política”.

[72] De una larga carta escrita en París el 19 de enero de 1791 a Lord Lansdown, reproducida por J. Bénétruy, L'Atelier de Mirabeau, op. op. cit.., p. 336.

[73] “Moniteur”, réimpression , op. cit., IV, pp. 687-688.

[74] Ibidem, p. 688.

[75] “Moniteur”, réimpression , op. cit., VII, pp. 306-307: “La Société de 1789, dans sa séance du 2 février 1791, a pris, sur la proposition de M. Condorcet, l'un de ses membres, l'arrêté suivant: […]. 1° Que ses membres renoncent à toute association dont les principes ne peuvent se concilier avec le but que la Société s'est proposé;

2° Que le club des Amis de la Constitution monarchique est une de ces associations, et qu'ainsi on ne peut être à la fois membre de ce club et de la société de 1789;

3° Qu'elle regardera en conséquence l'admission dans le club de la Constitution monarchique comme une renonciation à la Société de 1789 […].

[76] Esta tesis la sostiene de modo convincente Robert Griffiths, Le Centre perdu. Malouet et les “monarchiens” dans la Révolution française, Grenoble, P.U.G., 1988, pp. 81-88.

[77] “Le Patriote François, journal libre, impartial et national, Par une Société de Citoyens, & dirigé par J.P. Brissot de Warville”, du 20 janvier 1790, p. 2: “est sans doute une excellente chose, mais elle n'existe qu'au Ciel ou sous le Despotisme”.

[78] “Le Patriote François”, du 20 février 1790, p. 4.

[79] Jean-Charles-Dominique Lacretelle, Précis historique de la Révolution Française. Assemblée Législative, à Paris, de l'Imprimerie de Didot jeune, 1809, p. 247, refiriéndose a los “ impartiaux ”, observa que “il est bien malheureux que ce soit presque toujours les hommes sans caractère qui prennent ce titre”.

[80] Carta a Lord Lansdown, op. cit., p. 336.

[81] Robert Griffiths, Le Centre perdu, op. cit., p. 95.

[82] Séance du 25 janvier 1791, opinion d'Antoine Barnave, “Moniteur”, réimpression , op. cit., VII, p. 226.

[83] Ibidem, p. 241.

[84] “Moniteur”, réimpression , op. cit., VII, p. 299.

[85] Ibidem.

[86] “Moniteur”, réimpression , op. cit., VII, p. 308.

[87] “Moniteur”, réimpression , op. cit., VII, p. 314.

[88] Ibidem.

[89] “Moniteur”, réimpression , op. cit., VII, p. 324.

[90] “Moniteur”, réimpression , op. cit., VII, p. 339.

[91] Ibidem.

[92] “Moniteur”, réimpression , op. cit., VII, p. 757.

[93] Todavía hoy los historiadores no tienen plena certeza sobre la finalidad de aquella salida nocturna. No puede descartarse la hipótesis de que Luis XVI quisiese ponerse bajo la protección del ejército dispuesto en las fronteras a las órdenes del General De Bouillé, pero aun si esta hipótesis fuese exacta, si el Rey no tenía intención de emigrar, deseaba intentar una vez más realizar contra la Constitución aquello que no había logrado el 14 de julio de 1789. Esto es, una especie de golpe de Estado militar para eliminar la situación y dar marcha atrás al reloj. Cualquiera que fuese la razón, aquella fuga de París no tuvo éxito porque Luis XVI fue reconocido (por su semejanza con el perfil impreso sobre los pagarés y sobre las monedas metálicas) en la estación de correos de Sainte-Menehould por el maestro de correos Jean-Baptiste Drouet (más tarde elegido diputado en la Convención Nacional), que alertó a la Guardia Nacional y lo hizo arrestar.

[94] El club des Cordeliers, o Société des amis des droits de l'homme et du citoyen, estuvo activo desde junio de 1790. Entre los militantes más conocidos destacaron Danton y Marat.

[95] La manifestación se había prohibido. Por orden de la Constituyente el municipio de París había dispuesto una importante defensa confiada a la Guardia Nacional. La dinámica de los incidentes se reconstruyó de modo disverso: parece que la Guardia Nacional disparó tras ser acribillada a golpes provenientes de desconocidos. Aquel episodio pasó a la historia con el nombre altisonante de “masacre del Champ-de-Mars”, que los periódicos de la época rápidamente redimensionaron, mientras cobraba relevancia la nueva crisis política que había provocado el club más importante de Francia: la Société des amis de la constitution.

[96] Sobre la consistencia de los diputados montagnards vid. Françoise Brunel, Montagnards/Montagne, in Albert Soboul, Dictionnaire historique de la Révolution française, op. op. cit., p. 758.

[97] Sobre la consistencia de los diputados girondins vid. Marcel Dorigny, Gironde/Girondins, in Albert Soboul, Dictionnaire historique de la Révolution française, op. op. cit., p. 505.

[98] Sobre el uso político de la violencia revolucionaria vid. la importante obra de Patrice Gueniffey, La politique de la Terreur. Essai sur la violence révolutionnaire 1789-1794, Paris, Fayard, 2000.

[99] No se olvide que Brissot inventó la policía política impniendo al municipio de París hasta el 22 de octubre de 1789 la institución del Comité des Recherches de la Ville de Paris que terminó con la excitación de la fiebre revolucionaria, indagando sobre complots a veces imaginarios. Vid. Roberto MARTUCCI, Qu'est-ce que la Lèse-Nation? A propos du problème de l'infraction politique sous la Constituante, en “Déviance et Société”, 1990, vol. 14, No 4, pp. 377-393.

[100] Según la Constitución de 1791 la Haute-Cour Nationale, con sede en Orléans, tenía jurisdicción sobre delitos políticos.

[101] Condorcet cayó (y murió en circunstancias misteriosas) por haber criticado la Constitución montagnarde aprobada por la Asamblea tras la expurgación.

[102] Jacques Roux, presidente de la sección de los “Gravilliers”, Jean Varlet, la actriz Claire Lacombe y otros. Vid. Roland Gotlib, Enragés, en Albert Soboul, “ Dictionnaire historique de la Révolution française ”, op. op. cit.., pp. 416-419.

[103] Sobre el grupo que controló la Commune de Paris, haciendo posible la eliminación de los Girondinos, vid. Jacques Guilhaumou, Hébert (Jacques René), en Albert Soboul, “ Dictionnaire historique de la Révolution française ”, op. op. cit.., pp. 536-537.

[104] A los Dantonistas se añadieron los diputados implicados en el affaire de la Compagnie des Indes (Basire, Chabot, Fabre d'Eglantine), el General Westermann, el abate d'Espagnac enriquecido con los abastecimientos militares, los especuladores Julius Frey y André-Marie Guzman. Vid. Françoise Brunel, Factions, en Albert Soboul, “ Dictionnaire historique de la Révolution française ”, op. op. cit.., pp. 431-432.

[105] Vid. Bronislaw Baczko, Comment sortir de la Terreur. Thermidor et la Révolution, Paris, Gallimard, 1989, en particular el capítulo I “Robespierre-roi”, pp. 15-56.

[106] Françoise Brunel, Thermidor (neuf), en Albert Soboul, " Dictionnaire historique de la Révolution française ", op. cit., pp. 1030-1032; Robert R. Palmer, Twelve who ruled. The year of the Terror in the French Revolution, Princeton University Press, 1969 [he utilizado la traducción francesa de Marie-Hélène Dumas dirigida por Guy Desgranges, con prefacio de François Furet:Le gouvernement de la Terreur. L'année du Comité de Salut public, Paris, Armand Colin, 1989, pp. 274-276].

[107] Sobre la fuga de Varennes vid. supra.

[108] Sobre este aspecto vid. Roberto Martucci, Proprietari o contribuenti? Diritti politici, elettorato attivo ed eleggibilità nel dibattito istituzionale francese da Necker a Mounier (ottobre 1788 - settembre 1789), en "Storia del diritto e teoria politica", Annali della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Macerata, 1990, pp. 679-842.

[109] El Controlador general de las Finanzas en el siglo XVIII tenía un peso político y un papel correspondiente al de un Primer Ministro en la Europa del ochocientos, aun cuando a veces (como sucedió a Vergennes y al Duque de Choiseul) era el Ministro de Asuntos Exteriores quien guiase la política francesa. Debe recordarse que desde un punto de vista formal, la preeminencia en el Consejo de atribuía al Canciller de Francia, jefe de la magistratura del Reino.

[110] Charles-Louis-François de Barentin (1739-1819), jurista, Avocat général au Parlement de Paris, más tarde premier président de la Cour des Aides, Guardasellos desde 1788 en sustitución de Lamoignon.; emigrado durante la Revolución, volvió a Francia tras el 18 de Brumario del año VIII y después fue nombrado por Luis XVIII Canciller honorario del reino.

[111] El Consejo de Estadoo (equivalente al actual Consejo de ministros) dedicó reuniones de cuatro-cinco horas al programa Necker. En la última de ellas se realizó un voto en plena regla: a favor del Reglamento electoral propuesto por Necker votaron Luis XVI, el mismo Necker y los ministros De Fourqueux y De Montmorin. Votaron en contra Barentin y Villedeuil. Se abstuvieron Nivernois y Puységur. Sobre este punto vid. Alphonse Aulard, Le programme royal aux élections de 1789, en idem, " Études et leçons sur la Révolution Française ", Paris, Félix Alcan Éditeur, 1909, I, p. 47.

[112] Procès-verbal des séances des députés des Communes, depuis le 12 juin 1789 jusqu'au 17 juin, jour de la Constitution en Assemblée Nationale, à Paris, chez Baudouin, Imprimeur de l'Assemblée Nationale, 1789: "Du même jour Vendredi douze Juin mil sept cent quatre-vingt-neuf, après-midi, à Versailles, en la Salle d'ouverture des Etats-Généraux, sans discontinuation de séance, il a été arrêté par MM. les Députés des Communes de France, conformèment à leur Délibération du dix du présent mois, communiquée ce matin à MM. du Clergé et à MM. de la Noblesse, par des Députations qui leur ont été envoyées à cet effet, qu'il seroit procédé à l'appel des Provinces, Diocèses, Bailliages, Sénéchaussées et Villes de France. […]. MM. Camus et Pison du Galland ont dit qu'ils alloient procéder à l'appel général des Députés du Clergé, de la Noblesse et des Communes des différentes Provinces, Diocèses? Bailliages, Sénéchaussées et Villes de France, conformément à la Délibération ci-dessus énoncée, afin que chaque Député ait à se présenter; exhiber et remettre sur le Bureau les titres justificatifs de ses Pouvoirs et qualités, pour être vérifiées, ainsi qu'il sera ordonné par l'Assemblée; eit il a été procédé à l'appel ainsi qu'il suit, à sept heures de l'après midi." (pp. 1-3).

[113] En distintos libros de historia de la Revolución francesa se recoge la noticia de que el 9 de julio de 1789 la Asamblea Nacional asumió el nombre de Constituyente. Este hecho no se encuentra en los documentos oficiales. En la sesión del 9 de julio se presentó un informe sobre la Constitución del Comité creado el anterior 6 de julio, del que el procès-verbal imprimé n° 19 dice lo siguiente: "Un Membre du Comité nommé pour la distribution du travail relatif à la Constitution, a fait lecture d'un Mémoire et d'un Projet d'ordre de travail. L'Assemblée en a ordonné l'impression; et il a été statué qu'elle se diviseroit en Bureaux pour s'occuper de cet objet" (p. 6).

[114] Se trata del Comité nommé pour la distribution du travail relatif à la Constitution, menzionato nel procès-verbal imprimé n° 19 ya citado.

[115] Dirigiéndose a una delegación de electores parisinos guiados por el abate Bertolio, el Presidente de la Asamblea Nacional había anunciado "des mesures pour hâter ses travaux, trop long-temps retardés, sur le grand objet de sa convocation, et celui de la Constitution du Royaume.". Después, el procès-verbal

imprimé n° 16 du 6 juillet 1789 prosigue de la siguiente manera: “L'assemblée a arrêté que tous les Membres se rendront à l'instant même dans les Bureaux pour nommer une personne dans chaque Bureau par la voie du scrutin, et que le Comité formé par la réunion de ceux qui auront été choisis, commencera ses travaux aujourd'hui à six heures du soir.” (pp. 5-6).

[116] Vid., Roberto Martucci, El modelo del Noventa y Uno, op. cit., pp. 64-66.

[117] Sobre la política de la Asamblea Constituyente y, más en general, sobre el sistema constitucional de 1791, vid. Roberto Martucci, 1789, la Repubblica dei foglianti. Dal re d'antico regime al primo funzionario dello Stato, en “Storia Amministrazione Costituzione”, Annale ISAP 1/1993, pp. 61-106. Vid. tambie´n Roberto Martucci, El modelo del Noventa y Uno, ya citado.

[118] Vid. José María Portillo Valdés, La Nazione cattolica. Cadice 1812: una costituzione per la Spagna, Manduria, Piero Lacaita Editore, 1998.

[119] Vid. Paolo Colombo, Costituzione come ideologia. Le rivoluzioni italiane del 1820-21 e la costituzione di Cadice, postfacio a José María Portillo Valdés, La Nazione cattolica., op. cit., pp. 129-157.

[120] Incluso sin controlar íntegramente los trabajos preparatorios de la Constitución, para darse cuenta del valor constitucional de los Decretos aprobados en el cuero de la legislatura basta leer el artículo V/II: “Le serment civique est: Je jure d'être fidèle à la Nation, à la Loi, et au Roi,et de maintenir de tout mon pouvoir la Constitution du Royaume, décrétée par l'Assemblée Nationale Constituante aux années 1789, 1790, et 1791”.

[121] Bon-Albert Briois de Beaumetz (1759-1801), primer presidente del Conseil supérieur d'Artois, una de las 16 Cortes soberanas de la Francia del Antiguo Régimen: 13 Parlements y 3 Conseils supériours. Diputado de la nobleza de Artois a los Estados Generales, reformador y miembro del Comité pour la réforme de la Jurisprudence criminelle y rapporteur del decreto de 8-9 octubre de 1789 que modificaba la 'Ordonnance criminelle de 1670, haciéndola parcialmente compatible con los principios fijados en la Déclaration des droits del 26 de agosto de 1789. Vid. Roberto Martucci, La Costituente ed il problema penale in Francia (1789-1791). Alle origini del processo accusatorio: i decreti Beaumetz, op. cit.

[122] Assemblée Nationale. Séance du Jeudi premier Septembre [1791]: “II. Le roi sera prié de donner tous les ordres qu'il jugera convenables pour sa garde et pour la dignité de sa personne”, en “Moniteur”, réimpression , op. cit., IX, p. 560.

[123] En un profundo trabajo de exploración dedicado a la reconstrucción histórica de la relación centro/periferia en el ámbito de una reflexión más general sobre el arreglo de los poderes públicos del Antiguo Régimen al Imperio, ha dedicado una atención analítica a la Constitución de 1791 Stefano Mannoni, Une et indivisible. Storia dell'accentramento amministrativo in Francia. I. La formazione del sistema (1661-1815), Milano, Giuffrè, 1994, pp. 261-347.

[124] Dado que en la Constitución de 1791 la numeración de los artículos comienza de nuevo con el artículo I en cada una de sus partes (título, capítulo, sección), en la citación I/III indicará el artículo I del Título III.

[125] El Título III Des Pouvoirs publics comprendía 5 capítulos con artículos numerados separadamente. El sistema electoral se regulaba en el capítulo I, De l'Assemblé Nationale législative. Tras cinco artículos preliminares que establecían el carácter unicameral y premanente de la Asamblea, seguían cuatro secciones dedicadas exclusivamente a las operaciones del sufragio.

Section Première. Nombre des Représentans. Bases de la représentation: articoli I-V;

Section II. Assemblées primaires. Nomination des Electeurs: articoli I-VII;

Section III. Assemblées éléctorales. Nomination des Représentans: articoli I-VII;

Section IV. Tenue et régime des Assemblées primaires et électorales: articoli I-VI.

[126] Todos los ordenamientos europeos hasta el siglo XIX dispensaban un trato favorable sólo a la población domiciliada. El requisito del domicilio de un año en la localidad donde debían ejercerse los derechos de ciudadanía no lo rechazó ningún orador del côté gauche en la Costituyente (Robespierre, Pétion) y tampoco fue objeto de discusión en la Convención. Vid. Pierre Rosanvallon, Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France, Paris, Gallimard, 1992, pp. 77-78.

[127] Respecto al Reglamento Necker del 24 de enero de 1789 que había reconocido los derechos políticos a todos los varones mayores de edad (25 años) inscritos en las listas de impuestos por una cuantía cualquiera, en atención al ordenamiento electoral de 1791 se registraba una diferencia en menos de 1.000.000 de ciudadanos con derecho a voto. Quedaban otros 1,7 millones de varones mayores de edad calificados como citoyens passifs; ¿quiénes eran? De aquella cifra se sustraía una parte alícuota de varones mayores de veinticinco años que todavía viviesen en la familia paterna y, por tanto, no titulares de un rédito imponible; además se sustraía también la categoría de los trabajadores domésticos adscritos al servicio personal, a los que la ley negaba expresamente los derechos políticos. Entre los restantes citoyens passifs hallamos los indigentes y "non domiciliés". Los "non-domiciliés", a su vez, se dividían en trabajadores estacionales (segadores, recolectores de patatas, vendimiadores) y mendigos. Téngase presente que durante la República montagnarde la legislación del Terror había incluido a los "non-domiciliés" en una de las categorías de sospechosos sobre los que debía realizarse la vigilancia revolucinonaria.

[128] En el más importante libro publicado sobre la cuestión electoral durante la Revolución, Patrice Gueniffey, Le nombre et la raison. La Révolution française et les élections, op. cit., p. 45, escribe "chiffre très large, sans équivalent à l'époque, qui suffit à montrer combien ce régime de suffrage mérite peu, pour ce qui concerne l'électorat, le qualificatif de "censitaire", comparé à ceux du siècle suivant: 90.000 électeurs en 1817, moins de 200.000 après la loi du 19 avril 1831".

[129] Título III, capítulo I, sección III, artículo III.

[130] Título III, capítulo IV, artículo I.

[131] Título III, capítulo II, sección I, artículo II.

[132] Título III, capítulo II, sección I, artículo III.

[133] Prefiero la noción de modelo "pan-legislativo" (o "legislativo-céntrico") que hace referencia a la supremacía y omnipotencia del cuerpo legislativo (y de los diputados) a la más evanescente de "légicentrisme" adoptada por muchos autores franceses e italianos. De hecho, una interpretación literal de la noción "légicentrisme" reconduce necesariamente al concepto de centralidad de la ley (esto es, de la norma general y abstracta) y puede resultar desviada puesto que parece referirse al ordenamiento en el que son soberanas las leyes y no los hombres. Sin embargo, un ordenamiento en el que se afirme la soberanía de las leyes, y no de los hombres, fue durante siglos el sueño de juristas y reformadores y, por consiguiente, el "légicentrisme" parecería la realización de aquella utopía. "Parecería", con una atenta utilización del verbo en condicional. Y es que, de hecho, si se refiere al decenio revolucionario francés, las cosas no se dirigían en esa dirección. Aquel decenio vio a las Asambleas legislativas votar millares de leyes continuamente modificadas, violadas, derogadas. Las mismas Constituciones, como he señalado el inicio de este trabajo, no supusieron una excepción. ¿Todo esto evoca quizá la sacralidad del "légicentrisme", con la ley general y abstracta situada en el centro del sistema? ¿O por el contrario evoca la centralidad de los diputados-legisladores capaces de realizar instantáneas modificaciones del sistema normativo?

[134] Correspondio a James Madison, Federalist Papers, n° 48, una primera y autorizada referencia sobre el peligro que representaba en un sistema constitucional la supremacía de la Asamblea legislativa: "No parece que [aquellos que han fundado nuestra República] se hayan planteado nunca el problema de un peligro de otro tipo, aquel representado por actos de usurpación de las Asambleas legislativas que, reuniendo todo poder en las mismas manos, darían lugar necesariamente a una tiranía en nada distinta a la que tanto se teme a causa de posibles abusos por parte del Ejecutivo".

Este artículo firmado, junto con otros, como Publius, se publicó por vez primera en el "New York Packet" en su número de viernes, 1 de febrero de 1788. He utilizado la traducción italiana de Bianca Maria Tedeschini Lalli, Pisa, Nistri Lischi, 1955, p. 335.

[135] Ya he desarrollado esta tesis en un artículo precedente. Vid. Roberto Martucci, La rivoluzione dei due Mondi. La Virginia e l'influenza del suo processo costituente sull'elaborazione politico-costituzionale francese nell'alba della Rivoluzione: dal Settantasei virginiano all'Ottantanove francese, “I viaggi di Erodoto”, nº 18, 1992, pp. 110-138.

[136] Vid. el capítulo precedente.

[137] Una referencia sintética e informada sobre esa Asamblea en Marcel Dorigny, Assemblée législative, en Albert Soboul, “Dictionnaire historique de la Révolution française”, op. cit., pp. 45-46.

[138] Una de las últimas clásulas transitorias de la Constitución de 3 de septiembre de 1791 disponía expresamente que “ Aucun des pouvoirs institués par la Constitution n'a le droit de la changer dans son ensemble ni dans ses parties, sauf les réformes qui pourront être faites par la voie de la révision, conformément aux dispositions du Titre VII ci-dessus”.

[139] Cfr. Discours de M. Antoine Barnave sur le pouvoir constituant, les Conventions nationales et le pouvoir de revision. Fait à la séance du Mercredi 31 août 1791, in “Le Logographe, Journal national”, du Jeudi premier septembre 1791, pp. 627-628. Recientemente publicado en edición bilingüe italo-francesa: Antoine Barnave, Potere costituente e revisione costituzionale. Discorso del 31 agosto 1791 sulle Convenzioni nazionali, Manduria, Piero Lacaita Editore, 1996.

[140] La prohibición de reelección, propuesta por Maximilien Robespierre, se estableció en el Decreto de16 de mayo de 1791. El abogado de Arras había sugerido dicha prohibición a fin de truncar la carrera política de los más eminentes líderes de la Constituyente (Barnave, Du Port, Thouret, Du Pont de Nemours), objetivo que contó con el consenso también de los diputados noirs (extrema derecha).

[141] En el siglo XVIII no existía el hábito de ausentarse por dos años del hogar o de la propia ciudad. Esto justifica que la Asamblea Constituyente se reuniese durante veinticinco meses consecutivos dos veces al día, incluidos los domingos. Este ritmo de trabajo, ya de por sí estresante, se agravó posteriormente para los cerca de 400 diputados que componían los Comités de la Constituyente, que solían reunirse durante largas horas nocturnas. La correspondencia de los diputados pone de manifiesto este cansancio. Esta situación contribuyó también a explicar por qué una vez aprobada la propuesta de Robespierre sobre la no reelegibilidad de los diputados constituyentes, nadie intentó cambiar el Decreto.

[142] Brissot resultó rechazado por su distrito parisino (Filles-Saint-Thomas) que no lo reeligió delegado (“électeur”) para la Asamblea electoral de París intra muros. En consecuencia, había visto desvanecerse la posibilidad de sentarse en los Estados Generales, de modo que había conducido una intensa campaña pamphlétaire para sugerir la tesis de la reducida legitimación de los Estados antes incluso de que estos se proclamasen Asamblea Nacional, es decir, justo en el momento en el que se hallaba en curso una dura confrontación entre el “partido nacional” y los estamentos privilegiados (clero y nobleza).Según Brissot, los Estados Generales deberían haberse limitado a aprobar una ley electoral más moderna que garantizase una representación más justa. Sobre la base de la nueva ley electoral debía elegirse la verdadera Constituyente encargada de elaborar la Constitución.

Aparentemente bien pensada sobre el plano nacional, esta propuesta no tenía en cuenta el hecho de que una disolución anticipada de los Estados Generales en el curso de la crisis constitucional de verano de 1789 habría representado un auténtico salto en el vacío. De hecho, la disolución anticipada que sugería Brissot, lejos de abrir la perspectiva de una Constituyente más representativa, podía traer consigo el riesgo de una disolución sine die de la representación nacional. Resultó paradigmática la destitución de Necker, acompañada de la llamada al poder del barón del Breteuil al frente de un Ministerio militar el 13 de julio de 1789.

Por otra parte, una luz todavía más ambigua sobre los planes de Brissot la proporciona el hecho de que Mirabeau hubiese avanzado propuestas de contenido análogo en su Aperçu de la situation de la France et des moyens de concilier la liberté publique avec l'autorité royale. Según este texto resultaba preciso conferir poderes constituyentes también a la nueva Asamblea legislativa (segunda legislatura) a fin de servir de estímulo sobre los descontentos por reforzar la autoridad del Rey. El Aperçu se dirigía al Ministo de Asuntos Exteriores Montmorin, a quien Mirabeau consideraba como hombre fuerte del

Ministerio, tras la segunda dimisión de Necker (septiembre de 1790). Vid. Guy Chaussinand-Nogaret, Mirabeau, op. cit., pp. 237-241.

[143] Sostiene la tesis de la dignidad teórica de Brissot el rico y profundo libro de Fernanda Mazzanti Pepe, Il nuovo mondo di Brissot. Libertà e istituzioni tra antico regime e rivoluzione, Torino, G. Giappichelli, 1996.

[144] Una imagen más cruda de Brissot, del que trascienden sus ambiguas relaciones con la policía parisina en el Antiguo Régimen, puede verse en el artículo del investigador americano Robert Darnton, The grub-street style of Revolution: J.P. Brissot, police-spy, in "Journal of Modern History", nº 40, 1968, pp. 301-327. He utilizado la tradución francesa de Éric De Grolier: Bohème littéraire et Révolution: Jacques-Pierre Brissot de Warville espion de police, en Robert Darnton, "Bohème littéraire et Révolution. Le monde des livres au XVIII siècle ", Paris, Gallimard, 1983, pp. 43-69.

[145] Así fue llamado el letrado Nicolas-Edme Restif de la Bretonne. Más tarde este apelativo se extendió a aquellos que en la segunda mitad del siglo XVIII vivieron a los márgenes de la sociedad literaria parisina. CFr. Robert Darnton, The High Enlightenment and the low-life of literature in prerevolutionary France, en "Past and Present: a journal of historical studies", nº 51, 1971, pp. 81-115. He utlizado la traducción francesa de Éric De Grolier: Dans la France prérévolutionnaire: des philosophes des Lumières aux "Rousseau des ruisseaux, en Robert Darnton, Bohème littéraire et Révolution, op. cit., p. 40, nota n. 86.

[146] Los curas insermentés eran aquellos que habían rehusado prestar juramento a la Constitution civile du Clergé.

[147] Formado por Claude Fournier (llamado Fournier el Americano), Antoine-Joseph Santerre, Claude-François Lazowski, Charles-Alexis Alexandre y François-Joseph Westermann. El hecho de que estos personajes estuviesen en un segundo plano, aunque ligados a los jacobins y cordeliers, lleva a pensar en el papel de Marat, Danton y Robespierre en la preparación del golpe de Estado de 10 de agosto.

[148] Alphonse Aulard, Histoire politique de la Révolution Française. Origines et développement de la Démocratie et de la République (1789-1804), op. cit., p. 224: "coup d'État populaire du 10 août". En otras partes Aulard habla de "insurrection" (p. 220), "insurrection populaire" (p. 222), "révolution" (p. 223).

[149] Décret du 11 août 1792, art. 2: « La distinction des Français en citoyens actifs et non actifs sera supprimée; et pour y être admis, il suffira d'être Français, âgé de vint-un ans, domicilié depuis un an, vivant de son revenu ou du produit de son travail, et n'étant pas en état de domesticité. Quant à ceux qui, réunissant les conditions d'activité, étaient appelés par la loi à prêter le serment civique, ils devront, pour être admis, justifier de la prestation de ce serment ».

[150] Patrice Gueniffey, Le nombre et la raison, op. cit., p. 51.

[151] Sobre la metáfora del "Trono vacío" (que retoma una frase escrita por Jean-Joseph Mounier) vid. el libro de Paolo Viola, Il trono vuoto. La transizione della sovranità nella rivoluzione francese, Torino, Einaudi, 1989.

[152] Sobre el problema no resuelto del vértice monocrático del Ejecutivo durante la Revolución francesa se ha dedicado el libro de Marcel Morabito, Il comando negato. Rivoluzione francese e potere esecutivo, Manduria, Piero Lacaita Editore, 1997, que desarrolla y articula sugerencias ya presentes en su estudio anterior Le chef de l'État en France, Paris, Montchrestien, 1993.

[153] Vid. Pierre Rosanvallon, Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France, op. cit., p. 194. Si la participación electoral del 10 % recogida por Rosanvallon se refería a la elección de los diputados a la Convención, el resultado es que votaron 550.000 ciudadanos respecto de los 5 millones que participaron en la elección de los Estados Generales de 1789. Téngase presente que los franceses mayores de ventiún años, según las cifras proporcionadas por Patrice Guneniffey, Le nombre et la raison, op. cit., p. 101 (tableau 4), habrían sido de 8 millones. Pero 2,5 millones no cumplirían el requisito del domicilio, de no prestar servicios domésticos, y de inscripción en la lista de impositores. Quedarían 5,5 millones de electores.

[154] Patrice Gueniffey, Le nombre et la raison, op. cit., p. 179, acredita el número de 1.100.000 de electores.

[155] Se hallaban presentes 371 diputados sobre un total de 749. Faltaban entonces 378 para completar la Convención y 4 para alcanzar el número legal. Vid. "Moniteur", réimpression, op. cit., XIV, p. 5; además, vid. Alphonse Aulard, Histoire politique de la Révolution Française, op. cit., p. 268.

[156] Convention nationale. Présidence de M. Pétion. Du Vendredi 21 Septembre [1792], à midi et un quart: "La Convention nationale décrète, à l'unanimité, que la royauté est abolie en France", in "Moniteur", réimpression , op. cit., XIV, p. 8.

[157] "Moniteur", réimpression, op. cit., XIV, p. 44, Décret rendu dans la séance du 21 Septembre. La Convention nationale décrète que tous les actes publics seront désormais datés de l'an premier de la République française. Le sceau de l'État portera un faisceau surmonté du bonnet de la liberté, avec ces mots pour exergue: La république française. Sobre el fascio como símbolo del Estado, vid. Luca Scuccimarra, Il fascio rivoluzionario. Genesi e significato di un simbolo, Storia Amministrazione Costituzione, Annale ISAP nº 7, 1999, pp. 227-258.

[158] Vid. François Furet et Mona Ozouf (edit.), Le siècle de l'avènement républicain, Paris, Gallimard, 1993; Eric Gojosso, Le concept de république en France (XVI-XVIII siècle), Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1998.

[159] Una simple referencia al calendario bastará para poner de manifiesto el carácter de pretexto que tuvo la operación a pesar de que, en abstracto, la codificación civil fuese un argumento de relevancia estratégica. Tras la eliminación de los Girondins, Francia se hallaba en el verano de 1793 en plena guerra civil. El 9 de agosto de 1793 Cambacérès expuso el proyecto de Código Civil que comprendía 695 artículos. El proyecto se introdujo en el orden del día de la Convención Nacional el 22 de agosto de 1793. El 31 de agosto se aprobaron los primeros siete artículos titulados sobre el état des personnes. Entre Septiembre y Octubre (fase en la que se guillotina a Barnave, la reina María Antonieta y a los líderes girondins) la Convención aprobó un gran número de artículos relativos a los bienes y a las sucesiones testamentarias. Después, de improviso, y a propuesta de los diputados Levasseur, Joseph Cambon y Philippe-François-Nazaire Fabre d'Eglantine, se decidió enviar el proyecto a una comisión de seis "philosophes" a fin de que purgasen el Código Civil de los prejuicios de los leguleyos (robins). En realidad, Francia ya se había normalizado y no se necesitaba ya fingir que se estaba trabajando en el Código. Para valorar esta interpretación mía, me es suficiente añadir que Robespierre había manifestado hacía tiempo su rencor hacia los philosophes y que, en aquel momento, cuatro sobrevivientes de la Encyclopédie (Marmontel, Suard, Morellet y Du Pont de Nemours) se veían obligados a esconderse para salvar la piel. Mientras, el más célebre de los philosophes, el Marqués de Condorcet, ya había muerto en circunstancias nunca aclaradas totalmente.

[160] Jean-Denis Bredin, Sieyès. La clé de la Révolution française, op. cit., pp. 256-260.

[161] Vid. Elisabeth y Robert Badinter, Condorcet (1743-1794), op. cit., pp. 570-579.

[162] Vid. Stefano Mannoni, Une et indivisible. Storia dell'accentramento amministrativo in Francia, op. cit., p. 381.

[163] Titre I. De la division du territoire: artículos I-VII.

[164] Titre II.De l'état des Citoyens, et des conditions nécessaires pour en exercer les droits: artículos I-X.

[165] Titre. III. Des assemblées primaires.

Section Première. Organisation des assemblées primaires: artículos I-XI;

Section II. Fonctions des assemblées primaires: artículos I-III;

Section III. Régles générales pour les élections dans les assemblées primaires: artículos I-XXV;

Section IV. De la police intérieure des assemblées primaires: artículos I-IV;

Section V. Formes des délibérations dans les assemblées primaires: artículos I-XIII.

[166] Titre. III. Section III, art. I. Les élections se feront au moyen de deux scrutins. le premier simplement préparatoire, ne servira qu'à former une liste de présentation: le second, ouvert seulement entre les candidats inscrits sur la liste de présentation sera définitif et consommera l'élection.

[167] Titre. IV. Des corps administratifs.

Section Première. De l'organisation des fonctions des corps administratifs: artículos I-XXI;

Section II. Du mode d'élection des administrateurs de département: artículos I-IV.

[168] Vid.Filippo Mazzei, Recherches historiques et politiques sur les Etats-Unis de l' Amérique Septentrionale, où l'on traite des établissemens des treize Colonies, de leurs rapports & de leurs dissentions avec la Grande-Bretagne, de leurs gouvernemens avant & après la révolution, &c. Par un citoyen de Virginie. Avec quatre lettres d'un bourgeois de New-Heaven sur l'unité de la législation, ya citado en el capítulo I a propósito de la distinción entre pouvoir constituant y pouvoirs constitués. La traducción francesa de la obra de Mazzei la habían revisado personalmente el Marqués de Condorcet, y la esposa Sophie de Grouchy, nieta del jurista Dupaty (cfr. n. n. 3, cap. I) y del constituyente Fréteau de Saint-Just (n. n. 22, cap. II) (nieta del jurista Dupaty y del constituyente Fréteau de Saint-Just (n. n. 51, cap.II) y hermana del Mariscal napoleónico Emmanuel de Grouchy.

[169] Titre. V. Du conseil exécutif de la République.

Section Première. De l'organisation du conseil exécutif de la république: artículos I-XXXIII;

Section II. Du mode d'élection du conseil exécutif: artículos I-XXII.

Section III. Des relations du conseil exécutif avec le corps législatif: artículos I-VI.

[170] Titre. VII. Du corps législatif.

Section Première. De l'organisation du corps législatif, et du mode d'élection des membres qui le composent: artículos I-XV;

Section II. Des fonctions du corps législatif: artículos I-VII.

Section III. Tenue des séances, et formation de la loi: artículos I-XVI.

Section IV. Formation du bureau: artículos I-VI.

[171] Titre VIII.De la censure du peuple sur les actes de la représentation nationale, et du droit de pétition: artículos I-XXXIII.

[172] Se sumaron al Comité de salut public: Hérault de Séchelles, Saint-Just, Couthon, Ramel, y Mathieu. Vid. “Moniteur”, réimpression, op. cit., XVI, p. 515; y Alphonse Aulard, Histoire politique de la Révolution Française, op. cit., p. 296 sgg.

[173] Me refiero en particular a la Charte francesa del 1814, a la constitution orleanista francesa de julio de 1830, a la constitution des Belges de 1831, y al Estatuto Albertino concedido por el Rey Carlo Alberto de Savoia-Carignano al Reino de Cerdeña el 4 de marzo de 1848.

[174] Gabriel Bonnot de Mably, Observations sur le Gouvernement et les Loix des États-Unis d'Amérique, in Collection complète des Œuvres de l'Abbé Mably, à Paris, de l'Imprimerie Desbriere, l'an troisième de la République, VIII, passim.

[175] Opinion de Barrère à la séance du 12 juin 1793, en “Moniteur”, réimpression, op. cit., XVI, p. 627.

[176] Patrice Gueniffey, Le nombre et la raison, op. cit., p. 179, p. 252.

[177] Convention Nationale. Présidence de Charlier. Rapport fait au nom du Comité de salut public par le citoyen Saint-Just, le 19 du premier mois [10 de octubre de1793], en “Moniteur”, réimpression, op. cit., XVIII, p. 108.

[178] Article premier du Décret du 19 du premier mois [10 de octubre de 1793], en “Moniteur”, réimpression, op. cit., XVIII, p. 110.

[179] Rapport fait au nom du Comité de salut public par le citoyen Saint-Just, le 19 du premier mois [10 ottobre 1793], op. cit., p. 106.

[180] Ibidem, p. 106.

[181] Danton, Barrère, Delacroix, Bréard, Treilhard, Cambon, Lindet, Guyton-Morveau y Delmas.

[182] Robespierre, Couthon, Saint-Just, Prieur de la Marne, Jean-Bon Saint-André, Hérault de Séchelles, Carnot, Prieur de la Côte-d'Or, Billaud-Varenne, Collot d'Herbois.

[183] Inicialmente permaneció en el cargo el Grand Comité en las personas de Prieur de la Marne, Jean-Bon Saint-André, Hérault de Séchelles, Carnot, Prieur de la Côte-d'Or, Billaud-Varenne, y Collot d'Herbois. Ellos gestaron e hicieron posible el golpe de Estado del 9 de Thermidor. El 31 de julio de 1794 se considera que Prieur de la Marne y Jean-Bon Saint-André han dimitido. En septiembre de 1794 dejan de formar parte del órgano también Prieur de la Côte-d'Or, Billaud-Varenne, y Collot d'Herbois.

[184] Vid. Carl Schmitt, Die Diktatur. Von den Anfängen des modernen Souveränitätsgedankens bis zum proletarischen Klassenkampf, Berlin, Duncker & Humblot, 1964 [he utilizado la traducción italiana de Bruno Liverani: La Dittatura. Dalle origini dell'idea moderna di sovranità alla lotta di classe proletaria, Roma-Bari, Editori Laterza, 1975].

[185] Marcel Morabito, Il comando negato. Rivoluzione francese e potere esecutivo, op. cit., p. 56.

[186] Assemblée Nationale. Séance du Mardi 28 Juillet [1789]: Opinion de M. le marquis Gouy d'Arcy, in “Moniteur”, réimpression , op. cit., I, p. 229.

[187] Sobre el importante organismo de gobierno vid. Robert R. Palmer, Le gouvernement de la Terreur. L'année du Comité de Salut public, op. cit., y Bernard Gainot, Dictionnaire des membres du Comité de Salut public, préface de Michel Vovelle, Paris, Tallandier, 1990.

[188] El texto del decreto de 6 de abril de 1793 en “Moniteur”, réimpression, op. cit., XVI, p. 76.

[189] El texto del decreto de 10 de octubre de 1793 en “Moniteur”, réimpression, op. cit., XVIII, p. 110.

[190] Mode de gouvernement provisoire et révolutionnaire; décrété par la Convention Nationale le quatorzième jour de Frimaire, l'an second de la République Françoise, une & indivisible, sur le rapport du Comité de Salut public.

Section Première. Envoi & promulgation des Loix: artículos I-XII.

Section II. Exécution des Loix: artículos I-XXII.

Section III. Compétence des Autorités constituées: artículos I-XXI.

Section IV. Réorganisation & épuration des autorités constituées: artículos I-II.

Section V. De la pénalité des Fonctionnaires publics & des autres agens de la République: artículos I-XII

[191] Commission des Sept: Sieyès, Merlin de Douai, Cambacérès, Mathieu, Thibaudeau, Lesage d'Eure-et-Loir y Creuzé-Latouche.

[192] Antoine Claire Thibaudeau, Mémoires sur la Convention et le Directoire, Paris, Baudouin frères, 1824, I, p. 177.

[193] La Révellière-Lépeaux, Boissy d'Anglas, Louvet, Berlier y Daunou.

[194] Anotación del 14 de marzo de 1792, apud J. Bénétruy, L'Atelier de Mirabeau, op. cit., p. 399.

[195] El estudio más actualizado sobre la Commission des Onze es el de Sergio Luzzatto, Thermidoro e costituzione: la Commissione degli Undici, Storia, Amministrazione, Costituzione, Annale ISAP, nº 2, 1994, pp. 55-76. Al mismo autor le corresponde el más importante ensayo sobre la cultura política de Thermidor, que ha tenido el mérito de sustraer aquella etapa revolucionaria del banal arquetipo de la reacción conservadora, subrayando sus múltiples y vívidas matices de época de transición: L'autunno della Rivoluzione. Lotta e cultura politica nella Francia del Thermidoro, Torino, Einaudi, 1994.

[196] Léon Duguit et Henry Monnier, Les Constitutions de la France et les principales lois politiques de la France depuis 1789. Collationnées sur les textes officiels, précédées de Notices historiques et suivies d'une Table analytique détaillée, Paris, F. Pichon Sr. Éditeur, 1898, p. XLIX.

[197] Convention Nationale. Séance du 2 Thérmidor an III [20 de julio de 1795]: Opinion du citoyen Sieyès, en “Moniteur”, réimpression , op. cit., XXV, p. 291.

[198] Emmanuel Sieyès, Apperçu d'une nouvelle organisation de la Justice et de la Police en France, à Paris, de l'Imprimerie nationale, mars 1790.

[199] Titre I. Division du territoire: artículos 1-7.

Titre II. État politique des citoyens: artículos 8-16.

Titre III. Assemblées primaires: artículos 17-32.

Titre IV. Assemblées électorales: artículos 33-43.

Titre V. Pouvoir législatif: artículos 44-131.

Titre VI. Pouvoir exécutif: artículos 132-173.

Titre VII. Corps administratifs et municipaux: artículos 174-201.

Titre VIII. Pouvoir judiciaire: artículos 202-273.

Titre IX. De la force armée: artículos 274-295.

Titre X. Instruction publique: artículos 296-301.

Titre XI. Finances: artículos 302-325.

Titre XII. Relations extérieures: artículos 326-335.

Titre XIII. Revision de la constitution: artículos 336-350.

Titre XIV. Dispositions générales: artículos 351-377.

El sistema de excepción
La construcción constitucional del modelo bonapartista (1799-1804)*

Luca Scuccimarra

Introducción.-

Como otras palabras clave del vocabulario político contemporáneo, también el término bonapartismo parece deber gran parte de su fortuna a la capacidad para evocar con la rapidez de una imagen mental fenómenos complejos y articulados que han entrado a formar parte, de manera más o menos estable, de nuestra realidad político- institucional. Sin embargo, también en este caso, la extraordinaria fuerza evocativa viene acompañada de carencias sustanciales del concepto desde la perspectiva de la claridad descriptiva o de la capacidad de penetración analítica de los procesos representados. Resulta complicado definir en términos inequívocos el contenido de aquella categoría y los historiadores se han mostrado frecuentemente divididos sobre esta cuestión[1] [1] . Por su parte, la sociología y la ciencia política han fomentado una aplicación "ideal típica" del concepto, que ha difuminado mucho más su concreta sustancia fenomenológica[2] [2] . Desde esta perspectiva, el término «bonapartismo» tiende a perder toda especificidad semántica, para expresar una de tantas formas de categorización del proceso de personalización carismática del poder, en el que se ha querido ver el producto más característico de la sociedad de masas desde la perspectiva
de las relaciones político-institucionales[3] [3] . Privada de un concreto "universo objeto de referencia", la categoría fluctúa en el tiempo y el espacio para acoger en su ámbito definitorio todo lo que parece tener una lejana semejanza con los fenómenos originariamente definidos por ella: no sólo las otras formas de régimen fuerte originadas por la historia europea de la segunda mitad del Diecinueve[4] [4] , sino también desde los más recientes episodios de concentración personalista de la autoridad política[5] [5] hasta aquellos fenómenos de humillante «des-emancipación» de los ciudadanos que, a ambos lados del Océano, han constituido los obstáculos más persistentes para el crecimiento de las democracias occidentales contemporáneas[6] [6] .

Sin embargo, considerado en su concreta esencia política, el bonapartismo representa más que una versión tecnológicamente potenciada de «cesarismo a la antigua usanza», basado en una mezcla calibrada de uso de la fuerza y de adoctrinamiento popular[7] [7] . En su horizonte originario de desarrollo, estos elementos tienden a pasar casi a un segundo plano frente al hecho crucial de una transición constitucional, que aparece estrechamente ligada al horizonte de la «era de las revoluciones democráticas» y, a través de ella, a los principios mismos de nuestra modernidad[8] [8] . Para entender el

contenido histórico de aquel modelo no basta con indagar en los aspectos meramente supraestructurales de una forma política que en el intento de reconstruir una sacralidad perdida del poder encuentra, no obstante, algunos de sus aspectos más innovadores e interesantes. Por el contrario, es necesario poner al lado del análisis de este nuevo horizonte de fundación del poder, la reconstrucción de las principales líneas de reestructuración política y social a las cuales se acompaña, y de la concreta armazón institucional en la que encuentra expresión. Porque además de una forma de legitimación carismática del poder, el término «bonapartismo» expresa un concreto modelo de comportamiento político, de organización y estrategia políticas en las cuales, en diversas ocasiones, se ha creído poder identificar el punto principal de articulación – y la privilegiada clave interpretativa – de la historia contemporánea[9] [9] .

Analizada desde la amplia perspectiva de la historia constitucional y social, el devenir del modelo político bonapartista tiende, entonces, a diverger, al menos de forma parcial, del bonapartismo como concepto clave de la política decimonónica y como instrumento conceptual fundamental de su propia representación histórica[10] [10] . Si es cierto, de hecho, que de bonapartismo como concepción política completa se empezará a hablar sólo como consecuencia del ascenso político de Luis Bonaparte, el futuro Napoleón III[11] [11] , lo es también que la propuesta de este último no representa más que una relectura –revisada y corregida- de las principales cuestiones político- constitucionales puestas al día por el primer Bonaparte en el curso de su fulgurante parábola histórica. Como demuestra la propia raíz léxica del concepto, es aquí donde nace y se desarrolla aquella plusvalía política e ideológica a la cual el término bonapartismo intentará otorgar una expresión conjunta, conjugando de manera irreversible las formas del prestigio familiar y el privilegio dinástico con la adhesión a un concreto modelo de articulación de las relaciones políticas y sociales[12] [12] . Y es aquel extraordinario banco de pruebas constitucionales que en Francia acompaña al proceso de normalización de la ruptura revolucionaria al que, por ello, se debe hacer
referencia, si se quiere entender en toda la complejidad de sus elementos constitutivos la originaria especificidad de una fórmula política destinada a condicionar de manera profunda los sucesivos desarrollos de la historia europea.

Por otra parte, sería incorrecto omitir las dificultades que se ofrecen a cualquier intento de simplificar un modelo que, en realidad, parece traer de la gran complejidad de la mediación histórica, su más profunda linfa vital. Son demasiados los elementos que habría que tener en cuenta para el análisis de un sistema que escapa a cualquier intento de síntesis. Porque si existe un núcleo de articulación del modelo bonapartista coincide, en realidad, con el horizonte de desarrollo de las numerosas disputas dialécticas que lo recorren sin cesar: como, en primer lugar, aquella entre Ancien Régime y Revolución, pero también entre fuerza y derecho, derecho divino y soberanía popular, temperamento personal y adhesión ideológica[13] [13] . Como se ha hecho notar, todas estas contraposiciones parecen encontrar su conciliación final en el modelo bonapartista, sin que ninguna doctrina coherente haya sido alegada para justificar en términos racionales este resultado. En el caso del bonapartismo, el sistema resultó completamente absorbido por el carácter excepcional de su figura de referencia[14] [14] . Cada una de aquellas

polaridades dialécticas, estaba destinada, cada vez más, a alimentar la fuerza propulsiva de este sistema de excepción, sin que eso desemboque nunca en una definitiva ruptura de sus líneas internas de tensión. No es casual, desde este punto de vista, que entre fines de 1799 y 1804 también el sistema institucional francés aparezca recorrido por un continuo proceso de asentamiento, un movimiento lento y regular, escindido a través de las grandes rupturas constitucionales del año VIII, del año X y del año XII, sin que eso comporte ninguna solución aparente de continuidad. Es necesario detenerse, en primer lugar, en estos sucesivos pasajes fundadores para encontrar, a un nivel de aproximación histórica suficiente, la concreta sustancia político-institucional en la que se expresa el contenido estructural del modelo bonapartista.

I. La jugada del caballo.-

1. Masa y poder.

De acuerdo con una interpretación historiográfica consolidada, en la base de la ruptura constitucional del año VIII no se encuentra más que el intento de ofrecer una solución eficaz y potencialmente definitiva a aquella obsesión del número que fue considerada como el dato más relevante de la Revolución francesa a lo largo de su proceso de desarrollo. ¿Cómo se puede, en la práctica, hacer partícipe de la acción política a las masas, conjurando por otro lado la amenaza de su excesiva presencia?.¿Cómo es posible colocar la extraordinaria potencia creadora del número al servicio del proyecto reformista de la razón, sin que eso desemboque en una política autodestructiva de tumultos? Es éste, según Rosanvallon, el dilema fundamental con el que se encuentra la nueva clase dirigente surgida de la Revolución a partir ya de las primeras discusiones sobre el derecho de voto en la Constituyente. Y alrededor de este núcleo temático se verifica una relación constante «entre la elaboración de los principios constitucionales y la dinámica de los sucesos», porque para los constituyentes el número equivale «a la muchedumbre amenazadora, incontrolable e imprevisible, poder misterioso salido del fondo de la sociedad» y la reglamentación del derecho de sufragio permanece como el único arma en manos de una clase política incapaz, en esencia, de tener bajo control el «poder disolvente del populacho» 15[15] .

Por tanto, es en este contexto donde, según algunos historiadores, debe ser entendido el proceso de transición constitucional que luego desembocó en el texto del 22 de Frimario del año VIII. Y eso parecería explicar también el favor con el cual, al menos al principio, el ascenso al poder de Napoleón resulta aceptado por los ambientes liberales reunidos en torno a Madame de Staël y Benjamín Constant16 [16] . Porque, en realidad, es este el punto en el cual se define de manera más clara la separación entre la interpretación democrático-radical del proceso revolucionario –dominada por el objetivo jacobino de la realización de la igualdad política– y la liberal, anclada en cambio en el programa ilustrado de la construcción de un Estado racional17 [17] . Contra el peligro siempre latente de una democracia de los tumultos; es decir, contra el riesgo de una derivación subversiva de la política francesa, la corriente liberal habría ofrecido su «caluroso apoyo» a una iniciativa dirigida, de modo manifiesto, a reducir los márgenes de influencia de las masas, a liberar a Francia de la amenaza de un populacho finalmente neutralizado desde el punto de vista social y político18 [18] . No podría

interpretarse de otra manera la violenta polémica contra la «democracia bruta» desencadenada, justo después del golpe de estado, por Sieyès y la publicística más próxima a él[19] [19] . Como ha escrito Buonarroti en su Conspiration pour l'égalité, la nueva aristocracia había reconocido en Bonaparte «al hombre que, un día, había podido prestarle un sólido apoyo contra el pueblo, y sirvió el conocimiento que se tenía de su carácter autoritario y de sus opiniones aristocráticas para designarlo el Dieciocho Brumario del año VIII, por el temor a la rapidez con la que se manifestaba de nuevo el espíritu democrático»[20] [20]

Si bien está basada, en esencia, en la identificación de las diversas polaridades políticas en presencia, esta reconstrucción no resulta completamente expresiva de las específicas líneas de ruptura introducidas por el golpe de estado de Brumario. No se puede olvidar que en el momento del cambio de régimen el sistema electoral en vigor no era el democrático-radical diseñado por la Constitución de 24 de junio de 1793, sino el más restrictivo elaborado por los constituyentes del año III sobre la base de un principio rigurosamente censitario. En el texto del 5 de fructidor, las restricciones introducidas al ejercicio de la plenitud de los derechos políticos derivaban no tanto de las condiciones de posesión de la ciudadanía definidas por el art. 8 – entre las cuales sobresalía la correspondiente a una contribución directa inmobiliaria o personal en la medida determinada cada año por el Cuerpo legislativo[21] [21] - como de la adopción de un sistema electoral de dos grados, dominado por un selectivo filtro patrimonial[22] [22] . De este modo, el número de electores de segundo grado descendió de 43.000 en 1791 a cerca de 30.000 sobre un conjunto de 6 millones de ciudadanos[23] [23] . Respecto al texto constitucional de 1793, un gran número de individuos recaía, además, en la vieja categoría de «ciudadanos pasivos», posición esta que los artículos 12 y 13 relacionaban expresamente con específicas condiciones subjetivas, como la de deudor fallido o la de criado asalariado. Por otra parte, esto no puede resultar sorprendente si se tiene en cuenta el objetivo antiigualitario perseguido a sabiendas y de manera explícita por los miembros de la Convención en el ejercicio de sus funciones constituyentes. Para la mayor parte de los constituyentes del año III, la forma de subjetividad política de referencia era todavía la propia del ciudadano propietario, que durante todo el Dieciocho había constituido «el modelo positivo y la referencia casi natural en materia de derecho político»[24] [24] . En este contexto, las únicas divergencias mencionables se
referían a las específicas modalidades de realización del principio de sufragio censitario, ya que con tal propósito los herederos de la «mentalidad conservadora-terrateniente» como Dupont de Nemours, estaban destinados a encontrarse con los defensores de las nuevas formas de riqueza mobiliaria. Sobre la abierta complejidad adoptada por el nuevo texto constitucional reinaba, de hecho, un consenso casi unánime, eficazmente sostenido también por los principales medios de prensa[25] [25] . En la nueva reglamentación de los derechos políticos introducida por la Constitución del año III, incluso una disposición sustancialmente elíptica como la del art. 304, podía ser interpretada como una eficaz moderación de los excesos del sufragio censitario[26] [26] .

No cabe duda que sobre el fondo de este ordenamiento, el nuevo orden constitucional surgido de la transición de Brumario puede parecer directamente inspirado por una concepción de la ciudadanía política más igualitaria y democrática. En el art. 2 de la Constitución del año VIII está ausente, de hecho, toda referencia a la capacidad contributiva como condición de ejercicio de los derechos políticos27 [27] . A partir de este momento resultarán excluidos de la ciudadanía activa, de manera provisional o permanente, sólo aquellos que mantengan relaciones concretas con un gobierno o una corporación extranjera, los criados asalariados, los declarados en quiebra, los incapacitados, los procesados y los huidos28 [28] . Como ha destacado Rosanvallon, si se prescinde de los principios de 1793 –por otra parte, nunca llevados a la práctica– se trata del sufragio más amplio nunca acordado desde el inicio de la Revolución, pues resultaba ampliado en la base pero sobre todo en el nivel intermedio,
porque los electores de segundo grado no debían presentar ningún título de censo, y esta es, en realidad, la diferencia más significativa respecto a la constitución del año III29 [29]
. No resulta casual, desde este punto de vista, que en esta contingencia haga su primera aparición el término «sufragio universal», que Mallet du Pan utiliza en un artículo publicado en Le Mercure britannique, para comentar las nuevas disposiciones constitucionales30 [30] .

No obstante la existencia de un fuerte movimiento de la opinión pública favorable al sufragio censitario, los protagonistas del golpe de Estado de Brumario no se mostraban favorables a la exigencia preeminente de introducir ulteriores restricciones al voto popular. A la luz del sistema de ecuaciones ideológicas y políticas vigente en esta época, eso significa que el objetivo primario de la acción no era la voluntad de sustraer el poder político a la influencia del auténtico «Jano revolucionario» que representaba la presión de la masa31 [31] . Y, en efecto, la ausencia real de una posición anti-sistema entre la plebe parisina del año VIII es un dato sobre el cual toda la historiografía revolucionaria moderna se muestra de acuerdo32 [32] .

Si bien la evocación de los días de Pradeal representa un pasaje obligado para la propaganda política conservadora en las fechas inmediatamente próximas al golpe de Estado, sus inventores parecen impulsados, más que por el temor a un nuevo régimen
"sansculotte", por el riesgo de una definitiva disgregación del poder del Estado republicano, de una fragmentación del horizonte político-institucional muy acentuada para favorecer el retorno por la fuerza de los partidarios del Ancien Régime. En el centro de sus reflexiones parece encontrarse, en primer término, el condicionante de una esencial parálisis política propiciada por un liderazgo profundamente dividido en su seno y, aparentemente, incapaz de cualquier unión. Frente al progresivo deterioro de la situación, resultaba esencial para los hombres de Brumario impedir que la tambaleante mayoría se dividiese ulteriormente, evitando al mismo tiempo el enésimo deslizamiento hacia medidas excepcionales de impronta neo-jacobina33 [33] . Para alcanzar este doble objetivo pasaron resueltamente a la acción.

2. Anatomía del antipartidismo.

Es precisamente este concreto factor de crisis el que al día siguiente del 18 de Brumario encontramos destacado en varias ocasiones en la Proclamation du Genéral en chef Bonaparte, con la cual se inicia de forma oficial el proceso de transición constitucional: no la insostenible presión política y social producida por los «impulsos radicales y plebeyos» procedentes de abajo, sino la grave división que caracteriza a todas las autoridades e impide a la constitución vigente cumplir su función primaria, la defensa de la libertad. El objetivo prioritario del golpe de estado en curso debía ser entonces, según el testimonio del mismo Bonaparte, restablecer un principio de unidad donde no había más que divisiones, restituir al gobierno en su conjunto una plenitud de poderes donde ahora gobernaban partidos y facciones. El punto inmediato de referencia para este pasaje coincide naturalmente con la que había sido definida como la «crisis del año VII»[34] [34] , aquella trágica conjunción de reveses militares en el exterior y de focos de guerra civil en el interior –la insurrección realista en el Sur, la derrota de Novi, el desembarco inglés en Holanda – que lleva a un punto de no retorno la descomposición del sistema directorial, sacando a la luz toda su fragilidad[35] [35] . A lo que se asiste en estos meses es, no obstante, sólo al epílogo de un proceso de descomposición política e institucional presente desde hacía años; la última consecuencia de un déficit de credibilidad del régimen de alguna manera presente en la composición misma del
«sindicato Termidoriano». Si en la práctica hay un elemento característico de la clase política que, en esencia, gobierna de manera continua Francia entre el 9 de Termidor y el 18 de Brumario, ese es sin duda la ausencia de cualquier comunidad de principios e intenciones. Liberalizada de manera radical con la caída de Robespierre, la lucha por el poder se hace caótica y borrascosa; si bien muchos de estos hombres sabían «que la reconciliación y el consenso eran indispensables para la creación de un régimen estable», no consiguieron llegar a un acuerdo, al menos, sobre las más elementales reglas de juego[36] [36] . Aunque eran conscientes de que la República debía gobernarse con el consenso de los ciudadanos, ellos no consiguieron llevar este principio hasta sus consecuencias más extremas[37] [37] . Herederos al mismo tiempo del Ancien Régime y de los principios del 89, de la Europa de las Luces y de la guerra revolucionaria, «estos diputados, constreñidos a autoimponerse al cuerpo electoral, no consiguieron olvidar el inmenso drama reciente ni la participación que ellos habían tenido. Si bien son la personificación de una continuidad, no existe entre ellos una misma interpretación del pasado ni un acuerdo mínimo respecto al futuro»[38] [38] .

El espectáculo que ofrece la Francia del Directorio era entonces el de un sistema dominado por los conflictos y la disgregación, el de un régimen en constante efervescencia obligado a apuntalar su estabilidad mediante constantes quiebras del principio representativo, de una clase política dividida sobre todo, excepto sobre la adhesión a un mandato político común: permanecer[39] [39] . Precisamente en este contexto, el objetivo de la lucha contra las facciones, enarbolado como bandera por los conjurados de Brumario, pudo presentar el aspecto salvador de un verdadero programa de refundación nacional, concluido con la creación de un gobierno verdaderamente representativo en tanto expresión del pueblo francés en su totalidad. En su cruzada

contra el sistema directorial, los hombres del Brumario llegaron a evocar un tema presente de manera abundante en la cultura política de la Revolución: la desconfianza hacia cualquier forma de vínculo asociativo parcial, que pretendiese colocarse en mitad del camino entre el individuo particular y la comunidad política, alterando la funcionalidad de una articulación representativa inmediata del cuerpo común[40] [40] . Un tema éste que desde el punto de vista teórico había encontrado quizá su más lúcida y precoz formulación en la otra orilla de La Mancha, en un estudio publicado en 1741 por David Hume:

> Cuanto más los legisladores y fundadores del Estado sean honrados y venerados por los hombres, tanto más serán detestados y odiados los fundadores de sectas y facciones, puesto que éstos ejercen una acción diametralmente opuesta a la de las leyes. Las facciones subvierten la sociedad política, convierten en ineficaces a las leyes y alimentan la animosidad más feroz entre hombres de una misma patria, que, en cambio, deberían ofrecerse ayuda y protección recíproca. Y lo que convierte en más detestables todavía a los fundadores de partidos es la dificultad de extirpar esta gangrena una vez que se ha asentado en un país. La misma se perpetúa de manera espontánea durante muchos siglos y a menudo no concluye sino con la disolución total de la sociedad política en la que ha depositado su semilla. Es, además, una planta que crece con mayor avidez cuanto más abonado esté el terreno, y aunque los regímenes absolutistas no están totalmente inmunizados frente a ella, es preciso reconocer que crece con más rapidez
> en los regímenes liberales, donde invade hasta el poder legislativo, el cual sólo podrá extirparla administrando con firmeza recompensas y castigos[41] [41] .

Como otros primeros Padres del pensamiento liberal, Hume identificaba como el elemento más devastador para la sociedad de estos vínculos de grupo, su tendencia a clausurar el núcleo de racionalidad presente en la esencia de la individualidad humana, la capacidad para prever y calcular lo que es la esencia misma del hombre como optimizador racional de la utilidad. En este contexto, resulta fundamental para la sociedad política moderar la unilateralidad destructiva del egoísmo individual mediante la creación de un dispositivo de autoesclarecimiento colectivo de las opiniones; se
puede decir que la irracional propensión a la división en grupos rivales constituye el impulso anti-político más peligroso presente en la sicología humana. Cualquiera que sea su fundamento concreto[42] [42] , partidos y facciones poseen en sí mismos una dimensión inercial de autorreferencialidad que les vuelve difícilmente permeables a las acciones moderadoras del intercambio publico de opiniones. Incluso cuando nacen de diferencias reales, no son nunca grupos de intereses puros y simples. Al contrario, «la natural
"propensión" de las personas a dividirse en facciones» a su vez les induce a ocultar incluso sus propios intereses personales y a no sopesar de manera más adecuada las consecuencias de las propias acciones. De aquí nacen comportamientos que son «al mismo tiempo desinteresados e indeciblemente crueles para los otros» [43][43] .

No cabe duda que gracias a la cultura fisiocrática –estrechamente ligada a los topoi del discurso liberal de los siglos diecisiete y dieciocho– esta línea de pensamiento estuvo ampliamente presente también en el debate político que en Francia precede y acompaña a la gran floración revolucionaria. En el tránsito a través de la concepción ilustrada de la opinion publique -y la epistemología de la evidencia a ella conectada[44]

[44] - encontramos reforzado el rechazo de cualquier articulación partidista de la dinámica política, que pueda intervenir y alterar el juego de este proceso de autoesclarecimiento colectivo de las opiniones individuales, porque la indiscutible unidad de la evidencia es el único remedio «contra la anarquía de los sentimientos, la cacofonía de las opiniones, la divergencia de intereses»45 [45] . Las huellas que este modelo deja también en el ámbito, institucionalmente formalizado, del debate constitucional resultan todo menos irrelevantes. La polémica filosófica en relación con cualquier forma de "asociación parcial" que pretenda organizar sectores más o menos amplios del cuerpo político sobre la base de una presunta representación de los intereses es, de hecho, una componente fundamental de la encendida confrontación que en 1789 lleva al rechazo del mandato imperativo46 [46] . Con toda probabilidad, este rechazo encuentra, sin embargo, su expresión más explícita y significativa en el informe presentado por Le Chapelier, en nombre del Comité Constituyente, el 29 y de 30 septiembre de 1791, la víspera de la clausura de los trabajos de la Constituyente. Como ha subrayado B. Baczko, en realidad es en este texto donde viene enunciada de modo completo aquella concepción antipartidista de impronta liberal, que en cierto sentido caracteriza toda la cultura política de la Constituyente. Detrás del intento de regular de manera rigurosa las actividades de las emergentes sociedades populares, se encuentra el convencimiento de que toda división del cuerpo social en grupos de intereses o en asociaciones exclusivas es fundamentalmente negativa «porque reproduce, bajo una forma diferente, los viejos estados y los antiguos privilegios y corporaciones». Por tanto, resulta contraria a los principios del 89, a la libertad e igualdad de los ciudadanos, que deben encontrar su adecuada realización en la dinámica de un auténtico sistema representativo, capaz de asegurar la coherencia y la unidad del cuerpo social y de hacer emerger los intereses generales a la par que se respeta el libre juego de los intereses individuales47 [47] .

En la historia ideológica de la Revolución francesa, esta versión "débil" de la ideología antipartidista se entrelaza, por otra parte, con el comienzo de una más radical concepción unanimista de clara inspiración roussoniana. En esta segunda línea de desarrollo, el rechazo del pluralismo como principio de organización del cuerpo político surge de la exigencia de garantizar la más eficaz expresión institucional del carácter constitutivo unitario de la voluntad general. Como el ciudadano de Rousseau, también el «representante» debe evitar favorecer los intereses de una concreta sociedad particular, sea ésta la formada por el grupo de electores que de hecho lo han elegido, un partido, una asociación, una corporación, o una clase. Al contrario, «él no puede tener otro deseo que el "nacional", y su función no es la de representar la voluntad de una parte de la nación, sino la de concurrir a la expresión de la voluntad general»48 [48] . Merced a la mediación de Sieyès, también se convierte en parte integrante del nuevo orden político de la Revolución, desde su acta de nacimiento, el debate sobre el «mandato imperativo». Y, de acuerdo con la mayoría de los intérpretes, realmente esta adhesión «parcial, pero incontestable» a la teoría de Rousseau explicaría por qué la Revolución francesa ha excluido desde el comienzo «la idea de una política de representación y de conciliación de los intereses, para privilegiar en cambio la forma abstracta de la igualdad»49 [49] . A ella –más incluso que a los vestigios del

individualismo liberal- sería reconducible, por tanto, la profunda desconfianza con la que las instituciones de la Revolución contemplan cualquier intento de legitimación del disenso: la tendencia, pues, a liquidar como expresión de mero "faccionalismo" cualquier desviación de la regla de la mayoría que aspire a encontrar una forma política organizada[50] [50] .

Y, sin duda, esta segunda directriz unanimista del pensamiento revolucionario encuentra su expresión más explícita y radical en la paroxística espiral ideológica del Terror. Y es, en particular, el jabobinismo, al atribuir una forma completa y sistemática a la proscripción de la pluralidad en el horizonte de la dinámica política, el que de esta manera asume cada vez más los caracteres de un proceso dialéctico interno en el seno de un conjunto de fuerzas unitario. En verdad, el análisis de la aportación de Le Chapelier de septiembre de 1791 puede ser útil para poner en evidencia las grandes dificultades que en este problemático contexto se oponen a toda delimitación ideológica y genealógica de las diversas líneas discursivas en juego. Como ha destacado Baczko, si bien nace con el objetivo inmediato de «eliminar del juego político a las sociedades populares, en particular a las Jacobinas, los "extremistas" que instaban a proseguir y radicalizar la Revolución, esta intención se sobrepone, de hecho, al propio discurso jacobino en el punto fundamental que éste parece compartir con la tradición ilustrada y fisiocrática: la fuerte hostilidad a todo pluralismo político y la exaltación de un ámbito político unitario[51] [51] . Paradójicamente, se puede decir que en la aplicación de esta auténtica y real interdicción política, la orientación liberal e individualista encarnada por Le Chapelier alcanza posiciones de principio más radicales que las asumidas por la contraparte jacobina. Si, de hecho, a través de la sabia utilización del concepto de «pureza revolucionaria», los jacobinos consideran inaplicable la prohibición de las asociaciones parciales a los «buenos patriotas», a aquellos que trabajan para unir la Nación y no para dividirla[52] [52] , en el modelo unanimista de inspiración liberal no existen excepciones dignas de mención puesto que si «una asociación política única aspirase, en virtud de su "exclusivismo", a monopolizar el poder», «la existencia de más asociaciones, condenadas a enfrentarse entre ellas, conduciría a la anarquía»[53] [53] .

Consideradas desde esta perspectiva, todas las aparentes cesuras en las que se sustancia el camino de la Revolución como desarrollo político y social tienden así a presentarse como otras tantas estaciones de un proceso dialéctico dominado cada vez más por el triunfo de una misma lógica política, la de la exclusión del diferente. Es cierto, como ha habido ocasión de recordar, que a los jacobinos se debe la más eficaz experimentación práctica de las trágicas posibilidades ofrecidas por una aproximación, implícitamente compartida, entre los componentes de la clase política de 1789. El terrible «mecanismo regulador» puesto a punto por ellos durante los meses del Gran Terror, será, sin embargo, el mismo luego empleado por los clásicos antijacobinos para condenar a Robespierre y a sus seguidores «como causantes de la división, como una "corporación política" exclusiva, reclamando para la representación nacional la plenitud del ejercicio de la soberanía»[54] [54] . Y el mismo será, en varias ocasiones, presentado durante la fase directorial, para orientar en un sentido más favorable a las exigencias del «sindicato Termidoriano» los resultados de procesos electorales plenamente legítimos, al menos sobre el papel. Desde este punto de vista, la dialéctica división-unidad,

mediante la cual resulta conceptualizada toda forma de organización parcial del cuerpo político puede ser considerada como un núcleo temático fundamental para el desarrollo de la cultura política revolucionaria, a pesar de todas sus aparentes divisiones políticas y sus espectaculares inversiones del rumbo ideológico. No obstante todas las apariencias, será la misma lógica unanimista ya presente en las principales estaciones del vía crucis revolucionario, la que se vuelve a proponer –si bien bajo una forma ampliamente transfigurada– disfrazada de general victorioso, enviado por el destino para devolver la unidad a un País profundamente dividido.

3. El hombre del destino.

En el momento en que Napoleón Bonaparte se presenta en la escena política francesa como adversario de las rivalidades partidistas y restaurador de una unidad profundamente comprometida en la lucha contra las facciones, no hace más que reproducir un gesto de ruptura bien conocido por la opinión pública de la época. Ante la mirada desencantada de las masas escasamente interesadas ahora en la acción política, los hechos de Brumario no pueden sino aparecer como la enésima réplica de un guión ya escrito: nada más que un golpe de Estado, «uno más»[55] [55] . Para cambiar la trama de la acción puesta en escena interviene en este caso la extraordinaria aptitud dramática de uno de los protagonistas. En un panorama político que en pocos años ha destruido a casi todos los héroes de la Revolución para sustituirlos por una clase política gris y carente de ideales[56] [56] , Bonaparte parece el hombre adecuado para reavivar el fuego de aquella «confianza» popular sin la cual cualquier régimen esta destinado a una lenta agonía. Él no se asemejaba en absoluto a tantos generales de los que el «sindicato Termidoriano» se había servido a lo largo de los años para apuntalar un sistema de poder sobre bases cada vez más frágiles. En su figura resplandece el prestigio de las instituciones militares a las que pertenece, única personificación supérstite de una República cada vez más privada de sus jefes políticos[57] [57] , a la que se asocia un aura de prestigio personal que hace de él una suerte de encarnación viviente de la fortuna y de la victoria. No obstante la desafortunada experiencia egipcia, ante los ojos de los franceses es todavía el hombre de 1797: no es un mero general victorioso, sino el joven héroe, «una promesa pura y luminosa luego de los horrores y desengaños de la Revolución»[58] [58] . Todas las expectativas que se crearon con su regreso encontraron un adecuado colofón en el expresivo saludo con el que el Consejo de los Quinientos acoge la noticia:

> Pueblos de Europa, y vosotros, ministros de los gobiernos, que habéis pactado su humillación y su ruina (…) sabed que Francia es invencible, y que sólo ella sabrá traer la paz al mundo (…) El hombre que en Campoformio dictó las condiciones de la victoria y la paz, parece digno de la confianza de los republicanos y estará bien pronto a la cabeza de nuestros ejércitos, y no tardará en agotar todos los elogios que podremos hacerle[59] [59] .

Y es precisamente con el impulso de una excepcional forma de investidura popular –de la que ni siquiera los titulares de las instituciones pueden prescindir– como el pasaje de Brumario va asumiendo los trazos característicos que luego lo impondrán

como un lugar representativo de las contradicciones de la política contemporánea60 [60] . Proyectado por sus inventores –una parte de los consejeros y dos Directorios- de acuerdo con los cánones de una versión ya experimentada con amplitud, se transforma en las manos de Bonaparte en algo distinto, destinado a innovar profundamente la cultura política de Francia y de Europa entera. En efecto, la contraseña de la «lucha contra las facciones» no coincide con el diseño "Termidoriano" de un progresivo desplazamiento del centro de gravedad del sistema representativo desde el pueblo soberano a una clase política que se perpetúa, llamada cada vez más a introducir los correctivos necesarios a fin de que las imprevisibles decisiones políticas de la ciudadanía encuentren un eficaz filtro institucional. Este no es más que el eslogan detrás del cual una compleja mayoría centrista esconde la conducta sinusoidal de lucha por el poder, en el seno de una oligarquía parlamentaria en proceso de consolidación. Lejos de convertirse en instrumento de lucha entre partidos y grupos de poder, Bonaparte, con una jugada por sorpresa, demanda un esclarecimiento político a las instituciones directoriales, sin excepción alguna. En su personal «lucha contra las facciones» considera que no tiene nada que compartir con alguna de las partes en conflicto, ni menos con las más comprometidas con la organización del golpe de estado. Ante sus ojos, «el mero título de ciudadano francés vale, ciertamente, tanto como el apelativo de monárquico, jacobino, feuillant, y las mil y una denominaciones que produce el espíritu de facción y que luego de diez años precipitan a la nación en un abismo del cual ha llegado por fin el momento del que salga para siempre» 61[61] . Su único interlocutor no puede ser, por tanto, más que el conjunto de ciudadanos, ese pueblo soberano que desde años asiste mudo al mercadeo de la República. A ello se encamina, por tanto, Bonaparte al día siguiente del golpe de estado, con palabras que no dejan dudas sobre la encrucijada en la que se encuentra la situación institucional en presencia:

> A mi regreso a París he encontrado la autoridad dividida en todo y solo de acuerdo en esta certeza: la Constitución había sido destruida y no podía salvaguardar la libertad. Todos los partidos han venido ante mí, a confiarme sus proyectos, a revelarme sus secretos y a pedir mi apoyo; he rechazado ser el hombre de un partido.
>
> El Consejo de los Ancianos me ha convocado y he respondido a su llamada. He creído que era mi deber, ante mis conciudadanos, los soldados que militan en nuestros ejércitos, ante la gloria nacional adquirida al precio de su sangre, acatar la orden.
>
> (…) Franceses, vosotros reconoceréis sin duda en esta conducta, el celo de un soldado de la libertad, de un ciudadano devoto de la República. Las ideas conservadoras, protectoras, liberales han recobrado sus derechos gracias a la dispersión de los facciosos que oprimían a los Consejos y que, para convertirse en los más odiosos de los hombres, no han cesado de ser los más miserables62 [62] .

Como ya se ha destacado en varias ocasiones, la idea de considerarse llamado a salvar a Francia de las manos de un puñado de abogados y de parlanchines de cerebro pequeño, que «no entienden nada del gobierno»63 [63] , animaba a Bonaparte desde los tiempos de la victoriosa campaña de Italia y de las primeras diferencias con el Directorio. Si se considera fiable el testimonio ofrecido por Las Casas en el conocidísimo Mémorial de Sainte-Hélène, habría sido concebida por primera vez después de la batalla de Lode, cuando Bonaparte, de manera imprevista, intuye «lo que

habría podido suceder» 64[64] . Sin embargo, es sólo en los convulsos días de Brumario, cuando la impaciencia juvenil de un general ambicioso enfrentado a una clase política inepta y corrupta, comienza a tomar la forma de un auténtico proyecto político alternativo, destinado –para bien y para mal– a cambiar los destinos de Francia. Es en este momento cuando encontramos enunciado por vez primera con la claridad de un desafío épico lo que, con la distancia de algunos decenios, se impondrá como el contenido específico del modelo bonapartista: la pretensión de gobernar Francia no como representante de un partido sino como intérprete directo de la nación y de sus más profundos ideales. Para conseguir este objetivo, decidió despejar el campo de aquella forma de intermediación partidista, que sofoca la espontaneidad del pueblo soberano embridándola en las formalidades de un falso prejuicio representativo. Decidió, por ello, atribuir al principio de representación su auténtica sustancia política: la de una relación de identificación fiduciaria entre la nación y su jefe indiscutible, desvinculada de cualquier formalidad procesal. Sólo así será posible en la práctica instituir un régimen político que sepa ser fuerte por el mismo hecho de ser «popular»:

> A la nación sirve un jefe, un jefe que ha devenido ilustre por la gloria y no por las teorías del gobierno, por las frases, por los discursos de los ideólogos de los que los franceses no entienden nada. Bastaría con ofrecerles un señuelo; ellos se entretendrían y se dejarían conducir, siempre que se les ocultase hábilmente el objetivo hacia el que se les conduce65 [65] .

Llamado, como otros antes que él, a poner su espada al servicio de un régimen cada más tambaleante, Bonaparte, con un empleo astuto de sus recursos, pone en jaque al mismo sistema institucional que en él había visto al último recurso que le quedaba. La jugada que realiza en los confusos días de Brumario es la misma que - convenientemente perfeccionada por Luis Bonaparte- entrará oficialmente a formar parte del repertorio político del modelo bonapartista a partir del golpe de estado de 2 de diciembre 1851: la jugada del caballo; es decir, la liquidación de un sistema parlamentario dominado por los partidos, en nombre de una aplicación más eficaz del principio de soberanía popular impuesto por la Revolución66 [66] . El modelo político- institucional que elige para contraponer al directorial gobierno de las facciones no se parece, sin embargo, ni al paradigma de «política deliberativa» puesto a punto por los últimos exponentes de la cultura ilustrada, ni al estado de insurrección permanente teorizado por los jacobinos, si bien comparte con ambos algunos elementos característicos. Se trata, en la práctica, de un tercer género en el que es posible percibir algunos precedentes interesantes de aquel poder carismático teorizado posteriormente por Max Weber: un sistema político fundado sobre una relación directa entre las masas de ciudadanos y el Jefe del Estado, destinado a encontrar sus formas más correctas de articulación y consolidamiento fuera de la tradicional arquitectura formal de una democracia representativa. La vuelta a una forma personalista de gestión del poder se
realiza, por tanto, «a través de un hidalguete corso que se insinúa en el papel de salvador que la historia destinaba al rey de Francia. Se trata de un papel que él desempeña a la perfección, rechazando a las facciones y convirtiéndose en arbitro, en reconciliador, en un nuevo Enrique IV de estos tiempos de democratización de la idea nacional. Apenas llegado, derriba a sus futuros socios, ya que para los notables él representa al pueblo»67 [67] .

II. La sombra de Sieyès

1. En los orígenes del año VIII.

Sería errónea la pretensión de presentar la complejidad de este período a través de un mero análisis de los hechos de Brumario, como si su más profundo significado histórico-político coincidiese con la concreta articulación de la constelación de fuerzas en presencia. Si bien el «advenimiento de Napoleón» fue entendido por los testimonios de la época en los términos cronológica y estructuralmente simplificados de un suceso clásico de conquista individual del poder[68] [68] , la génesis del régimen bonapartista representa en realidad el punto de llegada de un complejo proceso de construcción constitucional que hace del primer cónsul y después del Emperador «el primer y de hecho el único representante del pueblo» [69][69] . Como ya se ha recordado, la centralidad asumida por este esfuerzo de reorganización constitucional del poder representa el auténtico núcleo característico de la aventura política de Napoleón Bonaparte; el que en realidad distingue las vicisitudes iniciadas con los hechos de Brumario de los extemporáneos trastornos ocasionados por el período del Directorio. Y es que, si se mira bien, el golpe de estado de Brumario nace –al menos según las intenciones de
Bonaparte- para garantizar a Francia una forma de gobierno digna de sus ambiciones políticas. Y es precisamente esta exigencia fundamental de reforma constitucional la que encontramos afirmada con letras claras en la Proclamación de los Cónsules provisionales de la República, emanada el 21 de Brumario del año VIII:

> La Constitución del año III no ha sabido garantizar ni vuestros derechos ni a ella misma. Facciones llenas de odio han dividido la República. Francia se abocaba a un desfallecimiento general.
>
> Los patriotas se han puesto de acuerdo. Todo lo que quedaba sano en la representación nacional se ha reunido bajo la bandera de la libertad.
>
> Franceses, la República, reforzada y repuesta en Europa en el rango que nunca habría debido perder, verá realizarse todas las esperanzas de los ciudadanos y cumplirse su destino glorioso.
>
> Prestad con nosotros el juramento de fidelidad a la República una e indivisible, fundada sobre la igualdad, la libertad y el sistema representativo[70] [70] .

Ya antes de su ascenso al poder, Bonaparte había podido expresar su profunda insatisfacción con la forma de gobierno inaugurada por la Constitución del año III. El defecto más grave del sistema directorial consistía, a su juicio, en la descoordinación que dominaba la organización de los poderes públicos. «Cuando la felicidad del pueblo francés esté fundada sobre mejores leyes orgánicas –había afirmado durante la celebración del Tratado de Campoformio, en diciembre de 1797- «Europa entera será libre»[71] [71] . A los ojos de Bonaparte, esta condición no consistía, por otra parte, más que en el éxito más extremo de una confusión de ideas que él consideraba, en alguna manera, consustancial a todo el pensamiento constitucional francés post-ilustrado:

> A pesar de todo nuestro orgullo, de nuestras mil y una publicaciones, de nuestras arengas prolijas y vacías, ignoramos por completo la ciencia política moral. Todavía no hemos definido lo que se entiende por poder ejecutivo, legislativo y judicial. (…) Después de cincuenta años no veo más que una cosa que hemos precisado bien: la soberanía del pueblo; pero no hemos sido más afortunados en la precisión de lo que es

constitucional de lo que no lo es en la atribución de los diferentes poderes. La organización del pueblo francés, por tanto, apenas ha sido esbozada72 [72] .

Es necesario, por consiguiente, un poderoso esfuerzo de reconstrucción que libere a la República francesa del trágico impasse al que le han conducido los experimentos abstractos de ideologías carentes de cualquier sentido de Estado. Es necesario esforzarse por reorganizar la Nación a partir del único principio político auténtico surgido de la Revolución, el de soberanía popular. Lo que eso significa en particular desde la perspectiva del joven Bonaparte se aprecia con bastante claridad en su célebre carta a Talleyrand, Ministro de Asuntos Exteriores, al día siguiente del golpe de estado de fructidor. Aquí encontramos enunciado por primera vez con claridad el núcleo central del antiparlamentarismo bonapartista, que condicionará de manera poderosa el futuro desarrollo de la historia de Francia. Porque si hay un elemento reprobable de la gran construcción constitucional del año III, coincide en realidad con la superficialidad con la que los constituyentes han dado vida a un sistema institucional con claro dominio del legislativo, que termina por renegar de la esencia misma de la soberanía estatal: el poder gubernativo. En la base de esta reflexión está, según Bonaparte, la persistente influencia de una despreciable concepción política –la de Montesquieu– que no puede servir de guía para la organización constitucional de Francia, por la simple razón de que había sido construida a partir de la observación de un país profundamente diverso de ella, Inglaterra:

> Montesquieu nos ha ofrecido conceptos falsos, no porque este hombre célebre no fuese capaz de hacerlo de manera distinta, sino por el hecho de que su obra, como afirma él mismo, no es más que una suerte de análisis de lo que existe o ha existido; es un resumen de las observaciones realizadas en el curso de sus viajes o de sus lecturas. Él se ha fijado en el gobierno de Inglaterra y ha definido, en términos generales, el poder ejecutivo, el legislativo y el judicial.
>
> ¿Cuál es el motivo por el que se considera como un atributo del poder legislativo el derecho a declarar la guerra y firmar la paz, el derecho de fijar la cantidad y la naturaleza de los impuestos? La constitución ha atribuido, con razón, una de estas atribuciones a la Cámara de los Comunes y ha hecho bien, porque la constitución inglesa no es más que una carta de privilegios: es un artesonado en negro, pero bordado en oro.
>
> ¿Por qué la Cámara de los Comunes es la única que, para bien y para mal, representa a la nación?; ¿sólo ella tendría que tener el derecho de imponer y es la única digna que se ha podido encontrar para modificar la insolencia y el despotismo de los cortesanos? Pero en un gobierno en el que toda la autoridad deriva de la nación, donde el soberano es el pueblo, ¿por qué incluir entre las atribuciones del poder legislativo cuestiones que le son extrañas? 73[73]

El proyecto constitucional que Bonaparte había delineado en la carta del 19 de septiembre se basaba en una drástica corrección de esta situación. Los principios que lo caracterizaban anticipan, a grandes rasgos, algunos de los que serán los trazos fundamentales del sistema constitucional napoleónico: reconocimiento de la centralidad del ejecutivo en la arquitectura representativa del Estado, la consiguiente valoración de su papel político; un drástico redimensionamiento de los poderes del legislativo74 [74] . Toda la atención aparece concentrada sobre las prerrogativas de lo que Bonaparte define como el «pouvoir du gouvernement», un poder que emana de forma directa del

pueblo y que, con el objeto de valorar plenamente lo que de actividad de gobierno es directa función deliberativa y normativa, se presenta articulado en dos órganos diversos:

> El poder del gobierno, en toda la extensión atribuida, debería ser considerado como el verdadero representante de la nación, que tendría que gobernar de acuerdo con la carta constitucional y las leyes orgánicas. Ese poder se divide, me parece, en dos magistraturas bien distintas, una de las cuales vigila y no actúa, y a la que lo que hoy llamamos poder ejecutivo, que estaría obligada a someter las grandes decisiones, si así se puede llamar a la legislación de ejecución. Esta gran magistratura debería ser, verosímilmente, el gran consejo de la nación y tendría que tener la parte de la administración o de la ejecución que ha atribuido nuestra constitución al poder legislativo.
>
> De este modo el poder de gobierno consistiría en dos magistraturas, nombradas por el pueblo, a una de las cuales, más numerosa, no podrían admitirse más que hombres que hayan ya cumplido alguna de las funciones que les otorgan madurez sobre los objetos de gobierno75 [75] .

Es cierto que en este esbozo de reforma constitucional está todavía ausente la crítica de la colegialidad del ejecutivo que será uno de los caballos de batalla del modelo bonapartista. Pero es ya suficientemente expresivo del vuelco de las consolidadas jerarquías institucionales de la República, que caracterizará el camino de Francia a partir de Brumario. Es particularmente severo el juicio de Bonaparte sobre el papel a reconocer a las asambleas legislativas en el complejo armazón del nuevo Estado. A la ineptitud de los legisladores se deben, a su juicio, las desventuras de «una nación de treinta millones de habitantes», obligaba a «acudir a las bayonetas para salvar a la patria». Este es el motivo por el que resulta necesario volver a diseñar de manera íntegra la función del legislativo en la organización constitucional de la República:

> El poder legislativo haría, en principio, todas las leyes orgánicas; las modificaría, pero no en dos o tres días como se hace hoy, porqué una vez que una ley orgánica se está aplicando, no creo que se pueda cambiar antes de cuatro o cinco meses de discusiones. Este poder legislativo, sin rango en el interior de la República, impasible, falto de ojos y de oídos sobre lo que le rodea, no tendría ambiciones y no nos ahogaría con miles de leyes ocasionales, que son vacías por su carácter absurdo y que dejan a la nación sin leyes, a pesar de los trescientos in-folio de normas76 [76] .

En estos pasajes incluso el recurso al golpe de estado acaba por ser justificado como una extrema ratio necesaria ante la manifiesta impericia del legislador, «porque una constitución dada a los hombres debe ser decidida por hombres»77 [77] . Con esta referencia amenazadora, que, al menos en parte, tiene el sabor de una profecía a realizar, se cierra la parte más directamente propositiva de lo que –sin falsa modestia- el mismo Bonaparte considera que puede definir un «code complet de politique». Todo ello a partir del ostentado respeto del dogma de la soberanía popular, que, al menos en principio, parece poder garantizar frente a cualquier recaída en el arbitrio78 [78] .

2. El oráculo de la Revolución.

En el otoño de 1797, Bonaparte no era el único que en Francia se preocupaba por volver a diseñar –de momento sólo en el papel– la compleja estructura del Estado. Por el contrario, la cada vez más acentuada crisis de gobernabilidad del país había

estimulado como nunca una soterrada reflexión colectiva sobre la efectiva funcionalidad de la forma de gobierno delineada por la Constitución del año III. Como se ha destacado, un claro síntoma del progreso de las ideas revisionistas en la Francia del último Directorio era el culto a las numerosas constituciones que en el curso de pocos meses vieron la luz en las Repúblicas hermanas; por doquier el poder ejecutivo ganaba terreno, acumulando prerrogativas mucho más amplias que las previstas en la carta del año III[79] [79] . El recurso a la terminología romana -«cónsules en el puesto de
Dictadores, Tribunado, Senado, prefectos»- completaba la imagen de un sistema
político en movimiento, de un Estado en busca de nuevos modelos constitucionales para los propios satélites, a la luz de los cuales repensar –con la debida prudencia– el mismo ordenamiento interno.

Es sobre la base de esta necesaria reorganización de los poderes públicos que la carrera de Napoleón Bonaparte se entrelaza más estrechamente con la otra figura clave de los sucesos de Brumario: «el hombre del golpe de estado», Emmanuel-Joseph Sièyés. Como Bonaparte, también este último estaba firmemente convencido que entre las concomitantes razones del pésimo funcionamiento del sistema directorial –las instituciones, los hombres, las circunstancias–, la primera, la más estrechamente ligada a las carencias de la Constitución del año III, había tenido un peso preponderante. A diferencia de Bonaparte –que podía permitirse irrumpir en la escena institucional francesa con toda la vehemencia anti-política del outsider– Sièyés era, sin embargo, parte integrante de la misma cultura constitucional que había producido el sueño Termidoriano de un sistema representativo que trataba de conciliar la herencia revolucionaria con la exigencia de una inmediata vuelta a la legalidad. Por su parte, él gozaba de la indudable renta de su claro rechazo –y en tiempos no sospechosos- al modelo directorial. Elegido nuevamente miembro del Directorio luego de las turbulencias de la primavera de 1798, el hombre que había sabido «conquistar el poder en el 89 y rechazarlo en el 95, el gran teórico de la mejora de las Constituciones», había
comenzado a obtener fruto de la extraordinaria reputación de la que gozaba en el ámbito político, adoptando un estilo de discurso «enigmático y deliberadamente incomprensible», acreditándose como el único intérprete «de un profundo misterio de salud pública». Después del golpe de Estado de Brumario, el mismo Bonaparte deberá contar con esta suerte de oráculo de la Revolución: «Sieyès cree ser el depositario de la verdad»- se atreverá a decir después del tempestuoso encuentro del 24 de noviembre -
«Cuando se le pone una objeción, responde como uno que se siente inspirado y ya no hay más que decir»[80] [80] .

Sieyès, como Bonaparte, entra en el pasaje de Brumario pensando en algo más que en un cambio en la relaciones entre las fuerzas existentes. También él considera esencial una profunda revisión de la arquitectura institucional, que permita salir de una vez por todas de la precariedad que supone un estado de excepción permanente. En su caso, sin embargo, modificar la constitución significaba retomar un trabajo de reflexión y búsqueda de la «mejor de las posibles», bruscamente interrumpido –al menos desde el punto de vista institucional– con el examen del proyecto presentado a la Convención el
2 de Termidor del año III. En esa ocasión, en un discurso acogido con frialdad por la Asamblea, pero destinado a marcar un punto de no retorno en la dialéctica revolucionaria[81] [81] , había tenido ocasión de delinear aquella concepción "difusiva" de la representación política que, privada de efectos en la constitución del año III, habría

supuesto una importante base de articulación para los trabajos de elaboración constitucional del año VIII[82] [82] . De acuerdo con esta reflexión, en un sistema representativo fluye una única corriente vital a través del sistema político, enlazando así las dos directrices –ascendente y descendente- en las que de manera necesaria se divide la acción política:

> La primera comprende todos los actos con los que el pueblo nombra, de manera mediata o inmediata, a sus diversos representantes, a los que encarga por separado concurrir en la demanda o elaboración de la ley, o a servir en su ejecución una vez que esté hecha.
>
> La segunda comprende todos los actos a través de los cuales sus diversos representantes se dedican a hacer o a cumplir la ley.
>
> El punto de partida de este movimiento político, en un país libre, sólo puede ser la Nación en sus asambleas primarias; el punto de llegada es el Pueblo que recibe los beneficios de la ley[83] [83] .

Si bien los constituyentes franceses se obstinan en hablar de «poderes distintos», para Sieyès esta no es más que una aproximación terminológica que es necesario precisar: en cada sociedad no existe de hecho más que «un poder político», «el del conjunto», en cuyo seno existen tantos representantes cuantos son «los cuerpos o individuos encargados de las funciones públicas», porque cada funcionario público es «representante del pueblo en atención a su función»[84] [84] . La tarea de una constitución es entonces la de organizar del modo más perfecto y completo el movimiento de este «mecanismo circular», para producir un efecto de plena «armonía política» vertical en las relaciones entre los titulares de las funciones públicas y el conjunto de la ciudadanía[85] [85] . Para alcanzar este fin, aquélla tiene, necesariamente, que preocuparse de disciplinar las relaciones entre las diversas partes de la «máquina política», esforzándose por alcanzar el objetivo «horizontal» de una armónica organización de las funciones públicas[86] [86] . Desde la perspectiva de Sieyès eso implica, en primer lugar, la capacidad de conseguir el encuentro entre unidad y división, en la que reside la esencia misma del buen orden constitucional:

> En el gobierno, y más en general en la constitución política, la unidad absoluta es despotismo, la división absoluta es anarquía; la división con la unidad confiere la garantía social sin la cual toda libertad es precaria. Observamos de paso que no solo para la garantía, sino incluso más para el buen orden, se debe separar todo lo que es separable y reunir todo lo que debe estar junto. (…) La cuestión es saber como se dividirán los poderes. La regla que he enunciado al principio nos responde: dividid para impedir el despotismo; centralizad para evitar la anarquía[87] [87] .

Sieyès no creía que el proyecto de constitución presentado por la Comisión de los Once en la sesión del 5 de Mesidor –si bien apreciable en su esfuerzo de separar la «proposition» de la «décision»- permitiese avanzar mucho en esa dirección. En particular, parece todavía demasiado influido por el modelo inglés que, a través de la mediación de Montesquieu, continúa obstaculizando el trabajo de los constituyentes. De los diferentes sistemas de división de poderes elaborados por la moderna teoría constitucional -«el sistema del equilibrio y el del concurso, o bien, en términos más o menos equivalentes, el sistema de contrapesos y el de unidad organizada»- sólo el

segundo, «el sistema francés», está realmente en condiciones de proporcionar el deseado objetivo de la unidad en la división[88] [88] . Eso no consiste «en utilizar diversos cuerpos de representantes para la construcción, o mejor para la reconstrucción, de la misma obra», sino al contrario en atribuir «partes diferentes a diversos representantes, de manera que el resultado de todo el trabajo produzca, con seguridad, la unidad pedida». En lugar de «atribuir dos o más cabezas al mismo cuerpo, con el fin de corregir las imperfecciones de una, los malvados efectos de la otra», el sistema de concurrencia de poderes separa «en el interior de una sola cabeza las diferentes facultades que concurren a determinar con sabiduría la voluntad y sus respectivas operaciones, y las pone de acuerdo a través de las leyes de una organización natural».

> Es precisamente a propósito de la aplicación de este principio de «unidad organizada» donde Sieyès, en su discurso del 2 de Termidor, propone la institución de un complejo sistema de «procurations politiques», fundado en una drástica descomposición de las funciones públicas entre órganos profundamente diferentes entre sí. En el esquema cuatripartito de organización de los poderes por él elaborado, la función legislativa aparece segmentada en una triple atribución funcional, de la que es parte integrante el mismo Gouvernement[89] [89] . Esto permite a Sieyés sacudir en profundidad las consolidadas jerarquías institucionales del pensamiento revolucionario, abriendo el camino para una rehabilitación de la institución gubernativa que recogerá sus frutos más relevantes con los sucesos de Brumario. Considerado en la plenitud de sus atribuciones, el Gobierno no puede confundirse con la dimensión puramente instrumental de la institución pública que en el léxico de la Revolución tomó el nombre de poder ejecutivo: si este último es «todo acción», el primero es en cambio «todo reflexión», y requiere en su ejercicio aquella actividad de deliberación «que el otro excluye en todos los grados de su escala, sin excepciones». A la esfera del gouvernement, correctamente entendido, pertenecen entonces –según Sieyès– tres diferentes dimensiones funcionales:
>
> 1°. El gobierno es, en la parte superior de las instituciones centrales, jurado de la propuesta (jurie de proposition).
> 2°. Una vez que la ley es promulgada y, en consecuencia puesta en ejecución, el gobierno se encuentra en el punto focal de la parte inferior de las instituciones centrales; allí es jurado de ejecución (jurie d'execution) (…).
> 3°. El gobierno es, en fin, procurador de la ejecución (procurateur d'exécution) y con este título nombra el poder ejecutivo o a los jefes ordenadores y directores del servicio oficial de la ley[90] [90] .

Es a propósito de este nivel del discurso donde madura la toma de distancia de Sieyés en oposición al proyecto de constitución elaborado por la Comisión de los Once. En particular él lamenta la falta de un pleno reconocimiento de aquella dimensión de la representación gubernativa, sin la cual ningún sistema constitucional puede ser digno de este nombre[91] [91] . Como sabían todos los que tenían un mínimo de confianza en el argumento, se trataba de un tema que no era nuevo en el debate revolucionario, un tema fundador si es verdad que a través de la reflexión sobre el poder ejecutivo pasa gran parte de la rendición de cuentas revolucionaria con la herencia constitucional del Ancien

Régime92 [92] . Lo que seguramente impresiona en la intervención del 2 de Termidor es, sin embargo, la absoluta seguridad con la que Sieyès intenta sistematizar el ambivalente –y discutido– nexo categorial constituido por la pareja gouvernement–representation. La noción misma de «gouvernement représentatif» encuentra aquí un significativo redoublement conceptual, que, con el respeto de costumbre, coloca al lado del principio de representación como único fundamento legítimo del poder, la idea de una relación funcional más estrecha entre los dos componentes fundamentales «del instituto público central»; es decir, de «aquella parte de la maquinaria política que crea la ley» y de aquella «que busca la ejecución de la ley desde el centro sobre todas las partes del territorio»93 [93] . Con eso la importancia del poder ejecutivo «resulta seguramente dilatada y en su ejercicio se puede entrever de manera directa "la continuation et le complément de la volonté sociale" El "exécutif" deja finalmente –quizás por primera vez en el interior de la teoría revolucionaria de manera tan explícita y a través un proyecto institucional orgánico– de ser simple factor de la "action descendante"»94 [94] .

Como se ha tenido ocasión de subrayar, el instrumento del que Sieyès se sirve para replantear la organización misma de los poderes públicos es, una vez más, el principio de «division des pouvoirs», adecuadamente reinterpretado a la luz de la exigencia de una unidad organizada de la acción política. También este elemento confirma la radicalidad de un pasaje con el que la Revolución francesa entra en una tercera fase de su historia constitucional: la dominada por la identificación del despotismo parlamentario como principal factor de riesgo institucional para la República y por la rehabilitación del poder ejecutivo como posible punto focal en la construcción de una estructura estable del poder95 [95] . Si es verdad que también Sieyès parece tener en mente la creación de «un ejecutivo más preparado y decidido», esencialmente orientado a las tareas de relevancia social, es verdad también que esto no debe verse como un incremento del tipo de diferenciación –y de conflictividad- infraconstitucional, sino como una contribución decisiva a la unidad de acción del conjunto del sistema político. Si en el «sistema de equilibrio», el juego de pasiones individuales y colectivas va necesariamente seguido de «una guerra civil permanente entre la representación popular y el poder ejecutivo», al término de la cual «el uno o el otro es derribado o se deja dominar, sea por la corrupción, sea por el terror», en el sistema de la «unidad organizada» el poder ejecutivo «asume una fisonomía, adquiere una certeza, una rapidez de acción y una seguridad» que colocan al conjunto del cuerpo político a resguardo de los riesgos de conflicto y de la disolución. En estas condiciones, «nosotros podemos tener en cuenta el movimiento de las pasiones e ir en su contra sin tener miedo»96 [96] .

Es en la línea de una propuesta que se caracteriza por un radical cuestionamiento del papel central del legislativo en la que debe leerse la otra contribución fundamental propuesta por el discurso del 2 de Termidor: la institución de un Jurie (o Jury) constitutionnaire, un punto sobre el cual resulta todavía más claro el alejamiento de Sieyès del modelo Termidoriano de la Comisión de los Once y la anticipación de nuevos y diversos equilibrios constitucionales. En las mismas palabras de su autor, este «cuerpo de representantes, en número de tres vigésimos del Legislador», nace con la «misión especial de juzgar y decidir sobre las reclamaciones

de violación de la Constitución, que fueran presentadas contra los decretos del Legislador»[97] [97] . Tendría que desempeñar una función fundamental de clausura del sistema, verificando la compatibilidad constitucional de las leyes promulgadas, imponiéndose como un límite natural contra los riesgos de un «poder exorbitante de la asamblea legislativa»[98] [98] . En esta propuesta de Sieyès se ha identificado el acta de nacimiento de un modelo constitucional distinto, fundado en la jerarquía de las normas y en la «supralegalidad» de la constitución, que en Francia habría encontrado una primera y parcial realización en el año VIII[99] [99] . Lo que interesa destacar en esta sede es, no obstante, la estrecha relación que también este instituto presenta con el modelo de «unidad organizada» que en el año III constituye el corazón de la propuesta constitucional de Sieyés. Para realizar el ansiado objetivo de un eficaz «concurso de poderes» no basta con definir las recíprocas relaciones entre los poderes constituidos a través de la aplicación del principio de división en la unidad, sino que es necesario salvaguardar aquella idea de la «división entre poder constituyente y poderes constituidos» que, según Sieyès, fue el gran hallazgo de la revolución. Considerado desde esta perspectiva, el Jury constitutionnaire representa la definitiva institucionalización de la desviación que siempre separa estos dos niveles de la dinámica constitucional. Como se ha hecho notar, «gracias a este órgano del Estado, la oposición entre constitución y revolución fue absorbida. El orden constitucional es capaz de trasformarse y de garantizar su carácter antidespótico»[100] [100] .

3. El proyecto del año VIII

Por explícita admisión de su autor, todo el proyecto "sieyèsiano" del año III estaba animado por la exigencia de reglamentar de la forma más minuciosa el complejo engranaje del poder estatal, para evitar que pudiese invadir y destruir la esfera de los derechos naturales del hombre[101] [101] . Desde este punto de vista, puede ser considerado –en su indiscutible complejidad– como la expresión más extrema de aquella «enorme carga explosiva y liberatoria» hecha valer por la sociedad de las Luces contra cualquier forma de asociación política[102] [102] . Absolutamente ejemplar a este respecto parece el explícito rechazo de una concepción asimétrica y autoritaria del poder ejecutivo y la acentuación contextual de su base representativo-funcional[103] [103] . Lo que distingue la posición de Sieyès de la de la mayoría de la Convención es, entonces, esencialmente una cuestión de gradación: Sieyès consideraba del todo superficial el modelo rígido de separación de los poderes hecho suyo por los miembros de la Convención en el curso del debate, y del todo insuficientes las garantías introducidas para la defensa de los derechos individuales. Por su carencia sustancial de divisiones funcionales reales, el sistema bicameral establecido por la Constitución del año III les parecía todavía expuesto al riesgo de un despotismo asambleario, mientras, a su vez, la ausencia de implicación del gobierno en la dinámica legislativa acaba por volver vano el esfuerzo de redefinición de la esfera del poder ejecutivo llevado a cabo por la Comisión de los Once. Todo el entramado constitucional preestablecido parecía, en última

instancia, reflejar una falta de unidad y armonía que no dejaba esperanzas al conjunto del sistema[104] [104] .

Sin embargo, no hay duda de que en la Constitución del año III todo parecía escrito para garantizar a Francia un equilibrio institucional estable. El Cuerpo legislativo estaba dividido en dos asambleas, a las que se atribuían competencias diferentes en el ejercicio de la función legislativa. La organización de esta última estaba disciplinada de modo muy minucioso para garantizar la máxima ponderación en las deliberaciones[105] [105] . En ausencia de una verdadera y real forma de responsabilidad parlamentaria, la actividad del Directorio estaba circunscrita por vínculos y cautelas formales, que hacían dificultosa la usurpación de prerrogativas propias por otros órganos constitucionales[106] [106] . Como auténticos seguidores de la Ilustración, para construir el entramado de un sistema auténticamente representativo los miembros de la Convención confiaban en el filtro de una campaña electoral casi permanente: ambas asambleas –el Consejo de los Quinientos y el Consejo de los Ancianos– venían sometidas anualmente a una prueba electoral que finalizaba con la renovación de un tercio de sus componentes, mientras el mismo Directorio veía cambiar con una cadencia anual a uno de sus miembros. En realidad, estas últimas disposiciones se revelaron demasiado gravosas para un país presa de una gravísima emergencia económica y militar como la Francia del Directorio.

Frente a la excepcional presión ocasionada por este sistema de vínculos, la clase política Termidoriana se dividió todavía más, empujando al sistema directorial hacia los éxitos más temidos por Sieyès. Paradójicamente, no fue tanto la ineficacia de las garantías introducidas, como su imprevista eficacia para volver a poner en juego al más intransigente adversario de la Constitución del año III, reforzando su fama de «oráculo de la Revolución» y abriendo el camino para la transición constitucional de Brumario.

Ahora bien, no está del todo claro que Sieyès hubiese llegado al umbral del golpe de Estado con un preciso proyecto constitucional en la mano que poner en marcha con el apoyo de una parte de los Consejos y el sostén fundamental del ejército. Es este sentido se manifiesta el testimonio de Lucien Bonaparte, que en sus Mémoires le atribuye un programa de reforma del Estado centrado en el reforzamiento y la concentración del poder ejecutivo y en la consiguiente creación de una república consular o senatorial[107] [107] . Algunos historiadores consideran, incluso, que para empujar a Sieyés hacia una propuesta completa de modificación de la Constitución había habido una explícita petición de Bonaparte, que en esta circunstancia habría condicionado su apoyo al golpe de Estado[108] [108] . Sea como fuere, es indudable que en los días inmediatamente posteriores al 18 de Brumario, Sieyès había ofrecido una contribución fundamental al presuroso proceso de revisión constitucional en curso, poniendo a punto una hipótesis de trabajo que –si bien nunca fue formalizada de manera oficial– acaba por representar la base real de partida de la discusión. Estos informales preliminares a la Constitución del año VIII poseen, sin embargo, un conocimiento parcial e indirecto, que se avala con los testimonios –en parte discordantes – de quienes con un título diverso participaron en diferentes momentos de este decisivo pasaje político-institucional[109] [109] .

En realidad, gran parte de las propuestas de reforma, reconducibles con certeza a la influencia de Sieyès, representan una continuación, más o menos explícita, de lo que este último había tenido ocasión de sostener en los discursos del 2 y 18 de Termidor de 1795. En particular, la articulación conjunta de órganos a los que está atribuido el ejercicio de la función legislativa parece sustancialmente calcada de los precedentes proyectos de reforma. El Tribunado se mantiene todavía, si bien drásticamente redimensionado en el número de sus componentes, mientras el papel que en el proyecto del año III era propio del Gouvernement es asumido ahora por un nuevo órgano llamado Conseil d'État[110] [110] . Frente a estos dos organismos que, respectivamente, en nombre del pueblo y del gobierno, ejercen el poder de iniciativa legislativa y el de someter recíprocamente a examen su trabajo ejercen, el Corps législatif mantiene el carácter de única instancia deliberativa y está llamado a examinar con la debida distancia las propuestas presentadas por las otras Asambleas y sus juicios son decisivos para la conclusión del procedimiento legislativo[111] [111] .

De acuerdo con los testimonios de sus contemporáneos, la experiencia del Directorio había reforzado la convicción de Sieyès de que esta articulación del proceso legislativo era el único medio disponible «para acabar con las usurpaciones violentas de los partidos y restituir la soberanía al pueblo, imponiéndoles límites a través de ella»[112] [112] . Atribuir al mismo órgano el poder de proponer y de aprobar las leyes significaba, de hecho, hacer de las Asambleas «focos de actividad funesta, en los que la falta de reflexión, la precipitación, la efervescencia y el choque de las pasiones agitan todos los espíritus»[113] [113] . Desde este punto de vista, no cesaba de volver sobre la metáfora judicial que ya había dominado el discurso del 2 de Termidor: en el ejercicio de sus funciones, el Cuerpo legislativo habría debido observar el comportamiento y la imparcialidad de un jury o de un tribunal, escuchando y sopesando en silencio los argumentos aducidos por las partes.

Para una ulterior garantía del sistema frente a cualquier forma de despotismo asambleario en el proyecto elaborado por Sieyès se volvía a proponer, además, aquel modelo de «jurado constitucional» que había representado uno de los elementos de mayor impacto del proyecto de 1795 y que había sido rechazado por la Convención en la famosa sesión del 18 de Termidor. En el borrador provisional de constitución publicado por el Moniteur el 10 de Frimario del año VIII aparecía todavía mencionado con el nombre de Jury constitutionnaire. En el curso ulterior de los trabajos la denominación adoptada se cambió, primero, por la de Collège des Conservateurs y después por la de Sénat conservateur[114] [114] . Según las intenciones declaradas por Sieyès, tal organismo habría debido garantizar a través de un intenso control de constitucionalidad de las leyes, el respeto a los principios fundamentales sobre los cuales se basada el nuevo orden fundado por la Revolución. En realidad, en la nueva arquitectura institucional en trance de elaboración este «custodio de la constitución» tendía a asumir un carácter omnicomprensivo, que lo imponía como una pieza fundamental para el funcionamiento del Estado. A los relevantes poderes heredados del proyecto del año III se añadían ahora atribuciones electorales de importancia decisiva para el asentamiento mismo del sistema[115] [115] . Como ha destacado Paul Bastid, el

abandono mismo de la originaria denominación de «Jury» demuestra que a los ojos de su creador este órgano aparecía menos asimilable a una autoridad jurisdiccional, y más próximo a una autoridad política en el sentido más amplio del término, a un órgano capaz, cuanto menos en circunstancias excepcionales, de ejercitar las funciones fundamentales de dirección y control116 [116] .

El área de la función gubernamental es aquella en la que la arquitectura institucional del año VIII experimenta, ya en las propuestas, la mayor diferencia respecto del proyecto de 1795. En vez de bajo la forma de un órgano colegial unitario – demasiado parecido al abandonado con la caída de la experiencia directorial- el Gouvernement se presenta aquí en la peculiar forma geométrica de «uno más dos»: un Grand Electeur, asistido por dos Consuls, responsables respectivamente de la política interna y de la externa117 [117] . En la perspectiva de Sieyès el Gran elector es una suerte de motor inmóvil de la política nacional: elegido de por vida por el Collège des Conservateurs, está llamado a representar la unidad, la dignidad y la grandeza de la Nación tanto en el interior como en el exterior118 [118] . En el desenvolvimiento de tal función, recibe a los embajadores y firma algunos tratados, pero no ejercita «parte alguna de la autoridad ejecutiva». Nombra a los dos Cónsules, cada uno de los cuales actúa mediante 7 ministros, meros agentes de ejecución, asistido por un Consejo de Estado y, según el resumen de Boulay, por una Cámara de justicia política, con funciones de censura de los funcionarios públicos119 [119] . Según Bastid, la institución del Consulado representa un elemento característico del Sieyès del año VIII, la expresión más explícita de la neta preferencia ya madurada por un principio de decisión absolutamente individual. Esta resulta ser la directriz sobre la que Sieyès concentra en mayor medida su atención en los encuentros de trabajo con sus colaboradores: la exigencia de organizar del modo más completo y articulado para cada uno de los cónsules una esfera de absoluta autonomía de acción, que permita archivar de una vez por todas aquel sistema de la mediación infinita que era característico del modelo directorial. Y es sobre tal específico contexto que también Sieyès parece participar, si bien en medida sustancialmente limitada, en aquella tendencia al reforzamiento del ejecutivo que luego devendrá característica del modelo bonapartista.

Para captar en profundidad la contribución real de la construcción ofrecida por Sieyès al laboratorio constitucional del año VIII, es necesario superar la extrínseca dimensión arquitectónica propia de este ejercicio de redifinición del nexo legislativo-ejecutivo, para concentrarse en el complejo esprit de système que domina sus singulares propuestas operativas y define la efectiva capacidad evolutiva. A diferencia del Proyecto del 2 de Termidor, el verdadero punto de enganche de la reflexión constitucional de Sieyès no coincide más con la definición de un modelo de división de poderes alternativo al de checks and balances de inspiración anglo-americana. Lejos de limitarse a sistematizar definitivamente aquella idea de unidad en la división ya enunciada en el discurso del 2 Termidor, el proyecto del año VIII coloca el punto focal del discurso constitucional sobre la base misma de articulación del Gouvernement representatif, dando vida a un deslizamiento teórico destinado –más o menos a sabiendas– a ofrecer nuevos impulsos al proceso de transformación personalista del sistema. Para el Sieyès de Brumario la necesaria apertura hacia la base del circuito de la representación no implica en absoluto la existencia de una relación de investidura

directa entre la masa de ciudadanos y sus representantes. Al contrario, el principio de soberanía nacional parece perfectamente compatible con una construcción concebida en términos de mera «confianza» («confiance») en quienes fuesen efectivamente llamados a desempeñar las diversas funciones públicas en el interior del mecanismo estatal. Elementales reflexiones de carácter psicológico aconsejan en tal perspectiva evitar cualquier cortocircuito entre una confianza que viene de abajo y una autoridad que viene de arriba. Para ello en la base de la nueva Constitución tendrían que colocarse algunos axiomas elementales, en los cuales encuentra expresión el espíritu del más puro sistema representativo:

> Nadie debe poder desempeñar una función si no tiene la confianza de aquellos sobre los que debe ejercitarse.
> Pero en un gobierno representativo ningún funcionario debe ser nombrado por aquellos sobre los que debe ejercer su autoridad.
> El nombramiento debe proceder de los superiores que representan al cuerpo de la nación.
> La actividad política del pueblo está limitada a la esfera de la representación nacional y sólo en el interior de ésta que lo hace uno e indivisible.
> El Gobierno es fundamentalmente nacional y no local: es una emanación de la representación nacional que es el pueblo representado, no deriva del mero ciudadano, ya que este último no tiene el derecho de representar al pueblo ni de conferir un poder en su nombre120 [120] .

En el modelo puesto a punto por Sieyès, el poder de selección de los ciudadanos -sin el cual el régimen representativo carece de base efectiva de legitimación- encuentra así su contrapunto y su complemento en una forma de designación desde arriba, sometida cada vez a la voluntad de la autoridad superior. La confiance del pueblo se manifiesta a través de la creación de expresas «listas de confianza», que a tres niveles – municipal, departamental y nacional– deben incluir las personas consideradas dignas de asumir los diversos cargos públicos. Todos los ciudadanos de cada municipio tendrían que participar en la formación de una lista municipal, constituida por un décimo de los ciudadanos, de la que saldrían los jueces, los administradores y los jurados municipales. Un décimo de ellos, elegido por un colegio electoral ad hoc, constituiría la lista departamental, de la que saldrían los administradores y jueces departamentales. La ulterior selección de un décimo de los componentes de cada lista departamental daría vida a la lista nacional, de la que se extraerían los miembros del Consejo de Estado, del Tribunal de Casación, los ministros, los miembros del Tribunado, del Cuerpo
legislativo, los del primer Jury constitucional, los administradores y los jurados nacionales. En cada uno de estos niveles el poder de escoger y nombrar a los diversos funcionarios estaría atribuido a las autoridades del nivel superior. En el ámbito nacional eso sería desempeñado por la rama ejecutivo del Grand Electeur y por la legislativa del Collège des Conservateurs, que aplicarían reglas diversas para cada una de las dos asambleas representativas121 [121] .

No cabe duda que en el instituto de las «listes de confiance» se explicitaba con la máxima eficacia simbólica la tendencia a una interpretación del sistema representativo ya desenganchada de toda forma de ejercicio del sufragio. Con ello encuentra su culminación la transición del «principio electoral» al de la cooptación, que durante la época directorial había conocido una amplia experimentación122 [122] . Llevando a sus

consecuencias extremas una intuición que se remonta a los albores de la Revolución, Sieyès disocia definitivamente «la simbología de la igualdad y el mecanismo de la legitimación popular de los otros momentos de la actividad política, fundiendo sufragio universal y listas de notables»123 [123] . A través de su mediación, aquello que en los años precedentes había aparecido como el puntal transitorio de un sistema aquejado por una creciente inestabilidad política se transforma en un verdadero y real modelo alternativo de articulación de la representación, destinado a condicionar profundamente los sucesivos desarrollos de la política francesa. En esta superación del horizonte de la democracia representativa se puede ver el único elemento real de novedad de un programa de reformas, por otra parte caracterizado por una evidente continuidad con las instancias de revisión constitucional ya avanzadas en el debate del año III.

III. La Revolución ha terminado.

1. Hacia un nuevo régimen.

De acuerdo con las disposiciones recogidas en el Título XIII de la Constitución del año III, cualquier modificación del texto aprobado el 22 de agosto de 1795 estaba subordinada a un iter procedimental muy rígido. La iniciativa en esta materia era competencia exclusiva del Consejo de los Ancianos, que debía formular una propuesta de revisión para someterla a la ratificación del Consejo de los Quinientos124 [124] . Para evitar que las dos Asambleas fueran presa de instancias extemporáneas e intempestivas, el artículo 338 prescribía que se tramitasen sólo las propuestas que hubiesen sido renovadas y aprobadas tres veces en un término temporal de nueve años, con un intervalo de, al menos, tres años entre una y otra125 [125] . Una vez cumplida esta condición procedimental – hipótesis en realidad «bien poco probable»126 [126] - la actividad de auténtica y real revisión constitucional era confiada a una Asamblea de revisión elegida a propósito y convocada en un lugar distante, al menos, veinte miriámetros del lugar de residencia del Cuerpo Legislativo127 [127] . Esta Asamblea, que tenía una competencia limitada a los artículos constitucionales concretados por el Cuerpo Legislativo, tendría que elaborar, en el plazo máximo de tres meses, un proyecto de reforma y disolverse una vez cumplida tal función128 [128] . El texto así elaborado debía ser enviado a las Asambleas primarias, para someterlo a la aprobación popular antes de la entrada en vigor129 [129] .

Como expresión máxima de la auténtica "obsesión por la estabilidad" que había perseguido a los constituyentes Termidorianos, el Título XIII de la Constitución del año III era la «sólida barrera» que la Convención había querido oponer a la tentación de hacer de la innovación permanente la regla misma de la dinámica constitucional130 [130] . Para el establecimiento de un procedimiento de revisión largo y complicado, dirigido a «preservar la República, protegiéndola de cualquier dispersión»131 [131] , los constituyentes de 1795 habían apostado por la tendencial inmutabilidad de su marco fundamental, conclusión ésta que la experiencia del Directorio había transformado

desde el principio en una especie de «trompe-l'oeil» institucional132 [132] . Frente a una reglamentación tan puntillosa, ninguna apelación a la formalidad del ordenamiento preexistente podía servir para llenar la profunda cesura inferida a la continuidad constitucional por los conjurados de Brumario. Sin embargo, no es sorprendente que el camino emprendido para neutralizar cualquier horror vacui institucional sea el diametralmente opuesto de la negación a ultranza: no existen procedimientos particulares que seguir porque no existe una Constitución; incluso, si se mira bien, no existió nunca una Constitución. A tomar conciencia de esta dolorosa circunstancia se dirige la Adresse du corps legislatif au peuple française del 19 de Brumario, con la cual la transición constitucional en marcha es oficializada de manera formal:

> Franceses, vuestra libertad, desgarrada y todavía sanguinolenta a causa de los atentados del gobierno revolucionario, vino a encontrar asilo en los brazos de una Constitución que le prometía algunos meses de reposo. La necesidad de este reposo era, entonces, sentida por todos; permanecía en el ánimo de todos un terror profundo a la crisis de la que vosotros apenas habéis salido. (…) Pero personas sediciosas han atacado de manera constante y con audacia las partes débiles de vuestra Constitución; han elegido con habilidad aquéllas que podían prestarse a nuevos motines. Pronto el régimen constitucional no fue más que una secuencia de revoluciones en todos los sentidos, de la que los diferentes partidos se han adueñado de manera sucesiva: los mismos que querían de forma sincera
>
> el mantenimiento de esta Constitución se han visto obligados a violarla en todo
>
> momento para impedir que pereciese. De esta inestabilidad del gobierno resultó la
>
> inestabilidad todavía mayor de la legislación y los derechos más sagrados del
>
> hombre social han sido abandonados a los caprichos de las facciones y los eventos.
>
> ¡Ha llegado el momento de poner fin a estos ultrajes; ha llegado el momento de conceder sólidas garantías a la libertad de los ciudadanos, a la soberanía del pueblo, a la independencia de los poderes constitucionales, a la República, cuyo nombre ha servido a menudo para consagrar las violaciones de todos los principios! Es hora de que la gran nación tenga un gobierno firme y sabio que os pueda ofrecer una paz inmediata y duradera y os haga gozar de una felicidad real133 [133] .

Es, por tanto, en el procedimiento de revisión constitucional previsto por el Título III de la Constitución del año III donde el golpe de estado de Brumario encuentra su primera victima. En estas circunstancias, en el vacío normativo que deriva de la auténtica disolución del edificio constitucional, la Résolution con la cual en la misma jornada del 19 de Brumario el Consejo de los Quinientos decide dar vida a un gobierno provisional puede ser considerada como una auténtica Constitución provisional, aunque «inevitablemente sumaria»134 [134] . En el silencio legal es donde
encontramos enunciados –aunque de manera absolutamente elíptica– los procedimientos y las directivas fundamentales que tendrían que guiar la elaboración de las modificaciones constitucionales requeridas por el precipitar de los acontecimientos.
Para estas funciones de innovación se llamó a dos Comisiones de 25 miembros, nombradas, respectivamente, por el Consejo de los Ancianos y por el de los Quinientos, a las que se confía de manera expresa la tarea de preparar «los cambios en las disposiciones orgánicas de la Constitución en las que la experiencia ha hecho notar vicios e inconvenientes»135 [135] . Los únicos vínculos a los que, de manera explícita, el cuerpo legislativo condiciona expresamente el ejercicio de esta actividad de elaboración constitucional son los derivados de la necesidad de «garantizar y consagrar de forma inviolable» los grandes principios generales impuestos por la Revolución: «la soberanía del Pueblo francés, la República una e indivisible, el sistema representativo,
la división de poderes, la libertad, la igualdad, la seguridad y la propiedad»136 [136] . A su lado quedan todavía vínculos implícitos impuestos por un orden provisional caracterizado por la primacía de la Comisión consular ejecutiva – compuesta por los ciudadanos Sieyès y Roger Ducos, antiguos miembros del Directorio, y por el general Bonaparte–, a la que se atribuyó una plenitud de poderes que de forma manifiesta excedían del ámbito tradicional del poder ejecutivo137 [137] . Analizados a posteriori, los límites implícitos condicionarán de modo más decisivo que los explícitos el desarrollo de la transición constitucional.

De acuerdo con la relación de fuerzas existente, la mayor parte de los trabajos constitucionales no se desarrollaron en el seno de las Comisiones nombradas por los Consejos sino en una serie de reuniones informales y restringidas, dominadas por una confrontación cada vez más acentuada entre Sieyès y Bonaparte138 [138] . Solo al final de una intensa y laboriosa fase preparatoria –caracterizada por una serie de tentativas de mediación por parte de Danou, Boulay de la Meurthe y Roederer– el Proyecto de Constitución recobró formalmente su sede institucional, para conseguir una firma expeditiva por parte de los componentes de las dos Comisiones, antes de ser sometido a la ratificación popular139 [139] . En el momento en el que asume su forma definitiva, la
de la Constitución del año VIII, el conflicto de interpretaciones había sido ya superado en favor de una plena comunión de intenciones. Quien tenía ojos para ver no leía en la nueva Constitución más que un nombre, el de Bonaparte140 [140] . Frente a la grandeza de un poder extraordinario para el statu nascenti, lo demás estaba destinado a pasar rápidamente a un segundo plano.

2.Heliocentrismo constitucional

La Constitución del año VIII, «breve y obscura» como había dicho Bonaparte[141] [141] , se componía sólo de 95 artículos. A diferencia de las tres que la habían precedido, considera superfluo detenerse a enunciar una Declaración de derechos y entra de lleno en la problemática constitucional con una serie de disposiciones que disciplinan el ejercicio del derecho de ciudadanía[142] [142] . Como ya habido ocasión de recordar, la Carta de 1799 marca el retorno de Francia al principio de sufragio universal que había sido abandonado durante la era Termidoriana[143] [143] . Resulta paradójica, sin embargo, la aplicación, propuesta a lo largo del Título Primero de la Constitución, de la fórmula sieyèsiana según la cual «la confianza viene de abajo y la autoridad de arriba». De ello resulta el sistema de «listas de confianza o de notabilidad», que reduce los derechos políticos de los ciudadanos a su mínima expresión, la de un mero droit de présentation[144] [144] . Como sugirió Sieyès en el curso de los numerosos encuentros interlocutorios que habían acompañado la redacción del texto, la elección efectiva de los titulares de las diversas funciones entre los elegibles inscritos en las diversas listas, se atribuye a los vértices mismos del sistema, el Sénat conservateur y el Premier consul[145]
[145] . Respecto al alcance general del principio, el texto constitucional aprobado introduce además restricciones incomprensibles, que acaban por volver escasamente creíble la idea de una omnipresencia del nexo representativo postulada por Sieyès: de acuerdo con el artículo14 de la Constitución, «la inscripción en una lista de elegibles es necesaria solo para las funciones públicas en las que esa condición es exigida de manera expresa por la Constitución o las leyes». Una condición, ésta, que con el silencio de la Constitución deja fuera del sistema de la «confianza» no sólo a las funciones militares y diplomáticas sino también la de componente del Senado conservador[146] [146] . Reglamentada de modo asimismo restrictivo aparece ahora la hipótesis del «retirement de la confiance» que constituía parte integrante del sistema ideado por Sieyès: si, de hecho, para ser inscrito en una lista de elegibles basta con haber conseguido el consenso de la mayoría de los votantes, para proceder a la expulsión de un inscrito se requiere la mayoría absoluta de los que tienen derecho de voto, lo que confiere a los miembros de las listas la garantía de una «cuasi- inamovilidad»[147] [147] .

Por lo que respecta al orden institucional, la Constitución del año VIII parece hacer suyo, al menos en parte, el modelo de «concurrencia de poderes» que Sieyès había propugnado en el verano de 1795. Se prevén dos asambleas legislativas, el Tribunat y el Corps législatif, a las que se atribuye, de manera respectiva, la tarea de discutir los proyecto de ley[148] [148] y la deliberar sobre los mismos, «decidiendo mediante escrutinio secreto y sin discusión por parte de sus miembros»[149] [149] . De las dos asambleas, sólo
la primera es permanente, mientras que la segunda se reúne durante cuatro meses al año[150] [150] . El texto constitucional atribuye además al Tribunado relevantes funciones

de orientación y control sobre la actividad del gobierno, apresurándose a precisar que los votos que expresa en el ejercicio de ese poder «no son vinculantes y no obligan a ninguna autoridad constituida para una deliberación»151 [151] .

Respecto al proyecto originario de Sieyès, el Tribunado del año VIII parece haber perdido su característica dominante, la de constituir una tribuna del pueblo francés donde se pueda proponer cualquier «ley, reglamento o medida» que se juzgue útil para el bien de la ciudadanía. En el andamiaje institucional definido por la Constitución de 1799 ninguna asamblea goza del poder de iniciativa legislativa, que representa en cambio una competencia exclusiva del Gobierno152 [152] . En este dato normativo empieza a emerger el que puede ser considerado como el auténtico elemento característico de la Constitución del año VIII: la preeminencia del poder gubernativo, lo que representa un vuelco total de perspectiva respecto a la tradición constitucional revolucionaria153 [153] . En la nueva organización de los poderes, el culto a la omnipotencia de la ley, que había caracterizado las fases precedentes de la dialéctica revolucionaria cede su lugar a una absoluta centralidad de la acción gubernativa. Con ello se pone la última palabra al «legecentrismo a la francesa» que, con razón, ha sido considerado como el verdadero punto de convergencia de las diversas culturas políticas de la Revolución154 [154] : con la Constitución del año VIII, la ley deja «de ser aquel acto soberano tan característico del las constituciones revolucionarias. Esta degradación va acompañada de la del órgano legislativo. La representación nacional no será más el lugar privilegiado de ejercicio de la soberanía. El ejecutivo deviene el centro de impulso de las nuevas instituciones»155 [155] .

La nueva impronta que caracteriza a la arquitectura institucional del año VIII encuentra una expresión puntual y privilegiada en las concretas disposiciones que definen el ámbito de competencia normativa del Gouvernement. Más allá de la facultad de iniciar el íter de aprobación de las leyes, el Gobierno se ve expresamente investido del poder de emanar todos los «reglamentos necesarios para asegurar su ejecución»156 [156] . Ante el silencio de las normas, se abre un amplísimo espacio de potestad reglamentaria autónoma, que encuentra sus límites sólo en las pocas materias en las que está vigente una expresa reserva de ley157 [157] . El régimen bonapartista ofrecerá una impresionante demostración de la potencialidad implícita en un uso astuto de estos nuevos instrumentos normativos, dando vida a un auténtico «domaine réglamentaire» que encontrará su máxima expansión bajo el Imperio158 [158] . A estas atribuciones se unen las que por tradición son propias del poder ejecutivo, que en la Constitución del año VIII resultan todavía más amplias y profundas: el Gobierno dirige los ingresos y gastos del Estado, sin encontrar ninguna de las limitaciones financieras que habían constreñido al Directorio159 [159] . También se ocupa de la seguridad interior y de la defensa exterior, distribuye las fuerzas de tierra y marítimas y no le está prohibido – como ocurría con el Directorio– asumir el mando directo de las fuerzas armadas160 [160]

. A su esfera de atribuciones funcionales corresponde, además, la dirección de la política exterior y la firma de tratados internacionales, aunque con reserva de su ratificación por parte del cuerpo legislativo[161] [161] . En el supuesto de conspiraciones, puede extender mandatos de comparecencia y de captura contra los presuntos culpables, si bien con unos límites procesales rigurosos, al menos en apariencia[162] [162] .

Si, por tanto, en el proyecto de Constitución redactado por Sieyès todo parecía calculado para prevenir –mediante una prudente distribución de las funciones soberanas – una excesiva acumulación de poder en puntos singulares de la arquitectura del Estado, todo parece predispuesto para celebrar la nueva centralidad de la potestas gubernativa. A los ojos de su principal inspirador, el gobierno está, de hecho,

> En el centro de la sociedad, como el sol: las diversas instituciones deben recorrer las órbitas a su alrededor, sin alejarse nunca. Es necesario, por lo tanto, que el gobierno regule las combinaciones de cada una de modo que participen todas en el mantenimiento de la armonía general[163] [163] .

Para conseguir este objetivo, la Constitución del año VIII no se limita a extender la esfera de atribuciones constitucionales del ejecutivo, sino que introduce en la propia forma de ejercicio de tales funciones las trasformaciones destinadas a incidir de manera profunda en la dinámica del sistema político-institucional. Si bien el art. 39 pone en escena, al menos de momento, una colegialidad de las instituciones gubernativas[164] [164] , todo el contenido del Titre IV se orienta de manera inequívoca hacia la fundación de una forma de ejercicio individual del poder ejecutivo. No es casual, desde este punto de vista, que bajo este aspecto de organización más directa de los poderes esté la intervención personal de Bonaparte y sea más clara la apertura a las propuestas precedentes puestas a punto por Sieyès[165] [165] . Como es conocido, el futuro Primer cónsul llevó a cabo una categórica oposición a la idea de colocar en el vértice del Estado una figura de gran impacto simbólico, pero privada en esencia de cualquier poder de decisión, como el Gran Elector. Y se declaró también contrario a un ejecutivo colegial de tipo directorial, considerado inadecuado para garantizar la fuerza y rapidez de decisión política que Francia necesitaba de sus gobernantes. El resultado de las diversas tentativas de mediación llevadas a cabo en este ámbito es, así, un texto constitucional que tiene el aspecto de la afirmación de principio contenida en el art. 39, y que atribuye a uno de los Cónsules poderes que exceden en mucho los de los otros dos: el Primer Cónsul –decía ya el art. 40- «tiene funciones y atribuciones particulares, en las cuales será sustituido de manera momentánea cuando sea necesario por uno de sus colegas». Él promulga las leyes, nombra y revoca a su voluntad a los miembros del Consejo de Estado, a los ministros, embajadores y a los otros funcionarios centrales y periféricos[166] [166] . En los demás actos del Gobierno, su «decisión, sola, es suficiente»: los otros dos cónsules tienen un voto consultivo y en caso de desacuerdo pueden anotar sus opiniones en un registro[167] [167] .

Con la Constitución del año VIII se vuelve a proponer, por vez primera de manera formal en la Francia republicana, aquel modelo de poder personal que los regicidas pensaban que se había eliminado para siempre con la ejecución de Luis XVI.

Es cierto, a pesar de las enojadas alusiones de Sieyès, que el Primer Cónsul no es todavía un monarca en el pleno sentido del término, pero no hay duda de que es un verdadero Chef d'État[168] [168] y que en torno a él gira todo el sistema institucional inaugurado por el nuevo texto constitucional, comenzando por los órganos auxiliares regulados por los últimos artículos del Titre IV: el Conseil d' État y los ministros. Por lo que se refiere al primero, estamos en presencia de la enésima corrección impuesta por Bonaparte al proyecto de Sieyès. El Consejo de Estado del año VIII no representará más el núcleo importante –«todo reflexión»- del «pouvoir gouvernant», sino un órgano de apoyo a la actividad normativa y ejecutiva de los Cónsules, encargado «de redactar los proyectos de ley y los reglamentos de administración pública», «de resolver las dificultades que surjan en materia administrativa» y de «tomar la palabra en nombre del Gobierno ante el legislativo»[169] [169] . Enseguida, esta esfera de competencias, amplia
ya, fue ulteriormente aumentada por una práctica gubernativa que –de modo formal o informal– acaba por atribuir al Consejo de Estado un papel de gran relevancia: desde el inicio del Consulado comenzaron a serle sometidos, además de los proyectos de ley y de reglamento, también los esquemas de Decreto e, incluso, los arrêtés d'exécution, y desde el 5 de nevoso del año VIII le fue atribuida una competencia general en materia
de interpretación de las leyes[170] [170] . De este modo, puede realizar una aportación determinante a la acción del nuevo gobierno: como recuerda Godechot, el número de actos examinados oscila entre 911 de 1800 y los 3.365 de 1804, incluidas todas las grandes leyes orgánicas y el Code civil[171] [171] .

Claro que, también en este caso, a una posibilidad de acción tan amplia se corresponde una autonomía jurídica y política próxima a la nada; ya en el texto constitucional la actividad del Consejo de Estado está drásticamente subordinada a las indicaciones de los titulares del poder ejecutivo. Con el paso del tiempo, a esta estrecha relación funcional con el Gobierno en su conjunto, se superpone una relación personal todavía más estrecha con el Jefe del Estado, el Primer Cónsul, al cual ya la Constitución le había atribuido el poder de nombrar y revocar discrecionalmente a los componentes de aquel organismo. La relación de Bonaparte con el Consejo de Estado se convierte en proverbial y sobre ella existe una amplia literatura: él presidía a menudo sus reuniones y participaba activamente en las discusiones, renunciando incluso a hacer valer su derecho a la última palabra sobre los textos a examen. Esto ha hecho pensar en el renacimiento de una antigua institución monárquica, el Conseil du Roi, si bien la elección de sus componentes sucedía en este caso sin condicionantes de partida y en atención a requisitos puramente funcionales. Sería más correcto decir que la estructura y funciones del Consejo de Estado se prestaban a enfatizar aquella raíz tecnocrática –de clara impronta ilustrada– del régimen bonapartista, que en otros lugares de la geografía institucional del año VIII acaba por ser aplastada por el peso de una creciente y arrogante semirealeza.

En este contexto también cambia, naturalmente, la posición de los Ministros. Si bien la Constitución del Año III sigue reconociéndoles el mismo papel que habían tenido a partir de 1789, el de simples agentes ejecutores, su relación de subordinación cambia completamente de sentido: en lugar de garantizar la representación nacional frente a los riesgos de un eventual abuso de poder, aquélla se dirige a producir su pleno

sometimiento al Primer Cónsul, que los nombra y revoca[172] [172] . Desde el punto de vista político, los Ministros no son responsables más que ante este último, aunque desde el punto de vista penal la Constitución los llama a responder por todos los actos de gobierno por ellos firmados y declarados inconstitucionales, de la inaplicación de las leyes y reglamentos de administración pública, de la ejecución de eventuales órdenes contrarias a la Constitución, las Leyes y los Reglamentos[173] [173] . El procedimiento de acusación, que muestra la implicación del Tribunado y del Cuerpo Legislativo,
concluye con un juicio ante la Alta Corte, ante el que no se prevé la posibilidad de recurso de casación[174] [174] . Como se ha destacado, esta reglamentación puntual de los abusos ministeriales no se reflejaba en modo alguno sobre el corazón de la función ejecutiva, la actividad de los Cónsules, que el art. 69 de la Constitución exoneraba de toda responsabilidad en el ejercicio de las propias funciones[175] [175] .

Haciendo propia la reflexión elaborada por Sieyès desde 1795 –y, por otra parte, ya recibida en la Constitución del año III– la Carta del año VIII considera a cada ministro dotado de una competencia exclusiva en el propio sector de su actividad, sin prever ninguna forma de enlace colegial entre los titulares de los diversos ministerios. La coordinación en el seno del gobierno estaba asegurada por aquella suerte de «plaque tournante» que era la Secrétairie d'Etat[176] [176] . La Constitución no determina ni siquiera el número total de Ministros, que al principio coincide con el vigente bajo el Directorio. Enseguida fueron creados un Ministerio del Tesoro, mediante el desdoblamiento del de Finanzas, y un Ministerio de la «administration de la guerre», que se colocó al lado del de la guerra[177] [177] . Como recuerda Godechot, a pesar de todas las limitaciones previstas por la Constitución, los Ministros del Consulado gozaban todavía de cierto margen de acción. Su papel era doble, gubernativo y administrativo: mediante una actividad consultiva colaboraban, sin tener responsabilidad, en la elaboración de las principales decisiones gubernativas, las que después debían ejecutar con su acción a la cabeza de un departamento ministerial[178]
[178] . En esta última faceta, nombraban un gran número de funcionarios, jueces de primera instancia en el contencioso-administrativo, y representaban la conexión oficial de la administración central del Estado con las autoridades periféricas. En este contexto,
«el incremento de las tareas administrativas, la concepción cada vez más técnica de los servicios públicos, la multiplicación y la especialización de los agentes, habrían podido dejar a los Ministros de Napoleón, de hecho sino de derecho, un margen más o menos amplio de iniciativa»[179] [179] . Dependía mucho de la personalidad de los concretos Ministros: si personajes del calibre de Talleyrand y Fouché consiguieron un considerable espacio de poder personal otros no fueron más que modestos comparsas[180] [180] . Siguiendo el viejo proverbio latino «Divide et impera», Bonaparte creó además en el vértice de cada ministerio un «Conseil d'administration», formado por jefes de división, funcionarios encargados de la contabilidad de cada Ministerio y

por algunos consejeros de Estado designados por los Cónsules para asistirlos, y que acaba por disminuir el poder de los ministros181 [181] .

En esta compleja arquitectura constitucional, inclinada a favor de la preponderancia del ejecutivo, un único instituto testimonia todavía, al menos formalmente, la vieja preocupación de Sieyès por una forma de control de constitucionalidad de la actividad del Estado: el Senate conservateur. Compuesto por miembros vitalicios e inamovibles, elegidos por cooptación182 [182] , este órgano representa, de hecho, al heredero de aquel Jury constitutionnaire -el «custodio de la Constitución»- que había dominado el debate constitucional en el verano de 1795. En el complejo contexto del año VIII estaba llamado a ejercer unos poderes que, al menos en la Carta, parecen cualquier cosa menos irrelevantes: ejercita la función de "gran elector" en el ámbito legislativo y judicial183 [183] y desempeña el control de constitucionalidad sobre los actos que le sean remitidos por el Tribunado o el Gobierno184 [184] . Y para confirmar la indiscutible centralidad asumida, al menos sobre el papel, se puede aludir al acentuado régimen de incompatibilidades que afecta a sus componentes (y al sustancioso tratamiento económico de que gozaban)185 [185] . Como se ha destacado, la instauración de un órgano específicamente encargado del control de constitucionalidad de las leyes puede considerarse como un síntoma de la profunda crisis de aquel «panlegismo» que había caracterizado las primeras fases de la Revolución186 [186] . En la innovadora fisonomía institucional del sistema consular, también este «custodio de la Constitución» ve, sin embargo, mudar de manera profunda su misma finalidad constitutiva: nacido para proteger al ordenamiento constitucional frente a los riesgos de un despotismo parlamentario, deviene ahora el último recurso al que confiarse para evitar una excesiva inclinación del sistema a favor del ejecutivo. La historia de la Francia napoleónica es, al menos en parte, la historia de la caída de esta pretensión de autoreglamentación del sistema, si es cierto –como se ha escrito– que, en realidad, el custodio de la Constitución acaba por transformarse en su más eficaz «adaptador», en un instrumento de constante reforzamiento y concentración del poder de Bonaparte187 [187] .

3.La República plebiscitaria

Son conocidas las palabras con las que el 24 de Frimario del año VIII los Cónsules provisionales presentaron a los franceses el producto de la actividad de elaboración constitucional desarrollada. Junto a la prometida estabilización institucional, encontramos finalmente revelada la ficción de una "revisión" solo parcial puesta en marcha con la Resolution del 19 de Brumario: lo que se ofrece a los franceses

no son meros cambios en las «disposiciones orgánicas» de la Carta del año III, sino una flamante Constitución, destinada a poner fin a «las incertidumbres que el gobierno provisional había creado en las relaciones exteriores, en las situaciones interna y militar de la República»188 [188] . A alcanzar ese fin se dirige sobre todo la última frase de la Proclamation, un breve pasaje con el que el cambio de régimen asume el significado crucial «de una clausura de la Revolución, de un retorno al orden y la estabilidad, de un hilo conductor de la historia de Francia reanudado con los inicios de la Revolución y

sólo con ellos»189 [189] . En el momento en que se somete a los franceses una Constitución destinada a abrir una nueva época, Bonaparte siente la necesidad de rendir homenaje a los acontecimientos de los últimos diez años, evocando el topos que más había sabido encarnar en sí los dilemas de una condición vista como un estado de excepción permanente: «Il faut terminer la Révolution»-, es necesario terminar la Revolución, antes de que ella acabe por devorar a todos sus hijos. El momento tan esperado y, finalmente, llegado. La época revolucionaria puede encontrar una expresión constitucional definitiva. La Revolución ha concluido porque ha conseguido los objetivos que desde el inicio había perseguido: «Ciudadanos, la Revolución está asentada en los principios que la originaron. Ha terminado»190 [190] .

Para quien no tuviese suficiente memoria, el texto mismo de la proclama recuerda cuales eran los principios de este consolidado orden revolucionario. Sin embargo, respecto a la declaración de intenciones contenida en el art. 12 de la Resolution del 19 de Brumario, la amplitud de este entramado fundacional aparece drásticamente redimensionada. Desaparecida toda referencia a la «soberanía del pueblo francés», a la «República una e indivisible» y a la «división de poderes», no queda más que el enunciado de un núcleo reducidísimo de derechos civiles y políticos:

> La Constitución está basada sobre los auténticos principios del gobierno representativo, sobre los derechos sagrados de propiedad, igualdad y libertad.
> Los poderes que instituye serán fuertes y estables para garantizar los derechos de los ciudadanos y los intereses de Estado191 [191] .

Es cierto que con la única referencia a la letra del texto constitucional, este presunto retorno a los principios del ochenta y nueve parece en gran parte ficticio y exagerado. Si es verdad que Bonaparte se revela ligado a la Revolución «para todo lo que parece pertenecer a lo irreversible» -igualdad civil, abolición de privilegios feudales, secularización de los bienes del clero192 [192] -, es verdad también que parece mucho más incierta y limitada su adhesión al culto secular de la libertad individual, característico de la cultura del ochenta y nueve, de la que la Constitución del año VIII no ofrece más que reflejos diluidos y fragmentarios. ¿Y qué se tendría que decir, entonces, de la referencia al «gobierno representativo» inserto en un contexto que cierra literalmente la principal conquista revolucionaria; es decir, el derecho a elegir a los propios representantes? Ejercitado en la forma abstracta ideada por Sieyès, el voto deja
«de tener por objeto la designación de representantes o funcionarios públicos, para servir sólo como base de un sistema de colegios electorales, auténticos cuerpos intermedios»193 [193] . Como ha subrayado Rosanvallon, la característica preponderante de este texto constitucional es, en realidad, la de desanclar el principio de igualdad y el sentimiento democrático de cualquier idea de gobierno directo del pueblo194 [194] . Desde este punto de vista, el ideologue Cabanis formuló la más explícita y completa enunciación de la nueva concepción del gobierno representativo presente en su base:

> La gran ventaja de esta forma de gobierno reside en el hecho de que, sin ejercitar función pública alguna, el pueblo pueda, cuando menos, designar los hombres que gozan de su confianza; que no haga leyes, no administre, no juzgue como hacía en las

> democracias anárquicas de la antigüedad; pero que sus legisladores, sus gobernantes y sus jueces sean siempre elegidos entre los que él ha designado.
> En el auténtico sistema representativo todo se hace en nombre del pueblo y para el pueblo; nada sucede por la intervención directa del pueblo: él es la fuente sagrada de todo poder, pero no ejercita ninguno; ningún funcionario es elegido fuera de los nombres inscritos en las listas populares, pero tales listas no designan a los elegidos para tal o cual función particular195 [195] .

No es todavía posible captar en su plenitud la aportación de la revolución en presencia, si no hay un esfuerzo para sobrepasar el nivel más abstractamente normativo de la Constitución del año VIII, para entrar en vivo en su más inmediata dimensión aplicativa; es decir, sin afrontar en toda su concreta constructividad las disposiciones transitorias de actuación del nuevo orden constitucional, en las cuales se puede captar el verdadero punto de fusión del naciente régimen bonapartista. Toda la compleja arquitectura representativa diseñada por la carta constitucional aparece diseminada por disposiciones de aplicación prioritaria que neutralizan en gran parte su operatividad, reenviándola en el mejor de los casos a un momento todavía por venir. Lejos de limitarse a enunciar principios generales del ordenamiento, en manos de los conjurados de Brumario la Constitución parece recuperar así, al menos durante un momento, aquella palpable materialidad que la había caracterizado en los albores de la aventura revolucionaria196 [196] . De ella se sirven ahora como de una pantalla a cuyo resguardo
es posible concluir las decisiones estratégicas para el futuro de la República. En lugar de los órganos institucionalmente propuestos, es la Constitución la que «nombra "Primer Cónsul" el ciudadano Bonaparte, ex Cónsul provisional; "Segundo Cónsul", al ciudadano Cambacérès, ex ministro de justicia; y "Tercer Cónsul", al ciudadano Lebrun, ex miembro de la Comisión del Consejo de los Ancianos»197 [197] ; y la Constitución nombrará a los otros dos cónsules salientes -Sieyès y Roger Ducos- miembros del Senado conservador, atribuyéndoles la facultad de proceder, junto con el segundo y el tercer Cónsul, al nombramiento de la mayoría del mismo Órgano, «que se completa sucesivamente por sí mismo y procede a las elecciones a él confiadas»198 [198] . Un auténtico «verrouellage» institucional199 [199] en perfecto estilo Termidoriano, que encuentra su perfeccionamiento en la disposición que aplaza un año la formación de las primeras «listas de elegibilidad», disponiendo la inserción en ellas de todos los ciudadanos «que sean nombrados para la primera formación por la autoridad constituida»200 [200] . Es en este nivel donde se ponen las premisas de aquella continuidad económica y social que, según muchos intérpretes, caracteriza la relación entre el régimen consular y las fases precedentes del evento revolucionario201 [201] . Pero es en este mismo nivel donde comienza a delinearse la profunda fractura política que contrapondrá claramente el modelo bonapartista a cualquier otro experimento institucional hecho hasta aquel momento desde la Revolución: nadie en esta apresurada transición institucional muestra el mínimo respeto por la autonomía de los ciudadanos.

A ninguna función –desde las más humildes a las más importantes– se le permite ser expresión de una auténtica «confianza» popular[202] [202] .

El único elemento residual de apertura hacia abajo presente en este orden circular procedimental está entonces en el reenvío a la aprobación popular del texto constitucional que, en consideración a una consolidada tradición revolucionaria, encontramos en el art. 95[203] [203] . Según los testimonos de la época, fue el mismo Bonaparte el que insistió en que la Constitución fuese sometida a referéndum, un suceso que a la luz de las disposiciones de primera actuación ya recordadas no podía más que transformarse en un plebiscito sobre el nuevo liderazgo salido del golpe de Estado. A lo que asistimos aquí es entonces a la nueva utilización del instrumento típicamente revolucionario de la ratification populaire[204] [204] , al acto de nacimiento de un rito de legitimación colectiva que devendrá en trazo característico de todo el régimen napoleónico y, con ello, del propio bonapartismo como modelo político-institucional[205] [205] . Es cierto que, como todas las otras formas de manifestación directa de la voluntad ciudadana, también el plebiscito napoleónico puede ser considerado expresión de la más importante conquista de la Revolución francesa, el principio de soberanía popular. En relación con los instrumentos ordinarios de la democracia representativa, está menos ligado a los éxitos inciertos de una racionalidad dialéctica de las opiniones y es más adecuado para poner en escena el espectáculo de un macizo e inmediato flujo de investidura popular, porque «la respuesta con un sí o con un no o con la abstención es, más que un acto meditado o una elección política, la expresión afectiva de una confianza global aceptada o rechazada en un hombre»[206] [206] . Este fue el sentido en el que resultó utilizado por Napoleón para firmar el acta de nacimiento de una innovadora forma de poder personal, basado en un uso consciente y falto de prejuicios del sufragio universal. Fundado en el presupuesto de que toda la soberanía reside en el pueblo, el plebiscito deviene, así, el instrumento práctico a través del cual el pueblo abdica de su propia soberanía[207] [207] . Mediante él, Bonaparte pudo conseguir el deseado objetivo de un poder por encima de todos los partidos. Después del plebiscito del año VIII también la frase «Je suis national», que Bonaparte venía repitiendo desde su retorno de Egipto, comenzó a asumir al mismo tiempo un significado más concreto e inquietante.

Por otra parte, no hubo nada que no se intentase para alcanzar el resultado querido. Ya la forma de desarrollo del plebiscito se dirigía a evitar en lo posible el riesgo de sorpresas desagradables: en cada municipio se estableció un Registro donde los ciudadanos estaban llamados a inscribir su nombre y voto, que si quisieran podían motivarlo. Además, las votaciones no se desarrollaron al mismo tiempo en todas las localidades de Francia, y entre París y las provincias se verificaron desfases temporales bastante considerables. Todo ello, naturalmente, tuvo repercusiones notables sobre el libre ejercicio del voto por parte de los ciudadanos. Ya que Bonaparte necesitaba un resultado positivo de vistosas proporciones, también el escrutinio se caracterizó por una sistemática alteración de los datos electorales. Después de los profundos estudios de Langlas, podemos afirmar con certeza que los votos explícitamente afirmativos no debieron superar el millón y medio, sobre un electorado de cinco millones de ciudadanos. Para llegar a la cifra oficial de 3.011.007 fue necesario redondear en

900.000 unidades las cifras de los departamentos y añadir al total los votos del ejército, que en realidad ni siquiera había sido consultado[208] [208].

Dadas estas premisas, no puede extrañar que la nueva leadership ni siquiera tuviese la necesidad de esperar a la proclamación de los resultados para proclamar su victoria. El 3 de Nevoso –es decir, con un mes de anticipo sobre lo previsto para completar los escrutinios- Bonaparte hizo decretar por las comisiones legislativas la entrada en vigor de la nueva Constitución[209] [209]. Los historiadores han considerado este acto como un decisivo paso hacia la «República plebiscitaria», como una suerte de segundo golpe de Estado con el cual se tomaba como rehén a una de las primeras conquistas de la Revolución, la idea misma de poder constituyente. La Constitución del año VIII adquiría eficacia antes incluso de haber sido adoptada formalmente, sin que el pueblo francés hubiese podido expresar su opinión al respecto. Como ha destacado Bergeron, con esta actitud se expresa una concepción que caracterizará los desarrollos sucesivos del régimen bonapartista: la idea de una transferencia integral e irreversible de la soberanía del pueblo a un jefe, dedicado enteramente al bien general y en condiciones de garantizar su realización[210] [210]. La Francia que había entrado en la vorágine del golpe de Estado con una plétora de representantes en conflicto constante entre ellos, salía representada por un hombre destinado a expresar en sus más altos niveles «el consenso virtualmente unánime de la nación» [211][211].

IV. La corona de Washington

1.El "príncipe nuevo"

Los historiadores se han preguntado con frecuencia sobre el tipo de régimen que toma forma en Francia con la entrada en vigor de la Constitución del año VIII y la institución del Consulado. Está fuera de dudas que se trata de una forma de gobierno personal, para muchos casi asimilable al poder monárquico. Como destaca la vox populi de la época, no resuena más que un nombre en cada línea de texto constitucional, el de Bonaparte[212] [212]. Y toda la arquitectura de poderes delineada por la nueva Carta parece pensada para exaltar su absoluta centralidad decisional. Eso no explica con claridad de qué específica sustancia político-institucional está hecho el particularísimo sistema de poder que a través de ella da sus primeros pasos. Aprovechando las similitudes clásicas que desde el inicio rodean a la figura de Bonaparte, alguno ha querido hablar de una dictadura militar, de un «régne des sabres et des moustaques» caracterizado por la sistemática penetración del ejército en todos los ámbitos de poder[213] [213]. Ahora bien, si es verdad que la componente militar representa un elemento esencial del golpe de Estado de Brumario y una condición esencial de su éxito, también lo es que de dictadura militar en sentido estricto se puede hablar solo en referencia a la primerísima fase del proceso[214] [214]. En el momento en que Bonaparte asume el poder como Primer Cónsul, lo hace ya en calidad de «citoyen» y no de
«General», y este será un rasgo característico de su dominio. Luego de haber meditado largamente sobre la oportunidad de asumir directamente el mando del ejército en la

Campaña de Italia de 1800215 [215] , en una sesión del Consejo de Estado del año siguiente pone fin a la discusión sobre este tema, reafirmando la naturaleza radicalmente civil de su poder: «no gobierno como general sino porque la nación cree que tengo las cualidades civiles adecuadas para el gobierno»216 [216] . No se puede negar que la institución militar había asumido en el sistema napoleónico un papel político y social de primer orden, que se correspondía a la perfección con la centralidad reconocida a la guerra en su acción de gobierno. Esta circunstancia –compartida al menos en parte con todo el régimen Termidoriano en sus diversas fases- no desemboca en una militarización real de la esencia del poder; como ha subrayado Bergeron, si bien el ejército y la guerra no son disociables de la historia del Consulado y del Imperio, son «solo ayuda a una experiencia en la cual el General desaparece sin duda detrás del Jefe del Estado»217 [217] .

En este contexto, quedan por establecer los trazos generales descriptivos que hoy estamos acostumbrados a encauzar a través de un concepto amplio de dictadura, comenzando por la referencia a aquella ambigua mezcla de dominio autoritario y consenso popular que puede ser considerada como una de las principales características del modelo bonapartista en sus diversas variantes. A pesar de todos los esfuerzos de su creador, el sistema napoleónico no se asemejará nunca a una monarquía clásica según el modelo de la desplazada por la Revolución. Al contrario, expresará siempre un tipo de poder nuevo desde una perspectiva filosófica, hijo de la Ilustración y de los procesos de secularización, fundado en la concentración de una misma autoridad en las manos de un «príncipe nuevo», que persigue la modernización del Estado y de la sociedad sin preocuparse demasiado por los instrumentos utilizados. Desde esta perspectiva, la ciudadanía deviene un mero depósito de consenso plebiscitario, un sujeto político virtual al que constantemente se rinde homenaje, pero al que no se le puede dejar espacio alguno en los concretos dispositivos operativos del nuevo sistema político- institucional. Como ha escrito Bergeron, se puede aceptar la definición del bonapartismo como «alianza de democracia y autoridad» propuesta por René Remond, pero a condición de destacar que en este modelo sólo la autoridad del Jefe del Estado desempeña una función activa, mientras la democracia asume el papel meramente pasivo de un marco legitimador instrumental218 [218] .

Es obvio que los trazos característicos de este nuevo régimen se insertan en profundidad en el tejido institucional elaborado por la Constitución del año VIII. El primer elemento digno de atención para un análisis del modelo institucional es, sin duda, el que ha sido definido como el «desmenuzamiento» de las asambleas representativas219 [219] ; es decir, el decisivo trazo antiparlamentario que caracteriza desde el inicio al sistema de gobierno bonapartista. Es cierto, como se ha tenido ocasión de evidenciar, que la Constitución del año VIII no cierra del todo el espacio tradicionalmente atribuido al principio asambleario por la cultura política de la Revolución; ésta multiplica el número de organismos de este tipo, previendo al lado de las dos asambleas legislativas, el Senado conservador propuesto por Sieyès. Los historiadores se muestran de acuerdo en considerar este rasgo del texto constitucional como una concesión de Bonaparte a los otros hombres de Brumario, a un grupo «que permanecía tanto apegado al sistema representativo como ansioso de reforzar el

ejecutivo»220 [220] . Por su parte, Bonaparte era resueltamente hostil a cualquier organismo asambleario y estaba decidido a limitar su actividad a tareas puramente formales y de fachada. Ya en 1797, en plena campaña de Italia, había tenido ocasión de pronunciarse sobre este punto con una claridad que no dejaba lugar a dudas:

> Un gobierno es débil, un Estado es desgarrado por las facciones, cuando unos centenares de ciudadanos se organizan en asambleas exclusivas, participando en todas las discusiones, gozan de popularidad, son constantemente animados con exageración y no tienen otra finalidad que la destrucción221 [221] .

Desde este punto de vista, la praxis constitucional del Consulado estaría caracterizada por la sistemática restricción de los exiguos espacios de autonomía que la carta todavía reconoce a las asambleas representativas. No se trata más que de poner en práctica el proyecto ya anticipado a Talleyrand en la famosa carta de 1797, creando «un poder legislativo, sin rango en el seno de la República, impasible, sin ojos ni oídos sobre aquello que lo circunda» y, sobre todo, privado de ambiciones222 [222] . Sobre la capacidad de adhesión a este modelo de "legislativo sin cualidad" se jugará el destino de las concretas asambleas en la evolución del sistema de poder napoleónico: el Tribunado, «más brillante en su composición y con más coraje en su personalidad», pagará primero con la depuración y luego con su supresión la culpa de haber intentado oponerse a las directivas del jefe indiscutible del Estado; el Cuerpo legislativo, compuesto en su mayoría por sujetos de personalidad mediocre y más dócil, elegidos con absoluto cuidado, se contentará con una actividad de mera rutina, sobreviviendo a si mismo; mientras el Senado conservador –a los ojos de Bonaparte, la Asamblea por excelencia– verá recompensada con una cada vez mayor centralidad institucional su capacidad para adherirse, no importa si por convicción o por vileza, a las líneas maestras de la política napoleónica223 [223] .

No cabe duda que detrás de la sistemática humillación de las asambleas deliberantes se esconde un rasgo fundamental del modelo bonapartista, que sobrepasa la dimensión técnica de la construcción constitucional, para apelar a la concepción misma de la política en ella encarnada. Enemigo declarado de toda forma de «gouvernement par la rue», Bonaparte estaba firmemente decidido a destruir la institución en la que más que en cualquier otra se expresaba el reconocimiento burgués de la centralidad de la opinión pública y que, a su juicio, no era más que el escenario donde se representaba al máximo nivel el execrable espectáculo del conflicto de opiniones y facciones. La «domestication» del instituto parlamentario se inserta en el horizonte general de una política de represión, que no es más que la otra cara de la obsesión napoleónica por la unidad de la nación. Como destaca Bergeron, Bonaparte estaba convencido de que era necesario reducir al silencio a los facciosos, a los demagogos, a los agitadores de cualquier parte que con su continuo «bavardage» habían llevado a Francia al borde del abismo. Para conseguir este objetivo, es preciso golpear la articulación del disenso, cualesquiera que sean las formas que asuma, impidiendo su expresión tanto en los debates parlamentarios como en los periódicos. La democracia plebiscitaria construida por Napoleón sustituye así a la relación dialéctica con la «fracción ilustrada por el cuerpo civil», una relación de inmediación directa con las masas que pasa por encima de

las instituciones representativas y obstaculiza la formación de una opinión pública en la más completa acepción del término[224] [224] .

Por otra parte, es necesaria una cierta cautela para entender el modelo constitucional del año VIII en los términos simplificados de una mera preeminencia del ejecutivo sobre el legislativo. Por su capacidad centrípeta de absorción de funciones, el poder del Primer Cónsul escapa a una clasificación precisa en el rígido casillero de la doctrina de las formas de gobierno. Ni siquiera la noción ampliada y potenciada de «Gouvernement», en la acepción heterodoxa propuesta por Sieyès, aparece en condiciones, desde este punto de vista, de ofrecer cuentas de un núcleo propulsivo dinámico y en constante evolución, de la que la praxis constitucional del año VIII afirma su absoluta excepcionalidad. Entre las víctimas del extraordinario poder napoleónico en Francia es necesario citar –al lado de las asambleas representativas, a los partidos y a la opinión pública– también al poder ejecutivo, en la forma institucionalmente completa y articulada construida por la historia constitucional moderna en sus principales pasajes fundadores. Todo en la estructura del sistema napoleónico parece pensado para transformar la decisión autoritaria del órgano que ocupa el vértice en la modalidad ordinaria de gestión de los asuntos políticos y administrativos; un acercamiento este que vuelve inaplicable cualquier racionalidad de sistema. «Estamos acostumbrados a ser guiados paso a paso y no sabemos tomar grandes resoluciones de manera imprevista», confesaba Decrès, Ministro de Marina. La debilidad estructural de este modelo había tenido un peso considerable en los últimos logros de la política napoleónica[225] [225] .

2. La constituyente permanente

Aunque había sido presentado por sus creadores como la expresión final de la Revolución, como un ordenamiento de los poderes en condiciones, por fin, de garantizar aquella estabilidad político-institucional que Francia perseguía en vano desde hacía diez años, el sistema del año VIII no fue capaz de tener fe en las propias promesas, ni siquiera en el más restringido ámbito de la producción normativa. Lejos de poner fin a aquel proceso de "saturnismo" constituyente sobre el que ha reclamado la atención Roberto Martucci[226] [226] , el régimen napoleónico heredó de la cultura política de la Revolución también la tendencia a una constante reelaboración de su propia base fundadora, a través de la puesta en acción de una imponente cantidad de disposiciones (más o menos formalmente) constitucionales, de difícil interpretación y no menos difícil aplicación. Como el punto de partida de este aluvión de producción normativa puede ser consideradas las «grandes leyes orgánicas del año VIII», los tres estratégicos textos legislativos que en los meses inmediatamente sucesivos a la entrada en vigor de la Constitución vinieron a completar el trabajo de los constituyentes, intentando colmar las numerosas lagunas que éstos habían dejado –de modo más o menos consciente– en el seno de la arquitectura institucional del Consulado[227] [227] . Además de ellas, reviste un particular interés, para la definición del modelo constitucional bonapartista, la ley orgánica del 19 de Nevoso, con la cual se regularon las relaciones entre los diversos órganos constitucionalmente implicados en el proceso de formación de la ley[228] [228] . Las disposiciones elaboradas dejaban clara de una vez por todas cual era la jerarquía de

poderes en el seno del nuevo ordenamiento[229] [229] . Las humillantes restricciones impuestas a la actividad de las asambleas legislativas suscitaron una viva oposición dentro del Tribunado, que tuvo también repercusiones sobre una opinión pública que todavía no estaba completamente asfixiada por la mordaza del régimen[230] [230] . El mismo Napoleón se vio obligado a intervenir de forma anónima en el Moniteur para poner en guardia a los miembros de este nuevo organismo frente a los riesgos de una interpretación excesivamente narcisista de su propio papel institucional[231] [231] .

Al lado de los contenidos desarrollados mediante ellas, la aprobación de las leyes orgánicas del año VIII permitió experimentar desde el principio en el campo de la explicación táctica de los diversos órganos empeñados en la difícil partida de una praxis político-institucional todavía por inventar. Al juego de ataque del Gobierno, el Tribunado responde con una posición muy decidida en la defensa de sus propias prerrogativas constitucionales, mientras el Cuerpo legislativo se adaptó con rapidez al papel pasivo de receptor de los impulsos provenientes del Consulado. Será la tercera de las Asambleas previstas por la Constitución del año VIII, el Senado conservador, la que oculta el instrumento decisivo que permite al nuevo liderazgo poner en práctica un programa de reorganización permanente del entramado de poderes, destinado a crear un nivel tan elevado de fluidez institucional que vuelva, en gran parte, eufemística la idea misma de ordenamiento constitucional. Además de abstenerse de utilizar los relevantes poderes de control atribuidos por la Carta constitucional, el Senado napoleónico contribuyó directamente al ulterior reforzamiento de la autoridad consular, valiéndose de una categoría jurídica calcada de la experiencia institucional de la Roma antigua, pero del todo desconocida en el vigente marco constitucional: la del senado-consulto[232] [232] . Luego de su primera adopción, este tipo de actos se aprueba con ocasión de decisiones políticas importantes que se quería sustraer al procedimiento legislativo ordinario, para neutralizar la posible oposición del Tribunado y del Cuerpo legislativo. La ocasión para su puesta a punto se presentó con el fallido atentado contra Bonaparte de la calle Saint-Nicosie, a continuación del cual 130 jacobinos –presumiblemente ajenos al hecho, pero considerados peligrosos para la estabilidad del régimen– fueron deportados (15 de Nevoso del año IX)[233] [233] . Hubo todavía ulteriores ocasiones para su perfeccionamiento en el curso del año X, cuando fue utilizado para modificar los procedimientos de renovación parcial de las Asambleas legislativas previstos por la Constitución[234] [234] y para neutralizar lo dispuesto en el art. 93 relativo al regreso de los emigrados[235] [235] . A través de esta práctica, el Senado conservador acaba asumiendo de modo cada vez más explícito un papel dinámico de «intérprete oficial de la Constitución», que excede de manera manifiesta la esfera de sus verdaderas atribuciones constitucionales. Los actos emanados en el ejercicio de esta función acaban por asumir el carácter reforzado de «legislación supralegal»[236] [236] , que los propone como una corriente preferencial para cualquier tipo de revisión constitucional. Como se ha destacado, es fácil comprender la posición estratégica que este órgano debía asumir en el seno de un sistema en constante evolución, tanto más cuando la Constitución del año

VIII no había previsto ningún procedimiento de revisión de sus propias disposiciones[237] [237].

Es a través de la "puerta estrecha" ofrecida por este instrumento jurídico extra legem impuesto en la praxis constitucional, como la Francia del Consulado se encamina a la definitiva consagración de una forma de poder monocrático absoluto: con el Senado-consulto del 18 de Floreal del año X, Bonaparte obtiene la renovación del cargo de Primer Cónsul por otros diez años después de la conclusión de su mandato, como «prueba del reconocimiento nacional» por los grandes logros obtenidos por Francia bajo su guía[238] [238]. Tras su explícita petición y a través del filtro de un homenaje formal a la soberanía del pueblo francés, el nombramiento por veinte años se transforma en una designación vitalicia sometida de esta forma a la aprobación popular[239] [239]. A la pregunta: «¿Será Cónsul de por vida Napoleón Bonaparte?» responde afirmativamente la inmensa mayoría de los votantes. El 14 de Termidor del año X, el Senado puede así proceder a la ratificación de la enésima infracción constitucional.

Esta vez fue Bonaparte en persona el que procedió a reestructurar el complejo entramado de poderes de la República francesa, para responder de manera plena a la enésima transformación de la forma de gobierno. Dos días después de la proclamación del Consulado vitalicio, la segunda Constitución de la era napoleónica -¡la quinta desde el inicio de la Revolución! – era aprobada con el enésimo Senado-consulto, sin que ningún órgano del Estado la hubiese discutido[240] [240]. Detrás del aparente mantenimiento de la preexistente urdimbre constitucional, la Constitución del año X introduce profundas innovaciones que marcan una ulterior aceleración hacia una forma de poder personal falto de cualquier limitación formal o sustancial. Todo el Senado- consulto parece animado por una misma voluntad constitucional: la de consolidar la preeminencia del Jefe del Estado. Es verdad que todo el Titre IV parece confirmar el principio de colegialidad del ejecutivo, al extender a los otros Cónsules el privilegio de un cargo vitalicio que el plebiscito había atribuido sólo a Bonaparte [241][241]. A pesar de las disputas léxicas, la superioridad del Primer Cónsul sobre sus colegas emerge con una evidencia mayor: es él quien propone al Senado las designaciones de los otros Cónsules[242] [242] y, cuando lo considere conveniente, puede presentar un ciudadano destinado a sucederle a su muerte[243] [243]. Él ratifica de manera autónoma los Tratados de paz y de alianza[244] [244] y tiene el derecho de Gracia[245] [245], prerrogativas que lo asimilan más a un monarca del Ancien Régime y que él ejercita valiéndose del apoyo de un conseil privé, compuesto por los más altos cargos del Estado, seleccionados para cada ocasión. También las atribuciones que el Primer Cónsul ejercita en las relaciones con los otros órganos constitucionales confirman la absoluta excepcionalidad de su posición: convoca, actualiza y prorroga el Cuerpo legislativo; nombra a los presidentes de las asambleas cantonales y de los colegios electorales y tiene el derecho de disolver el Tribunado y el Cuerpo legislativo con el consenso del Senado. Como ha destacado

Godechot, se trata de atribuciones que sobrepasan largamente las que había gozado Luis XVI en 1791246 [246] .

Además de reforzar la posición del vértice del ejecutivo, el Senado-consulto del año X contribuye a redimensionar la esfera de autonomía de las asambleas legislativas. El más castigado fue con seguridad el Tribunado, que paga con una drástica reducción de sus componentes y con una rígida división, la resistencia opuesta a Napoleón en los primeros años del Consulado247 [247] . También el Cuerpo legislativo ve ulteriormente debilitada su posición funcional: además de depender para todo del Gobierno -que tiene el poder de disponer a voluntad de las sesiones de trabajo- pierde el derecho de ratificar los Tratados de paz y las alianzas y el presentar candidatos al Senado, que le habían sido reconocidos en el año VIII248 [248] . Para compensar, al menos en apariencia, el definitivo agotamiento de las dos asambleas legislativas, la Constitución del año X introduce un sensible potenciamiento del Senat, que ve reconocido a posteriori aquella capacidad normativa y constituyente ya ampliamente experimentada en el bienio 1800-1802. Diversos artículos del Titre V del texto constitucional están dedicados a la reglamentación del instituto del sénatus-consulte, nueva clave de la dinámica institucional: los «Senado-consultos ordinarios», adoptados por mayoría simple de los votantes, permite a la asamblea Senatorial el ejercicio de diversos y auténticos poderes de crisis, que van desde la suspensión de las funciones de jurado en los departamentos a la disolución anticipada del Cuerpo legislativo y del Tribunado249 [249] . A través del recurso a los «Senado-consultos orgánicos», decididos con el voto favorable de dos tercios de los presentes, se puede ejercer una función ordinaria de integración e interpretación del texto constitucional250 [250] . Entre ambos supuestos, el poder de iniciativa permanece todavía reservado al Gobierno, como confirmación de la posición estratégica asumida por este último en los procedimientos de ejercicio de las prerrogativas de todos los órganos constitucionales251 [251] .

Al lado de estas modificaciones, en algunos casos vistosas, introducidas en el entramado de los poderes del sistema consular252 [252] , la Constitución del año X aparece caracterizada por una completa reprobación del modelo de representación virtual inaugurado en el año VIII a través del principio de las listes de confiance. Como ya se ha destacado, la nueva Carta constitucional consagra 39 de sus 86 artículos a la construcción de un nuevo sistema electoral, rígidamente piramidal, fundado en tres filtros selectivos: las Asambleas de cantón, los colegios electorales de distrito y los colegios electorales de departamento. En la base de la reforma del año X, está sin duda la profunda impaciencia que Bonaparte había desarrollado en las relaciones con un sistema considerado demasiado frío y artificioso para garantizar aquella dimensión de fuerte investidura popular de la que el gobierno tenía necesidad para proseguir de manera imperturbable su política de grandeur. La nueva organización electoral encuentra, así, su expresa justificación en la necesidad de crear un ligamen más estrecho entre «la gran autoridad del Estado» y «la masa de la Nación, de la que deriva necesariamente toda autoridad natural»253 [253] . Eso no significa, naturalmente, que el

sistema introducido fuese más democrático que el precedente. Al contrario, se limita a hacer más verosímil «l'illusion électorale» inaugurada con la Constitución del año VIII, sin someter a una discusión mínima el proceso de avanzada personalización del poder. El papel de las asambleas de cantón y de departamento queda limitado de hecho, también en este caso, a una función de pura propuesta: el poder de proceder a las designaciones efectivas, a partir de las listas así constituidas, es atribuido, por lo que se refiere al nombramiento de los componentes del Tribunado y del Cuerpo Legislativo, al Senado, y para lo relativo a la cooptación de los miembros de este último al Primer Cónsul, que ve así reforzadas sus prerrogativas en la composición de las asambleas electorales254 [254] . Los electores aparecen privados de cualquier forma de control real sobre los colegios electorales, visto que la inclusión es estos últimos es vitalicia y la única posibilidad de destitución prevista por el ordenamiento está sujeta al poder de iniciativa gubernativa255 [255] . A completar el cuadro así delineado se añade el retorno del sufragio censitario: como establece el art. 25, la designación de los electores para llegar a la formación de los colegios electorales de departamento está limitada a los
«seiscientos ciudadanos más gravados con contribuciones inmobiliarias, mobiliarias y suntuarias y en el registro de patentes», confirmando el carácter fundador que el nuevo régimen reconoce a la propiedad, incluso en el delicado terreno de los derechos políticos256 [256] .

3.Un nuevo Ancien Régime.

Se puede decir que con la entrada en vigor de la Constitución del año X, el régimen napoleónico entra en la fase de definitiva consolidación de su propia fisonomía institucional. Es cierto que ni siquiera en este caso el fuerte sobresalto causado al entramado de poderes por la adopción de un nuevo texto constitucional, parece suficiente para poner fin al constante movimiento telúrico que sacude a las instituciones francesas desde los tiempos de la transición de Brumario. Ulteriores sacudidas golpearán todavía a las partes relevantes de la arquitectura institucional257 [257] , antes de que Francia pueda afrontar la renovación política más profunda desde el inicio de la Revolución, el tránsito de Consulado vitalicio al Imperio. Las líneas de sustentación del modelo constitucional bonapartista aparecen ya del todo definidas: podrá cambiar la forma de gobierno, pero la naturaleza del régimen napoleónico no se modificará más258
[258] . Desde este punto de vista también las modificaciones introducidas por la Constitución del año XII no son más que cambios de detalle: al Senado se le reconoce un control de constitucionalidad de las leyes más amplio, juntamente con el derecho a vigilar la libertad individual y de prensa259 [259] ; al Cuerpo legislativo le es restituida una libertad de palabra parcial, con el reconocimiento del derecho de discutir los proyectos de ley en el ámbito de un comité general260 [260] ; el Tribunado ve confirmada su posición de neta subordinación institucional, con la prohibición de discutir los proyectos de ley en asamblea general261 [261] . Todo esto no afecta todavía a la consideración en conjunto del sistema, que ahora más que nunca encuentra su único

núcleo de propulsión en la acción del órgano que ocupa el vértice, finalmente sustraído a toda forma –real o ficticia– de incardinación colegial. Respecto a la Constitución del año XII, tampoco los poderes del Emperador parecen experimentar un verdadero incremento sustancial: únicamente se añade el derecho a nombrar al Presidente del Tribunado y al del Senado[262] [262] . Lo demás es patrimonio consolidado de un poder personal ahora ya totalmente arraigado en la naturaleza misma de las cosas.

El único contenido innovador del Sénatus-consulte organique del 28 de floreal del año XII consiste, entonces, en el retorno a una forma de organización monocrática del poder inspirada de manera consciente en la tradición secular del Ancien Régime, en la introducción de aquella estructura imperial en la cual puede ser encontrado el elemento más discutido y transitorio de toda la experiencia constitucional napoleónica. Como se ha dicho, bastaron dos artículos para hacer del Primer Cónsul un Emperador[263] [263] . Sin embargo, hicieron falta muchos más de dos para intentar reproducir in vitro aquella mística de la realeza que en Francia era el producto de siglos enteros de historia: 54 de los 142 artículos de que se compone la Constitución del año XII están consagrados a la reconstrucción de las estructuras elementales de un régimen monárquico, a partir de la más basilar de todas: el principio del carácter hereditario de la dignidad imperial[264] [264] . Título tras Título, disposición tras disposición, los franceses ven renacer ante sus ojos los elementos constitutivos de un ethos de la desigualdad, que habían creído desaparecido para siempre: se regulan puntualmente cuestiones como las reglas de sucesión[265] [265] , los derechos y deberes de la familia imperial[266] [266] , la modalidad de ejercicio de la regencia[267] [267] , las grandes dignidades y los grandes funcionarios del Imperio[268] [268] . No obstante las innegables innovaciones introducidas en este campo, estamos a años luz de los más elementales principios del credo republicano.

Al lado de los contenidos articulados, tampoco en este caso se puede dejar de atacar el específico iter procedimental utilizado para el enésimo quebranto al anterior ordenamiento constitucional. Si bien «menos brutal» que el del año X, el procedimiento de revisión constitucional puesto en práctica en esta ocasión parece caracterizado por análogos vicios de legitimidad. Es cierto que en la base de todo existe una iniciativa formal del Senado, organismo dotado, al menos en parte, de capacidad constituyente[269] [269] , y que, contrariamente a las ocasiones precedentes, Bonaparte parece animado por la exigencia de obtener la máxima implicación institucional posible[270] [270] . A lo que se asiste es a un cambio de régimen llevado a cabo con manifiesto desprecio del poder constituyente del pueblo y con ello del principio mismo de soberanía popular. En el sentido del art. 142 de la nueva Constitución, a la aceptación de los ciudadanos no se presentó el acto constitucional completo, sino sólo el dispositivo hereditario puesto a punto en el Título II: el pueblo es invitado a aceptar «la herencia de la dignidad imperial en la descendencia directa, natural, legítima y adoptiva de Napoleón Bonaparte, y en la

descendencia directa, natural y legítima de José Bonaparte y Luis Bonaparte»271 [271] . El retorno a una forma de poder monárquico quedaba fuera de discusión272 [272] .

Los historiadores se han preguntado sobre el complejo significado atribuible a la reforma de 1804. Como ha destacado Bergeron, si es fácil comprender la lógica y los mecanismos de un poder personal y centralizado como el construido por Bonaparte entre 1799 y 1804, lo es menos entender «la forma dinástica y retrograda que asume a partir de 1804, con la proclamación del Imperio hereditario y la ceremonia del 2 de diciembre bajo los arcos de Notre-Dame»273 [273] . Sin embargo, las premisas de esta evolución se habían puesto mucho antes de que encontrase una explícita formalización; por ejemplo, en la obsesiva precisión con la que la Constitución del año X había intervenido para regular con detalle el poder del Primer Cónsul para designar de manera anticipada al propio sucesor274 [274] . O también, en la pompa real asumida por Bonaparte en el ejercicio de sus prerrogativas de Cónsul vitalicio275 [275] . Queda, todavía, el problema de la explicación histórica de una más profunda comprensión de los diversos elementos en juego de un suceso que, para bien y para mal, cambiará el futuro de Francia y de la misma Europa. No cabe duda que la institución de la monarquía imperial puede, al menos en parte, ser interpretada apelando a mecanismos propios de la sicología individual o de grupo: cómo no tener en cuenta ciertas manifestaciones precoces del joven Bonaparte276 [276] o las presiones para una solución dinástica ejercitadas con escasa discreción –y en tiempos no sospechosos- por su clan familiar277 [277] . Sin embargo, en la parábola del bonapartismo desde el consulado al imperio hay cualquier cosa menos una vicisitud shakesperiana de orgullo, ambición, avidez y muerte. Porque, como se ha hecho notar, el verdadero sentido de la consagración del régimen napoleónico a los cinco años del golpe de estado es profunda e integralmente político278 [278] . El Bonaparte que entra en la máquina del tiempo en el año XII para salir como Napoleón es, de hecho, el mismo de Brumario: el hombre del destino, el salvador de Francia, el enemigo de las facciones. La misma necesidad pública que en 1799 lo había obligado a atravesar el Mediterráneo para poner fin a una deriva que parecía no tener fin, le impone ahora aceptar la dignidad imperial para poner a salvo las conquistas de la Revolución: ¿qué sería de la República si, de pronto, faltase él? «¿Dónde están sus herederos? ¿Dónde están las instituciones que pueden seguir su ejemplo y perpetuar su genio? ¡La suerte de treinta millones de personas depende de la vida de un único hombre!». Para poner fin a todo esto la autoridad de uno debe transformarse en el poder de una familia, en una dinastía.

A pesar de todas las semejanzas exteriores, el Imperio napoleónico tiene bien poco en común con una dinastía de tipo borbónico. En primer lugar es una dictadura de salud pública, un gobierno de emergencia nacido para salvaguardar las conquistas revolucionarias. Más que Cromwell o Julio César, el modelo de referencia es Washington, el "hombre fuerte" de la independencia americana, el "monarca republicano" con enormes poderes pero con la desmesurada sabiduría que, con su

ejemplo, turbará hasta el final los sueños de Bonaparte279 [279] . En una situación excepcional como aquella a la que estaba condenada a vivir Francia, asediada por enemigos despiadados incluso más en el interior que en el exterior, este poder temporal está necesariamente destinado a proyectarse en el futuro, asumiendo una provisionalidad tendencialmente infinita. Más que una tragedia de orgullo y ambición, la vicisitud napoleónica es un drama de su tiempo y también en esto es expresión de las contradicciones de nuestra modernidad: como sucederá con los líderes carismáticos del novecientos, también Napoleón vive de modo dramático la unidad absoluta de su papel de hombre-guía. Como figura de transición entre el Ancien Régime y el mundo nuevo intentará ponerle remedio imaginando sobre un nuevo plano la continuidad dinástica que era propia del poder regio clásico. Volviendo sobre una vicisitud que hubiera
podido ser diversa, en el Memorial de Santa Elena Napoleón se enfrentará de nuevo con la sombra de Washington, para recalcar nuevamente su versión de los hechos:

> Apenas llegado al poder, hubieran querido que yo fuese un Washington: las palabras no cuentan y seguramente los que las han dicho con tanta facilidad no conocían ni los tiempos ni los lugares, ni los hombres ni las cosas. Si yo hubiera estado en América habría sido gustosamente un Washington y no tendría gran mérito pues no veo que, de manera razonable, hubiese sido posible comportarse de otro modo. Pero si él se hubiese encontrado en Francia en el momento en que se estaba desintegrando en el interior y era invadida desde fuera lo habría desafiado a ser el mismo que yo; si hubiese persistido en querer ser él mismo habría sido simplemente un estulto y habría provocado la continuación de grandes tragedias. En cuanto a mí, habría podido ser sólo un Washington coronado. Y habría podido conseguirlo únicamente en un congreso de soberanos, rodeado de monarcas a los que persuadiera o sometiera. Entonces, y solo entonces, habría estado en condiciones de explicar con provecho la moderación, el desinterés y la sabiduría de Washington. Seamos razonables, no habría podido alcanzar este objetivo si no gracias a la dictatura universal. Lo he intentado. ¿Se me puede reprochar?280 [280]

NOTAS PIE DE PAGINA

[1] Cfr. Frédéric Bluque, Le bonapartisme, Paris, P.U.F., 1981, p. 23.

[2] Para un ejemplo de disolución ideal-típica del concepto, véase la voz Bonapartismo, en "Dizionario de Politica", (edit. por Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino), Torino, UTET, 1976, p. 104.

[3] Cfr. Karl Ferdenand Werner, Preface, en "Le Bonapartisme. Phénomène historique et mythe politique. Actes du 13e colloque historique franco-allemand de l'Institut Historique Allemand de Paris à Augsbourg du 26 jusq'au 30 septembre 1975", (edit. por Karl Hammer u Peter Claus Hartmann), München, Artemis Verlag, 1977, p. IX.

[4] Sobre la esencia bonapartista del régimen bismarckiano véase, por ejemplo, Elisabeth Fehrenbach, Bonapartismus und Konservatorismus in Bismarcks Politik, en "Le Bonapartisme. Phénomène historique et mythe politique", cit., pp. 39 ss.; Allan Mitquell, Der Bonapartismus als Modell der Bismarcksquen Reichspolitik, ob. cit., pp. 56 ss.; Hasso Hofmann, Das Problem der cäsaristischen Legitimität im Bismarckreich, ob. cit., pp. 77 ss. Sobre los rasgos de bonapartismo presentes en la historia inglesa y

americana del Ochocientos se detiene brevemente Domenico Losurdo, Democrazia o bonapartismo. Trionfo e decadenza del suffragio universale, Torino, Bollati Boringhieri, 1993.

[5] Para un ejemplo de aplicación "extensiva" del concepto, véase René Remond, Bonapartisme et Gaullisme, en "Le Bonapartisme. Phénomène historique et mythe politique", cit., pp. 119 ss.; Peter Waldmann, Bonapartismus in Argentinien? Einige vergleiquende Bemerkungen zu den Regimen Napoleons III. und Peròns, ob. cit., pp. 130 ss.

[6] Cfr. D Losurdo, Democrazia o bonapartismo, cit., en particular, pp. 230 ss.

[7] F. Bluque, Le bonapartisme, cit., pp. 3 s.

[8] K. F. Werner, Preface, cit., p. XI, encuentra aquí la auténtica diferencia entre el originario modelo bonapartista y todas las formas de régimen autoritario que en el curso de los decenios le han sido asimiladas: «A pesar de los rasgos indudablemente conservadores, si no reaccionarios, el Bonapartismo exige de sus adeptos la adhesión a las ideas de la Nación y de la Revolución de 1789 en la medida en que éstas fueron aplicadas por Napoleón I. (…) En el sufragio universal, en las ideas de libertad, igualdad, fraternidad, en la noción de ciudadano sobreviven otras tantas conquistas de la Revolución, lo que no impide que un poder fuerte y centralizado pueda servir, en el pensamiento de quienes lo han preconizado, para evitar futuras revoluciones. Era ésta, en realidad, la atracción que el Bonapartismo despertaba en amplias capas del País».

[9] Ibídem, p. X.

[10] Sobre este específico aspecto de la historia del «bonapartismo», véase Dieter Groh, Cäsarismus – Napoleonismus, Bonapartismus, Führer, Chef, Imperialismus, en Otto Brunner-Reinhart Koselleck– Werner Conze (editores), "Geschichtlique Grundbegriffe. Historisques Lexikon zur politisch-sozialen Spraque in Deutschland", Vol. 1, Stuttgart, Klett-Cotta, 1972, pp. 726 ss.

[11] Sobre los diversos pasajes de este proceso, véase Frédéric Bluque, Le bonapartisme. Aux origines de la droite autoritaire (1800-1850), Paris, Nouvelles Editions Latines, 1980.

[12] «Mi nombre es la garantía de un poder fuerte y estable, de buena administración» afirmará Luis Napoleón en la Proclamation del 2 de deciembre de 1851. Y después de la victoria en las elecciones presidenciales, remachará: «Todo un sistema ha triunfado el 10 de dicembre, porque el nombre de Napoleón es ya, de por sí, un programa». Cfr. Jean Tulard, Aux origines du Bonapartisme: le culte de Napoleon, en "Le Bonapartisme. Phénomène historique et mythe politique", cit., pp. 5 ss.

[13] F. Bluque, Le bonapartisme, cit., p. 28.

[14] Cfr. Pierre Rosanvallon, Le Sacre du Citoyen. Du suffrage universel en France, Paris, Gallimard, 1992 (traducción italiana de Andrea Michler, La rivoluzione dell'uguaglianza. Storia del suffragio universale in Francia, Milano, Anabasi, 1994, p. 211).

[15] P. Rosanvallon, La rivoluzione dell'uguaglianza, cit., p. 192.

[16] Cfr. Domenico Losurdo, Democrazia o bonapartismo, cit., p. 71; Henri Guellemin, Benjamin Constant muscaden 1795-1799, Paris, Gallimard, 19586, pp. 275 ss.; Sergio Moravia, Il tramonto dell'illuminismo. Fielosofia e politica nella società francese (1770-1810), Roma-Bari, Laterza, pp. 298 ss.

[17] Cfr. P. Rosanvallon, La rivoluzione dell'eguaglianza, cit., pp. 154 ss.

[18] D. Losurdo, Democrazia o bonapartismo, cit., p. 93.

[19] Ibidem.

[20] Phelippe Buonarroti, Conspiration pour l'ègalité dite de Babeuf (1828), Paris, Editions Sociales, 1957, citado por Louis Bergeron, L'épisode napolénien. Aspects intérieurs 1799-1815, Paris, Seuil, 1972

(trad. it. de R. Iandolo y P.Vellani, Napoleone e la società francese (1799-1815), Napoli, Guida, 1975, p. 30).

[21] Constitution de 1795 o del año III, en Les Constitutions de la France depuis 1789, Paris, Flammarion, 1979, 1995, pp 102 ss.: Art. 8: «Todo hombre nacido y residente en Francia que, al cumplir veintiún años, se haya inscrito en el registro civíco de su cantón, haya residido de manera continuada un año en el territorio de la República y pague una contribucción directa, inmobiliaria o personal, es ciudadano francés»; Art. 11: «Sólo los ciudadanos franceses pueden votar en las Asambleas primarias y ser llamados a las funciones establecidas por la constitución»; Art. 302: «Las contribuciones públicas son discutidas y fijadas cada año por el Cuerpo legislativo. Sólo a él corresponde establecerlas. No pueden durar más de un año, si no son expresamente renovadas».

[22] Ibídem, art. 17: «Las Asambleas primarias se componen de los ciudadanos domiciliados en el mismo cantón. –El domicelio exigido para votar en estas Asambleas, se adquiere simplemente por la residencia de un año y se pierde con un año de ausencia»; art. 27: «Las Asambleas se reunen de pleno derecho el 1° de germinal de cada año, y proceden, según los casos, al nombramiento: 1) de los miembros de la Asamblea electoral; 2) del juez de paz y de sus asesores; 3) del presidente de la administración del cantón o de los oficiales municipales en los municipios de más de cincuenta mil habitantes»; art. 35: «Nadie podrá ser nombrado elector, si no tiene venticinco años cumplidos, y si a las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos de ciudadano francés no reune alguna de las siguientes condiciones: 1) en los municipios de más de seismil habitantes, la de ser propietario o usufructuario de un bien valorado por una renta igual al valor local de doscientos días de trabajo, o un bien rural valorado en doscientos días de trabajo; 2) en los municipios de menos de seismil habitantes, la de ser propietario o usufructuario de un bien valorado en una renta igual al valor local de cientocincuenta jornadas de trabajo; o ser arrendatario, bien de una habitación valorada en una renta igual al valor de cien jornadas de trabajo, bien de un bien rural valorado en cien jornadas de trabajo; 3) y en el campo, la de ser propietario o usufuctuario de un bien valorado en una renta igual al valor local de cientocincuenta jornadas de trabajo, o ser arrendatario
(fermier) o aparcero (métayer) de bienes valorados en doscientocincuenta jornadas de trabajo; 4) en las relaciones de quienes sean, al mismo tiempo propietarios o usufuctarios de una parte y arrendadores o aparceros de la otra, se sumarán todos estos hasta el mínimo necesario para su elegibilidad».

[23] Marcel Morabito – Daniel Bourmaud, Histoire Constitutionelle et politique de la France (1789-1958), Paris, Montchrestien, 1996, p. 110.

[24] P. Rosanvallon, La rivoluzione dell'uguaglianza, cit., pp. 46 s. Sobre esta cuestión, véase también Roberto Martucci, Proprietari o Contribuenti? Diritti politici, elettorato attivo ed eleggibelità nel debattito constitucional francese da Necker a Mounier, ottobre 1788-settembre 1789, en "Storia del diritto e teoria politica", Milano, 1989; Patrice Gueniffey, Suffrage, en François Furet–Mona Ozouf, (Eds)., "Dictionnaire critique de la Revolution française", Paris, 1988 (trad. it. a cargo de M. Boffa, Suffragio, en "Dizionario critico de la Rivoluzione francese", Milano, Bompiani, 1988, pp. 691 ss.).

[25] Armando Saitta, Costituenti e costituzioni de la Francia rivoluzionaria e liberale (1789-1875), Milano, Giuffrè, 1975, p. 451. Como es conocido, de las numerosas voces que se escucharon en el curso del debate, solo tres – las de Thomas Paine, Lanthenas y Julien Souhait – se habían expresado en favor del sufragio universal; la necesidad del recurso a formas de restriciones censitarias de los derechos políticos representaba, en cambio, un dato totalmente consolidado, si se quería evitar el retorno de una forma tumultuaria y parasitaria de democracia como la del '93. Sobre la capacidad real de la intedicción censitaria de la Constitución del año III, véase la relectura ofrecida por R. Martucci en La Constitución inencontrable. Conflicto político y estabilización constitucional en Francia en la transición de la Monarquía a la República (1989-1795), en este mismo número de "Fundamentos".

[26] Cfr. Constitution de 1795 o del año III, cit., Art. 304: «Todo individuo que, no estando en el caso de los artículos 12 y 13 de la constitución, no esté comprendido en el papel de los contribuyentes directos, tiene derecho a presentarse en la administración municipal de su ayuntamiento e inscribirse por una contribución personal igual al valor local de tres jornadas de trabajo agrícola». Sobre este punto véase A. Saitta, Costituenti e costituzioni de la Francia rivoluzionaria e liberale (1789-1875), cit., p. 452.

[27] Cfr. Constitution du 22 frimaie an VIII, en Les Constitutions de la France depuis 1789, cit., pp. 143 ss., art. 2: Todo hombre nacido o residente en Francia, que con veintiún años cumplidos, se inscriba en el registro civil de su jurisdicción municipal y resida de manera continuada durante un año en el territorio de la República, es ciudadano francés».

[28] Ibídem, art. 4: «La condición de ciudadano francés se pierde: por la naturalización en un país extranjero; por la aceptación de funciones o pensiones ofrecidas por un gobierno extranjero; por la afeliación a cualquier corporación extranjera que implique diferencia de nacimiento; por la condena a penas aflictivas o infamantes»; art. 5: «El ejercicio de los derechos de ciudadano francés queda en suspenso: por la condición de deudor fallido, o de heredero inmediato a título gratuito de la sucesión total o parcial de un fallido; por la condición de criado asalariado, ligado al servicio de la persona o la casa; por la situación de interdección judicial, de acusado o de contumaz».

[29] Cfr. P. Rosanvallon, La Rivoluzione dell'uguaglianza, cit., p. 203.

[30] Jacques Mallet du Pan en Le Mercure britannique, vol IV, n. XXXII, 10 gennaio 1800: «Con toda probabilidad, tres motivos han provocado la conservación del sufragio universal y la exención de toda condición pecuniaria o política». La cita está tomada de Alphonse Aulard, Histoire politique de la Révolution française, Paris, 1901, p. 706, que subraya el probable origen inglés de la expresión. Sobre esta cuestión, véase P. Rosanvallon, La Rivoluzione dell'uguaglianza, cit., pp. 203 s.

[31] Cfr. P. Rosanvallon, La Rivoluzione dell'uguaglianza, cit., p. 192.

[32] Para comprobar esta sustancial convergencia de opiniones, véanse, por ejemplo, las páginas dedicadas a la crisis del Directorio en Georges Lefebvre, Les Thermidoriens – Le Directoire, Paris, A. Colin (trad. it. de S. Cotta, I Termidoriani–Il Direttorio, en Albert Mathiez–G. Lefebvre, La Rivoluzione francese, Torino, Einaude, 1960) y en F. Furet–Denis Riquet, La Révolution française, Paris, Hachette,
1965 (trad. it. de S. Brelli Cattarini e C. Patané, La Rivoluzione francese, Roma-Bari, Laterza, 1974,
1980). En realidad, hacía ya tiempo que la izquierda no podía contar con un apoyo real del pueblo: en París no había ni municipalidad popular, ni secciones, ni fuerza armada alguna a excepción de la guarnición de cerca de 20.000 hombres que tenía asiento desde el 18 de Fructidor. Las buenas cosechas sucesivas al «terrible invierno de 1796», la deflación y la bajada de los precios habían acelerado la desmobilización de las masas populares urbanas, ya duramente golpeadas por la represión del movimiento babeufista. A acentuar esta situación de reflujo en el activismo revolucionario vino luego la incapacidad de los líderes jacobinos de encontrar palabras de estímulo al compromiso político de la
"sansculotería"; en los raros casos en los que se formula todavía un esbozo de programa político – como hicieron, por ejemplo, Bach al Maneggio el 30 de Termidor o Jourdan en la tribuna el 27 de Fructidor– faltaba cualquier alusión a los principios políticos del año II, «a excepción de la apertura de talleres para desempleados, que no era más que una medida de asistencia; la hostilidad contra los ricos se manifestaba a través de la reducción de las grandes pagas y de un impuesto de guerra reservado a ellos en particular – medidas que, en esencia, el Cuerpo legislativo había ya adoptado -, pero no era así como se empujaba al pueblo a tomar las armas, lo que de hecho no sucedió» (G. Lefebvre, op. cit., p. 488).

[33] G. Lefebvre, I Termidoriani – Il Direttorio, cit., p. 488.

[34] Ibídem, pp. 478 ss.

[35] Ibídem, pp. 480 ss.; F. Furet – D. Riquet, La Rivoluzione francese, cit., pp. 619 ss.

[36] F. Furet – D. Riquet, La Rivoluzione francese, cit., p. 406.

[37] Sergio Luzzatto, L'autunno de la Rivoluzione. Lotta e cultura politica nella Francia del Termidor, Torino, Einaude, 1994, p. 147.

[38] F. Furet – D. Riquet, La Rivoluzione francese, cit., p. 406.

[39] Ibídem, p. 403.

[40] Cfr. Stephen Holmes, Passions and Costraint. On the Theory of Liberal Democracy, Chicago, University Press, 1995 (trad. it. de Stefano Rini, Passioni e vincoli. I fondamenti de la democrazia liberale, Milano, Comunità, 1998, pp. 68 ss.).

[41] David Hume, Of Parties in General, en "Essay Moral, Political and Literary", Indianápolis Ind., Liberty Classics, 1985 (trad. it. a cargo de Lia Formigari, I partiti in generale, en "D. Hume, Politica e scienza dell'uomo", Roma, Editori Riuniti, 1975, p. 98).

[42] Hume, en op. cit., pp. 99 ss., distingue a este respecto las facciones en personales y reales, según que estén «fundadas sobre la amistad o enemistad personal entre los miembros de las partes en conflicto» o «sobre una diferencia real de opiniones e intereses». A su vez, las facciones reales «pueden distinguirse en facciones basadas sobre el interés, sobre un principio o sobre una devoción personal. Entre todas, las primeras son las más razonables y disculpables». Sobre este aspecto del pensamiento de Hume, véase S. Holmes, Passioni e vincoli, cit., pp. 69 ss.

[43] S. Holmes, Passioni e vincoli, cit., p. 68.

[44] En este tema la remisión es, por descontado, a Jürgen Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit, Neuwied, Luchterland, 1962 (trad. it. de A. Elluminati, F. Masini e W. Pararetta, Storia e critica dell'opinione pubblica, Bari, Laterza, 1971).

[45] P. Rosanvallon, La Rivoluzione dell'uguaglianza, cit., p. 163. Véase Joachim P.P.F. Le Mercier de la Rivière, L'Ordre naturel et essentiel des sociétés politiques, Paris, 1910, p. 345: «Cuando los hombres, por desgracia, no perciben lo evidente, la opinión propiamente dicha constituye el principio de todas las fuerzas morales; entonces no podemos conocer ninguna fuerza, ni hablar sobre ella. En este estado de desorden necesario, la idea de estabilidad de las fuerzas opuestas para prevenir los abusos arbitrarios de la autoridad soberana es, evidentemente, una quimera: lo contrario del arbitrio es la evidencia y sólo la fuerza irresistible de la evidencia puede servir de contrapeso a aquella del arbitrio y de las opiniones».

[46] Cfr. Phelip Raynaud, Democratie, en F. Furet–M. Ozouf (Eds.), "Dictionnaire Critique de la Révolution Française", cit. (trad. it. a cargo de M. Boffa, Democrazia, en F. Furet-M. Ozouf, "Dizionario critico de la Rivoluzione francese", cit., pp. 755 ss.).

[47] Bronislaw Baczko, Comment sortir de la Terreur. Thermidor et la Revolution, Paris, Gallimard, 1989 (trad. it. de Alessandro Serra, Come uscire dal Terrore. Il Termidor e la Rivoluzione, Milano, Feltrinelli, 1989, pp. 124 ss.). El texto de la relación de Le Peletier está publicado en el Moniteur, Vol. X, pp. 7 ss.

[48] P. Raynaud, Democrazia, cit., pp. 755 s.

[49] Ibídem, p. 756; P. Rosanvallon, La Rivoluzione dell'uguaglianza, cit., pp. 167 ss.

[50] P. Raynaud, Democrazia, cit., p. 756: «Las minorías organizadas aparecen muy pronto como "asociaciones parciales" que se interponen entre la voluntad particular y la voluntad general; la doctrina revolucionaria parece, por tanto, desde el comienzo autorizar, si no provocar, la proscripción de las minorías, consideradas como "facciones", lo que representa uno de los aspectoa más trágicos de la Revolución francesa». En realidad, esto constituye, según B. Baczko, el elemento intrínsecamente arcaico de la Revolución francesa, el que en todas sus fases le impide elaborar una concepción completamente pluralísta de la política: «los políticos comparten a menudo esta representación, en el fondo algo rudementaria, de la democracia, y esto sin los conflictos lacerantes que les oponen. Ellos no se arriegan, en ninguna fase de la Revolución , a ponerse de acuerdo en que están en desacuerdo, para reconocer que el caracter conflictual de la sociedad está en el origen de su funcionamiento y no es un vicio a erradicar»
(op. cit., p. 131)

[51] B. Baczko, Come uscire dal Terrore, cit., p. 129.

[52] Ibidem: «En contra de Le Chapelier y de los liberales conservadores, los Jacobinos defendían la libertad de expresión, el derecho a asociarse y a formar una red nacional de sociedades afeliadas. Este derecho lo reclamaban sólo para los "buenos patriotas, para los que unen la Nación y no para los que la deviden. Tal derecho, a fin de cuentas, habría sido exclusivamente suyo, en la mededa en que ellos reunían a todos los patriotas "puros". La "pureza" política y moral, concepto clave del jacobinismo, es un

criterio que excluye toda idea de pluralismo. En efecto, el "patriotismo puro" no conoce deferencias; condena a priori la existencia de patriotismos diversos. El "patriotismo puro" implica la multiplicdad de patriotas pero no de patriotismos; condena la existencia de varios programas y de diversos reagrupamientos políticos o sociales, que serían, desde su punto de vista, sólo una fuente de conflictos y de facciones, capaces de amenazar con la ruptura de la unidad de la Nación y la destrucción de la soberanía».

[53] Ibídem.

[54] Ibídem, p. 130.

[55] F. Bluque, Le bonapartisme. Aux origines de la droite autoritaire, cit., p. 12.

[56] Cfr. F. Furet – D. Riquet, La Rivoluzione francese, cit., pp. 405 s.

[57] Ibídem, p. 618.

[58] J. Cristopher Herold, The Age of Napoleon, New York, American Heritage Publishing, 1963 (trad. it. de Alberto Aquarone, L'età de Napoleone, Milano, Il Saggiatore, 1967, p. 63). Sobre esto punto, véase también Jean Tulard, Napoléon ou le mythe du saveur, Paris, Fayard, 1983 (trad. it. de Natalia Soffiantini, Napoleone, Milano, Rusconi, 1994).

[59] Histoire Parlamentaire de la Révolution Française ou Journal des Assemblées Nationales, depuis 1789 jusq'en 1815, edetada por P.-J.-B. Buquez YP.-C. Roux, T. XXXVIII, Paris, Paulin, 1838, p. 157.

[60] Cfr. Curzio Malaparte, Tecnica del colpo di Stado, Milano, Bompiani, 19482.

[61] Carta al general Jourdan de 24 de noviembre de 1799, en Vie de Napoléon par lui-meme, (edit. por André Malraux), Paris, Gallimard, 1930 (trad. it. de Giorgia Viano Marogna, Autobiografia, Milano, Mondadori, 1993, 1995, p. 75).

[62] Proclamation du General en Quef Bonaparte, 19 brumaie an VIII.

[63] Cfr. J. Tulard, Napoleone, cit., p. 103.

[64] Emmanuel de Las Casas, Mémorial de Sainte-Hélène, éd. Joël Schmidt, Paris, Seuel, 1968, T. I, p. 98.

[65] La afirmación, que se remonta a junio de 1797, es atribuida a Bonaparte por Miot de Melito. Los historiadores manifiestan sus dudas sobre su completa autenticidad, aunque se inclinan a considerarla sustancialmente coincidente con las convicciones más profundas de Napoleón. Cfr. F. Bluque, Le Bonapartisme. Aux origines de la droite autoritaire, cit., pp. 23 s.

[66] Cfr. D. Losurdo, Democrazia o bonapartismo, cit., pp. 55 ss.; Gisela Geywitz, Das Plebszit von 1851 in Frankreich, Tübingen, Mohr, 1965.

[67] F. Furet – D. Riquet, La Rivoluzione francese, cit., p. 603.

[68] No es casual, desde este punto de vista, que los principales términos de referencia de este esfuerzo de conceptualización histórico-política sean ofrecidos en un primer momento por las figuras de Julio César y de Cromwell, en los que se buscan rasgos de una forma de poder personal no legitimada por el principio dinástico. Para una reconstrucción de este aspecto de la historia del bonapartismo, véase D. Groh, Cäsarismus, cit., pp. 732 ss.

[69] F. Bluque, Le Bonapartisme.Aux origines de la droite autoritaire, cit., pp. 36 s.

[70] Histoire Parlamentaire de la Révolution Française, T. XXXVIII, cit., p. 259.

[71] Cfr. F. Furet – D. Riquet, La Rivoluzione francese, cit., p. 608.

[72] Lettre à Talleyrand, 19 septembre 1797, en "Correspondance", cit., T. III, n. 2.223, pp. 313 s..

[73] Ibidem.

[74] F. Bluque, Le Bonapartisme.Aux origines de la droite autoritaire, cit., p. 23.

[75] Lettre à Talleyrand, cit., p. 314.

[76] Ibidem

[77] Ibídem, p. 315: «He aquí, según creo, un código completo de política que está justificado por las circunstancias en las que nos encontramos».

[78] F. Bluque, Le Bonapartisme. Aux origines de la droite autoritaire, cit., p. 23.

[79] F. Furet – D. Riquet, La Rivoluzione francese, cit., pp. 524 ss. Sobre la producción constitucional del trienio jacobino italiano, véase R. Martucci, La regola impossibile, en "Napoleone e gli intellettuali: dotti e hommes de lettres nell'Europa napoleonica", (edit. por Daniela Gallingani), Bologna, El Mulino, 1996.

[80] El testimonio del que se extraen las Notes manuscrites de Grouvelle, es aportado por Vandal, L'avènement de Bonaparte, Paris, 1902-3 (trad. it. L'avvento di Bonaparte, Milano, Monanni, 1931)., y fue después diversamente recogido por la literatura secundaria sobre este tema.

[81] Sobre el discurso del 2 de Termidor y su éxito parlamentario, véase P. Bastid, Sieyès et sa pensée, cit., pp. 168 ss.; Jean-Denis Breden, Sieyès. La clé de la Révolution française, Paris, Fallois, 1988, pp. 360 ss.

[82] Cfr. A. Saitta, Costituenti e costituzioni della Francia rivoluzionaria, cit., pp. 454 s.

[83] El texto de la intervención de Sieyès fue publicado en el Moniteur, n. 307, 7 thermidor an III, p. 1236.

[84] Ibídem.

[85] Cfr. Paolo Colombo, Governo e costituzione. La trasformazione del regime politico nelle teorie dell'età rivoluzionaria francese, Milano, Giuffrè, 1993, p. 513.

[86] Cfr. Moniteur, cit., p. 1236: «En fin, la armonía que debe reinar entre todas las instituciones públicas bien merece la consideración de necesaria».

[87] Ibidem. Sobre los orígenes del topos en el pensamiento revolucionario, véase P. Colombo, Governo e costituzione, cit., pp. 98 ss.

[88] Sieyès consideraba, en cambio, que no se podía proponer el instrumento alternativo; el del equilibrio de poderes que en el discurso del 2 de Termidor equipara a una pareja de caballos «enganchados al mismo carro a los que se quiere hacer tirar en sentido contrario; permanecerán quietos a pesar de los golpes de collare y su piafar, si el cochero real no los pone de acuerdo. Pero nosotros no queremos cocheros reales». Sobre este aspecto de la concepción constitucional de Sieyès, véanse las observaciones de Miquel Tropara, La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionelle française, Paris, 1973, pp. 189 s.

[89] En su intervención de 2 de Termidor, Sieyès propone la institución de dos órganos dotados de la específica misión de «atender las necesidades del pueblo y las de ejecución de las leyes, y proponer al legislador toda Ley, Reglamento o Providencia que considere útil: el Tribunat, «un cuerpo de representantes, en un número de tres veces el de los departamentos» concebido como una suerte de «tribune de propositions», destinado a descebar el tumultuoso flujo de peticiones populares producto de la Revolución, atribuyendo al mismo una forma de articulación institucional; y el Gouvernement, órgano representativo compuesto de siete miembros, destinado a afianzarse en el ejercicio del poder de iniciativa legislativa. Frente a este último, el proyecto de Sieyès coloca la Legislature, un imponente cuerpo de representantes, compuesto por un número igual a nueve veces el de los departamentos, «con misiones

especiales de juzgar y decidir sobre las propuestas del Tribunado y del Gobierno». Privado del poder de ponerse en movimento por sí mismo, el legislativo habría asumido la posición de un juez llamado a valorar las instancias sometidas por el Tribunat y el Gouvernement. De la acción conjunta de estos tres órganos habría manado aquel sistema del concurso de poderes, que Sieyès consideraba el único practicable para alcanzar el objetivo de la unidad en la división, esencia de todo verdadero sistema representativo. Porque, como ha subrayado P. Bastid (op. cit., p. 411), todas las necesidades a las que la legislación está llamada a responder están concentradas «en los dos ateliers de proposition que representan en un caso los gobernantes y en el otro los gobernados. Toda pretensión encontrará el modo de hacerse oir en aquella sede. Ir más allá y permitir al legislativo decisiones espóntaneas, supondría dar vida a los excesos y al desorden».

[90] Moniteur, cit., 1237. Por su lado, el poder ejecutivo puede dividirse –según Sieyès- «entre diversos jefes responsables, directores únicos en sus competencias respectivas, sin que se pierda la unidad de ejecución que se encuentra en el pensamiento del gobierno».

[91] Ibidem: «Hay una ausencia notable en vuestro proyecto: por ninguna parte veo al gobierno. Sin embargo ha pasado el tiempo en el que el Gobierno era considerado una institución anti-popular. ¿No es, quizás, cierto que las partes de las instituciones públicas son del pueblo? Y las necesidades de los gobernantes ¿no son, quizá, las de los gobernados? ¿Y no es quizás cierto que el pueblo sufrirá si el Gobierno no despone de todos los medios necesarios para garantizar la ejecución de la ley? Si la opinión contraria debiese prevalecer todavía, mejor sería no tener ni leyes, ni representación, ni instituciones públicas».

[92] A este respecto, véase las fundamentales reflexiones de Marcel Morabito en Il comando negato. Rivoluzione francese e potere esecutivo, edit. por Roberto Martucci, Manduria-Bari-Roma, Lacaita, 1997. Para una detenida reconstrución del debate revolucionario sobre este tema, véase P. Colombo, Governo e costituzione, cit., passim.

[93] Moniteur, cit., p. 1236.

[94] P. Colombo, Governo e costituzione, cit., p. 514.

[95] De la existencia de tres fases en la historia constitucional de las revoluciones del dieciocho habla explícitamente Jon Elster en Arguing and Bargaining in Two Constituents Assemblies (trad. it. de G. Rigamonti, Argomentare e negoziare, Milano, Anabasi, 1993, p. 17: «En la primera hay una monarquía fuerte arbitraria y tiránica; en la seguna, esta monarquía es sustituida por un régimen parlamentario; en la tercera, cuando se descubre que el parlamento puede ser tan arbitrario y tiránico como el rey, se introduce una forma de control y contrapeso. En 1787 los americanos pasaron de la segunda fase a la tercera; en 1789 los franceses pasaron de la primera a la segunda. Por ello las patologías de la segunda fase y la transición a la tercera vendrán después, y es esta la principal razón del diverso tenor de los dos debates».

[96] Moniteur, cit., p. 1237.

[97] Ibidem.

[98] Pasquale Pasquino, Sieyès et l'invention de la constitution en France, Paris, Odele Jacob, 1998, p. 13. En realidad, en las intenciones de Sieyès este elemento de clausura del sistema tiende a ampliar la esfera de sus funciones, hastas desempeñar un profundo control de constitucionalidad sobre la actividad de todos los poderes constituidos. Ulteriores precisiones sobre las funciones del Jury constitutionaire son ofrecidas por Sieyès en su intervención del 18 de Termidor, de las que se puede ver la transcripción en Opinion de Sieyès sur les attributions et l'organisation du jury constitutionnaire proposé le 2 thermidor, prononcée à la Convention nationale le 18 du même mois, l'an III de la République. Sobre los dos discursos de Termidor Cfr. P. Bastid, Les descours de Sieyès dans les débats constitutionnels de l'an III (2 et 18 thermidor), Paris, Haquette, 1939; P. Colombo, Governo e costituzione, cit., pp. 269 ss. Sobre el significado del Jury, en el que se ha identificado el elemento más interesante surgido del debate sobre la Constitución del año III, véase en síntesis M. Morabito–D. Bourmaud, Histoire constitutionelle et politique de la France, cit., pp. 107 ss., así como R. Martucci, La costitución introvabile, cit., p. .

[99] Cfr. D. Breden, Sieyès, cit., p. 367.

[100] P. Pasquino, Sieyès et l'invention de la constitution en France, cit., p. 13.

[101] G. Lefebvre, I termidoriani, cit., pp. 286 ss. Véase sobre este punto Moniteur, cit., p. 1238: «Yo ofrezco un conservador, un guardián de la constitución a través de la institución de un jury de constitution, una representación de las necesidades del pueblo para proponer las leyes de las que necesita dotarse, de una representación de las necesidades del pueblo y de las de la ejecución de la ley. (…) El ataque del tribunado se dirige contra el gobierno, que tiene las ocasiones y los instrumentos
constitucionales para defenderse. La lucha no puede nunca devenir peligrosa para la libertad, porque estos dos poderes tienen por encima uno superior en el legislador, que contiene sus esfuerzos, juzga sus proposiciones; un superior, subrayo, puesto por la Constitución sobre el tribunado y el gobierno. Los publicistas sabían que había problemas que resolver. Por encima de estas tormentas a menudo saludables, aunque inquietantes, el poder ejecutivo se mueve con seguridad bajo la égida del Jury d'execution, al servicio raudo y eficaz de la ley, sin desviarse de la necesidad siempre incumbente y no menos inoportuna de su misma defensa. Todo ello combinado para el mayor bien del pueblo y para el máximo de libertad individual».

[102] F. Furet – D. Riquet, La Rivoluzione francese, cit., p. 383. Véanse, sobre esta cuestión, las reflexiones sobre el pacto social desarrolladas por Sieyès en su intervención del 2 de Termidor, en Moniteur, cit., p. 1236: «En el momento en que se forma una asociación política no se ponen en común todos los derechos que cada individuo aporta a la comunidad, todo el poder del conjunto de los individuos. Se pone en común, bajo el nombre de poder público o político, solamente lo menos possible, y sólo lo que es necesario para mantener a cada uno en sus derechos y deberes. Esta parte del poder está lejos de parecerse a las ideas exageradas que se nos han hecho de la susodicha soberanía, y tened en cuenta que es de la soberanía popular de lo que yo hablo, porque si no hay más que una, no puede más que ser esa. Esta palabra ha podido ofrecerse tan majestuosa a la imaginación sólo porque la mente de los Franceses, todavía llena de las supersticiones regias, ha debido dotarla de todo el retablo de atributos pomposos y de poderes absolutos que han creado el decorado de la soberanía usurpada».

[103] Cfr. Moniteur, cit., p. 1237: Sieyès llega a afirmar que, correctamente entendido, el Gobierno «no ejerce en absoluto una acción directa sobre los ciudadanos, porque la de gobernar los ciudadanos por el poder público es una idea falsa. Sí gobiernan los medios de acción que la institución pública ofrece para la ejecución de la ley. Los ciudadanos se gobiernan solos, bastando con no violar la ley, mientras los oficiales públicos, sus administradores son gobernados por sus funciones. Lo que se debe esperar de esta
palabra en el futuro no revelará más las inquietudes o los sentimientos de contricción que se reconducen a ella. Al contrario, vereis al ciudadano que deba lamentarse de la administración, de la dirección, o en general de cualquier parte del poder ejecutivo, dirigir sus reclamaciones al Gobierno como su superior natural, considerarlo como su auxiliador y no como su enemigo, y volverse con la convicción de haber obtenido la justicia, si ésta le era debida». Sobre el trasfondo teórico de esta posición véase, por todos, P. Pasquino, Sieyès et l'invention de la constitution en France, cit., pp. 113 ss.

[104] Cfr. Breden, Sieyès, cit., p. 363.

[105] Véase, por ejemplo, el art. 77 de la Constitución del año III: «En el Consejo de los Quinientos no se puede deliberar sobre una propuesta ni adoptarla como resolución si no se observan las siguientes formalidades: 1) se harán tres lecturas de la propuesta; el intervalo entre dos de estas lecturas no puede ser inferior a diez días; 2) la discusión está abierta después de cada lectura e incluso después de la primera o la segunda, el Consejo de los Quinientos puede declarar que ha lugar a su actualización o que no tendrá lugar la deliberación; 3) Toda propuesta debe ser impresa y distribuida dos días antes de la segunda lectura; 4) luego de la tercera lectura, el Consejo de los Quinientos decide si ha lugar, o no, a su actualización». Sobre este aspecto de la Constitución del año III véase M. Morabito–D. Bourmaud, Histoire constitutionelle et politique de la France, cit., pp. 111 ss.

[106] Cfr. M. Morabito – D. Bourmaud, Histoire constitutionelle et politique de la France, cit., pp. 114 s.

[107] P. Bastid, Sieyès et sa pensée, cit., pp. 232 s.

[108] Cfr. Por ejemplo J. C. Herold, L'età di Napoleone, cit., pp. 84 s y P. Bastid, Sieyès et sa pensée, cit., p, 237. Ambos autores se valen del testimonio de Grouvelle, según el cual en uno de los encuentros precedentes al golpe de Estado Bonaparte habría dicho a Sieyès: «No tenemos gobierno, porque no

tenemos Constitución, y menos que nunca aquella que necesitamos. A vuestro ingenio corresponde darnos una. Hecha esta operación, no habrá nada más sencillo que gobernar».

[109] De acuerdo con una consolidada interpretación historiográfica las «observations constitutionelles» de Sieyès habrían sido dictadas a Boulay de la Meurthe y trascritas luego por este último en la forma después publicada con el título Théorie constitutionelle de Sieyès. Constitution de l'an VIII, extraits des Mémoires inédits de M. Boulay de la Meurthe, Paris, Paul Renouard, 1836. Otras fuentes de información sobre el presunto proyecto de Constitución elaborado por Sieyès son las memorias de Fouquet y Thibadeau y el resumen ofrecido por Mignet –que se servía del testimonio directo de Danou- en la «notice» Sieyès, sa vie et ses travaux, carta del 28 de diciembre de 1836 a la Académie des Sciences morales et politiques y luego publicada con el título Le Comte Sieyès en M. Mignet, "Notices et portraits historiques et littéraires", T. I, Paris, Charpentier, 1854. El 10 de Frimario del año VIII el Moniteur publicó una versión provisional de la Constitución, que según Vandal se correspondería esencialmente con el proyecto de Sieyès. Sobre la credibilidad de tales atribuciones numerosos intérpretes han mostrado su perplejidad. En el fondo Sieyès de los Archives nationales se conserva también un dossier dedicado a las Notes concernant la Constitution de l'an VIII.

[110] P. Bastid, Sieyès et sa pensée, cit., p. 414.

[111] A. Saitta, Costituenti e costituzioni della Francia rivoluzionarie e liberale, cit., p. 505.

[112] P. Bastid, Sieyès et sa pensée, cit., p. 414. Afirmaciones concordes sobre esta cuestión pueden encontrarse tanto en Mignet como en Boulay de la Meurthe.

[113] P. Bastid, Sieyès et sa pensée, cit., p. 414.

[114] Ibídem, p. 420.

[115] En particular, es en el proyecto publicado en el Moniteur donde el Jury constitutionnaire resulta investido de un decisivo poder de elección y de nombramiento de las autoridades públicas, que se extiende a «todas las elecciones atribuidas al pueblo». Totalmente contrario sobre esto punto se muestra, en cambio, el resumen ofrecido por Mignet. Sobre estas cuestiones, véase P. Bastid, Sieyès et sa pensée, cit., pp.445 s.

[116] Ibídem, p. 433 s.

[117] A. Saitta, Costituenti e costituzioni ne la Francia rivoluzionaria e liberale, cit., p. 505.

[118] D. Breden, Sieyès, cit., p. 471.

[119] A. Saitta, Costituenti e costituzioni nella Francia rivoluzionaria e liberale, cit., p. 505. Sobre las divergencias existentes entre los diversos resúmenes del proyecto véase P. Bastid, Sieyès et sa pensée, cit., pp. 447 ss.

[120] A. Boulay de la Meurthe, Théorie constitutionnelle de Sieyès, cit., p. 10, citado por D. Breden, Sieyès, cit., p. 468. Sobre este aspecto del proyecto de Sieyès véase también P. Bastid, Sieyès et sa pensée, cit., p. 401: «Lo que es psicológicamente necesario para el ejercicio de una función pública es subordinación y obediencia por parte de los que la ejercitan. Atribuir a estos últimos la investidura personal del titular significa destruir la fuerza de la función pública. Si el funcionario recibiese de ellos el poder, se debería temer que lo ejercitaría de manera blanda y con parcialidad, esforzándose en complacer a aquellos de sus administrados que tuvieran mayor influencia en las elecciones". Elegido e instalado por una autoridad suprema, sería independiente de todas estas influencias particulares».

[121] P. Bastid, Sieyès et sa pensée, cit., p. 402.

[122] Como recuerda G. Lefebvre, I Termidoriani- Il Direttorio, cit., p. 499, «ya la costitución del año III había recurrido a tal sistema para completar los cuerpos administrativos; el decreto de los dos tercios y la depuración del 22 de Floreal eran los sucedáneos que Madame de Staël había preconizado para la elección de los Ancianos».

[123] P. Rosanvallon, La Rivoluzione dell'eguaglianza, cit., p. 207.

[124] Cfr. Constitución de 1795 o del Año III, cit., Art. 336: «Si la experiencia hiciese notar los inconvenientes de algunos artículos de la Constitución, el Consejo de los Ancianos propondrá su revisión»; Art. 337: «La propuesta del Consejo de los Ancianos está, en este caso, subordinada a la ratificación de los Quinientos».

[125] Ibídem, Art. 338: «Cuando, en un espacio de nueve años, la propuesta del Consejo de los Ancianos, ratificada por el Consejo de los Quinientos, se haya hecho en tres épocas distantes una de la otra al menos tres años, será convocada una Asamblea de revisión».

[126] M. Morabito – D. Bourmand, Histoire constitutionelle et politique de la France, cit., p. 115.

[127] Cfr. Constitution de 1795 ou de l'an III, cit., Art. 339: «Esta Asamblea estará formada por dos miembros por departamento, elegidos de la misma manera que los miembros del Cuerpo legislativo y cumpliendo las mismas condiciones que las requeridas para el Consejo de los Ancianos»; Art. 340: «El Consejo de los Ancianos designará para la reunión de la Asamblea de revisión un lugar que esté, al menos, a veinte miriámetros de donde reside el Cuerpo legislativo».

[128] Ibídem, Art. 342: «La Asamblea de revisión no ejercita ninguna función legislativa ni de gobierno; se limita a la revisión de los artículos constitucionales que le hayan sido indicados por el Cuerpo legislativo»; Art. 346: «La Asamblea de revisión dirigirá inmediatamente a las Asambleas primarias el proyecto de reforma por ella aprobado. Se disuelve en el momento en que ese proyecto les haya sido remitido»; Art. 347: «En ningún caso, la duración de la Asamblea de revisión pude superar los tres meses».

[129] Ibídem, Art. 343: «Todos los artículos de la Constitución, sin excepción, continuan en vigor hasta que los cambios propuestos por la Asamblea de revisión hayan sido aceptados por el pueblo».

[130] Sobre esta directriz del debate del año III y su relación con las propuestas de Sieyès, véase P. Colombo, Governo e costituzione, cit., pp. 269 ss.

[131] M. Morabito – D. Bourmand, Histoire constitutionelle et politique de la France, cit., p. 115.

[132] La definición de Raymond Guyot es citada por P. Colombo, Governo e Constitution, cit., p. 276.

[133] Adresse du corps legislatif au peuple française, en "Histoire Parlamentaire de la Révolution Française", T. XXXVIII, cit., pp. 249 s.

[134] P. Colombo, Governo e costituzione, cit., p. 279.

[135] Résolution du Consejo des Cinq-cents du 19 brumaire, en "Histoire Parlamentaire de la Révolution Française", cit., T. XXXVIII, pp. 227 ss.

[136] Ibídem, p. 229. Sobre el trasfondo teórico-constitucional de este suceso, véase P. Colombo, Governo e Constitution, cit., pp. 276 ss.

[137] Résolution du Consejo des Cinq-cents du 19 brumaire, cit., Art. 3: La Comisión consular ejecutiva «está investida de la plenitud de los poderes directoriales y está especialmente encargada de organizar el orden en todas las administraciones, de restablecer la tranquilidad interna y procurar una paz honorable y sólida»; Art. 9: «Las Comisiones nombradas por los dos Consejos deliberan, con la propuesta formal y necesaria de la Comisión consular ejecutiva, sobre todos los asuntos urgentes de policía, de legislación y de finanzas»; Art. 12: «La Comisión consular ejecutiva podrá presentar las proprias opiniones» sobre los cambios a aportar a las disposiciones orgánicas de la Constitución».

[138] Cada una de las Comisiones legislativas nombrará una comisión reducida encargada de reelaborar un proyecto de Constitución. La del Consejo de los Ancianos, elegida el 22 de Brumario, estaba compuesta por Garat, Laussat, Lemercier, Lenoir-Laroque y Régnier. La de los Quinientos por Lucien Bonaparte, Daunou, Boulay de la Meurthe, Chazal, Chabaud y Cabanis. El trabajo de estos organismos degeneró enseguida en una serie de encuentros reservados, con la presencia de Sieyès y, sobre todo, de

Bonaparte. Para una reconstrucción bastante detallada de la fase de elaboración de la Constitución del año VIII, véase, entre otros, P. Bastid, Sieyès et sa pensée, cit., pp. 250 ss. Otros elementos interesantes sobre este «curioso» proceso pueden encontrarse en la "Histoire Parlamentaire de la Révolution Française", cit., T. XXXVIII, pp. 276 ss.

[139] Cfr. A. Saitta, Costituenti e costituzioni nella Francia rivoluzionaria e liberale, cit., p. 506; "Histoire Parlamentaire de la Révolution Française", cit., T. XXXVIII, p. 288.

[140] P. Bastid, Sieyès et sa pensée, cit., p. 256.

[141] Cfr. J. Tulard, Napoleone, cit., p. 142. Véase también Napoleón Bonaparte, Autobiografia, cit., p. 75.

[142] Cfr. Constitución de 22 de Frimario Año VIII (13 de diciembre de 1799), en "Les Constitutions de la France depuis 1789", cit., pp. 151 ss., Titre Premier: De l'exercise des droits de cité. Al reconocimiento de las garantías fundamentales de la persona se dedican algunos artículos del Titre VII (Dispositions générales): el art. 76 que declara la inviolabilidad del domiclio, el art. 77 que regula el poder de arresto, el art. 83 que reconoce el derecho de petición.

[143] Cfr. Constitution du 22 frimaire An VIII, cit., Art. 2: «Todo hombre nacido y residente en Francia, que con veintiún años cumplidos se inscriba en el registro cívico de su distrito municipal y haya residido de manera sucesiva durante un año en el territorio de la República, es ciudadano francés».

[144] Cfr. M. Morabito–D. Bourmand, Histoire Constitutionelle et politique de la France, cit., p. 130. En el texto de 1799 el modo de ejercicio de los derechos de ciudadanía está regulado por los siguientes artículos: Art. 7: «Los ciudadanos de cada distrito municipal designan con sus sufragios a quienes de entre ellos consideran más capacitados para gestionar los asuntos públicos. Así resulta una lista de confianza en la que se recoge un número de nombres igual al décimo del número de ciudadanos que tienen el derecho de cooperar. Los funcionarios públicos del distrito deben ser excluidos de esta primera lista municipal»; Art. 8: «Los ciudadanos incluidos en las listas municipales de un departamento designan igualmente a un décimo de entre ellos. Así resulta una segunda lista departamental, de la cual deben ser excluidos los funcionarios públicos del departamento»; Art. 9: «Los ciudadanos inscritos en la lista departamental designan un décimo de ellos, de lo que resulta una tercera lista que comprende a los ciudadanos de este departamento elegibles para las funciones públicas nacionales».

[145] Cfr. Constitution de l'an VIII, cit., art. 19: «Todas las listas hechas en los departamentos en virtud del art. 9, son dirigidas al Senado; éste compone la lista nacional»; Art. 20: «Se elige en esta lista a los legisladores, los tribunos, los cónsules, los jueces de casación y los comisarios de la contabilidad»; Art. 41: «El Primer cónsul promulga las leyes, nombra y revoca a voluntad a los miembros del Consejo de Estado, a los ministros, los embajadores y a los otros agentes en el exterior, a los oficiales del ejército de tierra y de marina, a los miembros de las administraciones locales y a los comisarios del Gobierno ante los tribunales. Nombra a todos los jueces de lo criminal y civil distintos a los jueces de paz y de casación, sin que pueda revocarlos»; Art. 58: «El Gobierno puede elegir o mantener como consejeros de Estado y ministros sólo a ciudadanos cuyo nombre se encuentre inscrito en las listas nacionales».

[146] Cfr. M. Morabito – D. Bourmand, Histoire constitutionelle et politique de la France, cit., p. 130.

[147] Ibidem. Cfr. Constitution de l'an VIII, cit., art. 10: «Los ciudadanos que tengan derecho a cooperar a la formación de una de las listas mencionadas en los artículos precedentes, están llamados, cada tres años a proveeer la sustitución de los inscritos fallecidos o ausentes por cualquier otra causa que no sea el ejercizio de una función pública»; Art. 11: «Aquellos pueden, en el mismo tiempo, eliminar de las listas a los inscritos a los que no se crea conveniente mantener y sustituirlos por otros ciudadanos en los que haya mayor confianza»; «Nadie será excluido de una lista si no es por los votos de la mayoría absoluta de los ciudadanos que tienen derecho a participar en su formación».

[148] Ibídem, Art. 28: «El Tribunado discute los proyectos de ley; vota su adopción o rechazo.–Envía tres oradores elegidos en su seno para que expliquen y defiendan ante el Cuerpo legislativo los motivos del voto que se ha expresado sobre cada uno de estos proyectos. – Difiere al Senado, sólo por razones de inconsitucionalidad, las listas de elegibles, los actos del legislativo y los del Gobierno».

[149] Ibídem, Art. 34: «El Cuerpo legislativo hace las leyes, decidiendo mediante voto secreto y sin ninguna discusión por parte de sus miembros sobre los proyectos de ley debatidos ante él por los oradores del Tribunado y del Gobierno». Como recuerdan Morabito y Bourmaud (op. cit., p. 132), este procedimiento le vale a la segunda Cámara el apelativo poco digno de «Corps de muets».

[150] Cfr. Constitution de l'an VIII, cit., art. 33: «Las sesiones del cuerpo legislativo comienzan cada año el 1° de Frimario y duran cuatro meses; durante los otros ocho la asamblea puede ser convocada por el Gobierno de manera extraordinaria».

[151] Ibídem, art. 29: El Tribunado «expresa su voto sobre las leyes y, de haberlos, sobre los abusos a corregir, sobre las mejoras a introducir en cualquier parte de la administración pública, pero nunca sobre los asuntos civiles o criminales llevados ante los tribunales. – Los votos que se manifiestan en virtud del presente artículo no son vinculantes y no obligan a la autoridad constituida a una deliberación».

[152] Ibídem, art.25: «Serán promulgadas nuevas leyes sólo en los casos en los que el proyecto haya sido propuesto por el Gobierno, comunicado al Tribunado y decretado por el Cuerpo legislativo».

[153] Cfr. M. Morabito – D. Bourmand, Histoire constitutionelle et politique de la France, cit., p. 131.

[154] Cfr. P. Rosanvallon, La Revolution dell 'uguaglianza, cit., pp. 154 ss.

[155] Cfr. M. Morabito–D. Bourmand, Histoire Constitutionelle et politique de la France, cit., p. 131.

[156] Cfr. Constitution de l'an VIII, cit., art. 44.

[157] Las materias sometidas a una reserva absoluta de ley están identificadas en los arts. 45 (ingresos y gastos del Estado), 48 (guardia nacional sedentaria), 61 (organización de los tribunales), 77 (poder de arresto), 82 (tipos de arresto, detención y ejecución) y 91 (régimen de las colonias francesas).

[158] Cfr. M. Morabito–D. Bourmand, Histoire Constitutionelle et politique de la France, cit., p. 134; Charles Durand, Les rapports entre la loi et le règlement gouvernamental de l'an IV à 1814, Aix, 1977.

[159] Cfr. Constitution de l'an VIII, cit., art. 45.

[160] Ibídem, art. 47.

[161] Ibídem, art. 48: «El Gobierno mantiene las relaciones políticas con el exterior, conduce las negociaciones, hace las estipulaciones preliminares, firma, hace firmar y concluye todos los tratados de paz, de alianza, de tregua, de neutralidad, de comercio y otras convenciones»; art. 49: «Las declaraciones de guerra y los tratados de paz, de alianza y de comercio, son propuestos, discutidos, decretados y promulgados del mismo modo que las leyes. – Solamente las discusiones y deliberaciones sobre estas cuesiones, tanto en el Tribunado como en el Cuerpo legislativo, se harán en un comité secreto cuando el Gobierno lo solicite».

[162] Ibídem, art. 46. Si, de hecho, dentro de los diez siguientes a su arresto, no son puestos en libertad o sometidos a un proceso regular «existirá, por parte del ministro que ha firmado el mandato, delito de detención arbitraria». Como subraya Godechot, bajo la Constitución del año VIII esta disposición no fue nunca respetada por el Gobierno.

[163] La afirmación de Bonaparte a Mollien, que se remonta a 1801, es aportada por Adrien Dansette, Napoléon, pensées politiques et sociales, Paris, 1969 y reimpresa por F. Bluque, Le Bonapartisme. Aux origines de la droite autoritaire, cit., p. 37.

[164] Ibídem, art. 39: «El Gobierno está atribuido a tres cónsules nombrados por diez años y reelegibles de manera indefinida…».

[165] P. Bastid, Sieyès et sa pensée, cit., pp. 252 ss.

[166] Cfr. Constitution de l'an VIII, cit., art. 41.

[167] Ibídem, art. 42.

[168] Cfr. M. Morabito–D. Bourmand, Histoire Constitutionelle et politique de la France, cit., p. 133.

[169] Cfr. Constitution de l'an VIII, cit., artt. 52 e 53. Véase también el art. 75, que subordina a una decisión del Consejo de Estado la perseguibilidad de los agentes del Gobierno, excluidos los Ministros, para los hechos relacionados con sus funciones.

[170] Cfr. Règlement pour l'organisation du Conseil d'État du 5 nivôse an VIII (26 décembre 1799), art. 11: el Consejo de Estado «desarrolla el sentido de las leyes, sobre la base del reenvío que los Cónsules le hayan hecho de las cuestiones a ellos sometidas».

[171] Cfr. J. Godechot, Les Institutions de la France sous la Révolution et l'Empire, cit., p. 562.

[172] Cfr. M. Morabito–D. Bourmand,", cit Histoire Constitutionelle et politique de la France, cit., p. 135. La Constitución del año VIII prevé en el art. 41 que «el Primer Cónsul promulga las leyes, nombra y revoca a su volontad a los miembros del Consejo de Estado, a los ministros… ». Véase también el art. 58 que puntualiza que «el Gobierno puede elegir o conservar como consejero de Estado y como ministros solo a ciudadanos cuyo nombre esté inscrito en la lista nacional».

[173] Cfr. Constitution de l'an VIII, cit., art. 54: «Los ministros procuran la ejecución de las Leyes y Reglamentos de administración pública»; art. 55: «Ningún acto del Gobierno puede tener eficacia si no está firmado por un ministro»; art. 72: «Los ministros son responsables: 1) de cualquier acto de gobierno firmado por ellos y declarado inconstitucional por el Senado; 2) de la no ejecución de las Leyes y Reglamentos de administración pública; 3) de las órdenes particulares que hayan dictado si son contrarias a la Constitución, las Leyes o los Reglamentos».

[174] Ibídem, art. 73: «En los casos del artículo precedente, el Tribunado denunciará al ministro con un acto sobre el cual el Cuerpo legislativo deliberará en la forma ordinaria, después de haber escuchado o citado al denunciado. El ministro sometido a juicio por un decreto del Cuerpo legislativo será juzgado por la Alta Corte, sin apelación ni recurso de casación. – La Alta Corte se compone de jueces y jurados. Los jueces son elegidos por el tribunal de casación y en su seno; los jurados se toman de la lista nacional; todo ello según la forma determinada en la ley».

[175] Cfr. M. Morabito–D. Bourmand, Histoire Constitutionelle et politique de la France, cit., p. 135. La referencia textual es al art. 69: «Las funciones tanto de los miembros del Senado, como del Cuerpo legislativo, del Tribunado, las de los cónsules y consejeros de Estado, no dan lugar a responsabilidad».

[176] F. Bluque, Le bonapartisme. Aux origines de la droite autoritaire, cit., p. 40. Desde este punto de vista, «el Consejo de Ministros semanal se reducía –si se da crédito al testimonio del Barón Fain– a una amable charla, al término de la cual cada Ministro dejaba al Secretario de Estado, para la firma, los expedientes y proyectos de decreto discutidos».

[177] Por lo que se refiere al primero, es necesario recordar que ya el texto constitucional, en el art. 56, preveía expresamente que uno de los Ministros estuviese «encargado en particular de la administración del tesoro público».

[178] F. Bluque, Le bonapartisme. Aux origines de la droite autoritaire, cit., p. 40.

[179] Ibidem.

[180] Cfr. J. Godechot, Les Institutions de la France sous la Révolution et l'Empire, cit., p. 564.

[181] Ibídem, pp. 563 s.

[182] Cfr. Constitution de l'an VIII, cit., art. 15: «El Senado conservador está compuesto por ochenta miembros, inamovibles y vitalicios, de al menos cuarenta años de edad…»; art. 16: «El nombramiento para un puesto de senador es realizado por el Senado, el cual elige entre los tres candidatos presentados, el primero por el Cuerpo legislativo; el segundo por el Tribunado y el tercero por el Primer Cónsul. – Se elige solo entre dos candidatos si uno de ellos es propuesto por dos de las tres autoridades que pueden

presentarlos. Ha de ser admitido aquel que fuese propuesto contemporáneamente por las tres autoridades; art. 17: «El Primer Cónsul saliente, sea por la conclusión de sus funciones, sea por dimisión, se convierte necesariamente en Senador de pleno derecho. – Los otros dos cónsules, durante el mes sucesivo al fin de sus funciones, pueden ocupar un puesto en el Senado aunque no están obligados a hacer valer este derecho. – No lo tienen cuando dejan sus funciones consulares por dimisión».

[183] Ibídem, arts. 19 e 20, ya citados.

[184] Ibídem, art. 21: «Conserva o anula todos los actos que le han sido diferidos como inconstitucionales por el Tribunado o el Gobierno; las listas de elegibles están comprendidas en estos actos»; art. 28: «El Tribunado (…) difiere al Senado, solamente por causa de inconstitucionalidad, las liste de elegibles, los actos del Cuerpo legislativo y los del Gobierno».

[185] Ibídem, art. 18: «Un Senador será siempre inelegible para cualquier otra función pública». La indemnización anual que les reconoce la Constitución es de 25.000 francos, frente a los 15.000 de los tribunos y los 10.000 de los legisladores.

[186] Cfr. M. Morabito–D. Bourmand, Histoire Constitutionelle et politique de la France, cit., p. 132.

[187] Cfr. F. Bluque, Le bonapartisme. Aux origines de la droite autoritaire, cit., p. 45.

[188] Proclamation des consuls du 24 frimaire an VIII, en "Histoire parlementaire de la Révolution Française", T. XXXVIII cit., p. 301.

[189] L. Bergeron, Napoleone e la società francese, cit., p. 10.

[190] Cfr. Proclamation des consuls du 24 frimaire an VIII, cit., p. 301.

[191] Ibídem.

[192] Cfr. L. Bergeron, Napoleone e la società francese, cit., p. 10.

[193] Ibídem, p. 13.

[194] P. Rosanvallon, La Rivoluzione dell 'eguaglianza, cit., p. 208.

[195] Pierre-Jean-George Cabanis, Quelques Considérations sur l'organisation sociale en géneral et particulièrement sur la nouvelle Constitution, Paris, An VIII, ahora también en Oeuvres phelosophiques de Cabanis, Paris, 1956, Vol. II, pp. 473 s., citado por P. Rosanvallon, La Rivoluzione dell 'eguaglianza, cit., p. 208.

[196] Cfr. R. Martucci, La Constitución inencontrable, cit. .

[197] Cfr. Constitution de l'an VIII, cit., art. 39.

[198] Ibídem, art. 24.

[199] Cfr. M. Morabito–D. Bourmand, Histoire Constitutionelle et politique de la France, cit., p. 130.

[200] Cfr. Constitution de l'an VIII, cit., art. 14.

[201] Cfr. L. Bergeron, Napoleone e la società francese, cit., p. 9: «Desde el Termidor del año II hasta mayo de 1804 es verdad que la misma sociedad de beneficiarios de la Revolución es la que precisa, a través de sucesivos retoques, las condiciones de su propia supervivencia política y las garantías de su dominio social».

[202] Cfr. M. Morabito–D. Bourmand, Histoire Constitutionelle et politique de la France, cit., p. 130.

[203] Cfr. Constitution de l'an VIII, cit., art. 95: «La presente Constitución será sometida a la aceptación del pueblo francés».

[204] Sobre la prehistoria revolucionaria del referéndum, vésae M. Morabito–D. Bourmand, Histoire Constitutionelle et politique de la France, cit., p. 135.

[205] Cfr. J. Tulard, Aux origines du Bonapartisme: le culte de Napoleon, cit., p. 9.

[206] L. Bergeron, Napoleone e la società francese, cit., p. 12. Como dicen Morabito y Bourmand, op. cit., p. 136, eso comporta naturalmente una drástica reducción del márgen de elección del elector, signo típico del cesarismo: «es necesario elegir entre un régimen y la ausencia de gobierno, entre un orden definido ye la anarquía».

[207] J. C. Herald, L'età di Napoleone, cit., p. 131.

[208] J. Tulard, Napoleone, cit., pp. 144 ss.

[209] Para un resumen de los principales actos emanados en la crucial jornada del 3 de nevoso, véase Histoire parlementaire de la Révolution Française, T. XXXVIII, cit., p. 301.

[210] L. Bergeron, Napoleone e la società francese, cit., p. 12.

[211] J. C. Herald, L'età di Napoleone, cit., p. 131.

[212] Cfr. P. Bastid, Sieyès et sa pensée, cit., p. 256. También Madame de Staël en sus Considérations sur la Révolution française destaca esta circunstancia: «Era la primera vez en la Revolución que un nombre propio corría en todas las bocas. Hasta entonces se decía: la Asamblea constituyente, el pueblo o la convención han hecho esto o aquello; ahora no se habla más que de este hombre, el cual debía tomar el lugar de todos y volver anónima la especie humana, acaparando para sí la celebridad» (citado por L. Bergeron, Napoleone e la società francese, cit., p. 18).

[213] F. Bluque, Le bonapartisme. Aux origines de la droite autoritaire, cit., p. 26.

[214] Se podría discutir lo que hay en la experiencia de Brumario de la «dictatura comisaria» cara a las fuentes clásicas y cuanto de la «dictadura soberana», ya ampliamente experimentada por la Revolución francesa. Sobre este tema no puedo más que remitir al clásico Carl Schmitt, Die Diktatur. Von den Anfängen des modernen Souveränitätsgedankens bis zum proletarisquen Klassenkampf, Berlin, Duncker & Humblot,1921, 1964 (trad. it. de Bruno Liverani, La dittatura. Dalle origini dell 'idea moderna di sovranità alla lotta de classe proletaria, Roma-Bari, Laterza, 1975), que sin embargo no se detiene en el pasaje de Brumario.

[215] Aun estando encargado de la dirección de los planes y de las operaciones militares, el Primer Cónsul no tenía, de hecho, el mando de ninguno de los dos ejércitos destinados a enfrentarse a los austríacos. La necesidad de reforzar ulteriormente su posición de primacía constitucional impuso a Bonaparte la retirada del primer plano en la conducción de la guerra. La solución de compromiso escogida fue la de guiar en Italia a la Armada de la Reserva, nominalmente confiada al mando del general Berthier, a través del paso de San Gottardo. Sobre esto episodio véase J. C. Herold, L'età di Napoleone, cit., pp. 137 ss.

[216] La afirmación es aportada por Thibaudeau en sus Mémoires sur le Consolat, pp. 76-80, y retomada por F. Bluque, Le bonapartisme. Aux origines de la droite autoritaire, cit., p. 26.

[217] Ibidem.

[218] Cfr. René Remond, La vie politique en France, T. I: 1789-1848, Paris, 1965, p. 224; L. Bergeron, Napoleone e la società francese, cit., p. 19.

[219] Cfr. M. Morabito–D. Bourmand, Histoire Constitutionelle et politique de la France, cit., p. 131.

[220] L. Bergeron, Napoleone e la società francese, cit., p. 13.

[221] Napoléon Bonaparte, Au gouvernement de Gênes, Mombello, 18 juin 1797 en "Correspóndanse", cit., T. III, n. 1.933.

[222] Lettre à Talleyrand, 19 septembre 1797, cit.

[223] L. Bergeron, Napoleone e la società francese, cit., p. 14; F. Bluque, Le bonapartisme. Aux origines de la droite autoritaire, cit., pp. 42 ss. Sobre esta cuestión véase también I. Collins, Napoléon and his Parliaments. 1800-1815, London, Arnold, 1979; A. Gobert, L'opposition des Assemblées pendant le Consulat, Paris, Sagot, 1925.

[224] Cfr. J. Habermas, Storia e critica dell 'opinione pubblica, cit., passim.

[225] L. Bergeron, Napoleone e la società francese, cit., pp. 17 ss.

[226] Cfr. R. Martucci, La Constitución inencontrable, cit.

[227] Cfr. A. Saitta, Costituenti e costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale, cit., pp. 506 ss.; F. Ponteel, Le régime autoritaire et les grandes lois organiques de l'an VIII, en «Revue internationale d'histoire politique et Constitutionnelle», 1954, pp. 226 ss.

[228] Las otras dos son la ley sobre la organización administrativa de Francia, del 28 de Pluvioso del año VIII y la ley de 27 de Ventoso sobre la organización judicial. Sobre ellas véase, en síntesis, A. Saitta, Costituenti e costituzioni del a Francia rivoluzionaria e liberale, cit., pp. 509 ss.

[229] La ley definía un rígido procedimiento que se iniciaba con un mensaje al Cuerpo legislativo por parte del Gobierno, en el que debía indicarse el día de posible apertura de las discusiones. Un orador del Gobierno daba luego lectura del proyecto al Cuerpo legislativo, exponiendo los motivos y depositando tres copias, una de las cuales debía ser enviada sin dilación al Tribunado. En el día indicado por el Gobierno, el Tribunado debía enviar a sus oradores al Cuerpo legislativo para dar a conocer su voto sobre la propuesta de ley. Si el día indicado, el Tribunado pedía una prorroga, el Cuerpo legislativo –después de haber escuchado el parecer del Gobierno– podía concederla o no. En caso afirmativo, el Gobierno fijaba un nuevo día para la discusión. En caso de negativa, la discusión se abría y si el Tribunado no estaba en condiciones de expresar su voto sobre el proyecto, era considerado favorable. Para una reconstrucción más detallada de las leyes Cfr. F. Ponteel, Le régime autoritaire et les grandes lois organiques de l'an VIII, cit., p. 227.

[230] Suscitó protestas sobre todo el art. 2, que preveía que el día de inicio de la discusión sobre los proyectos de ley fuese fijado autónomamente por el Gobierno. Como puntualizó el relator Mathieu, presentaba «para las mentes inquietas, al Gobierno preparado para la urgencia, que precipita las discusiones, ordena de cualquier modo las leyes, no dejando tiempo para examinarlas ni al Cuerpo legislativo que debe aprobarlas, ni al Tribunado que debe expresar su voto, y expone a la República a los imprevistos más fuertes». En su réplica, el representante del Gobierno, Fourcroy, defiende el contenido del art. 2 recordando que del poder de iniciativa legislativa atribuido al Gobierno por la Constitución, se derivaba necesariamente el reconocimiento del «poder para juzgar el momento en el que el ejercicio de esta ley sería necesario». El proyecto pasó al Tribunado el 16 de Nevoso con 54 votos favorables y 26 contrarios, y el 19 de nevoso al Cuerpo legislativo con la cuasi unanimidad de los acuerdos. Sobre el iter parlamentario del proyecto, véase A. Saitta, Costituenti e costituzioni del a Francia rivoluzionaria e liberale, cit., pp. 508 s.; F. Ponteel, Le régime autoritaire et les grandes lois organiques de l'an VIII, cit., p. 230.

[231] Cfr. Histoire parlementaire de la Révolution Française, T. XXXVIII, cit., p. 329.

[232] Cfr. M. Morabito–D. Bourmand, Histoire Constitutionelle et politique de la Franc", cit., p. 137;B. Chantelbout, Sénatus-consulte, en J. Tulard (Ed.), Dictionnaire Napoléon, Paris, Fayard, 1987, pp. 1567 s..

[233] Cfr. Senatus-consulte du 15 nivose an IX, en "Histoire parlementaire de la Révolution Française", cit., pp. 375 ss. Sobre la finalidad y los presupuestos del acto, véase M. Morabito–D. Bourmand, Histoire Constitutionelle et politique de la France, cit., p. 138;

[234] Cfr. Sénatus-consulte relatif à la manière dont sera fait le renouvellement des quatre premiers cinquieme du corps legislatif et du tribunat en l'an x, et dans les trois années subséquentes, en "Histoire parlementaire de la Révolution Française", T. XXXVIII, cit., pp. 397 ss. Con el Senado-consulto del 22 de ventoso del año X, el Senado se atribuye la facultad de designar nominativamente a los miembros de las dos Asambleas legislativas que podían proseguir en el ejercizio de sus funciones. De este modo en el año X fueron depurados, en el mejor estilo directorial, 60 legisladoes y 20 tribunos, «considerados demasiado tibios en comparación con el poder consular» (M. Morabito–D. Bourmand, op. cit., p. 138).

[235] Cfr. Constitution de l'an VIII, cit., art. 93: «La Nación francesa declara que en ningún caso tolerará el retorno de los franceses que, habiendo abandonado su patria después del 14 de julio de 1789, no estén comprendidos en las excepciones contenidas en las leyes dirigidas contra los emigrados; se prohibe cualquier nueva excepción sobre esta cuestión. – Los bienes de los emigrados son adquiridos, de manera irrevocable, en provecho de la República». Con el Senado-consulto del 6 de Floreal del año X fue publicada, con absoluta violación de lo dispuesto en la constitución, un amnistía para los emigrados.

[236] L. Bergeron, Napoleone e la società francese, cit., p. 14.

[237] M. Morabito – D. Bourmand, "Histoire Constitutionelle et politique de la France", cit., p. 138.

[238] Cfr. la intervención del presidente del Tribunado, Chabot, durante la sesión del 16 de Floreae en "Histoire parlementaire de la Révolution Française" T. XXXVIII, cit., p. 455. La ocasión para esta prueba de reconocimiento nacional se presentó con el acuerdo de paz de Amiens con Inglaterra, firmado el 4 de germinal. El Senado-consulto del 18 de Floreal nombraba «al ciudadano Napoleón Bonaparte Primer Cónsul de la República por diez años, que seguirían de manera inmediata a los diez años para los que había sido nombrado por el artículo 39 de la Constitución».

[239] Sobre el trasfondo y los concretos sucesos de esta puesta en escena procedimental, véase Histoire parlementaire de la Révolution Française, T. XXXVIII, cit., pp. 455 s.; A. Saitta, Costituenti e costituzioni dell a Francia rivoluzionaria e liberale, cit., pp. 523 s.

[240] Cfr. Constitution de l'an X (Sénatus-consultes des 14 et 16 thermidor an X – 2 et 4 aout 1802), en "Les Consititutions de la France depuis 1789", cit., pp. 162 ss.

[241] Ibídem, art. 39: «Los cónsules son vitalicios –Son miembros del Senado y lo presiden».

[242] Ibídem, art. 40: «El Segundo y el Tercer Cónsul son nombrados por el Senado, sobre la presentación del Primer»; art. 41: «A este efecto, siempre que uno de estos puestos quede vacante, el Primer Cónsul presenta al Senado un Primer candidato; si este no es nombrado, presenta a un segundo; si el segundo no es aceptado, presenta un tercero, que será obligatoriamente nombrado».

[243] Ibídem, art. 42.

[244] Ibídem, art. 58: «El Primer Cónsul ratifica los Tratados de paz y las alianzas, después de haber escuchado el parecer del Consejo privado – Antes de promulgarlos los da a conocer al Senado».

[245] Ibídem, art. 86: «El Primer Cónsul tiene el derecho de Gracia. -– Lo ejercita después de haber escuchado, en un Consejo privado, al Gran Juez, a dos ministros, dos Senadores, dos consejeros de Estado y a dos jueces del tribunal de casación».

[246] Cfr. J. Godechot, Les institutions de la France, cit., p. 572.

[247] Cfr. Constitución de l'an X , art. 76: «A partir del año XII, el Tribunado se reducirá a cincuenta miembros. La mitad saldrá cada tres años. Hasta esa reducción, los miembros salientes no serán sustitutidos. El Tribunado se dividen en secciones».

[248] Cfr. J. Godechot, Les institutions de la France, cit., p. 575.

[249] Cfr. Constitution de l'an X, art. 55: «El Senado, mediante actos denominados Senado-consultos: 1) suspende por cinco años las funciones de los jurados en los departamentos en los que esta medida sea necesaria; 2) declara, cuando las circunstancias lo exijan, los departamentos fuera de la Constitución; 3)

determina el término dentro del cual los individuos arrestados en virtud del art. 46 de la Constitución deben ser presentados ante los tribunales, cuando no hayan transcurrido diez días desde su arresto; 4) anula las sentencias de los tribunales cuando constituyan un atentado a la seguridad del Estado; 5) disuelve el Cuerpo legislativo y el Tribunado; 6) nombra los Cónsules».

[250] Ibídem, art. 54: «El Senado regula a través de un Senado-consulto orgánico: 1) la Constitución de las colonias; 2) todo lo que no previsto por la Constitución y necesario para su funcionamiento; 3) aclara los artículos de la Constitución que dan lugar a interpretaciones contradictorias».

[251] Ibídem, art. 56: «Los Senado-consultos orgánicos y los Senado-consultos son discutidos por el Senado a iniciativa del Gobierno». Respecto al año VIII, también las formas de nombramiento de los componentes del Cuerpo Senatorial contemplan una más destacada presencia del Primer Cónsul, que además de presentar a los candidatos para los puestos vacantes (art. 61), puede nombrar directamente
«ciudadanos destacados por sus servicios y su capacidad». La misma disciplina de la incompatibilidad – muy rígida en el año VIII– comienza a mostrar grietas: los Senadores pueden ser ahora «cónsules, ministros, miembros de la Legión de honor, inspectores de instrucción pública y empleados en misiones extraordinarias y temporales» lo que favorece una permeabilidad todavía más acentuada del órgano a las instancias del poder ejecutivo.

[252] Desde este punto de vista, si «en el año VIII el Senado, fuente de los otros poderes, ocupaba el primer puesto, luego venían por orden de autoridad el Tribunado, el Cuerpo legislativo, los Cónsules y, por fin, el Consejo de Estado», ahora la jerarquía «es la siguiente: 1) los Cónsules, 2) el Senado, 3) el Consejo de Estado, 4) el Cuerpo legislativo y, por último, el Tribunado». Cfr. A Saitta, Costituenti e costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale, cit., p.525.

[253] Moniteur, 6 agosto 1802, citado por A. Saitta, Costituenti e costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale, cit., p. 525.

[254] Cfr. Constitution de l'an X, art. 23: «Para cada sesión el Primer Cónsul nombra a los presidentes de los colegios electorales»; art. 27: «El Primer Cónsul puede añadir a los colegios electorales de distrito
diez miembros de entre los ciudadanos pertenecientes a la legión de honor o que hayan prestado servicios.
– Puede incorporar a cada colegio electoral de departamento veinte ciudadanos de los que diez estarán entre los más gravados del departamento y los otros diez serán miembros de la legión de honon o habrán prestado servicios. – No está sometido para estos nombramientos a un plazo fijo». Cfr. M. Morabito–D. Bourmand, Histoire Constitutionelle et politique de la France, cit., p. 142.

[255] Ibídem, art. 20: «Los miembros de los colegios electorales son elegidos de por vida»; art. 21: «Si un miembro de un colegio electoral es denunciado por el Gobierno por realizar cualquier acto contrario al honor o la Patria, el Gobierno invita al colegio a manifestar su voto; son necesarios los tres cuartos de los votos para hacer perder al miembro denunciado su puesto en el colegio».

[256] Cfr. Constitution de l'an X, art. 25. Sobre las formas de aplicación de la reforma electoral de 1802, véase M. Morabito–D. Bourmand, Histoire Constitutionelle et politique de la France, cit., p. 142.

[257] En los meses sucesivos a la entrada en vigor de la Constitución del año X, otro acto -el Senado-consulto del 12 de Fructidor del año X (30 de agosto de 1802)- interviene para restringir ulteriormente la independencia senatorial, atribuyendo a los cónsules el derecho de convocar el Senado y a Bonaparte el de presidir las sesiones. Con el Senado-consulto del 14 de Nevoso del año XI (4 de enero de 1803) fueron instituidas para los «senadores residencias lujosas que, si bien no pudieron ser atribuidas a todos, estuvieron muy solicitadas, convirtiéndose en un auténtico "medio legal de corrupción"» (M. Morabito- D. Bourmaud, op cit., p. 144). Entre las otras integraciones e innovaciones aportadas a la arquitectura constitucional francesa en el período que va entre la Carta del año X y la del año XII es necesario mencionar l'arrêté consular del 19 de Fructidor del año X (6 de septiembre de 1802) con el que se regula con detalle el funcionamiento de los colegios electorales instituidos por el Senado-consulto del 16 de Termidor, que, por otra parte no será operativo hasta 1806.

[258] Cfr. M. Morabito – D. Bourmand, Histoire Constitutionelle et politique de la France, cit., p. 143.

[259] Cfr. Constitution de l'an XII (Sénatus- consulte organique du 28 floréal an XII – 18 mai 1804), en, "Les Constitutións de la France depuis 1789", cit., pp. 179 ss., art. 60: «Una comisión de siete miembros

nombrados por el Senado y elegidos en su seno juzgará, a continuación de la comunicación dada por los ministros, los arrestos efectuados conforme al art. 46 de la Constitución, cuando las personas arrestadas no sean conducidas ante los tribunales dentro de los diez siguientes a su arresto. – Esta comisión se denomina comisión senatorial de la libertad individual»; art. 64: «Una comisión de siete miembros nombrados por el Senado y elegidos en su seno es la encargada de vigilar la libertad de imprenta – No entran en su competencia las obras que se imprimen y distribuyen por suscripción y en forma periódica – Esta comisión se llama comisión senatorial de la libertad de imprenta»; art. 70: «Todo Decreto emanado del Cuerpo legislativo puede ser denunciado ante el Senado por un Senador: 1) como dirigido a la restauración del régimen feudal; 2) como contrario a la irrevocabilidad de la venta de los bienes nacionales; 3) como no discutido en la forma prescritas por las constituciones del Imperio, los
reglamentos o las leyes; 4) como atentatorio a las prerrogativas de la dignidad imperial y a las del Senado; sin perjuicio de la ejecución de los artículos 31 y 37 del acto de constitución del Imperio, en fecha 22 de Frimario del año VIII».

[260] Cfr. Constitution de l'an XII, cit., art. 82: «En sesión ordinaria, el Cuerpo legislativo escucha a los oradores del Consejo de Estado y a los de las tres secciones del Tribunado, y vota sobre el proyecto de ley. – En comité general los miembros del Cuerpo legislativo discuten entre ellos las ventajas e inconvenientes del proyecto de ley».

[261] Cfr. Constitution de l'an XII, cit., art. 93: «El Tribunado se divide en tres secciones; precisamente: sección de legislación; sección del interior: sección de finanzas»; art. 96 «Cada sección discute separadamente y en asamblea de sección los proyectos de ley que le son transmitidos por el Cuerpo legislativo. – Dos oradores de cada una de las tres secciones llevan al Cuerpo legislativo el voto de su sección y explican los motivos»; art. 97: «En ningún caso los proyectos de ley pueden ser discutidos por el Tribunado en asamblea general. Se reúne en asamblea, bajo la dirección de su Presidente, para el ejercicio de sus otras atribuciones»

[262] Cfr. Constitution de l'an XII, cit., art. 58: «El presidente del Senado es nombrado por el Emperador y elegido entre los Senadores – Sus funciones se ejercen durante un año»; art. 90: «El presidente del Tribunado es nombrado por el Emperador sobre una lista de tres candidatos formada por el Tribunado por escrutinio secreto y por mayoría absoluta».

[263] Cfr. M. Morabito–D. Bourmand, Histoire Constitutionelle et politique de la France cit., p. 143. Véase al respecto Constitution de l'an XII, cit., art. 1: «El Gobierno de la República está confiado a un Emperador, que toma el título de Emperador de los Franceses. – La justicia se ejerce en nombre del Emperador por los funcionarios que él instituya»; art. 2: «Napoleón Bonaparte, actual Primer Cónsul de la República, es el Emperador de los Franceses».

[264] Cfr. Constitution de l'an XII, cit., art. 3: «La dignidad imperial es hereditaria en la descendencia directa, natural y legítima de Napoleón Bonaparte, de varón en varón, por orden de primogenitura y con la exclusión perpetua de las mujeres y su descendencia».

[265] Ibídem, artt. 4-8;

[266] Ibídem, artt. 9-16;

[267] Ibídem, artt. 17-31;

[268] Ibídem, art. 32: «Las grandes dignidades del Imperio son: la de gran elector; de archicánciller del Imperio; de archicánciller del Estado; de architesorero; de condestable; de gran almirante»; art. 48: «Los grandes funcionarios del Imperio son: En primer lugar los mariscales del Imperio, elegidos entre los generales más distinguidos. No superaran el número de dieciséis. No se incluyen en este número los mariscales del Imperio que son Senadores. En segundo lugar, ocho inspectores y coroneles generales de artillería y de ingenieros, de las tropas a caballo y de la marina. En tercer lugar, los grandes funcionarios civiles de la corona, así como sean instituidos por los estatutos del Emperador». Sobre las formas de otorgamiento, prerrogativas y funciones de esta embrionaria nobleza del Imperio, véase J. Godechot, Les institutions de la France, cit., pp. 580 s.

[269] Cfr. Adresse du Senat, 6 germinal an XII, en "Histoire parlementaire de la Révolution Française", cit., Vol. XXXIX, pp. 109 ss.

[270] Sobre la participación de diversos órganos asamblearios en el procedimiento de revisión constitucional, véase A. Saitta, Costituenti e costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale, cit., pp. 537.

[271] Cfr. Constitution de l'an XII, cit., art. 3

[272] J. Tulard, Napoleone, cit., p. 212. Sobre los resultados del plebiscito, véase J. Godechot, Les institutions de la France, cit., p. 578.

[273] L. Bergeron, Napoleone e la società francese, cit., p. 21. Sobre la ceremonia de coronación, véase José Cabanis, Le Sacre de Napolèon. 2 décembre 1804, Paris, Gallimard, 1976

[274] Cfr. Constitution de l'an X, cit., artt. 42 ss.

[275] Sobre este punto véase la descripción de la llegada de Bonaparte al Senado el 9 de frucidor del año X ofrecida por Thibaudeau en sus Mémoires sur le Consolat y reimpresa por J. Tulard, Napoleone, cit., p. 204: «Fue la primera vez que explicaba realmente en público todo el aparato del poder supremo; las mañanas, puentes y caminos por donde el debía pasar estaban vigiladas. Destacamentos de tropas se habían desplegado en doble ala desde las Tullerías a Luxemburgo. El Primer Cónsul estaba en un carroza con ocho caballos. Era seguido por seis carrozas del gobierno para el segundo y el tercer Cónsul, los ministros y los oradores del Consejo de Estado, y acompañado por una numerosa y magnífica escolta de ayudantes de campo, de generales de la guardia, de inspectores generales de las diversas armas. Una diputación de diez senadores lo recibió a los pies de los escalones».

[276] Absolutamente ejemplares a este respecto parecen las frases que, según Miot de Melito, Bonaparte habría pronunciado al final de la primera campaña de Italia: «¿Creéis que es para fundar una república (para lo que yo triunfo en Italia)? ¡Qué idea! Una república de trenita millones de personas! Con nuestras costumbres y nuestros vicios! ¿Cómo es posible? Es una quimera que ha invadido a los franceses, pero que, como tantas otras, pasará. Ellos necesitan gloria, la satisfacción de la vanidad. Pero de libertad no entienden nada. (…) Es necesario un jefe para la nación, un jefe que se haya hecho ilustre por la gloria y no por las teorías de gobierno, por las frases y discursos de los ideólogos de las que los franceses no entienden nada…». Cfr. F.Bluque, Le bonapartisme. Aux origines de la droite autoritaire, cit., p. 23.

[277] L. Bergeron, Napoleone e la società francese, cit., p. 22.

[278] Ibídem.

[279] El paralelo con Washington, expresión moderna de una aproximación auténticamente republicana al ejercicio de los plenos poderes, acompañó a Bonaparte desde los días de Brumario. Pocos medes después del golpe de Estado, Bonaparte quiso atribuir la cúspide de la oficialidad a esa hermandad, decretando luto nacional por la muerte del estadista americano y presidiendo en los Invalides una gran ceremonia en su honor. A medida que el nuevo régimen se encaminaba a una forma vitalicia y después dinástica de poder personal, la comparación empezó a resultar embarazosa. Los opositores al modelo bonapartista se apropiaron de ella para estigmatizar la inextinguible sed de poder que distinguía a Napoleón de su modelo del otro lado del océano. Para un testimonio de los logros últimos de este recorrido, véanse las páginas dedicadas a este tema por Chateaubriand en sus Mémoires d'outre-tombe.

[280] E. de Las Casas, Mémorial de Sainte-Héléne, cit., pp.273 s.

La Constitución Española de 1812 y su proyección europea e iberoamericana

Ignacio Fernández Sarasola

> "La Nación debe esperar de las Cortes actuales que le den una Constitución y que establezcan un Gobierno análogo a ella para las circunstancias extraordinarias en que nos hallamos (…): poner los grandes fundamentos para conseguir permanentemente la felicidad del Estado es lo que yo llamo Constitución; y por más que vea a muchos disgustarse de sólo oír esta palabra, es preciso conocer que el poder, la riqueza y libertad de la Gran Bretaña estriba en su Constitución, y que a ella debe que su felicidad no sea momentánea ni penda de un Rey o de un Ministro. ¡Dichosas las Cortes y dichosa la Nación si se da con firmeza y tino el primer paso para conseguir otro tanto!"
>
> Morales de los Ríos, Sesión de las Cortes de Cádiz de 4 de julio de 1811

I.- La recepción de los modelos constitucionales foráneos antes de las Cortes de Cádiz

A pesar de que la Historia Constitucional española comienza tardíamente (al menos si la comparamos con otros países del entorno occidental, como Estados Unidos, Francia o Gran Bretaña), el constitucionalismo, como movimiento dirigido a controlar y limitar el poder del Estado, surge en nuestro país en el último tercio del siglo XVIII. El gobierno absoluto de Carlos III permitió que las ideas político-constitucionales entrasen en la Península Ibérica, y cuando Carlos IV, temeroso de la Revolución Francesa, quiso cerrar las fronteras al fluir ideológico1 [1] , el constitucionalismo ya había calado en España.

Frente al gobierno despótico, los pensadores y estadistas nacionales contemplaron nuevos modelos procedentes de Gran Bretaña, Norteamércia y Francia. El primero alcanzó gran difusión merced a la arrolladora influencia del Espirit des Lois (1748) de Montesquieu, y se vio consolidado con la entrada de otras obras que, a igual que había hecho el Barón de la Brède, comentaban las excelencias del gobierno inglés. Y no era mera propaganda inglesa, puesto que si entre sus más célebres comentaristas había, por supuesto, británicos (Locke, Blackstone, Ferguson o Hume2 [2]), también contaba con partidarios de otras nacionalidades: De Lolme en Suiza3 [3] , o Filangieri en Italia4 [4] .

El modelo británico que describían estos autores traía consigo la idea de libertad garantizada a través de una Constitución histórica. Ésta diseñaba un gobierno

equilibrado (balanced constitution), en el que los poderes del Estado se limitaban y controlaban mutuamente (doctrina de checks and balances) en aras de asegurar la libertad individual.

Las características intrínsecas de este modelo teórico (la práctica constitucional inglesa iba por otros derroteros, como veremos enseguida) le auguraron un rotundo éxito entre un sector ilustrado e historicista de nuestra nación. Y es que el modelo inglés representaba el valor de la historia y del progreso gradual que deseaba la Ilustración española. Pero, al mismo tiempo, brindaba un esquema de equilibrio, universalmente válido y descrito more geometrico, algo que casaba a la perfección con la mentalidad ilustrada5 [5] .

Por otra parte, y desde una dimensión socio-política, la idea de libertad de los individuos permitía el ascenso de la clase burguesa, que cada vez reivindicaba con mayor denuedo su espacio político. En igual medida, procuraba un cambio del papel de la nobleza, ya que el sistema descrito por Montesquieu asignaba a la nobleza un locus en la maquinaria política (idea de cuerpos intermedios dirigidos al equilibrio constitucional) que se adaptaba a la reforma de las clases privilegiadas que proponía la Ilustración española6 [6] . En fin, la idea de equilibrio constitucional mediante un reparto de poderes no era extraña en nuestro país, puesto que entroncaba con la idea de Monarquía mixta, que tanto éxito había tenido en la escolástica (especialmente en Santo Tomás de Aquino, con su idea de monarchia temperata) y en la filosofía política del Barroco español (sobre todo con Francisco Suárez).

La anglofilia supuso, de esta manera, una primera reacción moderada frente al Despotismo Ilustrado que encarnaba Carlos III, y frente al despotismo sin adjetivos que más tarde instauraron Carlos IV y Godoy. Así, durante el reinado de Carlos III se alzaron las primeras críticas provenientes de autores que no siempre estaban alejados del Despotismo Ilustrado. El Censor, uno de los periódicos más representativos de finales del siglo XVIII, asumió las doctrinas británicas a pesar de estar patrocinado por el propio Monarca ilustrado7 [7] . En igual medida, Ibáñez de la Rentería combinó su defensa del Despotismo Ilustrado con la asimilación de las teorías descritas por

Montesquieu8 [8] . Incluso Forner, máximo exponente de los "apologistas", defensores de la Monarquía absoluta, dio cabida a la anglofilia9 [9] .

A comienzos del siglo XIX, con el desencanto del nuevo gobierno de Godoy, esta tendencia se desprendió de todo vínculo con el Despotismo Ilustrado y postuló una Monarquía Constitucional que imitase con fidelidad a la británica, donde el Rey veía limitado su poder por un Parlamento bicameral. Jovellanos defendió con insistencia este modelo, asumiendo la necesidad de reformar la antigua "Constitución histórica" española para dar cabida en ella al sistema de "equilibrio constitucional"10 [10] . En esta pretensión halló el inestimable apoyo de Lord Holland, diputado whig (y sobrino del líder parlamentario Charles James Fox), que patrocinó en nuestro país la defensa de la forma de gobierno británica11 [11] . Las propuestas de este grupo se plasmaron también en las Suggestions on the Cortes, de John Allen12 [12] , colaborador de Lord Holland, y que respondía perfectamente al intento de adaptar el modelo inglés a España mediante una reforma de las Leyes Fundamentales13 [13] .

Ahora bien, interesa señalar que el modelo británico que triunfó en nuestro país a finales del XVIII y comienzos del XIX estaba muy lejos del sistema de gobierno vigente en esos momentos en la Isla. Dicho en otros términos, se admiraba el gobierno inglés tal cual describían sus comentaristas más celebres, y según estaba postulado en el Statute Law aprobado tras la Glorious Revolution de 1688 (especialmente el Bill of Rights y el Act of Settlement), que diseñaba una Monarquía Constitucional. Se olvidaban, así, de las convenciones constitucionales británicas, que desde comienzos del siglo XVIII habían comenzado a transformar este gobierno en una incipiente Monarquía Parlamentaria, muy alejada del equilibrio constitucional, y en el que el Monarca había perdido poder a favor de un Gabinete que dirigía la política estatal con el apoyo del Parlamento, especialmente de la Cámara Baja.

Este sistema real de gobierno (frente al "teórico", según describiría en 1832 John James Park14 [14]) ya se encontraba apuntado en algunas obras de estadistas británicos,

como Edmund Burke o Thomas Paine15 [15] , que circulaban por nuestro país16 [16] . A la par, la Gaceta de Madrid, en su narración de los acontecimientos políticos ingleses insinuaba alguna de las instituciones propias del gobierno parlamentario17 [17] . Sin embargo, la "ceguera" teórica de los autores españoles respecto de esta forma de gobierno fue casi total en los comienzos de nuestro constitucionalismo.

El segundo modelo que penetró en España a finales del siglo XVIII fue el norteamericano. Ahora bien, su éxito fue limitado por dos circunstancias: por una parte, por el contexto político en el que nació, a saber, la emancipación de las colonias después de su guerra con Gran Bretaña. En un país como España, que conservaba extensas posesiones en ultramar, el ejemplo norteamericano representaba un peligro latente18 [18] . Pero, por otra parte, el modelo tenía pocas oportunidades de prosperar por su propio diseño. En efecto, la Constitución norteamericana de 1787 ofrecía una forma de Estado republicana y federal. Estas dos características estaban lejos de encontrar un apoyo sustancial en España, donde no se cuestionaba la Monarquía ni tampoco el Estado centralizado. Esta última idea de Estado centralizado sólo pareció sufrir una quiebra importante durante los primeros meses de la Guerra de la Independencia, cuando la defensa nacional se descentralizó en las Juntas Provinciales, cada una de las cuales se arrogó un "poder soberano" propio, basándose principalmente en la idea neoescolástica de reasunción de la soberanía19 [19] . Esta descentralización llegó al punto de pretender que los representantes de las Juntas provinciales enviados a la Junta Central debían estar sujetos a mandato imperativo20 [20] . Ahora bien, ha de tenerse en cuenta que las Juntas Provinciales asumieron casi en exclusiva cometidos de dirección bélica y que, sea cual fuese su pretensión de dominio sobre la Junta Central, lo cierto es que esta última acabó por someter totalmente a las Juntas Provinciales.

A pesar de estas dificultades para aplicar el modelo norteamericano en España, éste tuvo influencia en dos aspectos. Por una parte, en su idea de Constitución racional normativa, opuesta a la "Constitución histórica" propia del constitucionalismo británico. Estados Unidos aportó la idea de que la Constitución no era un producto de la historia, sino fruto de un proceso constituyente; idea que también penetró en España merced a la

lectura de William Godwin21 [21] . Esta nueva idea de Constitución influyó indirectamente en Jovellanos; bien es cierto que éste sostuvo una idea de "Constitución histórica", pero la idea norteamericana le permitió superar un concepto que había defendido en sus primeros escritos: el de Constitución en sentido aristotélico, es decir, como entramado social, histórico y político. A partir de la década de 1790, aproximadamente, Jovellanos identificó el término "Constitución" con las Leyes Fundamentales españolas que determinaban la organización del Estado, algo a lo que seguramente contribuyó la idea de Constitución surgida en Norteamérica22 [22] .

El segundo aspecto en el que tuvo influencia el modelo norteamericano fue en su idea de separación de poderes. En este punto, la Constitución norteamericana entroncaba con las doctrinas de Montesquieu y, sobre todo, con Blackstone, de manera que aparecía como una plasmación racional-normativa del modelo británico. Los propios comentaristas del gobierno norteamericano fomentaban esta idea: así, en el célebre periódico The Federalist, Hamilton, Madison y Jay describían el gobierno norteamericano en esos términos23 [23] ; pero, sobre todo, esa idea se hallaba presente en la obra de John Adams, A defense of the Constitutions of government of the United States of America, escrita en 178724 [24] , que tuvo difusión en España, como demuestran las intervenciones de Jovellanos en el seno de la Junta Central25 [25] .

Tampoco puede descartarse la influencia de las Cartas Coloniales norteamericanas. La difusión de estos documentos pudo tener lugar mediante las traducciones que se realizaron al idioma francés en Suiza26 [26] y en Francia27 [27] . En la misma medida, a España llegaban comentarios de estas Cartas, y así, Jovellanos conocía la Constitución de Massachussets a través de la lectura de Brissot de Warville28 [28] , en tanto que Cladera manejó los Annales Politiques, Civiles et Littéraires editados por Linguet29 [29] , quien había prestado especial atención a las colonias norteamericanas, publicando incluso la Constitución de Maryland30 [30] . Por otra parte, uno de los autores

más leídos en España, Mably, había dedicado un opúsculo a poner de manifiesto las ventajas y, sobre todo, los defectos del gobierno de las colonias norteamericanas31 [31] . Otro publicista conocido en nuestro país, Thomas Paine, había dado publicidad en 1792 a las Constituciones norteamericanas32 [32] . El conocimiento de las Constituciones coloniales trajo consigo que el primer proyecto constitucional en España, procedente de Manuel de Aguirre, fuese incluso anterior al nacimiento de la Constitución federal de

178733 [33] .

Francia también aportaba nuevos modelos, muy diferentes entre sí: el modelo revolucionario cuasiasambleario de la Constitución de 1791, el asambleario de 1793, el Directorial de la Constitución del año III, y el constitucionalismo napoleónico del texto del año VIII. De estos modelos, los de las Constituciones de 1791 y (en menor medida) de 1793 fueron los que tuvieron un mayor éxito en nuestro país. La Constitución del año III tuvo menos repercusión en España34 [34] , en tanto que el constitucionalismo napoleónico sólo contó con el favor de los afrancesados que colaboraron en la redacción del Estatuto de Bayona35 [35] . Los modelos revolucionarios franceses de 1791 y 1793 recalaron entre los liberales españoles que, muy a diferencia de los ilustrados, buscaban un cambio radical en las instituciones nacionales.

El modelo de 1791, el más influyente entre los liberales, respondía a una concepción exclusivamente racionalista, que optaba por una definición metafísica de los derechos individuales, concebidos como derechos naturales, que se garantizaban a través de la atribución de la soberanía a la Nación. Francia había tomado de Estados Unidos la idea de Constitución racional-normativa, la separación de poderes y los derechos naturales (tal y como se plasmaron en la Declaración de Independencia y en los Bill of Rights de las Cartas Coloniales), en tanto que de Inglaterra había asumido las teorías iusnaturalistas de Locke. Pero de Norteamérica rechazó la supremacía constitucional, y de Gran Bretaña el modelo de Monarquía Constitucional equilibrada. Este doble rechazo respondió a un mismo presupuesto: la supremacía del Parlamento, que ni podía someterse a la Constitución, ni podía encontrar un rival en el Rey.

La penetración de las ideas francesas vino favorecida por el enciclopedismo, y las lecturas de Diderot, Voltaire o D'Alembert. En igual medida, la popularidad del

Rousseau autor del Émile y La nouvelle Heloise acabó suscitando el interés por su obra política, de modo que el Contrat Social circuló a pesar de las restricciones que trató de imponer Floridablanca. Las primeras posturas francófilas utilizaron las ideas galas más para modular que para trastocar las bases de la Monarquía española: así, por ejemplo, Cabarrús tomaba la idea del pacto social como renuncia de derechos subjetivos, y el concepto rousseauniano de ley36 [36] para acabar defendiendo un Despotismo Ilustrado, en el que el Rey dirigiese el Estado con el apoyo de Consejos37 [37] . La huella de la ley como expresión de la voluntad general también se halla presente en Jovellanos ya en

178038 [38] , cuando sus afanes de reforma todavía eran tímidos.

No obstante, otros autores manifestaron de forma más clara su adscripción a las ideas francesas. En 1794, León de Arroyal proponía un proyecto constitucional encabezado por una "Exposición de los derechos naturales" y en el que se recogía la soberanía nacional, la distinción entre poder constituyente y poderes constituidos, y la separación de poderes39 [39] . Unos años antes, en 1788, Valentín de Foronda había afirmado que la propiedad, libertad, seguridad e igualdad eran "los cuatro manantiales de la felicidad de todos los Estados"40 [40] , ideas que todavía mantuvo intactas durante la Guerra de la Independencia41 [41] , mostrando así cómo el pensamiento liberal que subyacía a las Cortes de Cádiz hundía sus raíces en el siglo XVIII.

Con el vacío institucional provocado por las renuncias de Bayona, la postura francófila abandonó la clandestinidad para expresarse sin ambages. A partir de 1808 comienzan a aflorar propuestas para reformar el gobierno español siguiendo de cerca el modelo galo. Así, Flórez Estrada redactó en 1809 un proyecto constitucional que recogía una Declaración de derechos de los ciudadanos y que designaba como soberano al Parlamento, hasta el punto de facultarlo para destituir libremente al Monarca42 [42] . En igual línea se orientaban gran parte de los informes que integraron la denominada

"Consulta al País"43 [43] , y que defendían la soberanía nacional y la sujeción del Rey al Parlamento44 [44] . Alguno de estos informes, como el de Antonio Panadero o el de José

de la Madre, diseñaban un sistema de gobierno prácticamente asambleario, en el que el Parlamento se convertía en el centro único de la política estatal45 [45] . Las Cortes de Cádiz se encargarían de dar forma jurídica a estas propuestas.

II.- EL MODELO CONSTITUCIONAL GADITANO

1.- IMITACIÓN Y ORIGINALIDAD EN EL MODELO GADITANO

Como es bien sabido, las Cortes de Cádiz se reunieron el 24 de marzo de 1810, fecha en la que expidieron el Decreto I, en el que se proclamaba la soberanía de las Cortes y la división de poderes46 [46] . Apenas habían comenzado sus sesiones cuando se apreció una división ideológica entre liberales, realistas y americanos47 [47] . De estos grupos, los dos primeros presentaron posturas opuestas bastante definidas en casi todos los temas constitucionales, en tanto que los americanos mostraron su cohesión ideológica en los aspectos que se relacionaban de forma directa con las colonias
(concepto de Nación, tratamiento de los territorios de Ultramar…), alineándose con realistas y liberales en los demás puntos.

Entre los realistas existió un doble talante: el absolutista y el ilustrado48 [48] . Los afines a este último talante trataron de instaurar una Monarquía Constitucional, con un Rey fuerte limitado por un Parlamento bicameral. Para instaurar tal sistema consideraban suficiente una mera reforma de las Leyes Fundamentales. De esta descripción genérica no puede escaparse que los realistas ilustrados se adscribían al modelo británico.

Los liberales, por el contrario, optaban por el modelo francés de 179149 [49] y, en menor medida, por el norteamericano. La influencia de este último fue más bien indirecta, a través de su repercusión en la Constitución francesa de 1791. Jovellanos ponía de manifiesto la formación francófila de la nueva generación liberal, que sólo acudía a Inglaterra para beber de las fuentes más radicales50 [50] . En sus diversos escritos, también Alcalá Galiano narró cómo la doctrina francesa ocupaba las mentes de

los liberales del 1251 [51] . Y en 1823, uno de los protagonistas de la Constitución de Cádiz, Agustín Argüelles, reconocía que el modelo y las ideas francesas habían sido la guía principal que había informado sus pasos: ‘‘Los vicios que pueda tener nuestro actual sistema me son bien conocidos –señalaba a Lord Holland–. Fueron inevitables cuando se formó en Cádiz porque en general entre nosotros no había entonces ideas exactas sobre un sistema representativo. Sólo se conocían las ideas y teorías francesas que tenían, no lo dude Vmd., mucha analogía con nuestras antiguas Cortes’’52 [52] .

En su caracterización general puede afirmarse sin ninguna duda que la Constitución de 1812 refleja el ideario liberal. Por consiguiente su filiación francófila queda fuera de toda duda53 [53] . Ello no obstante, existen también algunas notas originales del texto doceañista que, como se verá, contribuyeron a su éxito en el extranjero.

2.- El elemento original ‘‘genérico’’: el historicismo nacionalista

Los liberales eran muy conscientes de que la imitación del modelo francés de 1791 podía suscitar importantes críticas entre el sector conservador. Y no se equivocaron. Los absolutistas trataron de poner de relieve que la Constitución de 1812 era un mero remedo de la Constitución de 1791: así lo hicieron entre 1812 y 1824 Alvarado54 [54] , Gómez Hermosilla55 [55] , Sebastián de Miñano56 [56] , y, sobre todo, el padre Vélez, a quien le corresponde la más célebre refutación del texto gaditano57 [57] . Por este motivo, no es de extrañar que los liberales tratasen de ocultar el origen de sus doctrinas, para lo cual utilizaron un hábil instrumento: el historicismo de cuño nacionalista. De esta forma, justificaron las novedades que introducían en la Constitución acudiendo al pasado bajomedieval español y a la filosofía política subyacente, en especial a la neoescolástica. Con ello sin duda deformaban el pasado histórico, poniéndolo al servicio de sus intereses58 [58] .

El historicismo constituye una de las notas más sobresalientes del modelo constitucional gaditano, y quizás su elemento más original. Se trata de una característica "genérica", por cuanto se aplicó a todo el entramado constitucional: casi no existen artículos de la Constitución que no se intentaron justificar desde la perspectiva historicista. En este sentido, hay que subrayar que la mayor originalidad del modelo doceañista no se halla en el contenido (que sigue de cerca el modelo revolucionario francés) sino en la argumentación; en el modo de justificar ese contenido. Y no se trataba de un mero recurso dialéctico sin relevancia, puesto que el disfraz historicista fue una de las bazas más importantes para hacer popular la Constitución de 1812.

Hay que apresurarse a decir que el historicismo no fue, ni mucho menos, algo exclusivo de los liberales; antes bien, surgió y tuvo todavía mayor peso entre los realistas quienes, como ya se ha dicho, pretendían una mera reforma de las Leyes Fundamentales y, por tanto, partían de la importancia de la historia nacional. También este historicismo de los realistas era en muchas ocasiones deformador e interesado: así, por ejemplo, las propuestas de Jovellanos, apoyadas en la historia castellana, no eran más que una importación del sistema de gobierno británico59 [59] . Por todo ello, puede decirse que en el debate de las Cortes de Cádiz chocaron dos historicismos distintos: el de los realistas, que veían en la historia nacional la consagración de sus ideas de soberanía regia y balanced constitution; y el historicismo liberal, que columbraba en el pasado la doctrina de la soberanía nacional y la primacía de las Cortes.

Por los mismos derroteros corrió la interpretación de la filosofía del Barroco español. En efecto, España contaba con una sólida tradición de filosofía política, que había alcanzado su cenit con la neoescolástica, especialmente con Francisco de Vitoria y Francisco Suárez. Las teorías neoescolásticas también se sujetaron a una doble lectura durante las Cortes de Cádiz: para los realistas fundamentaba la soberanía regia, partiendo de la idea de un pactum subjetionis que implicaba una renuncia definitiva de la comunidad al ejercicio de la soberanía (translatio), salvo situaciones excepcionales. Sin embargo, los liberales hicieron más hincapié en que la citada filosofía partía de que el origen del poder estaba en la comunidad, y que defendían el derecho de resistencia, incluso hasta el límite del tiranicidio (así, en Juan de Mariana).

Este historicismo característico del constitucionalismo gaditano se conecta directamente con el renovado interés dieciochesco por la historia política y de las

instituciones españolas. La defensa del pasado nacional corrió en principio a cargo de los "apologistas", especialmente de Forner, en un intento de frenar el racionalismo ilustrado60 [60] . Sin embargo, la Ilustración española no tardó en asumir también los planteamientos historicistas para apoyar sus pretensiones reformistas. En el ámbito periodístico, desde 1787 el Diario curioso, erudito, económico y comercial proporcionó referencias de las antiguas Cortes61 [61] . Por su parte, Cadalso afirmaba la existencia de un carácter político nacional determinado por la antigua Constitución y las Leyes Fundamentales62 [62] .

A través del historicismo, la Ilustración trataba de demostrar la existencia pasada de una Monarquía mixta, en la que el Rey compartía su poder con una asamblea representativa estamental. Pero hay que destacar que esta interpretación también venía fomentada por la lectura de influyentes autores extranjeros, en especial por Robertson y Harrington. Este último señalaba que España era una monarquía mixta, aunque lo hacía desde la premisa de la distribución de la riqueza inmobiliaria como criterio de clasificación de las formas de gobierno63 [63] . Más relevante fue la aportación de Robertson, quien distinguió entre la antigua Constitución castellana y la aragonesa. En tanto que la primera había dado lugar a un gobierno mixto, la segunda sólo había sido monárquica en su forma "pero su carácter y máximas eran puramente republicanos"64 [64] . Precisamente esta distinción de Robertson marcó en buena medida las pautas del historicismo realista y liberal. Los realistas utilizaron como modelo principal la Constitución castellana, en tanto que los liberales prestaron más atención a la Constitución aragonesa.

A partir de este resurgir de los estudios históricos emergió la idea de que existía una Constitución histórica; idea que alcanzó su máxima expresión con Jovellanos65 [65] y Martínez Marina. El Ensayo histórico-crítico que publicó este último en 1808 supuso un hito para la argumentación historicista y le sirvió como fuente más cualificada.

Resulta obvio que es difícil hallar el método historicista en el articulado de la Constitución de 1812 (con la salvedad de su preámbulo, del que en breve trataremos), pero se encuentra en un documento inescindible del código doceañista: el Discurso

Preliminar a la Constitución de 1812, tradicionalmente atribuido al líder liberal Agustín Argüelles66 [66] . Este discurso no sólo representa una extensa exposición de motivos, sino que recoge el fundamento histórico que se le otorgaba al articulado constitucional y se convirtió incluso en canon interpretativo de la voluntad constituyente67 [67] . El historicismo que emana del Discurso Preliminar es claramente liberal, orientado a defender el contenido progresista de la Constitución a través de una deformación de la historia. Por este factor no es de extrañar que las referencias a la Constitución aragonesa sean más abundantes y elogiosas que las citas a la Constitución castellana68 [68] .

A lo largo del Discurso Preliminar se van justificando, pues, las distintas partes de la Constitución desde premisas históricas. Pero también puede extraerse de su lectura una reflexión global sobre el valor de las Leyes Fundamentales y sobre la naturaleza de la Constitución de Cádiz. Esta reflexión se orienta en tres líneas: el reconocimiento de que las Leyes Fundamentales también tenían defectos que debían subsanarse, la idea de que estas normas se habían perdido y, en fin, la propuesta de recogerlas y mejorarlas.

En efecto, por una parte, a pesar de la admiración hacia las antiguas Leyes Fundamentales, el Discurso Preliminar ponía de manifiesto determinados defectos: la ambigüedad con que estaban formuladas, su carácter disperso, y la apreciable contradicción entre ellas69 [69] . Precisamente estos defectos eran en buena parte responsables de que las Leyes Fundamentales hubiesen caído en el olvido. En este punto, el Discurso no era en absoluto original: esta idea ya se halla en León de Arroyal70 [70] y, sobre todo, en Jovellanos71 [71] . Pero la inobservancia de las Leyes Fundamentales no sólo se debía al olvido derivado de sus defectos estructurales, sino al olvido “patrocinado” por los Reyes y sus validos. Éstos habían vejado una y otra vez la Constitución histórica hasta hacerla inaplicable72 [72] .

Llegados a este punto, la cuestión estribaba en volver a poner en planta las Leyes Fundamentales sofocadas por el despotismo, eliminando sus defectos, o bien acometer un nuevo proceso constituyente. Los realistas eran partidarios de la primera opción, los

liberales de la segunda73 [73] . Sin embargo los liberales recubrieron sus pretensiones constituyentes (ligadas al ideario de Sieyès) con la idea de reforma constitucional. Según sus argumentos, las Cortes en realidad no estaban realizando una nueva obra, sino mejorando las antiguas Leyes Fundamentales74 [74] . Según se recogía en el Discurso Preliminar, la Constitución de Cádiz se limitaba a sistematizar las antiguas Leyes Fundamentales: la novedad estaba en el sistema de codificación, no en el contenido75 [75] . Ahora bien, para ser más precisos, la Constitución no recogía tal cual las antiguas Leyes Fundamentales, sino que tomaba su "espíritu", las máximas y principios en las que se habían basado76 [76] . Huelga decir que para los liberales ese

"espíritu" coincidía con sus máximas políticas.

3.- El nuevo sujeto soberano: la Nación y el ejercicio del poder constituyente La Constitución de Cádiz supuso una ruptura con el Antiguo Régimen que se sustentó en dos principios medulares: la soberanía nacional y la división de poderes.
Ambos principios quedaron recogidos en el primer acto normativo de las Cortes de Cádiz, el Decreto I, de 24 de septiembre de 1810, obra de Muñoz Torrero y Luján. Dediquemos ahora atención al primero de estos principios.

Resulta sorprendente la conformidad de los diputados realistas con el proyecto de Decreto reseñado, que sólo puede deberse a la inconsciencia de su alcance77 [77] . Fuera del Parlamento, un Jovellanos ya en sus últimos meses de vida sí apreció el significado de la soberanía nacional que acababa de proclamarse y, en un vano intento de enmendarlo, escribió su célebre Nota primera a los apéndices de la Memoria en defensa de la Junta Central (1811). Claro está que no era la primera vez que se oía mencionar a la soberanía nacional: las Juntas Provinciales la habían proclamado con asiduidad, los opúsculos que circulaban por el territorio la utilizaban como moneda corriente (véanse a modo de ejemplo los célebres "Catecismos Políticos"), aparecía en la "Consulta al País", en la obra de Flórez Estrada y, de forma oficial, en la convocatoria a Cortes que había realizado la Junta Central de mano de Calvo de Rozas.

Los realistas reaccionaron a partir del debate del art. 3 de la Constitución, donde se incluyó el dogma de la soberanía nacional. En ese momento los realistas ya se habían percatado de su error y tenían las armas cargadas. La oposición (a la postre infructuosa) se realizó desde un doble frente: por una parte, rechazaban la proclamación de que la soberanía residía "esencialmente" en la Nación, por otra, se oponían al inciso final del art. 3: "pertenece a ésta [a la Nación] exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales". En definitiva, se oponían a la soberanía nacional y al poder constituyente que trataban de asentar los liberales. En consecuencia, en las Cortes de Cádiz se manejaron dos ideas de soberanía opuestas: la realista y la liberal78 [78] .

Los realistas se adscribían a las teorías neoescolásticas, especialmente de Francisco Suárez. Conforme a estas teorías, el poder soberano residía in radice en la comunidad (que lo habría recibido de la instancia divina) que, incapaz de ejercerlo por sí, lo habría transferido (translatio imperii) mediante un pacto (pactum subjectionis) al Rey, que pasaría a ser titular in actu del poder79 [79] . Esta transferencia era irrevocable en circunstancias ordinarias, de forma que la comunidad sólo recobraba su poder originario en ocasiones excepcionales80 [80] . Por otra parte, puesto que el pacto de traslación era bilateral (suscrito entre el Rey y la comunidad), su alteración o enmienda sólo podía provenir del consenso. Si en las Cortes de Cádiz se podía modificar parcialmente ello se debía a la ausencia del Rey. Pero aún así, las Cortes no podían alterar en su núcleo sustancial el pacto que, al parecer de los realistas, se hallaba recogido en las antiguas Leyes Fundamentales del Reino. Por tanto, la historia adquiría un valor constituyente imposible de alterar81 [81] .

Bajo las anteriores premisas no es de extrañar que los realistas negasen el poder constituyente de la Nación. Los liberales, por el contrario, lo afirmaban como consecuencia inevitable de sus enseñas dogmáticas. En efecto, para estos últimos diputados la soberanía residía en la Nación de forma "esencial", es decir, era un poder que poseía la Nación a partir de la renuncia de cada individuo de los derechos naturales de los que disfrutaba82 [82] . La soberanía de la Nación no quedaba, pues, sujeta a ninguna otra voluntad que la propia, ni tampoco se sometía a la historia83 [83] , puesto

que, como decía Thomas Paine, la soberanía pertenecía a las generaciones vivas84 [84] . De ahí que los liberales señalaran que la Nación poseía un poder constituyente ilimitado, que le permitía aprobar en cualquier momento una Constitución a través de la cual decidía la forma de gobierno que más le conviniese, sin sujetarse a límite alguno85

[85] .

Esta última idea de soberanía y poder constituyente fue la que pasó definitivamente al art. 3 de la Constitución de 1812. Claro está que la novedad que encerraba hubo de recubrirse, una vez más, con la pátina del historicismo, como demuestra el tan citado Discurso Preliminar86 [86] .

La soberanía nacional también se pone de relieve en el proceso de reforma constitucional. La Nación era la única titular del poder constituyente, pero, por el mismo motivo, sólo sus representantes, investidos con poderes especiales, podían ejercer el poder de reforma constitucional, o poder constituyente-constituido. El Rey, quedaba,

por consiguiente, excluido del proceso de reforma, muy a la contra de los presupuestos de que partían los realistas. Las Cortes de reforma constitucional eran, lógicamente, un órgano constituido, aunque dotadas de poderes extraordinarios que las habilitaba a alterar el contenido constitucional87 [87] . Ese carácter constituido hacía que debieran someterse a las formalidades establecidas en el Título X de la Constitución (“De la observación de la Constitución y modo de proceder para hacer variaciones en ella”) y en la que es destacable la existencia de una cláusula de intangibilidad temporal absoluta, conforme a la cual la Constitución no podía enmendarse hasta que transcurriesen 8 años desde su entrada en vigor (art. 375)88 [88] .

4.- La división de poderes y los órganos del Estado

A pesar de las discrepancias que separaban a los diputados liberales y realistas, ambos coincidían en la necesidad de limitar el poder público, estableciendo una Monarquía limitada. El influjo de Montesquieu en este punto alcanzaba por igual a

todos los sectores de las Cortes Generales y Extraordinarias. El Capítulo III del Título II de la Constitución recogió este consenso al proclamar la división de poderes entre diversas instancias.

Sin embargo, el fundamento y alcance de la división de poderes no era idéntico para realistas y liberales. Los primeros trataron de importar el modelo británico de checks and balances, conforme al cual el poder se distribuía entre distintos órganos cada uno de los cuales participaba de forma limitada en las funciones de los restantes. Esta participación tenía un carácter defensivo, dirigido a evitar usurpaciones ajenas, y traía como resultado un sistema equilibrado, en el que ningún órgano estatal predominaba sobre los demás89 [89] .

La idea de equilibrio constitucional se defendió con más tesón fuera del Parlamento, especialmente por Jovellanos y Blanco White. El primero esbozó los argumentos que luego utilizaron los diputados realistas (y en especial su sobrino, Alonso Cañedo90 [90]) para defender el sistema británico de gobierno. Hay que señalar, no obstante, que entre los realistas existió cierta propensión a confundir la idea de separación de poderes con la de Monarquía mixta91 [91] , que hundía sus raíces en el pensamiento escolástico (Santo Tomás92 [92]) y que tenía los precedentes clásicos de Aristóteles, Cicerón y Polibio93 [93] .

Blanco White, por su parte, era un liberal convencido, pero, muy a diferencia de los liberales presentes en las Cortes de Cádiz, rechazaba la francofilia94 [94] . En realidad, durante su primera etapa al frente del periódico el Semanario Patriótico, Blanco White había sido también partidario de las ideas revolucionarias francesas, pero no tardó en cambiar de actitud, merced al influjo de Ángel de la Vega Infanzón y al conocimiento directo del gobierno británico, debido a su residencia en Londres, donde publicó el célebre diario El Español95 [95] . Sin embargo, Blanco White no percibió el funcionamiento real del gobierno británico, sino que se mantuvo en la difundida

(aunque irreal) idea de balanced constitution96 [96] .

Los liberales de las Cortes defendían un concepto distinto de la división de poderes, en el que combinaban las teorías de Montesquieu y Locke con las más revolucionarias de Rousseau, Mably y Sieyès. A partir de la idea de soberanía nacional,

los liberales distinguían entre titularidad y ejercicio de la soberanía97 [97] . La Nación, titular de la soberanía, no podía ejercerla por sí misma, habida cuenta de su personalidad abstracta, por lo que repartía el ejercicio entre diversos órganos: Rey, Cortes y jueces. De esta manera, el poder absoluto reunido en la Nación se dividía en poder legislativo, ejecutivo y judicial, encargándose de ponerlo en práctica distintos órganos constituidos98 [98] .

La conformidad con la teoría de división tripartita de poderes supuso que los liberales desconocieran, por ejemplo, la función de gobierno, lo que ocasionó algunas dudas acerca de cómo calificar determinadas facultades, como la declaración de guerra, que no encajaban con claridad ni en la facultad legislativa, ni en la ejecutiva, ni en la judicial99 [99] . El éxito de la tripartición de facultades fue absoluto, y hubo que esperar al Trienio Constitucional para que se teorizase sobre nuevas funciones públicas: el poder neutro, el poder conservador o el poder preservativo; todo ello merced al influjo de Destutt de Tracy100 [100] y Constant101 [101] . La influencia de Rousseau entre los liberales de las Cortes de Cádiz se observa en la idea de que la forma de gobierno se determinaba por la distribución del poder ejecutivo, no del legislativo, que siempre tenían que conservar los representantes de la Nación102 [102] . Finalmente la presencia del ginebrino, y la de Mably, también se atisba en la idea de separación rígida de poderes, combinada con la preeminencia del poder legislativo sobre los restantes órganos del Estado.

Esta imagen liberal de la división de poderes es la que finalmente recogió la Constitución de 1812. Establecía, pues, una separación rígida de poderes, en la que existían algunas excepciones (como el veto suspensivo) que no alteraban la esencia de esa disociación neta103 [103] . Por otra parte, las "excepciones" tendían a favorecer siempre a las Cortes que, como representantes de la Nación, acababan irrogándose las facultades más importantes.

A la hora de regular en la Constitución los poderes públicos se siguió una sistemática distinta a la francesa. En efecto, los títulos no se referían a las funciones

(legislativa, ejecutiva y judicial), como hacía la Constitución de 1791, sino que venían encabezadas por la denominación de los órganos (Título III: De las Cortes, Título IV: Del Rey, Título V: De los Tribunales y de la administración de justicia en lo civil y criminal). De nuevo se trataba de una maniobra para evitar que se acusase a los liberales de que imitaban el modelo galo104 [104] .

Esta sistemática expresa a las claras la ideología liberal: el primer órgano regulado era las Cortes, no el Rey105 [105] . El Parlamento diseñado por la Constitución tenía una estructura unicameral, siguiendo así el ejemplo de las Cortes Constituyentes. De esta forma, se rechazaban las propuestas de Jovellanos quien, junto con Lord Holland y John Allen, había tratado infructuosamente de implantar unas Cortes bicamerales en España. En igual medida, Blanco White criticó a través de El Español el unicameralismo que, según él, propendía al dominio de la Asamblea106 [106] .

La opción por el unicameralismo respondía, según los argumentos liberales, a razones tanto teóricas como prácticas. Dentro de las primeras hay que destacar el principio de igualdad formal, y el intento de desarticular las diferencias de clase107 [107] . Por otra parte, la idea de Nación unitaria respaldaba la organización unicameral: los representantes lo eran de toda la Nación, de modo que los diputados no portaban una representatividad especial, sino política y, por consiguiente no estaban vinculados a mandato imperativo108 [108] . Todo ello conducía a rechazar una segunda cámara nobiliar, ya fuera de representación aristocrática o territorial.

Las justificaciones prácticas más utilizadas consistían en que la segunda cámara supondría fomentar un espíritu de discordia entre las clases sociales, en tanto que Argüelles narraba que con el unicameralismo se pretendió alejar de las Cortes al clero y nobleza, que tanta hostilidad habían mostrado hacia la tarea constituyente109 [109] .

Entre los realistas, la defensa de la estructura bicameral corrió a cargo de Borrull, Cañedo e Inguanzo110 [110] , si bien este último sufría un cierto equívoco entre bicameralismo y organización estamental111 [111] . Para estos diputados, continuadores de la argumentación jovellanista, la segunda cámara suponía un factor de reflexión

necesario para lograr un equilibrio constitucional112 [112] . Durante el Trienio Liberal, los liberales moderados acabarían por acercarse a las ideas que habían sostenido los realistas gaditanos: así, doceañistas como Argüelles, Martínez de la Rosa o el Conde de Toreno se mostraron entre 1820 y 1823 partidarios de una segunda cámara.

Por lo que respecta a las funciones de las Cortes, éstas excedían el ámbito meramente legislativo, para acabar asumiendo los más preeminentes cometidos estatales. A pesar de ser cotitulares de la potestad legislativa, junto con el Rey (arts. 15 y 131.1 CE), en la práctica monopolizaban dicha facultad, según veremos al tratar sobre el Sistema de Fuentes. También asumían funciones relacionadas con el Monarca113 [113] y con su sustituto, la Regencia. En lo que respecta a esta última, hay que señalar que las discrepancias con la Constitución francesa de 1791 son notables, ya que el código gaditano sujetaba más a los regentes a la voluntad parlamentaria: así, la elección de los regentes correspondía de forma directa al Parlamento (arts. 131.4 y 185-200 CE), a

diferencia de la Constitución de 1791. El resultado es que, en Francia cuando gobernaba una Regencia, el sistema se aproximaba al Presidencialismo, en tanto que en España se acercaba más al régimen de asamblea. Esta mayor sujeción al Parlamento se intensificaba al no reconocer la inviolabilidad de los regentes (alejándolos así del estatuto propio del Rey) y al depender la participación de éstos en la función legiferante de la voluntad parlamentaria. En definitiva, el Consejo de Regencia diseñado por la Constitución de 1812 tenía más un carácter de subalterno de las Cortes que de sustituto del Rey114 [114] .

Junto con la facultad legislativa, la más relevante potestad parlamentaria era, sin duda, la relativa a las cuestiones financieras, económicas y "presupuestarias"115 [115] . Las Cortes, además, poseían facultades propias de indirizzo politico en lo relativo a las relaciones internacionales y cuestiones militares116 [116] . Por otra parte, incidían de forma inmediata en tareas propias del Ejecutivo, por ejemplo cuando determinaban las reglas generales sobre seguridad interior117 [117] , o a la hora de regular los empleos públicos118 [118] . Es más, llegaban a asumir incluso una función de "fomento", típica de

la Administración Pública del Estado-Policía119 [119] . Finalmente, las Cortes disponían de unas facultades de garantía que las convertía en defensoras de los derechos individuales frente a las autoridades administrativas y judiciales120 [120] .

El ejercicio de tan augustas funciones quedaba protegido por una serie de prerrogativas y garantías. Por una parte, se establecían causas de inelegibilidad (arts. 95 y 97 CE) y de incompatibilidad (arts. 129 y 130 CE), en virtud de las cuales se trataba de alejar a los diputados de los cargos ejecutivos121 [121] . Esta disposición es comprensible, toda vez que se concebía al Ejecutivo como la encarnación del Estado limitador de derechos y, por consiguiente, como un órgano siempre dispuesto a la corrupción122 [122] . Por otra parte, se incluían las prerrogativas de inviolabilidad, inmunidad, y prohibición de mandato imperativo, que trataban de vincular al diputado a su propia conciencia, de modo que el debate parlamentario fuese libre para, a través de la discusión, llegar a aprehender la voluntad racional de la Nación123 [123] .

El ascenso de las Cortes en la Constitución gaditana es paralelo al enervamiento del Rey. Prácticamente todos los diputados de la Constituyente convenían en la necesidad de establecer una Monarquía limitada, aunque este adjetivo fuese luego matizado por los realistas, y sublimado por los liberales. En efecto, para estos últimos el Monarca había de ser básicamente un ejecutor de las leyes emanadas del Parlamento, en tanto que los realistas querían dejar todavía en sus manos un extenso poder. Las palabras vertidas por Capmany en este punto no pueden ser más significativas124 [124] .

Esta mengua del poder del Rey acarreó que no se le considerase como representante de la Nación, ni de los españoles. Sólo a las Cortes les correspondía ese privilegio. A pesar de todo ello, la Constitución, tal cual resultó aprobada, asignó todavía al Rey un respetable elenco de facultades. Por una parte, asumía cometidos ejecutivos: era titular exclusivo del poder ejecutivo (arts. 15 y 170), para cuyo desarrollo contaba con un poder normativo que le habilitaba a dictar reglamentos ejecutivos (art.

171.1). Además, poseía la facultad de nombar empleados públicos125 [125] y estaba dotado del importante poder de suspender a los vocales de una institución representativa como era la Diputación Provincial (art. 336). No obstante, y a pesar de que los liberales pretendían sobre todo ceñir al Rey a la facultad ejecutiva, lo cierto es que la Constitución dejó en sus manos también cometidos propios de indirizzo politico: así, respecto de las relaciones internacionales y la función de defensa126 [126] , e igualmente en lo tocante a la conservación del orden público y seguridad interior del Estado (art.

171.1). Una cláusula, esta última, que sin duda excedía los términos meramente ejecutivos.

Aparte de estos cometidos, el Rey participaba en otras funciones estatales: así, en el poder legislativo, del que era cotitular127 [127] , y en el judicial, donde conservaba algunas prerrogativas relevantes128 [128] . Para el ejercicio de todas sus facultades, el Rey estaba apoyado por Secretarios del Despacho129 [129] , que elegía y destituía libremente (art. 171.16 CE). Estos Secretarios, que no formaban un Gabinete130 [130] , refrendaban todos los actos del Rey, asumiendo con ello la responsabilidad jurídica que de tales actos podía derivarse131 [131] .

La Constitución de 1812 dejaba clara su voluntad de "frenar" al Monarca por cuanto recogía expresamente un listado de "límites" que reflejaban su carácter constituido y trataban de evitar cualquier atentado contra las libertades, ya fuese directo (detención arbitraria o ataque contra la propiedad individual), o indirecto (menoscabo de las funciones de las Cortes). Muchos de estos límites nacieron de las concretas circunstancias en que se encontraban Fernando VII y la Nación española al tiempo de redactarse la Constitución de Cádiz132 [132] . No obstante, el recoger expresamente tales restricciones suponía reconocer que hasta entonces esas facultades habían sido privativas del Rey y que habían constituido algunas de sus principales fuentes de abuso. A la par, trataba de que estos límites resultasen claros e incontestables, más allá de toda duda interpretativa, ya que de otra manera no puede explicarse su inclusión en el texto:

siendo el Rey un órgano constituido, se hallaba vinculado positivamente al texto constitucional, de modo que sólo podría hacer lo que éste le permitía.

La lectura del elenco de poderes y límites del Rey acaban por mostrar que éste se había diseñado como instancia esencialmente ejecutiva y, por tanto, fuertemente sometido a las Cortes133 [133] . Ahora bien, no pueden desconocerse las importantes prerrogativas que todavía conservaba el Monarca en la administración del Reino, especialmente en el ámbito de la defensa, orden público y seguridad, así como en el gobierno de las provincias134 [134] . Unas facultades que lo convertían en un Monarca más poderoso que el diseñado por otros textos revolucionarios, como el francés de 1791 y el polaco de ese mismo año. Por eso, tampoco es de extrañar que incluso las constituciones conservadoras españolas recogiesen tal cual gran parte del contenido del art. 171 del documento gaditano135 [135] .

Ahora bien, si la Constitución de 1812 preveía algunas facultades relevantes para el Rey ello se debía a que también diseñaba mecanismos orientados a que éstas se ejercieran correctamente. A tal fin establecían cautelas funcionales y orgánicas que ponían al Monarca en relación con las Cortes. Funcionalmente, las Cortes evitaban los abusos del Rey a través de la exigencia de responsabilidad penal a los ministros (arts.
226-229, 261.2 y 261.4 CE) y mediante la imposibilidad de que el Monarca disolviese la Asamblea (art. 172.1 CE). Este último aspecto ponía de manifiesto que las relaciones funcionales entre el Parlamento y el titular de la Corona se concebían a partir de una perspectiva de separación neta y desconfianza recíproca.

Sin embargo, esta desconfianza también se manifestaba en los elementos orgánicos llamados a controlar la acción del Rey: la Diputación Permanente y el Consejo de Estado. Ambos órganos son originales del código doceañista, y lo separan de la Constitución francesa de 1791.

La Diputación Permanente fue un órgano deseado por todos los diputados136
[136] . Las Cortes ordinarias, renovadas cada dos años (art. 108 CE), sólo permanecían reunidas tres meses al año (art. 106 CE), por lo que era preciso contar con un órgano que diese continuidad a su actividad. Ya en la Consulta al País137 [137] , y en los

informes de Jovellanos138 [138] se había diseñado un órgano parecido. Ahora bien, sin perjuicio de esta preocupación común a todos los diputados de las Cortes de Cádiz, lo cierto es que los realistas fueron más partidarios de que la Diputación Permanente estuviese dotada de amplias facultades, tanto positivas como de control139 [139] . Los liberales, sin embargo, pretendían que la Diputación Permanente fuese principalmente un órgano encargado de fiscalizar la conducta del Ejecutivo en los recesos de las Cortes para que, una vez reunidas éstas, pudiesen tomar las medidas adecuadas140 [140] . La regulación final del órgano respondió más a esta segunda perspectiva, de modo que el Rey se sometía a un control estricto aun en los períodos en los que las Cortes no se encontraban reunidas.

El otro órgano llamado a controlar la acción del Ejecutivo era el Consejo de Estado. Se trataba de un órgano de composición parcialmente estamental141 [141] (lo cual contravenía en cierta medida los principios liberales antifeudales) y que no contaba con parangón en las Constituciones revolucionarias francesas. Los ejemplos comparados más relevantes fueron los recogidos en las constituciones napoleónicas y en las constituciones coloniales norteamericanas142 [142] . En el ámbito estrictamente nacional, este órgano contaba con los precedentes del gobierno de Consejos, pero en realidad se distanciaba tanto de éstos, como de los Consejos de Estado de otras naciones. La función esencial del Consejo de Estado era la de apoyar al Rey en la adopción de decisiones gubernativas143 [143] , pero en realidad, más que un órgano consultivo, se trataba de una emanación de las Cortes dirigida a controlar la acción del Ejecutivo144

[144] en cometidos dotados de mayor amplitud decisoria. Ahora bien, la composición parcialmente estamental del Consejo de Estado también sirvió para considerarlo como un remedo de la Cámara Alta, es decir, como un órgano llamado a desempeñar una función equilibradora. Sin embargo, tal imagen del Consejo de Estado sólo se propagó en España durante el Trienio Constitucional, muy especialmente entre el liberalismo moderado145 [145] .

Menos original era la Constitución de 1812 en lo referente a la organización judicial, siendo destacable que no se recogiese la institución del jurado, negando, así, la participación popular en la administración de justicia. Los tribunales se organizaban en tribunales inferiores (arts. 276 y 277), que conocían del orden penal y civil; Jueces de partidos, que conocían del orden contencioso (arts. 273-274) y Audiencias, que tenían competencia en los órdenes civil y penal (arts. 262-272). La organización judicial se cerraba con un Tribunal Supremo de Justicia, que, aparte de resolver recursos en última instancia (art. 261.9), solventaba conflictos de competencias de órganos inferiores (art.

261.1), planteaba al Rey las dudas derivadas de la interpretación legal (art. 261.10) y juzgaba a autoridades administrativas y judiciales (arts. 261.2-261.6). Entre estas últimas, destaca el enjuiciamiento de los Secretarios del Despacho, previa acusación de las Cortes cuando se tratase de infracciones cometidas en el ejercicio de las funciones. En este punto, la Constitución de 1812 reproducía el proceso regulado en la Constitución francesa de 1791 (Título III, Capítulo V, art. 23), y luego reproducido en Constituciones posteriores146 [146] , que evitaba el procedimiento británico de impeachment147 [147] .

El poder judicial aparecía informado por una serie de principios que pueden extraerse de Título V de la Constitución: la independencia judicial148 [148] (art. 243 CE), la exclusividad de la función jurisdiccional (art. 245 CE), la predeterminación legal del juez (art. 247 CE), la inamovilidad (art. 252 CE) y la responsabilidad (art. 254 CE). Por lo que respecta al principio de unidad jurisdiccional, éste se recogía en el art. 248 CE, pero en realidad contaba con excepciones que suponían una clara quiebra de tal principio: así, el reconocimiento de un fuero eclesiástico (art. 249 CE) y otro militar

(art. 250), y la posibilidad de crear tribunales especiales (arts. 261.5 y 278 CE)149 [149] .

5.- Los derechos individuales

Una de las características más sobresalientes de la Constitución española de

1812 reside en la carencia de una declaración de derechos, distanciándose así del modelo de las Constituciones norteamericanas y del constitucionalismo revolucionario francés. Ello no quiere decir que la Constitución contuviese sólo la frame of government, como había sucedido con el documento constitucional norteamericano de

1787, sino, simplemente, que los derechos se encontraban dispersos a lo largo del articulado constitucional.

Algunos proyectos constitucionales anteriores a la obra gaditana sí habían incluido una declaración de derechos. Tal es el caso del proyecto constitucional de Flórez Estrada, que se cerraba con una capítulo "De los derechos que la Constitución declara pertenecer a todo ciudadano y de los que ella les concede", y que incluía la libertad ideológica, de expresión e imprenta, la libertad religiosa (aunque sólo admitía el culto en público de la religión católica), la inviolabilidad del domicilio, la libertad personal y la igualdad formal150 [150] . León de Arroyal, sin embargo, siguiendo el modelo francés, situaba los derechos y libertades en el comienzo de su proyecto constitucional, bajo el título de "Exposición de los derechos naturales", entre los que daba cabida a la libertad civil, la inviolabilidad del domicilio, el derecho a la legítima defensa, el derecho de propiedad, la igualdad formal y los derechos procesal-penales derivados de los principios nulla poena sine previa lege y non bis in idem151 [151] .

En la Comisión de Constitución encargada de elaborar el proyecto constitucional que se presentó ante las Cortes de Cádiz se sostuvo inicialmente la idea de incluir una sucinta declaración de los derechos de los ciudadanos, que constituiría el capítulo II, intitulándose "De los españoles, sus derechos y obligaciones"152 [152] . En este capítulo se recogían los derechos de libertad, seguridad, propiedad e igualdad (art. 2), y a continuación se procedía a definirlos en términos casi idénticos a la Declaración de derechos de la Constitución francesa de 1793153 [153] . Este capítulo se omitió en el proyecto que pasó definitivamente a las Cortes, "por parecer a algunos de los señores de la Comisión que será más original y sencillo enunciar las cosas sin hacer la enumeración de los derechos"154 [154] . Unas explicaciones que aclaran poco acerca de los motivos que llevaron a suprimir la declaración de derechos. Posiblemente se debiera, como el historicismo, a una mera estrategia política, orientada a evitar
parecidos demasiado evidentes con el constitucionalismo revolucionario francés.

La titularidad de los derechos y libertades establecidos en la Constitución de Cádiz era individual, como es lógico en un Estado liberal. Se omitían libertades caracterizadas por una dimensión colectiva, como los derechos de reunión y asociación,

que sí se habían recogido en el constitucionalismo revolucionario francés. Según Alcalá Galiano, en estos comienzos del constitucionalismo español el derecho de reunión no preocupaba demasiado155 [155] . Por otra parte, el individualismo de impronta rousseauniana imponía un rechazo sin paliativos a los cuerpos intermedios.

A partir de esta titularidad individual, la Constitución de Cádiz diferenciaba entre el "español" y el "ciudadano"156 [156] . Aquél poseía derechos civiles, en tanto que éste era titular, además, de derechos políticos157 [157] . La diferencia era relevante, por cuanto gran parte de la población española de Ultramar carecería del reconocimiento de ciudadanía, y por ende, del derecho de participación política. La bifurcación entre titularidad del "español" y del "ciudadano" supone una diferencia radical con el modelo constitucional francés, en el que la titularidad se predicaba del "hombre". La Constitución española optaba, por tanto, por una definición menos abstracta, refiriéndose sólo a los derechos de aquellas personas que se sujetaban al ordenamiento jurídico nacional. Esta notable diferencia con el texto francés ha llevado a interpretar que la Constitución de Cádiz pretería al individuo a favor de la Nación158 [158] . Ahora bien, tal conclusión debería llevar a un "Estado policía", radicalmente diverso del Estado liberal que subyace a la Constitución de 1812. Antes al contrario, en la Constitución de Cádiz el individuo aparece como sujeto primero, y no puede olvidarse que el art. 4 proclamaba que el primer objeto de la Nación era, precisamente, proteger los derechos individuales159 [159] . El individuo no era para la Nación, sino la Nación para el individuo160 [160] .

Al ser titular del derecho el ciudadano, no el hombre, cabe interrogarse si la Constitución de 1812 rechazaba el carácter natural de los derechos. El articulado nada menciona al respecto, pero no parece aventurado afirmar que los liberales, principales artífices del código gaditano, partían de la idea de los derechos naturales161 [161] . Lo contrario supondría reconocer que nuestros primeros constitucionalistas habían renunciado de pronto a la ideología política en la que se habían formado, esto es, el iusnaturalismo racionalista de Pufendorf, Locke y Rousseau, que ya traslucían los

primeros escritos liberales. Nuevamente hay que reconocer una falta de originalidad en el primer constitucionalismo español.

Lógicamente, la adscripción al iusnaturalismo no es incompatible con el exclusivo reconocimiento de derechos civiles, puesto que la reunión en sociedad suponía la "transmutación" de los derechos naturales de hombre en derechos civiles del ciudadano162 [162] .

¿Por qué ocultar la adscripción al iusnaturalismo? De nuevo la "teoría de la ocultación" nos sigue pareciendo la más acertada: silenciar la francofilia liberal. Para ello, y según se ha dicho, se omitió cualquier referencia en el texto constitucional a los derechos naturales, en tanto que el Discurso Preliminar disfrazó los derechos y libertades recogidos en el código de 1812 con el ropaje historicista, proclamando que se trataba del reconocimiento de los antiguos fueros y libertades de las Leyes Fundamentales163 [163] . Sin embargo, no pudo evitar alguna referencia circunstancial a los derechos naturales que delataban la verdadera dogmática subyacente a las libertades proclamadas por la Constitución de 1812164 [164] . La novedad de la Constitución de 1812, que le auguró el éxito en el exterior, derivaba, de nuevo, de la argumentación, y no del contenido. En efecto, al omitir las referencias al derecho natural que fundamentaba las libertades civiles, abría un margen de ambigüedad que permitía despegar el texto de la concepción abstracta de los derechos propia de la Revolución Francesa. Esta ambigüedad se puso de manifiesto durante el Trienio Constitucional español (1820-1823), momento en el que los liberales se escindieron en dos grupos: moderados y exaltados. Para los primeros, próximos al positivismo
benthamiano, los derechos recogidos en la Constitución de 1812 eran positivos, en tanto que los exaltados los concibieron como derechos naturales165 [165] . De esta forma, los primeros trataban de garantizar la sujeción de los ciudadanos al ordenamiento, en tanto que los segundos pretendieron legitimar las revueltas populares y las Sociedades Patrióticas en virtud de la inalienabilidad de las libertades naturales en que se fundamentaban.

A lo largo del articulado constitucional hallamos un catálogo bastante amplio de derechos subjetivos: libertad civil (art. 4), propiedad (arts. 4, 172.10, 294 y 304),

libertad personal (art. 172.11), libertad de imprenta (arts. 131.24 y 371), igualdad (en su vertiente de no concesión de privilegios166 [166] –art. 172.9–, y de igualdad contributiva –art. 339–), inviolabilidad del domicilio (art. 306), derecho de representar las infracciones constitucionales (art. 374) y, en fin, derechos de naturaleza procesal: predeterminación del juez (art. 247), derecho a un proceso público (art. 302), arreglo de controversias mediante arbitraje (art. 280), habeas corpus (arts. 291 y ss.), y principio de nulla poena sine previa lege (art. 287)167 [167] . Característica común a todos estos derechos era su carácter reaccional, concebidos como libertades-defensa. Por consiguiente, los artículos constitucionales suponían normas de distribución de competencias entre el Estado y la sociedad.

Este carácter de "defensa del individuo frente al Estado" se observa en la propia ubicación de los derechos: algunos como la libertad personal, la propiedad y la igualdad se hallan situados en el Título relativo a la Corona, de manera que aparecen como limitaciones expresas al Ejecutivo; otros, los derechos procesales, se sitúan en el Título dedicado a los Tribunales y la Administración de Justicia. En definitiva, se trataba de limitar a los "aplicadores" del Derecho, de la ley emanada de la voluntad nacional, en tanto que el Legislador mismo no quedaba limitado, toda vez que se lo concebía como garante de los derechos, y no como su potencial infractor.

La enumeración de los derechos muestra bien a las claras el liberalismo subyacente a la Constitución de 1812: aparecen los clásicos derechos de libertad, a saber, la libertad, propiedad y seguridad, que ya habían enunciado previamente Foronda y Cabarrús. Por lo que respecta a la libertad de imprenta, su concepción responde más bien a una impronta ilustrada168 [168] , puesto que se sitúa en el Título IX ("De la instrucción pública"), lo que muestra que se le otorgaba a este derecho un importante contenido educativo. Finalmente, cabe señalar que el derecho de igualdad no aparece mencionado claramente. Este derecho, que habría de chocar con la oposición de los realistas, partidarios de los "cuerpos intermedios", ya había suscitado el más intenso debate en la Comisión de Constitución169 [169] . En los debates constitucionales, aunque se planteó su inclusión en el texto definitivo, acabó por rechazarse a partir de la apreciación de MUÑOZ TORRERO. En efecto, éste indicó que la igualdad no se

recogía expresamente en la Constitución "porque ésta [la igualdad], en realidad, no es un derecho, sino un modo de gozar de los derechos. Este modo debe ser igual en todos los individuos que componen la Nación"170 [170] . Por consiguiente, la igualdad era un principio que se realizaba en cada uno de los derechos constitucionales. Sin embargo, el rechazo expreso a constitucionalizar la igualdad tenía claras consecuencias respecto del tratamiento de parte de la población de Ultramar que quedaba, según se ha visto, excluida de la participación política.

La constitucionalización de los derechos suponía, por otra parte, una limitación a la actividad de la Administración (del Estado y de Justicia), pero no del Legislador. En efecto, la Constitución de Cádiz no era un mero documento político, sino una auténtica norma dotada de valor jurídico, pero carente de una posición jerárquica suprema. Esta falta de supremacía derivaba de que el dogma de la soberanía nacional acababa otorgando al Legislador la función de manifestar en cada momento la voluntad soberana mediante la ley. La ley aparecía, pues, como el ropaje normativo de la voluntad general, la voluntad de la Nación, y por consiguiente se presumía que nunca podía contravenir los derechos de los ciudadanos que habían participado en su elaboración.

Como resultado, se instauraba un legicentrismo, en el que la ley estaba habilitada para determinar discrecionalmente el contenido y límite de los derechos. Se combinaba así, una concepción de los derechos individualista, de existencia de derechos subjetivos reaccionales, con otra estatalista, conforme a la cual los derechos sólo podían protegerse a través de la intervención del Legislador (interpositio legislatoris)171 [171]
. Puesto que el Legislador no quedaba vinculado al contenido constitucional de los derechos, sino que él mismo lo determinaba, en la Constitución de 1812 no puede realmente afirmarse la existencia de auténticos derechos fundamentales172 [172] .

Ahora bien, esta dependencia absoluta del Legislador no se consideraba como una claudicación de la libertad, sino todo lo contrario: las Cortes eran la primera garantía de los derechos subjetivos. Y desempeñaban tal cometido tanto desde una perspectiva positiva como negativa. Positivamente, porque la ley era siempre voluntad general y, por tanto, se consideraba que nunca lesionaba los derechos de los ciudadanos. Negativamente, porque las Cortes tenían asignado el cometido de actuar como
"guardianas" de la Constitución, de modo que cualquier ciudadano podía acudir a éstas

para reclamar infracciones del código doceañista. De esta forma, el Parlamento actuaba como garante de los derechos constitucionales frente a las infracciones provenientes del poder Ejecutivo o judicial173 [173] . En definitiva, la Constitución de Cádiz establecía dos técnicas de garantía174 [174] : una normativa (la ley) y otra orgánica (la protección a través de las Cortes).

Este papel garante de las Cortes se aprecia todavía en mayor medida en aquellos derechos, como la libertad de imprenta, para cuya regulación el código doceañista se remitía de forma expresa a la ley. La ley de libertad de imprenta, que desarrollaba los arts. 131.24 y 371, se consideró como una "ley fundamental", y actuó como norma paramétrica para que las Cortes enjuiciaran infracciones constitucionales175 [175] .

Aparte de los límites que el Legislador podía establecer a los derechos subjetivos, existía un límite constitucional expreso: la religión. En efecto, la Constitución de 1812 no reconoció la libertad ideológica, sino que proclamó que la religión católica era la única de la nación española, excluyendo cualquiera otra (art. 12)176 [176] . Esta proclamación distanció al texto gaditano de su modelo francés, y representó uno de sus elementos más característicos. Posiblemente en este punto la ideología liberal tuvo que ceder ante el embate realista, como reconocieron años más tarde Argüelles177 [177] y el Conde de Toreno178 [178] , aunque no puede desconocerse que entre los constituyentes liberales también había un amplio sector de eclesiásticos179 [179] . Desde Londres, también Blanco White cargó las tintas contra la intolerancia religiosa "con que está ennegrecida la primera página de una Constitución que quiere defender los derechos de los hombres"180 [180] .

A pesar de que en el seno de las Cortes constituyentes liberales y realistas parecían coincidir sobre el art. 12, lo cierto es que las discusiones mostraron larvadas discrepancias, especialmente en el debate sobre el Tribunal de la Inquisición. Para los realistas la Nación no podía elegir libremente la confesión religiosa, puesto que ésta era una verdad revelada que no admitía réplica181 [181] . Así, el art. 12 de la Constitución

no tenía un valor prescriptivo, sino descriptivo182 [182] . Los liberales, sin embargo, además de expresarse más afines a la tolerancia religiosa183 [183] , entendían que la Nación había querido conservar la religión católica con exclusión de cualquier otra184 [184] . De esta forma, la religión quedaba "constitucionalizada" al incluirse en el código doceañista185 [185] , es decir, se convertía en un interés del Estado, alejándolo de la exclusiva regulación eclesiástica. De ahí que los liberales insistieran en el inciso final del art. 12 ("La Nación la protege [la religión] por leyes sabias y justas"), ya que con ello lograban secularizar el orden eclesiástico, convirtiéndolo en un interés público y político186 [186] .

En todo caso, y al margen de estas distintas posturas, la confesionalidad del Estado generaba una importante confusión de los sistemas político-jurídico y religioso que en última instancia también afectaba a los derechos subjetivos. En efecto, el art. 12 conllevaba que al atentar contra la religión católica se contraviniese, al tiempo, la Constitución de Cádiz, como puso de manifiesto Calatrava en el debate sobre el Decreto de responsabilidad de los infractores de la Constitución187 [187] . Pero, además, determinados derechos, en concreto la libertad de imprenta, podían sufrir una limitación de ejercicio como consecuencia de la confesionalidad estatal, como apreciaba el diputado Alaja, quien, citando la autoridad de Bolingbroke, Hume y Rousseau, afirmaba que todo ataque en la prensa contra la religión suponía un atentado contra la Ley Fundamental188 [188] .

6.- La Constitución como norma y el sistema de fuentes

La Constitución de 1812 no sólo produjo un cambio en las relaciones Estado- sociedad y en la organización política estatal sino, como es lógico, en el propio sistema de fuentes. Así, la Constitución regulaba las nuevas fuentes del Derecho que habrían de regir los designios de los españoles. Pero ¿era la Constitución misma una fuente de Derecho? En principio, hay que señalar que la Constitución era, cuanto menos, una

auténtica norma jurídica, y no mera norma política189 [189] . Ahora bien, para que esta norma fuese en sí misma una fuente, habría de estar dotada de eficacia directa, es decir, debía resultar inmediatamente aplicable por las instancias encargadas de la aplicación jurídica190 [190] . Desde esta perspectiva, hay que señalar que el órgano encargado de aplicar la Constitución no eran sólo los jueces, sino también las Cortes, que debían entender de las infracciones contra el Código doceañista, según disponía expresamente el Título X. Por tanto, puede afirmarse que el texto de 1812 estaba dotado de eficacia directa y, por consiguiente, era una verdadera fuente de Derecho.

A ello contribuía el que la Constitución no sólo contenía preceptos abstractos, sino también una gran cantidad de disposiciones que ya en la misma época se caracterizaron como "reglamentarias": así, por ejemplo, incluía una exhaustiva regulación del Derecho Electoral. En este sentido, los realistas volcaron sus críticas a la excesiva extensión del texto de 1812, que no sólo contendría el núcleo de las Leyes Fundamentales (como debía hacer, según la postura realista), sino que añadía cuestiones
"reglamentarias", igualmente aplicables y que, por su inclusión en el articulado gaditano, adquirían también el rango de Ley Fundamental y se veían, además, abocadas a la rigidez propia de la Constitución191 [191] .

Cuestión muy distinta es la posición de la Constitución en el ordenamiento jurídico. Que el texto vinculaba a la Administración y, por tanto, a los reglamentos que ésta expedía, parece claro. Pero no lo es tanto en su relación con la ley que, como se verá enseguida, aparecía como expresión de la voluntad general y, por tanto, era norma soberana192 [192] . Bien es cierto que en ocasiones se adujo que determinadas leyes eran
"inconstitucionales"193 [193] , pero al no existir un control de constitucionalidad, todo lo más que podía lograrse era un self restrain del Parlamento, esto es, una depuración ex ante, impidiendo que los proyectos inconstitucionales se convirtieran en ley aplicable. Una vez que una ley era aprobada y sancionada, no podía expulsarse del ordenamiento por más contraria que fuese a la Constitución.

En principio, si se partía del concepto de Constitución en sentido político- material (derivado del artículo 16 de la Declaración de derechos de 1789), parece lógico que no existiesen colisiones entre ley y Constitución, puesto que ambas normas se relacionarían a través del principio de división de materias. Ahora bien, ya se ha señalado que la Constitución de Cádiz recogía, a lo largo de sus trescientos ochenta y cuatro artículos disposiciones que tenían un contenido muy diverso, de donde la colisión era factible. En tal caso, entrarían en conflicto dos voluntades soberanas: la voluntad soberana constituyente y la voluntad soberana constituida. La voluntad soberana constituyente sólo podía modificarse por lo dispuesto en el Título X de la propia Constitución (De la observación de la Constitución y modo de proceder para hacer variaciones en ella), esto es, sólo a través de poderes especiales de reforma constitucional. Por tanto, la ley (voluntad constituida soberana) no podía derogar a la Constitución, pero, en cuanto también era soberana, podía aplicarse en su lugar. En definitiva, la relación entre Constitución y ley no era de validez, sino de aplicación.

Aparte de ser una fuente en sí misma, la Constitución de 1812 regulaba las restantes fuentes del ordenamiento: ley, decretos y reglamentos. La ley, como acaba de apuntarse, ostentaba la más alta posición del ordenamiento, en cuanto expresión de la voluntad general. El Código de 1812 no declaraba expresamente que la ley se identificaba con la voluntad soberana, pero pocas dudas puede haber al respecto: ésta era la idea no sólo predominante entre los liberales gaditanos, sino aún antes, entre gran parte del sector ilustrado, como Jovellanos o Cabarrús194 [194] , y entre el liberalismo de

1809 que se plasmó en la "Consulta al País"195 [195] . Esta concepción de la ley como voluntad general era perfectamente coincidente con la idea de mandato representativo que sostenían los liberales, y fue uno de los argumentos de mayor peso para oponerse al veto absoluto que pretendían imponer los realistas196 [196] .

Ahora bien, el concepto de ley, expresión de la voluntad general, no impidió que, al menos, se diese una limitada participación al Rey en el ejercicio de la potestad legislativa, mediante el veto suspensivo (arts. 15, 141-152 CE). De este modo, los liberales doceañistas amortiguaban los postulados rousseaunianos, reconociendo la titularidad compartida del poder legiferante. Tal proceder lo justificaban indicando que así se lograría una deliberación más sosegada de las leyes, algo tanto más necesario

cuando no se había dado cabida al bicameralismo197 [197] . Sin embargo, la participación del Rey era exigua a lo largo de todo el procedimiento.

En efecto, aunque la iniciativa legislativa correspondía a los diputados y al Monarca (arts. 132 y 171.14 CE), el debate lo centralizaban las Cortes, que aparecían investidas con una serie de prerrogativas tendentes a que el Ejecutivo no frustrase el intercambio de luces que debía conducir a aprehender la voluntad general. Así, no sólo resultaban operativas en esta fase las incompatibilidades parlamentarias, sino que se recogían las prerrogativas de inviolabilidad e inmunidad (art. 128 CE) que pretendían evitar que los diputados pudiesen ver comprometida su libertad deliberativa. Pero, además, se trató de alejar la posible influencia perniciosa que el Ejecutivo (considerado como enemigo de la libertad) pudiese ejercer sobre el Parlamento: así, el Monarca no podía presenciar las deliberaciones (art. 124 CE) y aunque sí lo podían hacer sus Secretarios del Despacho, éstos debían abandonar la sala en el momento de la votación
(art. 125 CE). Respecto del veto, ya se ha señalado que éste sólo era suspensivo, de manera que paralizaba la voluntad de las Cortes por un máximo de dos años (es decir, por la duración de una Legislatura), debiendo conformarse con el parecer parlamentario cuando se le proponía por tercera vez. Algo que dejaba al Rey en una débil situación, como pondría de manifiesto Blanco White198 [198] . Finalmente, las Cortes absorbían un momento muy relevante, tras la sanción de la ley: la interpretación legal. Como decía Mejía, el sujeto ejecutor no debía estar habilitado para interpretar la ley199 [199] , de modo que ésta le correspondía en exclusiva al Parlamento (arts. 131.1 y 261.10 CE)200
[200] .

En definitiva, a pesar de que el art. 15 CE reconocía la titularidad compartida del poder legiferante, éste, en realidad, quedaba básicamente en manos de las Cortes, que se aseguraban, así, el control sobre la forma jurídica superior del ordenamiento. Esta pretensión de dominio de la Asamblea se potenció con el reconocimiento de otras fuentes derivadas del Parlamento: los Decretos y las Órdenes. La finalidad de ambas normas era soslayar la ya de por sí débil intervención del Monarca en el poder legislativo; más en concreto, pretendía asegurar al Parlamento un ámbito normativo propio y exclusivo, en el que no se requiriese la sanción regia. La Constitución de 1812

apenas se refería a los Decretos201 [201] , a pesar de que en la Comisión de Constitución se había planteado la posibilidad de incluir la distinción entre ley y decreto a partir de la diferencia procedimental de la presencia o carencia de la sanción regia202 [202] . Los Reglamentos que regularon las funciones del Consejo de Regencia durante la Guerra de la Independencia sí que hicieron mención al Decreto203 [203] , algo lógico, si se tiene en cuenta que las Cortes Constituyentes negaron a los regentes la facultad de sancionar las leyes y, por tanto, la posibilidad de que se aprobasen leyes. Finalmente, de esta regulación pasó definitivamente al capítulo X del Reglamento para el gobierno interior de las Cortes, de 1813, que completaba la regulación constitucional de las fuentes, diferenciando entre las leyes y los "decretos que dieren las Cortes sobre aquellos asuntos en que no se requiere ni la propuesta del Rey, ni su sanción"204 [204] (art. 111). No obstante, fue en Trienio Constitucional donde la discusión sobre la diferencia entre Ley y Decreto alcanzó su punto álgido, al confrontar a moderados y exaltados, que atendieron a criterios tanto procedimentales como materiales para aclarar en qué consistía una y otra fuente205 [205] .

Finalmente, hay que señalar que las Cortes, durante la Guerra de la Independencia, hicieron uso habitual de una fuente desconocida en la Constitución y apenas mencionada en los Reglamentos y Decretos de Cortes: las Órdenes, que generalmente se caracterizaban por un contenido más particular que los Decretos y por dirigirse a las autoridades dándoles instrucciones sobre la actividad que debían desarrollar206 [206] . Ello no obstante, los liberales consideraron a las Órdenes tan expresivas de la voluntad general como las Leyes y Decretos.

Para culminar con las fuentes de titularidad parlamentaria, hay que señalar que algunos Decretos se consideraron, por razón de la materia que regulaban, como normas "constitucionales". Así sucedió, por ejemplo, con el decreto regulador de la libertad de imprenta207 [207] , cuya consideración como ley constitucional posiblemente no sólo derivase de su importancia material, sino de que existía un mandato constitucional expreso de que las Cortes protegiesen dicha libertad (art. 131.24 CE). Existieron

también posturas más radicales, como la de Guridi y Alcocer, quien consideraba que todas las disposiciones de las Cortes constituyentes tenían carácter constitucional. Una posición, sin duda, que impedía diferenciar entre poder constituyente y el ejercicio del poder constituido. A pesar de la diferencia que se establecía entre "leyes constitucionales" y leyes y decretos no dotados de este carácter, ha de señalarse que la distinción nunca podía ser de rango: todas las normas de Cortes eran voluntad soberana, a igual que la Constitución. La diferencia esencial estribaba, como bien ha señalado la profesora Lorente, en que las "leyes constitucionales" se consideraban parte integrante de la Constitución (o mejor, desarrollo indispensable) y, por tanto, su vulneración se consideraba como auténtica infracción constitucional208 [208] . Es decir, actuaban como normas paramétricas.

Para cerrar el sistema de fuentes, hay que referirse a aquellas que eran de titularidad exclusiva del Ejecutivo: los reglamentos. La potestad reglamentaria, expresamente atribuida al Rey en el art. 171.1 CE, se concedía con el único objeto de ejecutar las leyes. Sólo se admitían, por tanto, reglamentos ejecutivos. Este carácter no sólo correspondía a los reglamentos ad extra (algo lógico, si se atiende a la mentalidad liberal que veía al Ejecutivo como un enemigo de la sociedad y que, por tanto, sólo podía intervenir en ésta previa habilitación legal), sino también ad intra. Y es que, si se atiende a las competencias del Parlamento, puede comprobarse que la organización administrativa requería en muchos de sus extremos de una norma parlamentaria209 [209] , desconociéndose, así, el poder de autoorganización de la Administración Pública. Con todo ello, se rechazaba la importancia que el poder reglamentario había tenido para el Despotismo Ilustrado, como parte integrante del poder de policía o de la función "tutelar", como decía Mirabeau210 [210] .

Aun así, los diputados liberales eran conscientes de la importancia que la ejecución de las leyes por vía reglamentaria revestía, de modo que trataron de establecer mecanismos orientados a que esta facultad se ejerciera correctamente. El primero consistió en considerar que el ejercicio de la potestad reglamentaria requería de la participación del Consejo de Estado. El otro mecanismo destinado a circunscribir la potestad reglamentaria supuso tratar de unificar la actividad de los Secretarios del Despacho, a fin de evitar resoluciones contradictorias. A tal fin se hicieron propuestas

en dos sentidos: partiendo de una consideración individual de los ministros, o de una colectiva. En el primer caso, se trataron de unificar las resoluciones ministeriales bien obligando a los ministros a consultar con los subordinados de todos los ramos administrativos a los que podía afectar la resolución211 [211] ; bien estableciendo una rígida separación entre los departamentos ministeriales212 [212] (imitación de la separación de poderes rígida que se diseñaba para los órganos constitucionales), bien, en fin, concediendo a un mismo sujeto la titularidad de varias carteras213 [213] .

Más interesante aún fue el intento de evitar reglamentaciones contradictorias a través de la integración de los ministros en una Junta o Gabinete ministerial, no previsto en el código doceañista. La formación del Gabinete tuvo una fuerte oposición, puesto que se entendía que podía implicar una vuelta al "despotismo ministerial", a la par que podía desplazar al Consejo de Estado, pasando a ocupar su puesto de asistente asiduo del Rey214 [214] . Ello no obstante, el tercer Reglamento del Consejo de Regencia dio plena acogida a la Junta de ministros, aunque sólo reuniría a aquellos a los que afectase la resolución de debía adoptarse215 [215] . En realidad habría que esperar al Trienio Constitucional para ver un órgano con las connotaciones propias de un auténtico Gobierno.

Ahora bien, el hecho de que se tratase de garantizar el adecuado desempeño de la función ejecutiva (a través del Consejo de Estado y de la unidad de las resoluciones administrativas) derivaba de que, en realidad, se empezaba a apreciar que la ejecución de la ley contaba con indudables márgenes de libertad216 [216] . De esta forma, sin renunciar a la idea de reglamento meramente ejecutivo, la actividad "ejecutiva" fue
cobrando mayor autonomía, permitiendo que incluso llegase a atisbarse una embrionaria función de gobierno.

III.- LA PROYECCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1812 Y DEL MODELO GADITANO EN EUROPA

1.- La mirada "telescópica" a Cádiz

No hay duda alguna de que el código doceañista ha sido el documento constitucional español que ha tenido una mayor proyección exterior. Desde que se aprobó en 1812 comenzó a difundirse por Europa e hispanoamérica, aunque, en realidad, fue a partir de su restauración en 1820 cuando alcanzó un mayor relieve. A lo largo de esos años se tradujo, al menos, al inglés217 [217] , francés218 [218] , portugués219

[219] , italiano220 [220] , alemán221 [221] , y, según una referencia dudosa, al ruso222

[222] . Esta proyección externa presentó diversos grados de intensidad: el mero conocimiento y crítica doctrinal, la influencia en los textos constitucionales extranjeros y, en fin, la adopción del código de Cádiz como texto propio en otros Estados. El mero análisis crítico del texto gaditano se desarrolló en los Estados dotados de una sólida tradición constitucional (Gran Bretaña, Francia y Alemania), en tanto que la repercusión directa del código doceañista sobre la vida constitucional extranjera tuvo lugar en países que no contaban con tal tradición o, incluso, realizaban su primer ensayo constitucional.

En los países europeos el rechazo a la Constitución de 1812 correspondió a dos corrientes distintas: por una parte, los absolutistas, que la consideraban una aberración política, por otra, los partidarios del sistema británico, que preferían un modelo más moderado que el que ofrecía la Constitución española. Ésta encontró, sin embargo, el favor de liberales revolucionarios y progresistas, especialmente a partir de 1820. Ahora bien, habida cuenta de la filiación francófila, ¿por qué no adoptar o imitar la Constitución francesa de 1791? Varias razones pueden explicarlo: por una parte, la Constitución de Cádiz era más moderada que la francesa y no tenía el estigma de haber desencadenado un régimen de "terror". Por otra, fue una Constitución que nació con un prestigio que se sublimó con su restauración: había surgido en medio de una heroica resistencia a las fuerzas de Napoleón, para caer luego injustamente por las propias manos del Rey liberado. Cuando en 1820 Fernando VII jura la Constitución, muchos países europeos ven que es posible combinar los anhelos de un régimen constitucional con la Monarquía223 [223] . Finalmente hay que señalar una justificación meramente

temporal: en 1820, tras la restauración del texto gaditano, éste se halla presente, mientras que el francés de 1791 ya se encuentra perdido en el tiempo.

A) La Constitución de Cádiz ante Gran Bretaña: las observaciones de las posturas monárquico-constitucionales, monárquico-parlamentarias y utilitaristas británicas

En Gran Bretaña, cuna del constitucionalismo, la Constitución de Cádiz se había traducido ya en 1813, publicándose nuevamente en 1820. Los comentarios y críticas del texto gaditano vinieron esencialmente de tres frentes: de la postura monárquico- constitucional de la Quarterly Review, de la postura monárquico-parlamentaria de la Edinburgh Review, y del positivismo utilitarista de Jeremy Bentham.

La prensa británica fue el primer foro donde se cuestionó la Constitución de Cádiz, en especial desde 1814 y 1823, es decir, en los dos momentos en que se produjo la caída del código del 12, y en gran parte, en un intento de exponer los factores que habían contribuido a su fracaso. Lógicamente, la prensa asumió la crítica al sistema gaditano desde las premisas que constituían su enseña política. Así, la Quarterly Review, periódico "oficial" de los tories fundado en 1809 por John Murray, cuestionó la bondad de la Constitución de 1812 a partir de una interpretación monárquico- constitucional: entre los principales defectos de la norma española habría que señalar la ausencia de una segunda cámara224 [224] y la debilidad del Rey, carente de veto absoluto y sujeto al control del Consejo de Estado, órgano elegido por las Cortes225 [225] . Todo ello suponía, para el anónimo autor del texto, que la Constitución de 1812 había imitado el ejemplo revolucionario francés226 [226] , estableciendo una auténtica democracia227 [227] , tanto más nociva por cuanto se establecía la intangibilidad temporal228 [228] . Por otra parte, al artículo en cuestión no se le escapaba tampoco una referencia al gran estigma del texto de Cádiz: la intolerancia religiosa229 [229] .

La Quarterly Review salvaba a algunos diputados, en especial a Argüelles, pero de él indicaba que, a pesar de haber residido en Inglaterra, no había entendido correctamente su sistema de gobierno230 [230] . Sin embargo, tal crítica era poco

acertada: no tanto por la falta de visión de Argüelles, en la que no se equivocaba, sino porque el gobierno británico no era tampoco aquél que describía el articulista de la Quarterly Review, sino otro muy distinto, modelado por las convenciones constitucionales. En todo caso, el diario entendía que los constituyentes gaditanos habían optado por la vía incorrecta: habían tratado de introducir novedades poco saludables, en vez de realizar una Constitución a partir de las antiguas Constituciones aragonesa y castellana231 [231] . O lo que es lo mismo: el articulista no se dejaba engañar por el historicismo deformador del texto y de su Discurso Preliminar y veía que, tras la argumentación histórica se escondía la filosofía revolucionaria francesa.

Estos mismos puntos se reprodujeron en la misma revista, pero ahora de puño y letra de un español: Blanco White, quien escribió en su número XXIX uno de sus artículos más certeros y brillantes. La ideología de Blanco encajaba perfectamente con la del diario232 [232] , mostrando una vez más su liberalismo moderado: mantenía, como había hecho desde El Español, que el unicameralismo había sido uno de los grandes errores de los constituyentes233 [233] ; del mismo modo rechazaba el principio de soberanía nacional, una de las "drogas venenosas francesas" que habían asumido los constituyentes gaditanos234 [234] . Pero incluso los elementos más "nacionales" eran un mero disfraz, según el sevillano: el historicismo trataba de esconder la novedad de las doctrinas235 [235] , en tanto que la confesionalidad había sido una claudicación de los liberales para facilitar la admisión de la Constitución por la mayoría del país236 [236] .

Por su parte, la prestigiosa revista Edinburgh Review, diario whig, dedicó ya en 1813 una sucesión de artículos a las dos obras más influyentes de Martínez Marina , el Ensayo histórico-crítico y la Teoría de las Cortes237 [237] . Con ocasión del análisis de estos célebres libros, asumió la crítica de la Constitución de 1812 a partir de una interpretación monárquico parlamentaria, muy distinta de la visión tory. La Edinburgh Review no dejaba de reconocer algunos aspectos positivos de la Constitución gaditana: concretamente consideraba que el Monarca todavía poseía importantes prerrogativas238 [238] , y, por otra parte, que su poder de veto se hallaba limitado, algo que a los

redactores les parecía muy conveniente239 [239] . En fechas posteriores, justificaron la proclamación de la soberanía nacional, el reconocimiento de derechos subjetivos y la supremacía de las Cortes de Cádiz como aspectos inevitables para llevar a cabo la revolución española240 [240] .

Ahora bien, aparte de estos aspectos positivos, la Constitución adolecía de algunas tachas de relieve, concretamente aquellas que la distanciaban del régimen británico. Así, por una parte, el unicameralismo y, por ende, la exclusión de las clases privilegiadas241 [241] . La Edinburgh Review entendía que el Consejo de Estado había sido creado como un remedo de la Cámara Alta, aunque resultaba a todas luces insuficiente242 [242] . Por otra parte, los redactores consideraban que el texto de 1812 tenía el defecto de establecer la incompatibilidad de los cargos de diputado y ministro243
[243] . La Edinburgh Review, por tanto, rechazaba el modelo gaditano por su filiación francófila244 [244] , y utilizaba como contraste el sistema británico. Ahora bien, no acudía al modelo de checks and balances de Locke, Hume, Blackstone o Bolingbroke, sino al sistema de gobierno real, una Monarquía Parlamentaria que habían modelado las convenciones constitucionales.

La Constitución de 1812 hubo de someterse a la crítica todavía más severa de Jeremy Bentham, a la sazón relacionado con España a través del Conde de Toreno y de José Joaquín de Mora, editor del periódico El Constitucional. Bentham representa la crítica "radical" a la Constitución gaditana. A tales efectos, el brillante filósofo rechazaba sin paliativos la comparación con el sistema británico, que él consideraba lleno de tachas245 [245] , y proponía, por el contrario utilizar el sistema norteamericano como referente246 [246] .

Bentham partía de la celsitud de la Constitución española, refiriéndose en no pocas ocasiones a ella como modelo útil para otros Estados247 [247] . Los aspectos que más agradaban a Bentham del texto eran de carácter genérico, discrepando en regulaciones concretas. Así, el filósofo británico se veía complacido con los artículos 4

y 13, que él consideraba los fundamentales en la Constitución248 [248] , y que contenían prescripciones finalistas a la Nación orientadas a la tutela de los derechos subjetivos249 [249] . La filosofía igualitaria de Bentham, y su rechazo a la teoría de los checks and balances (ya manifiesta en su primer gran obra, A Fragment on Government, de 1776), le llevó a valorar el unicameralismo proclamado en la Constitución de 1812250 [250] . Finalmente, su idea de responsabilidad del poder también le hizo decantarse a favor del código gaditano que, según él, reconocía la responsabilidad de todas las autoridades públicas, incluido el Monarca251 [251] .

Sin embargo, ello no impedía que apreciase notables defectos en la Constitución española, de ahí que dijese que era "una mezcla de azúcar y arsénico"252 [252] y advirtiese a Portugal y Nápoles que no debían imitar determinados puntos del texto253 [253] . La más acerada y extensa crítica a documento gaditano se centró en el tratamiento de las colonias254 [254] y a la infrarrepresentación de la población de Ultramar, pero otros muchos artículos cayeron en las redes críticas. Por lo que respecta a la regulación constitucional de los órganos del Estado, la crítica de Bentham se alejaba radicalmente de la vertida por la Edinburgh Review: los puntos oscuros de la Constitución de Cádiz residían en determinados aspectos que debilitaban a las Cortes respecto del Ejecutivo.

En efecto, Bentham mostraba su recelo hacia el poder ejecutivo y, más en concreto, hacia los ministros, a los que veía formando un órgano colegiado o "septenvirato"255 [255] . Frente a este peligro, las Cortes presentaban determinados flancos débiles: por una parte, el que los diputados no fuesen reelegibles, de modo que el Parlamento siempre se compondría de neófitos256 [256] ; y por otra, el reducido período de sesiones, de apenas tres meses257 [257] . A su vez, instituciones como la incompatibilidad de cargos no desplegaban, según el filósofo inglés, los efectos pretendidos, puesto que el Ejecutivo siempre disponía de medios de corrupción258 [258] .

Precisamente su rechazo al breve plazo de reunión parlamentaria hizo que vertiera una importante crítica a la restricción de las libertades de imprenta y reunión que realizaron las Cortes de 1820. En un escrito dirigido a los españoles (On the liberty of the Press and Public Discussion, 1820) Bentham señaló que, al limitar esos derechos, la Nación no podía defenderse de los ataques del Ejecutivo cuando las Cortes se

hallasen disueltas259 [259] . La crítica de Bentham correspondía con su idea de "Tribunal de la Opinión Pública", como control social: la libertad de imprenta no debía servir sólo para "instruir", sino también como medio de resistencia frente a los abusos de poder260

[260] . Por tal circunstancia, al limitar este derecho las Cortes acababan por poner en peligro la propia Constitución261 [261] . Sin embargo, es obvio que a la crítica de Bentham no podía subyacer un ataque al legicentrismo a partir de postulados iusnaturalistas. Como es de sobra sabido, Bentham se había esforzado en derribar la concepción iusnaturalista de los derechos subjetivos. Pero ello no le impedía considerar que el legislador debía aprobar una serie de securities que garantizasen los derechos individuales.

Si la Constitución de Cádiz tenía importantes defectos, Bentham señalaba uno más, que incidía sobre los restantes. En efecto, un problema capital en el documento era que los defectos señalados no podrían superarse, debido a la cláusula de intangibilidad temporal absoluta que establecía el art. 375262 [262] . El último gran defecto de la Constitución cerraba, pues, las puertas para solventar los restantes.

Las críticas de Bentham, pero también el reconocimiento de aspectos positivos en la Constitución de 1812, también se plasmaron en la Westminister Review, creada por el propio Bentham y por James Mill en 1824 como vehículo de expresión de la filosofía radical, y opuesto tanto a los planteamientos whigs como tories. En ella publicaron personalidades como Lord Byron, Coleridge, Stuart Mill y Carlyle. También hubo participación española: la revista abrió sus puertas a un interesantísmo artículo de

Alcalá Galiano, en el que criticaba determinados puntos de la Constitución de 1812 en la línea benthamita: por una parte, consideraba que el texto adolecía de un excesivo detalle (incluyendo disposiciones "reglamentarias") que le llevaba a incluir principios contradictorios, siendo uno de los principales la intolerancia religiosa, tan poco acorde

con el carácter liberal del texto263 [263] . Respecto de la organización estatal, Alcalá Galiano se distanciaba levemente de Bentham, al criticar que el Rey en Cádiz tenía un poder amplio en facetas en que no debiera corresponderle, y a la vez carencia de facultades que debían estar en sus manos. En igual medida, a diferencia de Bentham, sometía a crítica al Consejo de Estado por "poseer los defectos sin las ventajas propias de una Cámara Alta, de la que aparece como una imitación desafortunada"264 [264] . Con tal afirmación postulaba las posibles ventajas de un Senado, mostrando, de esta forma, una evolución en su ideario que acabaría por trasladarlo en 1834 al partido moderado.

Más allá del artículo de Alcalá Galiano, que bien podía contribuir a extender entre los ingleses una visión de la Constitución española de primera mano, la Westminister Review seguía los planteamientos de Bentham al considerar que la Constitución de 1812 no era totalmente negativa, y que ni tan siquiera los liberales españoles la consideraban perfecta265 [265] (como evidenciaba la postura de Alcalá Galiano). Entre los puntos más loables, señalaba el articulista anónimo siguiendo las posturas benthamitas, estaba el no incluir una Cámara Alta266 [266] . Así pues, este diario asumía una crítica a la obra gaditana desde Inglaterra, pero no a partir del sistema inglés.

B) El análisis de la Constitución de Cádiz en la Francia de la Restauración

En Francia la Constitución de 1812 fue objeto de estudio detenido sólo a partir de 1820, es decir, en plena Restauración borbónica, con la efervescencia de la anglofilia y la consiguiente relegación del modelo revolucionario francés267 [267] . Por este motivo, aparte de la férrea oposición de los ultras, la Constitución de Cádiz tuvo que asumir las críticas (eso sí, mucho más benignas) del liberalismo doctrinario. Sólo el liberalismo más radical, aún próximo a los ideales revolucionarios, veía con admiración el texto español, que seguía el camino de la Francia de 1789268 [268] .

La más relevante figura de los ultras Franceses, Chateaubriand, atacó la Constitución de Cádiz a partir de su posición favorable a la Charte de 1814 (como expuso, aunque desde una perspectiva interesada en su célebre La Monarchie selon la Charte). Los puntos endebles del documento gaditano eran, precisamente, su alejamiento del modelo británico que había adoptado el constitucionalismo de la Restauración Francesa: así, las Cortes de Cádiz, mero remedo de las asambleas revolucionarias francesas, habían dado forma a una obra "déplorable", cuyos defectos más manifiestos eran el unicameralismo, el escaso poder del Rey y el "falso" principio de la soberanía "popular" (sic). Chateaubriand, como De Bonald o De Maistre, contraponía a la soberanía "popular" de base iusracionalista, la idea de origen divino de la soberanía. Ésta se transfería al Monarca que, sin embargo, en Cádiz no era más que un delegado, carente del derecho de veto, y al que era falaz declarar inviolable, toda vez que se habían vulnerado precisamente sus derechos más legítimos: "Mais que leur a servi de déclarer la couronne ou la liberté inviolable, lorsque chaque jour cette couronne et cette liberté sont violées?"269 [269] . Como resultado, el célebre romántico llegó a vaticinar que la Constitución "democrática"270 [270] de 1812 acabaría por implantar en España una República271 [271] .

Frente a los ultras, los liberales franceses tenían una imagen positiva de la revolución española de 1820. Así, Guizot consideraba que España había tratado con exquisito respeto al Monarca272 [272] , y el tránsito de una Monarquía absoluta a otra Constitucional había sido más pacífico que el de otras revoluciones, como la inglesa273 [273] . Sin embargo, ello no impedía apreciar los defectos de esa Constitución. El defecto más apuntado era la falta de una segunda cámara. Esta crítica se comprende bien en el clima anglófilo de la Restauración borbónica y a partir de la reinterpretación de la doctrina tripartita de la división de poderes. En efecto, desde el Sieyès del Directorio, las teorías de Montesquieu se habían sujetado a revisión, de modo que junto con la clásica división triédrica de las funciones estatales, se incluyeron nuevas funciones, orientadas a garantizar el equilibrio constitucional. Estas ideas alcanzaron su máxima expresión con la idea de pouvoir neutre y pouvoir conservateur de Constant, y con la idea del poder conservador de Destutt de Tracy.

En esencia, estas teorías, sustentadas bajo la idea de equilibrio, requerían la existencia de un órgano intermedio entre el Ejecutivo y la Cámara popular, en concreto, una cámara de composición nobiliar que actuase como contrapeso. Por tal motivo, no es de extrañar que el texto de Cádiz se considerase defectuoso. Así lo pudo comprobar Antonio Alcalá Galiano cuando conoció en Francia a Madame de Staël. En su encuentro ésta le comentó: "¿Sabe Vd., caballero, que su Constitución es muy mala? (…) Sí, necesitan ustedes una aristocracia"274 [274] . Las observaciones de Lanjuinais iban también por los derroteros del bicameralismo. El liberal francés dedicó una obra al análisis pormenorizado del texto gaditano275 [275] , en el que, aun valorando la Constitución276

[276] , la sometía a una severa crítica, especialmente en aquellos puntos en los que había seguido el modelo de 1791277 [277] . Precisamente las observaciones de Lanjuinais se centraban en buscar una reforma que permitiera implantar en España una Monarquía Constitucional próxima a la francesa de 1814: por una parte, rechazo a la "teoría vaga, equívoca, de la soberanía nacional", que pretendía sustituir por una distinción clara entre titularidad y ejercicio de la soberanía, correspondiéndole esta última al Parlamento

"compuesto del Rey y de las cámaras"278 [278] ; por otra, la necesidad imperiosa de establecer una segunda cámara, como ya había hecho Francia279 [279] , y al que el Consejo de Estado que diseñaba el Código Doceañista en ningún caso podía emular280

[280] . La Cámara que proponía Lanjuinais no se compondría de nobles, sino que sería una "Cámara de ancianos", integrada por sujetos que, por su edad y servicios prestados se hiciesen merecedores de la condición de pares inamovibles281 [281] , aparte de los príncipes de la familia real, miembros natos del Senado282 [282] . También era partidario de una Monarquía Constitucional en cuanto a las prerrogativas del Rey (al que

calificaba "representante de la Nación"283 [283]), destacando la necesidad de reconocerle un veto absoluto284 [284] y la facultad de disolver el Parlamento285 [285] ,

acabando, así, con la ‘‘omnipotencia parlamentaria; este enemigo implacable de las Constitución positivas’’286 [286] . Aun moviéndose dentro de los parámetros monárquico- constitucionales, hay que reseñar que Lanjuinais proponía una reforma en sentido monárquico-parlamentario: la necesidad de que los ministros pudiesen acceder al Parlamento, o que los representantes pudiesen aceptar cargos ministeriales, eso sí, sometiéndose a reelección287 [287] , tal y como prescribía, por otra parte, el Derecho británico.

Otros partidarios del texto, como Dominique Dufour Pradt, también combinaron las alabanzas a la Constitución de 1812 con críticas abiertas. Pradt apreciaba de la Constitución española tres aspectos en los que la Carta francesa de 1814 era especialmente defectuosa: por una parte, la declaración de los principios generales, donde, según Pradt, el código doceañista era superior a cualquier otra Constitución288

[288] . En segundo lugar, por su definición precisa de la responsabilidad ministerial289

[289] . En este punto, la Constitución española también superaba la imprecisión de la

Carta francesa, que sólo recogía la responsabilidad derivada de unos vagos delitos de ‘‘traición y concusión”. Hasta aquí puede verse una cierta coincidencia con Bentham quien, recuérdese, también apreciaba los principios generales y la responsabilidad de las autoridades. En este punto, pues, la Constitución española no era tan metafísica como las revolucionarias francesas y, a la par, contenía una salvaguardia más precisa de la

sociedad frente al Estado. Pradt extendió sus alabanzas también a la libertad de imprenta (igualmente apreciada por Bentham), de la que llegaba a decir que nunca se había definido mejor290 [290] .

Por lo que respecta a la otra cara de la moneda, las críticas de Pradt respondían al ideario extendido durante la Restauración: subyacía en él la doctrina del equilibrio de fuerzas y, por consiguiente, rechazaba el unicameralismo de la Constitución de Cádiz291

[291] y el veto meramente suspensivo que establecía292 [292] . Ahora bien, Pradt añadió nuevos elementos de rechazo: por una parte la intolerancia religiosa293 [293] , que, curiosamente, no había sido tan vituperada en la Inglaterra protestante. Por otra, el

liberal francés criticaba el que los constituyentes hubiesen tenido a la vista las antiguas instituciones medievales, sin entender que éstas no eran ya adecuadas para el siglo XIX294 [294] . En este punto, Pradt mostraba cómo la anglofilia francesa no era historicista, sino racionalista: no era fruto de un discurso histórico, sino de una meditación abstracta. El argumento de Pradt se situaba en las antípodas de la crítica de la prensa británica: para el francés la Constitución del 12 seguía las antiguas Leyes Fundamentales, algo en lo que los articulistas de Albión (sin duda más certeros) no coincidían.

Duvergier de Hauranne coincidió con Pradt en parte de sus apreciaciones sobre el texto de 1812295 [295] . Éste sería un híbrido entre el modelo francés de 1791 y los elementos más "democráticos" de las Constituciones de Castilla y Aragón296 [296] que presentaba como principales defectos la intolerancia religiosa297 [297] y la ausencia del Senado298 [298] . Pero, sobretodo, su gran defecto era excluir al Monarca del proceso de reforma. Duvergier pretendía que en España el Rey actuase como poder conciliador entre los dos "partidos" en que se dividía la nación, algo sólo posible si se habilitaba ex costitutione al Rey para que reformase los elementos más "democráticos" del texto, o si, Fernando VII otorgaba una Carta Constitucional próxima a la francesa de 1814299 [299]

C) La Constitución de Cádiz en la doctrina alemana: de la crítica conservadora a la admiración progresista

Alemania también conoció un intenso debate sobre la Constitución de 1812 en tres fases: tras la caída de la Constitución española, en 1814; a partir de su restauración, en 1820, y con ocasión de la revolución de 1830300 [300] . A raíz de este debate tomaron posición diversas tendencias políticas: el pensamiento de la Restauración, la ideología moderada (liberal y conservadora) y el liberalismo "democrático"301 [301] . De estos grupos, sólo el último se mostró proclive al documento español.

En 1814, el suizo Karl Ludwing von Haller, profesor de Derecho en Berna, escribió la más significativa obra del pensamiento de la Restauración contra la Constitución de Cádiz y que alcanzaría difusión en Alemania. La obra de Haller suponía una demoledora catilinaria contra el documento, deshaciendo, uno por uno, todos los capítulos constitucionales en el mismo orden que estaban redactados. Haller rechazaba el presupuesto mismo, la elaboración constitucional302 [302] , y más cuando ésta habría traído como resultado una obra "jacobina"303 [303] , mucho más radical que las francesas de 1791 y 1793304 [304] , y contraria a la misma religión que proclamaba305 [305] . De los innumerables defectos del texto, el suizo incidía en la preponderancia que se otorgaba a las Cortes en detrimento del Rey306 [306] , y la situación de enemistad permanente que fraguaba entre ambos, como demostraba el régimen de incompatibilidades307 [307] .

La crítica vertida por los moderados alemanes no era tan radical y respondía a su preferencia por el modelo británico. Así, partiendo del historicismo británico, caro a Hume y a Burke, rechazaban toda la formulación abstracta que contenía el texto de Cádiz y, en especial, el dogma de la soberanía nacional que proclamaba la Constitución, y la excesiva limitación regia que de él se derivaba308 [308] . Por el contrario, los liberales demócratas cifraban precisamente en estos elementos la bondad del texto gaditano, hasta el punto de convertirse para ellos el auténtico referente. Sin embargo, a partir de 1830 la admiración por el modelo gaditano empezó a someterse a ciertas reservas incluso por el sector liberal "demócrata". Empezaron a proponerse enmiendas que habrían de desnaturalizar su carácter, como la introducción de una segunda cámara y el refuerzo del poder ejecutivo. En esos momentos en Europa triunfaba entre los liberales el modelo monárquico-constitucional de cuño británico, algo, por otra parte, a lo que no era ajena ni la propia nación española. De esta forma, en Alemania el modelo gaditano fue sustituido por el inglés, como ocurre con Rotteck, y sobre todo con Welcker309 [309] .

2.- EL "TERRENO FÉRTIL": APLICACIÓN E INFLUENCIA DE LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DURANTE LAS REVOLUCIONES DEL 20

A) La repercusión de la Constitución de 1812 en el constitucionalismo "Ventista"

En Gran Bretaña, Francia y Alemania, la Constitución gaditana fue objeto de mero análisis crítico. Sin embargo, en Portugal e Italia tuvo un decisivo papel práctico. La influencia en Portugal del texto doceañista se desplegó en un doble frente: tuvo una vigencia provisional en territorio luso y, además, sirvió de patrón para la primera Constitución portuguesa, la de 1822310 [310] . El fácil encaje que tuvo la Constitución gaditana en territorio portugués se explica en gran parte debido a la proximidad histórica de los dos países y a la formación muy similar de los constituyentes.

En efecto, las clases intelectuales portuguesas se habían formado a partir de una triple corriente: la escolástica, la revolucionaria francesa y la británica311 [311] . La intensidad de una u otra formación dividió a la Asamblea Constituyente que elaboró la Constitución de 1822 en varios grupos: los diputados monárquico-tradicionales, arrimados a la escolástica; los brasileños, que combinaban esta última con la ideología de Locke y Rousseau; los moderados, partidarios del sistema británico; y los liberales de la metrópoli, que seguían en muchos aspectos el modelo convencional francés
(tendencia radical), o el gaditano (tendencia gradualista)312 [312] . La similitud con la clasificación de los diputados gaditanos es más que apreciable313 [313] . Sin embargo, otros aspectos permiten conectar el constitucionalismo español y el portugués: por una parte, la idéntica situación de vacío institucional del Trono que permitió la elaboración de ambos documentos, por otra, el recurso al historicismo314 [314] .

La Constitución de 1822315 [315] , elaborada por las Cortes Generales Extraordinarias y Constituyentes entre enero de 1821 y septiembre de 1822316 [316] , supuso una síntesis de tres elementos: el modelo gaditano, el francés de 1791 y las

doctrinas de Jeremy Bentham. Sin embargo, la mayor influencia corresponde, sin duda, al primer elemento.

En efecto, los liberales tomaron como modelo el texto gaditano no sólo por las similitudes de Portugal con España, sino también por el indudable valor simbólico que tenía la Constitución de 1812317 [317] . Esta influencia es evidente a poco que se lea la Constitución de 1822318 [318] , y no puede minimizarse entendiendo que en realidad disfrazaba una filiación francesa319 [319] . La Constitución ventista estaba sin lugar a dudas mucho más próxima a la española que a la francesa. Por supuesto, ello no significa que fuese una mera transcripción del articulado gaditano; antes bien, el texto portugués posee notas originales de importancia. La Constitución de 1822 establecía
una "Monarquía Constitucional hereditaria" (art. 29), frente a la "Monarquía moderada" de que hablaba la Constitución de Cádiz. Posiblemente porque esta última fuese más tributaria de la terminología ilustrada. La "Monarquía Constitucional" lusa partía de la declaración de la soberanía nacional (en idénticos términos que en Cádiz) y la división de poderes, cuyo detalle más relevante reside en que el poder ejecutivo no se atribuía al Rey en exclusiva, sino a éste y a sus ministros320 [320] (art. 30). Las facultades de las Cortes (art. 103) y del Rey (art. 123) eran una reproducción casi literal del articulado gaditano, e incluso se establecían limitaciones expresas al Monarca (art. 124). También se recogían otros órganos con caracteres similares a los españoles: la Regencia (arts.
149 y ss.), la Diputación Permanente (art. 75, 117-120) y el Consejo de Estado (arts.
162-170) cuya diferencia más notable era su composición no estamental.

En el procedimiento legislativo existían algunas diferencias relevantes: la propia definición de ley (art. 104), ausente en la Constitución del 12, la iniciativa legislativa reconocida a los ministros, no al Rey (art. 105), o el veto suspensivo que sólo podía ejercerse por una vez (art. 112) son los elementos más sobresalientes.

La influencia francesa se aprecia sobre todo en la inclusión de un Título I sobre derechos y deberes, carente en la Constitución de 1812. A pesar de que se trataba de libertades "de los portugueses", se establecía la titularidad universal de alguno de los derechos (así, art. 7, libertad de expresión), y se recogía un fundamento iusnaturalista
(art. 6: "La propiedad es un derecho sagrado e inviolable"). La síntesis de elementos

galos con españoles se ve perfectamente en la clasificación por títulos de los órganos constitucionales, puesto que se hace referencia tanto al órgano como a la función321 [321]
. Finalmente, también se aprecia una mixtura en lo relativo a la religión: la Constitución portuguesa optaba por una postura híbrida (muy semejante a la que había sostenido en España Flórez Estrada), ya que proclamaba la confesionalidad del Estado pero, a la vez, admitía el ejercicio de otros cultos (art. 25)322 [322] .

Finalmente, hay que apreciar la influencia que ejerció Bentham sobre la Constitución de 1822. En efecto, el filósofo inglés dirigió diversas misivas al pueblo portugués, y a sus representantes, tal y como también había hecho con los españoles323
[323] . En realidad, la correspondencia a uno y otro país era complementaria: las cartas dirigidas a Portugal se limitaban a recomendar que no se imitara la Constitución gaditana en aquellos puntos que él consideraba defectuosos, tomando, por lo demás, aquel documento324 [324] . Ciertamente los constituyentes portugueses acogieron algunas de las propuestas de Bentham, tomadas, pues, como correctivos de la Constitución del

12. Sin embargo, como veremos enseguida, no debe sublimarse la influencia de Bentham325
[325] , puesto que otras muchas recomendaciones cayeron en saco roto. En efecto, por una parte, los portugueses siguieron las ideas vertidas por
Bentham en su Rid yourselves of Ultramaria, e identificaron a los nacionales con los ciudadanos, reconociendo a todos los portugueses derechos políticos (art. 21). También, coincidiendo con las teorías del inglés, regularon con mayor profusión que en Cádiz la libertad de imprenta y expresión (art. 7), estableciendo garantías jurisdiccionales expresas (art. 8)326 [326] . Finalmente eliminaron lo que para Bentham suponía un gran error del texto gaditano: la imposibilidad de reelegir a los representantes (art. 36). Pero hasta aquí las coincidencias. Los constituyentes no siguieron a Bentham en otros
puntos, tomando aspectos del texto gaditano que desagradaban al filósofo inglés: las incompatibilidades (art. 99), el período de sesiones en tres meses (art. 83), y, sobre todo, la cláusula de intangibilidad temporal absoluta (art. 28). Es más, Bentham también

resultó relegado al recogerse una Declaración de Derechos, ya que el filósofo había sido el principal detractor de tales declaraciones327 [327] .

B) Las sociedades carbonarias italianas y la Constitución de Cádiz

En Italia (o mejor, en los territorios que más tarde comprenderían este Estado) la Constitución española de 1812 también alcanzó una enorme difusión a partir de 1820 pero, a diferencia de Portugal, los reinos italianos ya habían tenido experiencias constitucionales previas. Italia se había movido, desde finales del siglo XVIII, entre la disyuntiva de los modelos franceses y del modelo británico. En efecto, en los reinos italianos había surgido un grupo jacobino cuyos primeros proyectos se centraron en crear constituciones que seguían las premisas del texto francés de 1793328 [328] . Sin embargo, durante el llamado "trienio revolucionario" (1796-1799), este movimiento prefirió el modelo de la Constitución francesa del año III, al que sólo se opusieron los denominados "resistentes" o "insurgentes". Este modelo había sido impuesto en diversos territorios por el Directorio francés (Roma, por ejemplo), pero no faltó en absoluto una adscripción voluntaria, elaborándose textos próximos en plazas ajenas a la intervención francesa (Nápoles, Liguria o Bolonia)329 [329] . La implantación de este constitucionalismo derivaba de un sentimiento de reforma adscrito a los principios revolucionarios, pero que acababa por preferir un modelo posterior a la etapa del "Terror" para evitar reproches. En la misma medida, se escudaba en un sentimiento anglófobo, derivado de una imagen negativa del sistema político de Gran Bretaña, que se identificaba con un modelo corrupto, dirigido por los gobernantes con la única intención de oprimir con engaño al pueblo inglés330 [330] .

Junto a los modelos franceses de 1793 y 1795, Nápoles vio implantarse a raíz de la invasión napoleónica en 1806 una Carta constitucional típicamente imperial, influida, por tanto, por la Constitución francesa del año VIII. La Constitución de Nápoles de 20 de junio de 1808331 [331] suponía un claro freno a las aspiraciones revolucionarias, puesto que el texto establecía un sistema autoritario sin paliativos; más incluso que el

que un mes más tarde Napoleón concedía para España a través del Estatuto de Bayona332 [332] .

El modelo británico también acabó por tener cabida en el suelo italiano, merced a la Constitución de Sicilia, de 1812, que aparecía como la contrapartida del constitucionalismo napoleónico333 [333] . El constitucionalismo británico era bien conocido en la Isla, no sólo por la ocupación inglesa (campañas contra Napoleón), sino por la abundante circulación desde finales del siglo XVIII de las obras de los principales comentaristas del sistema de checks and balances334 [334] . Como resultado, en Sicilia se fue formando una anglofilia que, ello no obstante, interpretaba la Constitución británica desde tres prismas distintos: moderado, aristocrático y whig335 [335] . Sin embargo, no basta la anglofilia para justificar el nacimiento de la Constitución siciliana de 1812; ésta no sólo surgió como respuesta al constitucionalismo napoleónico, sino también como un intento por parte de la aristocracia de evitar la difusión de la Constitución gaditana en el Reino de Sicilia336 [336] . La primera influencia de la obra de Cádiz en Italia obró, por tanto, por vía negativa. La Constitución siciliana337 [337] , el "anvés" del texto español, acabó plasmando la intepretación aristocrática del constitucionalismo inglés, en el que el Monarca estaba dotado de un vasto poder (poder ejecutivo, participación en el legislativo y declaración de guerra y paz, entre otros), incluida la sanción de las leyes (Título I, Capítulo I, arts. 1 y 2; Título I, Capítulo XIX, arts. 5-7) y del derecho de disolución de un Parlamento (Título I, Capítulo XI, arts. 1, 3 y 9) cuya estructura era bicameral (Título I, Capítulos IV y V). Sicilia se dotaba así, de una "constitución inglesa", pero que, a diferencia de lo que ocurría en Gran Bretaña, había consciencia de que nacía de un acto de voluntad338 [338] .

La influencia más notable de la Constitución de Cádiz en Italia surgió a raíz de su restauración durante el Trienio Consitucional. A partir de entonces, el texto gaditano, incardinado en la tradición revolucionaria, tendrá que competir con los textos de filiación anglófila: por una parte, la Constitución siciliana del 12, por otra, la Carta Octroyée francesa de 1814, que cada vez más se va convirtiendo en un referente para las

posturas moderadas339 [339] . En el período revolucionari de 1820-1821, el texto español ganará la partida: las sociedades patrióticas "carbonarias", escisión masónica nacida en Salermo y que contó con contactos en España durante el Trienio Liberal340 [340] , lograrán imponer el texto a Fernando I, en las Dos Sicilias, y a Carlos Alberto (regente en ausencia de Carlos Félix), en Cerdeña, viéndose ambos monarcas obligados a conceder la Constitución de 1812341 [341] . También los Estados Pontificios, Luca y la Isla de Elba se verán inmersos en la implantación del código doceañista342 [342] . Por otra parte, a diferencia de lo ocurrido en Portugal, los territorios italianos se limitaron a traducir y aplicar sin más el texto de 1812, todo lo más con escasísimas enmiendas, y en ningún caso elaboraron una Constitución propia inspirada por el modelo doceañista.

La adscipción de los carbonarios a la Constitución de Cádiz resulta lógica, puesto que correspondía a sus ideales revolucionarios. El documento aparecía como una continuación del constitucionalismo revolucionario francés que había tenido una sólida implantación en Italia. La Constitución del 12 era el "referente revolucionario" del momento, puesto que la Constitución francesa de 1791 se hallaba ya lejos en el tiempo

y convivía con el estigma del "Terror" que había desencadenado, y que ya había llevado en el "trienio revolucionario" italiano (1796-1799) a prescindir de todo ejemplo francés anterior al Directorio. Al mismo tiempo, los carbonarios carecían de una mentalidad republicana, lo que les llevaba a aceptar una Constitución "revolucionaria", pero monárquica343 [343] . Pero, a salvedad de este extremo, a igual que los comuneros españoles, los carbonarios interpretaban el texto en un sentido radical, hasta el punto

que una de las escasísimas modificaciones que introdujeron en la traducción de la Constitución española para las Dos Sicilias, consistió en eliminar el componente aristocrático del Consejo de Estado (art. 222)344 [344] .

Ahora bien, si resulta comprensible el apoyo carbonario de la Constitución de 1812, por el contrario es llamativo el favor con que contó entre un grupo moderado, hasta el punto de verse en él un texto "de consenso" entre las distintas tendencias políticas345 [345] . Sólo los "federados" napolitanos anglófilos eran partidarios de una

Carta otorgada de modelo inglés, como proponía Santorre de Santarosa346 [346] . ¿Qué justificación tiene el apoyo moderado a un texto de raíz revolucionaria? No faltaban aspectos histórico-políticos: la Constitución de Cádiz representaba la lucha contra Napoleón, y ello le granjeaba una admiración común347 [347] . A la par, por esa misma razón aparecía como un instrumento idóneo para lograr la independencia y unidad nacional348 [348] . Pero existen razones de índole constitucional, derivadas del propio articulado del texto. A diferencia de lo que ocurría con la Constitución francesa de

1791, la Constitución de Cádiz admitía distintas lecturas. Qué duda cabe de que se trataba de un texto característico del constitucionalismo revolucionario, pero los matices más "nacionales", más "originales", le daban un aspecto híbrido y confuso, que alentaba distintas interpretaciones. No es de extrañar: en la España del Trienio Constitucional, moderados y exaltados sustentaron exégesis muy distintas del código doceañista,

¿cuánto más no se haría en el extranjero, donde la lectura no se podía apoyar en el conocimiento de la auténtica voluntas legislatoris, es decir, en la interpretación auténtica?

Así, el componente aristocrático se recogía en el Consejo de Estado, lo que le podía asegurar tanto el apoyo moderado como el rechazo carbonario (que, como vimos, acabó por suprimir la composición nobiliar del órgano). Pero, además, la Constitución de Cádiz no parecía expresamente deudora del iusnaturalismo racionalista que tendía a explicitarse mediante ampulosas declaraciones de derechos. Finalmente, y no debe desdeñarse este factor, la Constitución española cumplía un requisito esencial: la confesionalidad349 [349] . Las sucesivas constituciones que se habían conocido en Italia no habían logrado sustraerse a este elemento: así lo había declarado la Constitución napolitana otorgada en 1808 (Título I), y también Fernando III lo había sancionado en las bases de la Constitución siciliana de 1812350 [350] . De hecho, la traducción al italiano de la Constitución de Cádiz para su aplicación al Reino de las Dos Sicilias, no sólo mantuvo el art. 12, que proclamaba la confesionalidad, sino que incluso lo radicalizó al eliminar parte del inciso final ("La nación la protege [a la religión] por leyes sabias y

justas"): con tal cambio se eliminaba la supremacía del ámbito civil sobre el religioso, dejando a la Iglesia que se autorregulase351 [351] .

3.- La inserción del modelo gaditano en el constitucionalismo europeo del primer tercio del XIX

De cuanto se ha visto, puede concluirse que la Constitución de Cádiz recibió un trato muy distinto por las distintas corrientes en boga en el entorno europeo. Fue objeto de aceptación genérica por el liberalismo radical, que apreciaba en la Constitución del
12 el principio de soberanía nacional y la preeminencia que daba a las Cortes, empezando por su misma estructuración unicameral. Este liberalismo llegó a "radicalizar" el elemento más "regresivo" del texto: la composición parcialmente estamental del Consejo de Estado (así, en Portugal e Italia). El liberalismo radicial, sin embargo, se dividía entre la opción francófila, afín a los derechos naturales y la positivista, de cariz benthamiano. Ambas corrigieron algún aspecto del texto de Cádiz para arrimarlo a su ideología particular: así, el liberalismo radical francófilo incorporó a las enseñanzas de Cádiz declaraciones de derechos subjetivos; el liberalismo positivista, por su parte, criticó especialmente el contenido abstracto de determinados artículos del código doceañiasta y la rigidez temporal del texto gaditano, que impedía superarlos y que, por tanto, no permitía alcanzar "la mayor felicidad del mayor número de individuos".

Las críticas más globales al texto derivaron de tres corrientes: la monárquico-parlamentaria, la monárquico-constitucional y la absolutista. La primera ensalzaba el predominio parlamentario y las limitaciones monárquicas que recogía la Constitución de Cádiz, pero rechazaba las relaciones dialécticas que el texto establecía entre Ejecutivo y Legislativo. En este punto, la crítica se realizaba desde la atalaya del sistema británico modelado por las convenciones constitucionales.

La corriente monárquico-constitucional también acudía al sistema británico para hallar el modelo ideal y, en consecuencia, criticaba al código doceañista por alejarse del mismo. Ahora bien, esta corriente todavía veía en el gobierno británico un sistema de equilibrio constitucional, de modo que las críticas se centraban en que en la

Constitución de 1812 faltaban precisamente los mecanismos equilibradores: el derecho de veto absoluto, la facultad regia de disolver las Cortes y el bicameralismo. La corriente monárquico-constitucional en Gran Bretaña, además, optaba por establecer este modelo a través de una Constitución histórica, de modo que criticaba el modelo racional-normativo gaditano. No sucedía así en Francia (liberalismo doctrinario) donde el sistema de equilibrio se concebía como fruto de una teorización abstracta. El problema del texto de 1812 para estos últimos, por tanto, no derivaba del concepto de constitución, sino de su incorrecto diseño; más en concreto, de su inaceptable articulación de los organos estatales.

Finalmente, la corriente absolutista sometió a la Constitución de 1812 a las más severas críticas a partir del supuesto mismo de la titularidad de la soberanía y del poder constituyente. Para los absolutistas la soberanía no pertenecía a la Nación, como proclamaba el "herético" documento español, sino al Rey. Por eso, la Constitución nunca podía derivar de la voluntad nacional, sino que debía ser o producto de la historia, o una Carta concedida por el Rey para autolimitar sus poderes.

IV.- La proyección de la Constitución de 1812 y del modelo gaditano en Iberoamérica

1.- Las fuentes doctrinales en la América de los albores del XIX

La repercusión de la Constitución de 1812 en Europa estuvo sujeta a limitaciones, merced a que muchos de los países contaban ya con su propia historia constitucional (especialmente sólida en Gran Bretaña, Francia y Alemania) y los hacía menos receptivos a la experiencia española. Otros territorios, como Portugal o los reinos italianos, optaron por el modelo gaditano en buena medida porque representaba el continuismo de los ideales revolucionarios franceses que conocían muy bien.

En Iberoamérica, sin embargo, la situación fue muy distinta: lógicamente, la historia constitucional iberoamericana nace con la española, puesto que las Constituciones de Bayona y de Cádiz fueron sus primeras constituciones, mientras fueron provincias de Ultramar, y sus primeras experiencias constitucionales como Estados independientes, surgieron a partir de l810 y 1820, es decir, en las decisivas

fases (políticas y constitucionales) de la Guerra de la Independencia y del Trienio Constitucional352 [352] .

El hecho de que los territorios americanos perteneciesen a España desde el siglo XV implicó una formación intelectual de sus habitantes (sobre todo de sus elites intelectuales) muy próxima a la española, que sólo adquiere un matiz distinto, como se verá enseguida, en lo referente al conocimiento del sistema norteamericano353 [353] . En efecto, a comienzos del siglo XIX varias eran las corrientes de pensamiento político- constitucional que confluían en Iberoamérica. Por una parte, existía una sólida raigambre escolástica, de implantación jesuita y que tenía a Francisco Suárez como principal teórico, junto con Vitoria o Mariana. Sin embargo, a raíz de la Revolución Francesa, las teorías de la ilustración y del liberalismo revolucionario entraron en América, especialmente provenientes de la metrópoli354 [354] . La idea de soberanía colectiva, y sobre todo la concepción iusracionalista de los derechos subjetivos y la teoría de la división de poderes, encontraron una importante acogida en los territorios ultramarinos355 [355] . Las Constituciones (y el constitucionalismo) de 1791, 1793 y 1795 se conocían, pero también en parte, merced al Estatuto de Bayona, el constitucionalismo consular e imperial y sus características formas de organización. Por lo que respecta a los modelos anglosajones, el sistema constitucional británico también se conocía, aunque, según se verá, su peso fue mucho menor. En todo caso, Gran Bretaña se identificaba con un "gobierno equilibrado", y no con un sistema parlamentario. Mayor relevancia tendrá, sin duda, el sistema norteamericano, cuya recepción no sólo derivaba de la proximidad geográfica, sino también del valor que tenía como referente al haber surgido, como el constitucionalismo iberoamericano, de un proceso emancipador respecto de la metrópoli. Precisamente el mayor peso del sistema norteamericano marca las diferencias sustanciales entre España e Iberoamérica: según ya se ha visto, la Constitución de 1787 no había influido excesivamente en la metrópoli porque esta última tenía una vocación monárquica y centralista. En Iberoamérica, sin embargo, se pretendía romper con la Monarquía hispánica o, por lo menos, con su modelo centralista, lo que explica la atracción del referente norteamericano.

Aparte de esta sustancial diferencia, la parecida formación intelectual de americanos y españoles permitió que también el modelo gaditano pudiera influir notablemente en el primer constitucionalismo iberoamericano, aunque siempre compartiendo espacio con las otras experiencias constitucionales. Además, la Constitución de Cádiz era de fácil asimilación en la América Hispánica por su intento

de combinar el pensamiento tradicional español (tan conocido en América) con la nueva filosofía iusracionalista que circulaba por Ultramar desde finales del siglo XVIII356 [356]

.

La plurifacética formación del pensamiento político de Ultramar, a la que acaba de hacerse referencia, ya quedó de manifiesto en las propias Cortes de Cádiz, donde la representación americana estuvo integrada por un grupo de diputados de tendencias muy diversas. Así, entre ellos había un sector radicalmente escolástico y proclive al absolutismo, como es el caso de Ostolaza, diputado por Perú. Otros, sin embargo, fueron partidarios de las ideas liberales, como Leiva, Morales Duárez, Ramos Arispe y, sobre todo, Mejía Lequerica, uno de los grandes protagonistas del Oratorio de San Felipe Neri357 [357] . Alguno de estos diputados tuvo una participación directa en la elaboración de las Constituciones iberoamericanas (como Antonio de Larrazábal, o Ramos Arispe, quien asumió las tesis federalistas en la Constituyente mexicana de 1823-1824358 [358]) o participaron de algún modo en las vicisitudes políticas de su país (como Mendiola, Guridi y Alcocer, Joaquín Olmedo y Larrazábal)359 [359] , de modo que las ideas de Cádiz no les eran desconocidas y pudieron contribuir a su difusión.

Para los territorios americanos (excepto Venezuela), el documento gaditano fue su primera Constitución, si se considera la escasa virtualidad del Estatuto de Bayona. En este sentido, la primera influencia que ejerció la Constitución de Cádiz fue, precisamente, la de abrir a los territorios ultramarinos el camino de las experiencias constitucionales. Es más, incluso la Constitución venezolana de 21 de diciembre de

1811, aun siendo previa al texto gaditano muestra algunas influencias de éste360 [360]
(así, el artículo 1, sobre la religión del Estado, muy semejante al art. 12 de la Constitución española; o el sistema electoral de dos grados), algo que no es de extrañar, puesto que por esas fechas la Constitución de Cádiz se hallaba redactada en su mayor

parte y podía conocerse a través de la prensa que circulaba con fluidez361 [361] , empezando por El Español de Blanco White362 [362] .

Sin embargo, la implantación del texto gaditano no tuvo la misma intensidad en todo el territorio americano363 [363] , en gran parte porque las autoridades públicas españolas habían sido las primeras interesadas en retrasar su aplicación. Más en concreto, los virreyes eran reacios a poner en funcionamiento un texto que socababa sus amplios poderes364 [364] . Además, durante la Guerra de la Independencia, gran parte de los territorios habían formado juntas revolucionarias que se consideraban legitimadas a partir del principio escolástico de "reasunción de la soberanía" y habían iniciado un auténtico proceso de independencia: si la primera reacción en 1808 había sido jurar a Fernando VII, apenas dos años más tarde las tendencias emancipadoras empezaron a surgir365 [365] . La restauración absolutista, en 1814, si bien logró poner un freno a las tendencias independentistas, incrementó también el número de enemigos de la metrópoli ante el hostigamiento de Fernando VII366 [366] . Los revolucionarios, ahora más influidos por las teorías iusracionalistas, reaccionaron agrupándose en tres congresos nacionales, el de Apatzingán (Nueva España, 22 de octubre de 1814),

Tucumán (Río de la Plata, 9 de julio de 1816) y Angostura (Venezuela, 15 de febrero de 1819)367 [367] . Así las cosas, cuando en 1820 la península restableció la Constitución de 1812, y los liberales pretendieron trazar una política distinta más aperturista hacia las colonias (comenzando por la amnistía de los insurrectos368 [368]), América ya no estaba dispuesta a seguir siendo un territorio de España. El Gran Imperio había comenzado a derrumbarse. Pero la Constitución de Cádiz, indirectamente, también había contribuido a ello.

2.- La Nación soberana e independiente

La ideología subyacente a la independencia americana muestra una curiosa mixtura de elementos tradicionales e iusracionalistas, cuyo ejemplo más ilustrativo está

representado por el movimiento revolucionario de Mayo, en el Río de la Plata. En efecto, la vacancia del Trono en 1808 hizo germinar en los territorios americanos la antigua idea escolástica de reasunción de la soberanía, si bien ésta no habría revertido a la comunidad, esto es, a los distintos estratos sociales, sino a las diversas provincias, a partir de la idea de pacto bilateral entre el monarca español y los pueblos americanos369

[369] . Ahora bien, a igual que había sucedido en la metrópoli durante la Guerra de la Independencia, el proceso de reasución de la soberanía se acompañó de una crítica expresa a los años de despotismo, especialmente agudos en América, y a un paralelo ensalzamiento del pasado. Sin embargo, ahí comienzan las diferencias con la Península: en ésta, el mito se construyó en torno al pasado medieval, cuyo restablecimiento habría de conducir a una Monarquía templada (según el historicismo deformador) en el que en ningún caso se cuestionaba la unidad nacional. En América, por el contrario, el pasado mítico estaba representado por el gobierno indígena, y el resultado de esta imagen era la independencia; es decir, la situación previa a la conquista española370 [370] .

A partir de 1810, aproximadamente, los ecos del enciclopedismo y de la ilustración iusracionalista alcanzaron un mayor relieve y, con ellos, la influencia de la independencia norteamericana y de las Declaraciones de Derechos Francesas371 [371] . A estas alturas, los territorios americanos empezaron a asumir, también, que la independencia nacional sólo podía lograrse a través de un documento constitucional que regulase las instituciones estatales372 [372] . Roto el vínculo con la Monarquía, la Constitución no podía ni ser otorgada ni derivar de un pacto bilateral, sino que sólo podía surgir de la voluntad constituyente del pueblo. Para expresar esta circunstancia con mayor empeño, muchos textos se encabezaban con una traducción del We the people que abría la Constitución norteamericana de 1787, aunque con un matiz relevante: el fundamento no era la soberanía popular, sino nacional (no tardaremos en verlo) y, por ello, la referencia al "pueblo" como origen de la Constitución se sustituía

por la referencia a los "representantes" nombrados373 [373] (excepto en Venezuela374 [374]). América rechazaba, por consiguiente, el modelo histórico, las Cartas otrogadas y las

constituciones pactadas, y se inscribía directamente en la concepción constitucional racional-normativa.

En este punto la Constitución de Cádiz fue un referente insoslayable375 [375] . Curiosamente, una Constitución que encarnaba los valores centralistas de los liberales de la metrópoli, sirvió para legitimar la independencia de los territorios americanos. El documento doceañista reconocía en su artículo 2 la independencia de la Nación española con un doble objetivo: servía para afirmar la resistencia a Napoleón, y a la par derrumbaba la concepción patrimonialista del Estado ("La Nación (…) no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona") y, con ella, deslegitimaba las "renuncias de Bayona". Este mismo artículo se reprodujo en sustancia en gran parte de las Constituciones americanas376 [376] a fin de afirmar la independencia de los territorios de
Ultramar. Lógicamente, el significado dado por América al artículo era distinto al que le habían conferido en la Constitución de 1812 los liberales de la metrópoli: para éstos el principio no tenía un carácter revolucionario o rupturista, sino todo lo contrario, puesto que mantenía íntegra la unidad de la Monarquía española; para los americanos, sin embargo, la independencia suponía segregación.

La Nación que surgía de las Constituciones americanas adoptaba unas características que también eran muy tributarias del modelo gaditano, comenzando por su definición como reunión de nacionales, que se encuentra en algunos textos hispanoamericanos377 [377] e incluso de Brasil378 [378] (a través de la influencia indirecta de la Constitución portuguesa de 1822). Pero, aun aquéllos que no toman esta definición, al menos adoptan la sistemática de Cádiz de regular en su Título I a la Nación.

En casi todas las Constituciones se reconocía el principio de soberanía nacional379 [379] , y en muchos casos se establecía que ésta pertenecía "esencialmente" a la Nación380 [380] . A pesar de que también la Declaración de derechos del hombre y del ciudadano de 1789 recogía este adverbio (art. 3), la redacción y sistemática en las Constituciones americanas hacen pensar, sin duda, en una filiación gaditana. Hay que señalar, no obstante, que algunos textos constitucionales de América modularon este

principio en dos vertientes: por una parte, hay documentos que recogen la idea de soberanía "radical"381 [381] , introduciendo, por tanto, la concepción escolástica de la soberanía, que en España habían sustentado los realistas, e indirectamente Jovellanos382
[382] . Por otra parte, otras Constituciones plasmaron una distinción diáfana entre titularidad y ejercicio de la soberanía383 [383] (algo que en el código doceañista no quedaba muy claro), en la que pueden verse posibles reminiscencias de la Declaración de Derechos de Virginia (12 de junio de 1776, art. 2). Por este último motivo, en Cádiz
(y aun en el Trienio Liberal) había sido muy frecuente la hipostación Cortes-Nación, de modo que la soberanía se atribuía indistintamente al órgano o al sujeto colectivo, generando una confusión manifiesta. En las Constituciones americanas, sin embargo, se deja claro que la titularidad de la soberanía corresponde a la Nación, y que su ejercicio se distribuye entre los diversos órganos estatales.

Los Estados americanos nacían a partir de la idea de "Nación" que ya habían defendido en las Cortes de Cádiz los diputados de Ultramar. En efecto, en los debates de la constituyente gaditana, éstos utilizaron un concepto propio de Nación alejado tanto del liberal metropolitano como del realista384 [384] . La Nación aparecía como un agregado de provincias, que habrían recobrado su soberanía originaria (según hemos dicho previamente) con la vacancia al Trono. Pero, al mismo tiempo, la Nación también era el sustrato personal, la suma de individuos que integraban los territorios españoles, en una concepción rousseauniana que rechazaba la distinción entre ciudadano "activo"
(titular de derechos políticos) y "pasivo" (carente de ellos). Esta doble idea de Nación
(agregado de provincias y agregado de individuos) implicaba un "fraccionamiento" de la soberanía, que se dividiría entre las provincias y, uti singulis, entre los ciudadanos que las integraban. En coherencia, los diputados americanos defendieron soluciones constitucionales muy distintas de las liberales metropolitanas: por una parte, al ser la Nación una suma de provincias soberanas, entendieron que la Constitución española de
1812 sólo vincularía a las provincias tras un reconocimiento expreso de éstas; en igual medida, los diputados se convertían en representantes de sus respectivos territorios, sujetos a mandato imperativo; en fin, la fragmentación de la soberanía acababa por negar teóricamente la idea misma de voluntad general. Este último aspecto fue evidente

en el debate sobre la organización de las Secretarías de Ultramar: los americanos pretendían que se duplicasen las Carteras ministeriales para la metrópoli y América, a lo que los liberales se oponían por considerar que, siendo una la ley (expresión de la voluntad de toda la Nación) no podía fraccionarse su ejecución.

Estas ideas de Nación desempeñarían un papel clave en el primer constitucionalismo americano. La idea de Nación-suma de individuos incidió, como se verá en el siguiente epígrafe, en los derechos políticos subjetivos, en tanto que el concepto de Nación-suma de provincias permitió abrir el cauce al federalismo. En efecto, como ya se ha indicado, el proceso revolucionario americano iniciado con la Guerra de la Independencia se apoyó en la recuperación de la soberanía originaria por las provincias, de donde se formaron Juntas revolucionarias. Los acontecimientos no eran muy distintos a la península, donde en 1808 habían nacido las Juntas provinciales que se declararon titulares de la soberanía. Sin embargo, en la metrópoli la mentalidad centralista era más acusada, y las Juntas provinciales acabaron sujetándose a la Junta Central, primero, a la Regencia y las Cortes, más tarde. En América, sin embargo, la idea de soberanía fraccionada alcanzó un mayor relieve, porque precisamente el peso de la independencia se sustentaba en él. A partir de 1810, además, se produce una mayor asimilación de las teorías federalistas norteamericanas, que hasta entonces habían desempeñado un escaso papel en la revolución385 [385] . El resultado de esta mixtura fue la implantación en gran parte de América de un sistema federal de características próximas al norteamericano, creándose, por ejemplo, la Constitución de la República Federal de Centroamérica, de 1824386 [386] , que comprendería los Estados de Nicaragua, Honduras, Costa Rica, El Salvador y Guatemala (art. 6); o la Mejicana de 1824387 [387] . Esta organización suscitó las críticas de Simón Bolívar, quien cuestionó la Constitución venezolana de 1811, basándose en una concepción centralista del Estado propia del cesarismo. El federalismo, decía el héroe americano "rompe los pactos sociales, y constituye las naciones en anarquía"388 [388] ; sin duda se trataba de la organización del Estado más perfecta, pero precisamente por ello no era recomendable para los territorios que, recién cobrada su independencia, no tenían preparación suficiente389 [389] .

Algunas de las Constituciones que optaron por el modelo centralista, así como parte de las Constituciones estatales integradas en federaciones, recibieron, por el contrario, un mayor influjo de la Constitución de Cádiz, especialmente la Constitución de Uruguay de 1830 (Sección X, arts. 118-129) y la de Nicaragua de 1826 (Título XI, arts. 149-151), que preveían la existencia de un Jefe político en las provincias, dependiente del poder ejecutivo, así como la existencia de instituciones locales representativas.

3.- Protección de derechos subjetivos y organización del Estado a través de la

Constitución como norma jurídica

A) La influencia de la Constitución de 1812 en los derechos individuales

de los textos hispanoamericanos

Si la Constitución había servido para dar sustancia jurídica a la independencia de los Estados americanos, no por ello se sustraía de los contenidos que eran característicos de las constituciones liberales según el célebre artículo 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, es decir, el reconocimiento de derechos y la división de poderes.

Por lo que respecta al establecimiento de derechos subjetivos, la mayoría de las Constituciones americanas se separaron del modelo de Cádiz, recogiendo expresamente Declaraciones de Derechos, a imagen de las Constituciones de las Colonias norteamericanas (y la propia Constitución federal, tras la incorporación de sus diez primeras enmiendas en 1789) y los documentos franceses390 [390] . Entre las excepciones cabe señalar la Constitución Quiteña (15 de febrero de 1812), la de México (4 de octubre de 1824), la del Salvador (12 de junio de 1824) y la de Honduras (11 de diciembre de 1825), si bien respecto de estas dos últimas hay que indicar que ambos Estados se integraban en la Federación de Centroamérica, cuya Constitución federal (22 de noviembre de 1824), sí reconocía un catálogo de derechos. En las Constituciones de El Salvador y de Honduras la influencia de Cádiz es ineludible391 [391] : por una parte, los derechos se recogen fundamentalmente en los capítulos dedicados a la

administración de justicia y, por otra, la declaración de derechos se sustituye por una referencia genérica a la obligación del Estado de "proteger con leyes sabias y justas la libertad, la propiedad y la igualdad" de los ciudadanos (Capítulo II, art. 9 de la Constitución de El Salvador; art. 9 de la Constitución de Honduras), que era una copia casi fiel (no tardaremos en ver las diferencias) del artículo 4 de la Constitución de Cádiz. Sin embargo, esta referencia a la protección de las mencionadas libertades

"mediante leyes sabias y justas" también se encuentra en Constituciones que sí contenían declaraciones de derechos, como la Constitución de Centroamérica (art. 2 de la Constitución de la República Federal de Centroamérica, de 22 de noviembre de 1824 y art. 2 de la versión reformada en 1835) y la Constitución Grancolombiana (art. 3 de la Constitución de 30 de agosto de 1821). ¿Existe alguna explicación a la "popularidad" de este artículo gaditano? Una primera respuesta puede ser la influencia de Bentham (cuyo interés por América ya se ha hecho mencionado392 [392]) al que, recuérdese, el artículo

13 de la Constitución de Cádiz le suscitaba gran respeto. Pero pueden existir otras razones teóricas.

No cabe duda, como ya se ha afirmado, que la concepción del iusnaturalismo racionalista francés y norteamericano tuvo un peso predominante en América, teniendo quizás su máxima expresión en la Constitución Venezolana de 1811. Casi todas las Constituciones optaron, pues, por recoger un catálogo de derechos, que, o bien se situaban al comienzo del texto, siguiendo el ejemplo de las Constituciones francesas de

1791, 1793 y 1795, o bien cerraban el documento constitucional, bajo la rúbrica de "De las garantías", o "Disposiciones Generales", cuya influencia era no sólo la Constitución norteamericana, como suele afirmarse, sino también de la Constitución francesa del Año VIII (que precisamente culminaba con un capítulo de "Disposiciones Generales"). Ahora bien, entre el primer grupo de Constituciones (es decir, las que recogían en su primera parte la Declaración de Derechos), resulta llamativo que, a excepción de la Constitución venezolana de 1819, más fiel al constitucionalismo revolucionario francés, las restantes regulasen los derechos y libertades sólo después de definir la Nación y los ciudadanos393 [393] , e incluso, en algunos casos, tras determinar el significado de la ley

(Constitución de México de 1814).

En este sentido, también muchas de las Constituciones que recogían

Declaraciones de Derechos se vinculaban al texto gaditano: los derechos seguían siendo

subjetivos, pero su titularidad correspondía al ciudadano, al miembro de la Nación, y no a todo hombre. Por consiguiente, primero se definía la Nación, y luego los derechos del individuo. A la par, al afirmar que al Estado o a la Nación (según los documentos) le correspondía proteger los derechos, y al determinar el concepto de ley antes de regular las libertades, se subrayaba la posición legicentrista que también había caracterizado a

la Constitución de 1812.

Si se atiende a la parte especial, al elenco concreto de derechos y libertades que recogían los textos americanos, cabe señalar la importancia que en todos ellos se dio a la libertad de imprenta y al derecho de petición. Dos de los derechos esenciales en la Constitución de 1812. Bien es cierto que la libertad de imprenta era un derecho reconocido por todas las Constituciones liberales, pero algunos documentos americanos se aproximan más en su regulación al modelo de Cádiz: por una parte, porque muchos

de ellos vinculan la libertad de imprenta a la instrucción pública394 [394] , que por cierto también fue objeto de atención en América; por otra, porque es frecuente la remisión expresa a la ley para regular este derecho395 [395] .

Ahora bien, existe una clara diferencia entre las Constituciones americanas y la de Cádiz: aquéllas reconocen el derecho a la igualdad. Ésta es, precisamente, el gran punto de distanciamiento entre el artículo 4 y su "copia" en los textos americanos: estos últimos afirmaban que la igualdad era también uno de los objetos de protección del Estado. El reconocimiento de la igualdad en las Constituciones americanas responde al ideario que ya habían plasmado los diputados de Ultramar en las Cortes de Cádiz. Uno de los principales puntos de fricción entre los representantes de una y otra parte del Atlántico había sido la distinción que los peninsulares introdujeron entre "ciudadanos" y

"españoles", atribuyendo sólo a los primeros derechos políticos. No es necesario profundizar en el motivo político subyacente: se trataba de evitar que la representación americana fuese mucho mayor que la metropolitana, habida cuenta de la población más extensa de los territorios de Ultramar396 [396] . Los diputados americanos argumentaron a favor de la igualdad de derechos que debía existir en toda la Nación española, y acudieron a la idea rousseauniana de soberanía fraccionada para insistir en que todo español (y por tanto todos los americanos, sin distinción de castas) gozaba de un

"electorado-derecho" del que no se les podía privar. Fracasadas las intenciones de los

diputados americanos en Cádiz, el principio de igualdad pasó definitivamente a sus Constituciones: América debió buscar, por sí sola, la igualdad de sus nacionales, ya que el centralismo interesado de la metrópoli se lo había negado397 [397] .

Los derechos y libertades reconocidos en los textos hispanoamericanos se hallaban sujetos a una limitación exógena debido a un factor característico de dichas constituciones: el reconociento casí unánime de la confesionalidad del Estado. Precisamente la mayor influencia del constitucionalismo gaditano se percibe en que prácticamente todas las Constituciones americanas reconocieron la confesionalidad y la intolerancia religiosa en términos semejantes a la Constitución de 1812398 [398] . En este punto, América, inmersa en la tradición católica española, era absolutamente receptiva al modelo de "Nación católica" que establecía el código doceañista. De hecho, incluso en la Constitución venezolana de 1811, previa a la entrada en vigor del texto gaditano, puede apreciarse la influencia del artículo 12 de este último.

Prácticamente todas las Constituciones recogían la expresa exclusión de cualquier otra confesión399 [399] (excepto, por ejemplo, la Constitución de Uruguay de 1830, art. 5; y las de Argentina de 1819 -art. 1- y 1826 -art. 3). No todas, sin embargo, establecían una prescripción finalista que obligara al Estado a proteger la religión400 [400] (como hacía la Constitución de Cádiz), de modo que algunos documentos constitucionales acentuaron la separación de la esfera religiosa y la civil, como había sucedido en Italia. En otros casos la menor autonomía Iglesia-Estado se procuró no sólo por la protección estatal de la religión, sino también a través de un expreso reconocimiento de que todo atentado contra la religión se consideraría una infracción constitucional, reprensible por las autoridades públicas (Sección I, Capítulo II, art. 2 del Estatuto Provisional para dirección y Administración del Estado dado en Buenos Aires en 1815; art. 1 de la Constitución argentina de 1819 y art. 7 de la Constitución de Honduras de 1825).

A pesar de las influencias del texto gaditano, hay que señalar que el laicismo revolucionario francés también encontró hueco a través de los Preámbulos constitucionales, algunos de los cuales no se referían al "Dios todopoderoso" del texto

gaditano, sino al "Ser Supremo"401 [401] (sin más especificaciones) que mencionaba la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, y la Constitución del año III.

Para culminar con la influencia de la Constitución de Cádiz en los derechos, hay que señalar que ésta se pone de manifiesto también en el recíproco reconocimiento de deberes de los ciudadanos en las Constituciones americanas, y cuya regulación en muchos casos es una mera transcripción del articulado gaditano (arts. 7-9): fidelidad constitucional y obediencia a las autoridades, pago de impuestos y defensa de la patria402 [402] . La diferencia estribaba en que en la Constitución de Cádiz éstas eran obligaciones de "los españoles", que no se correspondían con una igualdad de derechos políticos. En América, al proclamarse la igualdad entre nacionales y ciudadanos, existía una mayor reciprocidad entre derechos y deberes.

B) La Constitución de Cádiz y la forma de gobierno en Hispanoamérica

Junto con los derechos y libertades, las Constituciones americanas se preocuparon, en buena lógica, de acoger la forma de gobierno que consideraban más apropiada para regir los designios de su país. Una cuestión íntimamente ligada a la cuestión de la soberanía. En efecto, igual que había sucedido en Cádiz, la soberanía nacional no sólo tenía una dimensión ad extra (independencia del Estado), sino también ad intra, como capacidad para autodeterminar (a través del ejercicio del poder constituyente) la articulación de los poderes, sin condicionantes políticos y -lo que es más relevante- históricos403 [403] . En este último aspecto, los territorios americanos no contaban con el "lastre histórico" de la Monarquía, como había sucedido en Cádiz, puesto que el primer objeto de la revolución independentista era, precisamente, romper con el pasado. Ello no quiere decir que se rechazase en todos los casos la posibilidad de implantar una Monarquía. De hecho, algunos territorios barajaron esta posibilidad. Así, la Infanta Carlota trató de granjearse el apoyo americano (Manifiesto de 19 de agosto de 1808), aunque fue rechazada por cuanto significaba continuismo404 [404] . En el Río de la Plata, en 1814, la Asamblea Constituyente decidió negociar con España, para cuyo fin

sus comisionados presentaron a Carlos IV un proyecto de Constitución monárquica destinada a que el infante Fancisco de Paula reinara sobre Chile y el Río de la Plata405

[405] . Pueden hallarse otros proyectos monárquicos en Buenos Aires, en Perú o en Méjico, pero a partir de 1814 la opción por la realeza perdió fuerza por la propia impopularidad del retorno al absolutismo de FERNANDO VII y su política de hostigamiento406 [406] .

Más allá de estas excepciones, Hispanoamérica se decantó por el gobierno republicano, en el que no sólo influía la experiencia norteamericana, sino también el resultado de la temprana lectura de Thomas Paine407 [407] . Partiendo de este postulado republicano, los nacientes Estados dejaron clara su vocación liberal, estableciendo como requisito indispensable la separación de poderes408 [408] . Así, la soberanía, cuyo titular era la nación, se repartía en su ejercicio entre distintas instancias a fin de evitar un Estado despótico. Sin embargo, y a diferencia de lo sucedido en los Estados Unidos de Norteamérica, el despotismo aparecía representado, fundamentalmente, por el poder ejecutivo, al que había que limitar con mayor intensidad que al Legislativo. Bien es cierto que alguna Constitución estableció límites expresos al Parlamento, como en el caso de las Constituciones Bolivianas de 1826 (art. 39) y 1831 (art. 27) y la Peruana de
1826 (art. 39), pero o tal circunstancia fue excepcional, o bien los límites al Legislativo se referían exclusivamente a cuestiones organizativas, de modo que no subyacía la idea de que los representantes de la Nación pudiesen conculcar los derechos y libertades.

El modelo gaditano influyó en la configuración del reparto de poderes y, por consiguiente, en la forma de gobierno, pero tuvo que ceder terreno también a favor de otros modelos tanto o más influyentes en Iberoamérica. Concretamente, los Estados americanos acogieron también el modelo británico de "constitución equilibrada", el modelo directorial francés y, sobre todo, el sistema presidencialista norteamericano. Pero, ya optaran por uno u otro, la huella gaditana se encuentra casi siempre presente con más o menos intensidad. Veámoslo.

Cualquiera de los modelos ya reseñados (británico, directorial o presidencialista), exigía un presupuesto en la organización del Legislativo no contemplado en la Constitución del '12: la división del Parlamento en más de una

cámara. Así, apenas unas pocas Constituciones (como la de Quito de 1812, la Mexicana de 1814, la Ecuatoriana de 1830, o los textos constitucionales argentinos de 1811, 1814 y 1815) adoptaron el unicameralismo gaditano. Los restantes textos optaron por dividir el Legislativo en dos, o incluso en tres cámaras. Así, las Constituciones de Bolivia de 1826 y Perú del mismo año establecieron un Parlamento Tricameral, acercándose al constitucionalismo napoleónico que Simón Bolívar trataba de implantar409 [409] . El resto de Estados optaron por el bicameralismo, aunque no siempre del mismo signo. En efecto, la Constitución de Venezuela de 1819 optó por un Senado concebido como cámara de equilibrio, tratando, así, de acercarse al sistema de checks and balances británico410 [410] . De nuevo Simón Bolivar tenía que ver en esta configuración: el héroe americano había conocido el sistema británico merced a su estancia en Londres y años antes de optar por un sistema de cariz napoleónico hizo suyas las premisas de la balanced constitution. En el primer diseño de Colombia, Simón Bolivar quería que se implantase un gobierno que imitase al ingés411 [411] , aunque fue en el célebre discurso ante el Congreso de Angostura (15 de febrero de 1819), cuando expuso estas ideas con mayor claridad412 [412] . El resultado fue que el Senado de la Constitución venezolana de 1819 era una cámara moderadora, no territorial413 [413] . De nuevo el modelo británico se interponía ante el gaditano, mostrando la incompatibilidad entre ambos.

La mayoría de las Constituciones optaron por un Senado que recogiese una representatividad especial de carácter territorial, siguiendo, pues, el modelo norteamericano, aunque también la idea de equilibrio constitucional se hallaba presente: así, gran parte de las Constituciones reconocían el veto recíproco de cada cámara sobre las proposiciones de ley iniciadas en la otra, en aras de lograr mecanismos de checks and balances.

Ahora bien, la opción por el bicameralismo no puede llevar, sin más a excluir toda influencia del modelo gaditano sobre la forma de gobierno de los Estados iberoamericanos. Muy al contrario, los artículos gaditanos deambulan por las Constituciones americanas a la hora de determinar la elección y funciones de sus parlamentos nacionales y federales. La primera influencia notable estriba en el sistema de elección de la Cámara Baja, por cuanto en gran parte de las Constituciones se

imitaba, quizás por intercia, el sistema de elección por grados que recogía el texto español de 1812414 [414] . Es más, este procedimiento electoral llegó a extenderse a las elecciones de otros órganos constitucionales, como el Jefe del Estado.

Por lo que respecta a las funciones parlamentarias, sería interminable señalar los puntos de contacto entre la Constitución de 1812 y los documentos americanos, de modo que basta con señalar algunas coincidencias notables, tales como la tarea parlamentaria de promover la educación, la creación de Tribunales y cargos públicos, el establecimiento de las ordenanzas militares, o la promoción de la industria y artes útiles… En la propia configuración de la Segunda Cámara se aprecian las influencias de Cádiz: el Senado asume en muchas ocasiones funciones propias del Consejo de Estado gaditano, actuando, pues, como asesor del Jefe del Estado; en otras ocasiones, hacía las veces de la Diputación Permanente gaditana, imitando sus competencias tanto positivas como negativas415 [415] . De esta forma, las Constituciones que no recogían la figura del Consejo de Estado416 [416] y de la Diputación Permanente417 [417] otorgaban al Senado sus conspicuas funciones418 [418] .

Por consiguiente, de ahí puede colegirse que las Constituciones Americanas compartían con el modelo gaditano la idea de que era necesario limitar al poder ejecutivo no sólo a través de las funciones que se le asignaba, sino también mediante órganos de naturaleza directa o indirectamente representativa. América había heredado la desconfianza hacia el Ejecutivo. En la configuración de este poder también existen reminiscencias gaditanas que, de nuevo, se mezclan con los modelos franceses (del directorio y napoleónicos), norteamericano y británico. Así, algunas Constituciones optaron por el modelo consular al establecer un Ejecutivo tripartito (Constitución de Venezuela de 1811, Argentina de 1811 y Constitución de México de 1814); si bien, como puede comprobarse, éste se implantó en las primeras experiencias constitucionales, anteriores a 1820. La tónica general fue, sin embargo, la de establecer un Ejecutivo unipersonal, al que se veía bien como una encarnación republicana del Monarca limitado inglés, bien como un remedo del Presidente norteamericano. Sin embargo, ello no implica considerar que Iberoamérica optó, sin más, por el modelo

presidencialista. Antes bien, la organización del Ejecutivo unipersonal responde también a otras influencias, ente las que hay que incluir el modelo gaditano.

Por una parte, y a diferencia de Estados Unidos, muchas Constituciones implantaron la elección parlamentaria del Jefe del Estado, con lo que trataba de lograrse una mayor sujeción al Parlamento419 [419] . Derivado su cargo del Parlamento, el Jefe del Estado no podía hacer valer ante el Legislativo una legitimidad propia que le permitiese tratarlo de igual a igual. Por otra parte, el Ejecutivo no siempre era monista, sino que en la mayor parte de las Constituciones, se establecía un sistema dualista, conforme al cual el Jefe del Estado se apoyaba en ministros que refrendaban sus actos y devenían penalmente responsables420 [420] . En la articulación ministerial los ecos gaditanos son más que evidentes; de hecho incluso la denominación de "Secretarios del Despacho" o de "Secretarios de Estado" se utiliza con frecuencia.

De esta forma, el presidencialismo americano no se distanciaba tanto de la Monarquía constitucional española como en una primera ojeada pudiera parecer. El Presidente ejercía sus funciones a través de ministros que, sin formar un Gobierno, refrendaban sus actos y respondían de su conducta, a la par que el Ejecutivo resultaba limitado por las tareas de control que ejercían el Consejo de Estado, la Diputación Permanente o el Senado, cuando estos dos últimos órganos no se recogían.

Por tanto, la desconfianza hacia el Ejecutivo era manifiesta, y así lo traslucen también tanto las competencias limitadas del Presidente como el modo de articular sus relaciones con la Asamblea. En efecto, el Jefe de Estado en la mayoría de las Constituciones americanas aparece privado de muchos poderes que, sin embargo, sí le correspondían al Monarca constitucional español; fundamentalmente significativa es la imposibilidad de declarar por sí solo la guerra, ni de celebrar tratado alguno sin contar con la voluntad parlamentaria. En igual medida, la participación en las tareas legislativas se hallan muy mermadas: no siempre se le reconoce el derecho de veto

(Constitución de Nicaragua de 1826) y, cuando se hace, es mucho más limitado que en la Constitución de 1812, por cuanto se puede superar por la Asamblea mediante mayoría cualificada, sin necesidad de que transcurra un período de tiempo de suspensión de la iniciativa. Pero, es más, los constituyentes americanos no sólo trataron de otorgar a su Jefe de Estado menos competencias que al español, sino que en

ocasiones tomaron de la Constitución de Cádiz el mecanismo de establecer restricciones

expresas, muchas de las cuales (como en la Constitución de 1812) se referían a derechos y libertades421 [421] .

Los Jefes de Estado americanos, así limitados, eran además responsables penalmente de su conducta; responsabilidad que compartían con sus ministros. De esta forma, se establecía un sistema próximo al que había operado en España durante la vigencia del Segundo Reglamento de la Regencia (Decreto CXXIX, de 26 de enero de
1812), en el que regentes y ministros refrendantes compartían por igual y de forma solidaria la responsabilidad de los actos. El sistema tendía, por tanto, a separarse del modelo norteamericano, puesto que el refrendo y la responsabilidad ministerial evocaban la presencia de ministros activos y no de meros subordinados del Jefe de Estado encargados de cumplir con su voluntad422 [422] . En una Monarquía, como era el caso de España, el refrendo suponía un traslado de la responsabilidad, pero en América, la lógica republicana determinaba que el Jefe del Estado fuese responsable, por lo que el refrendo no le eximía de responsabilidad, sino que convertía ésta en solidaria423 [423] .

El bicameralismo permitía que el procedimiento que se utilizase para dirimir la responsabilidad fuese el impeachment, de tan arraigada tradición británica y que Estados Unidos había positivizado. Sin embargo, también en este punto muchas constituciones optaron por el modelo gaditano, estableciendo un sistema de acusación parlamentaria y de enjuiciamiento por parte del Tribunal Supermo de Justicia424 [424] . En otros casos incluso se constitucionalizaron procedimientos más anacrónicos, como el juicio de residencia425 [425] .

En definitiva, el constitucionalismo iberoamericano se había imbuido de la desconfianza hacia el Ejecutivo que había caracterizado la obra de los constituyentes españoles, sin perjuicio, claro está, de la influencia del modelo revolucionario francés. Una desconfianza que implicaba también separar todo lo posible a las instancias ejecutiva y legislativa; de ahí la inexistencia de derecho de disolución o las incompatibilidades parlamentarias (aunque es cierto que suavizadas en algunos textos).

Y, a fin de cerrar el cículo de limitaciones, las constituyentes iberoamericanas optaron por dotar a sus Constituciones de un evidente valor normativo (y no meramente político) a igual que se había hecho con la Constitución de Cádiz. Así, el Jefe del Estado

se veía constreñido a jurar respeto a la Constitución formal, articulándose mecanismos a fin de sancionar las infracciones constitucionales426 [426] . En este sentido, se reconocía a los individuos la facultad de reclamar la observancia de la Constitución427 [427] , correspondiéndole la tutela constitucional, bien a la Asamblea428 [428] , bien a la más alta instancia judicial429 [429] , al Senado430 [430] , o al Consejo de Estado431 [431] . En la función otorgada a estos dos últimos órganos se puede apreciar la huella del jury constitutionnaire de Sieyès: una prueba más de la combinación de elementos gaditanos con otros procedentes de modelos muy distintos.

Esta mixtura, de hecho, fue depurándose con el transcurso del tiempo. Tras influir en las primeras experiencias constitucionales de diversos países europeos y americanos, el modelo gaditano se vio relegado a medida que el constitucionalismo revolucionario se sustituía por soluciones más moderadas y fórmulas de mayor compromiso. Así sucedió en los países europeos donde más había influido el modelo gaditano: Portugal (con la Constitución de 1826), e Italia (con el Estatuto Albertino), optaron por el modelo de Monarquía Constitucional implantado a partir de las Chartes de 1814 y 1830. Por su parte, en América el modelo federalista y presidencial socavó poco a poco los elementos que la Constitución de Cádiz había aportado.

Y es que el texto de Cádiz sirvió ante todo a las primeras experiencias constitucionales porque estaba intrínsecamente unido a la idea de independencia, tanto desde una perspectiva política (por las circunstancias de las que surgió) como jurídica
(por el reconocimiento de los principios de soberanía e independencia nacional). Al mismo tiempo, el modelo de 1812 tenía notas de "compromiso" con el Antiguo Régimen (confesionalidad, composición estamental del Consejo de Estado, historicismo…) que lo hacían menos radical que los modelos más rupturistas de 1791 y
1793; algo que servía a las corrientes revolucionarias para sortear las imputaciones dirigidas por los grupos conservadores.

Pero estas notas transaccionales no privaban al modelo gaditano de su innegable trasfondo revolucionario, tal y como percibieron los tratadistas ingleses mejor que nadie. También en España había clara conciencia del contenido revolucionario del

documento: durante el Trienio Liberal, los moderados pretendieron infructuosamente interpretar el articulado constitucional en un sentido más conservador. Pero eran conscientes de la futilidad de su propósito, y de ahí que en 1834 optaran por un modelo distinto, el del Estatuto Real, que entroncaba más con la anglofilia.

El modelo gaditano declina, pues, con el fin de los períodos revolucionarios liberales (las revoluciones democráticas y socialistas irían por otros derroteros), y se consume con las revoluciones europeas de 1820 y con la consolidación de la independencia americana. Pero dejó su impronta en el constitucionalismo del siglo XIX, que respetó algunos de sus artículos y utilizó otros como contramodelo. Y en todo caso, la Constitución de 1812 perduró como mito; como el primer intento de derrocar el Antiguo Régimen.

NOTAS PIE DE PAGINA

[1] Vid. Novísima Recopilación de las Leyes de España, Tomo IV, Libro VIII, Título XVII, Ley V, pág. 151 y Título XVII, Ley XI, donde se prohibía "la introducción y curso en estos mis Reinos y Señoríos de cualesquiera papeles sediciosos y contrarios a la fidelidad y a la tranquilidad pública y al bien y felicidad de mis vasallos" (pág. 158). Tres años más tarde, se suprimieron además las Cátedras de Derecho Público (Título V, Ley V, pág. 24).

[2] John Locke, Two Treatises of Government (1690), Everyman's Library, London, 1986; William Blackstone, Commentaries on the Laws of England (1765-1769), Oxford at the Clarendon Press, 1765-1769 (edición facsimilar de la editorial William S. Hein & Co., New York, 1992); Adam Ferguson, An Essay on the History of Civil Society (1767), Cambridge University Press, 1995; David Hume, Essays moral, political and literaty (1741), London, 1882 (edición facsimilar de Scientia Verlag, Aalen, 1964).

[3] Jean-Louis De Lolme, Constitución de Inglaterra (1771), C.E.C., Madrid, 1992.

[4] Gaetano Filangieri, Ciencia de la Legislación (1780), Imprenta de Núñez, Madrid, 1822.

[5] Sobre la idea de equilibrio mecanicista propia de la Ilustración, puede consultarse la sugerente obra de Otto Mayr, La bilancia e l'orologio. Libertà e autorità nel pensiero politico dell'Europa Moderna, Il Mulino, Bologna, 1988, especialmente págs. 189 y ss.

[6] Vid. a modo de ejemplo Gaspar Melchor de Jovellanos, Discurso para ilustrar la materia de un informe pedido por el Real y Supremo Consejo de Castilla a la Sociedad Económica de Madrid, sobre el establecimiento de un Monte-pío para los nobles de la Corte (1784), en Obras publicadas e inéditas, tomo L (II), Atlas, Madrid, 1952, págs. 14 y ss.; Informe de la Sociedad Económica de Madrid al Real y Supremo Consejo de Castilla en el Expediente de Ley Agraria, extendido por el autor en nombre de la Junta encargada de su formación (1794), Cátedra, Madrid, 1992, págs. 232-233.

[7] Así, por ejemplo, puede verse la crítica hacia el "despotismo ministerial" en El Censor, Tomo II, 6 de septiembre de 1781, Discurso XXXI, pág. 477. La defensa del gobierno mixto y equilibrado se halla en El Censor, Tomo III, 13 de febrero de 1784, Discurso LXI, pág. 298. En este discurso el articulista empleaba el método crítico de las Cartas Persas de Montesquieu y las Cartas Marruecas de Cadalso.

[8] Ibañez de la Rentería defendía un sistema en el que el Rey gobernase con el asesoramiento de Consejos. Cfr. José Agustín Ibánez de la Rentería, Reflexiones sobre las formas de gobierno (1783), en Javier Fernández Sebastián (edit.), La Ilustración política, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao, 1994, pág. 166. Ello no obstante, resulta manifiesto el conocimiento de sistema de gobierno británico (y no sólo de Montesquieu) al aludir expresamente a la máxima inglesa King can do no wrong, que fundamentaba la inviolabilidad del titular de la Corona (ibídem, págs. 166-167), así como al hacer referencia a los partidos políticos (ibídem, pág. 181). En este último punto resulta posible que Ibáñez de la Rentería hubiese leído a Bolingbroke. Cfr. Ignacio Fernández Sarasola, Los partidos políticos en el pensamiento español (1783-1855), Historia Constitucional (Revista electrónica), núm. 1, 2000. http://constitucion.rediris.es/revista/hc/index.html.

[9] Forner conocía las teoría de la división de poderes de Montesquieu, aunque concentró en el Rey el ejecicio de las tres funciones estatales. Cfr. Antonio Elorza, La ideología liberal en la Ilustración española, Tecnos, Madrid, 1970, pág. 89.

[10] Sobre este punto, vid. Ignacio Fernández Sarasola, "Estado, Constitución y forma de gobierno en Jovellanos", Cuadernos de Estudios del Siglo XVIII, núms. 6 y 7, 1996-1997, págs. 105 y ss. Clara Álvarez Alonso, "La influencia británica y la idea de Constitución en Jovellanos", en Andrea Romano (a cura di), Il modello costituzionale inglese e la sua recezione nell'area mediterranea tra la fine del 700 e la prima metà dell'800, Giuffrè, Milano, 1998, págs. 524 y ss.

[11] Sin duda ha sido el profesor Moreno Alonso quien ha dedicado una mayor atención a la influencia de Lord Holland en nuestros primeros constitucionalistas: Jovellanos, Argüelles, Toreno, Blanco-White o Quintana, por ejemplo. Vid. Manuel Moreno Alonso, La generación española de 1808, Alianza, Madrid,
1989; La influencia concreta de Lord Holland en Jovellanos fue previamente señalada por Gaspar Gómez de la Serna, Jovellanos, el español perdido, Sala, Madrid, 1975, vol. II, pág. 237.

[12] Existen dos reproducciones de este interesantísmo documento: Manuel Moreno Alonso, "Las «Insinuaciones» sobre las Cortes de John Allen", Revista de las Cortes Generales, núm. 33, 1994, págs.
238 y ss., con estudio introductorio del propio profesor Moreno Alonso; Francisco Tomás y Valiente,
"Las Cortes de España en 1809, según un folleto bilingüe cuya autoría hay que atribuir a un triángulo compuesto por un Lord inglés, un Ilustrado español y un joven médico llamado John Allen", en Francisco Tomás y Valiente, Obras completas, C.E.P.C., Madrid, 1998, vol. V.

[13] Así, por ejemplo, sobre el intento de instaurar el bicameralismo en España, puede verse John Allen,
"Suggestions on the Cortes", en Manuel Moreno Alonso, "Las «Insinuaciones» sobre las Cortes de John Allen", op. cit., pág. 283. Sobre el conocimiento de la tradición española por parte de John Allen, cabe señalar que en una misiva remitida por Lord Holland a Jovellanos le indicaba que Allen podría aprender mucho de las obras de Capmany. Vid. Carta de Lord Holland, Cádiz, 31 de mayo de 1809, en Gaspar Melchor de Jovellanos, Obras completas, edición de José Miguel Caso González, Instituto Feijoo de Estudios del Siglo XVIII, Oviedo, 1990, vol. V, pág. 177.

[14] Vid. John James Park, The Dogmas of the Constitution. Four Lectures being the first, tenth, eleventh and thirteenth of a course on the theory and practice of the Constitution (1832), B. Fellowes, London,
1832. Existe una traducción de esta interesante obra: John James Park, Los dogmas de la Constitución, edición a cargo de Joaquín Varela Suanzes, Istmo, Madrid, 1999.

[15] Edmund Burke, Thoughts on the present discontents (1770), en The Writings and Speeches of Edmund Burke, vol. II: Party, Parliament, and the American Crisis (1766-1774), Clarendon Press, Oxford, 1981, donde, entre otros aspectos, recoge la idea de que los ministros deben contar con la confianza parlamentaria y responder políticamente ante la Asamblea (págs. 278 y 280); Thomas Paine, The Rights of Man (1791), Part I, en Political Writings, edición de Bruce Kuklick, Cambridge University Press, Cambridge, 1989.

[16] Por ejemplo, Jovellanos había tenido acceso a The Rights of Man de Paine, que leyó ya en 1794. Vid. Gaspar Melchor de Jovellanos, Diarios, edición de Julio Somoza, Instituto de Estudios Asturianos, Oviedo, 1953, vol. I: 24 de noviembre de 1794 (pág. 511), 27 de noviembre de 1794 (pág. 512) y 26 de diciembre de 1794 (pág. 522). También había leído a Edmund Burke: 21 de noviembre de 1795 (pág.
186). Sin embargo existen ciertas discrepancias acerca de la obra de Burke a la que tuvo acceso el asturiano. Para Clément se trataba de "An philosophical inquiry into the origin of our ideas of the sublime and beautiful" (vid. Jean-Pierre Clément, Las lecturas de Jovellanos (ensayo de reconstrucción de su bilbioteca), Instituto de Estudios Asturianos, Oviedo, 1980, pág. 84, núm. 386), en tanto que el profesor Varela sostiene que la obra leída era Reflections on the Revolution in France (Vid. Javier Varela, Jovellanos, Alianza, Madrid, 1989, pág. 229

[17] Sólo por citar algunos ejemplos, en 1790 este diario dio noticia del derecho regio de disolución parlamentaria (La Gaceta de Madrid, núm. 22, 16 de marzo de 1790, pág. 184), de la presencia de una Junta de Ministros (núm. 29, 9 de abril de 1890, pág. 240; núm. 35, 30 de abril de 1790, pág. 289), de la existencia de mociones parlamentarias (núm. 30, 13 de abril de 1790, pág. 248) o de la obligación del Ejecutivo de presentar el estado de gastos ante la Cámara (núm. 33, 23 de abril de 1790, pág. 273)

[18] Así lo evidencia la censura que el mismo Jovellanos realizó del libro Memorias históricas de la actual guerra con la Gran Bretaña, que contenía documentos relativos a la guerra de las colonias norteamericanas con Gran Bretaña. Jovellanos indicó que debían suprimirse aquellas partes del texto que podían resultar subversivas. Cfr. Jovellanos, Censura a las "Memorias históricas de la guerra actual con la Gran Bretaña (1783)", en Obras publicadas e inéditas, vol. LXXXVII, 1956, págs. 33-34.

[19] Cfr. Proclama de la Junta General del Gobierno de León, de 1 de junio de 1808, en Sabino Delgado, Guerra de la Independencia: Proclamas, bandos, combatientes, Editora Nacional, Madrid, 1979, pág. 31; Circular de la Junta General del Principado de Asturias, en Miguel Artola, Los orígenes de la España contemporánea, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1976, vol. I, pag. 165; Circular de la Suprema Junta del Principado de Cataluña, en idem; Circular de la Junta de Sevilla, en Manuel Fernández Martín, Derecho Parlamentario español, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1992, vol. I, pág.
314. Alcalá Galiano describió esta situación indicando que "nunca ha habido en España, ni aún en otra nación o edad alguna, democracia más perfecta". Antonio Alcalá Galiano, Recuerdos de un anciano, en Obras escogidas de D. Antonio Alcalá Galiano, B.A.E., vol. LXXXIII (I), Atlas, Madrid, 1955, pág. 46.

[20] Circular de la Junta de Sevilla, de 3 de agosto de 1808, en Miguel Artola, Los orígenes de la España Contemporánea, op. cit., vol. I, pág. 199; Circular de las Juntas de Galicia, Castilla y León, en Miguel Artola, La España de Fernando VII, Espasa-Calpe, Madrid, 1968, pág. 393. El Conde de Toreno señalaba que esta tendencia se manifestaba fundamentalmente en las Juntas de Sevilla y Valencia. Cfr. Conde de Toreno, Historia del levantamiento, guerra y revolución de España, B.A.E., vol. LIV, Atlas, Madrid,
1953, pág. 134. Jovellanos, por su parte, veía a las Juntas de Badajoz y Valencia como las más reacias a ceder su poder. Cfr. Carta a Lord Holland, Sevilla, 8 de noviembre de 1809, en Jovellanos, Obras completas, op. cit., vol. V, pág. 315.

[21] Cfr. William Godwin, Enquiry Concerning Political Justice (1793), Book VI, , edición de K. Codell
Carter, Oxford at the Clarendon Press, 1971, pág. 234.

[22] Cfr. Ignacio Fernández Sarasola, "Estado, Constitución y forma de gobierno en Jovellanos", op. cit, págs. 89 y ss.

[23] Así, por ejemplo: James Madison, The Federalist, núm. 47, 30 de enero de 1788, en Jacob E. Cooke
(edit.), The Federalist, Wesleyan University Press, Middletown, 1989. Estas palabras coincidían con lo que el célebre estadista había afirmado en la Convención de Filadelfia, indicando que cada poder debía tener un control defensivo sobre los restantes. Cfr. James Madison, Sesión de 20 de julio de 1787, en The Debates in the Federal Convention of 1787 which framed the

Constitution of the United States of America, Gaillard Hunt / James B. Scott (edits.), Oxford University Press, New York, 1920, págs. 295-296.

[24] John Adams, A defence of the Constitutions of government of the United States of America (1787), Da Capo Press, New York, 1971, (facsímil de la edición impresa en Londres, 1787), vol. I, pág. 96.

[25] Jovellanos narra que en cierta intervención en la Junta Central, tras recriminarle algunos vocales su adhesión al sistema de gobierno inglés, contestó poniendo como ejemplo el elogio de Adams al régimen británico. Cfr. Gaspar Melchor de Jovellanos, Memoria en defensa de la Junta Central, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 1992, vol. I, pág. 192.

[26] Recueil des lois constitutives des colonies angloises, confédérées sous le dénomination d'Etats-Unis de l'Amerique-Septentrionale. Dedié à M. le Docteur Franklin, Chez les Librairies Associés, Suisse,
1778. Cfr. Georg Jellinek, "La declaración de los derechos del hombre y del ciudadano", en Georg Jellinek/ Émile Boutmy / E. Doumergue / Adolfo Posada, Orígenes de la Declaración de derechos del hombre y del ciudadano, Editora Nacional, Madrid, 1984, pág. 74.

[27] Louis-Alexandre de La Rochefoucauld D'Enville, Constitutions des Treize États-Unis de l'Amerique, Chez Ph..-D. Pierres et Pissot, Paris, 1783; Jean-Nicolas Desmeuniers, L'Amérique indépendante, ou les diffèrentes constitutions des treize provinces qui se sont érigées en républiques sous le nom d'Etats-Unis de l'Amérique. Avec un précis de l'histoire de chaque province, et des remarques sur le Constitutions, la population, les finances et l'état dans lequel les provinces se trouvent actuellement, Chez P. F. De Goesin, Gand, 1790-1791. Cfr. Roberto Martucci, "«Liberté chérie»: l'opinion française et les constitutions américaines", en Varios Autores, Constitution and Revolution aux États-Unis d'Amerique et en Europe (1776-1815), Laboratorio di Storia Costituzionale "Antoine Barnave", Macerata, 1995, págs. 191 y 201.

[28] Jacques Brissot De Warville, Nouveau plan de Constitution pour l'Etat de Massachussets dans l'Amérique Septentrionale, présenté pour la première fois à l'Assemblée des Députés réunie à Cambridge, le 1º Septembre 1779 et continuée le 28 Octobre suivant. Cfr. Jean-Pierre Clément, Las lecturas de Jovellanos, op. cit., pág. 193.

[29] En diversas ocasiones Cladera publicó extractos de esta obra periódica en su célebre diario Espíritu de los mejores diarios literarios que se publican en Europa. Así, por ejemplo, en el número de 12 de mayo de 1788, págs. 95 y ss. Hay que señalar que también publicó extractos de una obra anónima, Investigaciones históricas y políticas sobre los Estados Unidos de América septentrional, donde se trata de los establecimientos de las trece colonias…, Vid. Espíritu de los mejores diarios literarios que se publican en Europa, núm. 139, págs. 200-203; núm. 140, págs. 221-225; núm. 141, págs. 251-256.

[30] Cfr. Roberto Martucci, "«Liberté chérie»: l'opinion française et les constitutions américaines", op. cit., págs. 181 y ss.

[31] Gabriel Bonnot de Mably, Observations sur le gouvernement et des lois des États-Unis d'Amérique, en Oeuvres, Scientia Verlag, Aalen, 1977, vol. VIII, págs. 339 y ss. Mably admiraba el reconocimiento de los derechos y libertades de los Bill of Rights (pág. 348-349), en los que veía la huella de Locke (pág.
354). Sin embargo, en lo referente a la organización del Estado, fue más crítico. Así, por ejemplo, rechazó la elección popular del Ejecutivo que establecía la Constitución de Pennsylvannia, considerando que era más adecuado que la elección correspondiese al Legislativo (p. 376).

[32] Vid. Thomas Paine, The Righs of Man, Part II (1792), Chapter IV: Of Constitutions, en Political
Writings (edición de Bruce Kuklick), Cambridge University Press, Cambridge, 1989, págs. 174 y ss.

[33] El proyecto se encuentra en el Correo de Madrid, núms. 107-111 (13 de octubre de 1787-14 de noviembre de 1787), formando parte de un Discurso sobre legislación del autor que comenzó en el núm.
102 del mismo diario.

[34] Sin embargo era bien conocida. De hecho, ya Jovellanos la había consultado, considerándola una obra "admirable". Jovellanos, Diarios (29 de noviembre de 1795), Edición de Julio Somoza, Instituto de Estudios Asturianos, Oviedo, 1953, vol. II, pág. 220.

[35] Cfr. Pierre Conard, La Constitution de Bayonne (1808), Édouard Cornély et Cia., Paris, 1910; Carlos Sanz Cid, La Constitución de Bayona, Reus, Madrid, 1922; Miguel Artola, Los afrancesados, Turner, Madrid, 1976. Todos estos autores tienden a considerar a los afrancesados de forma homogénea, como partidarios del modelo napoleónico. Todo lo más, Conard habla de una "tímida izquierda" entre los afrancesados. Cfr. Pierre Conard, La Constitution de Bayonne (1808), op. cit., pág. 58. Sin embargo la idea de homogeneidad se ha revisado por algunos autores que aprecian diferencias ideológicas entre los afrancesados. Así: Hans Juretschke, Los afrancesados en la Guerra de la Independencia, Rialp, Madrid,
1962, págs. 217 y ss., que considera que entre los afrancesados hubo un grupo de talante más liberal. Recientemente: Raúl Morodo, "Reformismo y regeneracionismo: el contexto ideológico y político de la Constitución de Bayona", Revista de Estudios Políticos, núm. 83, 1994, págs. 29 y ss. donde hace un esfuerzo clarificador, demostrando que la unidad afrancesada es más presunta que real.

[36] Conde de Cabarrús, Cartas sobre los obstáculos que la naturaleza, la opinión y las leyes oponen a la felicidad pública (1795), Fundación Banco Exterior, Madrid, 1990, págs. 36, 40, 44, 46, 74-75, 80 y 88.

[37] Ibídem, págs. 41-46. La intepretación aquí ofrecida difiere de la que en su día sostuvo el profesor
Maravall, quien calificaba a Cabarrús como un "demócrata". Vid. José Antonio Maravall, "Cabarrús y las ideas de reforma política y social en el siglo XVIII", en Estudios de la Historia del Pensamiento Español
(Siglo XVIII), Mondadori, Madrid, 1991, págs. 82 y ss.

[38] Gaspar Melchor de Jovellanos, Discurso leído por el autor en su recepción a la Real Academia de la
Historia, sobre la necesidad de unir al estudio de la Legislación el de nuestra historia y antigüedades
(1780), en Obras publicadas e inéditas, op. cit., vol. LXXXVI (IV), pág. 294.

[39] Vid. León de Arroyal, Cartas económico-políticas, Segunda Parte, Cartas V (24 de octubre de 1794)
y Carta VI (1 de noviembre de 1794), Cátedra Feijoo, Universidad de Oviedo, 1971, págs. 225 y ss.

[40] Valentín de Foronda, Cartas sobre los auntos más exquisitos de la Economía Política y sobre las leyes criminales (1788), Imprenta de Ramón Domingo, Pamplona, 1821, pág. 4.

[41] Concretamente en Apuntes ligeros sobre la nueva Constitución, Filadelfia, 1809, donde optaba por el poder constituyente y expresaba que una Constitución debía proteger la libertad, seguridad y propiedad. Este texto puede verse en Adolfo de Castro, Cortes de Cádiz. Complementos de las sesiones verificadas en la Isla de León y en Cádiz, Imprenta de Prudencio Pérez de Velasco, Madrid, 1913, vol. I, págs. 71 y ss. De nuevo Foronda plasmó su idea de que los derechos subjetivos eran la base del Estado en una obra anónima: Carta sobre el modo que tal vez convendría a las Cortes seguir en el examen de los objetos que conducen a su fin, y dictamen sobre ellos, Imprenta de C. Manuel Ximénez, Madrid, 1811, pág. 15.

[42] Vid. Álvaro Flórez Estrada, Constitución para la Nación española, presentada a S. M. la Junta Suprema Gubernativa de España e Indias en 1º de noviembre de 1809, en Obras de Álvaro Flórez Estrada, B. A. E., tomo CXIII (II), Atlas, Madrid, 1958, págs. 309 y ss.

[43] La Junta Central expidió el 22 de mayo de 1809 un Decreto de convocatoria a Cortes en el que solicitaba de Consejos, Juntas Superiores, Tribunales, Ayuntamientos, Cabildos, Obispos, Universidades,

"sabios y personas ilustradas", que indicasen las reformas oportunas de las Leyes Fundamentales. Como respuesta, se recibieron cerca de un centenar de informes que integran la denominada "Consulta al País". Estos informes se han recogido en: Miguel Artola, Los orígenes de la España contemporánea, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1976, vol. II y en Federico Suárez, Cortes de Cádiz. Informes Oficiales sobre Cortes, EUNSA, Pamplona, vol. I (1967), vol. II (1968) y vol. III (1974).

[44] Sobre este punto vid. Ignacio Fernández Sarasola, La responsabilidad del Ejecutivo en los orígenes del constitucionalismo español (1808-1823), Tesis Doctoral (inédita), Oviedo, 1999, págs. 218 y ss.

[45] José de la Madre pretendía formar una Junta representativa que tuviese todas las facultades legislativas, de administración estatal, política exterior, tributarias, constituyentes y, además, que actuase como último tribunal de apelación. Vid. Pedro José de la Madre de Dios, Agosto de 1809, en: Miguel Artola, Los orígenes de la España contemporánea, op. cit., vol. II, págs. 388 y ss. Por su parte, Antonio Panadero pretendía que dentro del parlamento se creasen consejos ejecutivos correspondiendo a los distintos ramos ministeriales a fin de dividir el poder ejecutivo y subordinarlo más a la asamblea. Vid. Antonio Panadero, 2 de febrero de 1809, en ibídem, pág. 648. El sistema propuesto por este informante era prácticamente un plagio del sistema de gobierno polaco que había descrito Rousseau. Cfr. Jean- Jacques Rousseau, Considérations sur le gouvernement de Pologne (1771), Chapitre VIII, en Oeuvres, Gallimard, Paris, 1964, vol. III, pág. 977.

[46] El Decreto en: Colección de Decretos y órdenes de las Cortes de Cádiz, Cortes Generales, Madrid,
1987, vol. I, págs. 27-29. El Decreto nació de una propuesta de Muñoz Torrero quien había expuesto la necesidad de proclamar "que las Cortes generales y extraordinarias están legítimamente instaladas: que en ellas reside la soberanía". Diario de sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias (DS en adelante), Imprenta de J. A. García, Madrid, 1870, Sesión núm. 1, 24 de septiembre de 1810, vol. I, pág. 3.

[47] Seguimos aquí la clasificación del profesor Varela. Vid. Joaquín Varela Suanzes, La Teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico (Las Cortes de Cádiz), C.E.C., Madrid, 1983, págs. 5 y ss. El profesor Suárez ya proponía a mediados de este siglo una clasificación tripartita de los diputados de Cádiz, distinguiendo entre Absolutistas, Reformistas Liberales y Reformadores Realistas. Cfr. Federico Suárez, La crisis política del Antiguo Régimen en España (1808-1840), Rialp, Madrid,
1950, págs. 17 y 20. Tomás y Valiente, en un brillante artículo distinguió tres tendencias muy semejantes: Liberales Radicales, Reformistas, y Absolutistas. Cfr. Francisco Tomás y Valiente, "Génesis de la Constitución de 1812. I. De muchas Leyes Fundamentales a una sola Constitución", Anuario de Historia del Derecho Español, tomo LXV, 1995, págs. 15 y 58.

[48] Cfr. Joaquín Varela Suanzes, La Teoría del Estado…, op. cit., págs. 18 y ss.

[49] La idea de que la anglofilia y francofilia permite distinguir entre realistas y liberales, la ha puesto de manifiesto el profesor Varela. Cfr. Joaquín Varela Suanzes, "Los modelos constitucionales en las Cortes de Cádiz", en François-Xavier Guerra (director), Las revoluciones hispánicas: independencias americanas y liberalismo español, Editorial Complutense, Madrid, 1995, págs. 245 y ss.

[50] "Las ideas de Juan Jacobo y de Mably, y aun las de Locke, Harrington y Sidney, etc., de que están imbuidos los pocos jóvenes que leen entre nosotros son poco a propósito para formar la Constitución que necesitamos". Gaspar Melchor de Jovellanos, Carta a Lord Holland (Muros, 5 de diciembre de 1810), en Obras completas, op. cit., vol. V, pág. 423.

[51] Así, según el célebre publicista, se consideraba a Mably como una de las principales autoridades en política. Cfr. Antonio Alcalá Galiano, Recuerdos de un anciano, en Obras escogidas de D. Antonio Alcalá Galiano, B.A.E., tomo. LXXXIII (I), Atlas, Madrid, 1955, pág. 84. En el mismo sentido, indicaba que "de Francia vinieron a nuestro suelo las ideas de libertad". Antonio Alcalá Galiano, Orígenes del liberalismo español, en ibídem, tomo LXXXIV (II), pág. 441. Vid. también ibídem, pág. 444; "Indole de la Revolución de España

en 1808", en ibídem, pág. 312. Sobre los adeptos de la Revolución Francesa vid. Antonio Alcalá Galiano, Memorias, en ibídem, pág. 295. El propio Alcalá Galiano reconoce que por esas fechas deseaba para España una Constitución parecida a la francesa de 1791. Vid. ibídem, págs. 352, 377. La doctrina inglesa era menos conocida (a salvo de los comentaristas de la Constitución británica ya citados) y el propio Galiano reconocía que, a pesar de su conocimiento de la lengua inglesa, no había leído entonces a Bentham. Vid. ibídem, pág. 377.

[52] Carta de Agustín Argüelles a Lord Holland (Madrid, 8 de febrero de 1823). En: Manuel Moreno
Alonso, "Confesiones políticas de don Agustín de Argüelles", Revista de Estudios Políticos, núm. 54,
1986, pág. 250. En idéntico sentido, Alcalá Galiano entendía que en la Constitución de 1812 se habían plasmado las doctrinas francesas de 1789, "porque componían el símbolo de la fe política profesada por nuestros reformadores". Antonio Alcalá Galiano, "Indole de la Revolución de España en 1808", op. cit., pág. 320. En referencia a Argüelles, el propio Alcalá Galiano indica que sus doctrinas "eran en gran parte las francesas de 1789", aunque matiza que en el asturiano también se apreciaban connotaciones anglófilas. Vid. Antonio Alcalá Galiano, Don Agustín Argüelles, en Obras escogidas de D. Antonio Alcalá Galiano, op. cit., vol. LXXXIV (II), pág. 360.

[53] Todavía sigue teniendo vigencia en este punto el cotejo que el profesor Diem realizó de los artículos de la Constitución de 1812 y las Constituciones francesas de 1791, 1793 y 1795, para demostrar la innegable influencia de los textos galos en el documento gaditano. Vid. Warren M. Diem, "Las fuentes de la Constitución de Cádiz", en María Isabel Arriazu et alii, Estudios sobre Cortes de Cádiz, Universidad de Navarra, 1967, págs. 351 y ss.

[54] Francisco Alvarado, Cartas críticas que escribió el Rmo. Padre Maestro Fr. Francisco Alvarado, del orden de los predicadores, o sea el Filósofo Rancio, Imprenta de E. Aguado, Madrid, 1825, 5 vols. Vid. por ejemplo, las críticas a la filosofía francesa de donde había derivado, a su parecer, el código doceañista: Tomo I, Cartas V (pág. 182) y VI (pág. 194); Tomo IV, Carta XLVII (pág. 440).

[55] José Gómez Hermosilla, El Jacobinismo: Obra útil en todos los tiempos y necesaria en las circunstancias presentes, Imprenta de D. León Amarita, Madrid, 1823, 2 vols. En el comienzo de esta obra Gómez Hermosilla reconocía que la escribía para demoler la Constitución de 1812 y el jacobinismo subyacente a ella (págs. 4-5). El resto de la obra es una ácida catilinaria contra las teorías francesas de las que habían bebido los constituyentes.

[56] Sebastián de Miñano, articulista satírico de el periódico moderado El Censor, escribió una obra anónima titulada Histoire de la révolution d'Espagne de 1820 a 1823 par un espagnol témoin oculaire, Chez J. G. Dentu, Paris, 1824, 2 vols. La atribución de esta obra a Miñano en: Alberto Gil Novales (edit.), Diccionario Biográfico del Trienio Liberal, Ediciones el Museo Universal, Madrid, 1991, pág. 437. Para Miñano, la Constitución española no pasaba de ser un mero remedo de la francesa de 1791. Ibídem, vol. I, págs. 45 y 63.

[57] Rafael de Vélez, Apología del Altar y del Trono (1818), Imprenta de Cano, Madrid, 1818, vol. II, pág. 92, donde indicaba que en España los liberales había seguido el mismo camino que se había recorrido en Francia. En su obra Vélez reprodujo parte del articulado de la Constitución de 1812, cotejándola con los artículos de la Constitución francesa de 1791 de donde, a su parecer, habría sido copiado (ibídem, págs. 174-195). En 1812, este autor ya había hecho pública una obra menos popular, pero igualmente crítica con la filosofía racionalista francesa: Rafael de Vélez, Preservativo contra la irreligión o los planes de la filosofía contra la Religión y el Estado, realizados por la Francia para subyugar la Europa, seguidos por Napoleón en la conquista de España, y dados a luz por algunos de nuestros sabios en perjuicio de nuestra patria (1812), Imprenta de Repullés, Madrid, 1825. Vid. por ejemplo, sus observaciones en págs. 9-10, 125-128.

[58] La doctrina crítica han estado durante algún tiempo dividida a la hora de justificar el historicismo gaditano. Por una parte, el profesor Sevilla postuló la sinceridad del historicismo de 1812, de modo que la verdadera fuente de la obra de Cádiz habrían sido las teorías neoescolásticas españolas. Cfr. Diego Sevilla Andrés, "La Constitución de 1812, obra de transición", Revista de Estudios Políticos, núm. 126, 1962, págs. 113 y ss. La postura contraria (es decir, la afirmación de que el historicismo liberal suponía un
"disfraz" del afrancesamiento) la han sostenido entre otros muchos: Rodrigo Fernández Carvajal,

"El pensamiento español en el siglo XIX. Primer período", en Historia General de las Literaturas Hispánicas, Barna, Barcelona, 1957, vol. IV, pág. 351; José Luis Comellas, "Las Cortes de Cádiz y la Constitución de
1812", Revista de Estudios Políticos, núm. 126, 1962, pág. 83; Federico Suárez, "Sobre las raíces de las reformas de las Cortes de Cádiz", Revista de Estudios Políticos, núm. 126, 1962, págs. 31 y ss. Hoy se ha consolidado esta última postura, que prácticamente nadie se cuestiona.

[59] Cfr. Clara Álvarez Alonso, "La influencia británica y la idea de Constitución en Jovellanos", op. cit., págs. 507 y ss.; Santos M. Coronas González, "La recepción del modelo constitucional inglés como defensa de la Constitución histórica propia (1761-1810)", en ibídem, págs. 628 y ss; Ignacio Fernández Sarasola, "Estado, Constitución y forma de gobierno en Jovellanos", op. cit., págs. 105 y ss.

[60] Forner acudía a la tradición nacional para criticar la filosofía ilustrada de Rousseau, Voltaire, Helvetius y Bayle, entre otros. Vid. Juan Pablo Forner, Oración apologética por la España y su mérito literiario (1786), Imprenta Real, Madrid, 1786, especialmente págs. 8, 22 y 129-130.

[61] Este diario recordó la participación de las antiguas Cortes en el ejercicio de la potestad legislativa, entre otros en: Diario curioso, erudito, económico y comercial, núm. 251 (8 de marzo de 1787), pág. 277; núm. 254 (11 de marzo de 1787), pág. 289; núm. 255 (12 de marzo de 1787), pág. 293; núm. 287 (13 de abril de 1787), pág. 421; núm. 407 (11 de agosto de 1787), pág. 169; núm. 408 (12 de agosto de 1787), pág. 173; núm. 428 (1 de septiembre de 1787), pág. 253; núms. 437-440 (10 al 13 de septiembre de
1787), págs. 289-301; núm. 446 (19 de septiembre de 1787), pág. 325.

[62] Cfr. José Cadalso, Cartas Marruecas (1789), Editora Nacional, Madrid, 1980, Carta VIII (pág. 84) y
Carta IX (págs. 87-94).

[63] Cfr. James Harrington, The Commonwealth of Oceana (1656), edición de J. G. A. Pocock, Cambridge University Press, 1992, pág. 12.

[64] William Robertson, History of the Reign of Charles the Fifth (1759), George and Co., London, 1857, págs. 67-69.

[65] Sobre la defensa de la Constitución histórica por Jovellanos vid. Joaquín Varela Suanzes, "La doctrina de la Constitución Histórica: de Jovellanos a las Cortes de 1845", Revista de Derecho Político, núm. 39, 1995, págs. 45 y ss.;

[66] Sánchez Agesta ha propuesto una cierta revisión de esta autoría. Sin discutir el papel preeminente de Argüelles, se plantea que el asturiano no habría plasmado en el Discurso un ideario propio, sino del conjunto de la Comisión de Constitución. Por otra parte, en la redacción del Discurso, Espiga habría colaborado estrechamente con Agustín Argüelles. Cfr. Luis Sánchez Agesta, Introducción, en Agustín Argüelles, Discurso preliminar a la Constitución de 1812, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid,
1981, pág. 22

[67] Así sucedió en 1820 entre algunos doceañistas adscritos durante el Trienio Constitucional al bando moderado. Vid. por ejemplo las intervenciones de García Page, DS (1821), vol. III, núm. 113, 20 de junio de 1821, pág. 2369, y Muñoz Torrero, DS (Legislatura Extraordinaria de 1821), vol. II, núm. 81, 14 de diciembre de 1821, pág. 1274.

[68] Aquí se ha utilizado la edición: Discurso Preliminar leído en las Cortes al presentar la Comisión de Constitución el proyecto de ella, Imprenta que fue de García, Madrid, 1820, págs. 5-11. Existen otras ediciones del Trienio Liberal como: Discurso preliminar de la Constitución política de la Monarquía española, promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812, Imprenta de Collado, Madrid, 1820.

[69] Discurso Preliminar…, op. cit., págs. 3-26.

[70] León de Arroyal, Cartas económico-políticas, Segunda Parte, Carta I (1 de octubre de 1792), op.cit., pág. 176.

[71] Jovellanos, Carta a Antonio Ferández de Prado, Gijón, 17 de diciembre de 1795, en Obras completas, op. cit., vol. III, págs. 179-180

[72] Jovellanos, Consulta sobre la convocación de las Cortes por estamentos (21 de mayo de 1809), en Memoria en defensa de la Junta Central, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 1992, vol. II, pág. 122.

[73] Cfr. Joaquín Varela Suanzes, La Teoría del Estado…, op. cit., págs. 142 y ss.

[74] Conviene recordar que Argüelles, aún en su exilio, empleó el término "reforma" para referirse al cambio que se había operado en las Cortes de Cádiz: Agustín Argüelles, Examen histórico de la reforma constitucional que hicieron las Cortes Generales y Extraordinarias que se instalaron en la Isla de León, el día 24 de septiembre de 1810, hasta que cerraron en Cádiz sus sesiones en 14 del propio mes de 1813, en La reforma constitucional de Cádiz, Iter, Madrid, 1970. Recientemente ha salido a la luz una reedición
(muy necesaria) de esta obra, con Estudio Preliminar del profesor Artola: Agustín Argüelles, Examen
Histórico de la Reforma Constitucional de España, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo,
1999.

[75] Discurso Preliminar…, op. cit., págs. 2 y 19.

[76] Ibídem, pág. 20.

[77] Cfr. Antonio Alcalá Galiano, Memorias, op. cit., pág. 384.

[78] Sobre estas concepciones de soberanía el trabajo más profundo sigue siendo el de Joaquín Varela Suanzes, La Teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico (Las Cortes de Cádiz), op. cit., págs. 59 y ss.

[79] La teoría de que el poder regio derivaba de la comunidad a través de un pacto traslativo puede verse en los más célebres filósofos del Barroco español: Francisco de Vitoria, Relectiones theologicae (1557), De potestate civili (1528), Emecé, Buenos Aires, 1946, págs. 121-125; Diego de Covarrubias y Leyva, De qué manera reside en el Rey toda la potestad y jurisdicción de la República castellana, en Textos jurídico- políticos, I.E.P., Madrid, 1957, pág. 248; Bartolomé de las Casas, De Regia Potestate (1571), C.S.I.C., Madrid, 1969, págs. 34, 37 y 47; Juan Roa Dávila, De Regnorum Iustitia (1591), C.S.I.C., Madrid, 1970, págs. 9 y 10; Francisco Suárez, De Legibus (1612), C.S.I.C., Madrid, 1975, pág. 33.

[80] Concretamente, sólo en los casos de vacancia de las leyes sucesorias, disolución del Estado (Borrull, DS, núm. 330, 28 de agosto de 1811, vol. III, pág. 1710) o incumplimiento por parte del Rey de las cláusulas contractuales (Lera, DS, núm. 331, 29 de agosto de 1811, vol. III, pág. 1721). Esta última circunstancia de reasunción de la soberanía también se encuentra en Gaspar Melchor de Jovellanos, Nota primera a los apéndices, en Memoria en defensa de la Junta Central, op. cit., vol. II, págs. 224-225.

[81] Vid. a modo de ejemplo, entre la prensa realista: El Censor General, vol. I, núm. 1, 1822 (sin fecha), pág. 4, núm. 2, 1811, págs. 23-26; núm. 3, 1811, págs. 37-40; vol. II, núm. 21, 10 de marzo de 1812, págs. 173-180.

[82] Gordillo, DS, núm. 266, 26 de junio de 1811, vol. II, pág. 1337: los individuos habrían "cedido parte de su liberad (...) formando una voluntad general (...) [que formaba] en esencia la soberanía de la Nación".

[83] Agustín Argüelles, DS, núm. 345, 12 de septiembre de 1811, vol. III, pág. 1827: "La antigüedad no hace respetables los absurdos, no consagra los errores (...) La Nación como soberana podría destruir de un golpe todas las leyes fundamentales".

[84] Thomas Paine, The Rights of Man, Part I (1791), Preface, op. cit., págs. 55-56.

[85] Agustín Argüelles, DS, núm. 207, 26 de abril de 1811, vol. II, pág. 945; Conde de Toreno, DS, núm.
330, 28 de agosto de 1811, vol. III, pág. 1714; Nicasio Gallego, DS, núm. 331, 29 de agosto de 1811, vol. III, pág. 1718. Entre la prensa liberal, el derecho de la nación a ejercer el poder constituyente fue defendido en fechas tempranas por el Semanario Patriótico. Cfr. Semanario Patríotico, vol. I, núm. 4, 22 de septiembre de 1808, págs. 63, 67 y 70; vol. I, núm. 26, 20 de julio de 1809, págs. 188-190; vol. III, núm. 57, 9 de mayo de 1811, pág. 152; vol. III, núm. 58, 16 de mayo de 1811, pág. 186; vol. III, núm. 63,
20 de junio de 1811, pág. 297; vol. IV, núm. 74, 5 de septiembre de 1811, págs. 147-156.

[86] "La soberanía de la Nación está reconocida y proclamada del modo más auténtico y solemne en las leyes fundamentales (…) ¿Quién, a vista de tan solemnes, tan claras, tan terminantes disposiciones, podrá resistirse todavía a reconocer como principio innegable que la autoridad soberana está originaria y esencialmente radicada en la Nación". Cfr. Discurso Preliminar leído en las Cortes al presentar la Comisión de Constitución el proyecto de ella, op. cit., pág. 7.

[87] Sobre este punto nos remitimos a Joaquín Varela Suanzes, La Teoría del Estado…, op. cit., págs. 303
y ss.

[88] Según Rafael de Labra, el objetivo de esta cláusula era procurar que la Constitución sólo se reformase cuando la experiencia hubiese demostrado sus posibles desaciertos, y no por el mero objeto de aplicar doctrinas filosóficas. Vid. Rafael M. de Labra, La Constitución de Cádiz, Imprenta de Alfredo Alonso, Madrid, 1907, pág. 27.

[89] Cfr. Joaquín Varela Suanzes, "El debate sobrel el sistema británico de gobierno en España durante el primer tercio del siglo XIX", en Javier Alvarado (coord.), Poder, economía, clientelismo, Marcial Pons, Madrid, 1997, págs. 97 y ss.; ÍD., "El debate sobrel el sistema británico de gobierno en España durante el primer tercio del siglo XIX", en José María Iñurritegu / José María Portillo, Constitución en España: orígenes y destinos, C.E.P.C., Madrid, 1998, págs. 79 y ss.

[90] Alonso Cañedo, DS, núm. 371, 8 de octubre de 1811, vol. III, pág. 2019, donde comparaba la Constitución inglesa con la Navarra, indicando que en ambas existía un equilibrio de poderes. Vid. también la postura de uno de los realistas más destacados, Francisco Javier Borrull, DS, núm. 345, 12 de septiembre de 1811, vol. III, pág. 1820.

[91] Concretamente así sucedía con Inguanzo. Cfr. Inguanzo, DS, núm. 345, 12 de septiembre de 1811, vol. III, págs. 1822 y 1825. Este diputado fue quizás el más agudo de los realistas, como señaló en su día Le Brun, quien lo consideraba superior en oratoria a Argüelles. Cfr. Charles Le Brun, Retratos políticos de la Revolución de España, Impreso en Filadelfia, 1826, pág. 34. La doctrina ha adscrito mayoritariamente a Inguanzo al sector absolutista, aunque el profesor Cuenca ha propuesto corregir esta interpretación, sustituyéndola por la de un reformista conservador. Cfr. José Manuel Cuenca, Don Pedro de Inguanzo y Rivero (1764-1836). Último primado del Antiguo Régimen, EUNSA, Pamplona, 1956, especialmente págs. 78-84 y 89.

[92] Cfr. Santo Tomás de Aquino, Summa Theologicae (1266-1273), Prima Secundae, Quaestio XCV, Articulus 4. Aquí se ha utilizado la edición de Marietti, Torino, 1963, pág. 434: "Est etiam aliquod regimen ex istis commixtum, quod est optimum".

[93] Cfr. Aristóteles, Política, Libro II, Capítulo VI, Editora Nacional, Madrid, 1977, pág. 92.; Cfr. Marco Tulio Cicero, De Re Publica, en Scriptorun Romanorum quae extant omnia, vol. 104-105, Liviana Editrice, Padova, 1968, Libre I, XXIX, pág. 24; Liber I, XLV, págs. 36-37 ; Cfr. Polibio, Histoires,
edición de Raymond Weil, Société d'Édition "Les Belles Lettres", Paris, 1977, Livre VI, § III-IV (págs.
71-72), § X (págs. 80-81), § 11-18 (págs. 82-94).

[94] Así, vertió aceradas críticas contra los principales presupuestos francófilos esgrimidos en Cádiz: la idea de poder constituyente (El Español, vol. I, núm. 5, 30 de agosto de 1810, pág. 403; vol. II, núm. 8, 30 de noviembre de 1810, pág. 130; vol. III, 30 de julio de 1811, pág. 288; vol. VI, enero de 1813, pág. 6; vol. VIII, enero-febrero de 1814, pág. 88), el unicameralismo (El Español, vol. V, núm. 29, 30 de septiembre de 1812, págs. 345-350; vol. VII, julio de 1813, pág. 11), y el predominio incondicional de la Asamblea (El Español, vol. II, núm. 9, 30 de diciembre de 1810, pág. 191; vol. II, núm. 11, 28 de febrero de 1811, pág. 374; vol. III, 30 de julio de 18111, pág. 282; vol. V, núm. 26, 30 de junio de 1812, pág.
119, vol. V, núm. 28, 30 de agosto de 1812, pág. 245; vol. V, núm. 229, 30 de septiembre de 1812, págs.
336-345; vol. V, núm. 30, 30 de octubre de 1812, pág. 404; vol. VI, junio de 1813, págs. 411-421).

[95] Blanco White reconoció su cambio de talante en El Español, vol. VI, enero de 1813, págs. 3-19, justificándolo por su conocimiento del gobierno británico. Este cambio de ideas ha sido señalado certeramente por Manuel Moreno Alonso, "Las ideas políticas de «El Español»", Revista de Estudios Políticos, núm. 39, 1984, págs. 65 y ss. Vid. también, del mismo autor: "Las ideas constitucionales de Blanco White", en Juan Cano Bueso (edit.), Materiales para el estudios de la Constitución de 1812, Tecnos, Madrid, 1989, págs. 521 y ss.

[96] En contra de esta apreciación: Joaquín Varela Suanzes, "Un precursor de la Monarquía Parlamentaria: Blanco-White y El Español (1810-1814)", Revista de Estudios Políticos, núm 79, 1993, págs. 101 y ss. Recientemente el profesor Pons ha vinculado, como hacemos aquí, a Blanco White con el pensamiento moderado de Jovellanos. Cfr. André Pons, "Una fuente desconocida del Manifiesto de los Persas, 1814: El Español de Blanco White, 1810-1814", Trienio, núm. 31, 1998, págs. 75 y ss.

[97] Cfr. Joaquín Varela Suanzes, La Teoría del Estado…, op. cit., págs. 295 y ss.

[98] "Se ha hecho en la Constitución una clara distinción entre la soberanía y su ejercicio: aquélla siempre reside en la Nación (...) pero es un delirio pensar que la Nación ejerza por sí todos los derechos de la soberanía (...). De donde [surge] la necesidad de delegar los derechos de la soberanía, resultando la Monarquía moderada de la armonía con que se ejerzan por diversas personas y corporaciones. A esto se reduce la Constitución; en ella se dispone que las Cortes ejerzan el poder legislativo con el Rey; al Rey señala exclusivamente el ejecutivo, y a los tribunales le atribuye el judiciario: hállase,pues, repartido el ejercicio de los derechos de la soberanía". Oliveros, DS, núm. 474, 20 de enero de 1812, vol. IV, pág.
2663.

[99] Para los realistas la declaración de guerra era un cometido ejecutivo, en el que se manifestaban características propias de este poder, como la actividad, secreto y rapidez decisioria. Vid. Aner, DS, núm.
372, 9 de octubre de 1811, vol. III, pág. 2029; Pedro María Ric, DS, núm. 373, 10 de octubre de 1811, vol. III, págs. 2040 y 2041. La mayoría de los liberales entendían, sin embargo, que era una manifestación de la voluntad soberana y, por tanto, debía corresponder a las Cortes. Vid. Agustín Argüelles, DS, núm.
373, 10 de octubre de 1811, vol. III, pág. 2034; Alcocer, ibídem, pág. 2037; Gordillo, DS, núm. 374, 11 de octubre de 1811, vol. III, pág. 2047; Luján, DS, núm. 375, 12 de octubre de 1811, vol. III, pág. 2056; Sombiela, DS, núm. 376, 13 de octubre de 1811, vol. III, pág. 2062.

[100] El poder conservador suponía un poder intermedio situado en una Cámara electiva encargada del control de constitucionalidad y exigencia de responsabilidad. Cfr. Antoine Louis Claude, Conde de Destutt de Tracy, Commentaire sur l'Espirit des Lois de Montesquieu, Slatkine Reprints, Génova, Livre XI, Chapitre II, págs. 206-207.

[101] Benjamin Constant, Principes de Politique (1815), Chapitre IV, en Oeuvres¸ Gallimard, Paris, 1979, págs. 1095 y ss.

[102] Conde de Toreno, DS, núm. 336, 3 de septiembre de 1811, vol. III, pág. 1751. Sobre el carácter indelegable del poder legislativo, tal cual había afirmado Rousseau, también se pronunció García Herreros, DS, núm. 86, 21 de diciembre de 1810, vol. I, pág. 209

[103] Cfr. Joaquín Varela Suanzes, "Rey, Corona y Monarquía en los orígenes del Constitucionalismo español: 1808-1814", Revista de Estudios Políticos, núm. 55, 1987, pág. 149.

[104] Así, en la Comisión de Constitución "el señor Espiga propuso que sería muy conveniente

mudar los epígrafes que determinan la división de los tres poderes, poniendo, por ejemplo, en vez de poder legislativo, Cortes o Representación Nacional; en vez de poder o potestad ejecutiva, Del Rey o de la dignidad Real; y en vez de poder judicial, De los Tribunales, con lo que se evitaría el que tuviese aire de copia del francés esta nomenclatura, que en su juicio era más para adoptarse por los autores del Derecho público, y se daría a la Constitución, aun en esta parte, un tono más original y aceptable". Sesión de 9 de julio de 1811, en Federico Suárez, Actas de la Comisión de Constitución (1811-1813), op. cit., pág. 137. La sistemática por órganos, no por funciones, también se había seguido parcialmente en la Constitución de Polonia de 3 de mayo de 1791, cuyo Título VI regulaba el Sejm o Autoridad Legislativa, el VII el Rey, o autoridad Ejecutiva y el VIII, la Autoridad Judicial. Aquí se ha manejado la edición bilingüe The polish Constitution of the Third of May of 1791, suministrada por cortesía del Senado de Polonia.

[105] A diferencia de otras Constituciones que partían de un papel más relevante del Rey, como la Constitución de Suecia de 6 de junio de 1809.

[106] Vid. supra, las referencias a las críticas de Blanco White al unicameralismo.

[107] Argüelles, DS nº 345, 12 de septiembre de 1811, págs. 1827-1829.

[108] Argüelles, DS nª 207, 26 de abril de 1811, pág. 944.

[109] Agustín Argüelles, Examen histórico de la reforma, op. cit., pág. 263.

[110] DS, núm. 345, 12 de septiembre de 1811, vol. III, págs. 1820-1824; DS, núm. 346, 13 de septiembre de 1811, vol. III,págs. 1837-1839.

[111] Cfr. Manuel Martínez Sospedra, La Constitución de 1812 y el primer liberalismo español, Cátedra Fadrique Furió Ceriol, Valencia, 1978, pág. 213; Santos M. Coronas González, "Los orígenes del sistema bicameral en España", en Juan Cano Bueso (edit.), Materiales para el estudio de la Constitución de 1812, op. cit., págs. 202-203.

[112] Cfr. Joaquín Varela Suanzes, "Las Cortes de Cádiz: representación nacional y centralismo", en
V.V. A.A., Las Cortes de Castilla y León (1188-1988), Cortes de Castilla y León, Valladolid, 1990, págs.
219 y ss.

[113] Recepción del juramento regio (art. 131.2), reconocimiento del Príncipe (art. 131.5), resolución de dudas sobre la Corona (art. 131.3), nombramiento del tutor del Rey menor (art. 131.6).

[114] En este sentido, la Constitución de 1812 trataba de positivizar la situación que se verificó durante la Guerra de la Independencia. Cfr. Ignacio Fernández Sarasola, La responsabilidad del Ejecutivo en los orígenes del Constitucionalismo español (1808-1823), op. cit., págs. 311 y ss.

[115] Fijar los gastos de la Administración (art. 131.12), fijar contribuciones (arts. 131.13 y 338), recibir préstamos (art. 131.14), distribuir los recursos económicos entre las provincias (art. 131.15), examinar y aprobar las cuentas de inversión (art. 131.16), establecer aduanas y aranceles (art. 131.17) y disponer lo conveniente para la administración, conservación y enajenación de bienes nacionales (art. 131.18).

[116] Aprobación de tratados de alianza ofensiva y tratados especiales de comercio (art. 131.7), admisión o rechazo de tropas extranjeras en suelo español (art. 131.8), aprobación de las ordenanzas del ejército
(arts. 131.11 y 359), fijación, con el Rey, d ellas fuerzas militares (arts. 131.10 y 357)

[117] Aprobación de los reglamentos de seguridad y policía (art. 131.23).

[118] Las Cortes determinaban la creación y supresión de oficios públicos (art. 131.9), aspecto que trató de fundamentarse en que las Cortes eran las encargadas de determinar el gasto público, de modo que cualquier nuevo puesto requería de su voluntad. Igualmente las Cortes determinaban los negocios que correspondían a los Secretarios del Despacho (art. 224). Como puede comprobarse, se trataba de poderes que incidían sobre la esfera de "autorregulación

administrativa" o ad intra de la Administración.
[119] Así, fomento de la industria (art. 131.21) y de la instrucción pública (arts. 131.22 y 366-370).

[120] Exigencia de responsabilidad ministerial (art. 131.25), protección de la libertad de imprenta (art.131.24) y defensa de la Constitución (Título X).

[121] Vid. por todos, Manuel Martínez Sospedra, Incompatibilidades parlamentarias en España (1810-
1936), Cátedra Fadrique Furió Ceriol, Valencia, 1974, págs. 41 y ss. La propuesta de incompatibilidad surgió por vez primera de Capmany y Gutiérrez de la Huerta (DS, núm. 6, 29 de septiembre de 1810, vol. I, pág. 15). Los realistas trataron de acentuar las incompatibilidades, extendiéndolas incluso después de cesar en el cargo representativo. Cfr. Javier Borrull (DS, núm. 365, 2 de octubre de 1811, vol. III, pág.1976), Capmany (idem), Del Monte (ibídem, pág. 1977). La compatiblidad de cargos fue defendida fuera de la Asamblea por Blanco White, en El Español, vol. II, núm. 9, 30 de diciembre de 1810, págs. 198-200; vol. II, núm. 11, 28 de febrero de 1811, pág. 420; vol. II, núm. 12, 30 de marzo de 1811, pág. 503. Igualmente sostuvo esta medida el Semanario Patriótico, vol. IV, núm. 75, 12 de septiembre de 1811, págs. 175-176. Alcalá Galiano señala que también Agustín Argüelles era partidario de la compatibilidad de cargos. Vid. Antonio Alcalá Galiano, Don Agustín Argüelles, op. cit., pág. 362. Sin embargo durante la Guerra de la Independencia, Argüelles no se mostró de forma inequívoca en favor de esta medida, por más que sí predicase un acercamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo.

[122] Cfr. Conde de Toreno, Historia del levantamiento, guerra y revolución de España, op. cit., pág. 388.

[123] Sobre la vinculación entre las prerrogativas parlamentarias y el concepto racional de ley, vid. por todos Ignacio Fernández Sarasola, "Representación, mandato y racionalidad en el pensamiento liberal", Debates Constitucionales, núm. 1, 1999, http://constitucion.rediris.es/revista/dc/uno/Indice.html.

[124] "Me ha causado grande extrañeza en todas las sesiones anteriores -comentaba sarcásticamente Capmany- oir de boca de todos los Sres. Diputados que han hablado usar de la voz freno, freno y más freno; palabra que me parece muy indecorosa, y a la cual se debe sustituir otra más templada, como barrera, límite, etc. Parece que vamos a enfrenar un caballo desbocado, o a encadenar un ferocísimo león". DS, núm. 376, 13 de octubre de 1811, vol. III, pág. 2060.

[125] Nombramiento de autoridades civiles y militares (arts. 171.5 y 324), nombramiento de Secretarios del Despacho (art. 171.16), designación de los jefes superiores de las provincias (art. 324).

[126] Declaración de guerra y de paz (art. 171.3), disponía de las fuerzas armadas (arts. 171.9 y 365) y asumía las relaciones diplomáticas y comerciales (art. 171.10)

[127] Art. 15. Poseía iniciativa legislativa (art. 171.14) y el derecho de sanción (arts. 171 y 132-152). Respecto de la iniciativa legislativa hay que señalar, además, que al Rey le correspondía elaborar el proyecto de reglamento del Consejo de Estado, que debían aprobar luego las Cortes (art. 238).

[128] Cuidar que se administrase justicia (art. 171.2), nombramiento de magistrados con dictamen del Consejo de Estado (arts. 171.4 y 237), derecho de gracia (art. 171.13) y suspensión de jueces (art. 253).

[129] Esta calificación se prefirió a la de "ministros" por cuanto ponía de manifiesto que los agentes del Rey no debían ser más que subalternos suyos. Una idea a la que subyacía el miedo al "despotismo ministerial". Incialmente los ministros fueron considerados como meros ejecutores de la voluntad del Rey y consejeros del Monarca. Vid., por ejemplo, Juan Polo (DS, núm. 108, 12 de enero de 1811, vol. I, pág.
357 y DS, núm. 457, 3 de enero de 1812, vol. IV, pág. 2538); Borrull (DS, núm. 385, 22 de octubre de 1811, vol. III, pág. 2129); Conde de Toreno (DS, núm. 386, 23 de octubre de 1811,vol.

III, pág. 2140). Ello no obstante, los últimos años de la legislatura comenzó a percibirse que los Secretarios del Despacho ejercían de forma efectiva el poder ejecutivo. Ello lleva al profesor Fernández Almagro a indicar que la denominación que el texto de 1812 daba a estos funcionarios era inadecuada, puesto que eran auténticos ministros. Cfr. Melchor Fernández Almagro, Orígenes del régimen constitucional en España, Labor, Barcelona, 1976, pág. 111; Id., "Del Antiguo Régimen a las Cortes de Cádiz", Revista de Estudios Políticos, núm. 126, 1962, pág. 20.

[130] Existieron algunos proyectos legislativos encaminados a la formación de un Gobierno, pero no llegaron a consolidarse plenamente. Así, por ejemplo, el proyecto de Ángel de la Vega Infanzón, que pretendía que se crease una Junta de Secretarios del Despacho. Cfr. Proyecto de reforma del Reglamento Provisional de la Regencia, de Andrés Ángel de la Vega, Congreso de los Diputados, legajo 20, expediente 1. La presentación del proyecto se realizó en DS, núm. 384, 21 de octubre de 1811, vol. III, pág. 2126. Sin embargo, no llegó a aprobarse en su redacción original, sobre todo por el recelo a que la Junta de ministros acabase por eclipsar al Consejo de Estado (así, Espiga, DS, núm. 457, 3 de enero de
1812, vol. IV, pág. 2541; y Oliveros, DS, núm. 460, 6 de enero de 1812, vol. IV, pág. 2572). La primera regulación de un embrionario Gabinete se halla en el Nuevo Reglamento de la Regencia del Reino (8 de abril de 1813), capítulo III, arts. 8 y 9, donde se reguló una Junta de Secretarios que se reuniría para la adopción de providencias cuya ejecución exigiese la cooperación de varias Sescretarias, y para facilitar la ejecución de dichas providencias.

[131] La responsabilidad era, en concreto, por órdenes que autorizasen contra la Constitución y las leyes(art. 226 CE), aunque los sucesivos Decretos de Cortes completaron esta regulación, haciendo a los ministros responsables por la comisión de delitos privados, delitos políticos y por la inejecución o retraso en la ejecución de las disposiciones de las Cortes. Cfr. Ignacio Fernández Sarasola, La responsabilidad del Ejecutivo en los orígenes del constitucionalismo español (1808-1823), op. cit., págs. 403-430. A finales del régimen gaditano, incluso llegó a percibirse una responsabilidad política de los ministros. Cfr. ibídem, págs. 458-480.

[132] Evidentemente, la imposibilidad de ausentarse del Reino (art. 172.2 CE), de enajenar todo o parte del territorio (art. 172.3 y 4 CE), o de traspasar su autoridad regia o abdicar (art. 172.3 CE) era consecuencia de la situación derivada de las "renuncias de Bayona". Igualmente, la obligación de que el Rey obtuviese el consentimiento de las Cortes antes de contraer matrimonio (art. 172.12 CE) derivaba de las sospechas que habían circulado durante la Guerra de la Independencia de que Napoleón pretendía que una sobrina suya contrajese nupcias con Fernando VII.

[133] Cfr. Roberto Luis Blanco Valdés, Rey, Cortes y fuerza armada en los orígenes de la España liberal (1808-1823), Siglo XXI, Madrid, 1988, pág. 135. Otros autores matizan esta afirmación, indicando que no se llevó hasta el extremo la idea de que el Rey era un mero ejecutor, lo que supuso reconocerle ciertas facultades discrecionales. Cfr. Ángel Menéndez Rexach, La Jefatura del Estado en el Derecho Público Español, I.N.A.P., Madrid, 1979, pág. 244; Luis Sánchez Agesta, "Poder ejecutivo y división de poderes", Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 3, 1981, pág. 17; Joaquín Varela Suanzes, "Rey, Corona y Monarquía en los orígenes del constitucionalismo español", op. cit., págs. 184-192.

[134] Ello no debe conducir, sin embargo a considerar, como hace el profesor Sevilla Andrés, que el Monarca gaditano era el verdadero conductor de la Nación, dotado de un poder derivado del principio monárquico. Cfr. Diego Sevilla Andrés, "Nota sobre el poder ejecutivo en la Constitución de 1812", Documentación Administrativa, núm. 153, 1973, pág. 66.

[135] Lógicamente, las Constituciones conservadoras incrementaron el poder regio, especialmente en lo referente a sus relaciones con las Cortes (introduciendo el veto absoluto y el derecho de disolución de las Cámaras). Sin embargo, la redacción del art. 170 de la Constitución de Cádiz ("La potestad de ejecutar las leyes reside exclusivamente en el Rey, y su autoridad se extiende a todo cuanto conduce a la conservación del orden público en lo interior, y a la seguridad del Estado en lo exterior, conforme a la Constitución y a las leyes"), se halla tal cual en el art. 43 de la Constitución española de 1845. Los 10 párrafos del art. 45 del código de 1845, y los 9 del código de 1876, donde se plasman las facultades del Rey, son casi una reproducción del art. 171 de la Constitución del 12. Por lo que respecta a las limitaciones (arts. 46 y 47 de la Constitución de 1845 y arts. 55 y 56 de la Constitución de 1876) también están indudablemente extraídas del código doceañista. Hay que señalar que la facultad de expedir reglamentos meramente ejecutivos (uno de los aspectos en los que trata de fundamentarse que el Rey de 1812 era un mero ejecutor) se encuentra tal cual en las Constituciones de 1845 (art. 45.1) y de 1876 (art. 54.1)

.

[136] Contra esta idea se pronuncia el profesor Alonso de Antonio, quien entiende que la regulación de la Diputación Permanente en Cádiz sólo se habría mantenido por razones de respeto histórico. Cfr. Ángel Luis Alonso de Antonio, La Diputación Permanente de las Cortes en la Historia Constitucional española, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1991, págs. 69-70. Del mismo autor: "La Diputación Permanente en la Constitución de Cádiz", en Juan Cano Bueso (edit.), Materiales para el estudio de la Constitución de 1812, op. cit., pág. 41.

[137] La referencia a una Diputación Permanente que vigilara la conducta del Rey y sus ministros cuando las Cortes no se encontrasen reunidas se recoge en multitud de informes: Obispo de Calahorra (Murcia,14 de octubre de 1809), en Miguel Artola, Los orígenes de la España Contemporánea, op. cit., vol. II, págs. 143 y 144; Cabildo de Lérida (Lérida, 7 de diciembre de 1809), en ibídem, pág. 256; Junta de Mallorca (Mallorca, 30 de agosto de 1809), en ibídem, págs. 341 y 343; Ramón Lázaro de Dou (Cervera,
17 de agosto de 1809), en ibídem, pág. 417; Fray José de Jesús Muñoz (Córdoba, 18 de agosto de 1809), en ibídem, pág. 430; Francisco de Borja Meseguer (Murcia, 29 de agosto de 1809), en ibídem, pág. 503; Antonio Capmany (Sevilla, 17 de octubre de 1809), en ibídem, pág. 527; Manuel Fernández Manrique
(Cuenca, 4 de septiembre de 1809), en ibídem, pág. 620; Junta de Mallorca (6 de septiembre de 1809), en Federico Suárez, Cortes de Cádiz, op. cit., vol. I, pág. 126; Audiencia de Valencia (20 de enero de 1810), en ibídem, vol. II, pág. 70; Obispo y Cabildo de Córdoba (13 de octubre de 1809), en ibídem, vol. III, págs. 240, 241 y 242.

[138] Jovellanos propuso primero la creación de una "Junta Central de Correspondencia", con importantes funciones tanto para convocar las Cortes como para controlar la acción de la Regencia. Cfr. Jovellanos, Dictamen del autor sobre la institución del gobierno interino (7 de octubre de 1808), en Memoria en defensa de la Junta Central, op. cit., vol. II, págs. 63-64. El asturiano recogió este órgano, aunque disminuyendo sus facultades, en el Reglamento de la Suprema Regencia (29 de enero de 1810), en ibídem, págs. 149-150, bajo el título de Diputación Celadora de la observancia del Reglamento y de los derechos de la Nación.

[139] Así, Ostolaza, DS nº 72, 7 de diciembre de 1810, vol. I, pág. 149; Aner, DS nº 370, 7 de octubre de 1811, vol. III, pág. 2012; DS nº 371, 8 de octubre de 1811, vol. III, pág. 2017; Capmany, ibídem, pág.2018.

[140] Espiga, DS nº 371, 8 de octubre de 1811, vol. III, pág. 2018; Muñoz Torrero, ibídem, pág. 2017; Argüelles, DS nº 362, 29 de septiembre de 1811, vol. III, pág. 1952, nº 370, 7 de octubre de 1811, vol. III, pág. 2013 y nº 371, 8 de octubre de 1811, vol. III, pág. 2017.

[141] Estaba compuesto por cuarenta individuos: cuatro eclesiásticos, cuatro Grandes de España, y los restante serían elegidos entre sujetos de probada competencia o que hubiesen desempeñado funciones administrativas (art. 232 CE). Contra la composición estamental del Consejo de Estado se pronunció vivamente en 1821. Cfr. Ramón Salas, Lecciones de Derecho Público Constitucional (1821), Tomo II, Parte II, Lección XXII, C.E.C., Madrid, 1982, págs. 248-249. Para el profesor Tomás y Valiente, en la composición del Consejo de Estado, efectivamente los constituyentes habrían dado acogida a características propias de una Cámara Alta. Cfr. Francisco Tomás y Valiente, "El Consejo de Estado en la Constitución de 1812", en Constitución: escritos de introducción histórica, Marcial Pons, Madrid, 1996, págs. 104, 108 y 112. Más recientemente ha recogido esta idea María Isabel Cabrera, "Algunas consideraciones en torno al Consejo de Estado en la Constitución de 1812", Revista de Estudios Políticos, núm. 93, 1996, págs. 235 y 237.

[142] Con el nombre de "Privy Council" se regulaba en la Constitución de Delaware, de 1776 (art. 8),"Consejo Ejecutivo", en la Constitución de Georgia de 1777 (arts. 25-30), y "Consejo de Estado" en la Constitución de North Carolina, de 1776 (art. 16).

[143] Art. 236 CE . Expresamente se exigía para la sanción, la declaración de guerra, firma de tratados (art. 236 CE), propuesta de beneficios eclesiásticos (art. 237 y 171.6), provisión de jueces (art. 237 y 171.4) y conceder el pase a decretos conciliares y bulas pontificias que tratasen sobre cuestiones particulares o gubernativas (art. 171.15). Todas estas actividades se caracterizan por un

margen amplio de libertad decisoria. Sobre las funciones del Consejo de Estado vid. Tomás de la

Quadra Salcedo, "El Consejo de Estado en las Constituciones de Cádiz y Bayona", Documentación Administrativa, núm. 244-245, 1996, págs. 61 y ss.

[144] Cfr. Francisco Tomás y Valiente, "El Consejo de Estado en la Constitución de 1812", op. cit., págs.99 y ss., especialmente, págs. 104, 108 y 112.

[145] Vid., por ejemplo, las intervenciones de Zapata (DS (1820), vol. III, nº 104, 16 de octubre de 1820, pág. 1686), Navarro (DS (1820), vol. III, nº 105, 17 de octubre de 1820, pág. 1707) y Yandiola (ibídem, pág. 1717). Fuera del Parlamento, la consideración del Consejo de Estado como una Cámara Alta corrió esencialmente a cargo del periódico moderado El Censor. Así: El Censor, vol. I, núm. 3, 19 de agosto de
1820, pág. 204; núm. 4, 26 de agosto de 1820, págs. 269 y ss.; vol. V, nº 28, 10 de febrero de 1821, pág.259. Frente a lo que aquí se sostiene, el profesor Coronas sostiene que ya en Cádiz se identificó al Consejo de Estado con una Cámara Alta. Cfr. Santos M. Coronas González, "Los orígenes del sistema bicameral en España", en Juan Cano Bueso (edit.), Materiales para el estudio de la Constitución de 1812, op. cit., págs. 203-204.

[146] Así, el art. 265 de la Constitución del año III, o el art. 73 de la Constitución del año VIII.

[147] El procedimiento de impeachment lo defendieron en la Asamblea Nacional de 1789 sólo aquellos diputados que optaban por el bicameralismo. Es el caso de Mounier (A.P., , vol. VIII, 12 de agosto de 1789, pág. 419; 31 de agosto de 1789, pág. 527 y 4 de septiembre de 1789, pág. 558), o Lally-Tollendal (A.P., vol. VIII, 31 de agosto de 1789, pág. 520).

[148] Sobre la independencia resulta muy útil acudir a las palabras que en su defensa vertió el diputado Porcel. DS nº 776, 19 de febrero de 1813, pág. 4719.

[149] Hay que señalar que el diputado José de Cea presentó en su día un proyecto de decreto orientado a introducir un principio ausente en la Constitución: el de la motivación de las sentencias judiciales. DS nº183, 31 de marzo de 1811, pág. 801.

[150] Álvaro Flórez Estrada, Constitución para la Nación española, presentada a S. M. la Junta Suprema Gubernativa de España e Indias en 1º de noviembre de 1809, op. cit., págs. 334-336.

[151] León de Arroyal, Cartas económico-políticas, Segunda Parte, Carta V (24 de octubre de 1794), págs. 227-230.

[152] El proyecto y las actas se encuentran en: Federico Suárez, Actas de la Comisión de Constitución (1811-1813), Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1976, Sesiones de 27 de marzo, 29 de marzo, 2 de abril, 5 de abril y 10 de abril, págs. 76-83.

[153] Cfr. María Cristina Diz-Lois, Estudio Preliminar, en ibídem, págs. 59-61.

[154] Sesión de 7 de agosto de 1811, en Federico Suárez, Actas de la Comisión de Constitución (1811-1813), op. cit., pág. 165. La Comisión proponía, en su lugar, "que a continuación del art. 5 del capítulo 1 del título I se indicasen o expresasen las definiciones de los tres primeros derechos y oblicuamente se insinuase el cuarto". De estas últimas palabras se desprende que la mayor polémica derivaba del derecho de igualdad.

[155] Cfr. Antonio Alcalá Galiano, Recuerdos de un anciano, op. cit., pág. 149.

[156] La nacionalidad se adquiría por el lugar de nacimiento, por ser descendiente de nacionales, por carta de naturaleza o por vecindad durante diez años (art. 5). Sin embargo, la condición de "ciudadano" requería descender de españoles por ambas líneas ascendientes, así como el requisito de vecindad (art.18), o por carta especial de ciudadanía expedida por las Cortes (art. 19).

[157] Este distinto trato indicaba para Calatrava que la igualdad formal no se afirmaba de todos los españoles. Diarios de Sesiones, vol. III, núm. 332, 30 de agosto de 1811, pág. 1730.

[158] Cfr. José María Portillo, "La historia del primer constitucionalismo español. Proyecto de investigación", Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno, núm. 24, págs. 312-313. Del mismo autor: La Nazione cattolica. Cadice 1812: una costituzione per la Spagna, Piero Lacaita Editore, Manduria-Bari-Roma, 1998, págs. 80 y ss.

[159] En este mismo sentido lo entiende Bartolomé Clavero, "Vocación católica y advocación

siciliana de la Constitución española de 1812", en Andrea Romano (a cura di), Alle origini del Costituzionalismo Europeo, Presso l'Accademia, Messina, 1991, pág. 32.

[160] Como es evidente, la titularidad individual de un derecho no se ve en absoluto modificada por el hecho de que esta titularidad se confiera al "hombre" o, por el contrario, se otorgue al "ciudadano". Una interpretación contraria llevaría a considerar que en todo Estado donde se establecen sólo derechos del ciudadano (y no del hombre) da preeminencia al Estado sobre el individuo y que, por tanto, no es un Estado liberal.

[161] Contra esta idea se manfiesta Antonio-Enrique Pérez Luño, "Los derechos fundamentales en la Constitución de Cádiz de 1812", Anuario de derechos humanos, núm. 2, 1983, págs. 354 y 362, quien considera que existió una concepción positivista de los derechos, derivada de la influencia de Bentham.

[162] En este sentido, el profesor Varela ha señalado cómo también en la Teoría del Estado, los liberales silenciaron en la medida de lo posible las ideas de estado de naturaleza y de pacto social, íntimamente ligadas con la idea de derechos naturales. Cfr. Joaquín Varela Suanzes, La Teoría del Estado…, op. cit., págs. 89 y ss.

[163] Discurso preliminar…, op. cit., págs. 2, 11, 23. Marx se adscribió parcialmente a esta idea, al proclamar que la Constitución de 1812 reproducía los fueros españoles, aunque "leídos a la luz de la Revolución Francesa y adaptados a las necesidades de la sociedad moderna", de donde acababa por concluir que la Constitución gaditana no era un remedo de la Constitución francesa de 1791, sino que hundía sus raíces en las antiguas ideas e instituciones españolas. Cfr. Karl Marx, Escritos sobre España, (edición de Pedro Ribas), Trotta, Madrid, 1998, págs. 136 y 139.

[164] "De todas las instituciones humanas, ninguna es más sublime ni más digna de admiración que la que limita en los hombres la libertad natural sujetándola al suave yugo de la ley". Discurso preliminar, op. cit., págs. 56 y 82.

[165] En este sentido, no podemos coincidir con los profesores Garriga y Lorente, quienes, para determinar el carácter de los derechos de la Constitución de Cádiz, acuden al proyecto de Código Civil de
1821. Vid. Carlos Garriga / Marta Lorente, "El modelo constitucional gaditano", en Andrea Romano (a cura di), Il modello costituzionale inglese e la sua recezione nell'area mediterranea tra la fine del 700 e la prima metà dell'800, op. cit., págs. 592 y ss. El proyecto del Código Civil no responde en absoluto a la dogmática subyacente a la Constitución elaborada diez años antes, sino a la dogmática de los liberales moderados del Trienio Liberal, a la sazón influidos por el liberalismo doctrinario y por el positivismo de Bentham.

[166] Ello no obstante, la Constitución no recogía plenamente las enseñanzas que había impartido Sieyès en su obra Essai sur les priviléges. Y es que el código doceañista admitía la desigualdad social a la hora de regular la composición del Consejo de Estado, que debía contar con cuatro Grandes de España (art.232).

[167] Algunos autores consideran que la Constitución de 1812 también incluía un derecho a la educación, derivado del Título X (arts. 366-370), donde se recogía un programa de instrucción pública, conforme al cual el Estado debía crear escuelas públicas y establecer un plan general de enseñanza. Cfr. Antonio- Enrique Pérez Luño, "Los derechos fundamentales en la Constitución de Cádiz de 1812", op. cit., pág.358; José Manuel Romero Moreno, Proceso y derechos fundamentales en la España del siglo XIX, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, págs. 76-77. Ahora bien, resulta poco probable que bajo una dogmática liberal existiese un derecho subjetivo a recibir una prestación del Estado (derecho de prestación). Tal posibilidad ha de rechazarse, además, porque el órgano encargado de tal prestación era el Parlamento, contra el que no se podía hacer valer pretensión alguna, al no estar sujetos sus actos a control jurídico alguno.

[168] El profesor Romero, sin embargo, entiende que el antecedente más inmediato fue el Estatuto de Bayona. Cfr. José Manuel Romero Moreno, Proceso y derechos fundamentales en la España del siglo XIX, op. cit., pág. 79. El Estatuto de Bayona proclamaba tal derecho en su art. 145, pero su regulación y garantías diferían de las que se plasmaron en Cádiz. Por una parte, y a pesar de que también establecía una remisión a la ley, se indicaba que la libertad de imprenta

sólo entraría en vigor dos años después de proclamada la Constitución de Bayona (art. 145), y se regulaba una Junta Senatoria encargada de tutelar tal derecho (arts. 45-49)

[169] Las actas muestran que la mayor controversia tuvo lugar con ocasión del derecho de igualdad. Así, el acta del día 29 de marzo recoge que existían opiniones encontradas acerca de este derecho. Vid. Federico Suárez, Actas de la Comisión de Constitución, op. cit., págs. 78-79. Las Actas indican que el 5 de abril "se discutió largamente sobre la definición de igualdad". Ibídem, pág. 81.

[170] Diario de Sesiones, vol. III, núm. 332, 30 de agosto de 1811, pág. 1730

[171] Esta combinación de las concepciones "individualista" y "estatalista" la aplica el profesor Fioravanti también al constitucionalismo revolucionario francés. Cfr. Maurizio Fioravanti, Los derechos fundamentales. Apuntes de Historia de las Constituciones, Trotta, Madrid, 1996, págs. 62 y ss. La idea de que en la Constitución de Cádiz se aprecia un factor estatalista la ha afirmado recientemente la profesora Clara Álvarez Alonso, "Los derechos y sus garantías (1812-1931)", Ayer, núm. 34, 1999, págs. 185-190.

[172] Característica de los derechos fundamentales es que éstos no quedan a disposición del legislador. Por consiguiente, los derechos fundamentales sólo encuentran cabida allí donde la Constitución es norma jurídica suprema y, por tanto, vincula también al poder legislativo. Cfr. Pedro Cruz Villalón, "Formación y evolución de los derechos fundamentales", Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 25, 1989, pág. 41; Ignacio Villaverde Menéndez, "Esbozo de una teoría general de los derechos fundamentales", Revista Jurídica de Asturias, núm. 22, 1998, pág. 36. Así pues, desde una perspectiva constitucional, no podemos coincidir con la afirmación vertida por el profesor Portillo de que la libertad de imprenta recogida por la Constitución de 1812 no era un auténtico derecho al quedar a disposición del Legislador. Evidentemente era un derecho al recoger un agere licere, lo que sucede es que no era un derecho fundamental, al ser disponible por el Legislador. La opinión del profesor Portillo en José María Portillo,
"La historia del primer constitucionalismo español. Proyecto de investigación", op. cit., pág. 320.

[173] Sobre las infracciones de los derechos constitucionales vid. el imprescindible trabajo de Marta Lorente Sariñena, Las infracciones a la Constitución de 1812, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987, págs. 198 y ss.

[174] Sobre el concepto de técnica de garantía de los derechos como mecanismo de "reforzamiento" de los derechos más allá de su mero reconocimiento normativo vid. por todos Alessandro Pace, Problemática delle Libertà Costituzionali. Parte Generale, CEDAM, Padova, 1985, pág. 69.

[175] Cfr. Marta Lorente Sariñena, Las infracciones a la Constitución de 1812, op. cit., págs. 212-218.

[176] La confesionalidad se halla presente en otras partes de la Constitución. Así, por ejemplo, Fernando VII es proclamado Rey "por la gracia de Dios y la Constitución". Las Cortes decretan la Constitución española "En el nombre de Dios Todopoderoso, Padre, Hijo y Espíritu Santo, Autor y Supremo legislador de la sociedad". En el proceso electoral se determinaba que los electores de partido "se dirigirán (…) con su presidente a la Catedral o iglesia mayor, en donde se cantará una misa solemne de Espíritu Santo, y el Obispo, o en su defecto el eclesiástico de mayor dignidad, hará un discurso propio de las circunstancias" (art. 86). En los juramentos constitucionales también estaba presente la religión: así, los diputados electos debían jurar sobre el Evangelio "defender y conservar la religión católica, apostólica, romana, sin admitir otra en el Reino" (art. 117); y el Rey debía jurar "por Dios y por los Sagrados Evangelios", que defendería la religión católica, apostólica y romana "sin permitir otra alguna en el Reino" (art. 173). Por lo que respecta al Monarca, éste tenía, además, el tratamiento de "Majestad Católica" (art. 169).

[177] "En el punto de la religión se cometía un error grave, funesto, origen de grandes males, pero inevitable. Se consagraba de nuevo la intolerancia religiosa, y lo peor era que, por decirlo así, a sabiendas de muchos, que aprobaron con el más profundo dolor el artículo 12. Para establecer la doctrina contraria hubiera sido necesario luchar frente a frente con toda la violencia

y furia teológica del clero, cuyos efectos demasiado experimentados estaban ya, así dentro como fuera de las Cortes. Por eso se creyó prudente dejar al tiempo, al progreso de las luces, a la ilustrada controversia de los escritores, a las reformas sucesivas y graduales de las Cortes venideras, que se corrigiese, sin lucha ni escándalo, el espíritu intolerante que predominaba en una gran parte del estado eclesiástico". Agustín Argüelles, Examen histórico de la reforma constitucional…, op. cit., págs. 262-263.

[178] "Ha excitado entre los extranjeros ley de intolerancia tan insigne un clamor muy general, no haciéndose el suficiente cargo de las circunstancias peculiares que la ocasionaron (…) Pensaron, sin embargo, varios diputados afectos a la tolerancia en oponerse al artículo o, por lo menos, en procurar modificarle. Mas, pesadas todas las razones, les pareció por entonces prudente no hurgar el asunto, pues necesario es conllevar a veces ciertas preocupaciones para destruir otras que allanen el camino y conduzcan al aniquilamiento de las más arraigadas". Conde de Toreno, Historia del levantamiento, guerra y revolución de España, op. cit., pág. 385.

[179] Sobre la confesionalidad como una concesión liberal para lograr un mayor consenso (popular y también eclesiástico) entorno a la Constitución de 1812, cfr. Manuel Morán Ortí, "Revolución liberal y reforma religiosa en las Cortes de Cádiz", Revista de las Cortes Generales, núm. 26, 1992, pág. 119. Este autor ha recogido información sobre los diputados eclesiásticos que participaron en las Cortes de Cádiz en: ÍD., "Los diputados eclesiásticos en las Cortes de Cádiz", Hispana Sacra, vol. XLII, núm. 85, 1990, págs. 35 y ss.

[180] El Español, núm. 25, 30 de mayo de 1812, pág. 79. Vid. también El Español, núm. 26, 30 de junio de 1812, págs. 81 y ss.

[181] Alonso Cañedo y Bárcena. Diario de Sesiones, vol. VI (Discusión del Proyecto de Decreto sobre el Tribunal de la Inquisición), Imprenta de J. A. García, Madrid, 1970, 4 de enero de 1813, pág. 4213. Alonso Cañedo, ibídem, pág. 4221.

[182] Cfr. Ostolaza, DS, 8 de enero de 1813, vol. VI, pág. 4220.

[183] Así en el dictamen de la Comisión que informó sobre la abolición del Tribunal de la Inquisición, en el que se ponía de manifiesto la tolerancia de las antiguas Cortes con confesiones no católicas. DS, 8 de diciembre de 1812, vol. VI, pág. 4199. En igual medida la intervención de Muñoz Torrero supone una defensa de la tolerancia religiosa, aunque sin llegar a discutir la confesionalidad del Estado. DS, 15 de enero de 1813, vol. VI, pág. 4340.

[184] Dictamen de la Comisión encargada de informar sobre la abolición del Tribunal de la Inquisición, DS, 8 de diciembre de 1812, vol. VI, págs. 4190 y 4201.

[185] Conde de Toreno, DS, 11 de enero de 1813, vol. VI, pág. 4298.

[186] Así lo ha visto con gran acierto Bartolomé Clavero, "Vocación católica y advocación siciliana de la
Constitución española de 1812", op. cit., pág. 41.

[187] DS nº 946, 18 de agosto de 1813, vol. VIII, pág. 5990.

[188] Ibídem, pág. 5989. DS nº 947, 19 de agosto de 1813, vol. VIII, págs. 5998 y 6000.

[189] Cfr. Joaquín Varela Suanzes, "Constitución y ley en los orígenes del Estado liberal", Quaderni Fiorentini, núm. 24, 1995, págs. 517-518; el mismo artículo en Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 45, 1995, pág. 359-360. En estos artículos el profesor Varela polemiza con el profesor Blanco Valdés quien entiende que, al menos la Constitución francesa de 1791 (que, no se olvide, la de Cádiz toma como modelo) carecía de valor normativo. cfr. Roberto Luis Blanco Valdés, El valor de la Constitución, Alianza, Madrid, 1994, pág. 229; Id. "La configuración del concepto de Constitución en las experiencias francesa y norteamericana", Revista General del Derecho, año LIII, núm. 633, 1997, pág.7023

[190] Cfr. Ignacio de Otto, Derecho Constitucional. Sistema de fuentes, Ariel, Barcelona, 1988, págs. 76 y ss.

[191] Así lo criticaba, por ejemplo, Aner, cuando diferenciaba en la Constitución entre leyes constitucionales más o menos estables. DS nº 472, 18 de enero de 1812, vol. IV, pág. 2652. Por su parte, Borrull distinguía entre leyes fundamentales, y otras normas constitucionales que no eran más que "medios" para llevar a efecto las primeras. DS nº 474, 20 de enero de 1812, vol. IV, pág. 2670. Cepero, Echevarría y Caro consideraban que, en efecto, la Constitución contenía partes reglamentarias, pero éstas estaban dotadas del mismo valor que el resto del texto normativo. DS (Legislatura ordinaria de 1813), nº29, 28 de octubre de 1813, pág. 168. Entre la prensa, El Censor General, periódico realista, hizo hincapié en esta diferencia del contenido constitucional: según dicho diario, sólo eran auténtica Constitución los artículos que proclamaban la religión católica y la Monarquía. El Censor General, vol. I, núm. 2, pág. 26. Y, en la misma línea de Borrull, señalaba que una cosa era la Constitución, es decir la Ley Fundamental, que contenía los cimientos sociales, y otra el resto de artículos, de carácter reglamentario, que no eran sino medios para ejecutar la Constitución. El Censor General, nº 21, 11 de marzo de 1812, págs. 177-178.

[192] Contra esta postura, vid. Carlos Garriga, "Constitución, ley, reglamento: el nacimiento de la potestad reglamentaria en España (1810-1814, 1820-1823", Anuario de Historia del Derecho Español, tomo LXV, 1995, págs. 477-478, donde sostiene la supremacía de la Constitución de 1812 incluso sobre la ley.

[193] Argüelles, por ejemplo, indicaba que no se podía "dar más fuerza a una ley positiva que a otra fundamental". DS nº 579, 1 de junio de 1812, vol. IV, pág. 3243. El Conde de Toreno también afirmaba que un decreto no podía tener más fuerza que la ley fundamental. DS nº 577, 29 de mayo de 1812, vol. IV, pág. 3231. En la Legislatura ordinaria de 1813, Cepero, Echevarría y Caro declararon que las Cortes ordinarias no podían infringir lo dispuesto en la Constitución. DS (1813), nº 29, 28 de octubre de 1813, pág. 167. En el Trienio Constitucional se utilizó con frecuencia el argumento de inconstitucionalidad para rebatir las propuestas legislativas. Así, sólo a modo de ejemplo: Benítez, DS (1820), vol. I, nº 42, 15 de agosto de 1820, pág. 526; Flórez Estrada, DS (1820), nº 62, 4 de septiembre de 1820, vol. I, pág. 819; Martínez de la Rosa, DS (1820), nº 63, 5 de septiembre de 1820, vol. I, pág. 830.

[194] Jovellanos, Discurso leído por el autor en su recepción a la Real Academia de la Historia, sobre la necesidad de unir al estudio de la Legislación el de nuestra Historia y antigüedades (1780), en Obras publicadas e inéditas, op. cit., vol. LXXXVI (IV), 1952, pág. 294; Id., Consulta sobre la convocación de las Cortes por estamentos (21 de mayo de 1809), en Memoria en defensa de la Junta Central, op. cit., vol. II, págs. 115, 116 y 118; Nota primera a los Apéndices (1811), en Memoria en defensa de la Junta Central, op. cit., vol. II, pág. 229; Conde de Cabarrús, Cartas (1795), op. cit., págs. 37, 40, 41 y 46.

[195] Entre otros: Barón de Castellet, Vilanova y la Geltrú, 31 de agosto de 1809, en Miguel Artola, Los orígenes de la España contemporánea, op. cit., vol. II, pág. 443; Antonio Panadero, 2 de febrero de 1809, ibídem, págs. 650 y 653; Audiencia de Valencia, Valencia, 20 de enero de 1810, en Federico Suárez, Cortes de Cádiz, op. cit., vol. II, pág. 39

[196] Véase, por ejemplo, las palabras del Conde de Toreno en DS nº 336, 3 de septiembre de 1811, vol. III, pág. 1751; Castelló, ibídem, pág. 1749; Luján, DS nº 370, 7 de octubre de 1811, vol. III, pág. 2006. En contra de lo que aquí se sostiene, los profesores Lorente y Garriga han cuestionado que el concepto de ley derivado de la Constitución de Cádiz parta de los postulados rousseaunianos, y ello por dos motivos: porque la aprobación de la ley no surgía tan sólo de un debate abstracto, sino que las Cortes consultaban con las corporaciones sociales y porque la Constitución no recogía el principio de publicidad unitaria de las leyes. Cfr. Carlos Garriga / Marta Lorente Sariñena, "El modelo constitucional gaditano", op. cit., págs. 596-599, 610-613. Sin embargo, no debe olvidarse que los diputados no estaban vinculados a mandato imperativo, de modo que la consulta a las corporaciones o entidades territoriales sólo tenía por objeto conocer la opinión pública, no la voluntad general. En cuanto a la falta de publicación unitaria, y a su sustitución por un sistema de circulación de las leyes a través de las instancias administrativas, en realidad se recogía en términos prácticamente idénticos en la Constitución francesa de 1791 (Título III, Capítulo IV, art. 5), en el que no puede cuestionarse en absoluto que la idea de ley subyacente era la de expresión de la voluntad general.

[197] Discurso Preliminar…, op. cit., pág. 42. Fue Pérez de Castro quien afirmó que el veto suspensivo tenía mayor sentido en España, donde no había una segunda cámara. DS nº 369, 6 de octubre de 1811, vol. III, pág. 2000.

[198] El Español, vol. V, núm. 25, 30 de mayo de 1812, pág. 77: "dejarlo ahora hecho un mero estorbo [al Rey], darle una facultad que sólo puede usar para manifestar su ningún influjo y para humillarlo al fin, después de haberlo hecho odioso por su resistencia a la ley propuesta, es peor que si lo hubiesen dejado sin facultad alguna".

[199] DS nº 460, 6 de enero de 1812, vol. IV, pág. 2568.

[200] Vid. a este respecto Marta Lorente Sariñena, "División de poderes e interpretación de la ley", en Juan Cano Bueso (edit.), Materiales para el estudio de la Constitución de 1812, op. cit., págs. 401 y ss.

[201] Sólo indicaba el código doceañista que la acusación a los Secretarios del Despacho se realizaría a través de decreto (arts. 228, 229 y 261.2 CE).

[202] Cfr. Sesión de 3 de julio, en Federico Suárez, Actas de la Comisión de Constitución, op. cit., pág.129.

[203] Pueden consultarse: Decreto CVII, de 11 de noviembre de 1811, sobre Responsabilidad sobre observancia de los Decretos de Cortes, en Colección de Decretos y Órdenes de las Cortes de Cádiz, Cortes Generales, Madrid, 1987, vol. I, págs. 318-319; Decreto CXXIX, de 26 de enero de 1812, Nuevo Reglamento de la Regencia del Reino, Capítulo IV, art. 2, en ibídem, págs. 362-363; Decreto CCXIV, de 24 de marzo de 1813, Reglas para que se haga efectiva la responsabilidad de los empleados públicos, Capítulo II, art. 5, en ibídem, vol. II, pág. 829.

[204] El texto en: Reglamentos (Del Congreso de los Diputados y de las Cortes), Secretaría de las Cortes, Madrid, 1977, pág. 41.

[205] Cfr. José Chofre Sirvent, Categorías y realidad normativa en las primeras Cortes españolas (1810-
1837), Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1996, págs. 102 y ss.

[206] Cfr. ibídem, págs. 35, 274, 276 y 281. Vid. también las interesantes observaciones de Carlos Garriga, "Constitución, ley, reglamento: el nacimiento de la potestad reglamentaria en España (1810-1814, 1820-1823", op. cit., págs. 482-483, donde pone de manifiesto que las Órdenes de Cortes no sólo desarrollaban Decretos previos, sino que en su mayoría eran resoluciones de Cortes surgidas como consecuencia de la resolución de solicitudes nacidas a instancia de parte.

[207] Cfr. Marta Lorente Sariñena, Las infracciones a la Constitución de 1812, op. cit., págs. 330 y ss. En contra de la consideración de este Decreto como ley constitucional se pronunció en 1820 el diputado moderado Victorica. DS (1820) nº 35, 8 de agosto de 1820, pág. 433.

[208] Cfr. Marta Lorente Sariñena, Las infracciones a la Constitución de 1812, op. cit., págs. 330 y ss.

[209] A las Cortes les correspondía decretar la creación o supresión de los oficios públicos (art. 131.9 CE) o dar ordenanzas militares (art. 131.10 CE).

[210] Vid. Victor de Riqueti, Marquis de Mirabeau, La Science ou les Droits et les Devoirs de l'Homme(1774), Quatriéme Partie, Scientia Verlag, Aalen, 1970, pág. 125. En España, fue Jovellanos quien expuso la relevancia de la actividad administrativa y del poder reglamentario del Rey. Cfr. Jovellanos, Nota primera a los Apéndices (1811), en Memoria en defensa de la Junta Central, op. cit., vol. II, pág.222.

[211] Morales Duárez, DS nº 385, 22 de octubre de 1811, vol. III, pág. 2133.

[212] Leiva, ibídem, pág. 2131.

[213] Borrull, ibídem, pág. 2129; Aner, ibídem, pág. 2130 y DS nº 403, 9 de noviembre de 1811, vol. III, pág. 2237.

[214] Espiga, DS nº 457, 3 de enero de 1812, vol. IV, págs. 2540 y 2541; Oliveros, DS nº 460, 6 de enero de 1812, vol. IV, pág. 2572.

[215] La primera propuesta normativa de regulación de la Junta corrió a cargo de Ángel de la Vega Infanzón (Proyecto de reforma del Reglamento provisional de la Regencia, Congreso de los Diputados, legajo 20, expediente 1), pero el Decreto CXXIX, de 26 de enero de 1812, de Nuevo Reglamento de la Regencia del Reino, no lo contempló precisamente por la oposición que generó la propuesta. Reavivado el debate a partir de dos propuestas de Argüelles (de 1 de agosto de 1812 y de 4 de febrero de 1813, respectivamente), la Junta se reconoció en los arts. 8 y 9, Capítulo III, del Decreto CCXLVII, de 8 de abril de 1813, de Nuevo Reglamento de la Regencia del Reino.

[216] Así puede verse en el Decreto CXLV, de 6 de abril de 1812, sobre Clasificación de los negocios que pertenecen a las Secretarías del Depacho (en Colección de Decretos…, op .cit.¸vol. I, pág. 473), donde se reconocía a los ministros facultades que rebasaban la "estricta" ejecución de las leyes. Además, el mero hecho de que para expedir los reglamentos se requiriese del Consejo de Estado evidenciaba la importancia que revestía la potestad reglamentaria, ya que el órgano consultivo asesoraba en los negocios "gubernativos", y no en los meramente ejecutivos, como ya había puesto de manifiesto Argüelles. Cfr. DS nº 457, 3 de enero de 1812, vol. IV, pág. 2544.

[217] The Political Constitution of the Spanish Monarchy, proclaimed in Cadiz 19th of March 1812, London, 1813. El traductor firmaba como "Philos Hispaniae"; The Spanish Constitution. Proclaimed at Cadiz, March 19th, 1812; re-proclaimed at Cadiz, March 19th, 1820; and adopted as the constitution of Naples and Sicily, July 4th, 1820, London, 1820. El Discurso Preliminar también se tradujo al inglés, en fecha un poco posterior: Preliminary discourse read in the Cortes at the presentation of the projêt [sic] of the Constitution by the Commitee of the Constitution. To which is added the present Spanish Constitution. Translated exclusively for the Pamphleteer, London, 1823.

[218] Constitution politique de la Monarchie espagnole. Publiée à Cadix le 19 marx 1912. Traduite de l'espagnol par Mr. L'abbé Vialar, San Petesburgo, 1812; Constitution politique de la Monarchie Espagnole, promulguée à Cadix le 19 de Mars 1812. Trauit par P. De Lasteyrie, Paris, 1812; Constitution politique de la Monarchie espagnole promulguèe à Cadix le 19 mars 1912, et acceptée par le roi le 8 mars 1820; précedée du rapport de la commission des Cortes chargée de presenter le projet de constitution, traducida por E. Nuñez de Taboada, Ladvocat, Paris, 1820; Constitution politique de la monarquie espagnole promulguèe par les Cortes Généraux et Extraordinaires en l'année 1812, jurée par S.M. le Roi d'Espagne Ferdinand VII le mars 1820, Laguillotiére et Cercelet, Bourdeaux, 1820.

[219] Constituiçao politica da Monarquia Hespanhola promulgada em Cadiz em 19 de Março de 1912
[sic], Traducción de. F. C. da Costa de Lacerda., Offic. António Rodrigues Galhardo, Lisboa, 1820; Constituicao politica da Monarquia Hespanhola promulgada em Cadiz em 19 de Marco de 1912, Traducida de A. M. F., Real Imprenta da Universidade, Coimbra, 1820; Constitucion politica de la Monarquia Española promulgada em Cadiz á 19 de Marzo de 1812, Ymprenta de Antonio Rodrigues Galhardo, Lisboa, 1820.

[220] Así, por ejemplo: Costituzione politica della Monarchia Spagnola, promulgata in Cadice nel marzo del 1812. Tradotta in Italiano, Collazionata e corretta sull'originale Spagnuolo, A spese di Francesco Abbate qu. Dom., Palermo, 1820. Badía menciona otras traducciones en Milán y Roma (1814), Nápoles, Lucca y Piamonte (1820). Vid. Juan Ferrando Badía, La Constitución española de 1812 en los comienzos del "Risorgimento", C.S.I.C., Roma-Madrid, 1959, págs. 9-10.

[221] Die spanische Constitution der Cortes und die provisorische Constitution der Vereinigten Provin en von Südamerika; aus den Urkunden übersetzt mit historisch-statistischen Einleitungen, traducción anónima, Leipzig, 1820. El profesor Dippel ha hallado otras traducciones íntegras o parciales del texto de Cádiz en Spaniens Staats-Verfassung durch die Cortes, Berlin, 1819; Europâische Annalen¸ abril de 1819; Die Constitutionen der europäischen Staatenseit denletzten 25 Jahren, Leipzig, vol. III, 1820; Die Zeiten order Archif für die neueste Staatengeschichte und

Politik, núms. 62, 63, 66-89, 1820. Cfr. Horst Dippel,"La significación de la Constitución española de 1812 para los nacientes liberalismo y constitucionalismo alemanes", en José María Iñurritegui / José María Portillo (edit.), Constitución en España: orígenes y destinos, C.E.P.C., Madrid, 1998, págs. 292.

[222] El diputado Saavedra hizo esta afirmación en 1813. DS (Legislatura extraordinaria 1822-1823), nº100, 11 de enero de 1823, vol. II, pág. 1308.

[223] Cfr. Juan Ferrando Badía, "Proyección exterior de la Constitución de 1812", Ayer, núm. 1, 1991, págs. 221 y 224. El texto reproduce en esencia el artículo del mismo autor: "Vicisitudes e influencias de la Constitución de 1812", Revista de Estudios Políticos, núm. 126, 1962, págs. 169-228.

[224] Quarterly Review, vol. XXVIII, octubre-enero 1822-1823, págs. 548, 555 y 556.

[225] Ibídem, pág. 548.

[226] Ibídem, págs. 547-548.

[227] Ibídem, pág. 551.

[228] Ibídem, pág. 548.

[229] Ibídem, pág. 555.

[230] Ibídem, pág. 548.

[231] Ibídem, pág. 546.

[232] Sobre la ideología de los españoles en el exilio nos remitimos al magnífico artículo del profesor Varela, que analiza el pensamiento entre 1823 y 1833 a partir de la participación de los españoles en diarios británicos y franceses. Joaquín Varela Suanzes, "El pensamiento constitucional español en el exilio: el abandono del modelo doceañista (1823-1833)", Revista de Estudios Políticos, núm. 88, 1995, págs. 63-90.

[233] Quarterly Review, vol. XXIX, Abril-Julio 1823, pág. 276.

[234] Ibídem, págs. 270-273.

[235] Ibídem, pág. 272.

[236] Ibídem, pág. 269.

[237] Edinburgh Review, XXII, núm. 43, octubre 1813, págs. 50-67; vol. XXIII, núm. 46, septiembre
1814, págs. 347-385.

[238] Edinburgh Review, vol. XXIII, núm. 46, septiembre 1814, pág. 362.

[239] Ibídem, pág. 365.

[240] Edinburgh Review, vol. XXXVII, núm. 75, febrero 1823, pág. 242.

[241] Edinburgh Review, vol. XXIII, núm. 46, septiembre 1814, pág. 362.

[242] Idem.

[243] Ibídem, págs. 362-363. En el diario se tachaba la incompatibilidad de cargos de "error fatal", indicando que era fundamental para la paz en el Estado que "el Gobierno se administre por personas que tengan en alguna medida la confianza, y en todo caso el respeto, el cuerpo de la Nación". A tal efecto ponía el ejemplo británico.

[244] Según el diario, los liberales había seguido de cerca el modelo revolucionario francés. Ibídem, pág.381. Sin embargo, indicaba que a los liberales españoles se distanciaban de los franceses porque tenían una formación menos sólida pero, en compensación "sus corazones era más humanos, quizás menos ambiciosos, y sus pretensiones nobles". Ibídem, pág. 373.

[245] Cfr. Jeremy Bentham, Trois essais sur la politique de l'Espagne (1820): Premier Essai: Lettre à la Nation Espagnole sur la Proposition d'établir une Chambre Haute, en Oeuvres, Scientia Verlag, Aalen,1969, vol. III, pág. 188; íd., "Rid yourselves of Ultramaria" (1820), en Colonies, commerce and Constitutional Law. Rid yourselves of Ultramaria and other writings on Spain and Spanish America, en Philip Schofield (edit.), The Collected Works of Jeremy Bentham, Clarendon Press, Oxford, 1995, pág.192; íd., On the liberty of the press and public discussion (1820), Lettre IV. Esta obra, de difícil acceso, se ha podido consultar en la página Web de la Universidad de Texas: http://www.la.utexas.edu/research/poltheory/bentham/ bsp/index.html. La cita en parágrafos 2 y 3.

[246] Jeremy Bentham, "Rid yourselves of Ultramaria", op. cit., pág. 183; id,, Essais sur la situation politique de l'Espagne (1820), en Oeuvres, Scientia Verlag, Aalen, 1969, vol. III, pág. 163; On the liberty of the press and public discussion (1820), op. cit., Letter I, párr. 3 y 11.

[247] Bentham consideraba la Constitución de Cádiz preferible a la británica:"¡Pueblo de Europa! Si has dado gracias al Altísimo por haber puesto ante tus ojos el Código Constitucional español, da también gracias por no haber puesto ante ti la visión del código inglés". Jeremy Bentham, Rid yourselves of Ultramaria (1820), op. cit., pág. 193.

[248] Jeremy Bentham, "Rid yourselves of Ultramaria" (1820), op. cit., págs. 185 y 192.

[249] Art. 4: "La nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen"; Art. 13: "El objeto del gobierno es la felicidad de la nación, puesto que el fin de toda sociedad política no es otro que el bienestar de los individuos que la componen".

[250] Jeremy Bentham, Emancipation Spanish (1820), en Colonies, commerce and Constitutional Law. Rid yourselves of Ultramaria and other writings on Spain and Spanish America, op. cit., pág. 261. Más contundente aún fue en sus Trois essais sur la politique de l'Espagne, op. cit., pág. 188, donde, dirigiéndose al pueblo español, clamaba: "Sí, amigos míos. Sí, mis hermanos. Sacrificadlo todo, antes que dar acceso a esta asamblea y a su veto". Esta postura de Bentham le valió el reconocimiento en España por parte de la Sociedad Patriótica La Cruz de Malta.

[251] Jeremy Bentham, Emancipation Spanish (1820), op. cit., pág. 251. En este punto, Bentham contrastaba nuevamente la Constitución española con la británica, para decantarse por la primera. A su juicio, en Gran Bretaña ni el Rey, ni los lores, ni los comunes estaban sujetos a una auténtica responsabilidad. Ibídem, pág. 261.

[252] Jeremy Bentham, Rid yourselves of Ultramaria (1820), op. cit., pág. 92.

[253] Ibídem, pág. 29.

[254] A ello dedicó dos obras: Rid yourselves of Ultramaria y Emancipation Spanish. La crítica a la política colonial realizada en el primero de estos textos ha sido recientemente estudiada por Bartolomé Clavero, "¡Libraos de Ultramaria! El fruto podrido de Cádiz, Revista de Estudios Políticos, núm. 97,1997, págs. 45 y ss. El mismo artículo en: José María Iñurritegui / José María Portillo (edits.), Constitución en España: orígenes y destinos, C.E.P.C., Madrid, 1998, págs. 109 y ss.

[255] Jeremy Bentham, On the liberty of the press and public discussion (1820), op.cit., Letter I, párr. 41;id., Rid yourselves of Ultramaria (1820), op. cit., pág. 50. Según Bentham los ministros componían un"Gobierno". Jeremy Bentham, Essais sur la situation politique de l'Espagne (1820), ibídem, pág. 142.

[256] Jeremy Bentham, Trois essais sur la politique de l'Espagne (1820), op. cit., pág. 203.

[257] Ibídem, pág. 204.

[258] Jeremy Bentham, Rid yourselves of Ultramaria (1820), op. cit., págs. 87 y 92.

[259] Jeremey Bentham, On the liberty of the press and public discussion (1820), op. cit., Letter I, párr.40-42.

[260] Ibídem, Letter II, párr. 33 y ss.

[261] Ibídem, Letter II, párr. 4

[262] Jeremy Bentham, Rid yourselves of Ultramaria (1820), op. cit., págs. 74 y 183; Trois essais sur la politique de l'Espagne (1820), op. cit., pág. 203. Para Bentham la inmodificabilidad de la Constitución presuponía una falsa infalibilidad de los constituyentes. Por otra parte, antes de criticar este aspecto de la Constitución de Cádiz, ya había hecho lo propio con el procedimiento de reforma de la Constitución francesa de 1791. Cfr. Jeremy Bentham, Essais sur la situation politique de l'Espagne, op. cit., pág. 142. En este mismo opúsculo criticaba el proyecto de Código Penal español que pretendía castigar a quienes criticasen la Constitución de 1812 o propusiesen su reforma. Ibídem, pág. 150.

[263] The Westminister Review, abril de 1824, pág. 290.

[264] Idem.

[265] The Westminister Review, vol. VI, may-julio 1826, págs. 288 y 285.

[266] Ibídem, págs. 286-287.

[267] Cfr. Joaquín Varela Suanzes, "El liberalismo francés después de Napoleón (de la anglofobia a la anglofilia)", Revista de Estudios Políticos, núm. 76, 1992, págs. 29 y ss.

[268] Así, por ejemplo, el diputado Grégoire afirmaba que "la España, devastada por una guerra sacrítlega, ha recuperado su antigua energía. A la cabeza de su Constitución anuncia el principio de la soberanía, como lo hicieron nuestros primeros constitucionalistas". El texto en la recopilación de Paola Casana Tesore / Narciso Nada, L'etá della Restaurazione. Reazione e Rivoluzione in Europa (1814-
1830), Loescher Editore, Torino, 1981, pág. 46.

[269] François René de Chateaubriand, Congrès de Vérone ; Guerre d'Espagne de 1823 ; Colonies espagnoles, en Oeuvres complètes de Chateaubriand, vol. XII, Acamédia, Paris, 1997 (basada en la edición de Garnier, París, 1861), Chapitre IV. Esta obra se ha consultado a partir de su reproducción www en el URL: http://gallica.bnf.fr/classique/ , un magnífico proyecto de la Biblioteca Nacional de Francia que proporciona obras de autores nacionales a través de Internet.

[270] François René de Chateaubriand, Discours sur la loi relative à l'emprunt de cent millions prononcé à la chambre des pairs le 15 mars 1823, en Oeuvres complètes de Chateaubriand, vol. VIII: Politique. Opinions et discours. En el URL citado.

[271] François René de Chateaubriand, Mémoires d'Outre-tombe, Acamédia, Paris, 1997, vol. 3, Livre 26, Chapitre 7: Lettre à M. Pasquier / Suite de mes dépêches; ID, Discours sur la loi relative à l'emprunt de cent millions, prononcée à la chambre des députés, le 23 février 1825, en Oeuvres complètes de Chateaubriand, vol. VIII: Politique. Opinions et discours. Ambos en el URL anteriormente citado.

[272] "El Rey de España reina; los jefes del partido patriota no le tratan ni hablan de él sino con un lenguaje decoroso y respetuoso; se castiga el insulto, se predica la confianza. Los ministros, los diputados, que han llegado del exilio o de las galeras, sólo recomiendan que se olvide el pasado. Proponen con prudencia y hablan de todo con moderación". Françoise Guizot, Du gouvernement de la France depuis la Restauration, et du ministère actuel, Librairie Française de Ladvocat, Paris, 1820, pág. 254.

[273] Ibídem, pág. 259.

[274] Antonio Alcalá Galiano, Memorias, en Obras escogidas de D. Antonio Alcalá Galiano, B.A.E., vol. LXXXIII (I), Atlas, Madrid, 1955, pág. 429.

[275] Jean Denis, Comte de Lanjuinais, Vues politiques sur les changemens a faire a la

Constitution d'Espagne afin de la consolider, spécialement dans le Royaume des Deux-Siciliies (1821), en Victor Lanjuinais (edit.), Ses ouvres: avec une notice biográphique, Dondey-Dupré, Paris, 1832. Esta obra refutaba expresamente gran parte del contenido del opúsculo de Haller, al que más tarde nos referiremos.

[276] Ibídem, págs. 519, 520. Especialmente admirable le parecía el capítulo dedicado a la justicia criminal, por cuanto en él se daban cabida a toda una serie de garantías de las libertades individuales. Ibídem, págs. 571-572.

[277] Ibídem, pág. 522.

[278] Ibídem, págs. 528-530.

[279] Ibídem, págs. 537

[280] Ibídem, págs. 539-540.

[281] Ibídem, pág. 538, 539, 549, 550. El número de, entre 50 y 60, que proponía Lanjuinais, además del nombre de "Consejo de ancianos", aproximaba este Senado al diseñado por la Constitución francesa del año III. Sin embargo, se distanciaba claramente de esta Constitución en la medida que sus miembros eran de elección regia.

[282] Ibídem, pág. 551.

[283] Ibídem, pág. 542.

[284] Ibídem, págs. 560-561: "La experiencia -argumentaba Lanjuinais- ha probado suficientemente que no conviene en absoluto a los reyes el ejercicio real o frecuente del veto, y que sólo puede dirigirlos a una cruel catástrofe. Sin embargo es necesario que exista la posibilidad legal del veto".

[285] Ibídem, págs. 541, 543, 562 y 564. La idea del poder regio que sostenía Lanjuinais se apoyaba en su idea de que éste era un poder moderador. Cfr. Jean Denis, Comte de Lanjuinais, Constitutions de la Nation Française avec un essai de traité historique et politique sur la Charte et un recueil de pièces corrélatives, Librairie Constitutionnelle de Baudouin Frères, Paris, 1819, vol. I, pág. 198.

[286] Cfr. Jean Denis, Comte de Lanjuinais, Vues politiques sur les changemens a faire a la Constitution d'Espagne afin de la consolider, spécialement dans le Royaume des Deux-Siciliies (1821), op. cit., pág.583. También hay que señalar que Lanjuinais consideraba necesario que los diputados pudiesen ser siempre reelegibles (ibídem, págs. 555 y 556), como ya había señalado Bentham.

[287] Ibídem, pág. 555.

[288] Pradt llegaba a decir que conformaba un cuero completo "de doctrina social y de establecimiento social", destacando los capítulos I (especialmente los arts. 2, 3 y 4), II y III. Cfr. Dominique Dufour Pradt, De la révolution actuelle de l'Espagne, et de ses suites, Chez Béchet Ainé, Paris, 1820, págs. 180-182.

[289] Ibídem, pág. 191.

[290] Ibídem, pág. 184.

[291] Ibídem, págs. 197-200.

[292] Ibídem, pág. 202.

[293] Ibídem, págs. 194-197.

[294] Ibídem, pág. 177.

[295] Maurize Duvergier de Hauranne, Coup-d'œil sur l'Espagne, Baudouin Frères, Paris, 1824.

[296] Ibídem, pág. 7.

[297] Ibídem, págs. 9 y 37.

[298] Ibídem, pág. 42.

[299] Cfr. ibídem, págs. 7-8, 40 y 42.

[300] Cfr. Horst Dippel, "La significación de la Constitución española de 1812 para los nacientes liberalismo y constitucionalismo alemanes", op. cit., págs. 289 y ss.

[301] Cfr. ibídem, pág. 290. La terminología de "liberalismo democrático" la utiliza el propio profesor Dippel.

[302] Aquí se ha utilizado la traducción española de 1823. Karl Ludwing von Haller, Análisis de la Constitución española. Obra escrita en alemán por Mr. De Haller, autor de la restauración de las ciencias políticas, traducida al francés por él mismo, y a la lengua castellana por un amante de su Rey (1814), Imprenta de D. José del Collado, Madrid, 1823, págs. 2 y 18.

[303] Ibídem, págs. VI, VII, 1, 4 y 17.

[304] Ibídem, pág. 11.

[305] Ibídem, pág. 9.

[306] Ibídem, págs. 9, 16, 17, 20, 21-24. Así, Haller proponía que se alterase la redacción del art. 14 (en el que se definía el gobierno de la Nación) por la siguiente: "el gobierno de la Nación española es una caterva de filósofos investida del poder absoluto, y que ha hecho al Rey legítimo su primer sustituto o comisionado". Ibídem, pág. 9.

[307] Ibídem, pág. 15.

[308] Cfr. Horst Dippel, "La significación de la Constitución española de 1812 para los nacientes liberalismo y constitucionalismo alemanes", op. cit., págs. 291-292.

[309] Cfr. ibídem, págs. 303 y ss.

[310] Previamente, en 1808, Franciso Duarte Coelho elaboró un proyecto constitucional que establecía una división de poderes y un limitado reconocimiento de derechos y libertades subjetivas. Sin embargo, tal proyecto nunca llegó a tener vigencia. Cfr. José Hermano Saravia, Historia de Portugal, Alianza, Madrid, 1989, págs. 318-319. Vid. también: José Joaquim Gomes Canotilho, Direito Constitucional, Livraria Almedina, Coimbra, 1995, págs. 273-274.

[311] Cfr. Paulo Ferreira de Cunha, Para uma História Constitucional do Direito Português, Livraria Almedina, Coimbra, 1995, págs. 273-277. El profesor Oliveira señala que el ejemplo francés y británico se extendió a partir de las logias masónicas y de las ideas vertidas por los exiliados durante la regencia joanina. Vid. A. H. de Oliveira Marques, História de Portugal: desde os tempos mais antigos até ao governo do Sr. Pinheiro de Azevedo, Palas, Lisboa, 1977, pág. 61.

[312] Para definir estos grupos hemos tratado de sintetizar las clasificaciones ofrecidas por los profesores Ferreira da Cunha y Gomes Canotilho, puesto que nos parecen complementarias. Cfr. Paulo Ferreira de Cunha, Para uma História Constitucional do Direito Português, op. cit., págs. 293-297; José Joaquim Gomes Canotilho, Direito Constitucional, op. cit., 1995, pág. 276.

[313] Véase la clasificación realizada por el profesor Joaquín Varela Suanzes, La Teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispano (las Cortes de Cádiz), op. cit., págs. 10 y ss. Sobre esta identidad hispano-lusa ya se ha pronunciado el profesor Ferreira. Cfr. Paulo Ferreira de Cunha, Para uma História Constitucional do Direito Português, op. cit., págs. 293 y 297.

[314] Sobre el recurso al historicismo vid. ibídem, págs. 295, 297, 300-301 y A. H. de Oliveira Marques, História de Portugal: desde os tempos mais antigos até ao governo do Sr. Pinheiro de

Azevedo, op. cit., pág. 63. Los liberales esgrimían, además, que las leyes fundamentales portuguesas eran muy parecidas a las españolas, de ahí que el modelo gaditano (que se autoproclamaba reforma de las leyes fundamentales) pudiera aplicarse al territorio luso.

[315] Para la consulta de este documento se ha utilizado: Jorge Miranda, Textos históricos do Directo Constitucional, Imprensa Nacional-Casa da Moneda, Lisboa, 1990, págs. 137 y ss.

[316] Vid. Jorge Miranda, Manual de Direito Constitucional, Coimbra Editora, 1988, vol. I, pág. 230. La Asamblea Constituyente estaba integrada fundamentalmente por profesores de Universidad, abogados y sacerdotes. Vid. David Birmingham, Historia de Portugal, Cambridge University Press, Cambridge, 1995, pág. 151.

[317] Cfr. Paulo Ferreira da Cunha, Para uma História Constitucional do Direito Português, op. cit., pág.292.

[318] Entre otros autores, han señalado que la Constitución española de 1812 es la principal fuente de la portuguesa: Jorge Miranda, Manual de Direito Constitucional, op. cit., vol. I, pág. 241; A. H. de Oliveira Marques, História de Portugal: desde os tempos mais antigos até ao governo do Sr. Pinheiro de Azevedo, op. cit., pág. 63; David Birmingham, Historia de Portugal, op. cit., pág. 152.

[319] Esta idea ha sido expuesta recientemente por Paulo Ferreira da Cunha, quien acaba considerando que el uso de la Constitución de 1812 fue sobre todo un recurso para disfrazar la ideología francófila de los constituyentes liberales. Cfr. ibídem, págs. 310-311, 313, 329. De ser así, habría que entender que en Portugal existió un doble "disfraz" argumentativo: el texto gaditano, a fin de disfrazar las fuentes francesas, y el historicismo, para justificar el nuevo proceso constituyente. No obstante, creemos que la coincidencia con la Constitución de 1812 es tal (en muchos casos se trata de mera traducción) que no puede entenderse que ésta se utilizase como una mera tapadera.

[320] Es destacable, también, que no se aludía a la potestad legislativa "compartida", sino que se indicaba simplemente que el poder legislativo residía en las Cortes "com dependência de sançao do Rei" (art. 30).

[321] Título III: Do Poder Legislativo ou das Cortes; Título IV: Do Poder Executivo ou do Rei; Título V: Do Poder Judicial. Recuérdese que la Constitución Francesa de 1791 se refería a la función, no al órgano, en tanto que la de Cádiz utilizaba el criterio inverso.

[322] La confesionalidad del Estado se observa también en el Preámbulo, encabezado "En nombre de la Santísima e indivisible Trinidad". Igualmente deben citarse los arts. 78, respeto del juramento de los diputados electos, que era idéntico al de los diputados españoles; el art. 126, relativo al juramento regio. Dos diferencias, sin embargo, lo distanciaban de la Constitución de 1812: por una parte, el art. 166 exigía jurar la religión también a los consejeros de Estado (algo que no se recogía en el texto gaditano), por otra, el Monarca no era designado como "Majestad Católica" sino como "Majestad Fidelísima".

[323] El tercero de sus Trois essais sur la politique de l'Espagne, op. cit., se dirige precisamente a la nación portuguesa: Lettre adressée à la Nation Portugaise sur la Constitution Espagnole et certains défauts qui s'y trouvent. Esta carta se publicó en el periódico portugués O Portuguez. Vid. Maria Helena Carvalho dos Santos, "«A maior felicidade do maior número.» Bentham e a Costituiçao Portuguesa de 1822", en Miriam Halpern Pereira et alii (coord.), O Liberalismo na Península Ibérica na primeira metade do século XIX", Sá da Costa Editora, Lisboa, 1982, pág. 92.

[324] Especialmente los artículos 4 y 13, de especial agrado para Bentham. Vid. la Carta de Bentham al diputado Secretario de las Cortes Generales y Extraordinarias de la Nación portuguesa, Joao Baptista Felgueiras, de 5 de junio de 1821, reproducida en los Anexos de ibídem, pág. 106.

[325] Hace un hincapié especial en la influencia benthamiana: Maria Helena Carvalho dos Santos, "«Amaior felicidade do maior número.» Bentham e a Costituiçao Portuguesa de 1822", págs. 91 y ss.

[326] El profesor Miranda entiende, por el contrario, que la libertad de imprenta contaba con más garantías en la Constitución de Cádiz que en la portuguesa. Cfr. Jorge Miranda, Manual de Direito Constitucional, op. cit., vol. I, pág. 242.

[327] Precisamente apoyándose en este aspecto, el pensamiento contrarrevolucionario portugués utilizó la autoridad de Bentham para atacar la Constitución de 1822. Cfr. Maria Helena Carvalho dos Santos, "«A maior felicidade do maior número.» Bentham e a Costituiçao Portuguesa de 1822", op. cit., págs. 101 y ss.

[328] Cfr. Umberto Allegretti, Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello stato liberale, Il Mulino, Bologna, 1989, págs. 325 y ss.

[329] Cfr. Carlo Ghisalberti, Le Costituzioni "Giacobine" (1796-1799). Ristampa inalterata, Giuffrè, Milano, 1973, págs. 148 y 164.

[330] Cfr. Eluggero Pii, "La ricerca di un modello politico durante il Triennio Rivoluzionario (1796-1799) in Italia, en V. I. Comparato (a cura di), Modelli nella storia del pensiero politico, Leo S. Olschki, Firenze, 1989, vol. II, pág. 289.

[331] El texto de esta Constitución puede consultase en: A. Aquarone / M. d'Addio / G. Negri, Le Costituzioni Italiane, Edizioni di Comunità, Milano, 1958, págs. 370-377.

[332] Entre otros aspectos diferenciadores, que hacen al texto napolitano más conservador, pueden citarse, por ejemplo, algunos aspectos orgánicos, como la ausencia de Senado y de Alta Corte Nacional;la posición más endeble del Parlamento, que sólo "deliberaba" las leyes, no las aprueba, y que no podía presentar quejas sobre el comportamiento de los ministros; finalmente, la Constitución de Nápoles carece de mención a los derechos subjetivos.

[333] Cfr. Carlo Ghisalberti, Storia costituzionale d'Italia. 1848/1948, Editori Laterza, Roma-Bari, 1985, pág. 9

[334] Cfr. Concetta Spoto, "Le «fonti» ideologiche della costituzione siciliana del 1812", en V.V.A.A., Assemblee di stati e istituzioni rappresentative nella storia del pensiero giuridico moderno (secoli XV- XX), Maggioli, Rimini, 1983, vol. II, págs. 460-461; Enzo Sciacca, "La recezione del modello inglese in Sicilia", en V. I. Comparato (a cura di), Modelli nella storia del pensiero politico, op. cit., vol. II, págs.
314-315.

[335] Ibídem, págs. 310-311.

[336] Cfr. Concetta Spoto, "Le «fonti» ideologiche della costituzione siciliana del 1812", op. cit., pág.461.

[337] Se ha consultado en la reproducción facsimilar: Andrea Romano (edit.), Costituzione del Regno di Sicilia, Presso L'Academia, Messina, 1996.

[338] Cfr. Roberto Tufano, "Il linguaggio della Rivoluzione Francese in un Catechismo politico siciliano del periodo costituzionale (18112-1815)", en Eluggero Pii, I linguaggi politici delle rivoluzioni in Europa. Xvii-XIX secolo, Leo S. Olschki, Firenze, 1992, pág. 355.

[339] Cfr. Carlo Ghisalberti, Storia costituzionale d'Italia. 1848/1948, op. cit., págs. 11 y 13.

[340] Cfr. Iris M. Zavala, Masones, comuneros y carbonarios, Siglo XXI, Madrid, 1971, págs. 95 y ss.

[341] El profesor Ferrando Badía entiende que en Italia se mantenía la idea de soberanía regia y, por tanto, la Constitución sólo podría ser objeto de una concesión, en virtud de la cual los reyes habrían renunciado a su soberanía a favor de la nación. Cfr. Juan Ferrando Badía, La Constitución española de 1812 en los comienzos del "Risorgimento", op. cit., págs. 55-57.

[342] Sobre este punto, sigue siendo esencial la obra del profesor Badía. Vid. Juan Ferrando Badía, "Vicisitudes e influencias de la Constitución de 1812", Revista de Estudios Políticos, núm. 126, 1962, págs. 203 y ss.; ÍD., "Proyección exterior de la Constitución de 1812", Ayer, núm.

1, 1991, págs. 233 y ss.; ÍD., "Die Spanische Verfassung von 1812 und Europa", Der Staat, vol. 2, núm. 2, 1963, págs. 163 y ss.

[343] Cfr. Paolo Colombo, "Costituzione come ideologia. Le rivoluzioni italiane del 1820-1821 e la costituzione di Cadice", comentario incluido en José María Portillo, La Nazione cattolica. Cadice 1812: una costituzione per la Spagna, op.cit., págs. 144-145.

[344] El texto de esta Constitución se encuentra en: Andrea Romano (a cura di), Alle origini del costituzionalismo europeo, Presso l'Accademia, Messina, 1991, págs. 117 y ss. Hay que destacar también que puede haber una cierta influencia napoleónica (en concreto de la Constitución napolitana de 1808) en la organización del ministerio (art. 212).

[345] Cfr. Antonino de Franceso, "La Constitución de Cádiz en Nápoles", en José María Iñurritegu / José María Portillo, Constitución en España: orígenes y destinos, op. cit., págs. 282 y 284; Juan Ferrando Badía, "Proyección exterior de la Constitución de 1812", op. cit., pág. 235; Paolo Colombo,"Costituzione come ideologia. Le rivoluzioni italiane del 1820-1821 e la costituzione di Cadice", op. cit., págs. 147-148.

[346] Cfr. Juan Ferrando Badía, "Proyección exterior de la Constitución de 1812", op. cit., págs. 239-240.

[347] Cfr. Paolo Colombo, "Costituzione come ideologia. Le rivoluzioni italiane del 1820-1821 e la costituzione di Cadice", op. cit., pág. 146; Antonino de Franceso, "La Constitución de Cádiz en Nápoles", op. cit., pág. 283.

[348] Cfr. Juan Ferrando Badía, "Proyección exterior de la Constitución de 1812", op. cit., págs. 239-240.

[349] Cfr. Paolo Colombo, "Costituzione come ideologia. Le rivoluzioni italiane del 1820-1821 e la costituzione di Cadice", op. cit., pág. 146; Antonino de Franceso, "La Constitución de Cádiz en Nápoles", op. cit., pág. 284.

[350] Base I: "Che la Religione dovrà essere unicamente, ad esclusione di qualunque altre, la Cattolica, Apostolica, Romana, e che il Re sarà obbligato professare la medesima Religione; e quantevolte en professera un'altra, sarà ipso facto decaduto dal Trono". El texto en: Andrea Romano (edit.), Costituzione del Regno di Sicilia, op. cit., pág. 6.

[351] Cfr. Bartolomé Clavero, "Vocación católica y advocación siciliana de la Constitución española de 1812", en Andrea Romano (a cura di), Alle origini del costituzionalismo europeo, op. cit., págs. 17, 41, 44 y 45.

[352] Las Constituciones iberoamericanas citadas en lo sucesivo se han consultado por las siguientes recopilaciones: Juan F. Olivo, Constituicones políticas del Perú, Impreta Torres Aguirre, Lima, 1922; Ramiro Borja y Borja, Las Constituciones del Ecuador, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1951; Faustino J. Legón / Samuel W. Medrano, Las Constituciones de la República Argentina, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1953; Héctor Gros Espiell, Las Constituciones del Uruguay, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1956; Ricardo Gallardo, Las Constituciones de la República Federal de Centro-América, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958; Emilio Álvarez Lejarza, Las Constituciones de Nicaragua, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1958; Luis Mariñas Otero, Las Constituciones de Guatemala, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958; Ciro Félix Trigo, Las Constituciones de Bolivia, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958; Ricardo Gallardo, Las Constituciones de El Salvador, Ediciones de Cultura Hispánica, Madrid, 1961; Luis Mariñas Otero, Las Constituciones de Honduras, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1962; Luis Mariñas Otero, Las Constituciones de Venezuela, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1965; María Laura San Martino de Dromi, Documentos constitucionales argentinos, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1994; Manuel Ferrer Muñoz / Juan Roberto Luna Carrasco, Apéndices, en Presencia de doctrinas constitucionales extranjeras en el primer liberalismo mexicano, U.N.A.M., México, 1996.

[353] Sobre las fuentes del pensamiento político en América, sigue siendo de gran utilidad la obra de Otto Carlos Stoetzer, El pensamiento político en la América española durante el período de la emancipación (1789-1825), Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1966.

[354] Cádiz, la ciudad española que tenía comercio más estrecho con América, fue uno de los principales cauces de difusión a Ultramar de las ideas francesas. Cfr. Ovidio García Regueiro, "1789 y la América española: eco ultramarino de los acontecimientos franceses", en V.V. A.A., Revolución, contrarrevolución e independencia. La Revolución Francesa, España y América¸Turner, Madrid, 1989, pág. 108.

[355] Cfr. Joseph Pérez, "La Revolución Francesa y la independencia de las colonias hispanoamericanas", en ibídem, págs. 114 y ss. No obstante, este autor minimiza la importancia de la Revolución Francesa en la emancipación americana.

[356] Cfr. Otto Carlos Stoetzer, El pensamiento político en la América española durante el período de la emancipación (1789-1825), op. cit., vol. II, pág. 223; íd. "La Constitución de Cádiz en la América española", Revista de Estudios Políticos, núm. 126, 1962, pág. 641. Cfr. también Luis Alberto ROMERO,"Ilustración y liberalismo en Iberoamérica", en Fernando Vallespín (edit.), Historia de la teoría política, vol. III: Ilustración, liberalismo y nacionalismo, Alianza, Madrid, 1991, págs. 451-452.

[357] "Hombre de mundo como ninguno en el Congreso", decía de él Le Brun, quien afirmaba que era uno de los diputados más hábiles, capaz de reconducir cualquier cuestión en beneficio de América. "De la discusión más nacional y española por su materia, hacía él una discusión americana, y su resultado era después un nuevo huevo puesto para la independencia de aquella parte del globo". Charles Le Brun, Retratos políticos de la Revolución de España, op. cit., págs. 79-80. De Mejía decía Alcalá Galiano que era uno de los diputados al que el auditorio escuchaba como un oráculo (Vid. Antonio Alcalá Galiano,Recuerdos de un anciano, op. cit., pág. 81) y de quien él mismo había tenido un alto concepto (vid. Antonio Alcalá Galiano, Memorias, op. cit.¸ vol. I, pág. 389).

[358] Cfr. José Luis Soberanes Fernández, "El primer constitucionalismo mexicano", en José Luis Soberanes Fernández (edit.), El primer constitucionalismo iberoamericano, Ayer, núm. 8, 1992, pág. 39.

[359] Cfr. Demetrio Ramos, "Las Cortes de Cádiz y América", Revista de Estudios Políticos, núm. 126, 1962, pág. 630.

[360] Cfr. Luis Mariñas Otero, Estudio Preliminar, en Las Constituciones de Venezuela, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1965, pág. 10.

[361] Cfr. Otto Carlos Stoetzer, El pensamiento político en la América española durante el período de la emancipación (1789-1825), op. cit.¸vol. II, págs. 224 y 230.

[362] El profesor Murphy recuerda, por ejemplo, que los argentinos conocieron a través de este diario la Constitución de 1812. Cfr. Martin Murphy, Blanco-White. Self-banished spaniard, Yale University Press, New Haven, 1989, pág. 79. A Blanco White y a "El Español" ya se refería Simón Bolívar, mostrando, así, la difusión de dicha obra: Contestación de un Americano Meridional a un caballero de esta isla
(Kingston, 6 de septiembre de 1815), en Simón Bolívar, Obras completas, Editorial Lex, La Habana, 1950, vol. I, pág. 166.

[363] Stoetzer afirma que la influencia fue mayor en Perú y Nueva España, siendo más atenuada en Venezuela, Nueva Granada, Quito, Chile, Argentina, Paraguay y Alto Perú. Vid. Otto Carlos Stoetzer El pensamiento político en la América española durante el período de la emancipación (1789-1825), op. cit., vol. II, pág. 228.

[364] Cfr. Manuel Ferrer Muñoz, La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993, pág. 20.

[365] Cfr. Tulio Halperin Donghi, Historia contemporánea de América Latina, Alianza, Madrid, 1997, pág. 95.

[366] Cfr. ibídem, pág. 112.

[367] Cfr. Otto Carlos Stoetzer, El pensamiento político en la América española durante el período de la emancipación (1789-1825), op. cit., vol. I, págs. 154-160.

[368] Decreto XXXVII, de 27 de septiembre de 1820, Concediendo un olvido general de lo sucedido en las provincias de Ultramar en los términos que se expresa. En: Colección de los decretos y órdenes generales de la primera legislatura de las Cortes Ordinarias de 1820 y 1821, Imprenta Nacional, Madrid,1821, tomo VI, págs. 143-144.

[369] Cfr. José Rafael López Rosas, Historia constitucional argentina, Astrea, Buenos Aires, 1996, pág.69. Buen ejemplo de ello es el Reglamento orgánico de 22 de octubre de 1811 dado por la Junta Conservadora, donde se indicaba que, tras la prisión de Fernando VII "reasumieron los pueblos el poder soberano, auqne es cierto que la nación había transmitido en los reyes este poder, pero siempre fue con la calidad de reversible". Existieron otras teorías en relación con la soberanía, que aparecen expuestas por Manuel Giménez Fernández, Las doctrinas populistas en la independencia de Hispano-América, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Sevilla, 1947, págs. 63-68 y que denomina como tesis colonista, comunalista y confederal.

[370] Cfr. Tulio Halperin Donghi, Tradición política española e ideología revolucionaria de Mayo, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1985, págs. 103-104.

[371] Un buen ejemplo es la Constitución venezolana de 1819, que se declara independiente "por la gracia de Dios y por las leyes de la Naturaleza".

[372] En este punto, resulta significativo el proyecto de constitución de Apatzingán, de 22 de octubre de
1814, que tiene el significativo título de Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana, vinculando, pues, Constitución e independencia. El proyecto puede consultarse en: Manuel Ferrer Muñoz / Juan Roberto Luna Carrasco, Presencia de doctrinas constitucionales extranjeras en el primer liberalismo mexicano, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996, págs. 267 y ss. Las referencias a los documentos constitucionales mejicanos se realizarán a partir de esta obra.

[373] Constitución quiteña de 1812; Constitución Grancolombiana de 1821; Constitución Política de la República Peruana de 12 de noviembre de 1823; Constitución de El Salvador de 12 de junio de 1824; República Federal de Centroamérica, de 22 de noviembre de 1824; Constitución de Guatemala de 11 de octubre de 1825; Constitución de Honduras de 11 de diciembre de 1825; Constitución de Nicaragua de 8 de abril de 1826; Constitución de Uruguay de 1830; Constitución de Ecuador de 1830.

[374] Constitución Federal para los Estados de Venezuela, de 21 de diciembre de 1811; Constitución de Venezuela de 15 de agosto de 1819. La Constitución de 6 de octubre de 1821 (Constitución de Cucuta o Constitución Grancolombiana) ya seguía la tónica general de los otros Estados iberoamericanos y se refería a los representantes.

[375] Respecto de Centroamérica, el profesor Gallardo es tajante en su afirmación de que "las instituciones de carácter constitucional que la República centroamericana instauró al principio de su vida política independiente proceden cn su casi totalidad de fuentes españolas". Ricardo Gallardo, "Estudio Introductorio", en Las Constituciones de la República Federal de Centro-América, op. cit., pág. 163. En el mismo sentido, el profesor Mariñas afirma, respecto de la Constitución de la República Federal de Centroamérica de 1824 que, aun cuando tiene una clara influencia norteamericana "[los constuyentes centroamericanos] estaban mucho más versados en la técnica constitucional, las doctrinas y los principios proclamados en las Cortes de Cádiz". Luis Mariñas Otero, "Estudio introductorio", en Las Constituciones de Guatemala, op. cit., pág. 67. Cfr. también la idea de clara influencia gaditana en Centroamérica en: Luis Mariñas Otero, "Estudio introductorio", en Las Constituciones de Honduras, op. cit., pág. 5.

[376] Constitución Grancolombiana de 1821 (art. 1); Constitución de Perú de 1823 (art. 2); Constitución de los Estados-Unidos Mexicanos, de 1824 (art. 1); Constitución de la República Federal de Centroamérica de 1824 (art. 1); Constitución de la República Federal de Centroamérica, de 1824 (art. 1); Constitución de El Salvador, de 1824 (art. 1); Constitución de Guatemala de 1825 (art. 3); Constitución de Honduras de 1825 (art. 1); Constitución de Perú de 1826 (art. 2); Constitución de la República Argentina de 1826 (art. 1);. Constitución de Bolivia de 1826 (art. 2); Constitución de Nicaragua de 1826 (art. 4); Constitución de Perú de 1828 (art. 2); Constitución de Uruguay de 1830 (arts. 2 y 3); Constitución Grancolombiana de 1830 (art. 2); Constitución de Bolivia de 1831 (art. 1).

[377] Constitución de Bolivia de 1826 (art. 1); Constitución Grancolombiana de 1830 (art. 1)

[378] Constitución política del Imperio de Brasil, de 1824 (art. 1). El texto en: T. B. Cavalcanti, Las Constituciones de los Estados Unidos del Brasil, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958, págs. 267 y ss.

[379] Algunas Constituciones, como la de Nicaragua de 1826, la Federal de Centroamérica, de 1824 y la de Ecuador de 1830, no hacían mención expresa a la titularidad de la soberanía. Otras, como la de El Salvador de 1824 (art. 11), el , México de 1824 (art. 6) y Honduras de 1825 (art. 11), hablaban de"supremo poder", y no de soberanía.

[380] Constitución Grancolombiana de 1821 (art. 2); Constitución de Perú de 1823 (art. 3); Constitución de la República Federal de Centroamérica de 1824 (art. 2); Constitución de Bolivia de 1831 (art. 2).

[381] Constitución de Uruguay de 1830 (art. 4); Constitución Grancolombiana de 1830 (art. 3)

[382] Sobre el conocimiento de Jovellanos al menos en México se pronuncian Manuel Ferrer Muñoz / Juan Roberto Luna Carrasco, Presencia de doctrinas constitucionales extranjeras en el primer liberalismo mexicano, op. cit., págs. 34-46.

[383] Constitución de Bolivia de 1826, art. 8: "La soberanía emana del pueblo y su ejercicio reside en los poderes que establece esta Constitución". Constitución Grancolombiana de 1821, art. 2: "La soberanía reside esencialmente en la Nación. Los Magistrados y Oficiales del gobierno, investidos de cualquiera especie de autoridad, son sus agentes o comisarios, y responsables a ella de su conducta pública".Constitución Grancolombiana de 1830, art. 3: "La sobernía reside radicalmente en la Nación. De ella emanan los poderes políticos, que no podrán ejercerse sino en los términos que establece esta Constitución". Constitución de Cututa de 1821, art. 2: "La soberanía reside esencialmente en la Nación. Los magistrados y oficiales del Gobierno, investidos de cualquier especie de autoridad, son sus agentes o comisarios y responsables a ella de su conducta pública". Constitución argentina de 1826, art. 8: "[La Nación] delega al efecto el ejercicio de su soberanía en los tres altos Poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, bajo las restricciones expresadas en esta Constitución". Vid. también las Constituciones de Perú de 1826 (art. 8) y 1828 (art. 8). Pero sin duda, la más específica regulación de la soberanía se halla en la Constitución de Apatzingán (México) de 1814, que dedia su Título I, Capítulo II (arts. 2-12) a este concepto, dejando clara la distinción entre titularidad y ejercicio: "Por consiguiente, la soberanía reside originariamente en el pueblo, y su ejercidio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadadanos bajo la forma que prescriba la constitución" (art. 5). Luego el ejercicio no se distribuía entre los poderes públicos, sino que correspondía sólo a la representación nacional.

[384] Sobre este punto vid. Joaquín Varela Suanzes, La Teoría del Estado…, op. cit., págs. 221-237.

[385] Cfr. José Rafael López Rosas, Historia constitucional argentina, op. cit., pág. 68. En 1810 el venezolano José Manuel Villavicencio tradujo al español la Constitución norteamericana; al año siguiente García de Sena tradujo parte de las obras de Paine en un texto (La independencia de la Costa Firme justifiada por Thomas Paine) que influyó definitivamente en las ideas federalistas del general Artigas. El mismo año de 1811 Miguel de Pombo tradujo la Constitución noreamericana aportando un "Discurso preliminar sobre el sistema federativo". Cfr. Merle E. Simmons, La Revolución Norteamericana en la Independencia de Hispanoamérica, Editorial Mapfre, Madrid, 1992, págs. 137-189.

[386] Sobre este texto vid. por todos Jorge Marioi García Laguardia, "De Bayona a la República Federal. Los primeros documentos constitucionales de Centroamérica", Ayer, núm. 8, 1992, págs. 54 y ss.

[387] Cfr. Nelson Marínez Díaz, "Formación de los Estados nacionales en Iberoamérica", en V.V. A.A., Revolución, contrarrevolución e independencia. La Revolución Francesa, España y América, op. cit., pág.124.

[388] Simón Bolívar, Memoria dirigida a los ciudadanos de la Nueva Granada por un caraqueño (Cartagena de Indias, 15 de diciembre de 1812), en Simón Bolívar, Obras completas, op. cit., vol. I, pág.43.

[389] Ibídem, pág. 44. Sobre el centralismo también se declaró Simón Bolívar en otras muchas ocasiones: Carta al ciudadano General en Jefe de Oriente, Santiago Martiño (Valencia, 16 de diciembre de 1813), en ibídem, pág. 81; Contestación de un Americano Meridional a un caballero de esta isla (Kingston, 6 de septiembre de 1815), en ibídem, págs. 167-168, donde criticaba el sistema federal de Venezuela y Nueva Granada; Carta al Editor de "The Royal Gazette" (Kingston, 28 de septiembre de 1815), en ibídem, pág.177; pero, sobre todo, puede consultarse el interesantísimo y celebérrimo Discurso pronunciado por el Libertador ante el Congreso de Angostura el 15 de febrero de 1819, día de su instalación, en ibídem, vol. III, pág. 679-680 y 690, donde rechazaba el federalismo de la Constitución de Angostura.

[390] El profesor Agesta señala, acertadamente, que el reconocimiento expreso en América de declaraciones de derechos derivaba de que en aquellos países no existía el inconveniente que habían tenido los constituyentes liberales gaditanos, a saber, la necesidad de ocultar la influencia francesa. Cfr. Luis Sánchez Agesta, "El Derecho y el constitucionalismo iberoamericano", en María Carmen Iglesias(coord.), Historia y pensamiento. Homenaje a Luis Díez del Corral, Universidad Complutense, Madrid,1987, vol. II, pág. 434.

[391] Luis Mariñas Otero, "Estudio introductorio", en Las Constituciones de Honduras, op. cit., pág. 5, señala que la influencia de la Constitución de 1812 en la Hondureña de 1825 es clara en su parte dogmática. Respecto de la Constitución salvadoreña de 1824, el profesor Gallardo se limita a indicar que la enumeración de derechos es "rudimentaria", pero omite cualquier referencia al nexo que existe con la Constitución de 1812. Cfr. Ricardo Gallardo, "Estudio introductorio", en Las Constituciones de El Salvador, op.cit., pág. 19.

[392] Vid. supra. Sobre la influencia de Bentham véase también Manuel Ferrer Muñoz / Juan Roberto Luna Carrasco, Presencia de doctrinas constitucionales extranjeras en el primer liberalismo mexicano, op.cit., págs. 32-34 y Otto Carlos Stoetzer, El pensamiento político en la América Española durante el período de la emancipación (1789-1825), op. cit., vol. II, págs. 113-147.

[393] Constitución de Nicaragua de 1826; Constitución de Guatemala de 1825 o Constitución de México de 1814.

[394] Constitución de Bolivia de 1831 (art. 43.7); Constitución de México de 1814 (arts. 39-40)

[395] Constitución de Bolivia de 1831 (art. 43.7); Constitución de México de 1814 (art. 119); Constitución de México de 1824 (art. 50.3)

[396] Sobre el principio de igualdad representativa vid. la detallada síntesis que hace Demtrio Ramos,"Las Cortes de Cádiz y América", Revista de Estudios Políticos, núm. 126, 1962, págs. 511-538.

[397] Alguna Constitución establece una diferencia expresa entre nacional y ciudadano, a ejemplo de la Constitución de 1812. Así lo hace, por ejemplo, la Constitución boliviana de 1826, aunque la diferencia estriba en elementos capacitarios y censitarios, y no por el hecho del nacimiento.

[398] Pueden incluirse, como excepciones, las Constituciones Venezolanas de 1819 y 1821; la Constitución Grancolombiana de 1821 y la Constitución Federal de Centroamérica de 1835 (art. 11). Simón Bolívar se había dirigido en un Discurso del Libertador al Congreso Constituyente de Bolivia(Lima, 25 de mayo de 1826), en Obras completas, op. cit., vol. III, pág. 769, indicando que "en una constitución política no debe prescribirse una profesión religiosa; porque según las mejores doctrinas sobre las leyes fundamentales, éstas son las garantías de los derechos políticos y civiles, y como la religión no toca a ninguno de estos derechos, ella es de naturaleza indefinible en el orden social, y pertenece la amoral intelectual".

[399] Constituciones de Perú de 1823 (art. 8), 1826 (art. 8) y 1828 (art. 3); Constitución de México de 1824 (art. 3); Constitución de Nicaragua de 1826 (art. 46); Constitución de Grancolombia de 1830 (art 7); Constituciones de Bolivia de 1826 (art. 6) y 1831 (art. 6); Constitución federal de Centroamérica de 1824 (art. 11); Constitución de Honduras de 1825 (art. 5); Constitución mexicana de Apatzingán, de 1814 (art. 1); Constitución de Guatemala de 1825

(art. 45); Constitución de Venezuela de 1811 (art. 1); Constitución de El Salvador, de 1824 (art. 5); Constitución Quinteña de 1812 (art. 4); Constitución de Ecuador, de 1830 (art. 8); Plan de Iguala, de 1821 (art. 1). Obsérvese que en algunas Constituciones, como la de Apatzingán de 1814, o la Venezolana de 1811, la religión se regula en el primer artículo, poniendo de manifiesto su relevancia.

[400] Sí reconocían expresamente la protección estatal las Constituciones de México, de 1824 (art. 3), de Ecuador de 1830 (art. 8); de Grancolombia de 1830 (art. 7); de Honduras de 1825 (art. 6); de Venezuela de 1811 (art. 1) y las argentinas de 1819 (art. 1) y 1826 (art. 3).

[401] Constitución Federal de Centroamérica de 1824.

[402] Así se puede ver en: Constitución de Bolivia de 1826 (art. 12); Constitución de Bolivia de 1831 (art. 11); Constitución de Ecuador de 1830 (art. 11); Constitución Grancolombiana de 1821 (art. 5); Constitución Grancolombiana de 1830 (art. 11); Constitución de Nicaragua de 1826 (art. 38); Constitución de El Salvador, de 1824 (art. 9); Estatuto Provisional para dirección y Administración del Estado, de 1815 (Argentina) (Capítulo VI); Reglamento provisoiro de 1817 (Argentina) (Capítulo VI); Constitución de Honduras de 1825 (art. 9).

[403] Sobre el significado del concepto de soberanía entre los liberales americanos, vid. María Teresa
García Godoy, Las Cortes de Cádiz y América. El primer vocabulario liberal español y mejicano (1810-
1814), Diputación de Sevilla, Sevilla, 1998, págs. 131-133, donde expone que soberanía se entendía como autodeterminación de la comunidad para decidir sobre su destino

.

[404] Vid. Demetrio Ramos, "Las Cortes de Cádiz y América", op. cit., págs. 592-593.

[405] Cfr. José Rafael López Rosas, Historia Constitucional Argentina, op. cit., págs. 179-180.

[406] Cfr. Nelson Martínez Díaz, "Formación de los Estados nacionales en Iberoamérica", op. cit., pág.123.

[407] Las obras de Paine ya se habían traducido parcialmente en América desde finales del siglo XIX. Cfr. Merle E. Simmons, La Revolución Norteamericana en la Indpendencia de Hispanoamérica, op. cit., págs. 231 y ss.

[408] Donde mejor se aprecia esta circunstancia es en el artículo 2 del Título V de la Constitución venezolana de 1819. En él se decía que "el pueblo de Venezuela no puede ejercer por sí otras atribuciones de la soberanía que la de las elecciones ni puede depositarla toda en unas solas manos" (el subrayado es nuestro). Así pues, se impone al pueblo soberano una condición que precede a la Constitución y cuyo fundamento sólo puede reconducirse al derecho natural.

[409] Cfr. Otto Carlos Stoetzer, El pensamiento político en la América Española durante el período de la emancipación (1789-1825), op. cit., vol. II, págs. 71-88. Prueba de ello es también el reconocimiento del Cuerpo Electoral como un órgano de la Nación titular de un poder autónomo ("poder electoral", arts. 23-26) , lo que suele interpretarse como una manifestación del cesarismo plebiscitario. El poder electoral también se reconocía en las Constituciones de Perú de 1823 (arts. 30-50) y 1826 (arts. 23-26).

[410] Cfr. entre otros, Alberto Rodríguez Varela, "Significación jurídica y proyección institucional de la Declaración de la Independencia", en el libro del mismo título que recoge los ensayos de este autory de Agustín de Vedia, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales, Buenos Aires, 1967, pág. 146.

[411] "Su gobierno podrá imitar al inglés; con la diferencia dd que en lugar de un rey, habrá un poder ejecutivo electivo, cuando más vitalicio, y jamás hereditario, si se quiere república; una cámara o senado legislativo hereditario, que en las tempestades políticas se interponga entre las olas populares y los rayos del gobierno, y un cuerpo legislativo, de libre elección, sin otras restricciones que las de la cámara baja de Inglaterra". Simón Bolivar, Contestación de un Americano Meridional a un caballero de esta Isla(Kingston, 6 de septiembre de 1815), en Obras completas, op. cit., vol. I, pág. 171.

[412] "Os recomiendo, Representantes, el estudio de la Constitución Británica, que es la que parece destinada a operar el mayor bien posible a los Pueblos que la adoptan". En las páginas siguientes, Bolívar traza una semblanza del gobierno inglés identificándolo con un sistema de libertades. Vid. Simón Bolívar, Discurso pronunciado por el Libertador ante el Congreso de Angostura el 15 de febrero de 1819, día de su instalación, en Obras completas, op. cit., vol. III, págs. 684 y ss.

[413] Sobre las funciones moderadoras del Senado se pronunció Simón Bolívar en numerosas ocasiones: así, Contestación de un Americano Meridional a un caballero de esta isla (Kingston, 6 de septiembre de 1815), en Obras Completas, op. cit., vol. I, pág. 171; "El oficio de mi senado es temperar la democracia absoluta, es mezclar la forma de gobierno absoluto con una institución moderada (…) ¿Cómo quiere Ud. que yo tempere una democracia sino con una institución aristocrática?" (Carta al Sr. D. Guillermo White, San Cristóbal, 26 de mayo de 1820, en ibídem, vol. I, pág. 442); en Discurso pronunciado por el Libertador ante el Congreso de Angostura el 15 de febrero de 1819, día de su instalación, en ibídem, vol. III, págs. 686-687, donde habla del Senado como "cuerpo neutro" y "potestad intermedia", en el que posiblemente puedan verse remiscencias de Constant. Sobre el equilibrio de poderes, vid. Discurso de instalación del Consejo de Estado en Angostura, el 1 de noviembre de 1817, en ibídem, vol. III, pág. 653 y Discurso pronunciado por el Libertador ante el Congreso de Angostura el 15 de febrero de 1819, día de su instalación, en ibídem, vol. III, pág. 693, donde habla expresamente de "balanza de poderes".

[414] Pueden citarse, entre otras, la Constitución de México, de 1814; Constitución de Venezuela de 1819; Constitución de Grancolombia de 1821; Constitución de Guatemala, de 1825; Constitución de Nicaragua de 1826; Constitución de Ecuador de 1830; Constitución de Grancolombia de 1830.

[415] Asumen competencias propias del Consejo de Estado, el Senado de la Constitución de Centroamérica de 1824; el de la Constitución de El Salvador, de 1824, y el de la Constituicón de Honduras de 1825. Los diseñados por las Constituciones de Nicaragua de 1826, Perú, de 1823, y de Guatemala, de 1825, toman compentencias tanto del Consejo de Estado como de la Diputación Permanente.

[416] Contenía la figura del Consejo de Estado: Acta de la Asamblea General Constituyente en la que consta la creación del Director Supremo de las Provincias Unidas del Río de la Plata, de 1814 (arts. 7 y ss.); Constitución de Ecuador de 1830 (arts. 42-44); Estatuto Provisional de Lima, de 1821 (Sección 4ª); Constitución de Perú de 1828 (arts. 92-94); Constitución Grancolombiana de 1830 (arts. 95-99); Constitución de Bolivia de 1831 (Título VI, arts. 93 y ss.). Un órgano intermediario entre Consejo de Estado y Consejo de Ministros en: Constitución Grancolombiana de 1821 (arts.133-135). Hay que señalar que en los consejos de Estado iberoamericanos ya había desaparecido definitivamente la composición estamental (se exceptúa la Constitución de Ecuador de 1830, que mantiene consejeros de rango eclesiástico -art. 42) y que su elección, generalmente, correspondía al Jefe del Estado (aunque hay excepciones, como la del Consejo de Estado de la Constitución boliviana de 1831, elegida por el Congreso, según el art. 93).

[417] La Diputación Permanente sí se recogió expresamente en el Congreso de Angostura. Vid. Acta 256 (13 de enero de 1820), en Actas del Congreso de Angostura, edición de Pedro Grases, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1969, págs. 401-402; Acta 268 (20 enero de 1820), en ibídem, págs. 421- 423. También se halla en la Constitución de Uruguay de 1830 (arts. 54-58). La Constitución Mexicana de 1824 hablaba de un "Consejo de Gobierno" (arts. 113-116) que se componía por senadores y que en realidad asumía funciones propias de la Diputación Permanente.

[418] En otros casos, como en la Constitución de Bolivia de 1831, se preveía la existencia de un Consejo de Estado, pero éste no sólo asumía facultades consultivas, sino también tareas de control idénticas a las de la Diputación Permanente gaditana. En este sentido, en América se optó por una economía de órganos, sin una correlativa depauperación de funciones.

[419] Constitución de México de 1814; Constitución de las Provincias Unidas en Sudamérica de 1819; Constitución de México de 1824; Constitución de Bolivia de 1826; Constitución de Uruguay de 1830; Constitución de Ecuador de 1830.

[420] La presencia de Secretarios del Despacho se halla en prácticamente todas las Constituciones. En algunas, como las de El Salvador de 1824 y Honduras de 1825 sólo preveían la presencia de un ministro. Otro tanto hacían incialmente las de Guatemala de 1825 y Nicaragua de 1826, pero establecían la posibilidad de ampliar su número por ley. Existe algún caso, como la Constitución de Bolivia de 1831, que preveía la presencia de un Consejo de Ministros (art. 91).

[421] Constitución de México de 1814; Estatuto Provisional para la dirección y administración del Estado, de 1815 (Argentina); Reglamento Provisorio de 1817 (Argentina); Constitución Grancolombiana de 1821; Constitución de México de 1824; Constitución de Bolivia de 1826; Constitución de Perú de 1826; Constitución de Uruguay de 1830; Constitución de Bolivia de 1831.

[422] "Los Ministros del Despacho universal de la República de Colombia -decía el Secretario del Congreso de Angostura- son los órganos de comunicación con el Supremo Poder Ejecutivo, se consideran unas mismas personas con él y sus órdenes son obedecidas como si las firmase él mismo". Acta 251 (10 de enero de 1820), en Actas del Congreso de Angostura, op. cit., pág. 391.

[423] Sobre la dificultad de conciliar en América Latina el refrendo y responsabilidad ministerial con la correlativa responsabilidad del Jefe del Estado, vid. Richard Moulin, Le Présidentialisme et la classification des régimes politiques, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1978, págs. 65 y ss. Refiriéndose al caso concreto de Perú, García Belaunde considera que la responsabilidad ministerial no sólo mitigaba la responsabilidad presidencial, sino que llegaba a neutralizarla, como se demostró en la regulación normativa posterior. Cfr. Domingo García Belaunde, "Los inicios del constitucionalismo peruano (1821-1842)", Ayer, núm. 8, 1992, pág. 157.

[424] Constitución de México de 1814 (art. 196); Constitución de Perú de 1823 (art. 100.2); Constitución de Centroamérica de 1824 (art. 149); Constitución de Mëxico de 1824 (art. 137.5); Constitución de El Saslvador de 1824 (art. 51); Constitución de Guatemala de 1825 (art. 210.4); Constitución de Honduras de 1825 (art. 54); Constitución de Bolivia de 1826 (art. 110.1); Constitución de Perú de 1826 (art. 105.1); Constitución de Nicaragua de 1826 (art. 144.6); Constitución de Perú de 1828 (art. 111.1); Constitución de Chile de 1823. Cfr. Julio Heise González, Historia Constitucional de Chile, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1959, pág. 48

[425] Constitución de México de 1814 (art. 149); Constitución de Uruguay de 1830 (art. 90). Sobre el juicio de residencia y su implantación en Iberoamérica vid. José María Mariluz Urquijo, Ensayo sobre los juicios de residencia indianos, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Sevilla, 1952; José Barragán Barragán, El juicio de amparo mexicano y el recurso de contrafuero, Cátedra Fadrique Furió Ceriol, Valencia, 1976.

[426] El profesor Restrepo menciona incluso un instrumento de control de constitucionalidad preventivo a cargo del Rey y del Senado en la original Constitución monárquica de Cundinamarca (1811). Este autor considera que al menos las constituciones colombianas habrían nacido con vocación de supremacía jurídica. Cfr. Carlos Restrepo Piedrahita, "Las primeras constituciones políticas de Colombia y Venezuela", Ayer, núm. 8, 1992, págs. 107-109.

[427] De forma indirecta en: Constitución Grancolombiana de 1821 (art. 157); Constitución de Ecuador de 1830 (art. 66). De forma explícita se recoge en las Constituciones de Perú de 1823 (art. 187); El Salvador de 1824 (art. 79); Honduras de 1825 (art. 94) y Perú de 1826 (art. 174).

[428] Constituciones de Perú de 1823 (art. 186) y 1826 (art. 173); Constitución de Nicaragua de 1826 (art. 163); Constitución de Honduras de 1825 (art. 95).

[429] Constitución de Uruguay de 1830 (art. 96).

[430] La Constitución de Bolivia de 1826, a partir de su original diseño tricameral, otorgaba a la Cámara de Censores la facultad de conocer de las infracciones constitucionales cometidas por el Ejecutivo (art.51.1 y 2)

[431] Constitución de México de 1824 (art. 116.1)

CONSTITUCIÓN, MONARQUÍA, PARLAMENTO: FRANCIA Y BÉLGICA ANTE LOS PROBLEMAS Y "MODELOS" DEL CONSTITUCIONALISMO EUROPEO*

(1814-1848)

Luigi Lacché

> "*Le Métaphysicien*. (…) Vous prononcez les noms de Roi, de Roi légitime, de monarchie pure, de monarchie constitutionnelle, de république, de droit à la couronne; voudriez-vous m'expliquer le sens de chacun de ces mots?"
> (ANONIMO, *Des sectes politiques. Dialogue entre un Royaliste pur, un Royaliste constitutionnel, un Républicain et un Métaphysicien,* en *Le Censeur, ou examen des actes et des ouvrages qui tendent à détruire ou a consolider la constitution de l'Etat*, Par M. Comte, A Paris, Marchant, 1814, tome premier, n.2, p.47)

1.- Premisa

El constitucionalismo del siglo diecinueve nunca se ha cansado de preguntarse sobre el *nombre* de las *cosas*. Operación necesaria y obligada, se dirá, pero al mismo tiempo difícil y para algunos vana. Formalizar los conceptos, las categorías, las palabras;
atribuirles un significado, un sentido, una dimensión concreta. "Voudriez-vous m'expliquer le sens de chacun de ces mots?". El personaje metafísico del diálogo imaginario llega a una conclusión: es inútil entablar batallas nominalistas, porque lo que realmente importa es defender la *Charte*. Pero, ¿se puede "defender" la constitución sin tener bien claro lo que es, cuál es la organización de los poderes y de los órganos que prefigura, cuál es la "forma" dentro de la cual los sujetos políticos -en un cuadro de pluralismo incierto- son llamados a jugar su partida? Una buena parte del *problema constitucional* a lo largo del siglo XIX, a escala europea, deriva justamente de la dificultad de hallar un "terreno común" que permita a los protagonistas de la contienda constitucional convenir sobre las palabras para atribuirles un significado aceptable, dentro de márgenes más o menos amplios de compromiso. El problema de las palabras es, evidentemente, el problema de las cosas, de la fluida realidad concreta, tan difícil de fijar y definir. La formalización jurídico- constitucional trata de hallar soluciones, pero la tarea es ardua. Defender la *Charte* puede no resultar suficiente, y el contexto de las circunstancias, dentro de las que situaré dos

experiencias distintas, la francesa y la belga, está fuertemente condicionado por luchas y resistencias. El carácter decididamente político de las constituciones del XIX es un dato que no debe ponerse entre paréntesis1 [1] , sin olvidar el específico lenguaje que entre los siglos XVIII y XIX busca dar contornos más ciertos y "formales" al vasto fenómeno constitucional.

La "etapa" de la historia constitucional que me propongo estudiar - en sus líneas necesariamente esenciales - comprende las Cartas francesas de 1814 y 1830, así como la constitución belga de 1831. A pesar de algunas apariencias arraigadas, esta proximidad es más que nada extrínseca. Desde mi punto de vista, el binomio debe leerse críticamente, superando aquel nexo cronológico y formal que pretende que la constitución belga es una especie de "heredera" más o menos directa de las doctrinas y prácticas constitucionales francesas de la Restauración, y, en particular, del texto orleanista. El ligamen "familiar", como se puede intuir, es menos fuerte de lo que a menudo se ha sostenido. En todo caso, tal binomio puede utilizarse legítimamente en el momento en que se pasa a afrontar el campo conceptual de la monarquía constitucional y del gobierno representativo en la primera mitad del siglo pasado. En este ámbito, las cartas francesas y la constitución belga -leídas desde la perspectiva articulada y compleja de la historia constitucional comparada- parecen representar los "modelos" continentales que durante algunos decenios del siglo XIX han representado tanto en Europa, inspirando un buen número de otras constituciones y ofreciendo, se podría decir, casi todo el *inventario* de las formas constitucionales que definen la gama de relaciones entre el principio monárquico y el principio representativo.

"Sin embargo, en materia constitucional, -reproduciendo aquí las célebres palabras de Mirkine-Guetzevitch- hay que desconfiar de las fórmulas, de los dogmas, de la terminología... Hoy, los viejos términos han traído consigo, y han introducido en el vocabulario constitucional moderno, ficciones, malentendidos y un peligroso verbalismo"2 [2] . Esta advertencia nos introduce en el delicado problema de los "modelos" en la historia constitucional comparada (aun cuando tal discurso reviste evidentemente una valencia que traspasa el tema específico). Que no se puede hacer de menos a los "modelos" es algo que se halla fuera de toda duda, pero no sin un pellizco de sana desconfianza. Tal instrumento resulta de hecho útil siempre que sea empleado con mesura y sentido crítico; si por el contrario se convierte en vehículo de lugares comunes y de certezas acríticas, es, sin más, nocivo. La historia constitucional comparada busca - más allá de las diferencias- las identidades, y un núcleo común de principios y de valores. Pero no puede olvidarse de los

Sonderwege del constitucionalismo europeo. Para poder comprender la urdimbre común de una experiencia, se debe tener en cuenta ante todo algunos caminos diversos trazados y recorridos en Europa a lo largo del Ochocientos3 [3] . Partiendo de esta conciencia será después posible elaborar un método eficaz para superar artificiosas barreras nacionales y comprender el auténtico alcance general del fenómeno constitucional.

La construcción del modelo debe tener en cuenta tanto el momento doctrinal e institucional como aquel -de una catalogación todavía más difícil- propiamente "dinámico" del funcionamiento concreto da cada sistema constitucional. En definitiva, "¿... lo que circula es una carta, un sistema constitucional terminado, y, por tanto, un modelo, o, por el contrario, circulan principios, valores constitucionales, y por consiguiente una cultura del constitucionalismo?"4 [4] .

Las constituciones de las que pretendo tratar ofrecen, en este sentido, una serie significativa de paradojas y de interesantes circunstancias. Ernest Vandenpeereboom, en su obra clásica sobre el gobierno representativo de Bélgica, pone sobre aviso al lector que pueda esperarse una "narración" novelesca como la de Carné5 [5] . Ésta "… a rencontré, sur sa route, l'échafaud d'un roi; deux autres rois marchant vers l'exil; des républiques renversées par des despotismes militaires; les guerres les plus glorieuses et les desordres les plus honteux; dix constitutions arrachées, avant qu'elles aient pu prendre racine; la tribune, passant de la brillante liberté à la plus humiliante contrainte; la presse, ce guide des peuples libres, menée à la lisière!… Mais le régime parlementaire de notre heureuse Belgique présente des faits plus tranquilles et des leçons plus modestes. Avec notre dynastie intelligente et aimée; avec notre Constitution, vierge de toute atteinte; avec nos libertés, que rien ne restreint et que nul ne menace, les faits ne sont, pour ainsi dire, que des souvenirs de famille, - *domestica facta*. M. de Carné a écrit les péripéties des drames qui ont agité une grande nation: je n'ai eu à tracer que le tableau du paisible intérieur d'un peuple libre"6 [6] . El escritor belga expone así las diferencias profundas y bosqueja las respectivas historias constitucionales, remachando *topoi* desde las sólidas raíces y el mito de la "pequeña Inglaterra"7 [7] . La historia constitucional de Francia a partir de la Revolución es la historia de un personaje colectivo, una suerte de Sísifo que cada vez se somete a la terrible fatiga, casi siendo ya consciente del éxito improductivo de su esfuerzo. Al tema de la inestabilidad francesa parece posible poner el contrapunto de la Bélgica *felix* y estable que

nace con la constitución del ‘31. Si la historia constitucional francesa es una continua “novela”, rica sobremanera en aventuras y cambios, la de Bélgica aparece, por el contrario, como un modesto oasis de paz y prosperidad, como subraya Emile de Lavelaye. La constitución de 1831 no se convierte en un “trozo de papel” -por decirlo en palabras de Burke y de Maistre. Estos autores pensaban en Francia, naturalmente. Bélgica ha sido más afortunada, ha embocado de pronto la vía de las instituciones más adecuadas**8 [8] ,** convirtiéndose en un ejemplo de duración y un “modelo” para los países que se han liberado del despotismo9 [9] y han conquistado la independencia nacional. “La révolution belge de 1830 a fait une nation, une dynastie et une constitution. Si elle s’était bornée à ce dernier acte, tout en remuant de grandes questions d’organisation intérieure, elle aurait pu ne pas attirer l’attention universelle; mais ébranler le droit public européen, appeler un peuple à l’existence, lier cette existence à celle d’une dynastie nouvelle, c’est prendre place dans l’histoire générale”10 [10] .

Duración frente a cambio: ésta parecería una primera cuestión diferencial. Cuestión estrechamente conectada con la búsqueda incesante de un punto de equilibrio en la forma de gobierno que caracteriza la historia francesa post-revolucionaria. Las razones adoptadas son múltiples y heterogéneas, comenzando por la concepción “filosófica”, en vez de histórica, de la libertad, como dirá Ernest Renan. El mito inglés de la libertad radicada en la historia está siempre preparado para sugerir cualquier cosa, según exposiciones que se extienden desde Burke a de Maistre, desde la escuela histórica hasta los liberales de la Restauración. “C’est que la souveraineté du peuple ne fonde pas le gouvernement constitutionnel. L’Etat, ainsi établi à la française, est trop fort, loin de garantir toutes les libertés, il absorbe toutes les libertés; sa forme est la Convention ou le despotisme”11 [11] . El péndulo de la historia política y constitucional no acaba de pararse, corre de un extremo a otro. La predominante visión estatal de las libertades ha influido ciertamente en dicho éxito. El liberalismo ha tenido que arreglar cuentas con una cultura y una práctica de gobierno que no pueden menos que buscar un punto de encuentro entre “les droits et libertés de l’individu moderne avec la légitimité de l’Etat souverain”12 [12] . En Francia, el Estado13 [13] existe antes que la Constitución y esta precedencia histórica y “filosófica” acaba por suponer una pesada hipoteca para la misma definición de un orden liberal-constitucional. El “artificialismo” constitucional es una de las cuestiones más recurrentes:

hacer y deshacer las constituciones es, en suma, un "vicio" francés. No se trata de inventar, de hacer *tabula rasa*: la constitución es un edificio que se construye poco a poco, partiendo de un núcleo histórico, añadiendo después, si es necesario, una estancia tras otra14 [14] . No basta, por otra parte, introducir las libertades en la Carta, tener dos Cámaras, una ley electoral, para que la obra sea completa15 [15] : la constitución debe poder "vivir", convertirse en costumbre, práctica social y política. De otra forma la constitución se arriesga a reducirse al célebre "trozo de papel" que no vale ni tan siquiera la pena garabatear16 [16] . Tarea ardua, ésta, en una nación que ha hecho de la cultura política del conflicto su elemento característico17 [17] .

Por otra parte, no puede tampoco olvidarse la peculiar actitud francesa para definir -al tiempo de las constituciones- el *espacio del código civil*. El derecho del código civil posee una indudable vocación constitucional18 [18] y una fuerte pretensión de estabilidad y autonomía. Los principios informadores, las fuentes del derecho, los conceptos de ciudadanía, de libertad, de igualdad, de propiedad, de voluntad -por no recordar los mismos pilares- son, en la perspectiva del estatalismo liberal, una *parte* primaria de la constitución material del Estado. La certeza del derecho y la igualdad formal resultan garantizados por el derecho del Estado y, en particular, a través del código civil, que establece las "reglas del juego".

La tensión constante entre la idea liberal de constitución y la fuerza dominante de la democracia delimita el campo de batalla durante todo el siglo (y aún más allá). En él, la experiencia francesa se percibe como el "modelo" *par excellence*, en negativo o en positivo, según la perspectiva adoptada. Estado y constitución, centralismo y libertades locales, *esprit* jacobino o mitología inglesa, monarquía y república, liberalismo y democracia: parejas conceptuales inspiradas todas ellas en una tensión que hace incontestablemente de la Francia post-revolucionaria un *laboratorio* extraordinario de ideas y de categorías imprescindibles para la formación del universo ideológico contemporáneo. La historia de las *Charte* de 1814 y de 1830 reproduce, con todas las diferencias del caso, el problema-dilema ya experimentado después de 1789: hacer compartir la soberanía regia con otros órganos constitucionales conservando la unidad de la dirección y acción del gobierno. Los *monarchiens* habían lanzado la mirada al otro lado del Canal de la Mancha, sin poder comprender el *esprit* de las instituciones inglesas. En 1814 se asiste en Francia a

una *reinvención* de un modelo de ambigua co-soberanía que tenía unas raíces muy frágiles o inexistentes19 [19] , y la constitución de Luis XVIII refleja bien la dificultad de conciliar el lenguaje constitucional del antiguo régimen con la razón moderna de la constitución- acto. El Prevost-Paradol de *La France nouvelle* -en los umbrales de la Tercera República- ya ha comprendido que el problema más grave de la historia constitucional de Francia (y que reproduce en clave "técnica" las tensiones que hemos referido brevemente) se refiere a la relación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. Walter Bagehot, reflexionando sobre los mecanismos constitucionales británicos, observa que "Le pouvoir exécutif ne doit donc pas, en France, être séparé du pouvoir législatif ni mis en face de lui…"20 [20] . De esta forma se retornaba al nudo fundamental de la historia constitucional transalpina:

¿cómo articular la relación entre los poderes "iguales" del Estado e impedir de esta forma la absoluta preponderancia de uno sobre otro?21 [21] . "Les constitutions, les lois, la pratique du gouvernement ont été dirigées tour à tour, comme des machines de guerre, vers l'un ou l'autre dessin…"22 [22] , escribirá Guizot, quien desde la Restauración se había convertido en uno de los autores que había captado con mayor lucidez la sustancia del problema constitucional.

De Prevost-Paradol *au rebours*: hasta Constant, Madame de Staël, Sismondi, Necker... El cerco parecía poderse cerrar, finalmente. Y el pensamiento, desde entonces, no podía dejar de volver a la edad de la Restauración, la verdadera "cuna" de esta larga búsqueda. Para mantenernos en el campo de la metáfora mitológica: si el Sísifo francés se ha esforzado no poco -saliéndose del mito- para encontrar una solución para sus problemas, el bifronte Jano ofrece una imagen sugestiva de las Cartas constitucionales y, más en general, del constitucionalismo europeo del XIX: las *Charte* poseen al menos dos caras que reflejan la ambigüedad del diseño constitucional de la Restauración: de un lado, la autoridad tradicional, el rostro del principio monárquico, la *lettre* del texto; de otro, las libertades hijas de la Revolución, el rostro del principio representativo, el *esprit* del texto. Se trata -como veremos- de principios que no son necesariamente antitéticos, pero tampoco abocados a encontrarse *naturaliter* sobre el terreno del compromiso.

Las Cartas de la "monarquía imposible" -por una paradoja recurrente en la historia constitucional-, incapaces de "terminar" la Revolución y de fundar un sistema institucional estable capaz de garantizar las libertades modernas en el cuadro de la monarquía

constitucional, elaboradas en lo general con precipitación23 [23] , estaban destinadas a ofrecer a Europa una importante *silhouette* de extraer principios y mecanismos singulares, contando en realidad a menudo más como discurso ideológico24 [24] que por el mérito de las soluciones que proponen.

Por otra parte, la comparación entre las Cartas francesas y la constitución belga revela, como ya se ha señalado, la falacia de las "apariencias"25 [25] . Los presupuestos de las dos Revoluciones de 1830 son muy distintos: los acontecimientos de septiembre trajeron como consecuencia la regeneración de Bélgica y la conquista de su independencia. La constitución de 1831 es un documento solemne de una revolución nacional y de la creación de un nuevo Estado26 [26] . La elección de una asamblea constituyente, la elaboración de un texto constitucional, resultado de un compromiso de alto perfil entre las dos grandes fuerzas constituyentes, la católica y la liberal, texto que precede y teoriza el nacimiento de una "monarquía democrática", son sólo algunos de sus elementos distintivos.

2.- La Restauración y la idea de constitución

"Notre administration date de l'Empire; notre politique date de la Restauration"27 [27] . Esta contundente afirmación de Joseph Barthélemy aprehende icásticamente el carácter "fundante" de la Restauración. Verdad, ésta, que no se les escapó a los protagonistas de aquella renovación intelectual; basta recordar a Guizot, o al Chateaubriand de las *Mémoires d'outre-tombe*. El movimiento de las ideas acelera, hace reflorecer todas las formas de expresión del pensamiento28 [28] . En el cambio de ritmo político, el constitucionalismo liberal ocupa el centro de la escena y busca dar fuerza institucional a la difícil alianza entre las libertades modernas y la autoridad tradicional.

En general, la atención se centra sólo sobre la *Charte* de junio de 1814, pero es preciso no olvidar que el constitucionalismo de la Restauración no se agota con ella. De un lado hallamos textos más efímeros, pero no por ello prescindibles, como la Constitución senatorial de 6 de abril de 1814, el Acta Adicional de 22 de abril de 1815 y los proyectos de junio-julio de 1815, elaborados por la Cámara de los diputados29 [29] ; de otro, es preciso subrayar que más allá del omnipresente modelo inglés, los redactores de la

constitución francesa podían ya tomar en consideración también las constituciones, de distinta inspiración liberal, de Suecia (1809), España (1812), Sicilia (1812) y Noruega (1814)30 [30] . Por consiguiente, se puede hablar de un *corpus* constitucional relativamente coherente y homogéneo bajo el perfil de la forma monárquica y de algunos mecanismos abstractamente pactados (sufragio censitario, bicameralismo de tipo aristocrático, sanción regia de la ley, derecho de disolución de la Cámara electiva, responsabilidad de los ministros de naturaleza fundamentalmente "penal", etc). Existe un núcleo duro de ideas y principios compartidos por liberales y conservadores moderados, hasta el punto que Guizot -con un léxico típicamente doctrinario- afirmaba que la Carta "était écrite d'avance dans l'expérience et la pensée du pays; elle sortit naturellement de l'esprit de Louis XVIII revenant d'Angleterre, comme des délibérations du Sénat secouant le joug de l'Empire; elle fut l'oeuvre de la nécessité et de la raison du temps"31 [31] . Sin embargo, si el análisis de estos aspectos hace pensar justamente en una cultura constitucional compartida, no puede tampoco dejar de observarse la diversidad de "inspiraciones" de las constituciones bajo el aspecto, muy relevante para el funcionamiento concreto de aquellos mecanismos, de la legitimidad "constituyente", de orden histórico-providencial o, por el contrario, de naturaleza voluntarista-popular.

En 1814 sólo una perspectiva "ecléctica" parece ser capaz de inspirar un texto constitucional. Se mantiene, sin embargo, con una solución dudosa el problema de las *premisas* -de orden histórico-político- que puedan dar unidad y coherencia a la constitución. Si la constitución-acto, esto es, fruto de un diseño constituyente y racional, aparece como la única constitución posible en Francia, la apelación a la historia tiende, sin embargo, a reforzarse. Justamente de la imposibilidad de conciliar la historia con la Revolución derivaba el desesperado proyecto de salvar la monarquía del antiguo régimen implantándola en el espacio hostil de la soberanía popular. Ahora se busca, más bien, "corregir" la rigidez de la constitución artificial, fundada sobre la preeminencia de la dirección política, releyéndola a la luz de una "racionalización" historicista. El Sismondi de las *Recherches*32 [32] no concibe la constitución fuera de la historia. La constitución - como la libertad- es un producto de la historia, o bien del desarrollo social en un determinado momento histórico; no es ni un resultado arbitrario, ni un producto casual. El mismo Constant, aun siendo en sustancia fiel a una idea racional de constitución, tratará de hallar un punto de equilibrio entre la razón y la historia. Ya en los escritos directoriales, la doctrina de la perfectibilidad eleva a una cuestión general el problema de la vinculación

entre ideas e instituciones, con el tiempo *a fare da bilanciere*. En los *Principes* de 1806, Constant pretende conjugar la reflexión sobre la historia como fundamento de la teoría política. “Le temps, dit Bacon, est le grand réformateur. Ne refusez pas son assistance. Laissez-le marcher devant vous, pour qu'il aplanisse la route. Si ce que vous instituez n'a pas été préparé par lui, vous commanderez vainement...”33 [33] . Al principio de la Restauración, Constant tenderá a equilibrar el elemento racional (“Les constitutions se font rarement par la volonté des hommes”) con el de la historia (“Le temps les fait”). “Elaborar” la constitución es tal vez indispensable, pero una vez constituidos los poderes debe dejarse el espacio justo a las “deux puissances réformatrices”34 [34] , el tiempo y la experiencia. Tal discurso no puede reconducirse simplemente a la concepción de la constitución histórica. El discurso se traslada desde la mera contraposición constitución racional / constitución histórica, hasta una perspectiva mucho más compleja sin la que es difícil imaginar el proceso de racionalización de la monarquía constitucional. El concepto de

“máquina constitucional” vive en la historia, pero opera en el cuadro de un diseño racional (*pouvoir neutre*, responsabilidad ministerial, segunda Cámara, gobierno representativo, etc.), con el modelo inglés destinado a hacer de principal, aunque controvertido, paradigma.

En el campo liberal se distinguen claramente ecos “conservadores” y perspectivas eclécticas en la busca de supremo compromiso entre el antiguo y en nuevo régimen35 [35] : de la *prescription* de Burke36 [36] a la concepción anti-constructivista de de Maistre o de otros tantos37 [37] -como se decía-, hasta el más vasto movimiento de la escuela histórica. Ineludiblemente permanece la ardua cuestión del babel del lenguaje: ¿es posible dar vida a una especie de léxico común a fin de concebir una idea suficientemente unitaria de constitución? La *Charte* de 1814 y los restantes textos constitucionales coetáneos se resienten todos -en diversa medida y partiendo cada uno de una *premisa* específica- de tal dificultad. El discurso de la historia constituye una forma de reacción al constitucionalismo revolucionario, pero no puede prescindir totalmente de él; por otra parte, los excesos reconocibles en la abstracción racional de la época revolucionaria han hecho reflexionar con más favor “… à l’aide du temps, le plus doux et le plus puissant des auxiliaires”38 [38] . A pesar de la voluntad y los proyectos de los protagonistas del acontecimiento político-constitucional de la Restauración, el terreno de enfrentamiento (y de difícil conciliación) es

precisamente el de la *idea de constitución*39 [39] . Sin una concepción suficientemente compartida, parece difícil, sino imposible, poder fundar un sistema constitucional capaz de asentar raíces.

3.- *La bella Angélica,* o la constitución inglesa

Aparentemente, el enlace entre el lenguaje empírico y la racionalización de la forma constitucional es -o más bien *debe ser*- el del imperante "modelo inglés". Sin embargo, pronto aparecerá la dificultad de conciliar un modelo de fuerte implantación histórica, que institucionaliza la dinámica de las fuerzas sociales en la organización del gobierno mixto de soberanía "fraccionada" (las tres formas "puras" del Estado), con la concepción post-revolucionaria con predominio racionalista, que tiene en su código genético la idea prevalente de la soberanía "absoluta" (el espacio nuevo de la soberanía popular en lugar de la soberanía monárquico-tradicional). En definitiva, moderar el constitucionalismo mecanicista y necesariamente "artificial", apelando a otro asentado sobre una lógica histórica natural de los contrapoderes40 [40] resulta un arduo cometido. En el complicado juego de espejos, formado por observaciones e influencias, que se desarrolla a partir del Setecientos, la mirada al otro lado del Canal de la Mancha es con frecuencia fuente de malentendidos y de interpretaciones abusivas. Pero la constitución británica -más allá de su real virtualidad práctica en el debate francés- se convierte en el paradigma de la
constitución histórica, un modelo peculiar -podría decirse- de "perfectibilité constitutionnelle" caracterizado por el principio de la moderación: evitar, por ello,
cualquier innovación violenta y por tanto peligrosa, así como cualquier actitud obstinada de clausura. "Chaque parti, depuis vingt-cinq ans, a repoussé et regretté tour à tour la constitution anglaise, suivant qu'il était vainqueur ou vaincu [...] On dirait que la constitution anglaise, ou plutôt la raison, en France, est comme la belle Angélique dans la comédie du *Joueur*: il l'invoque dans sa détresse, et la néglige quand il est heureux"41 [41]

.

Vitrolles, en sus Memorias, describe la difusión de la anglomanía en la Restauración como si se tratase de una epidemia, de una fiebre contagiosa42 [42] . Mirar más allá del Canal de la Mancha nunca había estado tan *à la mode*43 [43] en Francia como

en la época del llamado “Quindenio inglés”44 [44] (1814-1830). La Constitución británica parece poder ofrecer -según una imagen estereotipada y necesariamente vaga45 [45] - un cuadro tranquilizador del que sacar un buen número de “enseñanzas”: la quintaesencia de la constitución histórica, pero no privada de algunas sabias intervenciones racionalizadoras, la prosperidad de la nación inglesa y la estabilidad de sus instituciones, la forma de gobierno capaz de conciliar orden y libertad, y así sucesivamente. El examen de la constitución británica permite también reconocer el valor más importante, a lo largo de una línea de desarrollo que en Francia va desde Necker a Constant46 [46] : la eficaz combinación-vínculo del poder legislativo y el ejecutivo, en la lógica de los contrapoderes. “Ce problème de la solution duquel dépendaient et la stabilité des gouvernements et le repos des peuples, a été résolu par les Anglais”47 [47] .

Si el modelo inglés es una especie de arsenal del cual extraer argumentos y motivos de reflexión pera introducirlos en el debate y en la lucha política en Francia (de Constant a Vitrolles, de Chateaubriand a Guizot...), son preponderantes las visiones “imaginarias” que a menudo hacen ver sólo los aspectos externos de las instituciones inglesas. El anglófobo Fievée es impiedoso: “Nous croyons pouvoir imiter la constitution anglaise; la connaissons-nous? Nous ne connaissons de cette constitution que ce qui se voit; comme on ne juge, au premier aspect, un bâtiment que par la partie qui s’élève au-dessus des fondations”48 [48] . Pero no debemos creer que el escepticismo sea una prerrogativa exclusiva de los escritores realistas. Royer-Collard pudo utilizar el mismo argumento, por razones también tácticas, en un célebre discurso de 1816, para mostrar la gran diversidad de *premisas* y de condiciones entre el régimen de la *Charte* y la mítica constitución inglesa49 [49] . Era preciso, en definitiva, convertir a los franceses en ingleses, ejercicio verdaderamente imposible además de, obviamente, no deseado. La “harmonie laborieuse”50 [50] que hacía posible el gobierno constitucional resultaba una quimera.

En realidad, el verdadero problema de Francia había sido -como dirá lúcidamente un atento estudioso de las instituciones inglesas como Prosper Duvergier de Hauranne51 [51] - considerar a la Restauración como una especie de Minotauro -para retomar aquí la metáfora mitológica- formado de una “cabeza inglesa” y de un “cuerpo francés”, es decir,

del gobierno representativo y de la monarquía administrativa52 [52] . Duvergier descubre en la preexistencia de un robusto y radicado *système administratif* (el Estado *antes* de la Constitución) la huella más visible del peculiar camino francés a la construcción del Estado moderno53 [53] . La diferencia de implantación obligaba entonces a seguir un acercamiento diferenciado, yendo más allá de la estéril llamada al "mito" inglés. ¿Cómo se podía pretender -escribía por esos mismos años Louis de Cormenin- que un país fanático de la igualdad pudiese recibir instituciones nacidas a partir del interés de la aristocracia? "A esto se llama verdaderamente injertar ficciones sobre ficciones..."54 [54] .

4.- El constitucionalismo de 1814-1815

La época de la Restauración halla -como dirá Víctor Hugo en *Les Miserables*- un país cansado, en el que "todos piden un lecho", un asilo. Los Franceses desean paz y reposo después de veinticinco años de vicisitudes extraordinarias. Los Franceses están cansados pero la libertad política descubierta -a pesar de la tutela ejercida por las potencias aliadas y que durará hasta 1818- devuelve vigor a la verdad de la palabra después de los años del silencio y de la difidencia. Años que, sin embargo, no habían transcurrido en vano, permitiendo percibir, por vez primera, mediante la Revolución, un *discurso público de la libertad*, con las distintas "familias" de liberales y de conservadores moderados destinados a desarrollar un papel de primer orden. Finalmente "...un peu de tolérance et de respect pour leur droits réciproques..."55 [55] . La cultura y la política pasaban a formar una unidad56 [56] , y para un Constant novelista había un Chateaubriand que se deleitaba con política constitucional. La mirada dirigida a la forma de gobierno representativa57 [57] devolvía al centro de todo la (siempre vigilada) libertad de imprenta, piedra angular de todo sistema constitucional. Entonces no sorprende que Francia se convirtiese en el escenario de una "guerra" de *pamphlets*. "Il n'est pas un écrivain, quelque chétif qu'il soit, qui ne veuille dire son mot sur le gouvernement qui convient à la France"58 [58] .

El engarce entre los sucesos histórico-constitucionales y la reflexión doctrinal resulta tan fuerte que se corre el riesgo de confundir los dos órdenes distintos del discurso constitucional. En el transcurso de poco más de un año cinco textos constitucionales

revelan -como ya se ha observado59 [59] - la existencia de un debate vivo pero también toda la dificultad de encontrar un punto de equilibrio entre el *fin* que la Constitución debe perseguir (tutelar las libertades de los individuos a través de una organización eficaz de los poderes del Estado) y la *legitimidad-forma* de la Constitución. Si respecto del primer elemento es posible apreciar un cierto grado de encuentro entre *técnicas* y mecanismos de funcionamiento del régimen constitucional (poniendo el acento, por ahora, más sobre las notas comunes que sobre las diferencias), respecto del segundo elemento los distintos textos y proyectos se dividen a partir del punto de la legitimidad fundadora y, por tanto, sobre la naturaleza de la soberanía para "constitucionalizar"60 [60] .

La Carta senatorial de 6 de abril de 1814 se elabora en menos de una semana, inaugurando un *estilo* de redacción extremadamente apresurado que el constitucionalismo francés no abandonará hasta 1830. La operación senatorial se desarrolla -como lo haría, por otra lado, gran parte del movimiento constitucional de la Restauración- bajo el signo de la emergencia. Las tropas extranjeras dominaban París desde el 31 de marzo, y el vacío de poder, tras la caída de Napoleón, amenazaba con agravar la situación. Resulta preciso intervenir con rapidez. El príncipe de Benevento, Telleyrand, da el impulso, después de que el Senado ha recibido la investidura "constituyente" por las potencias aliadas61 [61] . El Senado es el protagonista del acontecimiento pero también, para ser exactos, su factor de debilidad. En realidad, dicho órgano invoca -yendo más allá de la dicción constitucional- el art. 54 del Senado-Consulto orgánico del 16 de termidor del año X (4 de agosto de 1802) que le permite regular "todo aquello que no esté previsto en la Constitución, y que sea necesario para su funcionamiento". El asidero es evidentemente frágil, pero el estado de necesidad y urgencia permite no ser demasiado sutiles62 [62] .

Las líneas que establece el texto del 6 de abril se hallan ya presentes en la declaración del Senado de 1 de abril de 1814 que revela el intento "conservador". Se trata ante todo de establecer garantías de supervivencia y de poder salvaguardar los "derechos adquiridos" y las libertades fundamentales (de culto y de imprenta). El texto viene por tanto prefigurado como un *salvoconducto* dirigido a transportar a la "nouvelle France" dentro del nuevo orden constitucional. Todavía más significativa es el Acta de caída de Napoleón (3 de abril)63 [63] , con el cual el Senado denuncia las violaciones constitucionales cometidas por el emperador, considerando "que dans une monarchie constitutionnelle, le monarche

n’existe qu’en vertu de la Constitution ou du pacte social”64 [64] . La intervención -en su redacción- de personajes como Lambrechts, Destutt de Tracy o Lebrun, y más en general de senadores que habían formado parte de las asambleas revolucionarias, hacía inclinarse la balanza de la parte del constitucionalismo post-revolucionario. La Constitución senatorial, en fin, trata de lograr un compromiso entre el constitucionalismo liberal y el principio de soberanía nacional asociado a la forma monárquica. La yuxtaposición del art. 1, con sabor *ancien régime* (“Le Gouvernement français est monarchique et héréditaire de mâle, par ordre de primogeniture”) y de los artículos 2 y 2965 [65] revela la desviación entre la voluntad de reprender la dirección de marcha del constitucionalismo revolucionario y la legitimidad de la monarquía tradicional. Esta “alianza” se había intentado en 178966 [66] , y había sido mal concebida en 1791: en 1814 parecía al fin posible realizar un *pacto* que devolviese a la soberanía de los Franceses, el llamamiento al trono del nuevo monarca67 [67] . Los senadores deseaban “*instaurer* – et non *restaurer* – la monarchie traditionnelle, extraordinaire paradoxe dans les termes. Ils se refusaient à la reconnaître ou à la *déclarer*: ils voulaient la *constituer*”68 [68] .

Esta elección de fondo es la verdadera razón del fracaso de la Constitución y también el motivo que explica mejor la dificultad de poner de acuerdo las dos historias de Francia después de 178969 [69] . La Constitución senatorial se sumerge de pronto entre una avalancha de *pamphlets* que critican los aspectos de legitimidad y las disposiciones más marcadamente dirigidas a perpetuar los privilegios del Senado70 [70] . El descrédito que alcanza a los senadores es tal que oculta de inmediato los aspectos más duraderos y positivos de la carta senatorial que, no al caso, serán recibidos en parte en la *Charte* posterior.

En realidad, durante algunos días el documento senatorial parece poder superar la prueba de la lectura *royaliste*: el conde de Artois, hermano de *Monseigneur* que todavía permanecía en Inglaterra, declara, el 14 de abril, que lo acepta, haciendo pensar en que existe un probable sentimiento análogo de su “augusto hermano”. ¿Pero qué es lo que acepta el conde de Artois, elevado por el Senado al rango de Lugarteniente general del Reino? En realidad aquella parte del proyecto que diseña un gobierno representativo de monarquía templada, formado por dos Cámaras que consienten libremente en los impuestos

y que aseguran la garantía de las libertades y derechos adquiridos71 [71] . Entonces se habría dicho, con el lenguaje voluntariamente vago propio del "compromiso", que se aceptaba un "modelo inglés" de inspiración liberal o, por el contrario, un reenvío genérico a la monarquía limitada. Comenzaba, así, aquella estación de la ambigüedad -y de la confusión terminológica- que nunca más habría de abandonar a la *Charte*. Como se ha observado con certeza, el conde comprende que ante todo necesita regresar a Francia para poder después representar un papel más activo y eficaz72 [72] .

La palabra oficial de Luis XVIII no se hace esperar: la declaración del 2 de mayo73 [73] (la llamada declaración de Saint-Ouen) redactada por tres consejeros, Blacas, La Maisonfort y, sobre todo, Vitrolles, cambia el brazo de la balanza del Senado al monarca. Si las "bases" del proyecto senatorial eran suficientes para dar vida a una constitución liberal, muchos artículos, a causa también de la extrema rapidez con la que se habían redactado, debían modificarse. Luis XVIII, "par la grâce de Dieu, Roi de France et de Navarre", afirmaba de esta manera que la Constitución era un asunto suyo y situaba el discurso dentro del esquema de la concesión. La posibilidad de un *pacto jurado* que hiciese de Luis (y de sus sucesores) el *rey de los Franceses* queda así definitivamente eclipsado. Antes aún que un problema sobre la forma que debía darse a la monarquía (que también tenía su relevancia evidente), había una cuestión preliminar de legitimidad que había de resolverse. Los pasos sucesivos son consiguientes y de nuevo con precipitación se llega a redactar el nuevo texto constitucional presentado a las Cámaras reunidas el 4 de junio74 [74] .

Los aspectos ceremoniales y procedimentales que acompañan al texto del Preámbulo muestran en qué medida en este caso la forma es también la sustancia. De hecho sería un error ver en la Carta borbónica una especie de *tributo de la apariencia*75 [75] , o bien un texto compuesto de la suma de dos "partes", una formal, de aparato, y otra, por el contrario -mucho más importante y duradera- destinada a los espíritus liberales de la nación, estipulando aquel "tratado de paz" que se halla ciertamente ínsito en la misma idea de Restauración, pero que no debe, sin embargo, convertirse en argumento de interpretación de la *Charte*. El *arcaismo*76 [76] del texto debe por tanto subrayarse como dato esencial y no meramente accesorio. Puede parecer paradójico que un texto, destinado a convertirse en uno de los modelos más influyentes del constitucionalismo europeo del siglo

XIX, se inscriba más en la tradición racionalizada del antiguo régimen que en la estela del también lejano constitucionalismo de impronta revolucionaria. En realidad, la Carta de 1814 conserva de este último lo estrictamente indispensable, comenzar con algunas disposiciones del *Droit public des Français* para finalizar con los *Droits particuliers garantis par l'Etat*. Toda la parte que se refiere a la organización de los poderes posee la seña de la monarquía limitada y de la centralidad constitucional de la *royauté*77 [77] .

En el Preámbulo, la filosofía inspiradora de la Carta está expuesta eficazmente por su autor, el conde Beugnot78 [78] . Después de la referencia inicial a la divina Providencia, se halla la soberanía regia como única fuente de la legitimidad política: a pesar de que toda la autoridad resida en la persona del monarca, éste decide, por el bien de Francia, conceder una constitución "libre et monarchique" que conserve los derechos y las prerrogativas de la Corona. Sólo la autoridad suprema "peut seule donner aux institutions qu'elle établit, la force, la permanence et la majesté dont elle est elle-même revêntue...". Reanudando la "chaîne des temps", Luis XVIII busca los principios de la Carta constitucional en la tradición francesa y hace libremente de ellos "concession et octroi" a sus propios súbditos. La lógica jurídica que inspira el texto tiene raices antiguas. Junto a términos tales como *ordonnance de réformation* o *édit*, la expresión *Charte* se consideró finalmente -al lado de la adjetivación *constitutionnelle*79 [79] - la más idónea para expresar el carácter de libre concesión del soberano, y de acto de garantía de libertades (individuales, y no ya de clase). Luis XVIII, posteriormente, databa la concesión de la Carta en el año decimonoveno de su reino, es decir, en el momento en el cual había sucedido, en 1796, a Luis XVII. El Preámbulo, sin embargo, excluye cualquier posible reenvío a la soberanía nacional entendida como entidad jurídica distinta de la autoridad suprema que se identifica con la persona del rey. El Preámbulo representa una verdadera y auténtica teoría de la monarquía del antiguo régimen en el contexto de una modernización de la forma de ejercicio del poder que bosqueja los aspectos elementales del gobierno representativo, pero que a duras penas permite reconocer una verdadera dinámica pluralista de los órganos. La centralidad y la unidad del poder regio representan el dato característico del texto de 1814. El monarca se reserva un papel preponderante: ejerce de forma exclusiva el poder ejecutivo e hipoteca fuertemente el poder legislativo, del que controla todo el proceso de formación legal (iniciativa, sanción, promulgación).

La paradoja de la Carta de 1814 es sin duda transparente, aun cuando en el preámbulo se pretende matizar los tonos: si de un lado se garantiza el catálogo de los

derechos y de las libertades de carácter revolucionario, comenzando por el principio de igualdad, por otro, hallamos como premisa un acto de concesión, esto es, la negación de aquellos derechos en términos filosóficos. La distancia entre la *práctica de la Revolución* y la *teoría de la Restauración* es el nudo más difícil de desatar80 [80] .

Como pondrá de manifiesto Barante en una memoria (julio de 1815) sobre las instituciones políticas y constitucionales de Francia81 [81] , los gobiernos de la primera Restauración, privados de unidad y cohesión, no habían sabido crear un clima favorable al retorno de los Borbones. El descontento se difundía rápidamente antes del desembarco de Napoleón, y habría debido afrontarse mediante "… la formation d'un ministère uni et solidaire, une réorganisation de la maison militaire du roi, plus conforme aux idées et aux moeurs nouvelles, enfin quelques modifications essentielles à faire à la Charte"82 [82] .

El efímero retorno de Napoleón pone a un lado la *Charte*, pero no la idea de constitución. También en esta ocasión es necesario "actuar rápido". Después del inicial reclamo intenso a la tradición revolucionaria y a la soberanía nacional, el emperador hace suya la fórmula de la monarquía constitucional83 [83] y confía la redacción de un proyecto a una comisión especial formada en gran parte por notables del Imperio. En el temor de no poder llegar rápidamente a un resultado concreto, Napoleón ofrece el encargo, el 14 de abril, a Benjamín Constant, sin duda el escritor político francés más grande de comienzos del ochocientos. No es éste el lugar de analizar las razones que llevaron a aquella compleja figura de héroe romántico que es Benjamín Constant, a pasar en pocos días del ataque violento contra el Atila francés, a una colaboración activa. Hay que señalar el dato de que la contribución no es secundaria, aunque tampoco cabe infravalorar ni los trabajos de la Comisión, ni la aportación del emperador84 [84] .

Así como la *Charte* buscaba en la "chaîne des temps" la continuidad histórica de la monarquía en Francia, el texto napoleónico acudía expresamente, desde su título -*Acte additionnel aux constitutions de l'Empire*- a la tradición constitucional del Imperio. El contraste entre Constant y Napoleón sobre un aspecto que tocaba de cerca a la frágil legitimidad de la restauración imperial, pone de manifiesto la dificultad, también en este caso, de injertar técnicas del constitucionalismo en el cuerpo de un régimen *ab origine* autoritario. Conservar las Constituciones imperiales (art. 1), salvo las modificaciones establecidas en el Acta adicional, significaba dar vida a una especie de confuso *hipertexto*

constitucional, caracterizado por una legitimidad heterogénea y ambigua, con reclamos cesarísticos al pueblo francés, de herencia revolucionaria y de continuidad dinástica85 [85]

.

En verdad el mito de Napoleón se halla comprometido. “Pululan por todas partes opúsculos en los que se le alecciona, se le recuerdan sus errores pasados, el desconocimiento de los derechos de la naciones y los pueblos... Lo tutean, y le enseñan los primeros elementos de la nueva ciencia...”86 [86] . De esta “nueva ciencia” existe una amplia huella en el Acta adicional, pero innovando muy poco respecto de la Carta senatorial o de la *Charte*, gesto que Napoleón no estaba dispuesto a “conceder” más de lo que lo hubiera hecho Luis XVIII. Lo que se ha definido como una “competición virtuosa”87 [87] entre el emperador y el Borbón, un juego en alza88 [88] para obtener la patente del liberalismo, no llega nunca más allá del límite trazado por la Carta o el Acta adicional89 [89] .

Durante, y después, de los Cien Días, en la “competición” entre Luis XVIII y Napoleón, asume un papel importante la Cámara de representantes. Hasta junio de 1815 la Cámara manifiesta la intención de “mejorar” el Acta adicional y elegir una comisión en la que descuellaba el diputado liberal Manuel. El objetivo es preparar un texto constitucional90 [90] que contemple una legitimidad distinta de la que fundamenta la Carta: un texto discutido por la representación nacional y aceptado por el pueblo. Luis XVIII, de vuelta a París, ignora dicho proyecto y con él la idea de constitución “pactada”. Justamente en torno a esta *querelle* originaria se desentrañará la *estrategia interpretativa* diferenciada de la *Charte* hasta 1830.

5.- Interpretar la *Charte*

En 1815, Luis XVIII había realizado, con la Proclama de Cambrai, de 28 de junio, una interpretación “auténtica” del espíritu liberal de la Carta. Este texto, junto al previo juramento de fidelidad hecho por el rey ante los diputados (16 de marzo), representa uno de los documentos más citados por las fuerzas liberales a lo largo de toda la Restauración para reforzar la interpretación “pacticia” de la Carta. Por otra parte, no deja de ser interesante la *Adresse* que la Cámara de diputados había enviado al monarca el 6 de junio de 1814 para atribuir unilateralmente a la *Charte* un sello “nacional”. “Aussi avons-nous, Sire, l’intime

confiance que l'assentiment des Français donnera à cette Charte un caractère tout à fait national".

No hay duda de que la mencionada ambigüedad de la Carta es en realidad obra de dos interpretaciones prevalentes del documento. La Restauración se caracteriza por una continua polémica entre dos exégesis, una que afirma el carácter unilateral, otorgado (*octroi*) de la *Charte*, y otra que insiste en su intrínseca naturaleza "contractual", pactada. Está claro que las dos tesis son difícilmente conciliables porque confrontan elementos excluyentes: la cuestión de la legitimidad, el tipo de soberanía constitutiva, la prefiguración del régimen político. La radicalización progresiva del desencuentro, que culmina con los acontecimientos de 1830, ha terminado -como a menudo sucede- por simplificar sobremanera los términos de una contienda ideológica que amenaza con anular también los matices que son distinguibles en las dos "formaciones". Ciertamente, la polémica se lleva al terreno que resulta más favorable: los *royalistes* -y no necesariamente los *ultras*- se atrincheran detrás del bastión de la *lettre* y de la forma otorgada; los liberales insisten sobre el presunto carácter liberal del *esprit*, concepto en realidad un poco vago, incluso inconsistente, en el plano jurídico. Los unos poseen entonces un fuerte argumento *jurídico*, los otros creen poder incidir sobre un argumento *político* que sin embargo necesitan cultivar y difundir. El uno es un argumento *estático*, el otro *dinámico*.

El equívoco de fondo nace de la doble naturaleza de la Carta: acto jurídico otorgado y forma establecedora de un cierto grado de colaboración entre el principio monárquico y el principio representativo, encarnado en la Cámara de los diputados. La ambigüedad de la operación residía en la inevitable e insuperable confusión entre el elemento jurídico -relativamente fuerte bajo el perfil de la legitimidad- y el elemento político, más fluido y dinámico. El aspecto jurídico-formal (la tradicional prerrogativa regia, fuente de la Constitución) fue contaminado y progresivamente agredido por la idea de que el acto constitucional era la sanción de un "compromiso", esto es, de un pacto entre el soberano y los súbditos. Sobre este frente se entreteje una pluralidad de perfiles heterogéneos, el histórico, el sociológico, el político, capaz de desvirtuar la fuerza presunta del aspecto jurídico-formal. Además, el esquema paccionado podía partir de dos teorías distintas de referencia: la propia del "constitucionalismo medieval", que reconocía como legítimos modos y formas de obligación del soberano ante los señores feudales y las clases, y la del "constitucionalismo moderno" que, en su declinación británica -la que se halla entonces más en boga- podía leerse como forma racionalizada de equilibrio entre los poderes políticos "compartidos" por el monarca y los cuerpos representativos91 [91] .

"La France passera donc éternellement du despotisme à l'anarchie, et de l'anarchie au despotisme, sans qu'il lui soit possible de se fixer à aucun état. … On ne peut se dissimuler que les Français sont partagés en deux classes essentiellement opposées. Ceux qui composent la première, tendent continuellement à renverser tout ce qui s'est fait depuis vingt-cinq ans; ceux qui composent la seconde, s'opposent à ce renversement, parce qu'ils craignent de voir consommer leur ruine ou rétablir les anciens abus"92 [92] . La Francia dividida de la Restauración quiere hallar en la Carta el punto de equilibrio, el "compromiso" que permita salir de la espiral de la anarquía o del despotismo. Es Chateaubriand uno de los primeros en hablar de la *Charte* como un "traité de paix signé entre les deux partis qui ont divisé les Français, traité où chacun abandonne quelque chose de ses prétentions pour concourir à la gloire de la patrie"93 [93] . Considerar la Carta como obra de transacción94 [94] contribuye a difundir la idea de que representa la sanción de un acuerdo alcanzado entre los dos "partidos" que han dividido Francia. El problema estriba en que mientras los *royalistes* tienden a ver el "compromiso" desde la óptica de la contingencia histórica, los liberales yuxtaponen el dato ulterior del carácter "contractual" de la Carta. En el primer caso, la referencia no posee contenidos jurídico-constitucionales, es decir, no implica que el "traité de paix" se refleje en la naturaleza concesoria de la *Charte*, mientras en el segundo caso el objetivo reside en que prospere una especie de "constitución imaginaria" que sobrepase la *lettre* de la Carta y reenvie, en última instancia, a la *práctica del sistema político*, esto es, a las relaciones concretas de fuerza y al circuito de la *opinion*.

La interpretación que Guizot ofrecerá en sus Memorias es ejemplificativa de la actitud liberal. La Carta "se présenta comme une pure concession royale, au lieu de se proclamer ce qu'elle était réellement, un traité de paix après une longue guerre, une série d'articles nouveaux ajoutés, d'un commun accord, au pacte d'ancienne union entre la nation et le roi"95 [95] . La monarquía constitucional volvía a confirmar la antigua alianza, el constitucionalismo moderno se reunía con el medieval. La metáfora de la *apariencia* contribuía a reducir el espacio de la originaria *real* coherencia de la *Charte*. Los dos "partidos" usaban el mismo lenguaje para decir cosas distintas. El éxito de la lucha estaba, sin embargo, condicionado por la distinta posición de las fuerzas en el campo. Mientras los *ultras* perseguían una *táctica*, los liberales, aun en medio de incertidumbres y dificultades de diverso género, poseían una *estrategia*, incluso si entre las "ficciones" y juegos de las

partes, como evidenciará la actuación de la *Chambre introuvable*96 [96] , que hará decir a Guizot: “C’est dans le traité de paix qu’ils vont chercher des armes pour recommencer la guerre”97 [97] . El tratado de paz es, en realidad, una tregua que se verá violada en repetidas ocasiones. El conde Beugnot, que tanta importancia ha tenido a la hora de poner las bases de la filosofía inspiradora de la *Charte*, expresa la fragilidad del “compromiso”:

“La Charte ne sera jamais pour nous un évangile politique où l’on s’efforcera d’un côté, de tuer l’esprit par la lettre et de l’autre, de la sauver de la lettre par les inductions tirées de l’esprit. Elle a été donnée de bonne foi, elle doit être entendue de même…”98 [98] .

La imagen del bifronte Jano acompaña por tanto a la Restauración y a la naturaleza de la Carta. Sin embargo, esta connotación más que ser el contenido de la *lettre* del documento -que, sin duda, por laconismo y por incompleto, daba cabida a numerosas dudas interpretativas- es el éxito del conflicto *político* en torno a la *Charte*. El problema fundamental, como se ha dicho, se refiere a la superposición de imágenes entre sus contradictorios. La “cabeza inglesa” sobre “cuerpo francés” -como dirá al inicio de los años Cuarenta Duvergier de Hauranne- daba vida a un Minotauro del que huían comportamientos y actitudes.

El desarrollo del régimen político en Francia no es ni continuo ni necesariamente progresivo99 [99] . Sin duda, la disputa sobre la interpretación de la Carta es el *fil rouge* que acompaña al período 1814-1830. Cada uno tiene *su* Carta: los *ultras*, en el curso de los años veinte, sienten el peligro de un gradual desliz hacia un régimen de “influencia” de la Cámara de los diputados sobre la dirección política del “gobierno del rey” y, por tanto, se afanan en “restaurar” el significado “auténtico” de la *Charte*; los liberales, moderados y de “izquierda”, por el contrario, ponen el acento sobre el carácter “contractual” y consideran la constitución desde el punto de vista “material”.

Sin embargo no debe considerarse que los dos esquemas sean perfectamente claros y coherentes. El problema de la modificabilidad (en todo o en parte) o inmodificabilidad de la Carta, del cómo y a través de qué procedimientos hacerlo, revela una notable confusión. Si prevalece la tesis de la revisión por vía legislativa100 [100] , permanece sin embargo la cuestión del poder de ordenanza previsto en el artículo 14101 [101] de la *Charte*. Poco debatida durante el proceso de redacción, adquirió un relieve notable al final del reino de Carlos X, cuando la “radicalización” de la lucha política entre liberales y *ultras* hizo del

artículo 14 el emblema de las respectivas posiciones, tocando el problema de si el poder constituyente era originario o derivado.

El debate sobre el artículo 14 adquiere un significado particular en el momento en el que las posibilidades de diálogo entre el monarca y la Cámara de los diputados -en la forma del procedimiento legislativo- se reducen drásticamente. Las elecciones de 1827 (17-24 de noviembre) confirman la distancia entre la mayoría parlamentaria y el gobierno Villèle, que dimitirá pronto. La sucesiva prueba de fuerza, con el nacimiento del ministerio *ultra* del príncipe de Polignac, y la posterior disolución de la Cámara (16 de mayo de 1830), reproduce, agravándolo, el mismo problema hasta la crisis final derivada de las ordenanzas del 25 de julio. La "apelación al pueblo" por parte de Carlos X podría hacer pensar en la fisiología del régimen parlamentario. Sin embargo, no pueden anticiparse los tiempos, confundiendo técnicas constitucionales afirmadas convencionalmente y reconducibles a la forma, abstractamente comprendida, del régimen parlamentario102 [102] , con la existencia concreta de tal régimen. La *Adresse* de 221 diputados al rey (18 de marzo de 1830) interpreta la Carta como un acto que consagra "comme un droit, l'intervention du pays dans la délibération des intérêts publics". La lógica es la del gobierno representativo en el cuadro de una monarquía moderada por el "concours permanent des vues politiques de votre gouvernement avec les voeux de votre peuple..."103 [103] . Tal concurso tiene como presupuesto un sabio equilibrio entre la *opinion du pays* y el ministerio. Carlos X, al contrario, se convence de que el artículo 14 es el *lit de justice* para superar la oposición de la mayoría parlamentaria. El monarca cree poder disponer del "derecho a la última palabra" como si debiese hacer frente a un estado de emergencia que no es otro, en realidad, que la reivindicación de la regla fundamental del gobierno representativo. Promulgando las ordenanzas, Carlos X rehusa aceptar tal lógica porque usa un instrumento *legal* (el artículo 14) para obtener un resultado contrario a la letra y al espíritu de la *Charte*104 [104] . Por ese motivo, en el *Rapport du Roi* del 25 de julio de 1830 Polignac expone la mengua de las "conditions ordinaires du gouvernement représentatif". El cuadro sombrío que traza -todo él centrado sobre el uso destructivo de la imprenta- niega en sus raíces los caracteres esenciales de tal forma de gobierno105 [105] .

La Revolución de 1830 muestra cómo el *régime représentatif* había conquistado en el transcurso de la Restauración fuerza y consenso crecientes. En realidad era una confrontación de *cultura política*: Carlos X y sus *ultras* no han tenido éxito en sostener -en

la lógica del compromiso- la *cultura* del gobierno representativo que se convierte en otra cosa si está privado de la *opinión* y del uso legítimo de la imprenta y la publicidad106 [106] . El principio monárquico había permanecido *más allá* de la Carta cuando, en cambio, hacía tiempo que Francia daba signos de impaciencia y de voluntad de cambio. Carlos X no supo abordar el núcleo del problema, derrotado por la más eficaz máquina propagandista de los liberales107 [107] .

Los artículos del joven Thiers aparecidos en *Le National*108 [108] desde su primera publicación en enero de 1830, contienen afirmaciones de indudable eficacia: la monarquía definida como "parlamentaria" es aquella en la que la mayoría debe poder prevalecer contra el ministerio vinculado políticamente por un todavía incierto y mal definido principio de responsabilidad. Reivindicaciones de naturaleza parlamentaria se difunden por los diarios de la oposición y por la tribuna109 [109] .

El argumento que -como una avalancha- adquiere un peso aplastante al día siguiente de las ordenanzas de Carlos X, es que éstas son inconstitucionales por violar el "pacto que unía al pueblo francés con su rey" (Bérard). "Le régime légal est donc interrompu: celui de la force est commencé"110 [110] . La interpretación paccionada de la Carta que había sido motivo de constante polémica durante la Restauración, y todavía más a partir de 1828111 [111] , conquistaba entonces el campo y asentaba las premisas para fundar un régimen político que precisamente partiendo de tal idea debía cobrar vida. Lo imaginario se convertía en realidad, la ideología se transformaba en derecho. Tal interpretación de los hechos de 1830 hacía nacer aquella *vulgata* que no habría de abandonar más la historia de la Monarquía de Julio: la Revolución había sido una respuesta legítima a una "insurrection du pouvoir", o sea, el acto que restablecía el orden legal violado112 [112] . La necesidad - como dirán más o menos todos los protagonistas, de Guizot a Thiers- había hecho surgir la monarquía de Julio para escapar de la anarquía y de los dos abismos: "La France, en se donnant ce gouvernement, n'a cédé ni à un entraînement révolutionnaire, ni à un engouement pour un homme…"113 [113] . Thiers y Laffitte, entre el 29 y el 30 de julio, ya

han “comprometido” al duque de Orléans, que no podrá echarse atrás. El evento y la necesidad han hecho a Luis-Felipe el rey de los Franceses114 [114] .

6.- *Vive la Charte!* La constitución orleanista de 14 de agosto 1830

Vive la Charte! es el grito que acompaña a la Gloriosa jornada de julio y refuerza la idea de que la Revolución se ha hecho para afirmar la Carta violada por Carlos X y sus ministros. “La Charte désormais sera une verité” es la célebre fórmula que cierra la proclama del duque de Orléans (31 de julio) y es inmediatamente recogida por los diputados (proclama de 31 de julio). Un elemento parece ser común desde el inicio a las fuerzas políticas que han participado en el acontecimiento revolucionario: el carácter pactado del nuevo régimen político. Sin embargo, tal referencia no basta por sí para aclarar las distintas implicaciones y el significado político-constitucional. La idea genérica del contrato como acto jurídico de fundación contribuye a unir a los diversos “partidos”, pero apenas se profundiza se revelan las distintas posiciones.

Los doctrinarios tienden constantemente a restringir los efectos de la Revolución de Julio. Son ellos quienes utilizan por vez primera “ce chiffre de 1688, qui devient l’évangile symbolique d’une nouvelle école...”115 [115] . La *Glorious Revolution* es el paradigma al que referirse116 [116] : como en el caso inglés, es preciso restaurar las antiguas libertades violadas entronizando al príncipe que ofrezca adecuadas garantías políticas y constitucionales y que sea, sobre todo, desde el punto de vista dinástico el más “próximo” posible al monarca que ha quebrado el *trust*. Es el ideal de una revolución *popular* en los principios y en los resultados, pero *aristocrática* en la ejecución que da vida a un “hereux melange de hiérarchie et d’harmonie dans l’ordre social”117 [117] . La Revolución de Julio tiene, sobre todo, la finalidad de restaurar el *esprit* liberal de la Carta optando por la rama caída de la dinastía, buscando limitar al máximo la “fractura” con la edad de la Restauración. Luis-Felipe -dirán De Broglie y Guizot- sube al trono “parce que Bourbon”, es decir, en cuanto primo de Carlos X, y porque es el único capaz de retomar los hilos del discurso liberal de acuerdo con la nación. La teoría de la *casi-legitimidad* elaborada con esfuerzo y no excesiva convicción por Guizot, revela la originaria debilidad de la interpretación doctrinaria118 [118] . La monarquía orleanista no debía su investidura a la legitimidad popular porque estaba dotada de una “legitimidad” originaria propia. El

"contrato" se ponía entre dos legitimidades distintas: "Nous ne choisissions point un roi; nous traitions avec un prince que nous trouvions à côté du trône et qui pouvait seul, en y montant, garantir notre droit public et nous garantir des révolutions"119 [119] .

Evidentemente, la cuestión de la "continuidad" estaba destinada a sufrir las críticas de quienes, por el contrario, sostenían la tesis del cese respecto del antiguo orden político. De la misma manera que el proyecto de De Broglie y Guizot se sustentaba sobre la filosofía doctrinaria de la legitimidad, el proyecto de Bérard -destinado, en sus líneas principales, a prevalecer120 [120] - se hacía eco de la tesis de la paligenesia dinástica. Siguiendo tales disposiciones, el duque de Orléans toma el nombre de Luis-Felipe I, y no de Felipe VII, es el *rey-ciudadano* no por "apariencia", sino porque deriva sus derechos del pueblo fuerte y valiente que -con sangre- ha depuesto a Carlos X. Luis-Felipe ha sido elegido "quoique Bourbon"121 [121] porque había combatido a los enemigos de la Revolución122 [122] . Sin retornar a la soberanía nacional del 1791 (como propuso por ejemplo Persil) se buscó resaltar el peso de la legitimidad popular. "Il a été librement choisi, librement accepté par le voeu national; c'est là sa légimité, pas *quasi*, mais pleine et entière, la plus pure, la plus honorable, la plus vraie, la plus éloignée de l'usurpation; cette légitimité est toute
populaire, elle lui a valu le beau titre de *Roi-Citoyen*"123 [123] . En consecuencia el gobierno de Julio "Ce n'est pas un gouvernement usurpé ni imposé, c'est un gouvernement *convenu*; il repose sur un *pacte débattu*, sur un *contrat librement consenti*, qui confère ses droits et impose des devoirs à la royauté; contrat *également obligatoire* pour le roi et pour les citoyens; qui oblige ceux-ci à respecter la prérogative sans laquelle le gouvernement du roi ne pourrait pas maintenir son autorité, et qui réciproquement oblige le roi à respecter les droits et les libertés qu'il est appelé à protéger de tout son pouvoir; car il règne pour notre utilité, et non pour son agrément ou son bon plaisir"124 [124] . La Declaración de la Cámara de los diputados del 7 de agosto que registra todos los elementos constitutivos del
"pacto" y el acto de aceptación de la Carta por parte de Luis-Felipe125 [125] representan el momento de encuentro de las voluntades.

Dupin, Bérard y los exponentes de la izquierda liberal rechazan tanto la teoría doctrinaria de la doble legitimidad como la doctrina republicana de la monarquía orleanista. "Parlera-t-on encore de ce fameux *Programme* dit de l'Hôtel-de-Ville, que personne n'a ni

vu ni lu, et dont un parti cependant aurait voulu faire la véritable constitution de la France? *Une monarchie entourée d'institutions républicaines!* Chose aussi absurde qu'*une république entourée d'institutions monarchiques*, puisque dans le premier cas la prétendue monarchie serait en réalité une république, comme dans le second la prétendue république ne serait, au fond, qu'une monarchie! C'est donc une contradiction dans les termes, introduite pour amener une confusion dans les choses"126 [126] . La monarquía "republicana", a pesar de tales críticas, conservará un espacio propio en el discurso de la etapa orleanista. Agostada -incluso probablemente nunca nacida- la hipótesis "presidencial" ligada a la figura de todos modos autorizada de La Fayette, los republicanos buscan introducir en la Carta su "imaginario", formado de símbolos (desde el tricolor al "patriotismo y al coraje de los Guardias Nacionales) y de técnicas constitucionales que podían convivir con el diseño contractual de la monarquía "parlamentaria". El sentimiento de la "revolución traicionada" por los doctrinarios del *canapé* y por los liberales *royalistes* acabó por tener un valor retórico. Si la revolución del '89 había sucumbido bajo la espada de un soldado, la de 1830 había caído bajo el azote de los doctrinarios127 [127] . La Revolución de Julio no era una paz, sino una tregua. Francia habría debido hacer como Bélgica: convocar una asamblea constituyente, un Congreso nacional128 [128] . Sólo así habría dado bases sólidas al nuevo régimen. El "vice radical de la charte et l'inconstitutionnalité des pouvoirs de la chambre"129 [129] no se habían sanado por la consagración popular de Luis-Felipe. Sólo el pueblo -y no la Cámara de los diputados- habría podido fundar la nueva legitimidad orleanista, apoyado en el poder constituyente originario.

La *Charte* de 14 de agosto de 1830 -consideradas así las diferentes posiciones que animaron la Revolución e influyeron después sobre la redacción del texto constitucional- acabó por ser una transacción entre lo viejo y lo nuevo, y entre las diversas expresiones políticas. Totalmente nueva, bajo el perfil de la legitimidad130 [130] -cualquiera que fuese la interpretación que se hiciera de ella-, la Carta orleanista aportaba sin embargo modificaciones y adiciones importantes, prevaleciendo la tesis de la reforma del texto de 1814 con el fin de eliminar los aspectos incompatibles con el nuevo régimen131 [131] .

Entre las disposiciones más significativas, cabe recordar la que priva a la religión católica del carácter de religión del Estado (art. 6) y que establece la prohibición de censura

a la prensa (art. 7). El célebre artículo 14 -en el capítulo dedicado a las "Formas de gobierno del rey"- está modificado, en el sentido de confirmar al monarca el poder reglamentario ("hace los reglamentos y las ordenanzas necesarias para la ejecución de las leyes"), pero "sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes ni dispenser de leur exécution" (art. 13). La función legislativa -dando continuidad a la práxis constitucional ya madurada durante la Restauración- se divide entre el monarca y las Cámaras: la proposición de las leyes no pertenece ya sólo al rey, sino también a las Cámaras (art. 15) y la eliminación del artículo 46132 [132] devuelve el derecho de enmienda libre de desarrollarse sin condiciones. Por tanto, el monarca deja de tener el monopolio del procedimiento legislativo (iniciativa, sanción, promulgación). La Cámara de los diputados resulta así reforzada en nuevo texto constitucional: se disminuye la edad del electorado activo y pasivo (respectivamente 25 y 30 años) (arts. 34 y 32); al presidente de la Cámara ya no lo elige el rey, sino por la propia Cámara (art. 37); los presidentes de los colegios, igualmente, resultan designados por el cuerpo electoral (art. 35). Por otra parte, las leyes del 19 de abril de 1831 (ley electoral basada sobre el principio censitario pero con una pequeña aportación capacitaria) y del 29 de diciembre de 1831 (supresión de la heredabilidad de la condición de Par, cuya investidura se reservaba sin embargo al rey) tienden a reforzar, aunque de forma bastante limitada, el principio "democrático". La ampliación del *pays légal* -hasta alcanzar en el curso de los años alrededor de docientos cuarenta mil electores- no logra de ningún modo eliminar del régimen político el carácter rígidamente censitario y "notabiliar".

Todos los proyectos133 [133] que en los primeros días de agosto contribuyen a alimentar el debate sobre la "revisión" de la *Charte* se acompañan de la previsión de un elenco de materias que se deben regular cuanto antes con leyes ordinarias orgánicas134 [134] . Se trata de materias importantes por cuanto son capaces de cualificar e integrar de forma decisiva el "sentido" político-constitucional de la *Charte*. Mientras el texto de 1814 era tendencialmente *cerrado*, el de 1830 era necesariamente *abierto*, reenviando a un futuro más o menos próximo la solución de cuestiones relevantes que ya habían sido objeto de disputa durante la Restauración, baste pensar en la aplicación del jurado a los delitos de imprenta y a los delitos políticos, en la responsabilidad de los ministros y de los funcionarios, en la incompatibilidad entre las funciones públicas y políticas, en la organización electiva de las guardias nacionales, en el sistema electoral para formar instituciones representativas departamentales y municipales, en la instrucción pública y en

la libertad de enseñanza, en la ley electoral política con la eliminación del doble voto. Algunas de estas cuestiones no recibieron nunca una regulación legislativa (es el caso, por ejemplo, de la responsabilidad de los ministros y funcionarios), otras, por el contrario, fueron objeto de múltiples intervenciones135 [135] . Sería imposible realizar la historia constitucional de la Monarquía de Julio sin tener en cuenta esta verdadera y auténtica *agenda* política fijada por el artículo 69. En 1830 era preciso "actuar rápido" y establecer las modificaciones absolutamente necesarias y "compartidas". Pero el éxito completo de la Carta dependía mucho del tipo de selecciones que se realizasen después en aplicación del artículo 69. Para ciertos aspectos esta norma dejaba abierta, como una herida o como una promesa, la cuestión del poder constituyente y de las determinaciones políticas de la constitución. Aquí, en la interpretación y en la aplicación concreta, se habrían de jugar las suertes del nuevo régimen político.

7.- Soberanía y constitución

El constitucionalismo francés de la primera mitad del siglo XIX -como se dijo al inicio- debe al menos una parte de su interés al hecho de haberse percibido, en la escala europea continental, como un *laboratorio* rico de experiencias y eventos. Las constituciones francesas que han acompañado al desarrollo de la monarquía constitucional y a los primeros pasos inciertos y controvertidos del "régimen parlamentario"136 [136] se han considerado como unas de las primeras tentativas para "trasplantar" sobre el Continente algunos principios y mecanismos de la historia constitucional británica. De la gran dificultad de unir la *sustancia* histórico-tradicional de la constitución del otro lado del Canal, con los principios inspiradores del modelo francés ya se ha hecho referencia. Falta analizar ahora la relación decisiva entre el concepto moderno de soberanía y la idea misma de constitución, nudo problemático de cuya falta de solución depende la toma de posición del constitucionalismo francés del siglo XIX.

La monarquía transalpina se ha encontrado durante algunos siglos en el centro de un conflicto de época. De un lado hallamos la perviviente idea medieval de constitución, o sea, la de *ancient constitution*, fundada sobre la necesaria pluralidad de fuerzas y de poderes que operan en el interior del cuerpo político, y articulado bajo la forma, también notable, de aquel "gobierno mixto" que asocia "príncipes" y clases sociales diversas, todas necesarias para el pacífico logro del bien común. Un sistema complejo e *históricamente* fundado en pactos y lazos cautiva a las distintas "partes" del Reino e impide que una de ellas pueda

pretender una primacía absoluta sobre las restantes. El "lugar de la soberanía" se identifica por tanto, con la única forma legítima de recomposición de los sujetos políticos en la forma más amplia y general de comunidad política compuesta por el monarca, las clases y los estados y sus magistraturas.

En la marejada de las guerras de religión -en la fase más crítica de la segunda mitad del siglo XVI- comienza a tomar forma en Francia la segunda idea de constitución, destinada a suplantar, aunque nunca del todo, a la idea medieval137 [137] . La forma moderna se aleja de esta última por, al menos, dos razones fundamentales: una contingente, a fin de neutralizar el terrible conflicto y superar la anarquía que amenaza la misma existencia de la comunidad política, la otra, "estructural" que acompaña al dificilísimo pero inexorable proceso de concentración de los poderes públicos dispersos en un único sujeto político. Este sujeto es obviamente el monarca, que no se considerará más en comparación con una parte cualificada y provista de especial *dignitas* como sucedía en la constitución medieval, sino como el ostentador originario de la *summa potestas*. Es como si el rey hubiese comenzado a romper aquella red de vínculos que le costreñían a *compartir* las prerrogativas que desde entonces se definirán como "soberanas" y que tradicionalmente estaban divididas en el ámbito del *gubernaculum* y de la *jurisdictio*. Resulta ocioso señalar a Jean Bodin y *Les six livres de la République* (1576) para referirse a la teorización fundamental del concepto moderno -en presencia, sin embargo, de muchos aspectos muy arraigados en el universo medieval, comenzando con la idea de *gouvernement*- de
soberanía originaria, perpetua, absoluta, indivisible que se identifica con el régimen político (el *état*) y establece la titularidad de las prerrogativas soberanas138 [138] .

No es éste el lugar para afrontar un problema de tanta enjundia. Es cierto que la historia de la monarquía francesa, del proceso de centralización político-administrativa, de la tentativa de afirmar una concepción "absoluta" -en sentido bodiniano- del poder representa una trama de unitaria complejidad139 [139] . En el momento de la Revolución - como más tarde dirá Tocqueville- los protagonistas afirmaron una ideología de *tabula rasa* y de cambio radical, silenciando y a menudo no comprendiendo que eran los verdaderos y solitarios herederos -bajo el perfil conceptual- de la pretensión de soberanía absoluta encarnada en los monarcas140 [140] . El constitucionalismo revolucionario nacía de una raíz teórica tributaria, con otras "fuentes", de la reflexión realizada entre los siglos XVII y XVIII por Hobbes y Rousseau, los cuales, aun moviéndose en presupuestos y condiciones

muy distintas, representan el punto de partida y de llegada de la categoría inequívocamente moderna de la soberanía política. La constitución es la imagen refleja de la soberanía: no es concebible -en su forma más radical- como atributo *diverso* o *distinto* de la soberanía. Ésta representa el único fundamento del acto constitucional. La idea de constitución que deriva de ella es profundamente distinta si no directamente antitética respecto a la que propone el *constitucionalismo*.

Éste es el tema central del que tomará cuerpo la obsesión de los liberales del siglo XIX, esto es, cómo hacer que los valores de libertad afirmados por la Revolución puedan sobrevivir (poniendo un "término" a la misma Revolución) a las amenazas más graves: por un lado, el absolutismo de la soberanía popular, por otro, la amenaza "tradicional" del monarca o la que ofrece la experiencia napoleónica. La cuestión de los dos "extremismos", vehículos potenciales ambos del "despotismo", acompañará a toda la reflexión liberal que, sin embargo, no estará todavía en condiciones, durante mucho tiempo, de transformar la obsesión en un argumento productivo para alcanzar el puerto seguro de una forma estable y eficaz de sistema institucional141 [141] . Los liberales deberán afrontar una de las paradojas de las doctrinas individualistas de la libertad que acompañan a la formidable concentración del poder en el Estado post-revolucionario que ha absorbido las libertades de clase, ha desarrollado una función "modernizadora" (lucha contra los privilegios), y sin embargo restablece en formas ulteriores el problema del abuso y del arbitrio142 [142] .

La referencia constante a la experiencia constitucional inglesa -a partir de Montesquieu para continuar con las tentativas de los *monarchiens* anglófilos en 1789 (ya "derrotados" en las premisas constitucionales de la *Declaración de derechos del hombre y del ciudadano*) y alcanza, en fin, al "Quindenio inglés" de la Restauración (y aún más allá)- debe mucho a la búsqueda, a menudo confusa, de una distinta articulación histórica del problema de la soberanía. El blanco, más que Hobbes, será Rousseau, acusado, con razón o injustamente, de haber proporcionado el instrumental ideológico utilizado por los revolucionarios. El lugar de la soberanía se identifica íntegramente con la voluntad popular que se expresa a través de la ley y reconduce cualquier cosa a la voluntad general. En tal sentido, el soberano puede quererlo todo, excepto limitarse a sí mismo a través de una Constitución que restrinja "para siempre" la *summa postestas*.

Es preciso dirigir la mirada a Constant y a otros escritores ligados a la experiencia de Coppet, desde Necker a Madame de Staël, a Sismondi, para aprehender correctamente el perfil liberal originario. En los *Principes de politique* (1806) Constant critica tanto a

Rousseau, como a Ferrand y Molé, teóricos, por vías distintas pero convergentes, de aquella idea de *soberanía ilimitada* que conduce a un idéntico éxito tiránico: "L'obsession de Benjamin -se ha afirmado justamente- c'est la digue, la barrière, la borne, la limite, le préservatif (son vocabulaire est inépuisable sur ce sujet) contre n'importe quel risque de débordement de toute autorité..."143 [143] . Si la teoría de la soberanía popular es

"optimista", en el sentido de considerar como "bien" la expresión de la voluntad general, siempre y cuando se realice de forma directa e inmediata y, por ello, lógicamente infalible144 [144] , la concepción de los liberales de Coppet145 [145] es tendencialmente

"pesimista". "Une constitution est par elle-même un acte de défiance puisqu'elle prescrit des limites à l'autorité…"146 [146] . La autoridad social, aunque sea legítima, no es nunca ilimitada. No es suficiente el pesado sello de la voluntad general, para que los actos de la *suprema potestas* se conviertan, como tales, en legítimos. "La souveraineté n'existe que d'une manière limitée et relative. Au point où commence l'indépendance de l'existence individuelle, s'arrête la juridiction de cette souveraineté. Si la société franchit cette ligne, elle se rend aussi coupable de tyrannie que le despote qui n'a pour titre que le glaive exterminateur"147 [147] . Limitar la soberanía y, por tanto al poder, significa establecer, ante todo, la línea infranqueable de la "libertad de los modernos" que garantice a los ciudadanos *contre le pouvoir*148 [148] . El "liberalismo de la regla"149 [149] no puede prescindir de la *constitution-défiance*, y nadie mejor que Constant -después de Locke, probablemente- ha sabido expresar esta idea fuerte del liberalismo dirigido a tutelar los derechos individuales. Que un inmenso poder pertenezca a uno o a todos poco importa, puesto que siempre es un mal. De aquí la exigencia de limitar la autoridad social "au strict nécessaire"150 [150] , es decir, a las funciones indispensables a la jurisdicción de la sociedad. "Les droits individuels se composent de tout ce qui reste indépendant de l'autorité sociale". En realidad, son los derechos que una constitución bien dispuesta debe tutelar: los derechos de libertad religiosa, la libertad de expresión del pensamiento, la publicidad, las garantías judiciales, las formas tutelares151 [151] . Así diferenciados de los

derechos "du gouvernement et de la societé", los derechos individuales adquieren evidencia

indicando “[...] les objets sur lesquels le gouvernement et la société doivent s'abstenir de prononcer et laisser les individus parfaitement libres”152 [152] .

Si los conceptos de resistencia y de equilibrio son comunes a la cultura liberal, hay que tomar en cuenta, sin embargo, cómo es su articulación concreta para dar forma a las diversas propuestas de organización constitucional. La limitación de la autoridad social es -en la perspectiva constantiana- difícil, pero posible. “Elle sera garantie d'abord par la même force qui garantit toutes les vérités reconnues, par l'opinion. L'on pourra s'occuper ensuite de la garantir d'une manière plus fixe, par l'organisation particulière des pouvoirs politiques. Mais avoir obtenu et consolidé la première garantie sera toujours un grand bien”. Una vez determinado el *prius* lógico, esto es, la delimitación de la esfera de intervención legítima del poder social, queda sólo por dar el segundo paso: definir la organización y división de poderes153 [153] . El problema de la división de poderes no adquiere el mismo relieve que tiene en la tradición constitucional más ligada a la lógica de los pesos y contrapesos (gobierno mixto, *checks and balances*) y a menudo referida, un poco genéricamente, al padre noble Montesquieu154 [154] .

Algunas afirmaciones de Constant parecen revelar una actitud prudente contra la dinámica, casi siempre elogiada, de los contrapoderes. “On peut, dira-t-on, par des combinaisons ingénieuses, limiter le pouvoir en le divisant. On peut mettre en opposition et en équilibre ses différentes parties. Mais par quel moyen fera-t-on que la somme totale n'en soit pas illimitée? Comment borner le pouvoir autrement que par le pouvoir?”155 [155] . Sin una limitación preventiva de la autoridad social, la división de poderes amenaza directamente con convertirse en “un danger et un fléau”156 [156] . En un célebre pasaje de sus *Principes* de 1815, Constat es todavía más claro: “Vous avez beau diviser les pouvoirs: si la somme totale du pouvoir est illimitée, les pouvoirs divisés n'ont qu'à former une coalition, et le despotisme est sans remède. Ce qui nous importe, ce n'est pas que nos droits ne puissent être violés par tel pouvoir sans l'approbation de tel autre, mais que cette violation soit interdite à tous les pouvoirs”157 [157] . También en el joven Sismondi, que deja un espacio más amplio a la teoría de la *balance des pouvoirs*, el objeto de una constitución liberal es ante todo el de impedir a la nación “confondre la souveraineté avec

la toute puissance...", y sólo después el de "régler les divisions de la nation, de répartir les pouvoirs, et d'établir l'équilibre entr'elles..."158 [158] .

Me he detenido en Constant porque considero su concepción -junto a la de autores muy próximos a él- particularmente significativa para comprender qué arduo ha sido en la historia del constitucionalismo francés hacer "convivir" el concepto de soberanía de carácter revolucionario con la cultura constitucional del liberalismo. La *constitution- défiance* y la lógica de los contrapoderes y del pluralismo no han sido capaces de dotar de sentido común y de impregnar en profundidad las instituciones. De nuevo la mirada al otro lado del Canal evidencia la búsqueda de un "modelo" que parece haber resuelto de un solo golpe el problema de la continuidad histórica, del rendimiento institucional y de la limitación de la soberanía. En un primer momento es el *gobierno mixto*159 [159] el que atrae la atención debido a que es capaz de dar vida a un sistema constitucional que modera la acción de los poderes, garantiza la pluralidad y refleja el orden social despotenciando el carácter absoluto de la soberanía160 [160] . En la experiencia británica la constitución es el *prius* lógico respecto de la soberanía, que por tanto ejercerá unitariamente el cuerpo
político de la nación representada por el *King in Parliament*. La extraordinaria y misteriosa combinación de "antiguo" y "nuevo" que guía la evolución de la constitución inglesa no puede -como ya se ha visto161 [161] - dejar de llamar la atención de los liberales franceses que lo encuentran el ideal del gobierno moderado y equilibrado, "prescrito" por el tiempo, pero aconsejado por la razón.

Afirmar esto en Francia significa tener que proponer un modelo de orden constitucional que, sin poder renegar de los fundamentos de la edad revolucionaria, debe, sin embargo, hallar el antídoto al veneno de los excesos que mina la historia constitucional.
"Qu'est-ce en général qu'un gouvernement simple? C'est celui qui n'admettant pas une division de la souveraineté, des droits réciproques, des moyens de résistance, et une balance politique, ne peut séparer la toute-puissance de la souveraineté, et en gratifie toujours une partie de la nation, aux dépens de tout le reste. Qu'est-ce aussi qu'un
gouvernement mixte et libre? C'est celui où pour qu'aucune partie de la nation ne devienne toute-puissante, aucune n'est revêtue de la souveraineté; pour qu'aucune partie de la nation ne soit opprimée, aucune n'est dépouillée de tout droit politique et de toute part au pouvoir suprême…"162 [162] . El ideal sismondiano, hasta la era termidoriana, sintetiza

eficazmente el de otras generaciones de liberales que ponen el acento sobre uno u otro elemento sin salir por ello de un terreno común de reflexión. “La gestion de la complexité -como ha sido brillantemente subrayado- constitue la tekné de l’esprit libéral, dont la vertu de modération forme la face morale: il faut combiner en vue du meilleur possible”163 [163] .

Las Cartas de 1814 y 1830 representan -junto con las otras experiencias más breves de la Restauración- el intento de dar voz a este *esprit* liberal, sin poder hallar un punto de equilibrio entre soberanía y constitución. La naturaleza *democrática* de la soberanía, que se expresa a través del poder constituyente, se ve como una fuerza bruta, un río rebosante que no parece reconocer ni diques, ni barreras, que derriba el pluralismo de los poderes, nivela las condiciones, reduce el espacio de autonomía de los individuos, niega las diferencias y los rangos sociales. Las *Charte* revelan una debilidad intrínseca: la dificultad de “afrontar” el problema constitucional de la soberanía. Una buena muestra de la ambigüedad “estructural” que caracteriza a las Cartas deriva precisamente de este límite originario que se refiere a la cultura política. Los liberales buscan de varias formas “neutralizar” la soberanía porque saben por experiencia directa que ésta tiende a concentrar el poder en un solo “lugar”164 [164] . La topografía liberal se funda -como se dijo- sobre una pluralidad de localizaciones del poder, divididas pero colaboradoras, moderadoras una respecto de otras, dirigidas a un mismo fin. Los mecanismos institucionales que se pretende poder hallar en otras experiencias constitucionales -comenzando por Inglaterra- no llegan a sentar raíces en Francia, o si lo hacen, éstas son demasiado frágiles para resistir el choque de la soberanía.

Los liberales como Constant reconocen la soberanía popular pero limitan siempre rigurosamente el alcance tomando en seria consideración la inviolabilidad de los derechos del individuo. Los doctrinarios, por el contrario, tienden en el curso de la Restauración a calificar la soberanía en términos puramente negativos, tratándose para ellos de una “controversia teológico-jurídica”165 [165] . Es Guizot quien afirma en 1820 la equivalencia entre toda forma de soberanía (popular o de derecho divino) y la usurpación de la fuerza166 [166] , para llegar más tarde a afirmar que la soberanía popular es una forma de tiranía, es decir, el poder absoluto de la mayoría numérica sobre la minoría167 [167] . Guizot establece en la célebre fórmula de la *soberanía de la razón* el punto de

convergencia de las teorías doctrinarias de la representación y de la distinción fundamental entre origen y ejercicio de la soberanía168 [168] . Sin embargo, el carácter artificial169
[169] de la teoría de la soberanía se refleja en la teoría constitucional de los doctrinarios. Royer-Collard debe igualmente referirse a una "soberanía de la *Charte*" que acaba por trasladar el problema sin resolverlo170 [170] . Justamente el debate sobre el poder constituyente durante la Monarquía de Julio -si se excluye la posición lineal republicana y, por distintas razones, la legitimista- revela el antagonismo entre la centralidad política y sociológica del sistema censitario (también visto desde una perspectiva meramente funcional) y la teorización de preeminente colorido doctrinaria. Incluso un jurista como Serrigny, que también criticaba el concepto de soberanía de la razón, avanzaba después a lo largo del sendero de la neutralización del poder constituyente visto como forma anómala, latente171 [171] o pasajera172 [172] de ejercicio de la soberanía. Juristas y políticos volvían a encontrarse en el terreno de la *soberanía nacional*, la única verdaderamente legítima, "… exercée par le roi et les deux Chambres… La volonté nationale, ou la souveraineté politique, est exprimée par le concours de ces trois branches d'un même pouvoir"173 [173] . Serrigny cita el célebre pasaje del discurso pronunciado en 1842 por Guizot174 [174] , con ocasión del debate sobre el proyecto de ley sobre la regencia,

cuando el ministro de asuntos exteriores recupera de modo neto y claro la concepción de la soberanía nacional "organizada" en la forma de gobierno constitucional. "Soyez tranquilles, messieurs; nous, les trois pouvoirs constitutionnels, nous sommes les seuls organes légitimes et réguliers de la souveraineté nationale. Hors de nous, il n'y a, je le répète, qu'usurpation ou révolution"175 [175] . La obsesión liberal -aunque en este caso puede decirse sobre todo doctrinaria- no logra concebir en la constitución un equilibrio entre, por una parte, la estabilidad y la solidez de la obligación política y, por tanto, de las instituciones y, por otra, la exigencia dinámica del cambio y de la integración política de la sociedad176 [176] . La constitución que pretende englobar la soberanía (nacional) debe confiar en ella misma, según lo había expuesto ya Royer-Collard durante la Restauración. La *Charte* de 1830 había nacido -según dijeron los doctrinarios- de una revolución, o del principio que ella habría debido combatir. "Le principe qui a présidé à notre révolution en

doit pas présider à notre gouvernement", había afirmado Guizot, con la acostumbrada eficacia, en 1830177 [177] . Pero la *Charte* -a pesar del intento de positivización confiado a los juristas178 [178] - era en realidad demasiado frágil para alejar de sí el espectro de la revolución.

8.- ¿Qué *tipo* de monarquía constitucional?

Las Cartas francesas de 1814 y 1830 aparecen usualmente rubricadas bajo la noción genérica de monarquía constitucional. El problema definitorio, sin embargo, va mucho más allá de esta primera aproximación y representa para el caso francés -como he observado al principio179 [179] - un significativo *problema constitucional*. Aquella que se ha definido como la "monarquía imposible" no alcanza a conquistar un estatuto jurídico preciso y sufre una "vaguedad" de implantación que deriva de la dificultad de concebir la relación entre monarquía y constitución en el interior de la teoría de los regímenes políticos. La monarquía, por su naturaleza histórica, simbólica, política, debería ser el arquitrabe, el "motor" y el momento de síntesis del orden constitucional: y sin embargo, a pesar de los esfuerzos, en Francia falla su "encuentro" moderno con la constitución.

Tras las tentativas de 1789-1791, la monarquía reaparece en 1814, como se ha visto, bajo la forma de "monarquía limitada"180 [180] que asigna al soberano -según la lógica de la unidad del poder estatal- una posición de supremacía respecto de los restantes poderes que derivan sus atribuciones de la Carta *octroyée*181 [181] . En 1824, Royer-Collard dice que no basta definir el gobierno como "une monarchie mixte, appelée Gouvernement représentatif, où la Chambre élective concourt avec le monarque et une Chambre héréditaire à la formation de la loi et à la direction des affaires publiques…". El "poder regulador" es el que imprime al gobierno un carácter específico. En el caso francés es el rey de la Carta, que conserva "une éclatante primauté entre les pouvoirs qui l'entourent. Seul il représente l'unité morale de la société; seul il agit, seul il commande, seul il est l'auteur de la loi dont l'initiative lui est exclusivement réservée. Cette dernière circonstance exprime qu'à son égard, les autres pouvoirs ne sont proprement que des limites; mais ce sont des limites vivantes et capables de se mouvoir…"182 [182] . Royer-Collard, desde los primeros pasos de la monarquía restaurada -junto a los doctrinarios de su generación, de

Serre y Jordan- había asumido las preocupaciones de Necker y de los *monarchiens* respecto del necesario reforzamiento del poder ejecutivo183 [183] .

Las cuestiones del equilibrio, de la modernización y del compromiso se hallan sin duda fuertemente ligados al diseño constitucional de la monarquía. Hay un acuerdo en decir que tal forma es difícil de realizar, basada como está sobre dispositivos delicados y complejos (del mismo modo que la "compleja" cultura política del liberalismo) que deben ponerse en movimiento con sabiduría y particular capacidad de visión política. El figurín del gobierno mixto acompaña al desarrollo de la monarquía constitucional, pero evocándolo de un modo estereotipado, a partir de la referencia noble del otro lado del Canal, o más frecuentemente, indicando una forma más o menos genérica de colaboración de los poderes "…avec la participation des éléments aristocratique et populaire aux actes les plus importants de ce pouvoir"184 [184] . Pero la referencia al carácter mixto del gobierno -que se evocará durante la Monarquía de Julio como forma de "compromiso"
entre los distintos principios- no es suficiente por sí para traducir los ideales del equilibrio y de la moderación en una forma autónoma y completa de régimen político.

La historia constitucional francesa muestra un desarrollo de la forma monárquica que, desde la "monarquía limitada" de la *Charte* de 1814 -aun en presencia de un gradual y vacilante proceso de "parlamentarización"- llega hasta el acto de redistribución de los poderes en 1830, acto que conserva en el rey el poder ejecutivo (con la mengua del poder reglamentario) pero en una lógica de reequilibrio total en beneficio de la Cámara electiva. A lo largo de todo este recorrido, apenas esbozado -al que no resulta extraño el cambio de los paradigmas de la legitimidad política- falta centrar el problema de la naturaleza constitucional del poder monárquico. También en este caso me parece que debe
"retomarse" a Constant y a su reflexión al respecto (1795-1830). Constant tiene una clara deuda con Necker: piénsese en el poder ejecutivo como *force motrice* del sistema constitucional, en la necesaria "... liaison constitutionnelle entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif...", en la unión de los poderes más que en la lógica de los contrapesos, en la *royauté* como recurso simbólico distinto de la acción del poder ministerial185 [185] . No sorprende que se puedan divisar en los razonamientos "republicanos" de Madame de Staël, y sobre todo de Constant, lógicas y argumentaciones que provienen del arsenal de la práctica constitucional inglesa a través de la mediación neckeriana y de otros autores.

¿Cómo reproducir, entonces, el "mystérieux de ce nuage"186 [186] , donde está asentado

el monarca inglés, en un contexto tan radicalmente distinto como es el directorial? ¿Cómo pueden convivir y cooperar las razones de la inviolabilidad y de la responsabilidad? ¿Cómo dirimir las controversias entre legislativo y ejecutivo?

Ciertamente, el constitucionalismo republicano no es pobre en propuestas. Sin embargo, las instituciones y los procedimientos son tan maquinales y "artificiales" que revelan una fuerte incomodidad y una afanosa tentativa para asegurar estabilidad y equilibrio. Después de las tentativas del año III, y de la célebre propuesta de Sieyès de dar vida a un *jury constitutionnaire*, el *pouvoir neutre et préservateur* de Constant sitúa el problema central del constitucionalismo republicano: el monismo constitucional y los defectos intrínsecos de las constituciones de la etapa revolucionaria causantes de conflictos, abusos e ilegalidad. La teoría constantiana187 [187] -como se ha visto- está descrita en muchos lugares de su obra y responde a una idéntica exigencia que se presenta en formas y condiciones distintas entre la etapa directorial y la restauración monárquica. Justamente

esta situación permite a Constant conducir el concepto de *pouvoir neutre et préservateur* al interior de la más favorable "condition monarchique". La descripción es clara: el "pouvoir royal" es el poder neutro; el "pouvoir ministeriel", un poder activo. El monarca-relojero interviene "desde el exterior" cuando el "mouvement général" se para: "... quand ces ressorts dérangés se croisent, s'entre-choquent et s'entravent, il faut une force qui les remette à leur place"188 [188] . Si el vicio más grave de las constituciones precedentes ha sido el no haber creado un poder neutro, el "pouvoir royal" parece asegurar "... une sphère inviolable de sécurité, de majesté, d'impartialité, qui permet à ces dissentiments de se développer sans péril ...". El conflicto se convierte así, dentro de ciertos límites, en un recurso, y el "pouvoir royal" interviene sólo si es necesario "... y met un terme par des moyens légaux, constitutionnels, et dégagés de tout arbitraire ..."189 [189] .

Este esquema existe -dice Consant- en la realidad y por tanto no es una mera hipótesis: la monarquía inglesa ha dado forma a "... ce pouvoir neutre et intermédiaire ... le pouvoir royal séparé du pouvoir exécutif"190 [190] . La neutralidad del "pouvoir royal" es la "... condition indispensable de toute monarchie constitutionnelle, à laquelle je reviens sans cesse, parce que toute la stabilité de l'édifice repose sur cette base ..."191 [191] . Si

Madame de Staël había hablado del “mystérieux de ce nuage”, Constant define al monarca “... pouvoir neutre et abstrait, au-dessus de la région des orages”192 [192] .

La vehemencia que pone Constant en la “sacralización” del jefe del Estado, sin embargo, no debe hacer que se relegue a un segundo plano la complejidad de la teoría del poder neutro. No debe olvidarse que las fórmulas más coherentes son de un lado, la de origen republicano del “pouvoir neutre et préservateur”, de otra la fórmula utilizada por la Restauración de “pouvoir neutre et intermédiaire”. El soberano “préservateur” es el órgano de la unidad nacional y de la continuidad del Estado: apoyado en su “majesté” e “impartialité”, encarna la “puissance publique”, es el “être à part, supérieur aux diversités des opinions”, el guardián que garantiza el equilibrio en caso de excepción, cuando la colaboración entre los poderes se halla amenazada. Pero el poder “intermédiaire” inviste al monarca también del encargo, históricamente arduo, de “pacificar” -a través de su neutralidad- un pueblo profundamente dividido entre visiones distintas del futuro (más que del pasado), atendiendo a la formación y al desarrollo de un sistema constitucional capaz de “disciplinar” la lucha política (vínculo con la opinión), de garantizar un gobierno unido y políticamente responsable (en el sentido en el que entonces se entendía), permitiendo formas de disenso y de pluralismo. El poder preservador, fundando un gobierno que responda ante la nación por sus actos, contribuye a mantener en equilibrio orden y libertad, garantizando, en última instancia, la seguridad de los ciudadanos.

Esta doble función, sin embargo, no puede asegurarse sólo mediante las atribuciones “negativas”. También por esta razón el modelo inglés, que Constant demuestra conocer bien, - resultado de un largo y complejo desarrollo histórico- no puede coincidir *tout court* con la idea constantiana del poder neutro. Los *ultras* de la *Chambre introuvable*193 [193] habían “instrumentalizado” la doctrina del poder neutro y de la responsabilidad de los ministros para dar relevancia a las prerrogativas parlamentarias. Tal episodio demuestra que la teoría de Constant es más compleja -e incluso más contradictoria- de lo que suele pensarse. El peligro de una literal “neutralización” del “pouvoir royal” como juicio de los poderes constitucionales “activos” estaba bien presente para Constant y no sólo en el Guizot del *Du gouvernement représentatif et de l’état actuel de la France* (1816)194 [194] . La rectificación, en las *Additions* de 1818 (reedición de las *Réflexions sur les constitutions*)195 [195] , sirve a Constant para replicar al vizconde de Chateaubriand que, interpretando maliciosamente la idea de poder neutro, había descrito al

rey casi como un "espectador"196 [196] . Constant dice que el monarca no puede permanecer "impasible" ante un ministro que se aleja de la "opinion" y por ello "il le renvoie avant que la faute en soit commise". La reflexión de Constant sobre el poder neutro no se limita al debate sobre la prerrogativa regia y sobre la interpretación que debe darse a la *Charte* de 1814.

El poder neutro no es, por consiguiente, impasible. Constant está casi obligado a repetirlo, y emerge incluso de sus escritos precedentes. En la neutralidad existe un núcleo de influencia y de determinación de la dirección política. El rey no gobierna, pero debe poder "choisir"197 [197] . Constant no pretende introducir en Francia el mecanismo formal, de carácter inglés, de la *motion of censure* o *Vote of no confidence*, porque contradiría la facultad regia de nombrar y revocar los ministros; esto es, Contant no hace depender la disolución de la Cámara (otro "medio legal y constitucional" de "apelar a la nación") de la práctica también inglesa del *in accordance with ministerial advice* y del refrendo del primer ministro, sino de una exclusiva, aunque no arbitraria, decisión fundada sobre la idea de oportunidad política. No sorprende, por tanto, el hecho de que Constant no dedique un tratamiento sistemático a la figura del primer ministro, tan importante en el constitucionalismo inglés desde Robert Walpole198 [198] .

El poder neutro de Constant es por consiguiente una forma de "poder de reserva". Cuanto más el sistema asegura fisiológicamente "la stabilité de l'édifice", más puede el monarca "retraerse", quedando el "être à part, supérieur aux diversités des opinions". Pero las prerrogativas que Constant asigna al "pouvoir royal" le consienten, en caso de un mal funcionamiento del sistema, salir del "sagrado recinto" y asumir un papel no privado de una dimensión "activa". Constant, aun inspirándose en el modelo inglés, parece querer "racionalizar" un aparente anacronismo: no mira al sistema inglés que opera de forma efectiva desde la segunda mitad del siglo XVIII, sino el pleno desarrollo de la monarquía hannoveriana199 [199] . El anacronismo de Constant revela un diseño lúcido y realista, aun cuando no esté privado de contradicciones y de interpretaciones forzadas. Rechazada la hipótesis de la monarquía limitada (a pesar de la *Charte*), Constant cree que el poder neutro no puede limitarse en Francia, en el momento de la Restauración (cuando el sistema constitucional todavía está por construir), sólo a la esfera de la *auctoritas*. El monarca debe poder, si es necesario, ejercitar todas sus *potestades*. El "pouvoir royal" debe ser suficientemente neutral, pero, en ocasiones, tener la fuerza legal para ser realmente

"préservateur" e "intermédiaire". El "poder neutro" debe tener la capacidad y la voluntad - y aquí está el problema- para mantener en equilibrio la opinión y el "pouvoir ministeriel", las Cámaras y la función de gobierno, representando el punto variable del compromiso. El rey -podría decirse- tiene el difícil cometido de fijar el mutable punto de equilibrio entre la constitución formal y la constitución material.

El rey200 [200] de la Carta de 1814 no tiene en realidad la categoría del "poder neutro" como guía de sus operaciones. Se trataba de un *interpretación* de la monarquía constitucional que presuponía -como en el caso inglés- una sólida cultura política y que necesitaba, por tanto, de tiempo para convertir en práctica de gobierno. Faltaban todavía muchas cuñas para que pudiera convertirse en algo de uso común. El concepto sacaba a la luz -como ningún otro- la gran complejidad de la *máquina* constitucional que se necesitaba para el correcto funcionamiento de un jefe del Estado bivalente: por encima de las luchas políticas contingentes, pero severo y atento "regulador" activo del sistema constitucional. El riesgo de que la noción constantiana resultase instrumentalizada (como de hecho sucedería entre 1815 y 1816) era elevado, finalizando por simplificar y convertir en banal una construcción ingeniosa y capaz de proporcionar un "sentido" a la monarquía constitucional.

No es de extrañar que tal concepto vuelva a escena -aunque con elementos nuevos- en la víspera y durante la Monarquía de Julio. A menudo, la fórmula "Le roi règne et ne gouverne pas" se ve como la síntesis del pensamiento de Thiers. Sin embargo, no puede olvidarse el contexto y la articulación de su elaboración que precede a las jornadas de Julio. Thiers ya sigue la lógica de la "monarquía representativa"201 [201] fundada sobre el nexo de reciprocidad y de "contrapeso" entre dos *vetos*: el derecho del rey de disolver la Cámara y el derecho de la Cámara de solicitar la dimisión del ministerio. En la polémica con los *ultras*, Thiers considera que la prerrogativa regia deriva de la Carta interpretada en sentido "contractual". Sólo desde febrero de 1830 el director del *National* fija la teoría ulterior del "rey reina, pero no gobierna". La filiación constantiana202 [202] resulta evidente, y sin embargo la diferencia del contexto y la naturaleza particular de la lucha política llevan a Thiers a utilizar la teoría del "poder neutro"203 [203] dentro de una pronunciada dinámica parlamentaria, prefigurando una más clara escisión del poder ejecutivo entre el poder de reserva del soberano y el "poder activo" del ministro y, en consecuencia, el derecho de la Cámara-mayoría a participar, con su poder de *veto*, en la

elección de los ministros. El poder ejecutivo lo ejerce el ministro: "… il gouverne, en un mot, et comme il a la confiance des chambres, car il n'existerait pas sans cela, il ne fait que des choses qu'elles approuvent… Ainsi, le roi règne, les ministres gouvernent, les chambres jugent"204 [204] .

9.- Entre el rey y el parlamento: el problema constitucional del gobierno. El "régimen representativo", el "régimen parlamentario" y sus condiciones políticas

La Carta de 1814, en su laconismo, no contempla más que con carácter genérico el principio de la responsabilidad político-parlamentaria de los ministros (arts. 13, 55, 56). Sin embargo, desde 1814 resulta evidente el relieve que reviste tal principio para la configuración del gobierno representativo. El aspecto textual, como es notorio, no resulta de gran ayuda porque toma el originario carácter "penal" e individual del *impeachment* británico, con la acusación por parte de la Cámara baja para las hipótesis "extremas" de traición y concusión, y el juicio atribuido a la Cámara alta. ¿Ministros del rey, o *también* ministros dependientes *en alguna manera* de la mayoría parlamentaria205 [205] ? Me parece que no resulta posible dar a esta cuestión una respuesta unívoca. En el período 1814-1848 no se afirma en Francia, sobre la base convencional, un mecanismo que imponga automática y "obligatoriamente" al gobierno a dimitir cuando pierda el apoyo mayoritario de las Cámaras. La ausencia de tal regla -más tarde afirmada en el régimen parlamentario racionalizado- parecería por tanto excluir la posibilidad de hablar de "régimen parlamentario" al menos durante el período de la Restauración. Si, por el contrario, se ha hablado, y se habla, de "régimen parlamentario" en el período considerado, es, a decir verdad, más para afirmar un origen, un momento de arranque, que para sostener la tesis de una plenitud del sistema parlamentario. Sin embargo, no resulta suficiente encontrar algunas técnicas constitucionales de inequívoco sabor parlamentario (compatibilidad ministro/parlamentario; libre acceso de los ministros a las Cámaras y correlativo derecho a la palabra; refrendo ministerial; principio de unidad y homogeneidad del consejo de ministros; formas de "control" del Parlamento sobre la acción ministerial: desde la *adresse* a la discusión y al voto de los presupuestos...) para llegar a la conclusión antedicha. Tiene razón Guizot cuando, en sus meditadas Memorias, compara el régimen parlamentario con una delicadísima planta de invernadero206 [206] . El régimen parlamentario no es simplemente la suma aritmética de técnicas y de principios. Existe un *quid* difícil de definir que informa el *esprit* de tal compleja experiencia. En los años de la

monarquía constitucional es posible apreciar una fuerte *tensión* para reconocer en la responsabilidad de los ministros el problema constitucional *par excellence* de cuya solución depende, en última instancia, la definición de la forma de gobierno.

Si la Carta es ambigua y con lagunas, la publicística, por el contrario, es muy abundante, hasta el punto de intentar "colmar" el vacío del texto constitucional. En Benjamín Constant, la cuestión de la responsabilidad se halla estrechamente ligada a la idea de "poder neutro" que le permite convertir en dual al poder ejecutivo, imputando a la responsabilidad ministerial los actos que constituyen un "mal uso" del poder legal207
[207] . Constant tiende a configurar tal responsabilidad según el modelo tradicional de acusación penal, y sin embargo demuestra conocer muy bien el carácter "político" ínsito en la acusación que concierne a acciones que por su naturaleza son complejas y
discrecionales, y busca una apreciación también "política" y discrecional incluso por parte de las asambleas. Lo que verdaderamente cuenta es, según la práctica inglesa del *impeachment*, la destitución del ministro y la afirmación del principio del gobierno representativo fundado sobre el control de la opinión acerca del gobierno que se manifiesta a través de la imprenta y las formas de publicidad. Estamos todavía lejos de una formalización de la responsabilidad, de un procedimiento jurídico-político fundado sobre un automatismo. Constant, que conoce bien la práctica inglesa del voto de desconfianza, no pretende introducirlo en Francia para no asignar a las asambleas una prerrogativa que podría entrar en conflicto con el "poder neutro" del monarca y en particular con el poder de libre designación de los ministros. Constant observa la situación francesa y no considera factible introducir *sic et simpliciter* los mecanismos propios de la experiencia inglesa. La verificación es otra: "Lorsque nous aurons ce que nous n'avons point encore, mais ce qui est d'une nécessité indispensable dans toute monarchie constitutionnelle, je veux dire, un ministère qui agisse de concert, une majorité stable, et une opposition bien séparée de cette majorité, nul ministre ne pourra se maintenir, s'il n'a pour lui le plus grand nombre des voix, à moins d'en appeler au peuple par des élections nouvelles. Et alors, ces élections nouvelles seront la pierre de touche de la confiance accordée à ce ministre …"208 [208] .

"Cuánto tendremos de lo que ahora carecemos", escribe Constant. Ésta es una cuestión muy importante porque evidencia el nexo necesario entre las condiciones de la cultura política (mayoría/oposición, papel de los partidos, unidad y homogeneidad del ministerio) y el desarrollo del régimen parlamentario. Entre tanto que las condiciones existan sólo en parte o en absoluto es una veleidad imaginar un determinado éxito

constitucional. En este asunto no faltan, sin embargo, las paradojas209 [209] . Son los *ultras* quienes, de hecho, en el comienzo de la Segunda Restauración, en el período de la llamada *Chambre introuvable*210 [210] (hasta septiembre de 1816), abordan con fuerza el tema de la relación entre la mayoría de la Cámara y la acción ministerial, afirmando una sensibilidad de tipo parlamentario. Disfrutando de una fuerte mayoría en la Cámara, los *royalistes* insisten en el tema del control parlamentario y de la participación en la dirección política del gobierno. Esta cuestión encuentra sólidos argumentos en obras de gran peso teórico que reenvían a personalidades de primerísimo plano, basta pensar en Vitrolles211 [211] y en Chateaubriand212 [212] . Si los originarios adeptos de la monarquía limitada se convierten en partidarios de una evolución "parlamentaria" del régimen político, los liberales -en este singular "juego de las partes"- se ven en la necesidad de mantener una postura defensiva y se atrincheran en torno a la *prérogative royale*. El debate de 1815-1816 tendrá, no obstante, el mérito de difundir en el país, incluso entre quien es en principio poco o nada favorable a la idea de un orden constitucional213 [213] , un léxico esencial "común" a las dos tendencias políticas principales214 [214] . Probablemente el análisis de Vitrolles sobre la unidad del ministerio responsable ante la "opinión" y el "partido" de la mayoría, sobre la distinción entre monarca irresponsable y gobierno, es el más eficaz y avanzado215 [215] en la vía del régimen parlamentario. Chateaubriand, a su lado, y contrariamente a lo que sostenían los liberales, convertía al monarca -con evidentes referencias constantianas- en el punto de equilibrio del sistema. Los ministros no tenían la obligación de dimitir ante las solicitudes de la mayoría porque -en la lógica de la monarquía limitada- al rey le correspondía la decisión última216 [216] , aun cuando sostener el carácter político de la responsabilidad217 [217] significaba afirmar una fuerte influencia de la "opinión" sobre la elección y revocación de los ministros218 [218] .

El carácter "instrumental" de la polémica en los años 1815-1816 revela un dato "estructural" de la lucha política. Quien conquista la mayoría de la Cámara de los diputados tiende a acentuar la naturaleza "parlamentaria" del régimen. En el fondo, la actitud de los *ultras* de la *Chambre introuvable* tiene un débil eco en el comportamiento de los liberales a

partir de 1827, desde la caída del ministerio Villèle. Esto significa que la lucha política corre un velo sobre la estabilidad y la compartición del marco constitucional. Es un elemento que no debe asombrar en absoluto si se piensa en los pocos años que han transcurrido desde el inicio de la experiencia constitucional en Francia. La "planta de invernadero" se esfuerza en crecer y debe prestarse mucha atención para no ponerla en contacto con un clima inadecuado. El "juego de las partes" entre *ultras* y liberales -por permanecer en la simplificación de los dos "partidos"- es también la expresión de una sicología constitucional que deriva de la interpretación de la *Charte* y de su régimen político. Quien tiene la mayoría, se decía, hace palanca sobre el carácter parlamentario y dualista; quien está a la defensiva tiende a encontrar en el monarca -que ciertamente no tiene la intención de representar la figura de "espectador"- un sujeto dotado de preeminentes prerrogativas cuyo uso legal puede reconducir a la mayoría dentro de un ámbito más conforme con el esquema "monista" de la *Charte*. Es evidente que el debate de finales de los años Veinte coloca de nuevo a los *ultras* y liberales en sus posiciones

"naturales", pero este carácter no abandonará -aunque con formas posteriores y distintas- el sistema constitucional en Francia hasta después de 1830.

El esfuerzo dirigido a disciplinar la responsabilidad de los ministros -recurriendo, sin embargo, a una conceptualización de naturaleza penalista219 [219] - revela no obstante la necesidad de aclarar un problema fundamental. Es cierto que, aun con las mencionadas incertidumbres, la insistencia sobre la legislación electoral y sobre la relativa a la imprenta220 [220] -que acompaña a las principales articulaciones políticas de la Restauración- muestra distintamente la convicción de que resulta posible gobernar y

"durar" sólo con el apoyo de la "opinión" (que prospera por la libertad de imprenta), esto es, de aquella potencia que es "más fuerte que los ejércitos, que el legislativo, que el rey; más rápida, más vasta que el espacio, más inteligente que el pensamiento"221 [221] . Otro aspecto debe subrayarse: el control del parlamento222 [222] (a través de la contienda electoral y las hornadas de pares) es la condición esencial para influir sobre la naturaleza del régimen. En ausencia de un verdadero y definido régimen parlamentario, se comporta

"como si" éste fuese operativo en todos sus complejos engranajes. Pero no debe olvidarse que ningún voto de censura -como tal- hace caer un gobierno, y la disolución sigue siendo la manifestación de la prerrogativa regia, aun cuando en algunos casos es evidente y decisiva la postura repetidamente hostil del parlamento (así ocurre con ocasión de la caída

del segundo ministerio Richelieu en 1821). En otros casos el ministerio recurre al monarca para pedir la disolución de la Cámara en la que existe una mayoría solidaria pero a través de tal acto se intenta contrarrestar el progresivo afianzamiento de la minoría (Villèle en 1824 y 1827). Las elecciones revisten entonces un papel decisivo y se convierten en un "appel au pays" para arbitrar en la contienda política. El rey no puede ser "partidario" y "neutral": la inteligencia política se le solicita para "interpretar" el sentimiento de la *opinion*. En un régimen de tendencia parlamentaria el monarca no puede utilizar sistemáticamente los medios legales para cambiar el resultado deseado por la opinión, so pena de una crisis constitucional de final incierto.

Se puede decir, por tanto, que el régimen parlamentario, en forma terminada, no existe jurídicamente, pero se halla ya en presencia -más allá de episodios aislados que pueden interpretarse de diversas maneras- desde un punto de vista *político-general*. El régimen parlamentario es al mismo tiempo el "campo de juego" (en la forma del régimen representativo) y la "partida" que hay que jugar223 [223] : una confusa superposición que parece desvanecerse en 1830.

La Carta orleanista establece de hecho, sobre la base de igualdad, los dos poderes fundamentales del Estado, pero sin lograr deshacer el nudo teórico de la monarquía constitucional y el problema del régimen parlamentario. Paradójicamente, mientras que la monarquía de 1814 es coherente respecto del texto de la *Charte*, el documento de 1830 -por la ambigüedad ínsita a los orígenes del nuevo régimen "bastardo", monárquico pero con fuertes inserciones republicanas- es reticente respecto de muchas cuestiones comenzando por aquella fundamental del estatuto jurídico del gobierno y su responsabilidad. La Carta de 1830 que habría debido en teoría resolver las dos cuestiones más controvertidas durante la Restauración no plasma *en el texto*, sino de manera muy parcial, el debate que a finales de los años veinte y en la víspera de la Revolución había abordado con decisión el problema del papel del monarca, la relación de "unión y colaboración" entre el ministerio y la mayoría parlamentaria, los mecanismos constitucionales de resolución del conflicto entre los órganos. Los constituyentes de 1830 no han logrado proporcionar a las instituciones una clara dirección de marcha, prefiriendo reenviar a la práctica y al tejido convencional y, en última instancia, a la lucha política, el éxito de la vicisitud constitucional. El año 1830, a pesar de compresión del proceso de parlamentarización de la monarquía, no puede resolver los problemas y atesorarse del debate de la Restauración. Luis-Felipe ya desde 1809, en la tentativa de subir al trono de España, había madurado la idea avanzada de la monarquía representativa y de la relación de colaboración entre ejecutivo y legislativo. Sin embargo, el

fracaso en España, y la postura de las *Cortes* le dejaron una marca indeleble que después de 1830 se reflejará en sus posiciones "conservadoras" y en el rechazo del principio de la soberanía popular224 [224] .

Este límite -que incidirá mucho sobre las ausentes reformas de los años cuarenta- se refleja sobre el pleno y definitivo desarrollo del régimen parlamentario. La Carta de 1830 había afrontado -como ya se ha visto225 [225] - el problema del reequilibrio de los poderes, pero la teoría de la "continuidad" sustancial respecto del texto de 1814 termina por hacer pasar a un segundo plano la adecuación constitucional al instituto del gobierno y de la responsabilidad de los ministros y de los funcionarios226 [226] . Si es cierto que una característica fundamental del régimen parlamentario -aun más en referencia al caso inglés- es justamente la "flexibilidad" que desaconseja toda formalización jurídica rígida, es también cierto que las Cartas francesas se caracterizan por una excesiva indeterminación. En la etapa orleanista era posible servirse -a diferencia de lo que ocurrió en 1814- de la experiencia madurada a lo largo de la Restauración. El artículo 69 de la Carta no se valoró plenamente para desarrollar ulteriormente las condiciones políticas del régimen parlamentario (sistema electoral, reforma parlamentaria, etc.). La Monarquía de Julio permaneció, se podría decir, en medio del vado: sin poder obviamente retornar, pero incapaz también de alcanzar la orilla de un régimen parlamentario más eficaz.

Para ser exactos, al final de los años treinta vuelve a oírse la cuestión que había acompañado a la dinámica constitucional de la Restauración: en caso de conflicto entre los poderes, ¿quién debía tener la última palabra? ¿La Cámara electiva o el rey? La cuestión de la soberanía se entretejía estrechamente con el problema de la forma monárquica y del régimen político. La situación sugerida entre 1814 y 1830 era, para los *ultras*, que fuese el rey quien tuviese la última palabra *selon la lettre de la Charte*; para los liberales, por el contrario, la última palabra del rey debia sin embargo tener presente el *concurso* de la opinión representada por la Cámara *selon l'esprit de la Charte*. Esta segunda tesis, como se ha visto, prevalece y se convierte en *sentido común* en 1830. Sin embargo, la pregunta conserva intacta su significado también en la etapa orleanista. La lucha político-constitucional de 1838-1839 ofrece importantes puntos de reflexión. En diciembre de 1838 se forma contra el segundo gabinete Molé una *coalición* (Thiers, Guizot, Odilon Barrot) que acusa al ministro de ser sólo el "testaferro" de Luis-Felipe, y de gobernar independientemente del "concurso" parlamentario. La disolución de la Cámara en febrero

de 1839 -después que el fatigoso debate sobre el discurso de la corona227 [227] había desembocado en un *adresse* menos crítico que en su formulación original- y la dirección electoral el marzo sucesivo, con éxito negativo para Molé, le obligan a dimitir (8 de marzo). De nuevo el recurso al "pueblo" dirigido a reforzar la mayoría ministerial determina un contragolpe sobre el gobierno. Tal asunto suscitó un vivo debate sobre las prerrogativas constitucionales de los poderes, sobre la forma de la monarquía constitucional y sobre la naturaleza del régimen político228 [228] . Es preciso, por otra parte, recordar que el "personalismo"229 [229] es el estilo prevalente de Luis-Felipe hasta el inicio de los años treinta230 [230] . Casi siempre es el "auténtico" presidente del Consejo; asume un papel decisivo en la caída de algunos gobiernos (piénsese en Thiers en

1836 y 1840) y tiene un peso igualmente considerable en la elección de los ministros. El "personalismo" -con el corolario de "gobierno del rey" más o menos apoyado en una mayoría parlamentaria- acabará por asociar hasta tal punto la política ministerial de los años cuarenta a la *deseada* por Luis-Felipe, que llega a comprometer después a la monarquía en la imprevista caída del régimen.

Las "recomendaciones" de Prosper Duvergier de Hauranne -el más lúcido intérprete liberal de la evolución jurídico-constitucional de la monarquía orelanista- no surtirán el efecto esperado. Sus artículos de 1838231 [231] se insertan en la polémica concreta pero poseen también un valor teórico más general. El marco de referencia no puede ser otro que el sistema institucional que deriva de la *Charte* de 1830 con el principio de la necesaria colaboración/"unión" de los tres poderes como centro. Tal convicción, que también es común a los que sostienen la prerrogativa regia, se resiente de la tradicional y genérica teoría del gobierno mixto, pero trata de implantar una auténtica y verdadera doctrina del gobierno representativo. Si tal esfuerzo común existe232 [232] , también es cierto que en el paso de la teoría de la colaboración a la de la resolución del conflicto institucional emergen los dos campos de interpretación del "régimen parlamentario", uno obviamente centrado sobre la preeminencia del "principio parlamentario", el otro sobre la primacía del

"principio monárquico". Un régimen como el representativo, basado en la necesaria colaboración entre los poderes, puede tolerar conflictos sólo en cuestiones de gran relevancia político-constitucional, y debe poderlas resolver rápidamente. La pregunta de la Restauración se halla en parte modificada, pero permanece en esencia: ¿quién debe tener la

"última palabra" en caso de conflicto, según la lógica de la colaboración? Para Duvergier será la Cámara de los diputados233 [233] , en cuanto es *más representativa* que los otros dos componentes, el rey y la Cámara de pares, pero negando así la misma teoría de la *soberanía nacional*. Para autores como His, Fonfrède o Pepin, el equilibrio se inclinará en favor del "gouvernement du roi", invirtiendo los factores pero cayendo en el mismo equívoco. Duvergier invoca una teoría actualizada del "poder neutro" de ortodoxia constantiana. El monarca no tiene sólo los atributos simbólicos y ceremoniales, sino que debe hacer un uso sabio de sus conspicuas prerrogativas234 [234] . En tal sentido Duvergier no niega al soberano un inevitable derecho de *influencia* sobre la dirección política, pero la influencia debe ejercitarse más sobre el conjunto que sobre los detalles - esto es, en el plano de las grandes decisiones- y los ministros, después de haber escuchado respetuosamente las objeciones del rey, permanecen en su puesto totalmente libres de actuar hasta el día de su destitución235 [235] . Frante a un monarca "intervencionista", De Hauranne invocará uno más "discreto": "… il est bon, il est nécessaire que son opinion personnelle apparaisse le moins possible, et qu'on ne le fasse pas descendre dans l'arène des partis"236 [236] .

El jurista liberal prefigura un régimen parlamentario en el cual el ministerio sea el nexo vivo entre los poderes. "Pour tout dire en un mot, le ministère représente le roi dans l'enceinte des chambres, les chambres dans le cabinet du roi"237 [237] . La elección de los ministros será el resultado del "concurso" de las Cámaras y del rey. Duvergier es probablemente el hombre político que, en el período 1814-1848, demuestra haber comprendido mejor la absoluta necesidad de *condiciones políticas*238 [238] para el nacimiento y la afirmación duradera del régimen representativo de carácter parlamentario. De aquí deriva la insistencia sobre la homogeneidad de una mayoría parlamentaria estable ("sistemática") capaz de actuar junta en las grandes decisiones y bajo la guía del verdadero *leader*, dejando aparte, si es necesario, el amor propio y los egoísmos; sobre una oposición también cohesionada; sobre el principio de responsabilidad política correctamente entendido239 [239] . La reflexión de Duvergier de Hauranne atiende al "deber ser" del régimen parlamentario, pero al mismo tiempo atiende a los problemas estructurales que impiden el pleno desarrollo del sistema parlamentario: el papel del rey logra "cubrir" el

poder ejecutivo (favorecido por la ambigüedad de la Carta de 1830) porque la mayoría parlamentaria es débil, dividida, conflictiva240 [240] .

Paradójicamente, son los escritores liberal-conservadores -Fonfrède, Pepin- quienes aciertan con el nudo del problema. Su reconstrucción atiende a los "males" de la representación parlamentaria: la debilidad de los "partidos", el particularismo de los intereses, el "localismo", el transformismo, la unión político-institucional de los diputados-funcionarios y de los pares. El monarca representa el interés general del pueblo, los diputados sólo a los concretos colegios electorales. Emerge -como ha sido observado- un régimen de equilibrio de los poderes, pero de ejecutivo monárquico241 [241] , en la convicción de que la estrecha relación entre monarca y gobierno (afirmado en el *texto* de la Carta) deba contrastar -también en funciones conservadoras- la pretensión de la Cámara electiva de "absorber" el poder ejecutivo y de asumir una posición de preponderancia en contradicción con el principio del "concurso" y del equilibrio de los poderes. Estas consideraciones ilustran las razones de fondo de la falta de afirmación de un auténtico régimen parlamentario durante el reino de Luis-Felipe. Los juristas como Rossi, Foucart, Serrigny, no acudieron al camino del "deber ser" del régimen parlamentario, sino que buscaron adaptar la realidad a un modelo de monarquía representativa que, apoyada sobre los frágiles fundamentos de la *soberanía nacional*, no desea modificar las *condiciones políticas*, sobre todo el régimen electoral y, con él, la forma de la representación242 [242] . Se forma, así, un peligroso círculo vicioso: el particularismo de los intereses es cultivado por el ministerio (que en los años cuarenta se identifica más con la "persona política" del rey) que usa la influencia administrativa para condicionar el principio electoral y tal uso condiciona a su vez al ministerio. "Le ministère, qui ne reçoit point la règle, la fait, et la fait à l'aide de la majorité. La majorité change alors de caractère; elle n'exprime plus le droit; elle le constitue; elle n'est plus un signe, mais un criterium. On n'a pas la majorité parce qu'on a raison; on a raison parce qu'on a la majorité. La majorité étant un chiffre cabalistique avec le quel tout est légitime, l'important n'est pas de la mériter, mais de la conquérir; on ne la recherche pas par l'opinion publique, on l'achète…"243 [243] .

Luis-Felipe trató de reforzar el régimen parlamentario sobre el terreno de la *práctica política*, consciente de la debilidad del principio monárquico desde el punto de vista de la legitimidad. El rey de los Franceses se afanó en devolver autoridad al trono con un sistema dualista que para funcionar necesitaba de la colaboración de los poderes del

Estado, comenzando por el principio electivo. “Je tentais de reconstituer l’Autorité. Si j’avais pu le faire, j’aurais renoué la chaîne des temps qu’une terrible secousse venait de rompre. J’ai essayé…”244 [244] .

Al final, la *raison* no podrá nada contra la *force*245 [245] . El derecho no podrá hacer nada contra aquel elemento *político* que se quería neutralizar: la soberanía popular, el sufragio universal, la democracia, la revolución... La tensión suma del siglo hará valer sus derechos. El “…procédé naturel pour extraire du sein de la société la raison publique, qui seule a droit de la gouverner” no podrá nada contra la “máquina aritmética”246 [246] . “La maladie dont mourut le gouvernement de juillet fut de même si légère, qu’il faut admettre que sa constitution était des plus chétives… Comment, avec toutes les apparences de la santé, le gouvernement de juillet se trouva-t-il faible? C’est qu’il n’avait pas ce qui donne à un gouvernement de bons poumons, un coeur vigoureux, de solides viscères; je veux dire la sérieuse adhésion des parties résistantes du pays”247 [247] . La monarquía de Julio -como se comprendió a menudo en la teoría y en la dinámica de los sistemas constitucionales248
[248] - había escuchado más a las exigencias del pasado que a los dilemas del porvenir, condenándose a la caída

10.- La revolución belga de 1830

Las jornadas insurreccionales de septiembre de 1830, las barricadas del Parc de Bruselas, se han puesto a menudo en “correspondencia” con las Gloriosas jornadas del julio parisino, creando un equívoco también de naturaleza constitucional que ha provocado que se repitiera por mucho tiempo la *vulgata* de una “natural” filiación de la constitución belga de 1831 respecto de la *Charte* de 1830. Como ya se ha observado, tal derivación responde más a razones aparentes y extrínsecas que a caracteres sustanciales. Esto no quiere decir
que las dos constituciones pertenezcan a un distinto *género*, sin embargo las diferencias son relevantes y destinadas a trazar recorridos peculiares. No se trata, por tanto, de dos constituciones y de una sola “etapa”. Si acaso los textos y la práctica constitucional revelan algunos puntos de contacto, algunas “parentelas”, derivadas de antiguas familiaridades históricas y culturales más que de la proximidad cronológica de los eventos. El carácter exterior de la monarquía “electiva”, el léxico del “gobierno parlamentario”, el sistema electoral censitario, las condiciones socio-económicas aproximan las dos experiencias, pero

se debe ir más allá de todo ello para tratar de aprehender los elementos que realmente caracterizan al "modelo belga de constitución".

La Revolución de agosto-septiembre de 1830 es importante sobre el plano del cumplimiento "político" del proceso de independencia, pero el episodio no parece que deba sobrevalorarse. Las premisas y las condiciones históricas requieren dar algún paso atrás. Los territorios belgas viven ya desde hace algunos decenios una difícil transición: de un lado, el antiguo régimen de clases y de los *Standen* privilegiados que fundan las propias razones de supremacía sobre una base social y económica de fuerte componente terrateniente y sobre la estrecha unión con un clero tradicionalmente influyente; de otro lado, divisamos nuevos "modelos" de organización de la sociedad que hallan en una compuesta y rampante burguesía su elemento principal. La aceleración del ya fuerte desarrollo industrial contribuye -favorecido por la política de Guillermo I- a robustecer a una clase dirigente burguesa que sin embargo permanece ligada a formas y concepciones
de tipo "superior" y aristocrático. Se puede decir que es la pequeña y mediana burguesía la más "preparada" para guiar el movimiento político de independencia y de reforma constitucional, ya que está formada en gran parte por intelectuales, profesores, periodistas, funcionarios y comerciantes que sienten el peso de la "exclusión" política y que se hallan en posición sobre todo de elaborar un programa político-ideológico con fundamentos liberal-democráticos y valor constitucional (las libertades fundamentales, la autonomía política, el régimen parlamentario, las autonomías locales, etc.)249 [249] .

Sin embargo, sólo la convergencia de múltiples intereses consigue alcanzar un objetivo que se ha ido definiendo poco a poco en el curso de la Restauración. La reunión política del Norte (Países Bajos) y de las provincias belgas bajo el reino de Guillermo I de Orange-Nassau -decidida en Viena y en clave anti-francesa- afirma la forma de una anexión, dando vida de hecho a una subordinación de Bélgica a Holanda. El reino se regía por una Ley Fundamental (*Grondwet*) de 24 de agosto de 1815 que tenía sus orígenes en la constitución holandesa de 29 de marzo de 1814, no por cierto privada de elementos liberales250 [250] , pero con evidentes raíces en el constitucionalismo de clases del antiguo régimen251 [251] . La constitución había sido "concordada" por una comisión mixta
(protestantes/católicos) pero conservó en sustancia los caracteres de aquella *octrayée* de 1814. A pesar de que después fue rechazada por una fuerte mayoría (796 votos contra 527) de los delegados belgas en los Estados Generales, fue igualmente promulgada por el monarca, que consideró las ausencias como favorables a la constitución... El dualismo, en

lo demás, estaba en la realidad de las cosas: protestante Holanda, católica Bélgica, más agrícola la primera, ya más industrial la segunda. La fractura entre los holandeses y los belgas, en el curso de los años veinte, se amplió más que se recompuso, revelando así el carácter veleidoso de la "amalgama" entre los dos pueblos252 [252] . Una administración de absoluta preeminencia holandesa (en un reino de mayoría belga), el uso obligatorio de la lengua neerlandesa, las disposiciones, desde 1816, limitativas de la libertad de imprenta y más en general la política autoritaria de Guillermo I253 [253] , favorecieron la formación de un movimiento político cada vez más interesado en la independencia. La radicalización permitió a los grupos políticamente más activos y conscientes de su propio papel influir de manera creciente en la opinión pública.

Entre 1828 y 1829 la alianza "monstruosa" (como la definieron algunos) entre los católicos y liberales refuerza las reivindicaciones belgas que revelan más concreción y apoyo popular. Uno de los principales exponentes políticos del movimiento, Louis De Potter, lanza, junto con otros, el programa decisivo, la unión de los católicos y liberales en clave nacional. El régimen constitucional se invoca como fundamento de la libertad y de los poderes públicos254 [254] . El problema religioso ocupa un puesto importante en el proceso político-constitucional en Bélgica, y representa por tanto uno de los caracteres fundadores de la "nacionalidad", capaz de influir sobre el desarrollo de la vida política y social. La alianza entre católicos y liberales reviste naturaleza estratégica, pero tampoco se halla privada de perfiles tácticos: el primer objetivo es la independencia y una constitución compartida; serán después la lucha política, el activismo, la radicalización popular los que determinen las reales relaciones de fuerza.

El 4 de octubre de 1830255 [255] el gobierno provisional estableció que las provincias de Bélgica deseaban formar un Estado independiente y que el comité central debía ocuparse de inmediato en realizar un proyecto de constitución que debía someterse a un Congreso nacional. El Comité Central, el 6 de octubre de 1830, nombró una *Commission de Constitution*. El 10 de octubre el gobierno provisional fijó los criterios para ser elegido miembro del Congreso nacional. El sistema censitario (electores con al menos
25 años y cuota de contribución fijada en las distintas localidades) aparecía "moderado" por las "capacidades"256 [256] : se lograba así un primer compromiso entre conservadores y grupos profesionales de la clase media liberal, preludio de un más general *modus vivendi*

dentro de la asamblea constituyente. El éxito de la votación hizo nacer un Congreso en el cual las fuerzas conservadoras y moderadas eran más numerosas que las democráticas y progresistas, que habían desempeñado un papel de primer plano durante la revolución. El carácter burgués moderado caracterizó las aspiraciones y los trabajos del Congreso nacional hasta la redacción de la carta constitucional.

Las primeras reformas constitucionales fueron esbozadas por el gobierno provisorio que desempeñó una importante función de "dirección": baste pensar en las resoluciones en materia judicial, en la institución de la guardia cívica, en la libertad de culto, de imprenta, de asociación. En este contexto se introduce la opción tomada en la comisión constituyente en favor de la forma monárquica (8 votos contra 1). El 16 de octubre la Comisión encargó a los abogados Paul Devaux y Jean-Baptiste Nothomb redactar un proyecto según las bases por ella establecidas. El 10 de noviembre los diputados se reunieron en Bruselas257 [257] . Entre las primeras decisiones se tomaron la relativa a la independencia del pueblo belga (18 de noviembre) y la confirmación de la forma monárquica. Si existía un fuerte consenso en contener los peligros "absolutistas"258 [258] ínsitos a tal forma de gobierno, no en menor medida la monarquía constitucional hereditaria aparecía como la elección obligada capaz de asegurar estabilidad y equilibrio. La revolución -se dijo- se había hecho, no contra la monarquía, sino contra las humillaciones y abusos padecidos259 [259] . La solución republicana, aun teniendo un grupo de partidarios en el Congreso, conquistó al final sólo unos pocos votos frente a una aplastante mayoría favorable a la monarquía.

Elegida la forma monárquica, era preciso designar un rey. El nacimiento del nuevo Estado no se había producido sin las aprensiones y la atención constante de las grandes potencias europeas. El conflicto entre Bélgica y los Países Bajos ponía en discusión el equilibrio sancionado en el Congreso de Viena y la revolución había suscitado no pocas alarmas después de que Francia se hubiese rebelado contra Carlos X. La revolución belga de 1830 debe, sin embargo, encuadrarse dentro de los grandes juegos diplomáticos y militares, hechos de alianzas e intereses contrapuestos, que tendrían una influencia decisiva en la elección del Congreso nacional y de los primeros gobiernos260 [260] . "La Belgique offrait un spectacle jusqu'alors unique dans les annales de l'Europe moderne. L'assemblée nationale, dépositaire de la souveraineté populaire, allait briser les traditions de la legitimité et nommer au scrutin le chef de l'Etat, après avoir discuté publiquement ses titres…"261

[261] . La elección, contra la voluntad de las potencias aliadas y de la misma Francia, recae sobre el duque de Nemours262 [262] , hijo de Luis-Felipe. El 21 de febrero de 1831, el Congreso recibió la noticia oficial de la negativa por parte de los Orléans. La política internacional, que no podía tolerar una Bélgica tan manifiestamente "ligada" a Francia -debido a la amenaza de una guerra- se llevó la mejor parte con la determinación del Congreso. Era necesario dirigir la mirada a otro lugar para buscar un príncipe "disponible" y en situación de mantener en equilibrio los intereses en conflicto de las potencias de la Europa central, de Francia y de Inglaterra.

La desilusión fue grande y se vio la necesidad de elegir un regente, haciendo entran en vigor rápidamente la constitución. El anciano barón Surlet de Chokier, un personaje de relieve en la política belga, fue elegido Regente. El 7 de febrero de 1831, la constitución se votó por entero y se aprobó por unanimidad. Sin embargo, hubo que esperar al Junio siguiente para que el voto favorable del Congreso convirtiese a Leopoldo de Sajonia- Coburgo263 [263] en rey de los Belgas. Príncipe perteneciente a la rama católica de una numerosa familia alemana, emparentado con la realeza inglesa y apoyado en la trabada red de alianzas dinásticas264 [264] , estimado por su capacidad política y por su conocimiento del régimen parlamentario (inglés), parecía el sujeto más idóneo para subir al trono belga.

La independencia, la constitución, el rey. "Cette constitution, après avoir d'abord surpris et inquiété l'Europe, devait quelques années plus tard lui servir d'enseignement et quelquefois même de modèle"265 [265] .

11.- La constitución de 1831 y el régimen parlamentario en Bélgica

El perfil de "ambigüedad" que acompaña a la elaboración de la *Charte* francesa de 1830 y que deriva de la falta de solución al problema de la legitimidad y del ejercicio de la soberanía política266 [266] no se encuentra en los albores de la experiencia belga267 [267] . De hecho, la cuestión del poder constituyente se halla claramente resuelta en favor de una asamblea, el Congreso nacional, expresamente elegida para examinar, enmendar y aprobar la constitución. No hay un sujeto político identificable en la persona de un monarca (o de un aspirante soberano) que haya actuado para influir en la dinámica constitucional, si bien desde el inicio ha sido fuerte la determinación de conservar el principio monárquico. El

Congreso *hace* la constitución y sólo después opta por elegir al monarca268 [268] . La constitución es inequívocamente el origen y la fuente de los poderes públicos. “Tous les pouvoirs – expresa el célebre artículo 25, emulando la constitución francesa de 1791 – émanent de la nation. Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution”269 [269] .

“Novateur parce qu’il était prévoyant, le Congrès belge eut la gloire de décréter le premier, sur le continent, la séparation complète de la société religieuse et de la société civile, en même temps qu’il consacrait l’alliance intime du principe monarchique avec la liberté républicaine”270 [270] . Como se ha dicho, la independencia nacional había hallado en la difícil alianza entre el catolicismo liberal y el liberalismo político la piedra angular y la base para un innovador proyecto constitucional que, aun derivando algunos principios e instituciones de la Ley fundamental de 1815, del constitucionalismo francés (las constituciones de 1791 y 1830 en particular), y del derecho público inglés, alcanzaba al final una solución ponderada y original271 [271] . Justamente en aquella alianza podemos divisar el ideal de “pacto constitucional” entre las dos “familias” políticas principales de la historia de la Bélgica moderna y la característica fundamental del “modelo belga”. La influencia de Lamennais y del catolicismo liberal profesado por *L’Avenir* no dejó de hacerse sentir durante los trabajos del Congreso nacional para afirmar la libertad de conciencia y de culto que encontrarán en el texto constitucional plena afirmación hasta el punto de establecer la independencia de la Iglesia y su completa separación del Estado272
[272] . La libertad de cultos estaba estrechamente ligada a la libertad de pensamiento (art. 14) remachando el común carácter “liberal-constitucional” y la voluntad de superar el régimen mucho más restrictivo de la Ley fundamental de 1815 y el principio de sujeción de la Iglesia al Estado (con el consiguiente sometimiento del ejercicio público del culto a los reglamentos de policía) establecido por los artículos orgánicos de la ley del 18 germinal del año X, restablecidos en vigor por Guillermo I en 1816.

Una vez afirmado por el artículo 14 el principio-guía (la libertad de manifestar las opiniones, excluyendo cualquier intervención previa dirigida a limitar su capacidad), surgieron después los corolarios de la libertad de enseñanza (art. 17), de imprenta (art. 18), de reunión (art. 19) y de asociación (art. 20)273 [273] . Las libertades primarias -junto a la fundamental de la libertad individual (art. 7)- se presentan como la condición necesaria para dar vida a un robusto régimen parlamentario. “Il fallait considérer la liberté de la

presse comme la clef de voûte de l'édifice constitutionnel, parce qu'elle protège et sauvegarde toutes les autres libertés"274 [274] . En definitiva, basta confrontar el título de la constitución dedicado a los derechos de los Belgas o al poder judicial (en particular el tema de jurisdicción judicial de los derechos civiles y de los derechos políticos, arts. 92 y 93) con las secciones correspondientes de las Cartas francesas o del Estatuto albertino275 [275] para darse cuenta en seguida de la mayor concreción constitucional y del carácter decididamente liberal de las disposiciones276 [276] . En este sentido, la constitución belga establece en realidad las premisas para una "íntima alianza entre el principio monárquico y la libertad republicana". Alcanza el éxito allí donde la *Charte* de 1830 ha fallado. Como se ha observado, las premisas histórico-políticas pueden engañar mostrando algunas analogías. En realidad, ya en los respectivos textos constitucionales es posible apreciar las condiciones que favorecen el menor desarrollo del discurso constitucional (comenzando justamente por la regulación de los derechos y libertades)277 [277] . También la constitución belga establece en el artículo 139 una serie de materias que deberán, en el menor plazo de tiempo posible, convertirse en objeto de leyes orgánicas (imprenta, jurado, finanzas, organización provincial y comunal, responsabilidad de los ministros y agentes del poder público, organización judicial, etc.), pero la mayor coherencia y capacidad de "dirección política" que se aprecian ya en el texto representan una garantía segura para el desarrollo del sistema constitucional.

Si a continuación se dirige la mirada hacia la organización de los poderes, la peculiaridad del modelo belga sólo podrá resaltarse también. El artículo 25 asigna a las tres funciones constitucionales una plena sincronización de origen. Ninguna de ellas, emanando con un idéntico título de la nación, puede alegar derechos anteriores o superiores a la constitución, ni puede arrogarse un derecho de imperio o de control sobre los restantes278 [278] . El poder legislativo lo ejercen conjuntamente el rey, la Cámara de representantes y el Senado (art. 26), correspondiéndole a cualquiera de ellos el derecho de iniciativa, y mantiene la precedencia de la Cámara en el examen de materias presupuestarias y del contingente del ejército (art. 27)279 [279] . Estas normas -y las sucesivas determinaciones constitucionales- resultan interpretadas según la lógica propia del equilibrio y de la colaboración necesarias para la monarquía constitucional: los poderes deben conciliar sus derechos respectivos, moderar las pretensiones recíprocas. Según la figuración tradicional,

cada sujeto representa principalmente un *elemento*: el monárquico, el conservador (el Senado), el elemento popular (la Cámara de representantes).

La constitución afirma el principio de la monarquía hereditaria, de la que organiza y disciplina los delicados aspectos referentes a la sucesión y al instituto de la Regencia (arts. 60-62, 79-85). Al monarca se le atribuye formalmente el poder ejecutivo, pero con los límites establecidos por la constitución (art. 29). En efecto, las condiciones históricas que han llevado a la configuración del texto de 1831 favorecen una solución que permite insertar la monarquía en el espacio tradicionalmente "hostil" de la soberanía nacional, mostrando al mismo tiempo la posibilidad de alcanzar un compromiso aceptable sobre el plano de la organización política liberal-burguesa. Los constituyentes -arrinconada la opción republicana- se dieron cuenta de la necesidad de asignar al monarca el poder ejecutivo pero, al mismo tiempo, coherentemente con el principio establecido por el artículo 25, quisieron afirmar repetidamente (y, si puede decirse, a través de todo el *sistema* de normas constitucionales) la naturaleza del monarca como *poder constituido*. La constitución nace de la voluntad de la nación y el monarca -que significativamente será elegido280 [280] sólo en un segundo momento- acepta plenamente todas las consecuencias no siendo ni poder constituyente ni parte del pacto constitucional. La constitución belga da vida a un tipo de monarquía constitucional281 [281] fundada exclusivamente sobre el principio de la soberanía nacional y derivada de ella. "Les pouvoirs du roi sont tellement limités, que, à part l'hérédité et le droit de faire grâce, ainsi que de conférer des titres de
noblesse, cette partie de notre pacte fondamental aurait pu s'appliquer, sans changement, au président d'une République. C'est ce qui a fait dire, avec raison, que nous vivons sous un régime démocratique, avec un chef héréditaire; "plutôt sous une république royale que sous une monarchie républicaine", comme le disait M. Le Hon…"282 [282] . La limitación del poder regio se ve como una de las condiciones fundamentales de la monarquía constitucional belga, y, en particular, como el perfil que garantiza a la monarquía un carácter "essentiellement modérateur"283 [283] . El rey puede, por tanto, ejercer sólo las prerrogativas que le son formalmente atribuidas por la constitución y las leyes particulares aprobadas en ejecución del texto de 1831 (art. 78). El examen de la constitución revela un poder regio "moderador" pero, sobre todo, un poder que primero viene sistemáticamente limitado por la intervención de las Cámaras y por la reserva de ley. La figura del monarca, si no coincide -como ha menudo se ha observado- con la de un "primer funcionario del

Estado", está sin duda sujeta a un fuerte "adelgazamiento" bajo el perfil de la prerrogativas formales.

El rey tiene derecho a convocar, prorrogar y disolver las Cámaras (arts. 70-72), pero la constitución prevé que las Cámaras se reúnan "de plein droit" todos los años el segundo martes de noviembre, a menos que el soberano no las haya convocado anteriormente (art. 70). Las Cámaras deben reunirse durante al menos cuarenta días al año. El rey puede prorrogar las Cámaras, sin embargo tal acto no puede exceder el término de un mes, ni renovarse en la misma sesión sin el consentimiento del parlamento (art. 72). El monarca sanciona y promulga las leyes (art. 69), tiene el mando del ejército, declara la guerra, negocia los tratados de paz, alianza y comercio (art. 68). Investido con el poder ejecutivo, el rey se halla consiguientemente dotado de tales prerrogativas. "La puissance et l'influence que ce commandement lui procure ne sont pas à redouter dans un pays qui possède des institutions parlementaires largement organisées. La responsabilité ministérielle, jointe au vote annuel des impôts et du contingent militaire, suffit pour écarter tous les périls qu'on pourrait justement redouter sous le régime du pouvoir absolu"284 [284] . Si el poder regio es el centro de todas las relaciones exteriores, sin embargo los tratados de comercio deben recibir el asentimiento de la asamblea cuando puedan perjudicar al Estado o imponer gravámenes a los ciudadanos belgas.

El rey hace los reglamentos y decretos necesarios para la ejecución de las leyes, pero no puede suspender las leyes ni dispensar su ejecución (art. 67). Esta disposición deriva textualmente del reformado artículo de la Carta orleanista de 1830 (art. 13), pero la constitución belga asegura ulteriores garantías: el art. 107 establece de hecho que las Cortes y Tribunales no aplicarán los Decretos y Reglamentos generales, provinciales y locales, más que cuando sean conformes con las leyes; el art. 64 imputa la responsabilidad del acto al ministro que haya refrendado el reglamento o el decreto que viola el artículo 67. Es suficiente con recorrer las normas que regulan la sucesión o el instituto de la regencia, el poder judicial o las instituciones provinciales y comunales para poder de nuevo comprobar cómo la monarquía ha sido constantemente concebida en relación con el Parlamento y la intervención limitativa de la ley.

Es significativo que en la constitución de Bélgica, a diferencia de las Cartas francesas, las secciones dedicadas al parlamento precedan a la relativa a las prerrogativas regias. En la dinámica constitucional y en el debate constituyente aparece con fuerza la centralidad político-constitucional del parlamento. En todo caso la discusión más encendida

se refirió al carácter monocameral o bicameral del parlamento. El debate285 [285] sobre el establecimiento o no del Senado puso en el campo los argumentos a favor o en contra que ya habían acompañado la historia del constitucionalismo francés. En particular, los adversarios del Senado negaban la utilidad y, sobre todo, lo veían como una Cámara aristocrática en contraste con las premisas y principios fundamentales de la constitución. Si, finalmente, prevalecieron los partidarios de la segunda cámara (128 a 62), no debe sobrestimarse en exceso el significado de esta votación. El Congreso no ha visto en el Senado un modo de organización social fundada sobre la desigualdad de condiciones, una especie de transacción entre la aristocracia y la democracia, no ha querido crear una Cámara alta análoga a la pairía inglesa286 [286] . "Il a simplement admis le Sénat comme un fait d'organisation politique, un rouage utile à la marche prudente et sûre du pouvoir législatif. Il l'a composé d'éléments propres à assurer à la discussion des lois plus de lenteur, de calme, de modération et de maturité"287 [287] . Previendo un censo de elegibilidad para los senadores (art. 56) no se ha deseado crear una verdadera y auténtica cámara aristocrática asignando al monarca el poder de nombramiento más o menos

limitado. Más que el ejemplo inglés, se debe tener presente el americano. "On peut dire des deux Chambres belges ce que Rossi disait des deux Chambres américaines: "Nous avons une Chambre à principes progressifs, l'autre à principes conservateurs, l'une qui a mission de donner l'impulsion, l'autre qui a mission de régler cette impulsion, l'une pousse, l'autre retient dans une juste mesure, et c'est ainsi que par la combinaison de cette double force, la société marche sans courir et que vous réalisez l'idée d'un progrès sage et continu""288 [288] .

La constitución afirma la inviolabilidad de la persona del rey y la correlativa responsabilidad de los ministros (art. 63). No se hace referencia al carácter "sagrado" del rey -como en las Cartas francesas- pero tiende a subrayarse el carácter racionalizado de la máxima *the King can do no wrong*. La irresponsabilidad del titular del poder ejecutivo se convierte en esencia de todo gobierno constitucional. La imagen que proponen los constituyentes belgas es aquella, de derivación constantiana, de una *royauté* entendida como elemento esencial de la constitución, sujeta al vínculo absoluto de la responsabilidad de los ministros, pero no privada de prerrogativas penetrantes (comenzando por el procedimiento legislativo), personificación de la unidad nacional, capaz de representar la tradición, la continuidad, la duración. "Institution vivante, elle a été placée par la

Constitution dans une sphère supérieure, d'où elle veille sur les mouvements de l'opinion, d'où elle interroge et écoute la pensée des autres grands pouvoirs de l'Etat"289 [289] . Pero la posición de inviolabilidad del rey, "position exceptionnelle au dessus de la région des orages"290 [290] , no es peligrosa porque el Jefe del Estado no puede realizar ningún acto sin que un ministro asuma la responsabilidad.

Durante el reino de Guillermo I, el principio de la responsabilidad parlamentaria no logró imponerse291 [291] . La constitución de 1831 trató de resolver el problema, afirmando el principio (art. 63) y previendo la obligación de refrendo ministerial como condición de validez de los actos del rey (art. 64). Tal responsabilidad no puede limitarse o excluirse por una orden del monarca (art. 89). Si la combinación establecida por los artículos 63 y 64 parece poder favorecer una lectura "política" de la responsabilidad ministerial, los artículos 90-91 y 134 sugieren una lectura "penal", con la Cámara de representantes como titular del derecho de acusación y la Corte de casación con el derecho de juicio hasta que una ley defina los casos de responsabilidad, las penas y el procedimiento292 [292] . Que la constitución de 1831 trató sin embargo de resolver el problema político-parlamentario de la responsabilidad se aprecia también a través de otro indicio: durante el período de vacancia del trono los poderes constitucionales del rey los ejercen "ministres réunis en conseil, et sous leur responsabilité" (art.79).

Si algunos comentaristas consideran a los ministros ante todo como "ministros del rey" del que reciben fundamentalmente el mandato (art. 65) que será revocado en el momento en que no disfruten más de su confianza293 [293] , hay que observar cómo se ha ido formando rápidamente la costumbre conforme a la cual el rey no puede designar como ministros más que a los hombre a los que el parlamento concede su confianza. Si ésta viene a menos, los ministros deberán dimitir, a menos que el rey haga uso de la facultad de disolver las Cámaras y haga una apelación al pueblo (art. 71). La libre elección de los ministros por parte del rey se ve como una consecuencia necesaria del régimen parlamentario: "Sous un régime franchement constitutionnel, en présence de deux chambres électives, avec la discussion publique de toutes les lois, et une véritable responsabilité ministérielle, le chef de l'Etat est le plus intéressé au bon choix de ses

ministres… L'intérêt personnel du prince est son meilleure garant. Gardons-nous, en cédant

à la crainte d'un danger invraisemblable et même chimérique, de frapper d'exclusion temporaire quelques capacités utiles au pays"294 [294] .

Si la intervención personal del monarca -en referencia al poder ejecutivo- está sobre todo sujeta a la disciplina de refrendo ministerial, el perfil político de influencia y capacidad "activa" no debe infravalorarse, sobre todo durante el reino de Leopoldo I. Si la dinastía llamada al trono tuvo durante mucho tiempo una actitud de integridad constitucional, no pueden olvidarse las condiciones que acompañaron al nacimiento y desarrollo del sistema representativo en Bélgica entre 1831 y 1848295 [295] .

La constitución de 1831 representa bien el compromiso alcanzado entre los moderados y los conservadores durante los trabajos del Congreso nacional. Es una constitución, por tanto, que refleja, de un lado, la estructura socio-económica y política del país, pero, de otro, es capaz de trazar perspectivas más generales. No puede olvidarse que el nuevo Estado debió esperar hasta 1839 -con la ratificación del Tratado de los XXIV artículos- para regular sus relaciones con los Países Bajos, renunciando definitivamente a los territorios de Liburgo y Luxemburgo. La crisis financiera sumergió al país en la situación de tener que contratar créditos onerosos con los grandes grupos financieros internacionales, comenzando con Rothschild. El plano de la política interna, sin embargo, se entretejía estrechamente con el de la diplomacia europea. El compromiso alcanzado con la constitución de 1831 era un valor que había que proteger. La tendencia moderada y conservadora que había prevalecido en la constituyente continuó para regular el conflicto con las fuerzas democráticas y republicanas que no rehusaron modificar, en breve período,
la marcha del sistema político-constitucional. Igualmente, la oposición orangista anti-belga, fuerte en algunos sectores de la gran burguesía industrial y comercial, fue una espina en el costado hasta la firma del Tratado de 1839.

La constitución refleja eficazmente el punto de equilibrio alcanzado entre liberales moderados y católicos de distinta tendencia en torno al proyecto unionista de monarquía constitucional hereditaria y parlamentaria. Las reglas del juego se fijaron ante todo en el sistema electoral que no se deja, como en Francia, a la sola determinación legislativa. La constitución belga fija el censo electoral mínimo (20 florines) y máximo (100 florines) (art. 47). El constituyente Forgeur había observado durante el debate que "Ce point est grave, messieurs; car si vous n'avez pas dans la constitution une disposition qui fixe le cens électoral, comme c'est là-dessus que repose tout l'édifice constitutionnel, il se pourrait que

les législatures à venir, en le modifiant, renversassent tout notre ouvrage"296 [296] . Si el ciudadano, para ser elector, debe demostrar el censo requerido297 [297] , la elegibilidad, sin embargo, está sujeta a la única condición de poseer la ciudadanía, disfrutar los derechos civiles y políticos, edad de 25 años y domicilio en Bélgica298 [298] . Esta distinción busca mediar entre la preeminente concepción moderada que domina el Congreso nacional, y las fuerzas liberal-democráticas que han desempeñado un papel importante en el seno del movimiento revolucionario.

El régimen parlamentario, a pesar de las premisas constitucionales, de todos modos ha intentado hacerse camino y funcionar según mecanismos propios. No debe creerse que la constitución de 1831, aun representando una etapa de avance del principio parlamentario, pueda haber estado por sí sola en disposición de orientar el proceso de parlamentarización. El *mito* de la constitución belga -al que, en realidad, es difícil

resistirse- debe ponerse en relación con los reales acontecimientos político-parlamentarios. Que la *royauté* -como escribe Vandenpeereboom- permanezca "consciencieusement dans les limites qui lui avaient été primitivement assignées…"299 [299] es una afirmación que ha de valorarse con más sentido crítico. Leopoldo I era en efecto el príncipe "ideal" para la fundación nacional de Bélgica, pero no se puede decir que su acción haya dejado de influir la dinámica constitucional y el desarrollo del sistema político. La constitución de 1831 deja amplios márgenes "literales" a un monarca que, aun "elegido", permanece personalmente ligado a una concepción fuerte de la autoridad regia. De ahí deriva un "activismo" que tuerce en sentido monárquico la lógica del gobierno parlamentario300 [300] . El diseño del rey, por otra parte, trata de impedir la formación de "partidos" en disposición de expresar cohesión y homogeneidad ministerial. Leopoldo I establece una "alianza" estratégica con el bloque conservador católico que se favorece del sistema electoral301 [301] . Al mismo tiempo, para aumentar su autoridad y no pudiendo contar sólo con las fuerzas de

inspiración católica que a menudo expresan una visión autónoma, busca favorecer la creación de gobiernos "unionistas", esto es, gobiernos de centro-derecha basados en la unión de católicos y liberales moderados. Los gobiernos de los años Treinta revelan ya un proyecto "unionista", ya la necesidad de afrontar los graves problemas internacionales. El gobierno liberal -ya no "unionista"- formado por Lebeau y Rogier en 1840 tuvo que presentar la dimisión en abril de 1841 tras un voto de censura del Senado. El siguiente

gobierno Nothomb (1841-1845), liberal moderado, estuvo obligado a hacer concesiones al rey y a los conservadores católicos. No puede, así, olvidarse que las circunstancias de política internacional y de política interna han permitido a Leopoldo I gozar de una libertad de acción funcional en el proceso de consolidación del régimen constitucional en Bélgica.

En el período que va desde finales de los años Veinte hasta la mitad de los años Cuarenta, el compromiso y la "unión" entre católicos y liberales parece poder garantizar un mínimo de cohesión política y constitucional. La organización "unitaria" de las fuerzas liberales en 1846 abre la estación del alejamiento y del conflicto/competición302 [302] . Por otra parte, justamente las relaciones entre católicos y liberales -relación compleja y transversal- representa, como se ha dicho, el elemento fundamental en la definición del discurso político-constitucional en Bélgica en el curso del siglo XIX. La constitución de 1831, de indudable implantación liberal, ha debido, en consonancia, asignar una posición de autonomía a la Iglesia; esta posición ha representado después el punto de partida para consentir a la Iglesia afirmar su propia hegemonía, tanto en el campo de la autoridad moral y religiosa, como en el politico-parlamentario303 [303] . Es suficiente constatar la pretensión de dar a la enseñanza un carácter confesional (ley orgánica de 1842) para darse cuenta de la naturaleza del proyecto político. La lucha parlamentaria se organizó en torno a las distintas instancias católicas y liberales, no sin diversas connotaciones anticlericales. La influencia de Leopoldo I sirvió de estímulo en el conflicto que oponía a las dos formaciones en cuestiones de gran relevancia política y constitucional, buscando reforzar su posición. El largo debate sobre la ley comunal muestra la tentativa del monarca para que se le reconozca el poder de nombrar y revocar a las autoridades locales. En 1842, Leopoldó rehusó obtener una ley que potenciaba, sin embargo, su prerrogativa permitiéndole nombrar los burgomaestres -considerados como los naturales "agentes ministeriales" a nivel local304 [304] - fuera del consejo comunal electo. Los conservadores católicos, a cambio del apoyo que dieron a la aprobación de la ley comunal, consiguieron que se aprobase una medida legislativa que repartía las secciones electorales a fin de garantizar un mayor peso electoral en las ciudades305 [305] .

Es el gobierno liberal de Rogier y de Frère-Orban, formado en agosto de 1847, el que abió la estación del liberalismo político, que no sin sucesivos golpes de arresto, dominó la escena política belga al menos hasta 1884. Si en Francia 1848 marca el derrumbe y la desaparición de la monarquía constitucional, en Bélgica, por el contrario, supone una etapa

fundamental para el proceso de consolidación del Estado y de las instituciones surgidas de la constitución de 1831. El fracaso de los movimientos insurreccionales de carácter democrático y republicano asestó un durísimo golpe a las esperanzas de una transformación del régimen político. El gobierno liberal se aprovechó de la situación guiando un proceso reformador cauto, pero de indudable eficacia. La "enseñanza" francesa no se le escapó a la clase dirigente belga. La ley electoral se reformó disminuyendo para todos el censo al *minimum* de veinte florines, haciendo así duplicarse el número de los electores y yendo al encuentro de las instancias democráticas de la pequeña burguesía urbana. La abolición del derecho de timbre sobre los periódicos hizo efectiva la libertad de imprenta, pilar del régimen parlamentario. En fin, se estableció la incompatibilidad del mandato electivo con el estatuto de funcionario306 [306] . Durante sesenta años la constitución no se modificará más307 [307] . En realidad, la norma-matriz de la constitución, el artículo 25, había preanunciado los tiempos, alejando a Bélgica de la ambigüedad de Jano y del esfuerzo de Sísifo.

NOTAS AL PIE DE PAGINA

* Traducción del italiano a cargo de Ignacio Fernández Sarasola, Profesor Asociado de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo.

[1] H. BOLDT, *Einführung in die Verfassungsgeschichte. Zwei Abhandlungen zu ihrer Methodik und Geschichte*, Düsseldorf, 1984, pp.7ss.

[2] B. MIRKINE-GUETZEVITCH, *Le costituzioni europee*, Milano, 1954, p.10. "Los estudios de derecho constitucional comparado -prosigue el autor- revelan la relatividad de los textos, de las fórmulas, de los dogmas; los textos no crean las democracias, sino que los verdaderos factores determinantes de un régimen son los hombres y las ideas, los partidos y los principios, las místicas y las afirmaciones, las costumbres y las tradiciones. Los textos crean sólo algunas condiciones favorables para la evolución, las transformaciones, las realizaciones políticas" (pp.11-12).

[3] Véanse al respecto las oportunas observaciones de A. G. MANCA, *El constitucionalismo europeo y el caso prusiano: especificidad y concomitancias*, en *Constitucion en España: origenes y destinos*, editado por J.M. Iñurritegui y J.M. Portillo, Madrid, 1998, pp.309-342.

[4] M. SBRICCOLI, *Sintesi conclusiva*, en *Il modello costituzionale inglese e la sua recezione nell'area mediterranea tra la fine del'700 e la prima metà dell'800*. Atti del seminario internazionale di studi in memoria di Francisco Tomás y Valiente, Messina, 14-16 settembre 1996, edición de A. Romano, Milano, 1998, p.1074.

[5] L. DE CARNÉ, *Etudes sur l'histoire du gouvernement représentatif en France*, Paris, 1855, 2 voll.

[6] E. VANDENPEEREBOOM, *Du gouvernement représentatif en Belgique (1831-1848)*, Bruxelles, 1856, t.I, pp.XIV-XV.

[7] "El pequeño país de Bélgica, con cuatro millones y medio de habitantes, ha intentado desentrañar uno de los problemas políticos más difíciles de los tiempos modernos; el de poner de acuerdo las estables y seguras garantías de la libertad con la monarquía representativa. Los Ingleses la llaman *la pequeña Inglaterra*, y éste es el más bello elogio que pueda ambicionar; si más que a las costumbres, en las que Inglaterra es maestra de los pueblos, se considera la libertad en las leyes, puede considerarse que Bélgica es una pequeña Inglaterra enmendada por muchos abusos e inmune a los mayorazgos y a las reliquias de los privilegios feudales. Su constitución, *estudiada en el aspecto teórico*, es un modelo de franquicias populares y acoge sin ninguna modulación casi todos los principios del derecho público proclamados por los escritores más ilustres". (L. LUZZATTI**,** *Lo Stato e la Chiesa nel Belgio con alcune applicazioni alla questione religiosa in Italia. Saggio storico e critico*, Milano, 1867, pp.1-2).

[8] "…l'assemblée constituante de la Belgique, plus fière ou plus éclairée, ne voulut copier personne. Elle produisit une oeuvre originale, appropriée au caractère et aux moeurs de la nation… Cette constitution, après avoir d'abord surpris et inquiété l'Europe, devait quelques années plus tard lui servir d'enseignement et quelquefois même de modèle" (Th. JUSTE, *Le Congrès National de Belgique 1830-1831*, Bruxelles, 1880, pp.295-296).

[9] E. DE LAVELEYE, *Quelques considérations sur la constitution belge*, en Th. Juste, *Le Congrès National de Belgique 1830-1831, cit.*, pp.a-b. *Cfr*. G. Gilissen, *La constitution belge de 1831, ses sources, son influence*, en *Res publica*, X, 1968, pp.107-141.

[10] E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831*, Bruxelles, 1844, t.I, p.I.

[11] E. RENAN, *La monarchie constitutionnelle en France*, en *Revue des Deux Mondes*, 1er novembre 1869, después publicado en *La réforme intellectuelle et morale*, Paris, 1872, 3 ed., p.240.

[12] L. JAUME, *L'individu effacé ou le paradoxe du libéralisme français*, Paris, 1997, p.16. Para algunas observaciones, *vid.* L. Lacché, *Il circolo di Coppet e gli orizzonti liberali dello Stato costituzionale*, en *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2 (1999), pp.529-556.

[13] También un escritor como de Cormenin subraya este perfil: "En este país siempre se quiere gobernar mucho, administrar mucho, hacer muchas leyes, muchas cosas. La libertad trata, sobre las primeras, de retener el río entre sus diques; pero éste los rompe, se esconde, corre tan rápido y desciende por tantos riachuelos que rápidamente no le queda nada de su estrépito y de su caudal". (L.M. DE CORMENIN, *Studi sulla eloquenza parlamentaria e ritratti de' principali oratori della Camera di Francia*, Firenze, 1841, 2 voll., vol.I, p.137).

[14] "Or, à l'épreuve, nous n'avons jamais été contents de la nôtre; treize fois en quatre-vingt ans, nous l'avons démolie pour la refaire, et nous avons eu beau la refaire, nous n'avons pas encore trouvé celle qui nous convient. Si d'autres peuples ont été plus heureux, si, à l'étranger, plusieurs habitations politiques sont solides et subsistent indéfiniment, c'est qu'elles ont été construites d'une façon particulière, autour d'un noyau primitif et massif, en s'appuyant sur quelque vieil édifice central plusieurs fois raccommodé, mais toujours conservé, élargi par degrés, approprié par tâtonnements et rallonges aux besoin des habitants. Nulle d'entre elles n'a été bâtie d'un seul coup, sur un patron neuf, et d'après les seuls mesures de la raison." (H. TAINE, *Les origines de la France contemporaine*, t.I, *L'ancien régime*, Paris, 1880, p.II).

[15] E. LABOULAYE, *Histoire des Etats-Unis*, Paris, 1877, 6 ed., 3 voll, vol.I, pp.V-VI.

[16] "Qu'est-ce qu'une Charte, une Constitution, aux yeux d'une majorité toute souveraine qui, aux jours de trouble, fait et défait les lois? Une feuille de papier morte souvent. Nous avons sur ce point quarante ans de tristes exemples. L'Angleterre a peu de lois écrites, mais des corps puissants en eux-mêmes, des agrégations qui défendent leurs priviléges pied à pied, parce qu'ils sont inhérents au pays" (J.B.H. CAPEFIGUE, *Le gouvernement de juillet, les partis et les hommes politiques. 1830 à 1835*, Bruxelles, 1836, 2 tomi, t.I, p.162).

[17] *Cfr*. P. ROSANVALLON, *La Monarchie impossible. Les Chartes de 1814 et de 1830*, Paris, 1994, pp.179-180. François Furet ha definido a los Franceses como "fondamentalistes de la politique", lo que deja "très peu d'espace à la réflexion constitutionnelle proprement dite, et à ce minimum d'empirisme inséparable de l'étude d'institutions ajustées au paysage tourmenté offert par l'opinion" (*L'idée de tradition révolutionnaire dans la France du XIXe siècle*, en *Pouvoirs*, 50(1990), p.12).

[18] *Cfr*. D. CORRADINI, *Garantismo e statualismo*, Milano, 1971; G. TARELLO, *Storia della cultura giuridica moderna. Assolutismo e codificazione del diritto*, Bologna, 1976, pp.22ss.; B. CLAVERO, *Codificacion y constitucion: paradigmas de un binomio*, en *Quaderni fiorentini per una storia del pensiero giuridico moderno*, 18(1989), pp.79-145; *ÍD*., *Lo spazio dei diritti e la posizione dei giudici tra costituzione e codice*, en *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1 (1989), pp. 95-129; *ÍD*., *Origen constitucional de la codificacion civil en España (Entre Francia y Norteamérica)*, en *Derecho privado y revolucion burguesa*, dirigido por C. Petit, Madrid, 1990, pp.53-85. *Vid*.. también P. UNGARI, *L'età del codice civile. Lotta per la codificazione e scuole di giurisprudenza nel Risorgimento*, Napoli, 1967, pp.7ss.; D. GRIMM, *Die Verfassungsrechtlichen Grundlagen der Privatrechtsgesetzgebung*, en *Handbuch der Quellen und Literatur der neueren europäischen Privatrechtsgeschichte*, vol.III, Parte I, dirigido por H. Coing, München, 1982, pp.17 y ss.; P. CARONI, *Liberale Verfassung und bürgerliches Gesetzbuch im XIX. Jahrhundert*, Bern, 1988; G. CAZZETTA, *Responsabilità aquiliana e frammentazione del diritto comune civilistico (1865-1914)*, Milano, 1991; M. FIORAVANTI, *Appunti di storia delle costituzioni moderne. Le libertà fondamentali*, Torino, 1995, pp.117ss. L. LACCHÉ, *L'espropriazione per pubblica utilità. Amministratori e proprietari nella Francia dell'Ottocento*, Milano, 1995.

[19] *Cfr*. F. FURET, *Introduzione* a *L'eredità della Rivoluzione francese*, a cura di F. Furet, Bari, 1989, p.6.

[20] W. BAGEHOT, *La constitution anglaise*, Paris, 1869, *Introduction*, pp.I-II.

[21] Sobre esta cuestión insiste Marcel MORABITO, en *Le chef de l'Etat en France*, Paris, 1996; *Il comando negato. Rivoluzione francese e potere esecutivo*, Roma-Manduria, 1997; (con D. Burmaud) *Histoire constitutionnelle et politique de la France (1789-1958)*, Paris, 1998, 5 ed. Unas consideraciones más breves en L. LACCHÉ, *Il circolo di Coppet*, *cit*., pp.546ss.

[22] F. GUIZOT, *De la démocratie en France (janvier 1849)*, Paris, 1849, p.106.

[23] "A parcourir ainsi d'un coup d'oeil toute notre histoire constitutionnelle contemporaine, il se confirme donc bien que les Constitutions ne sont pas des oeuvres systématiques conçues par la raison arbitraire de leurs auteurs, mais des oeuvres vivantes produites par l'histoire" (M. DESLANDRES, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à 1870*, Paris, 1933, t.II, p.734).

[24] *Cfr*. P. COLOMBO, *Costituzione come ideologia. Le rivoluzioni italiane del 1820-21 e la costituzione di Cadice*, comentario a J.-M. Portillo Valdés, *La Nazione cattolica. Cadice 1812: una costituzione per la Spagna*, Roma-Manduria, 1998, pp.129-157.

[25] G. ANTONETTI, *Les monarchies constitutionnelles*, en *Les monarchies*, dirigido por Y.-M. Bercé, Paris, 1997, p.429, considera la costitución belga una copia ampliada de la orleanista.

[26] E. DE LAVELEYE, *Quelques considérations sur la constitution belge*, *cit.*, pp.IIIss.

[27] J. BARTHÉLEMY, *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, Paris, 1904, p. 1.

[28] Véase, en particular, A. OMODEO, *Studi sull'età della Restaurazione. La cultura francese nell'età della Restaurazione*…, Torino, 1974, 2 ed.

[29] En la línea ya trazada por Stéphane Rials, sostiene el justo relieve de estos textos A. LAQUIEZE, *Les origines du regime parlementaire en France (1814-1818)*, Thèse pour le Doctorat en Droit, Université de Paris II, 1995, 2 tomi.

[30] *Cfr*. G. ANTONETTI, *Les monarchies constitutionnelles*, *cit*., pp.389ss.

[31] F. GUIZOT, *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, Paris, 1858-1867, vol.1, p.36.

[32] J.C.L. SISMONDI, *Recherches sur les constitutions des peuples libres*, edición e introducción de M. Minerbi, Genève, 1965. La concepción historicista sismondiana de la constitución material (social) y del legislador conservador resulta todavía más acentuada en los posteriores *Etudes sur les constitutions des peuples libres*, Bruxelles, 1836.

[33] B. CONSTANT, *Principes de politique*, ed. Hofmann, Genève, 1980, p.412.

[34] B. CONSTANT, *Réflexions sur les constitutions, la distribution des pouvoirs et les garanties, dans une monarchie constitutionnelle*, Paris, 1814.

[35] Sobre este extremo *vid.* sobre todo L. DIEZ DEL CORRAL, *El liberalismo doctrinario*, Madrid, 1945; y las precisiones de J. VARELA SUANZES, *El liberalismo francés después de Napoleón (de la Anglofobia a la anglofilia)*, en *Revista de Estudios Políticos*, 76(1992), pp.29-43.

[36] *Vid.* por todos P. LUCAS, *On Edmund's Burke doctrine of prescription or an appeal from the new to the old whigs*, en *The Historical Journal*, XI(1968), pp.33-63.

[37] *Cfr*. P. MANENT, *Il liberalismo francese e inglese*, en *L'eredità della Rivoluzione francese*, *cit.*, p.53; M. BOFFA, *La Rivoluzione e la Controrivoluzione*, *ibídem*, pp.82ss.; S. CHIGNOLA, *Società e costituzione. Teologia e politica nel sistema di Bonald*, Milano, 1993, pp.141ss.; B. FONTANA, *Benjamin Constant e il pensiero post-rivoluzionario*, Milano, 1996, pp.64-65; J.-P. CLEMENT, *Introduction: de Chateaubriand à Jules Ferry*, en *Liberté, libéraux et constitutions*, J.-P. Clément, L. Jaume, M. Verpeaux (edit.), Paris, Aix-en-Provence, 1997, p.13.

[38] "Tant qu'on n'a pas essayé d'une constitution par la pratique, les formes sont une lettre morte: la pratique seule en démontre l'effet et en détermine le sens. Nous n'avons que trop abattu l'édifice sous prétexte de le reconstruire: profitons désormais des lumières qui ne s'acquièrent que par les faits, afin de pourvoir graduellement à tous les besoins partiels, avec mesure, avec lenteur, à l'aide du temps, le plus doux et le plus puissant des auxiliaires" (B. CONSTANT, *Principes de politique applicables à tous les gouvernements représentatifs et particulièrement à la constitution actuelle de la France* (1815), en *Oeuvres*, texte présenté et annoté par Alfred Roulin, Paris, 1957, p.1126).

[39] Sobre esta expresión, *vid.*. P. BASTID, *L'idée de la constitution*, Paris, 1985.

[40] Sobre este punto véase la eficaz síntesis de M. BARBERIS, *Constant e Montesquieu: liberalismo e costituzionalismo*, en *Sette studi sul liberalismo rivoluzionario. Con una introduzione metodologica e un'appendice bibliografica*, Torino, 1989, pp.219ss.

[41] G. DE STAËL, *Considérations sur les principaux événements de la Révolution française*, en *Oeuvres posthumes*, Paris, 1861, réimpression Genève, 1967, t.III, p.104.

[42] E.-F.-A. DE VITROLLES, *Mémoires de Vitrolles*, E. Forgues y P. Farel (edit.), Paris, 1950-1951, 2 vols., vol.2, pp.53-54. *Cfr*. J. BARTHELEMY, *L'introduction du régime parlementaire*, *cit.*, p.15.

[43] P. BASTID, *Les institutions politiques de la Monarchie parlementaire française (1814-1848)*, Paris, 1954, p.33.

[44] Véase, en particular, Th. ZELDIN, *English Ideals in French Politics during the Nineteenth Century*, en *The Historical Journal*, 2 (1959), pp. 40-58; P. REBOUL, *Le mythe anglais dans la littérature française sous la Restauration*, Lille, 1962; J.R. JENNINGS, *Conceptions of England and its Constitution in Nineteenth-Century French Political Thought*, en *The Historical Journal*, 1(1986), pp.65-85; P. ROSANVALLON, *Le moment Guizot*, Paris, 1985; A. LAQUIEZE, *Les origines du régime parlementaire en France*, *cit.*, t.1, pp.147ss.; L. JAUME, *L'individu effacé*, *cit.*, pp.283ss.

[45] P. ROSANVALLON, *La monarchie impossible*, *cit.*, p.62.

[46] Para constatarlo, *cfr*. *infra*, § 8. Véase sobre todo H. GRANGE, *Les idées de Necker*, Paris, 1974, pp.307ss. y L. JAUME, *L'esprit de Coppet et l'organisation du pouvoir exécutif*, en *La Constitution de l'an III ou l'ordre républicain*, Colloque de l'Association Française des constitutionnalistes, Dijon-Paris, 1998.

[47] ANONIMO, *D'une des principales causes de l'inactivité du gouvernement*, en *Le Censeur*, 4(1814): "Un des problèmes les plus difficiles que la politique présentât à résoudre était de constituer le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, de manière que l'un formât toujours un obstacle aux usurpations de l'autre, sans que de leur action et de leur résistance il pût jamais résulter un choc assez fort pour mettre l'un des deux en péril" (p.133).

[48] J. FIEVEE, *Correspondance politique et administrative, commencée au mois de mai 1814*, Paris, 1815-1819, parte primera, carta I, p.3. Sobre la anglofobia, entre otros autores citados, *cfr*. G. BONNO, *La constitution britannique devant l'opinion française de Montesquieu à Bonaparte*, Paris, 1932; F. ACOMB, *Anglophobia en France. Essay of constitutionalism and nationalism*, Durham, 1950; A.-J. TUDESQ, *Les grands notables en France (1840-1849)*, Paris, 1964, 2 vols., vol.2, pp.745ss.; F. BURDEAU, M. MORABITO, *Les expériences étrangères et la première constitution française*, en *Pouvoirs*, 50(1989), pp.97-112.

[49] "… Si vous voulez substituer le gouvernement anglais à notre Charte française, donnez-nous donc la constitution physique et morale de l'Angleterre; faites donc que l'histoire d'Angleterre soit la nôtre; mettez dans notre balance politique une aristocratie puissante et honorée…" (P. DE BARANTE, *La vie politique de M. Royer-Collard. Ses discours et ses écrits*, Paris, 1863, 2 voll., vol.1, p.217).

[50] La expresión es de F. GUIZOT, *Pourquoi la Revolution d'Angleterre a-t-elle réussi? Discours sur l'histoire de la Révolution d'Angleterre*, Paris, 1850, p.114. Sobre Guizot y el modelo inglés, *vid*. A. KAHAN, *Guizot et le modèle anglais*, en *François Guizot et la culture politique de son temps*, Colloque de la Fondation Guizot-Val Richer, M. Valensise (edit.), Paris, 1991, pp.219-231.

[51] En el el opúscolo de 1827 *De la nouvelle révolution ministérielle en Angleterre*, Paris, donde ya ha dado luz a la cuestión de la reforma parlamentaria.

[52] "Les Anglais – escribe Charles His – ont établi une république, et cependant ils ont une monarchie. Si nous adoptons leur mécanisme constitutionnel, nous n'obtiendrons que la république, et notre monarchie sera détruite" (*Du danger pour la France, d'adopter le mécanisme constitutionnel de l'Angleterre*, Paris, 1814, p. 4).

[53] "Mais c'était oublier que chaque forme de gouvernement a ses principes, ses tendances, ses conditions propres, et que le rapprochement de deux systèmes si divers devait donner lieu à bien des difficultés, à bien des conflits" (P. DUVERGIER DE HAURANNE, *De l'état actuel des partis en France et de la nécessité d'une transaction*, en *De la politique extérieure et intérieure de la France*, Paris, 1841, pp.214-215).

[54] L.M. DE CORMENIN, *Studi sulla eloquenza parlamentaria*, *cit*., vol.I, p.141. De Cormenin atribuye a Constant - que en realidad tiene una posición mucho más compleja y articulada – tal ilusión.

[55] F. GUIZOT, *Mélanges politiques et historiques, Préface*, Paris, 1881, p.XIII.

[56] A. OMODEO, *Studi sull'età della Restaurazione*, *cit.*

[57] "Mais avec la liberté de la presse, le gouvernement représentatif est le seul qui puisse aujourd'hui concilier la liberté la plus entière avec la soumission aux lois et prévenir les révolutions violentes…". (ANONIMO, *Du système représentatif*, en *Le Censeur*, 3(1815), p.77).

[58] ANONIMO, *Des sectes politiques. Dialogue entre un Royaliste pur, un Royaliste constitutionnel, un Républicain et un Métaphysicien*, en *Le Censeur*, 2 (1814), I, p.43.

[59] Véase *supra*, § 2.

[60] Véase *infra*, § 7.

[61] Declaración de las potencias aliadas, 31 de marzo de 1814. El texto se ha tomado de P. ROSANVALLON, *La monarchie impossible*, *cit*., pp.187-188.

[62] *Cfr*. A. LAQUIEZE, *Les origines du régime parlementaire en France*, *cit.*, t.1, pp.218ss.

[63] El texto está publicado en P. ROSANVALLON, *La monarchie impossible*, *cit*., pp.191-193.

[64] J. DE SOTO, *La Constitution sénatoriale du 6 avril 1814*, en *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, oct.-déc., 1953, pp.268ss.

[65] "Le peuple français appelle librement au trône de France Louis-Stanislas-Xavier de France, frère du dernier Roi…" (art.2); "La présente Constitution sera soumise à l'acceptation du peuple français, dans la forme qui sera réglée. Louis-Stanislas-Xavier sera proclamé *Roi des Français*, aussitôt qu'il aura juré et signé par un acte portant: *J'accepte la Constitution; je jure de l'observer et de la faire observer*. Ce serment sera réitéré dans la solennité où il recevra le serment de fidelité des Français" (art.29).

[66] P. DUVERGIER DE HAURANNE, *Histoire du gouvernement parlamentaire en France, 1814-1848*, Paris, 1857, vol.2, p.99 observa que "La Constitution du Sénat consacrait et réalisait tous les principes, toutes les idées qui avaient été défendus par les membres les plus sages et les plus éclairés de l'Assemblée constituante, par Mounier, par Lally-Tollendal, par Mirabeau".

[67] Sobre la constitución senatorial véase J. DE SOTO, *La constitution sénatoriale*, *cit.*; S. RIALS, *Constitution sénatoriale*, en *Dictionnaire Napoléon*, J. Tulard (edit.), Paris, 1989, pp.504ss.; P.

ROSANVALLON, *La monarchie impossible*, *cit.*, pp.15ss.; A. LAQUIEZE, *Les origines du régime parlementaire en France*, *cit.*, t.1, pp.218ss.; M. MORABITO, D. BOURMAUD, *Histoire constitutionnelle et politique*, *cit.*, pp.165-169; M.S. CORCIULO, *La constitution sénatoriale française du 6 avril 1814*, en *Parliaments, Estates and Representation*, 17(1997), pp. 139ss.

[68] S. RIALS, *Une grande étape du constitutionnalisme européen. La question constitutionnelle en 1814-1815: dispersion des légitimités et convergence des techniques*, en *Révolution et contre-révolution au XIXème siècle*, Paris, 1987, p.130.

[69] *Cfr.*, por ejemplo, H. GREGOIRE, *De la Constitution française de l'an 1814*, Paris, 1814.

[70] *Vid.* la reconstrucción de la polémica en P. ROSANVALLON, *La monarchie impossible*, *cit.*, pp.21-28.

[71] Para el texto de la declaración *vid.* P. ROSANVALLON, *La monarchie impossible*, *cit.*, pp.198-199.

[72] *Ibídem*, pp.31-32.

[73] El texto se encuentra en P. ROSANVALLON, *La monarchie impossible*, *cit.*, pp.209-210.

[74] Sobre el proceso de redacción y sus diversos proyectos, *vid.* en particular, P. SIMON, *L'élaboration de la Charte constitutionnelle de 1814 (1er avril-4 juin 1814)*, Paris, 1906; P. ROSANVALLON, *La monarchie impossible*, *cit.*, pp.29ss.; A. LAQUIEZE, *Les origines du régime parlementaire en France*, *cit.*, t.1.

[75] Esta es la tesis de P. BASTID, *Les institutions politiques*, *cit.*, pp.139ss.

[76] Este aspecto, ya evidenciado por J. BONNEFON, *Le régime parlementaire sous la Restauration*, Paris, 1905 y por Ch. ROHMER, *Le droit d'ordonnance et l'esprit de la Charte de 1814*, Paris, 1931, ha sido aclarado ulteriormente por S. RIALS, *Essai sur le concept de monarchie limitée (autour de la charte de 1814)*, en *Révolution et contre-révolution*, *cit.* y retomado, con abundancia de argumentos por A. LAQUIEZE, *Les origines du régime parlementaire en France*, *cit.*, t.1, pp.131ss. No puede tampoco olvidarse que ya Luis-Felipe de Orléans, en sus recuerdos dedicados a 1814, había puesto el acento sobre el carácter arcaico, *ancien régime*, de la Carta. Sobre el manuscrito *vid.* H. ROBERT, *Louis-Philippe constitutionnaliste*, en *Commentaire*, 63(1993), pp.577-580.

[77] Sobre la naturaleza jurídica y sobre las formas de la monarquía constitucional, *vid. infra*, § 8.

[78] Sobre la redacción del Preámbulo véase P. ROSANVALLON, *La monarchie impossible*, *cit.*, pp.46ss., que utiliza algunos importantes documentos contenidos en los *Papiers Beugnot* (Archives Nationales).

[79] Un acertadísimo análisis sobre la forma arcaica de la *Charte* en A. LAQUIEZE, *Les origines du régime parlementaire en France*, *cit.*, t.1, pp.181ss.

308[80] Nadie mejor que Charles de Rémusat ha visto en profundidad la "mortal contradicción" de la Carta y de la Restauración: *vid.* sobre todo *Politique libérale*, Paris, 1860, pp.207ss.

[81] El texto de esta memoria, solicitada a de Barante por las potencias aliadas, está en los *Souvenirs du baron de Barante*, Paris, 1890-1901, vol. 2, pp.169-176, hoy publicado también por P. ROSANVALLON, *La monarchie impossible*, *cit.*, pp.268-273.

[82] *Ibídem*, p.271.

[83] Napoleón inaugura la sesión parlamentaria el 7 de junio de 1815 diciendo "Je viens commencer la monarchie constitutionnelle" (*Archives parlementaires*, 2 serie, vol.XIV, p.403).

[84] Sobre este punto véase la equilibrada reconstrucción de A. LAQUIEZE, *Les origines du régime parlementaire en France*, *cit.*, t.1, pp.305ss. *Cfr.*, además, L. RADIGUET, *L'acte additionnel aux constitutions de l'Empire du 22 avril 1815*, Caen, 1911; S. RIALS, *Acte additionnel*, en *Dictionnaire Napoléon*, *cit.*, pp.32ss.; D. DE BELLESCIZE, *L'acte additionnel aux Constitutions de l'Empire (22 avril 1815): une constitution mal nommée pour un régime sans nom*, en *Revue du droit public*, 4(1993), pp.1043-1077.

[85] *Cfr.* S. RIALS, *La question constitutionnelle en 1814-1815*, *cit.*, pp.139-143. *Vid.* también F. BLUCHE, *Le bonapartisme*, Paris, 1980, pp.26ss. y 119ss.

[86] A. OMODEO, *Studi sull'età della Restaurazione*, *cit.*, p.52.

[87] P. ROSANVALLON, *La monarchie impossible*, *cit.*, p.68.

[88] Se refiere, en particular a la declaración de Luis XVIII del 16 de marzo de 1815 (publicada por P. ROSANVALLON, *La monarchie impossible*, *cit.*, pp.265-266) y a la de Napoleón del 7 de abril.

[89] Para un análisis de los mecanismos de funcionamiento de los órganos constitucionales en el Acta adicional, véase A. LAQUIEZE, *Les origines du régime parlementaire en France*, *cit.*, t.1, pp.333ss.

[90] S. RIALS, *Constitution de la Chambre des représentants (projet)*, en *Dictionnaire Napoléon*, *cit.*, pp.503ss.

[91] Para una reconstrucción del debate, *véase* P. PASQUINO, *La teoria costituzionale della 'Monarchia di Luglio'*, en *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2(1988), pp.382ss.

[92] Ch. COMTE, *Adresse à la Chambre des députés, sur les deux ordonnances de M. le Directeur-général de la police, du 7 juin 1814, relatives à l'observation des fêtes et des dimanches*, en *Le Censeur*, 1(1814), I, p.19.

[93] F.-R. DE CHATEAUBRIAND, *Réflexions politiques sur quelques écrits du jour et sur les intérêts de tous les Français*, Paris, 1814, p.70.

[94] Esta tesis la afirma como "real" J. BARTHELEMY, *L'introduction du régime parlementaire en France, cit.*, p.12: "Les interprétations les plus opposées de la Charte étaient possibles parce qu'elle était avant tout une oeuvre de transaction. Le roi pouvait regretter certaines prérogatives existantes dans l'ancienne monarchie; les intérêts nouveaux pouvaient regretter certaines garanties que leur reconnaissaient les précédentes Constitutions. La Charte consacrait des sacrifices réciproques à la réconciliation commune".

[95] F. GUIZOT, *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps, cit.*, vol.1, p.34.

[96] *Cfr. infra*, § 9.

[97] F. GUIZOT, *Du gouvernement représentatif et de l'état actuel de la France*, Paris, 1816, p.8.

[98] J.-C. BEUGNOT, *Mémoires du comte Beugnot, ancien ministre (1783-1815)*, publiés par le comte Albert Beugnot, Paris, 1889, 3 ed., p.653.

[99] Véase *infra*, § 9.

[100] En el preámbulo de la ordenanza del 13 de julio de 1815 -tras el retorno de Luis XVIII, exiliado a Gantes durante los Cien Días – con la que se modificaba el régimen electoral, se lee: "… mais voulant cependant que, dans aucun cas, aucune modification à la Charte ne puisse devenir définitive que d'après les formes constitutionnelles, les dispositions de la présente ordonnance seront le premier objet des délibérations des Chambres. Le pouvoir législatif dans son ensemble statuera sur la loi des élections, sur les changements à faire à la Charte dans cette partie, changements dont nous ne prenons ici l'initiative que dans les points les plus indispensables et les plus urgents, en nous imposant même l'obligation de nous rapprocher, autant que possible, de la Charte et des formes précédemment en usage" (*cit.* da A. LAQUIEZE, *Les origines du régime parlementaire en France, cit.*, t.1, p.193, a la que nos remitimos para la correcta reconstrucción de la cuestión relativa al poder constituyente). Sobre el tema, *cfr*. además M. Roux, *Le pouvoir constituant sous la Restauration*, Paris, 1908; J. BARTHELEMY, *La distinction des lois constitutionnelles et des lois ordinaires sous la Monarchie de Juillet*, en *Revue de droit public*, 26(1909), pp.5-47.

[101] "Le roi… fait les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et la sûreté de l'Etat".

[102] Este importante aspecto se desarrollará más ampliamente en § 9.

[103] El texto de la *Adresse* puede verse en P. ROSANVALLON, *La monarchie impossible, cit.*, pp.281-282.

[104] No resulta imaginable que mediante ordenanzas se pueda modificar partes fundamentales de la *Charte*. "Quelque que soit notre respect pour la liberté des opinions, nous ne pouvons nous défendre de penser que ceux qui, par une fausse interprétation de l'art.14 de la Charte, soutiennent qu'une simple ordonnance royale rendue sur l'allégation de la sûreté de l'Etat, peut déroger à la Charte et aux lois, se rendent coupables du délit prévu par l'art.4 de la loi du 17 mai 1819, qui punit les *attaques formelles contre l'autorité constitutionnelle du Roi et des Chambres*" (A. MAHUL, *Tableau de la Constitution politique de la monarchie française selon la Charte, ou Résumé du droit public des Français, accompagné du texte des lois fondamentales et des documents authentiques*, Paris, 1830, p.239). Sobre el aspecto del control jurisdiccional y de la "inconstitucionalidad" de las ordenanzas regias, *vid.*. J.-L. MESTRE, *Les juridictions judiciaires et l'inconstitutionnalité des ordonnances royales de la Restauration au Second Empire*, en *Revue française de droit constitutionnel*, 15(1993), pp.451-461; *ÍD., Données historiques*, en *La Cour de Cassation et la Constitution de la République*, Actes du Colloque des 9 et 10 décembre 1994, Aix-en-Provence, 1995, pp.35-67.

[105] "… Nul gouvernement sur la terre ne resterait debout, s'il n'avait le droit de pourvoir à sa sûreté. Ce pouvoir est préexistant aux lois, parce qu'il est dans la nature des choses. Ce sont là, Sire, des maximes qui ont pour elles et la sanction du temps et l'aveu de tous les publicistes de l'Europe. Mais ces maximes ont une autre sanction plus positive encore, celle de la Charte elle-même. L'article 14 a investi Votre Majesté d'un pouvoir suffisant, non sans doute pour changer nos institutions, mais pour les consolider et les rendre plus immuables. D'impérieuses nécessités ne permettent plus de différer l'exercice de ce pouvoir suprême. Le moment est venu de recourir à des mesures qui rentrent dans l'esprit de la Charte, mais qui sont en dehors de l'ordre légal, dont toutes les ressources ont été inutilement épuisées" (en P. ROSANVALLON, *La monarchie impossible, cit.*, p.290). Para la definición del cuadro conceptual resultan importantes algunas *brochures* del jurista *ultra* Charles Cottu, publicadas a partir de 1828, entre ellas *Des moyens de mettre la Charte en harmonie avec la royauté*, Paris, 1828; *Du seul moyen de sortir de la crise actuelle*, Paris, 1829; *Des devoirs du roi envers la royauté*, Paris, 1830.

[106] Observa justamente Pierre Rosanvallon que "Alors que le règime parlementaire consiste en un jeu subtil de contre-pouvoirs, d'influences réciproques, faisant appel à une chimie complexe de l'interaction des différents pouvoirs publics, les ultras ne pensaient qu'en termes de physique élémentaire" (*La monarchie impossible, cit.*, p.99). Charles Hello observa que "La conscience de son être constitutionnel manquait à

Charles X" (*Du régime constitutionnel dans ses rapports avec l'état actuel de la science sociale et politique*, Paris, 1848, 3 ed., t.II, p.180).

[107] Resulta de cierto interés la conversación entre Carlos X y el duque de Orléans que tuvo lugar el 14 de junio de 1830 - en las dos transcripciones distintas, la de Luis-Felipe y la de Vatout, bibliotecario y confidente del rey – por cuanto revela la distancia entre *orden legal* y *orden político*. *Cfr*. G. ANTONETTI, *Les monarchies constitutionnelles*, *cit*., pp.423-425. *Cfr*. también H. ROBERT, *Charles X au travers des souvenirs du duc de Chartres*, en *Revue de la société d'histoire de la Restauration*, 1(1987), pp.78-80.

[108] *Cfr*. D.L. RADER, *The Journalists and the July Revolution in France. The Role of the Political Press in the overthrow of the Bourbon Restauration, 1827-1830*, La Haye, 1973.

[109] Resulta interesante la toma de posición del general Sébastiani, consejero del duque de Orléans. Aunque la Corona posee el derecho de escoger libremente a los ministros, tiene algunos límites. "Les choix de la couronne doivent nécessairement tomber sur des hommes qui inspirent assez de confiance pour rallier autour de l'Administration l'appui des Chambres" (*cit.* por G. ANTONETTI, *Les monarchies constitutionnelles*, *cit*., p.421).

[110] *Protestation de MM. les Redacteurs des feuilles périodiques*, 27 juillet 1830, en P. ROSANVALLON, *La monarchie impossible*, *cit*., p.298. El 25 de julio, Thiers había proclamado: "Les ministres ont violé la légalité, nous sommes dispensés d'obéir".

[111] *Cfr*. P. ROSANVALLON, *La monarchie impossible*, *cit*., pp.93ss.

[112] A.-M. DUPIN aîné, *Révolution de Juillet 1830. Caractère légal et politique du nouvel établissement fondé par la Charte constitutionnelle acceptée et jurée par Louis-Philippe 1er, roi des Français, en présence des deux Chambres le 9 août 1830*, Paris, 1833, pp.1ss. "La révolution de 1830, on le sait, eut deux causes principales, l'une directe et immédiate, la violation du pacte constitutionnel par le prince et par les ministres qui avaient juré de le maintenir; l'autre, moins apparente, mais pour le moins aussi efficace, le souvenir de 1815 et l'impatience de la domination étrangère" (P. DUVERGIER DE HAURANNE, *De l'état actuel des partis en France,cit*., p.153). "… on doit dire que la révolution française de 1830 a été parfaitement légitime, quoique non légale à son principe, parce qu'elle n'a été qu'une juste résistance à la violation de la Constitution jurée par le chef du gouvernement" (D. SERRIGNY, *Traité du droit public des Français, précédé d'une introduction sur les fondements des société politiques*, Paris, 1846, 2 tomi , t.I, p.52). Carlos X – con el ministerio Polignac - rechaza la lógica del gobierno representativo: "…le roi est-il indépendant ou non de la majorité des chambres? Peut-il choisir ses ministres hors de cette majorité?". Éste es el verdadero problema, dirá Thiers (*La monarchie de 1830*, Paris, 1831, p.10).

[113] A. THIERS, *La monarchie de 1830*, *cit*., p.II.

[114] H. ROBERT, *Louis-Philippe, duc d'Orléans et la Révolution de Juillet 1830: hasard et nécessité*, en *Revue de la société d'histoire de la Restauration et de la monarchie constitutionnelle*, 6(1992), pp.37-56.

[115] J.B.H. CAPEFIGUE, *Le gouvernement de juillet, les partis et les hommes politiques. 1830 à 1835*, Bruxelles, 1836, 2 tomos, t.I, p.65.

[116] *Cfr*. también D. JOHNSON, *Guizot et l'Angleterre*, en *Actes du colloque François Guizot*, Paris, 1974, pp.111-120; O. LUTAUD, *Guizot historien, politique, écrivain devant les révolutions d'Angleterre*, *ibídem*, pp.239-272; Ph. RAYNAUD, *La Révolution anglaise*, en *François Guizot et la culture politique*, *cit*., pp.69-81.

[117] F. GUIZOT, *Pourquoi la Révolution d'Angleterre a-t-elle réussi?*, *cit*., pp.162-163.

[118] *Cfr*. M. VALENSISE, *Introduction*, en *François Guizot et la culture politique*, *cit*., pp.23ss.

[119] F. GUIZOT, *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, *cit*., t.2, p.26.

[120] *Cfr*. A. LAQUIEZE, *Les origines du regime parlementaire en France*, *cit*., t.1, pp.263ss.

[121] Como se ha puesto de manifiesto, la rama caída de los Orléans tuvo que superar la actitud de sospecha y el no muy velado ostracismo por parte de los Borbones.

[122] Sobre el juicio de Luis-Felipe acerca de la *Charte* de 1814 y de los errores cometidos por Luis XVIII, *vid.* Archives Nationales, 300 AP III 13, *Souvenirs de 1814*, manuscrito de 1849, citado por G. ANTONETTI, *Les monarchies constitutionnelles*, *cit*., pp.400ss. Al mismo autor se debe la imponente biografía *Louis-Philippe*, Paris, 1994. *Cfr*. también H. ROBERT, *Louis-Philippe constitutionnaliste*, *cit.*

[123] A.-M. DUPIN aîné, *Révolution de Juillet 1830*, *cit*., p.35. Una posición "intermedia" es la de Thiers: Luis-Felipe quería decir la "royauté nouvelle fondée sur un droit nouveau", más popular, liberal, sabia (*La monarchie de 1830*, *cit*., p.31).

[124] *Ibídem*, p.38.

[125] *Cfr*. los textos en P. ROSANVALLON, *La monarchie impossible*, *cit*., pp.345-350. *Vid.* también Ph. VIGIER, *Louis-Philippe roi des Français*, en *L'élection du chef de l'Etat en France de Hugues Capet à nos jours*, Paris, 1987, pp.99-106.

[126] A.-M. DUPIN aîné, *Révolution de Juillet 1830*, *cit*., p.41.

[127] L.M. de CORMENIN, *Studi sulla eloquenza parlamentaria*, *cit*., vol.II, p.141. Sobre el tema de la "revolución confiscada", véase también B. SARRANS, *Louis-Philippe et la contre-révolution de 1830*, Paris, 1834, 2 vols.

[128] “La Belgique, encore toute brûlante des feux de la guerre, après avoir chassé Guillaume, n’a-t-elle point dissous ses Chambres législatives et rassemblé un congrès? Pourquoi la France paisible n’aurait-elle pu faire ce qu’a fait la Belgique agitée?” (L. M. de CORMENIN, *Cinq lettres sur la Charte, la pairie et le pouvoir constituant, Réponse de M. de Cormenin à la lettre de MM. Kératry et Devaux*, Paris, 1832, p.12).

[129] *Ibídem*, *Lettre sur le pouvoir constituant*, p.1. Este argumento *fuerte* lo contrastaron los doctrinarios y Thiers recurriendo a argumentos *débiles*, sofismas variados: el carácter popular de la jornada de Julio, el asentimiento repetidamente manifestado, etc. Argumentos, estos, que tenían como referencia la categoría de la *soberanía nacional. Cfr.* A THIERS, *La monarchie de 1830*, *cit*., pp.35ss. “La souveraineté populaire rappelle dans le gouvernement l’intervention des masses, qui n’y ont jamais paru que pour le bouleverser, le rendre anarchique, violent et sanguinaire. La souveraineté de la majorité rappelle au contraire un fait vrai, naturel, légitime; c’est que la nation, consultée non en masse, ce qui est impossible, mais consultée successivement dans la personne des électeurs, des députés, des pairs, qui tous en représentent l’élite, la nation répond et exprime un voeu qui est le voeu public…” (pp.46-47).

[130] Comenzando por la eliminación del Preámbulo de 1814 sustituido porla breve fórmula que se refiere al texto enmendado por las dos Cámaras.

[131] Berriat Saint Prix ha contabilizado las diferencias e identidades entre las dos *Charte*: en la Carta de 1830 halla 46 artículos de la antigua, 18 artículos modificados, 11 eliminados, 4 añadidos (*Commentaire sur la Charte constitutionnelle*, Paris, 1836, pp.32-33).

[132] “Aucun amendement ne peut être fait à une loi, s’il n’a été proposé ou consenti par le roi, et s’il n’a été renvoyé et discuté dans les bureaux”. Sin embargo, es preciso observar que ya el 23 de agosto de 1839, la Cámara de los diputados subordinó la lectura de una propuesta de ley individual a la previa autorización de tres de los nueve oficios de la Asamblea. También los Pares, el 7 de septiembre, intervienen para limitar la previsión de la libre iniciativa legislativa. *Cfr.* M. MORABITO, D. BOURMAUD, *Histoire constitutionnelle et politique*, *cit*., p.201. Véase también A. LAQUIEZE, *Les origines du régime parlementaire en France*, *cit*., t.2, pp.407ss.

[133] Los textos de los distintos proyectos (la llamada Proclama del Hôtel de Ville, los textos elaborados por Bérard, el proyecto de De Broglie y parcialmente de Guizot, el de Rémusat) se pueden consultar en P. ROSANVALLON, *La monarchie impossible*, *cit*., pp.305ss.

[134] “Dans la mémorable séance du 7, la Charte fut révisée, et purgée de toutes les expressions qui, sous le précédent gouvernement, avaient entrainé abus ou fait équivoque; on y ajouta des dispositions nouvelles; enfin elle fut complétée par l’insertion d’un article qui place les couleurs nationales dans la constitution, et par l’engagement pris de porter différentes *lois organiques* qui devaient en assurer la marche et le développement” (A.-M. DUPIN aîné, *Révolution de Juillet 1830*, *cit*., p.25).

[135] El elenco de ellas en P. ROSANVALLON, *La monarchie impossible*, *cit*., pp.119-121.

[136] Véase *infra* el § 9.

[137] *Cfr*. N. MATTEUCCI, *Organizzazione del potere e libertà. Storia del costituzionalismo moderno*, Torino, 1988.

[138] La reflexión más apreciable y equilibrada sobre el concepto de soberanía en relación con los principales modelos constitucionales se debe a Maurizio Fioravanti, en particular en *Costituzione e popolo sovrano*, Bologna, 1998, pp.47ss. y *Costituzione*, Bologna, 1999, pp.71ss.

[139] Véase la amplia reconstrucción de S. MANNONI, *Une et indivisible. Storia dell’accentramento amministrativo in Francia*, Milano, 1994-1996, 2 vols.

[140] *Cfr*. F. FURET, *Penser la Révolution française*, Paris, 1978; *ÍD*., *L’idée de tradition révolutionnaire*, *cit*., pp.5-13.

[141] Sobre estas reflexiones véase *supra*, § 1.

[142] Véase al respecto, M. FIORAVANTI, *Appunti di storia delle costituzioni moderne*, *cit*., pp.28ss.

[143] E. HOFMANN, *Les “Principes de politique” de Benjamin Constant. La genèse d’une oeuvre et l’évolution de la pensée de leur auteur (1789-1806)*, tomo I, Genève, 1980, p.315 y *passim* para la interpretación constantiana de la obra de Rousseau. Resulta ciertamente interesante seguir esta huella en la obra precedente de Sismondi, *Recherches*, *cit*., pp.88ss.

[144] Sobre el concepto de infalibilidad, me permito remitirme a mi artículo *“Il potere giudiziario como «potere politico» in Attilio Brunialti”*,, en *Storia Amministrazione Costituzione. Annale dell’Istituto per la Scienza dell’Amministrazione Pubblica*, 7(1999), pp. 25-45.

[145] Para el significado de esta expresión me remito a L. LACCHE’, *Il circolo di Coppet, cit.*

[146] Sobre esta *Opinion* de Constant (15 nevoso del año VIII, 5.I.1800), *cfr*. L. JAUME, *L’individu effacé*, *cit*., p.106.

[147] B. CONSTANT, *Principes de politique*, ed. Hofmann, *cit*., p.49.

[148] “C’est là ce qu’il faut déclarer, c’est la verité importante, le principe éternel qu’il faut établir. Aucune autorité sur la terre n’est illimitée, ni celle du peuple, ni celle des hommes qui se disent ses représentants, ni celle des rois, à quelque titre qu’ils règnent, ni celle de la loi, qui, n’étant que l’expression de

la volonté du peuple ou du prince, suivant la forme du gouvernement, doit être circonscrite dans les mêmes bornes que l'autorité dont elle émane…" (B. CONSTANT, *Principes de politique applicables*, *cit*., p.1075).

[149] B. MANIN, *Les deux libéralismes: la règle et la balance*, en *La famille, la loi, l'Etat: de la Révolution au Code civil*, I. Théry y C. Biet (edits.), Paris, 1989, pp.372-389.

[150] B. CONSTANT, *Principes de politique*, ed. Hofmann, *cit*., p.57. Sismondi observa: "...une nation ne put jouir de son entière liberté démocratique qu'autant que le gouvernement n'obtint aucune prérogative au-delà de celles qui sont nécessaires à son existence..." (*Recherches*, *cit*., p.84).

[151] "Les droits des citoyens sont la liberté individuelle, la liberté religieuse, la liberté d'opinion, dans laquelle est comprise sa publicité, la jouissance de la propriété, la garantie contre tout arbitraire. Aucune autorité ne peut porter atteinte à ces droits, sans déchirer son propre titre" (B. CONSTANT, *Principes de politique applicables*, *cit*., p.1075).

[152] B. CONSTANT, *Principes de politique*, ed. Hofmann, *cit*., p.58.

[153] "Nous dirons seulement qu'il nous semble possible de découvrir des bases d'institutions politiques, qui combinent tellement les intérêts des divers dépositaires de la puissance, que leur avantage le plus manifeste, le plus durable et le plus assuré soit de rester chacun dans les bornes de leurs attributions respectives et de s'y contenir mutuellement. Mais la première question n'en est pas moins la limitation de la somme totale de l'autorité. Car avant d'organiser une chose, il faut en avoir déterminé la nature et l'étendue", *ibídem*, pp.55-56.

[154] "M. de Montesquieu d'ailleurs, dans sa définition de la liberté, a méconnu toutes les limites de l'autorité sociale", *ibídem*, p.27.

[155] *Ibídem*, p.55.

[156] *Ibídem*, p. 54

[157] B. CONSTANT, *Principes de politique applicables*, *cit*., p.1074.

[158] J.C.L. SISMONDI, *Recherches*, *cit*., p.91.

[159] Sobre el problema me limito a recordar las obras de W. NIPPEL, *Mischverfassungstheorie und Verfassungsrealität in Antike und früher Neuzeit*, Stuttgart, 1980 y de N. DOE, J.-M. BLYTHE, *Ideal Government and the Mixed Constitution in the Middle Ages*, Princeton, 1992.

[160] Sobre la noción británica de soberanía me remito a la brillante síntesis de J. VARELA SUANZES, *La soberanía en la doctrina británica (de Bracton a Dicey)*, en *Fundamentos*, 1(1998), pp.87-165.

[161] Véase *supra*, § 3.

[162] J.C.L. SISMONDI, *Recherches*, *cit*., p.126.

[163] L. JAUME, *L'individu effacé*, *cit*., p.546.

[164] "Il n'y a de souveraineté absolue nulle part…" (Discurso de Chateaubriand a la Cámara de Pares, 7 de agosto de 1830, en *Archives parlementaires*, 2ª serie, t. 63, p. 85-87).

[165] A. OMODEO, *Studi sull'età della Restaurazione*, *cit*., p.66.

[166] F. GUIZOT, *Du gouvernement de la France depuis la Restauration et du ministère actuel*, Paris, 1820, p.201.

[167] F. GUIZOT, *Philosophie politique: de la souveraineté*, en *ID*., *Histoire de la civilisation en Europe depuis la chute de l'Empire romain jusqu'à la Révolution française*, P. Rosanvallon (edit.), Paris, 1985, pp.309ss. (*Présentation* de Rosanvallon) y p.374.

[168] Sobre este aspecto, además de los trabajos de Rosanvallon ya citados,véanse también del mismo autor *Les Doctrinaires et la question du gouvernement représentatif*, en *The French Revolution and the Creation of modern political Culture*, t.3, *The Transformations of Political Culture 1789-1848*, F. Furet y M. Ozouf (edits.), Oxford, 1989, pp.421ss.; *Guizot et la question du suffrage universel au XIXème siècle*, en *François Guizot et la culture politique*, *cit*., pp.129-145; *Le sacre du citoyen. Du suffrage universel en France*, Paris, 1992; y también A.-F. PERNY, *Le pouvoir constituant sous la monarchie de Juillet*, Paris, 1901; M. BARBE', *Etude historique des idées sur la souveraineté en France de 1815 à 1848*, Paris, 1904; J. BARTHELEMY, *La distinction des lois constitutionnelles*, *cit*.; Ch. POUTHAS, *Guizot pendant la Restauration, préparation de l'homme d'Etat*, Paris, 1923, pp.313ss.; G. BACOT, *Carré de Malberg et l'origine de la distinction entre souveraineté du peuple et souveraineté nationale*, Paris, 1985, pp.120ss.; L. JAUME, *Guizot et la philosophie de la représentation*, en *Droits*, 15(1992), pp.141-152.

[169] "De ces trois systèmes, il faut d'abord écarter le dernier, comme ne faisant que déplacer la question sans la résoudre. En effet, personne ne nie que les pouvoirs préposés à la tête d'une société politique ne doivent prendre pour guide dans leurs actes la raison et la justice" (D. SERRIGNY, *Traité de droit public*, *cit*., t.I, p.25).

[170] P. DE BARANTE, *La vie politique de M. Royer-Collard. Ses discours et ses écrits*, *cit*. *Cfr*. G. REMOND, *Royer-Collard. Son essai d'un système politique*, Paris, 1933, pp.36ss.

[171] "D'une part, la constitution donnerait le commandement en dernier ressort et le droit de représenter la société politique au pouvoir établi; d'autre part, les volontés individuelles qui ont concouru à le former, voudraient continuer l'exercice anormal d'un droit qu'elles ont abdiqué dans l'intérêt de la communauté. N'est-il pas clair que cette souveraineté latente réservée serait en opposition avec

l'établissement de la constitution? On voit par-là comment le pouvoir constituant meurt à l'instant où naît la constitution, pour revivre au décès de celle-ci" (D. SERRIGNY, *Traité de droit public, cit*., t.I, p.37).

[172] F. LAFERRIERE, *Cours de droit public et administratif*, 2 ed., Paris, 1841-1846, p.5.

[173] D. SERRIGNY, *Traité de droit public, cit.*, t.I, p.72.

[174] Para la teoría de Guizot y los doctrinarios véase P. ROSANVALLON, *Le moment Guizot, cit.*, pp.76ss.; *ÍD*., *La monarchie impossible, cit*., pp.134-135.

[175] *Cfr*. *Le Moniteur*, 19 de agosto de 1842, p.1811.

[176] Se revela como una ilusión la pretensión de un "**[**…**]** équilibre *conceptuellement trouvé* (et non plus pragmatiquement élaboré comme en Angleterre et en Amérique) entre le libéralisme et la démocratie" (P. ROSANVALLON, *La monarchie impossible, cit*., p.284).

[177] Discurso de 9 de noviembre de 1830.

[178] En la tentativa de afirmar la plena *legitimidad* del nuevo régimen, Guizot, en 1834, había querido que se estableciera una cátedra de derecho constitucional, confiándola a Pellegrino Rossi, a fin de reconducir los distintos aspectos de la historia constitucional francesa en torno de las instituciones políticas de la *Charte*. La cuestión de la *casi-legitimidad* del régimen orleanista hacía urgente una "solución" que otorgase a Luis-Felipe el título pleno -nuevo Guillermo de Orange- en un diseño de difícil y ambigua "continuidad". La cátedra de derecho constitucional nacía en un clima necesariamente "militante". "L'objet et la forme de l'enseignement du droit constitutionnel – se lee en el *Rapport au Roi* de Guizot – sont déterminés par son titre même; c'est l'exposition de la Charte et des garanties individuelles comme des institutions politiques qu'elle consacre. Ce n'est plus là, pour nous, un simple système philosophique livré aux disputes des hommes, c'est une loi écrite, reconnue, qui peut et doit être expliquée, commentée aussi bien que la loi civile ou toute autre partie de notre législation. Un tel enseignement, à la fois vaste et précis, fondé sur le droit public national et sur les leçons de l'histoire, susceptible de s'étendre par les comparaisons et les analogies étrangères, doit substituer aux erreurs de l'ignorance et à la témérité des notions superficielles des connaissances fortes et positives" (*Rapport au Roi sur la création d'une chaire de droit constitutionnel*, 22 août 1834). Exponer científicamente la Carta, "comme M.Demante explique le Code civil…" (*Journal des débats* del 30 de novembre de 1834), "neutralizar" la "filosofía", la "opinión política" de la *Charte*: ésta es la paradoja a la que Rossi dará sólo parcialmente continuación. (*cfr*. *Mémoire pour MM.Bugnet, Demante, de Portets, du Caurroy et Duranton*, Paris, 1834. Sobre la cátedra de derecho constitucional de Rossi, *vid*. G. COLMET-DAAGE, *M.Rossi à l'école de Droit*, notice lue par Ernest Glasson à l'Académie des Sciences morales et politiques, séance du 22 mai 1886; P. LAVIGNE, *Le comte Rossi, premier professeur de droit constitutionnel français (1834-1845)*, en *Histoire des idées et idées sur l'histoire. Etudes offertes à Jean-Jacques Chevallier*, Paris, 1977, pp.173-178; P. ROSANVALLON, *Le moment Guizot, cit*., pp.285ss.; *ÍD*., *La monarchie impossible, cit*., pp.162ss; L. LACCHÉ, *Politica e diritto: Rossi e la Monarchia di Luglio*, en *Pellegrino Rossi.Un liberale europeo (1787-1848)*, Luigi Lacchè (edit.) Roma-Manduria, 1999, en prensa.

[179] *Cfr*. *supra*, § 1.

[180] Sobre la elaboración teórica de la noción de "monarquía limitada" -en relación con la noción genérica y de dudosa autonomía conceptual de "monarquía constitucional"- nos remitimos a S. RIALS, *Essai sur le concept de monarchie limitée, cit*., pp.112ss. *Cfr*. también, del mismo autor, *Une doctrine constitutionnelle française?*, en *Pouvoirs*, 50(1990), pp.81-95. En relación con el debate en Francia en el marco de la teoría jurídica (Barthélemy, Carré de Malberg ecc.) *vid*. además Ph. LAUVAUX, *"Le principe monarchique en Allemagne"*, en *La science juridique française et la science juridique allemande de 1870 à 1918*, O. Beaud y P. Wachsmann (edit.), Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 1997, pp. 65-78; A. LAQUIEZE, *Les origines du régime parlementaire en France, cit*., t.1, pp.205ss. Sobre la Monarquía de Julio *vid*. P. PASQUINO, *La teoria costituzionale, cit*. Más en general, *vid*. H.O. MEISNER, *Die Lehre vom monarchischen Prinzip im Zeitalter der Restauration und des deutschen Bundes*, Aalen, 1969 (Breslau, 1923).

[181] "Le gouvernement établi par la Charte est, de tous les gouvernements à *institutions représentatives*, le seul où le pouvoir monarchique soit *principe* de l'organisation sociale et *source* de la vie politique" (Ch. HIS, *De la monarchie représentative*, Paris, 1829, pp.4-5).

[182] P. DE BARANTE, *La vie politique de M. Royer-Collard. Ses discours et ses écrits, cit*., t.2, pp.216-217. Justamente A. LAQUIEZE, *Les origines du régime parlementaire en France, cit*., t.1, p.237, pone de relieve este pasaje de la obra de Royer-Collard. Sobre esta cuesión *cfr*. también G. REMOND, *Royer-Collard, cit*., p.47. Sobre la noción de "principio monárquico" a partir de la Carta de 1814, *cfr*. también E. KAUFMANN, *Studien sur Staatslehre des monarchischen Prinzipes*, Leipzig, 1906 y L. DIEZ DEL CORRAL, *El liberalismo doctrinario, cit*., pp.62ss. que pone acertadamente de relieve -a diferencia de Kaufmann- la ambigüedad de dicha noción en el país de origen. "La doctrina del poder constituyente no se podía trasladar a la Monarquía sin incurrir en contradicciones o vaguedades" (p.66).

[183] *Cfr*. B. YVERT, *Aux origines de l'orléanisme. Les doctrinaires, "Le Globe" et les Bourbons*, en *Revue de la société d'histoire de la Restauration et de la monarchie constitutionnelle*, 7(1994), p.41.

[184] D. SERRIGNY, *Traité de droit public, cit*., t.I, p.100.

[185] Sobre estas cuestiones me remito a L. LACCHÉ, *Il circolo di Coppet, cit*., pp.546-548.

[186] G. DE STAEL, *Réflexions sur la paix intérieure* (1795), en *Oeuvres*, *cit.*: “En Angleterre, le roi pourrait rester toute sa vie dans un nuage sans que la marche du gouvernement s'en ressentît. Il faut connaître seulement jusqu'à quel point le mystérieux de ce nuage est nécessaire pour étouffer toutes les ambitions particulières” (p.52).

[187] *Cfr.* L. LACCHÉ, *Il circolo di Coppet*, *cit.*, pp.548ss.

[188] B. CONSTANT, *Principes de politique applicables*, *cit.*, p.1079. Constant describe el poder neutro también en los siguientes términos: “Le dépositaire du pouvoir suprême, siégeant au haut de la hiérarchie politique, modérant les mouvemens de tous les pouvoirs, rétablissant l'harmonie entre eux, et du haut de sa sphère, au-dessus des agitations et des orages, dissipant ces orages et appaisant ces agitations [...]” (*De l'état constitutionnel de la France*, en *La Renommée*, n.1, martes, 15 de junio de 1819, en *Recueil d’articles. Le Mercure, la Minerve et la Renommée*, II, Introduction, notes et commentaires par E. Harpaz, Genève, 1972, pp.1232-1233).

[189] B. CONSTANT, *Principes de politique applicables*, *cit.*, p.1082. Los mecanismos legales son la destitución de los ministros, la disolución de la cámara electa y el uso del veto, el derecho de gracia.

[190] *Ibídem*, p.1083.

[191] *Ibídem*., p.1180.

[192] *Ibídem*., p.1137. "Le monarque est dans une enceinte à part et sacrée".

[193] Véase *infra*, § 9

[194] Sin embargo, en Guizot resulta explícito el carácter “coyuntural”: “Il serait étrange, en vérité, que la nature du gouvernement représentatif nous prescrivît de périr en nous défendant l’usage du moyen de salut le plus efficace; c’est en avoir une bien fausse et misérable idée; il y a, dans les principes mêmes de ce gouvernement, une étendue, une latitude qui laisse aux dépositaires du pouvoir la faculté de porter leurs forces et de diriger leur action, tantôt vers un point, tantôt vers un autre, selon occasion et la nécessité: aujourd’hui c’est vers l’affermissement et vers l’exercice plein et régulier de l’autorité royale qu’il faut tendre; tous les intérêts et toutes les passions qui menacent le bonheur de la France menacent en même temps l’autorité royale; elle seule peut les réprimer; c’est donc autour d’elle qu’il faut nous réunir, afin que, sûre de sa force, elle use librement de tous ses moyens” (pp.66-67).

[195] Citado por M. BARBERIS, *Benjamin Constant. Rivoluzione, costituzione, progresso*, Bologna, 1988, p.227.

[196] El mismo Chateaubriand, sin embargo, dice en el capítulo XII de *La Monarchie selon la Charte*, Paris, 1816, que el rey no es un “vano ídolo”. “Seul il nomme et déplace les ministres à volonté, sans opposition, sans contrôle: toute administration découle donc de lui, il en est donc le chef suprême”. Sobre este aspecto *cfr.* M.S. CORCIULO, *La polemica politica fra Chateaubriand e Constant dopo lo scioglimento della Chambre introuvable (sett.-dic. 1816)*, en *Benjamin Constant, Madame de Staël et le Groupe de Coppet*, E. Hofmann (edit.), Oxford-Lausanne, 1982, pp. 33-44.

[197] B. CONSTANT, *Souvenirs historiques à l’occasion de l’ouvrage de M. Bignon. Première lettre*, en *Revue de Paris*, XI, février 1830, p.120.

[198] Sobre estos aspectos *vid.* la excelente síntesis de D. BARANGER, *Parlementarisme des origines. Essai sur les conditions de formation d’un exécutif responsable en Angleterre (des années 1740 au début de l’âge victorien)*, Paris, 1999.

[199] Considero en este punto fundamentales las observaciones de J. VARELA SUANZES, *La monarquía en el pensamiento de Benjamin Constant (Inglaterra como modelo)*, en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 10 (1991), pp.121-138. Sobre la elaboración de la “teoría del poder moderador” *vid.* las originales reflexiones de L. DIEZ DEL CORRAL, *El liberalismo doctrinario*, *cit.*, pp.101ss.

[200] *Cfr.* J. BARTHELEMY, *L’introduction du régime parlementaire*, *cit.*, pp.83ss., que considera que Luis XVIII fue el único que se aproximó al ideal de Jefe de Estado parlamentario. Aparte de este juicio, parece improbable la tesis según la cual el monarca de la *Charte* -a lo largo del proceso de parlamentarización del sistema constitucional- sea un “rey parlamentario”. El mismo Constant parece desear establecer una “mediación” entre la imagen mayestática del soberano y la “activa” de las prerrogativas.

[201] En la monarquía representativa la mayoría debe prevalecer sobre el ministerio sin que ello determine una “disminución” de la *royauté* que “… choisit les ministres, il n’y a pas de doute; mais la majorité des chambres les renverse. Il n’y a pas d’outrage, pas même d’offense envers le roi. Le roi rend la pareille au pays au moyen de la dissolution. La nation nomme la chambre, le roi la renverse, en la dissolvant. C’est un *veto* réciproque que le pays et le roi exercent l’un envers l’autre” (*Le National*, 8 de enero de 1830, p.1, col.3). Sobre la reflexión de Thiers véase la reconstrucción de A. LAQUIEZE, *Les origines du régime parlementaire en France*, *cit.*, t.1, pp.241ss.; *ÍD.*, *Adolphe Thiers, théoricien du régime parlementaire*, en *Revue française d’histoire des idées politiques*, 1(1995).

[202] Thiers, utiliza todavíe en 1831 (*La monarchie de 1830*, *cit.*, pp.6-7) la metáfora del sistema “qui, transportant la royauté dans une région supérieure, au dessus de toutes les attaques, laissait au dessous une région agitée où des ministres attachés à des partis divers se succédaient de l’opposition au pouvoir, du pouvoir à l’opposition…”. Por lo demás, Thiers describe el régimen representativo de la etapa borbónica a través de todas su potencialidades “parlamentarias”.

[203] Sobre la posición de Constant en 1830, *vid*. P. ROSANVALLON, *La monarchie impossible*, *cit*., pp.99-100.

[204] *Le National*, 4 de febrero de 1830, p.2, col.1.

[205] A. LAQUIEZE, *Les origines du régime parlementaire en France*, *cit*., t.1, pp.24ss. considera las obras de Joseph Barthélemy, *L'introduction du régime parlementaire*, *cit*. (1904) y de Joseph Bonnefon, *Le régime parlementaire sous la Restauration*, *cit*. (1905) como los dos modelos de interpretación de los orígenes históricos del régimen parlamentario en Franica. De notable interés son las páginas que Laquièze dedica a los éxitos del *Prix* Rossi, en los comienzos del '900, para la afirmación de la tesis de Barthélemy (t.1, pp.12ss.).

[206] *Ibídem*, *passim*.

[207] B. CONSTANT, *De la responsabilité des ministres*, Paris, 1815, en *Cours de politique constitutionnelle…*, Paris, 1872, t.I, p.405. Constant volverá a utilizar el concepto de "abus du pouvoir légal" en un artículo de 1830 (*Le Temps*, 31 de mayo de 1830), sin salir por ello del ámbito del *impeachment*.

[208] B. CONSTANT, *De la responsabilité des ministres*, *cit*., p.408.

[209] Sobre el concepto de "paradoja" respecto al problema de la ejecución de un texto constitucional *vid*. R. REMOND, *La gestion des Constitutions*, en *Pouvoirs*, 50(1990), pp.43-51.

[210] *Cfr*. M.S. CORCIULO, *Le istituzioni parlamentari in Francia. Cento Giorni e seconda Restaurazione (1815-1816)*, Napoli, 1979; *ÍD*., *La Chambre introuvable et les principes du régime parlementaire*, en *Parliaments, Estates and Representation*, 1(1981); C. CASSINA, *I lavori parlamentari della Chambre introuvable*, en *Critica storica*, 4(1989), pp.573-610; P. ROSANVALLON, *Les Doctrinaires et la question du gouvernement représentatif*, *cit*., pp.412ss.; E. DE WARESQUIEL, *Un paradoxe politique: la Chambre "introuvable" et la naissance du parlementarisme français (octobre 1815-avril 1816)*, en *Commentaire*, 15(1992), pp.409-416; P. ROSANVALLON, *La monarchie impossible*, *cit*., pp.75ss.; A. LAQUIEZE, *Les origines du régime parlementaire en France*, *cit*., t.1, pp.356ss.

[211] *Du ministère dans le gouvernement représentatif*, Paris, 1815.

[212] *De la Monarchie selon la Charte*, *cit*. (1816).

[213] A.F. VILLEMAIN, *Le roi, la Charte et la Monarchie*, Paris, s.d., p.7: "Les plus grands ennemis de la constitution sont désormais condamnés à l'invoquer toujours; leur triomphe l'aurait détruite; leurs attaques ne peuvent que l'affermir, en les forçant de jouer un rôle qui ne trompe personne, mais qui est un hommage rendu aux principes de la liberté, et qui complète l'unanimité nationale en faveur de la Charte. Nous le disons avec joie et confiance. Le gouvernement représentatif est donc naturalisé en France. Une puissance irrésistible y pousse également toutes les opinions. Les publicistes les plus opposés par leurs sentiments et leurs voeux, se rencontrent dans ce point commun. M. de Chateaubriand consacre son talent à reproduire et, si l'on veut, à réhabiliter les théories si bien exposées par M. Benjamin Constant: et *Jerusalem* parle comme *Samarie*".

[214] Ch. SAINT-SIMON, *Lettre de M.le comte de Saint-Simon, sur l'établissement du parti de l'opposition*, en *Le Censeur*, 3(1815), pp.334-356, se refiere a la necesidad de que a la "… division de l'opinion publique en deux partis: le parti ministériel et le parti de l'opposition..." (p.335) corresponda un común *Verfassungspatriotismus*: los dos partidos, que se dividiran en todo, deben ser "constitucionales". "Les idées que j'ai présentées ne sont que les idées anglaises étendues et généralisées; il s'agit d'en faire l'application à l'état présent des choses. La France a un gouvernement parlementaire; ce gouvernement ne peut avoir une (p.345) marche régulière sans un ministère et une opposition: y a-t-il en France un ministère et une opposition? Je regarde et je vois des ministres et point de ministère, des opposants et point d'opposition des deux côtés, point d'union, point de principes fixes et précis, tout est encore à creér. D'après ce que j'ai dit ci-dessus, c'est le parti de l'opposition qui doit s'organiser le premier. L'organisation de l'opposition ne peut se faire que par la force de l'esprit public" (pp.344-345).

[215] E.-F.-A. DE VITROLLES, *Du ministère dans le gouvernement représentatif*, *cit*., pp.61ss.

[216] F.-R. DE CHATEAUBRIAND, *De la Monarchie selon la Charte*, *cit*., cap.XII.

[217] "Si l'on dit que les ministres peuvent toujours demeurer en place, malgré la majorité, parce que cette majorité ne peut pas physiquement les prendre par le manteau et les mettre dehors, cela est vrai. Mais si c'est garder sa place que de recevoir tous les jours des humiliations, que de s'entendre dire les choses les plus désagréables, que de n'être jamais sûr qu'une loi passera, tout ce que je sais alors, c'est que le ministre reste et que le gouvernement s'en va" (*Ibídem*, cap.XXXIX).

[218] Los liberales -basta pensar en Guizot (*Du gouvernement représentatif*, *cit*., pp.34-35) o en Villemain (*Le roi, la Charte et la Monarchie*, *cit*.) – critican la pretendida existencia constitucional del ministerio y del principio de responsabilidad.

[219] *Cfr*. F. PERRIN, *De la responsabilité penale du chef de l'Etat et des ministres en France depuis la chute de l'Ancien Régime jusqu'à nos jours*, Paris, 1903; P. DESMOTTES, *De la responsabilité pénale des ministres en régime parlementaire français*, Paris, 1968.

[220] Estos dos aspectos revisten enorme importancia para la configuración del gobierno representativo y merecerían un profundo tratamiento específico. El problema de la imprenta es fundamental. *Cfr*. en particular Ch. LEDRÉ, *La presse à l'assaut de la monarchie, 1815-1848*, Paris, 1960; *Guizot, les doctrinaires et la presse (1820-1830)*, D. Roldan (edit.), Paris, 1994; L. JAUME, *Heurs et malheurs de la*

liberté de presse, en *Liberté, libéraux et constitutions*, *cit*., pp.43-59; M. MORABITO, D. BOURMAUD, *Histoire constitutionnelle et politique*, *cit*., pp.183ss.; L. JAUME, *L'individu effacé*, *cit*., pp.407-444.

[221] L.M. de CORMENIN, *Studi sulla eloquenza parlamentaria*, *cit*., vol.I, p.150.

[222] "Néanmoins, et toujours, dans un gouvernement représentatif sincère et libre, nul ministère n'existe s'il n'a la majorité dans la Chambre élective" (A. MAHUL, *Tableau de la Constitution*, *cit*., p.476).

[223] "…et en même temps le gouvernement représentatif fut énergiquement réclamé, discuté, commenté et fondé par la lutte même dont il était à la fois le théâtre et l'objet" (F. GUIZOT, *Mélanges politiques et historiques*, *Préface*, *cit*., p.XV).

[224] En relación con el episodio español, *cfr*. G. ANTONETTI, *Louis-Philippe*, *cit*., pp.364ss.; ID., *Les monarchies constitutionnelles*, *cit*., pp.390-394.

[225] Véase *supra*, § 6.

[226] Ésta fue una de las materias previstas en el artículo 69 que no fue seguido por una disciplina orgánica.

[227] El discurso de Luis-Felipe había, en realidad, utilizado, respecto del pasado, un tono menos "personalista".

[228] *Cfr*. G. ANTONETTI, *Louis-Philippe*, *cit*., pp.797ss.; P. ROSANVALLON, *La monarchie impossible*, *cit*., pp.158ss.; A. LAQUIEZE, *Les origines du régime parlementaire en France*, *cit*., t.1 pp.365ss; G. ANTONETTI, *Les monarchies constitutionnelles*, *cit*., pp.462ss.; M. MORABITO, D. BOURMAUD, *Histoire constitutionnelle et politique*, *cit*., pp.203ss.

[229] Guizot, en su *Préface* a los *Mélanges politiques et historiques*, *cit*., además de en diversos pasajes de sus Memorias, insiste mucho en el significado que debía darse a la expresión *pouvoir personnel* y al célebre "le roi règne et en gouverne pas". Guizot admite una cierta predisposicion de carácter de Luis-Felipe hacia el "intervencionismo" político, pero rechaza la idea de que el "personalismo" del rey haya asumido nunca los caracteres de un comportamiento extra-legal. Guizot rechaza la tesis del "trono vacío" retomando -al menos en el aspecto teórico- la concepción constantiana del poder neutro como poder de influencia. "Quelque limitées que soient les attributions de la royauté, quelque complète que soit la responsabilité de ses ministres, ils auront toujours à discuter et à traiter avec la personne royale pour lui faire accepter leurs idées et leurs résolutions, comme ils ont à discuter et à traiter avec les Chambres pour y obtenir la majorité… Partout où la monarchie constitutionnelle a existé, la personne du monarque, ses opinions, ses sentiments, ses volontés n'ont jamais été des faits indifférents, et les plus indépendants, les plus exigeants des ministres en ont toujours tenu grand compte" (ivi, pp.XXXVII-XXXVIII). De nuevo (Guizot había expuesto su pensamiento en un célebre discurso de mayo de 1846) emerge con toda evidencia el problema de la monarquía constitucional y del régimen representativo, es decir, de la dificultad de pensar y definir la medida y el grado de reparto de la influencia política necesaria para mantener en equilibrio los poderes del Estado. Sobre el concepto de "ejecutivo monárquico" en la teoría guizotiana de finales de los años '40, *vid*. L. DIEZ DEL CORRAL, *El liberalismo doctrinario*, *cit*., pp.356-357. Sobre el concepto de "poder personal" *cfr*. también Ch. HELLO, *Du régime constitutionnel*, *cit*., t.II, pp.188-189. Hello dice que "Le roi influe sur le gouvernement, il ne gouverne pas" (ivi, p.196).

[230] *Cfr*. R. HAYEM, *Le Conseil des Ministres sous Louis-Philippe*, Paris, 1939.

[231] Publicados en la *Revue française* y después recogidos en *Des principes du gouvernement représentatif et de leur application*, Paris, 1838.

[232] Baste recordar a Charles His y su distinción entre el rey como "pouvoir dominant" y a las Cámaras como "pouvoirs-limites" tomando en consideración la dinámica del "concurso" (*Réponse à Monsieur Duvergier de Hauranne*, Paris, 1838) (His ya había publicado *Des ministres dans la monarchie représentative*, Paris, 1837) o a Henri Fonfrède, *Du gouvernement du roi, et des limites constitutionnelles de la prérogative parlementaire* (1839), en *Oeuvres*, Bordeaux-Paris, 1844, t.6.

[233] "Dans l'état normal, participer indirectement, mais efficacement au choix de la direction politique et à la formation du cabinet; puis, si la lutte s'engage entre les pouvoirs constitutionnels, exercer l'influence décisive, telles sont, à mon sens, les attributions essentielles de la chambre élective; telle est la prépondérance qu'il me paraît juste de réclamer pour elle… Ce n'est pas sans quelque surprise que j'ai pris la plume pour combattre une théorie que je croyais morte en 1830; la théorie qui attribue au roi la toute-puissance, et aux chambres le simple droit de contrôle et de conseil…" (*Des principes du gouvernement représentatif et de leur application*, *cit*., p.24).

[234] "Dans un discours récent, discours que les Ministres du 15 avril ont accueilli comme un hommage et comme une réparation, M. GUIZOT, après avoir reporté à la Couronne l'honneur de la politique aujourd'hui dominante, s'est élevé de toute force de son talent et de sa conviction contre cette idée absurde et incostitutionnelle, selon lui, que "le Roi ne peut rien faire". Ce sont de grands efforts pour un bien petit résultat. Je ne sache personne, en effet, que ait dit pareille sottise. De par la Charte, le Roi est investi de prérogatives constitutionnelles qui supposent nécessairement une pensée, une volonté. Tel est l'appel à la Chambre contre un ministère qui a perdu la confiance du Roi. Tel est l'appel au pays contre une Chambre dont il croit les opinions fausses et la marche dangeureuse. Dans ces deux cas, au moins, le Roi, très-constitutionnellement, très-légitimement, manifeste sa façon de penser. Pour soutenir le contraire, il

faudrait n'avoir jamais lu la Charte" (P. DUVERGIER DE HAURANNE, *De la politique extérieure et intérieure de la France, cit.*, pp.XCIII-XCIV).

[235] *Ibídem*, p.XCIV. Ya Chateaubriand había escrito: "Que fait le roi dans son conseil; il juge, mais il ne force point le ministre. Si le ministre obtempère à l'avis du roi, il est sûr de faire une chose excellente et qui aura l'assentiment général. S'il s'en écarte et que pour maintenir sa propre opinion il argumente de sa responsabilité, le roi n'insiste plus, le ministre agit, fait une faute, tombe et le roi change son ministre" (*De la Monarchie selon la Charte*, *cit.*, cap.V).

[236] P. DUVERGIER DE HAURANNE, *De la politique extérieure et intérieure de la France, cit.*, p.XCIV. Duvergier refiere una comparación entre la monarquía inglesa y la francesa realizada en el *Times*: "La Constitution française, disait-il, présente avec la Constitution anglaise un contraste évident. C'est à peine si chez nous les qualités personnelles du possesseur héréditaire de la Couronne peuvent influer sur le repos du pays, sur sa prosperité, et surtout sur la conduite de ses affaires au dehors. Le sort de l'Angleterre ne dépend point d'un tel accident, et les trois pouvoirs dont se compose la législature britannique ont, avec le temps, fondé et consolidé un système en vertu duquel il devient à peu près indifférent que le Souverain soit un homme d'Etat médiocre ou supérieur. En France, c'est le contraire; tout dans ce noble royaume dépend de la sagesse, de l'habilité, de l'influence personnelle du prince qui gouverne" (pp.XCVIII-XCIX).

[237] P. DUVERGIER DE HAURANNE, *Des principes du gouvernement représentatif, cit.*, p.15.

[238] "Le gouvernement représentatif n'existe véritablement qu'à trois conditions: 1° Que la couronne, couverte par un ministère *qui gouverne*, reste toujours dans la haute sphère où la constitution l'a placée; 2° Que la Chambre élective, indépendante et jalouse de sa prérogative, soit, en fait comme en droit, le centre réel du gouvernement et le pouvoir prépondérant; 3° Que les élections soient libres et pures, et qu'elles produisent ainsi une assemblée qui représente, dans de justes proportions, les droits, les intérêts, les opinions du pays. Hors de ce trois conditions, on peut avoir l'apparence du gouvernement représentatif; on n'en a pas la réalité" (P. DUVERGIER DE HAURANNE, *De la réforme parlementaire et de la réforme électorale*, Paris, 1847, 2 ed., p.249).

[239] "Dès lors, il est bien évident que, de gré ou de force, et sauf le droit de dissolution, tout ministère doit se retirer lorsqu'il perd la majorité, c'est-à-dire lorsque la majorité se prononce, non contre quelques-uns de ses actes, mais contre leur ensemble; non contre telle ou telle loi, mais contre l'esprit général qui préside à la marche des affaires" (P. DUVERGIER DE HAURANNE, *Des principes du gouvernement représentatif, cit.*, p.12).

[240] Como la lucha política de la *coalición* pone de manifiesto. *Cfr*. L. GIRARD, W. SERMAN, E. CADET, R. GOSSEZ, *La Chambre des députés en 1837-1839. Composition, activité, vocabulaire*, Paris, 1976.

[241] A. LAQUIEZE, *Les origines du régime parlementaire en France, cit.*, t.1, *passim*.

[242] Todavía es la reflexión de P. DUVERGIER DE HAURANNE, *De la réforme parlementaire et de la réforme électorale, cit.*, la que aprecia con mayor lucidez el dilema de la Monarquía de Julio: o se procede por la vía de las reformas (parlamentaria, administrativa, electoral), que permitirían hacer vivir a un régimen representaitivo, o se arriesga al decaimiento y la crisis.

[243] Ch. HELLO, *Du régime constitutionnel, cit.*, t.II, pp.327-328. "Dans le gouvernement représentatif normal, le ministère et l'Etat sont choses très-distinctes, qui peuvent se séparer, qui se séparent; l'un passe, l'autre reste, et tout est dans l'ordre. Mais le ministère qui fait la règle ne se distingue point de l'Etat; il le résume en lui, il se l'assimile; l'Etat, c'est lui. Aussi n'est-il-rien qu'il n'immole à sa propre conservation. Toute réaction du dehors sur lui est un désordre…." (ivi, p.328).

[244] *Abdication du roi Louis-Philippe racontée par lui-même et recueillie par M. Edouard Lemoine*, Paris, 1851, p.88.

[245] Chateaubriand, en un célebre discurso a la Cámara de los Pares el 7 de agosto de 1830 dice: "Très bien: vous proclamez la souveraineté de la force. Alors gardez soigneusement cette force: car si dans quelques mois elle vous échappe, vous serez mal venus à vous plaindre. Telle est la nature humaine! Les esprits les plus éclairés et les plus justes ne s'élèvent pas toujours au-dessus d'un succès. Ils étaient les premiers, ces esprits, à invoquer le droit contre la violence; ils appuyaient ce droit de toute la supériorité de leur talent, et au moment méme où la vérité de ce qu'ils disaient est démontrée par l'abus le plus abominable de la force, et par le renversement de cette force, les vainqueurs s'emparent de l'arme qu'ils ont brisée!".

[246] F. GUIZOT, *Histoire des origines du gouvernement représentatif en Europe*, Paris, 1851, t.2, p.150. "Le problème est évidemment de recueillir partout, dans la société, les fragments épars et incomplets de ce pouvoir, de les concentrer et de les constituer en gouvernement. En d'autres termes, il s'agit de découvrir tous les éléments du pouvoir légitime disséminés dans la société, et de les organiser en pouvoir de fait, c'est-à-dire de concentrer, de réaliser la raison publique, la morale publique, et de les appeler au pouvoir. Ce qu'on appelle la *représentation* n'est autre chose que le moyen d'arriver à ce résultat" (*ibídem*).

[247] E. RENAN, *La monarchie constitutionnelle en France, cit.*, pp.264-265. *Cfr*. A. JARDIN, *La chute du régime de Juillet*, en *François Guizot et la culture politique, cit.*, pp.203-217.

[248] O. DUHAMEL, *Histoire constitutionnelle de la France*, Paris, 1995, p.51.

[249] *Cfr*. E. WITTE, J. CRAEYBECKX, *La Belgique politique de 1830 à nos jours. Les tensions d'une démocratie bourgeoise*, Bruxelles, 1987, pp.3ss.

[250] La ley fundamental contenía disposiciones de carácter liberal en relación con la imprenta, libertades individuales, inviolabilidad del domicilio, inamovilidad de los jueces, derecho de petición, autonomía local. Sobre este último asunto *cfr*. S. MANNONI, *L'autonomia locale in Belgio: dalle riforme giuseppine (1787) alle leggi del 1836*, en *Storia amministrazione costituzione*, 3(1995), pp.87-112. Más en general, *vid.*. L. HYMANS, *Histoire politique et parlementaire de la Belgique de 1814-1830*, Bruxelles, 1869, pp.76ss. y pp.200ss. Sobre la inadecuación política de la *Grondwet* respecto a las reivindicaciones de los Belgas, *vid.* H. PIRENNE, *Histoire de Belgique des origines à nos jours*, s.l., 1974, t. IV, pp.236-237.

[251] Los *Etats généraux* estaban integrados por dos cámaras, una de miembros vitalicios elegidos por el soberano, y otra de diputados de los Estados provinciales.

[252] *Cfr*. H. PIRENNE, *Histoire de Belgique des origines à nos jours*, *cit.*, t.IV, pp.233ss., pp.267-269.

[253] Para un rápido retrato de Guillermo *cfr*. *ibídem*, pp.241ss.

[254] L. DE POTTER, *Lettre de Démophile au roi sur le nouveau projet de loi contre la presse et le message royal qui l'accompagne*, Bruxelles, 1829.

[255] Sobre las vicisitudes constitucionales, *cfr*. E. VANDENPEEREBOOM, *Du gouvernement représentatif en Belgique*, *cit.*, t.I, pp.XIV-XV; Th. JUSTE, *Le Congrès National de Belgique*, *cit.*

[256] Los diputados del Congreso nacional fueron elegidos por sufragio directo, accediendo a las urnas unos 38.000 electores por censo y 7.500 por capacidad.

[257] El Congreso nacional se reunió el 21 de julio de 1831.

[258] *Cfr*. J. LEBEAU, *Observation sur le pouvoir royal, ou examen de quelques questions relatives aux droits de la couronne dans les Pays-Bas*, Bruxelles, 1830.

[259] Th. JUSTE, *Le Congrès National de Belgique*, *cit.*, p.123.

[260] *Cfr*. H. PIRENNE, *L'Europe et l'indépendance belge (1830-1839)*, Bruxelles, 1990.

[261] Th. JUSTE, *Le Congrès National de Belgique*, *cit.*, p.238.

[262] En el primer escrutinio el duque de Nemours obtuvo 91 votos, 67 el duque de Leuchtenberg 35 el archiduque Carlos de Austria. Ningún candidato obtiene la mayoría de 101 votos. Se procedió al segundo escritinio en el que participaron 192 diputados. Con 97 votos de Nemours, se convierte en el potencial rey de Bélgica. Sobre las relaciones franco-belgas, entre 1830 y 1831, *cfr*. la síntesis de G. ANTONETTI, *Louis-Philippe*, *cit*., pp.621ss. y 662ss.

[263] Leopoldo se había casado en 1816 con Charlotte, heredera al trono de Inglaterra y que falleció en 1817 dejando una heredera femenina. En 1830 fue proclamado rey de Grecia pero dimite rápido ante las fuertes oposiciones.

[264] Hay que señalar que Leopoldo contrajo matrimonio en 1833 con la hermana del duque de Nemours, estableciendo entonces una relación de "alianza" dinástica también con la Francia orleanista.

[265] Th. JUSTE, *Le Congrès National de Belgique*, *cit.*, pp.295-296.

[266] *Cfr*. *supra*, § 7.

[267] "…c'est avec l'Angleterre, le pays où les faits correspondent le mieux avec l'idée, le fond avec la forme, les principes avec leur application" (V. DU BLED, *Histoire de la Monarchie de Juillet de 1830 à 1848 avec une introduction sur le droit constitutionnel aux Etats-Unis, en Suisse, en Angleterre et en Belgique*, Paris, 1877, t.I, p.XCV).

[268] "Quand l'assemblée constituante de 1830 reçut la haute et dangereuse mission de fixer l'organisation politique du pays, le trône était vide et le peuple, rentré dans la plénitude de ses droits, pouvait librement disposer de ses destinées. Le Congrès national n'hésita pas à admettre et à proclamer que la souveraineté réside dans la nation belge" (J.-J. THONISSEN, *La constitution belge annotée offrant sous chaque article l'état de la doctrine, de la jurisprudence et de la législation*, Bruxelles, 1879, 3 ed., p.110). El 22 de noviembre de 1830, el Congresso se había expresado a favor de una forma de gobierno basada en la monarquía constitucional hereditaria.

[269] El artículo 130 establece: "La Constitution ne peut être suspendue en tout ni en partie".

[270] Th. JUSTE, *Le Congrès National de Belgique*, *cit.*, p.295.

[271] *Cfr*. E. DESCAMPS, *La constitution belge comparée aux sources modernes et aux anciennes constitutions nationales*, Bruxelles, 1887; *ÍD*., *La mosaïque constitutionnelle. Essai sur les sources du texte de la constitution belge*, Louvain, 1892.

[272] Th. JUSTE, *Le Congrès National de Belgique, cit.*, pp. 327ss. Los principios fundamentales los establecen los artículos 14, 15 y 16. Sobre la discusión en sede constituyente *vid.* E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831*, *cit.*, t.I, pp.525ss.; J.-J. THONISSEN, *La constitution belge*, *cit.*, pp.44ss.

[273] *Cfr*. E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831*, *cit.*, t.I, pp.575ss.; J.-J. THONISSEN, *La constitution belge*, *cit*.

[274] Th. JUSTE, *Le Congrès National de Belgique*, *cit.*, p.363.

[275] Naturalmente la comparación podría hacerse con todas las constituciones europeas del siglo XIX.

[276] "Le Congrès national de 1831 prit pour mot d'ordre cette généreuse devise: *Liberté en tout et pour tous*. Il consacra de la manière la plus nette et la plus audacieuse ces quatre libertés *cardinales* qui

n'existent chez aucun peuple européen à un degré aussi illimité: liberté de la presse, liberté des cultes, liberté de l'enseignement, liberté d'association. C'est là le côté le plus original, le plus extraordinaire de cette constitution de 1831, votée dans un pays en voie de formation, au lendemain d'une révolution…" (V. DU BLED, *Histoire de la Monarchie de Juillet de 1830, cit.*, p.XCVII).

[277] "Si se quiere sin embargo comparar este Estatuto con el que los franceses impusieron a la Monarquía de Julio, se verá hasta qué punto la obra flamenca supera con mucho a la francesa. Los Belgas, proclamando con el artículo 18 la absoluta libertad de imprenta, libran de toda caución a los escritores y editores. El Estatuto francés no excluye la caución, y la ley obliga a este deber. Los Flamencos tienen derecho de reunión. Los Franceses están despojados de tal derecho, y las antiguas leyes penales sobre esta materia permanecen en vigor. En Francia el poder ejecutivo corresponde sólo al rey. En Bélgica (p. 411) el rey, en virtud del artículo 78, no tiene otros poderes que aquellos que le confiere formalmente la Constitución. Del rey francés emana toda la justicia, y se distribuye en su nombre por jueces que él elige. En Bélgica, por el artículo 25, todos los poderes emanan del pueblo, y al rey no se le concede más que el derecho de nombrar los jueces de paz y los de primera instancia. En Francia el Parlamento no puede congregarse más que por orden del príncipe. En Bélgica se reúne todos los años de pleno derecho el segundo martes de noviembre, según el artículo 70. El Estatuto francés establece la edad de treinta años para resultar elegible, y prescribe un censo para los diputados. El Flamenco exige a través del artículo 50 la edad de venticinco, y no impone ningún censo. El Francés otorga al rey el derecho de nombrar pares, y determina que serán vitalicios y en número ilimitado. El Flamenco sujeta a los senadores a elección popular y restringe su número a la mitad de los diputados. El Francés, en las disposiciones de ordenamiento municipal y provincial se atiene al principio electivo, pero no va más allá de las diposiciones generales. El Flamenco, en el artículo 108, determina las condiciones y establece: la elección directa; la publicidad de los cargos; la de las cuentas y rentas; y el derecho exclusivo de los Consejos comunales y provinciales sobre los intereses del municipio y la provincia..." . (C. GEMELLI, *Storia della rivoluzione belgica dell'anno 1830*, Bologna, 1867, 2 ed., pp.410-411).

[278] J.-B. BIVORT, *Commentaire sur la Constitution belge*, Bruxelles, 1858, p.15; J.-J. THONISSEN, *La constitution belge, cit.*, p.113.

[279] "Un principe fondamental et propre à maintenir chaque branche du pouvoir législatif dans bornes naturelles, c'est que *la connaissance première* des lois les plus importantes, pour le bien-être matériel du pays, doit appartenir à la partie de la législature qui représente plus spécialement le mouvement; et *le contrôle* en être réservé à la partie conservatrice: tel est le but de l'art.27 de la Constitution" (TIELEMANS, *Répertoire de l'administration, Amendement*, t.II, p.181, *cit.* da E. VANDENPEEREBOOM, *Du gouvernement représentatif en Belgique, cit.*, t.I, p.33).

[280] Sobre la interferencia de la elección en el desarrollo dinástico de las monarquías "constitucionales", *vid.* Ph. LAUVAUX, *Les monarchies: inventaire des types*, en *Pouvoirs*, 78(1996), pp.26ss.

[281] Sobre el tipo de monarquía constitucional nacida en Bélgica en 1831, sobre todo en relación al llamado *monarchische Prinzip* de la tradición prusiana, *cfr.* R. SMEND, *Die Preussische Verfassungsurkunde in Vergleich mit der belgischen*, Göttingen, 1904; P. ERRERA, *Das Staatsrecht des Königsreichs Belgien*, Tübingen, 1909; O. HINTZE, *Das monarchische Prinzip und die konstitutionnelle Verfassung*, en *Preussische Jahrbücher*, 144(1911), pp.381-412; *Beiträge zur deutschen und belgischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert*, a cura di W. Conze, Stuttgart, 1967; E.W. BÖCKENFÖRDE, *Der deutsche Typ der konstitutionnellen Monarchie im 19. Jahrhundert* (1967), en *Staat, Gesellschaft und Freiheit. Studien zur Staatstheorie und zum Verfassungsrecht*, Frankfurt am Main, 1976, pp.112-145.

[282] E. VANDENPEEREBOOM, *Du gouvernement représentatif en Belgique, cit.*, t.I, p.7.

[283] Th. JUSTE, *Le Congrès National de Belgique, cit.*, p.394.

[284] J.-J. THONISSEN, *La constitution belge, cit.*, p.219.

[285] *Cfr.* E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831, cit.*, t.I, pp.393ss (por ejemplo, las intervenciones del conde De Celles (cámara única) y del conde de Baillet (segunda cámara), *ibídem*, pp.393-398) y t.IV, pp.75-82 (informes de Devaux en nombre de la sección central). Véase también E. VANDENPEEREBOOM, *Du gouvernement représentatif en Belgique, cit.*, t.I, pp.12ss. e p.359: "Le Sénat n'est donc pas et ne peut pas être, à cause de l'infériorité du nombre de ses membres, le contrôleur, le réviseur de toutes les décisions de la Chambre. Il est un corps *modérateur*, chargé de mettre, en certaines circonstances, un obstacle législatif aux dangereux entraînements de la chambre populaire: il doit servir de bouclier au pouvoir royal, contre les périls auxquels celui-ci pourrait être exposé par l'action directe et trop vive d'une assemblée unique. Qu'on nous permette le mot. Le Sénat est comme le ressort de la machine représentative; il rend les secousses moins sensibles, les choses moins brusques. Ses fonctions, pour être passives plutôt qu'actives, n'en sont pas moins salutaires. Mais si le ressort est trop mou, il se fausse: s'il est trop roide, il risque de se briser… L'utilité, la nécessité constitutionnelle du Sénat reposent sur cette combinaison: avec deux Chambres, le pouvoir royal est plus couvert, sa responsabilité est moins engagée"; Th. JUSTE, *Le Congrès National de Belgique, cit.*, pp.157ss., pp.392-393: "Le Sénat devait avoir la même origine que la Chambre des représentants, c'est-à-dire l'élection directe par le même corps électoral. Mais comme le Sénat était établi pour représenter l'élément aristocratique et conservateur, on exigea de ses

membres l'âge de quarante ans et un cens d'éligibilité consistant dans le payement en Belgique de mille florins au moins d'impositions directes; en outre, on refusa tout traitement ou indemnité aux sénateurs. Une autre disposition fixa le nombre des sénateurs à la moitié des députés de l'autre Chambre: cette limitation était la conséquence nécessaire de l'adoption du principe de l'élection directe et la condition première de la représentation réelle de l'artistocratie. Enfin, le mandat des sénateurs reçut une durée double de celle du mandat des membres de l'autre Chanbre: cette prolongation se rattachait au caractère même du Sénat, destiné surtout à maintenir la stabilité des institutions".

[286] "Messieurs, je ne veux point de la pairie anglaise, point de fidéicommis, point de droit d'aînesse; je ne veux point de la pairie française, point d'hérédité, point de majorats; mais je ne veux pas non plus faire courir à mon pays les dangers d'une chambre unique: je veux un système mixte. Que l'on prenne ce qu'il y a de bon sur l'institution, en France, en Angleterre, en Amérique; que l'on fasse de tout cela un éclectisme politique, en le conciliant avec les intérêts bien entendus de notre pays" (Joseph Lebeau, sesión del 13 dicembre 1830, en E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831, cit.*, t.I, p.416).

[287] J.-J. THONISSEN, *La constitution belge*, *cit*., p.133.

[288] *Ibídem*, p.134. *Cfr*. P. ROSSI, *Cours de droit constitutionnel professé à la Faculté de Droit de Paris*…, Paris, 1867, t.IV, p.56.

[289] J.-B. BIVORT *Commentaire sur la Constitution belge*, *cit*., p.32.

[290] Th. JUSTE, *Le Congrès National de Belgique*, *cit*., p.395.

[291] L. HYMANS, *Histoire politique et parlementaire de la Belgique de 1814-1830*, *cit.*, pp.202-203, pp.214ss. Ya durante los trabajos de la Comisión mixta belga-holandesa, la introducción de la responsabilidad ministerial -no prevista en la Ley fundamental- había sido objeto de controversia, auspiciada por los comisarios belgas y negada por los holandeses. *Cfr*. O. DE KERCHOVE, *De la responsabilité des ministres. Mémoire couronné*, Gand, 1867, p.38.

[292] Hasta la aprobación de la ley orgánica, la disciplina transitoria del artículo 134 preve que la Cámara electiva tenga un poder discrecional para acusar al ministro, y que la Corte de casación proceda a definir el delito y a fijar la pena, que no podrá sin embargo exceder de la reclusión.

[293] "Comme aucun acte du roi ne peut avoir d'effet qu'autant qu'il est contre-signé par un ministre, il est évident que le pouvoir exécutif, en réalité, enlevé au chef de l'Etat, à l'instant même où le libre choix des ministres ne serait plus envisagé comme une partie intégrante de ses attributions" (J.-J. THONISSEN, *La constitution belge*, *cit*., p.212).

[294] Charles de Hon, sesión de 20 de enero de 1831, en E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831, cit*., t.II, p.220. El diputado Hubert-Joseph Masbourg ha proporcionado una contribución importante en la definición de las funciones ministeriales. "Les ministres sont, dans les Etats représentatifs, les véritables dignitaires du pouvoir. Si d'un côté la responsabilité ministérielle confère une garantie à la nation contre des infractions manifestes à la constitution, d'un autre côté cette même responsabilité transfère la souveraineté réelle entre les mains des conseillers de la couronne" (ivi, p.221). Véanse también los *rapports* de Joseph Raikem sobre el jefe del Estado (7 de enero de 1831) y sus ministros (10 de enero de 1831), *ibídem*, t.IV, pp.83-93.

[295] Sobre el papel, presente y pasado, de la monarquía en Bélgica, nos remitimos a A. MOLITOR, *La fonction royale en Belgique*, Bruxelles, 1979; F. DELPEREE, B. DUPRET, *Le roi des Belges*, en *Pouvoirs*, 54(1990), pp.15-24; J. STENGERS, *L'action du roi en Belgique depuis 1831. Pouvoir et influence. Essai de typologie des modes d'action du roi*, Paris-Louvain-La-Neuve, 1992.

[296] *Cfr*. E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831, cit*., t.II, p.28. *Cfr*. también *ibídem* pp.640ss. Sobre el debate véase además E. VANDENPEEREBOOM, *Du gouvernement représentatif en Belgique*, *cit*., t.I, pp.25ss.

[297] La ley electoral se aprobó el 3 de marzo de 1831 (101 votos a favor y 31 en contra). Es interesante comprobar cómo la elección de los miembros del Congreso nacional estuvo regulada por una ordenanza del gobierno provisional de 10 de octubre de 1830, que admitía como base del derecho de voto ya el censo, ya la capacidad presunta (magistrados, ministros de culto, oficiales superiores, graduados). La ley de 3 de marzo de 1831 preveía un censo diferenciado que cambiaba según las circunscripciones, las cuales, en buena medida, coincidían con los *arrondissement* de la etapa francesa. El censo alcanzaba el *maximum* previsto por la constitución en las grandes ciudades, siendo menos alto en las circunscripciones de importancia media y llegaba al mínimo para los electores del campo. Tal principio se aprobó con una diferencia de tan solo dos votos (63 a 61). Es evidente el carácter conservador de esta medida: en las ciudades sólo tenía derecho al voto la alta burguesía; en el campo tenían mayor influencia la burguesía media y pequeña y los campesinos más acomodados. El *pays légal* quedaba muy restringido, ya que el derecho de voto correspondía a 46.000 habitantes, es decir, a un elector por cada 95 habitantes. Sobre la disciplina electoral, *cfr*. J. BARTHELEMY, *L'organisation du suffrage et l'expérience belge*, Paris, 1912; D. DE' COCCI, *La legislazione elettorale belga*, Firenze, 1946; J. GILISSEN, *Le régime représentatif belge depuis 1790*, Bruxelles, 1958; P. HARISMENDY, *Il caso belga*, en *I sistemi elettorali in Europa tra Otto e Novecento*, M.S. Piretti (edit.), Roma-Bari, 1997, pp.131-180.

[298] Por el contrario, para los senadores se requería el censo de almenos 1000 florines y la edad se elevaba a un mínimo de 40 años (art. 55).

[299] E. VANDENPEEREBOOM, *Du gouvernement représentatif en Belgique*, *cit*., t.II, pp299-300.

[300] "A l'interprétation républicaine que le Parlement donnait à la constitution, il (Leopoldo) est arrivé à substituer son interprétation monarchique et, tout en respectant scrupuleusement le pacte fondamental qu'il avait juré d'observer, a réussi à doter le gouvernement des prérogatives indispensables au mantien de l'Etat" (H. PIRENNE, *Histoire de Belgique*, *cit*., t.IV, pp.387-388).

[301] El censo diferenciado, de hecho, favorece a los católicos en los colegios de predominio agrícola.

[302] *Cfr*. A. MIROIR, *La Belgique et ses clivages: contradictions structurelles et familles politiques*, en *Pouvoirs*, 54(1990), pp.6-7.

[303] Véase L. LUZZATTI**,** *Lo Stato e la Chiesa nel Belgio,cit.*

[304] Ya en el curso del debate parlamentario de los años Treinta, Devaux había observado que "Le véritable système représentatif est celui où le pays a des organes libres et légaux qui viennent contrôler le pouvoir. Le pouvoir n'est pouvoir qu'autant qu'il choisit librement ses agents, ce n'est qu'à cette condition qu'il peut avoir force et unité", en *Moniteur Belge*, n.209, sesión del 26 de julio de 1834, *cit*. de S. MANNONI, *L'autonomia locale in Belgio*, *cit*., p.108.

[305] *Cfr*. E. WITTE, J. CRAEYBECKX, *La Belgique politique de 1830 à nos jours*, *cit*., pp.21ss.

[306] Una cuarta parte de los parlamentarios estabe integrado, antes de la reforma, por funcionarios.

[307] Hasta 1893, momento en el que se utilizó el procedimiento de revisión previsto en el artículo 131.

El principio monárquico y el constitucionalismo alemán del siglo XIX

Werner Heun

I. El principio monárquico

1. Fundamentos normativos

El principio monárquico ha dominado en los ordenamientos constitucionales alemanes del siglo XIX tanto en el texto como en la teoría y en la práctica. Tuvo vigencia como „principio fundamental del nuevo derecho constitucional alemán“[1] [1] . La primera Constitución que lo formula es la de Baviera de veintiséis de mayo de 1818, en su Título II, § 1: „El Rey es el Jefe del Estado, reúne en sí todo el poder del Estado y lo ejerce bajo las condiciones por él mismo establecidas en el presente documento constitucional. Su persona es sagrada e inviolable”[2] [2] . Esta fórmula del principio monárquico no sólo la acogen casi literalmente las primeras Constituciones[3] [3] , sino que además se conserva hasta la última fase del constitucionalismo del siglo XIX[4] [4] . Sólo falta en las Constituciones emanadas de la Revolución de 1848/1849, así como en la Constitución prusiana de 1850[5] [5] , sin que por ello se viera sustancialmente afectada la efectividad del principio monárquico, que regía como un principio no escrito[6] [6] . El principio además se contenía en el art. 57 del Acta Final de Viena de 1820, como una directriz para los miembros de la Federación alemana, con la finalidad de garantizar la posición del Monarca[7] [7] . El concepto político se acuña aparentemente en los debates correspondientes sobre la Carta Constitucional de 1814[8] [8] , aunque ya encuentra antes una formulación equivalente en Friedrich Schlegel[9] [9] . La impronta de la Carta Constitucional de 1814 sobre el constitucionalismo alemán del siglo XIX queda patente

de forma nítida con la recepción del debate constitucional francés.

2. Principio monárquico y soberanía

La exégesis histórica apunta a que el principio monárquico recibe un contenido vinculado al pensamiento dominante a comienzos del siglo XIX. En la medida en que conforme a este principio el Monarca se concebía como la fuente de todo el poder del Estado, la monarquía absoluta se podía entender como una expresión de aquél. También Montesquieu contempla al Monarca como la fuente del poder del Estado: „*Le prince est la source de tout pouvoir politique et civil*“[10] [10] . Sólo con esta teoría relativa al origen del poder estatal, se pasaba por alto la limitación del poder del Monarca a través de la Constitución, que es la que otorga al principio monárquico su significado característico[11] [11] . Este principio era un concepto opuesto y en pugna con el principio democrático que, por este motivo, había de presuponerse. Más adelante también se consideró como opuesto al principio parlamentario en el sentido del gobierno de gabinete inglés[12] [12] . A pesar de la contraposición bipolar entre Monarquía y Democracia, ambos principios no se concibieron de forma excluyente, como sucedía con la soberanía del Monarca y la soberanía popular[13] [13] en la formulación de Bodino[14] [14] y Hobbes[15] [15] , por un lado, y de Rousseau[16] [16] , por otro. Dado que no se podían hacer desaparecer ni la Revolución Francesa ni las Guerras de Independencia, con toda su ideología subyacente, y que tanto la integración de los Estados de nuevo cuño[17] [17] como las necesidades financieras[18] [18] requerían la participación de la burguesía y la existencia misma de instituciones representativas, incluso el Monarca y sus partidarios eran conscientes de que no era posible el retorno a los dogmas absolutistas de la soberanía exclusiva del Monarca. Por ello, el objetivo de la propagación del principio monárquico era más bien comedido y defensivo. Este principio sólo debía ser el dominante o, en todo caso, el „preponderante“, y sólo a condición de admitir una cierta „mixtura“ con el principio

democrático[19] [19] . Ambos principios se concebían básicamente como compatibles[20] [20] , mientras que, por el contrario, el principio monárquico y el principio parlamentario seguían siendo incompatibles. Incluso las abiertas formulaciones del mencionado art. 57 del Acta Final de Viena, que según Metternich debía dar un sentido restrictivo a la regla del art. 13 del Acta Federal alemana de 1815[21] [21] sobre las Constituciones de los Estados, únicamente tenían que tener la finalidad de preservar el principio monárquico. Por ello, era preciso excluir otras exigencias de carácter constitucional, pero también al mismo tiempo injerencias de la Federación en favor de una „revisión regresiva"[22] [22] .

No obstante, la mixtura y compatibilidad del principio monárquico y del principio democrático presentaban problemas conceptuales difíciles de superar. El dogma clásico de la soberanía partía de una *summa potestas*, que se atribuía al Monarca de forma íntegra e indivisible, a fin de superar la situación de guerra civil existente. La distinción entre poder constituyente y poder constituido, obra de Sieyés[23] [23] , que ya se había expuesto en el proceso constituyente de la primera monarquía constitucional de 1791, no sólo tuvo que atribuir al Monarca una función limitada dentro del sistema constitucional, sino también el papel de un mero poder constituido. Además, frente al Monarca como representante del Estado, apareció una segunda forma necesaria, constituida por la representación popular, que se legitimaba básicamente de forma independiente, estaba dotada de competencias propias y, con ello, se convertía por principio en un competidor por el poder en el Estado[24] [24] . Por tal motivo, el concepto de Constitución adquirió el significado de una Constitución-representativa, que horrorizaba al bando monárquico[25] [25] . Además, si bien la idea de una soberanía compartida[26] [26] no era nueva, a la luz del dogma de la „*res publica mixta*" de la teoría jurídica del antiguo régimen[27] [27] , sí representaba una seria amenaza para la posición del Monarca, ya que en ella subyacía implícitamente un reconocimiento del odiado dogma de la soberanía popular.

El principio monárquico trató entonces de satisfacer la necesidad de participación democrática de los ciudadanos y, al mismo tiempo, preservar mejor la posición del Monarca, a través de una „ingeniosa“[28] [28] construcción. El punto de partida era la distinción, conocida desde Bodino, entre titularidad y ejercicio del poder[29] [29], que se conectaba hábilmente con la distinción entre poder constituyente y poderes constituidos. Conforme a ello, el soberano y titular de la *summa potestas*, el poder supremo, era el Monarca y no el pueblo[30] [30]. En esa medida, aquél disponía de un poder originario, mientras que cualquier otro ejercicio del poder estatal debía reconducirse a él, para así verse legitimado. Además, la fundamentación de la soberanía podía vincularse en diverso grado a las viejas ideas de una legitimación divina[31] [31]. Sin embargo, el Monarca, desde esta plenitud de poderes, garantizaba u otorgaba por su propia voluntad y gracia una Constitución que limitaba el ejercicio de su poder, en beneficio de una representación fruto de la elección popular[32] [32]. De ahí que esta construcción fuese ya desde un principio frágil. El otorgamiento de la Constitución por el Monarca tenía lugar en un único acto. Por tanto, desde la comprensión de la soberanía plena del Monarca, esta Constitución, presumiblemente otorgada de forma totalmente libre, debía ser revocable en cualquier momento. Sin embargo, no lo era. La modificación de la Constitución sólo era posible con el consentimiento de la representación popular. Por ello, y en virtud de su sujeción a la Constitución por él mismo otorgada, el Monarca, una vez que ésta había entrado en vigor, ya sólo era un poder constituido, un órgano constitucional y no su autor libre y autócrata[33] [33]. Además, en un número elevado de casos, la Constitución no era otorgada unilateralmente sino pactada[34] [34] o, por lo menos, previamente deliberada y negociada[35] [35].

Aún más problemático era el hecho de que, presumiblemente, el Monarca no sólo constituía la fuente del poder del Estado, sino que en principio también lo ejercía de forma perfecta por sí sólo, y, por ello, era inviolable, en el sentido de que no tenía que ser responsable frente a ninguna otra instancia terrena. La palabra „principio“ recibía en

este contexto el significado de „norma básica“, de modo que el ejercicio del poder estatal por parte de otros sujetos no contradecía, por lo menos abiertamente, la doctrina de la „plenitud del poder estatal“[36] [36] del Monarca[37] [37] . Además, la comprensión actual de una soberanía plena y jurídicamente libérrima, que se desarrolló por primera vez con la teoría positivista del Estado en la segunda mitad del siglo XIX[38] [38] , no se puede retrotraer a aquella época histórica. Conforme al pensamiento antiguo, el poder estatal se hallaba aún ligado al derecho divino, al fin general del Estado y, en parte, a las aún existentes Leyes Fundamentales[39] [39] , por lo que no se podía ver una inconsistencia lógica en que el ejercicio del poder estatal por parte del Monarca estuviese limitado y, al mismo tiempo, apareciese como un poder pleno. Igualmente, esta idea de plenitud en el ejercicio del poder estatal era anacrónica para aquélla época, tanto desde un punto de vista teórico como práctico, puesto que con el otorgamiento de la Constitución el Monarca quedaba sujeto a los límites constitucionales. Como consecuencia de ello, el ejecutivo monárquico permanecía vinculado por la necesidad de habilitación legislativa cuando se trataba de injerencias en la libertad o la propiedad de los ciudadanos[40] [40] . Dado que el Monarca requería para legislar el consentimiento del Parlamento, se veía en todo caso privado de una competencia exclusiva, aunque seguía reclamando de forma reiterada para sí la potestad legislativa como tal[41] [41] . En la medida en que además los actos del Monarca requerían dentro del ejecutivo el refrendo del ministro competente, a fin de que aquél quedase eximido de una responsabilidad que asumía este último[42] [42] , ni siquiera se podía hablar de la asunción exclusiva de competencias por parte del Monarca en el ámbito interno del poder estatal. Finalmente, al hallar un amplio reconocimiento a comienzos del siglo XIX la independencia judicial, el núcleo originario de todo el poder regio, el poder jurisdiccional, también se encontraba básicamente sustraído a la competencia del Monarca. Precisamente en el ámbito de este último poder fue donde se hacía especialmente clara la separación entre titularidad y ejercicio del poder[43] [43] , puesto que la justicia seguía emanando del Rey[44] [44] y se ejercía

en su nombre[45] [45] , pero los tribunales se encontraban separados del ejecutivo y se les garantizaba independencia dentro de su ámbito de competencia[46] [46] . Incluso aunque el Monarca pudiese mantener libres de influencia exterior los campos del poder militar, de asuntos exteriores y de la administración interior[47] [47] , ya se le habían impuesto a su poder limitaciones tan esenciales que de ningún modo era posible hablar de su pretensión de ejercicio pleno del poder estatal.

La pretensión básica del Monarca de que no sólo la titularidad sino también el ejercicio del poder estatal continuasen siendo en lo esencial monárquicos, hallaba su expresión teórica en el rechazo del dogma de la división de poderes, influyente en la teoría del Estado hasta finales del siglo XIX[48] [48] . En parte, este rechazo se apoyaba en la interpretación errónea de que la división de poderes estaba vinculada necesariamente al dogma de la soberanía popular, opuesto en su esencia al principio monárquico[49] [49] . Junto a ello, aparecía también el temor menos fundado hacia la disolución de la unidad del poder estatal, su disgregación e, incluso, la anarquía o el retorno al viejo pluralismo estamental[50] [50] . Sin embargo, el auténtico motivo del rechazo residía en el convencimiento de la plenitud del poder del Monarca, incluido su ejercicio[51] [51] . Bajo esta concepción, la participación de la representación estamental era una mera limitación, no una cotitularidad[52] [52] . De ahí que el Parlamento no fuera visto como parte del poder estatal, sino como representación de la sociedad frente al poder monárquico[53] [53] . Como consecuencia de ello, se atribuía a la monarquía constitucional un carácter monista y no dualista[54] [54] , que se vio reforzado a través de las concepciones organicistas del Estado hasta la aparición de las construcciones del Estado como persona jurídica[55] [55] . Se tuvo conciencia tarde de que desde principios de siglo este modelo no se correspondía con la realidad constitucional. Sólo a finales del siglo XIX se dejó a un lado esta concepción. En palabras de Otto Mayer: „Se trata de la múltiples veces

desconocida división de poderes, que hemos recogido del modelo francés y que, dejando a un lado todas las cautelas, posee efectividad y validez real"[56] [56] . Sin embargo, en este último momento el principio monárquico ya se había abandonado, por lo menos en el nivel imperial, y no poseía ninguna virtualidad como fundamento competencial, de manera que el motivo real del rechazo al dogma de la división de poderes ya hacía tiempo que había desaparecido.

El principio monárquico se muestra, pues, principalmente, como una construcción jurídica con funciones específicas. Se trata de la formulación de un principio legitimador que presupone la justificación tradicional y divina del poder del Monarca, la incluye dentro de su contenido y la traduce en una fórmula jurídica[57] [57] . Trata de dar respuesta a la cuestión de la soberanía en el sentido del mantenimiento de la pretensión regia de poder, a pesar del necesario compromiso con las exigencias de un órgano representativo y de una Constitución. Por último, sirve como máxima interpretativa de la Constitución y como presunción de competencia cuando la Constitución no ha adoptado reglas exactas sobre la distribución de competencias[58] [58] .

II. La distribución de competencias entre Parlamento y Monarca

El fundamento teórico del poder del Monarca halla su expresión en la concreta configuración de la distribución de competencias que llevan a cabo los documentos constitucionales, pero sobre todo se hace efectiva en la solución de las cuestiones dudosas de carácter constitucional.

1. La posición del Gobierno

Básicamente, se preveía la participación de otros órganos del Estado en el ejercicio del poder estatal. Aunque se reservasen al poder monárquico aún importantes ámbitos del ejercicio de aquél, incluso en estas parcelas reservadas se produjeron cambios trascendentes respecto de la ordenación en la época preconstitucional. Una novedad esencial era la constituida por la institución de ministerios autónomos como autoridades de gobierno[59] [59] . La toma del Gobierno por ministros con ámbitos propios de

responsabilidad no sólo se impuso en los Estados del sur de Alemania con nuevas constituciones, sino también en las grandes potencias de la Federación alemana, Austria y Prusia, aferradas aún al Estado preconstitucional[60] [60] . En éstas últimas faltan naturalmente aquellas referencias al Parlamento. El nuevo sistema de gobierno se presenta como un componente necesario para la modernización del Estado y para una dirección y administración racional de éste. Con todas sus diferencias y matices, ya se estaban sentando aquí los rasgos esenciales del sistema de gobierno constitucional vigente hasta 1918, aunque las primeras Constituciones de los Estados del sur de Alemania aún fueran poco precisas sobre sus particularidades.

El elemento central del sistema era la responsabilidad autónoma de los ministros[61] [61] . Incluso aunque el Monarca ejerciese nominalmente el poder estatal, la dirección de la política se había trasladado en la práctica al conjunto ministerial y a los ministros correspondientes. Esta realidad tenía su reflejo en el instituto del refrendo, a través del cual los ministros respondían por los actos del ejecutivo. El refrendo se generalizó, con o sin regulación sobre el mismo, incluso en la Prusia preconstitucional[62] [62] . La responsabilidad de los ministros, así documentada, existía de un lado frente al Monarca, que de este modo se veía descargado y liberado de sanciones. Pero, de otro lado, en los Estados constitucionales del sur el ministro también asumía la responsabilidad frente al Parlamento, y, en último extremo, frente a la opinión pública[63] [63] . A través de este proceso, cada ministerio ganó una cierta autonomía frente al Monarca, dado que éste no le podía obligar al refrendo, sino todo lo más destituir al ministro[64] [64] . A la responsabilidad ministerial siguió la, cada vez más intensa, obligación de explicar y responder de las medidas del Gobierno ante el Parlamento y, con ello, someterse a las críticas de los diputados y de la opinión pública. En la propia Prusia, donde el Parlamento no había hecho valer hasta 1850 esta facultad, se garantizaba una cierta responsabilidad pública por el hecho de que la prensa y la opinión pública podían criticar a los ministros. No obstante, la responsabilidad ministerial del sistema constitucional no se hallaba vinculada a una responsabilidad parlamentaria en el sentido

del sistema parlamentario de gobierno[65] [65] . Se excluía la moción de censura y la caída del Gobierno, y se mantenía la libertad de decisión del Monarca acerca del nombramiento y destitución de los ministros, aún cuando no se ignorase por completo la opinión pública. Hasta 1918 nada cambió sustancialmente en esta situación, a pesar de que ya antes de esa fecha se vislumbrase en el nivel imperial un paulatino proceso de parlamentarización[66] [66] . En este sentido, la responsabilidad ministerial incluía en todo caso una responsabilidad jurídica por la salvaguardia del derecho y de la Constitución, que, de acuerdo con un buen número de Constituciones, podía ser exigida también judicialmente[67] [67] . Mientras en otros Estados esta responsabilidad jurídica pudo haber sido el punto de partida de la parlamentarización[68] [68] , éste no fue el caso de Alemania. La responsabilidad jurídica no alcanzó aquí esta especial trascendencia.

La estructura interna del Gobierno permaneció sin regular en múltiples aspectos, si bien se hizo explícita en la medida en que se recogió en la Constitución el principio colegial[69] [69] . La posición del Jefe del Gobierno así deducida se construyó en la mayor parte de los casos sin un fundamento constitucional específico[70] [70] . Halló su configuración más depurada en la Constitución Imperial de Bismarck, que no contemplaba formalmente ni los ministros ni el Gobierno, sino sólo la figura del Canciller Imperial, quien, de conformidad con el instituto de la responsabilidad ministerial, asumía ésta a través del refrendo y sólo respondía con sus explicaciones y respuestas ante el Parlamento, pero no podía ser depuesto por este último[71] [71] . El Canciller Imperial se encontraba en una posición de incolumidad, puesto que su responsabilidad jurídica, a diferencia de otros documentos constitucionales anteriores, no estaba prevista[72] [72] . Además, desde otro punto de vista, la independencia y el distanciamiento del Canciller Imperial respecto del Parlamento había aumentado en la Constitución de 1871. A través de una cláusula oculta relativa a la incompatibilidad entre la pertenencia al Consejo Federal y a la Dieta Imperial, se consagró la incompatibilidad entre el cargo de Canciller y el mandato como

diputado[73] [73] . Esto se hallaba en disonancia con los documentos del primer constitucionalismo, que no habían previsto tal incompatibilidad entre el cargo de ministro y el mandato de parlamentario. En relación con la regla de la incompatibilidad, hubo en la práctica constitucional del sistema bicameral predominante una gran diferencia según de qué Cámara se tratase. En la medida en que no se excluía jurídicamente la compatibilidad entre el cargo de ministro y la pertenencia a las Cámaras, se llamaba a menudo al cargo de ministro a parlamentarios elegidos y designados para la primera Cámara, siendo por el contrario excepcional la vinculación entre aquel alto cargo del Gobierno y el mandato en la segunda Cámara de elección popular[74] [74]

2. La posición de los Parlamentos

El poder y la capacidad de influencia del Parlamento[75] [75], así como su participación en el ejercicio del poder estatal venían determinados en primer término por su predominante división en dos Cámaras[76] [76] . En la primera se reunían regularmente la alta nobleza y el alto clero, en parte también representantes de la baja nobleza, de las universidades, de las ciudades y del resto del clero, así como otros miembros designados por el Monarca. En especial tenían un derecho a formar parte de ella los „señores estamentales mediatizados“ (*mediatisierten Standesherren*). Por tanto, la primera Cámara se caracterizaba por su proximidad política y social a la monarquía y por una tendencia a preservar de forma conservadora los preexistentes privilegios estamentales. Junto a la monarquía misma, debía constituir un contrapeso efectivo frente a la segunda Cámara burguesa y progresista[77] [77] . Ello se consiguió mediante la necesidad de consenso de ambas Cámaras para que el Parlamento pudiera decidir. En la segunda Cámara, concebida como Cámara de representación popular, estaba representada sobre todo la burguesía ilustrada y poseedora de bienes, pero también junto a ella, diversos representantes de la nobleza, el clero y la administración. A diferencia

de los miembros de la primera Cámara, que eran designados y nombrados, los representantes de la nobleza y del clero en la segunda eran mayoritariamente elegidos. No obstante, incluso los diputados de las ciudades y de los territorios eran elegidos por sufragio censitario[78] [78] . El sufragio universal e igual no comenzará a imponerse progresivamente hasta la revolución de 1848/1849[79] [79] . Pero, será a partir de 1871 cuando se elija a la Dieta Imperial por sufragio universal e igual[80] [80] . La completa democratización del derecho de voto parlamentario se impone así antes en el Imperio que en casi todos los demás Estados constitucionales de la Europa occidental[81] [81] . No obstante, en Prusia estuvo vigente hasta 1918 un derecho de sufragio universal aunque desigual, además de público y no secreto, denominado *derecho de sufragio de las tres clases*[82] [82] . A pesar de la división plural y corporativa de los electores de los representantes del pueblo en diversos grupos que elegían aparte a los diputados, estos Parlamentos no se pueden entender como representaciones estamentales corporativas, sino que eran, de conformidad con el principio representativo, representantes del Estado en su conjunto[83] [83] . También estaban vigentes para la estructura de ambas Cámaras, de forma típica, los principios parlamentarios hoy aún válidos, en especial el de mandato representativo, la publicidad de las sesiones y el principio unitario de mayoría dentro de cada Cámara[84] [84] . La forma de trabajo y de reunión de aquellos Parlamentos constitucionales se correspondía, pues, a grandes líneas con la práctica actual.

No obstante, las facultades y competencias de estos Parlamentos eran mucho más reducidas. La propia convocatoria de las Cámaras era competencia del Monarca. Al principio, éste sólo estaba obligado a convocarlas una vez cada dos o tres años. Las legislaturas eran, por tanto, largas, de hasta ocho años, y sólo paulatinamente se fue reduciendo su duración. Además, el Monarca disponía de la facultad de prorrogarlas, clausurar los periodos de sesiones, así como disolver anticipadamente las Cámaras, lo que extinguía el mandato de los diputados electos. Las Cámaras carecían de la facultad de autoconstituirse o autodisolverse[85] [85] . Cada diputado individual (electo) tenía en todo

caso la posibilidad de renunciar al mandato. Hasta 1918, la facultad de disolución correspondió a cada uno de los Jefes de Estado[86] [86], mientras que durante el siglo XIX se afianzó crecientemente la obligación de convocar las Cámaras y se fue reduciendo, cada vez más, la posibilidad de prorrogarlas[87] [87].

No obstante, la relación entre Parlamento y Monarca se ve determinada principalmente por la distribución de competencias entre los dos ejercientes del poder. De nuevo, el punto de partida teórico-constitucional de la distribución de competencias es el principio monárquico, que limita la participación de los Parlamentos a la mera cooperación. Las Constituciones no garantizan exclusivamente que las Cámaras puedan deliberar y opinar, sino que les aseguran una competencia indisponible de decisión[88] [88]. El presunto objeto de las facultades de participación de los Parlamentos desde el primer constitucionalismo era la legislación. Su diferencia con la competencia legislativa de los Parlamentos modernos, puesta de manifiesto en la reducción de aquellas facultades a la mera cooperación, aparece en diversos lugares tanto del procedimiento legislativo como de su ámbito competencial.

En el primer constitucionalismo, la iniciativa legislativa quedaba reservada al Monarca o a su Gobierno. Ninguna de ambas Cámaras podía por sí misma presentar proposiciones de Ley y luego aprobarlas, sino que ambas dependían de la iniciativa del ejecutivo. Las Cámaras sólo podían dirigirse al Monarca para pedirle que presentase un proyecto de Ley. Su facultad de impulso constituía un mero derecho de petición legislativa. Sólo, paulatinamente, las Constituciones posteriores fueron atribuyendo a los Parlamentos una potestad de iniciativa propia[89] [89]. La participación de las corporaciones representativas aparecía, pues, sólo con la fase de deliberación y de aprobación. En este punto, el Parlamento disponía en principio de una facultad de modificación y de rechazo básicamente ilimitada, que perdía parte de su eficacia en la siguiente fase del procedimiento legislativo, dado que el acuerdo consensuado de ambas Cámaras requería finalmente el consentimiento del príncipe. Conforme a la fórmula de la Constitución de Prusia: „Se requiere el consenso del Rey y de ambas Cámaras para

cualquier Ley“[90] [90] ; el Monarca poseía materialmente un poder de veto ilimitado[91] [91] . Además, por la misma aplicación del principio monárquico, le correspondía formalmente al Monarca la adopción de la Ley. La sanción, en virtud de la cual se atribuía al acto legislativo su fuerza obligatoria mediante la orden de cumplimiento de la Ley, y la promulgación permanecían en manos del Monarca[92] [92] . Por tanto, la concepción de la época atribuía formalmente al Monarca la potestad legislativa y sólo reservaba a las Cámaras la facultad de participar en la concreción del contenido de la Ley[93] [93] . Esta concepción impregnó tan intensamente la teoría constitucional del siglo XIX que incluso Laband atribuyó al Monarca la capacidad formal para ordenar el cumplimiento de la Ley, aunque bajo la Constitución Imperial aquél estuviese jurídicamente obligado a promulgarla[94] [94] , es decir, aunque materialmente la competencia legislativa correspondiese a la Dieta Imperial y al Consejo Federal de forma semejante a como corresponde hoy a la Dieta Federal y al Consejo Federal. Con ello, Laband reproducía, bajo relaciones jurídicas totalmente diferentes, una concepción jurídica superada.

Vista sólo desde el aspecto del procedimiento legislativo y dejando a un lado la Dieta Imperial, la posición de los Parlamentos fue extraordinariamente débil. El, a pesar de ello, relevante papel de las Cámaras se refería, pues, a la combinación de la reserva de ley sobre los derechos fundamentales y el concepto material de Ley a ella vinculado. En efecto, el ejecutivo monárquico requería habilitación legislativa para la injerencia en los derechos fundamentales. La eficacia de los derechos residía, pues, en primer término en la fundamentación de esta reserva de Ley[95] [95] . A ello se añadía el papel de estos derechos como directrices de la función legislativa del Parlamento[96] [96] , aunque no la vinculasen como límites constitucionales[97] [97] . El concepto material de ley del constitucionalismo[98] [98] , que ya había encontrado una formulación paradigmática en la

Constitución de Baviera de 1818, otorgada por el Freiherr von Stein[99] [99] , se correspondía con ello: „Sin la consulta y consentimiento de los estamentos del reino no podrá aprobarse ninguna ley general nueva que afecte a la libertad de la persona o a la propiedad de los ciudadanos, ni modificarse ley preexistente alguna, interpretarla auténticamente o derogarla“[100] [100] . Reserva de Ley y concepto material de Ley no sólo estaban interrelacionados, sino que, además, abarcaban el ámbito material de competencia del Parlamento – en contraposición a aquel otro sistema en el que la primacía del Parlamento abría al legislador la facultad de actuación a todos los ámbitos materiales que considerase esenciales[101] [101] . Este concepto material de Ley, definido por la injerencia en la libertad y la propiedad, aún sin haber sido expresamente regulado, rige para todas las monarquías constitucionales como una norma de distribución de competencias no escrita del derecho público alemán común. Aunque la Constitución Imperial de 1871 privase a esta regla de parte de su significado, al carecer de un catálogo completo de derechos fundamentales, sustraer al Monarca la facultad de veto y determinar la material legal a través de la reserva de Ley, aquélla continuaba, no obstante, teniendo como sustrato el concepto material Ley[102] [102] .

El ámbito material de la legislación y, con ello, la cooperación de la representación popular experimentó un aumento constante durante el siglo XIX por dos vías[103] [103] . En primer lugar, la vaga fórmula de la injerencia en la libertad y la propiedad se interpretó de forma cada vez más extensiva. En segundo lugar, la legislación desarrolló una dinámica propia a través de la cláusula de reforma, puesto que múltiples leyes, excediendo las fronteras del concepto material de Ley, fueron fruto de la iniciativa o de la aceptación del Monarca. Dado que las leyes no podían ser derogadas ni modificadas por los reglamentos del poder ejecutivo, sino que, en virtud del concepto material de Ley y del principio de supremacía jerárquica de ésta, sólo podían serlo por la vía del procedimiento legislativo, las materias que habían sido reguladas una vez por Ley quedaban sometidas para siempre a la competencia del poder legislativo.

Junto a las leyes en sentido material también estaban sometidas al procedimiento legislativo las reformas constitucionales, aunque, respecto de éstas, se requiriese

habitualmente un quórum y una mayoría cualificados para su aprobación por parte de las Cámaras[104] [104]. Desde un punto de vista teórico-constitucional estaba justificado este uso del procedimiento legislativo sobre todo cuando la Constitución era el producto de un pacto constitucional, dado que todas las Leyes requerían el consenso entre ambas Cámaras y el Monarca y, con ello, podían ser interpretadas también como un acuerdo. Pero también era preceptivo el acuerdo en forma de Ley para la reforma de aquellas Constituciones que el Monarca había otorgado unilateralmente. Ya no tenía más importancia la forma original del procedimiento constituyente. Por último existía en ello una quiebra teórica del principio monárquico[105] [105].

Al lado de esta potestad legislativa que incluía la cooperación en la reforma constitucional, apareció, como un segundo pilar, la participación de las Cámaras en el poder fiscal. Aquí, el punto de partida era la facultad de autorizar los impuestos, que, lo mismo que la potestad legislativa, ya había correspondido a las representaciones estamentales del *Ancien Régime*[106] [106]. Bajo las diferentes condiciones del constitucionalismo, también se sometieron los impuestos a la aprobación de las Cámaras debido a que ello representaba, precisamente, la clásica injerencia en la propiedad de los ciudadanos y, en consecuencia, requería la forma de la Ley[107] [107]. Sin embargo, se fue implantando con regularidad esta facultad de autorización de los impuestos[108] [108]. Ello se debió a que las Leyes impositivas tenían, sobre todo conforme a las Constituciones del sur de Alemania, una vigencia temporalmente limitada, a pesar de que la duración de la autorización de los impuestos se otorgase para varios años, a diferencia de lo que sucedía en muchos otros Estados de la Europa occidental[109] [109]. Además, los créditos también requerían la habilitación de las Cámaras[110] [110].

En principio, –con la involuntaria excepción de Württemberg- no se preveía una facultad de autorización del gasto y del presupuesto. No obstante, era preciso presentar el presupuesto del Estado al examen de las Cámaras para justificar la autorización de los impuestos. A aquél no iba unido normalmente un acuerdo sobre el presupuesto. Desde

1830 se fue imponiendo paulatinamente una facultad general de autorización presupuestaria, incluso aunque hasta 1848 sólo se recogiese constitucionalmente la facultad de autorización impositiva[111] [111]. Fue la Constitución de Prusia de 1850 –como también las que le siguieron- la que previó el establecimiento del presupuesto por Ley. De ello no se dedujo una diferencia material esencial a su establecimiento por medio de un acuerdo[112] [112]. Sin embargo, la facultad de autorización del gasto estaba más limitada desde diversos puntos de vista. En primer lugar, hasta que se impuso el principio de la anualidad de los presupuestos, éstos se extendían a varios años[113] [113]. En segundo lugar, aún seguía estando un tanto oscura la sujeción a la autorización de los presupuestos. Sólo aparecía como indiscutible el sometimiento a la cantidad total autorizada, permaneciendo el ejecutivo relativamente libre en su política de gasto dentro de esta suma total, lo cual provocaba constantes conflictos con las Cámaras. Además, los excesos en las autorizaciones del gasto quedaban en la mayoría de los casos sin sanción[114] [114]. En tercer lugar, el ejecutivo hizo un amplio uso de la facultad excepcional de autorización del gasto[115] [115]. En cuarto lugar, el ejecutivo y la doctrina jurídica partían de la existencia de una serie de obligaciones de autorizar los gastos necesarios y negaban al Parlamento la facultad de rechazar el presupuesto. Por regla general, las Dietas estatales sólo reconocían la obligación de autorizar los gastos legalmente debidos cuando se hallaban afectadas pretensiones de terceros[116] [116]. Esta primacía de la Ley general en esta materia es válida aún hoy en día[117] [117], aunque entonces tuviera un valor en el sistema constitucional totalmente distinto al que tiene en un sistema parlamentario de gobierno en el que el Parlamento es el único legislador. Por último, en el caso extremo de una ruptura constitucional, al Parlamento sólo le quedaba la facultad de rechazar los impuestos, que reivindicaban los representantes en agria polémica con el ejecutivo[118] [118].

Junto a estas funciones principales aparecieron otras de significado menor, como el derecho de petición de las Cámaras, que podían dirigirse al Monarca con opiniones,

deseos, peticiones y quejas[119 [119]]. Las Dietas estatales también podían, en parte, recibir quejas constitucionales de los ciudadanos y reenviarlas al Monarca[120 [120]]. Incluso unas pocas Constituciones atribuyeron jurídicamente a las Cámaras la facultad de elevar la acusación ministerial[121 [121]].

Más significativos eran los ámbitos sustraídos al Parlamento. Las Cámaras carecían de influencia jurídica en la formación y destitución del Gobierno. Al Monarca le quedaban reservados en exclusiva los ámbitos del poder exterior, el poder de mando militar, así como la administración interior del Estado[122 [122]], en los cuales el Parlamento sólo podía influir a través de la facultad de autorización del gasto. Además, correspondía al Monarca, bien por expresa disposición normativa o en virtud de la dogmática jurídica generalmente aceptada, un poder jurídico de necesidad casi ilimitado para el caso del estado de excepción, sobre el cual las Dietas estatales también carecían de toda influencia[123 [123]]. Frente a ello, operaba como un límite competencial, tanto frente a las Cámaras como frente al Monarca, la independencia del poder jurisdiccional, que tenía vigencia como un principio general en todos los Estados federados, incluso en aquellos que, como Prusia, carecían de Constitución. A pesar de que en la práctica, los órganos jurisdiccionales se viesen continuamente sometidos a injerencias por parte del Monarca, en conjunto la independencia de los tribunales era un logro reconocido que se había venido imponiendo paulatinamente desde la mitad del siglo XVIII[124 [124]].

Las competencias de los Parlamentos del primer constitucionalismo se caracterizaban por una continuidad, en gran parte en contraste con las tareas de las viejas asambleas estamentales. No es posible indicar cambios mucho más profundos[125 [125]], aunque en todo caso ganase un mayor peso su función legislativa. Incluso la propia comprensión que las Dietas estatales tenían de sí mismas se encontraba dominada por las previas concepciones viejo-estamentales. De este modo, durante todo el siglo XIX se siguió considerando precisamente la facultad de autorización de los impuestos y los gastos como una mera facultad de examen financiero, que debía servir a la defensa del

ciudadano frente a cargas fiscales. En la medida en que las Dietas estatales se vieron a sí mismas como un elemento de la sociedad frente a la cabeza monárquica del aparato estatal, se desatendió el aspecto de codecisión y de configuración política, en beneficio de aquel otro defensivo frente a injerencias y abusos (fiscales)[126] [126] . Los cambios esenciales frente al viejo orden estamental también se hallaban, pues, sobre todo en la modernización general del Estado y de la sociedad, en el fuerte cambio de las relaciones socio-económicas y de la concepción política, en la transformación de todo el ordenamiento jurídico con la eliminación de los privilegios estamentales, así como en el proceso general de estatalización y formación de una burocracia[127] [127] . También los fundamentos legitimadores de las asambleas representativas se encontraban en un proceso de transformación surgido en el trasfondo, a pesar del inicial rechazo al dogma de la soberanía popular y con independencia de que la composición de estas representaciones continuase durante largo tiempo impregnada de elementos estamentales. No obstante, con esto último sólo se acentuaba más el doble fundamento legitimador del sistema constitucional y se preservaba en el tiempo el dualismo constitucional. Este dualismo se revela, además, como una contradicción irresoluble, que, a pesar de hallar continuamente un compromiso, al mismo tiempo se caracterizaba por un predominio de la monarquía, debilitado sólo muy lentamente.

3. Conflictos constitucionales

La imposibilidad jurídica de resolver los conflictos y la irreducible contradicción de posiciones se manifestaron de forma sintomática en los dos conflictos presupuestario-constitucionales más significativos de Kurhessen 1850-1852[128] [128] y Prusia 1862-1866[129] [129] . En Kurhessen, el Gobierno sólo lograba imponerse con la ayuda militar de la Federación alemana, mientras que en Prusia la supremacía del Gobierno se apoyaba en la potestad de mantener los impuestos, introducida en la Constitución como una disposición transitoria, que le permitía continuar la recaudación sin la participación del Parlamento. En el conflicto constitucional prusiano se ponían de manifiesto de forma característica las peculiares estructuras del constitucionalismo alemán: el Monarca se

aferraba a su competencia exclusiva en el campo militar para, a la postre, imponer sus pretensiones. Por ello, en última instancia, la Jefatura de las fuerzas armadas permaneció al margen del control del Parlamento también durante toda la época del Imperio hasta el final de la Primera Guerra Mundial. Las facultades parlamentarias de autorizar el gasto y de rechazar los presupuestos fueron acalladas con la famosa teoría de las lagunas[130] [130] , conforme a la cual, en caso de un conflicto constitucional irresoluble, había que entender que el Gobierno se encontraba habilitado para el desempeño de las funciones estatales. Con ello, el ejecutivo pudo por última vez imponer de forma exitosa la preeminencia del Monarca en un conflicto constitucional. El conflicto era jurídicamente irresoluble: „Aquí se está fuera del derecho constitucional“[131] [131] . Bismarck tampoco apelaba explícitamente al principio monárquico, pues éste, en ese sentido, sólo contenía una presunción de competencia, pero no una competencia propia del Monarca para la resolución de conflictos[132] [132]. No obstante, la conclusión del conflicto se recondujo bajo la Ley de impunidad por el camino del compromiso constitucional. El Gobierno no daba marcha atrás en su punto constitucional de partida y se dejaba liberar de su responsabilidad política. Por otro lado, mediante la destitución del Gobierno, se reconocía básicamente la facultad presupuestaria del Parlamento y se retornaba a la normalidad constitucional.

III. El retroceso del principio monárquico en el Imperio

1. La Constitución de la Iglesia de San Pablo

La Constitución de la Iglesia de San Pablo de 1849, que no entró en vigor, continuaba dentro del sistema constitucional, pero tenía ya un fundamento de legitimidad distinto[133] [133]. Ciertamente, preveía una monarquía hereditaria. Los derechos del Parlamento se mantenían dentro del marco habitual, incluso aunque las facultades legislativas y presupuestarias le correspondieran ilimitadamente, dado que el Gobierno sólo tenía una facultad de veto suspensivo. Frente a ello, este último no requería en modo alguno la

confianza del Parlamento, sino que era nombrado y destituido por el Monarca[134] [134]. Pero, de la misma manera, había un cambio fundamental, pues la aprobación de la Constitución ya no se apoyaba en el principio monárquico. La Constitución fue aprobada en virtud del principio de soberanía popular. Incluso el propio cargo de Monarca ya no tenía una legitimidad monárquica sino democrática. El Rey de Prusia, Federico Guillermo IV, fue elegido por el Parlamento de Frankfurt como Monarca (hereditario)[135] [135]. Esto también significaba que las eventuales oscuridades o lagunas que surgiesen ya no habían de ser decididas ante la duda por el Monarca en tanto soberano. En esa medida, el sistema de la Constitución de la Iglesia de San Pablo establecía una competencia originaria del Parlamento, cuya facultad legislativa incluía la de reforma constitucional y, con ello, excluía necesariamente la competencia residual del Monarca[136] [136]. La Constitución de la Iglesia de San Pablo prácticamente puede ser entendida como la otra cara de la moneda del dualismo „cojo" de las Constituciones monárquicas del premarzo, pues en ella se limita la soberanía popular a través de la Constitución.

2. La Constitución Imperial de 1871

La Constitución Imperial de 1871 evitó la alternativa entre los dos fundamentos de legitimación incompatibles mencionados a través del establecimiento de la Constitución mediante un pacto entre los Estados federados participantes y la Federación del norte de Alemania[137] [137]. De este modo, por un lado predominaba el elemento monárquico, en la medida en que la Constitución podía ser vista como un pacto entre monarcas y, con ello, también ser aceptable para el Rey de Prusia. Sin embargo, de otro lado, desde un punto de vista teórico-constitucional, los posteriores Estados federados y la Federación del norte de Alemania eran los fundadores y el proceso de ratificación incumbía a sus Parlamentos con la misma intensidad con la que la Dieta Imperial participaba en la preparación de su redacción final[138] [138]. En todo caso, se había abandonado el principio monárquico como fundamento legitimador[139] [139]. La Constitución Imperial y la

monarquía se asentaban mucho más en una peculiar mezcla de legitimación a partir de una unión federal y de tinte monárquico[140] [140], de una idea nacional que se hacía realidad a través del Imperio[141] [141], así como de una legitimidad cesarista que se desarrollaba a partir de la idea de Rey[142] [142]. El Monarca no era soberano o señor del Imperio, sino, en un principio, nada más que el mero titular de la competencia presidencial federal a que conducía ser el Rey de Prusia[143] [143]. El cargo de Monarca experimentó una mutación constitucional hacia un Monarca unitario, nacional y democrático[144] [144], cuyo papel se vio reforzado por encima del texto constitucional sin con ello convertirse en soberano. Este papel, en lugar de al Monarca, correspondía originalmente al Consejo Federal, que se había concebido como órgano legislativo y de gobierno a un tiempo. La realidad constitucional superó rápidamente este planteamiento[145] [145]. La Dieta Imperial, rival democrático del Monarca y rival unitario del Consejo Federal, asumió pronto un papel decisivo en el esquema constitucional[146] [146]. A ello contribuyó su legitimación democrática directa, a través de un sufragio masculino universal e igual[147] [147], tanto como la competencia legislativa, atribuida en paridad con el Consejo Federal, que no dejaba al Monarca otra función autónoma que no fuera el significado formal público-notarial de la sanción y promulgación de las Leyes. Por tanto, la función legislativa residió en su aspecto nuclear en la Dieta Imperial, dado que el Consejo Federal se limitó en su mayor parte a un papel de iniciativa y a una función de control[148] [148]. Pero también la facultad presupuestaria correspondía enteramente a la Dieta Imperial. No obstante, como el resto de las leyes, el presupuesto requería la aprobación del Consejo Federal[149] [149]. La iniciativa legislativa permanecía en el ejecutivo, convirtiéndose el presupuesto definitivamente en una Ley válida como las demás sólo tras su aprobación por la Dieta Imperial y el Consejo Federal. Además, la particular limitación federal de la potestad para establecer impuestos incluso proporcionaba a la Dieta Imperial, como resultado, una facultad

periódica para autorizar la recaudación, que, no obstante, excluía la reproducción del conflicto constitucional prusiano[150] [150].

Si la Constitución Imperial de 1871 no agotó el sistema constitucional, ello se debió, presumiblemente, tanto a la posición del Canciller Imperial y su subordinación al Monarca, como a la pervivencia de una parcial opacidad de lo militar al control parlamentario. Al igual que en el sistema constitucional clásico, el Canciller Imperial, que no era el sujeto central de los ministros, sólo era responsable ante el Parlamento en la medida en que debía a éste explicaciones e informaciones[151] [151] . La potestad presupuestaria hubiese permitido avanzar hasta la parlamentarización de la posición del Canciller Imperial. Sin embargo, la Dieta Imperial no utilizó este instrumento. El sistema de partidos, marcado por la disgregación y las profundas divergencias[152] [152], la hipoteca del estilo político interno de gobierno de Bismarck con mayorías cambiantes[153] [153], así como la distancia social entre la Dieta Imperial y las clases dirigentes, incluida la burocracia imperial, impidieron a largo plazo tal instrumentalización de la potestad presupuestaria y la consiguiente parlamentarización[154] [154] . No obstante, permaneció abierta la puerta a la parlamentarización del sistema[155] [155] , y ésta fue introducida paulatinamente tras 1907[156] [156], aunque su positivización llegase demasiado tarde, poco antes del final del Imperio[157] [157].

IV. El constitucionalismo monárquico como un modelo constitucional propio o como un modelo de transición

En un debate aún vivo, E.-R. Huber caracterizó al sistema del constitucionalismo monárquico como un modelo constitucional propio[158] [158] . La doble legitimación del sistema constitucional fundamentaba el carácter propio de este modelo, cuya característica esencial era el compromiso entre dos poderes fundamentales distintos[159]

[159] : „El principio formal del constitucionalismo alemán no era la primacía monárquica, sino la cooperación bajo un compromiso del poder ejecutivo determinado por el Monarca y del poder legislativo determinado principalmente por el Parlamento“[160] [160] .

Frente a ello, E.-W. Böckenförde[161] [161] discute el carácter propio de esta forma política y contempla a la monarquía constitucional sólo como un „estado intermedio y transitorio entre monarquía y soberanía popular, entre absolutismo y parlamentarismo, sin una fuerza política institucional propia“[162] [162] . Defiende esta tesis con el argumento de que los dos elementos esenciales, decisivos para la existencia de una forma política autónoma, no están presentes en la monarquía constitucional. Por un lado, faltaría un principio político unificador propio, es más, „en la Constitución se hallarían recíprocamente enfrentados el principio democrático y el monárquico, sin disolverse en una unidad superior“[163] [163] . Por otro lado, al principio monárquico le faltaría su propia legitimidad, que sólo habría consistido en el reconocimiento de su facticidad política.

Ambas posiciones acusan en diverso grado el influjo de las premisas de Carl Schmitt, conforme a las cuales toda Constitución requiere para su existencia duradera la decisión política fundamental de un sólo titular del poder constituyente, que se caracteriza por ser un principio político formal. Para ello, sólo son imaginables dos principios formales con autonomía propia: la monarquía y la democracia directa[164] [164] . Sin embargo, esto no es sostenible con esa radicalidad. Ya es cuestionable la exigencia misma de la necesidad de un principio formal. Lo mismo vale también para la reducción de los principios legitimadores exclusivamente a dos alternativas[165] [165] . No obstante, frente a la crítica más reciente[166] [166] se debe sostener la tesis de que la monarquía constitucional del siglo XIX representa como sistema una forma de transición. Esto se debe afirmar si se compara con otros Estados constitucionales occidentales, aunque estableciendo diferencias. Sobre todo se debe separar de forma más clara el problema de la legitimidad del del sistema de gobierno[167] [167] .

La monarquía constitucional del siglo XIX estuvo determinada por la concurrencia de

dos principios legitimadores contradictorios: el principio monárquico y la soberanía popular democrática. Sin embargo, desde las revoluciones del siglo XVIII le faltó al principio monárquico un fundamento propio más profundo, debido a que la gracia divina, al margen de ser un orden sacro-religioso vinculante disuelto durante el siglo XIX por una comprensión del poder laico-racionalista, carecía ya de toda fuerza fundamentadora[168] [168] . Casi todas las teorías políticas del siglo XIX, desde Benjamin Constant a Lorenz von Stein, pasando por Hegel, justificaban la monarquía sobre la base de sus funciones políticas en el marco del orden estatal y, con ello, la hacían sustituible[169] [169] . Seguramente se pudo echar mano en alguna medida de elementos legitimadores tradicionales[170] [170], y a comienzos del siglo XIX el principio monárquico también había emprendido una vinculación poco clara con la legitimidad hereditaria[171] [171] . Sin embargo, frente a la cada vez más incontrovertida pretensión de legitimidad democrática, a largo plazo se estaba en el lado perdedor. En todos los Estados europeos –y también en los EE.UU- no se podía evitar que el principio democrático se convirtiera en el exclusivo fundamento del poder estatal, o por lo menos en el preponderante. Los elementos de legitimidad cesarista en la Francia de Napoleón III[172] [172] y en el imperio alemán de 1871[173] [173] no constituyen ningún obstáculo[174] [174] sino un refuerzo de esta tendencia. Incluso el significado de otros elementos legitimadores del sistema imperial puede hacer poco para cambiar la primacía del principio democrático; es más, sirven precisamente para superar las profundas diferencias entre las ideas de legitimidad de la democracia y de la monarquía, así como al tránsito desde el principio monárquico a una fundamentación del poder exclusivamente democrática, y encubren en todo caso este desarrollo fundamental.

Tampoco la Constitución como tal puede enmascarar este proceso secular. Ciertamente, es imaginable que los portadores de diversos principios legitimadores se unan tomando como base común a la Constitución, la acepten como la formulación de un consenso básico y se identifiquen con ella[175] [175] . Esto precisamente es lo que falta en el

constitucionalismo alemán. La Constitución, independientemente de su origen otorgado o pactado, no es el consenso básico obligatorio superior con el que ambas partes se identifican. Es más, lo característico no es que la Constitución sea ya el compromiso obligatorio, sino que dentro de este sistema sólo en caso de conflicto se deba hallar un compromiso entre la Corona y el Parlamento[176] [176] . Por ello, ambos principios legitimadores contradictorios pugnan por imponerse en el marco constitucional, pugna cuya tendencia durante el siglo XIX es a que la preponderancia de la monarquía se vea desplazada paulatinamente por la supremacía, democráticamente fundamentada, del poder del Parlamento.

El desarrollo del sistema de gobierno, si bien no puede separase por completo, sí debe diferenciarse claramente del problema de la legitimidad. Todavía hoy es posible hallar las tres formas del sistema de gobierno: presidencialista, parlamentario y el sistema mixto parlamentario-presidencialista[177] [177] . Todos ellos son compatibles con el principio democrático, de tal modo que el establecimiento de este último no se puede equiparar a la parlamentarización. Y a la inversa, es posible realizar cualquiera de los tres sistemas de gobierno con una Jefatura del Estado monárquica, por lo que es posible hallar éstos en el sistema constitucional del siglo XIX[178] [178] . No obstante, se puede verificar que los principios estructurales fundamentales de la monarquía constitucional alemana estuvieron vinculados en todo caso a la parlamentarización. Ello se debió decisivamente a la importancia de la responsabilidad ministerial. Aunque no se trataba aún de una responsabilidad parlamentaria, sí era una responsabilidad que existía frente al Parlamento, de forma que los ministros le debían a éste explicaciones y respuestas. Con ello se implantaba en el sistema una tendencia hacia un control parlamentario más avanzado[179] [179] . La potestad presupuestaria pudo entonces verse sobre todo como el comienzo de la ampliación de las facultades de control del Parlamento. En este sentido, y a pesar de todos los reveses, se puede ver en el desarrollo constitucional un suficiente respeto general de la legalidad. Tan pronto como se pudo anudar por primera vez tal vinculación del Gobierno con el Parlamento a cualquier forma de la responsabilidad, fue posible prever a largo plazo el logro de la parlamentarización del Gobierno. Este

proceso duró casi 100 años en Gran Bretaña[180] [180] , Francia[181] [181] así como en Alemania y se desarrolló de forma muy coherente. Pero Alemania se incorporó a él con un retraso de unos 30 a 50 años. En este sentido, el sistema mixto de la doble dependencia del Gobierno respecto del Parlamento y del Jefe del Estado es en su misma esencia inestable. El sistema presidencialista de gobierno de los EE.UU mantuvo su peculiaridad tan sólo debido a que, dejando a un lado el *impeachment* y las facultades formales de confirmación en el cargo, se excluyó cualquier forma de responsabilidad del Presidente y de sus Secretarios, de modo que el Congreso careció de cualquier punto de apoyo para la parlamentarización[182] [182] . A ello se añade que en el supuesto de una legitimación democrática unitaria del Jefe del Estado y del Parlamento se suaviza el problema de la posición y responsabilidad del Gobierno, pues está asegurado en todo caso el habitual recurso al pueblo como único soberano. Sin embargo, en este punto el fundamento de ambas fuerzas tiene efecto en diferentes principios legitimadores. La conexión del conflicto de legitimidades con el problema de la responsabilidad gubernativa elevó durante el constitucionalismo monárquico el significado y la intensidad de la lucha por el control sobre el ejecutivo. El Parlamento democrático tuvo que tratar de someter al Gobierno a su control, para garantizar la responsabilidad democrática. Y es a consecuencia de esa inherente inestabilidad y situación de indecisión por lo que sólo es posible caracterizar al sistema alemán de la monarquía constitucional como una mera forma de transición, a pesar de haber tenido más de un siglo de duración.

NOTAS PIE DE PAGINA

[1] Heinrich v. Treitschke, *Deutsche Geschichte des 19. Jahrhunderts*, 5 Vols., nueva edición de 1927, vol. II, p. 21.

[2] Impreso en: Ernst-Rudolf Huber (edit.), *Dokumente zur Deutschen Verfassungsgeschichte* vol. I, 3ª edición de 1978, p. 155 y ss. (156).

[3] § 5 del documento constitucional de Baden de 1818; § 4 del documento constitucional de Württemberg de 1819; art. 4 del documento constitucional de Hessen-Darmstadt de 1820, impresos en: Huber, *Dokumente* (nota al pie nº 2), pp. 172 y ss., pp. 187 y ss., 221 y ss.

[4] Art. 5 del documento constitucional para Schaumburg-Lippe de 1868.

[5] *Cfr.* Heinrich Albert Zachariae, *Deutsches Staats- und Bundesrecht*, vol. I, 3ª edición, 1865, p. 326.

[6] *Cfr.* Wellstein, *Art. Konstitutionalismus*, en: "Staatslexikon der Görres-Gesellschaft", 3ª edición, vol. III, 1910, col. 428 y ss. (439).

[7] Art. 57 del Acta final de Viena: "Dado que la Federación alemana, con excepción de las ciudades libres, está compuesta por reinos soberanos, todo el poder del Estado debe permanecer reunido en el Jefe del Estado, como consecuencia del concepto fundamental aquí establecido, y el soberano sólo puede estar vinculado a la participación de los estamentos en el ejercicio de determinados derechos en virtud de una Constitución estatal." Huber, *Dokumente* I (nota al pie nº 2), pp. 91 y ss. (99); sobre la relación entre el art. 57 del Acta final de Viena y el principio monárquico, *cfr.* Carl Rotteck, *Art Monarchie*, en: *Idem*/C. Welcker, "Staatslexikon", 2ª edición, 1845-1848, vol. X, pp. 668 y ss.; *cfr.* también Hans Boldt, *Deutsche Staatslehre im Vormärz*, 1975, p. 20, nota al pie nº 24, con más argumentos.

[8] Fuente original: J.B. Capefigue, *Histoire de la Restauration*, 10 Vols., 1831-1833, I, p. 96; *vid.* también Georg Jellinek, *Allegemeine Staatslehre*, 3ª edición, 1913 (reimpresión), p. 469, nota al pie nº 1.

[9] Friedrich Schlegel, *Philosophische Vorlesungen 1804-1805*, 10º Libro, en: *Idem*, "Philosophische Vorlesungen 1800-1807", edición crítica, vol. 13º, 1964, pp. 104 y ss. (123); *cfr.* también Boldt, *Staatslehre* (nota al pie nº 7), p. 15; Horst Dreitzel, *Monarchiebegriffe in der Fürstengesellschaft*, 2 Vols., 1991, pp. 852 y ss.

[10] Charles de Montesquieu, *De l'Esprit des lois* (1748), II, 4.

[11] *Cfr.* sobre ello también Boldt, *Staatslehre* (nota al pie nº 7), pp. 16 y ss.

[12] Así, sobre todo, por Friedrich Julius Stahl, *Das monarchische Prinzip. Eine staatsrechtliche Abhandlung*, 1845, p. 2; sobre esta concepción, *cfr.* Dieter Grosser, *Grundlagen und Struktur der Staatslehre Friedrich Julius Stahls*, 1963, pp. 111 y ss.; Wilhelm Füßl, *Professor in der Politik: Friedrich Julius Stahl (1802-1861)*, 1988, pp.42 y ss.; .*vid.* también Wellstein, *Konstitutionalismus* (nota al pie nº 6), Col. 438; Otto Hintze, *Das monarchische Prinzip und die konstitutionelle Verfassung* (1911), en: *Idem*, "Staat und Verfassung", 3ª edición, 1970, pp. 359 y ss. (368); Heinrich O. Meisner, *Die Lehre vom monarchischen Prinzip im Zeitalter der Restauration und des Deutschen Bundes*, 1913, pp. 3 y ss. , acorde con ello, distingue dos periodos del principio monárquico.

[13] Boldt, *Staatslehre* (nota al pie nº 7), p. 17.

[14] Jean Bodin, *Six Livres de la République*, 1583, I, 10 y II, 1 ; *cfr.*, además, Jürgen Dennert, *Ursprung und Begriff der Souvränität*, 1964, pp. 56 y ss.; Helmut Quaritsch, *Staat und Souveränität*, vol. 1: Die Grundlagen, 1970, pp. 243 y ss.

[15] Thomas Hobbes, *Leviathan*, 1651, Parte II, cap. XVII y ss.; *Idem*, *De cive* XII, 5 ; *cfr.* Dennert, *Ursprung* (nota al pie nº 14), pp. 80 y ss.

[16] Jean-Jacques Rousseau, *Contrat social*, 1762; sobre esta concepción, *cfr.* Iring Fetscher, *Rousseaus Politische Philosophie*, 2ª edición 1968, pp. 92 y ss.

[17] En ello insiste Ernst-Rudolf Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, vol. I, 2ª edición 1967, pp. 315 y ss.

[18] *Vid.* Anselm v. Feuerbach, *Über teutsche Freiheit und Vertretung teutscher Völker durch Landstände*, en: *Idem*, "Kleine Schriften vermischten Inhalts", 1833, pp. 73 y ss. (106 y s.); Herbert Obenaus, *Finanzkrise und Verfassungsregelung. Zu den sozialen Bedingungen des frühen deutschen Konstitutionalismus*, en: G. A. Ritter (edit.), "Gesellschaft, Parlament und Regierung", 1974, pp. 54 y ss., en particular, pp. 66 y ss.; Karl Möckl, *Der moderne bayerische Staat*, 1979, pp. 153 y ss.; Hans-Peter Ullmann, *Staatsschulden und Reformpolitik*, 1986, pp. 427 y ss., 636 y ss.; algo parecido vale respecto de las promesas constitucionales incumplidas en Prusia, *cfr.* Herbert Obenaus, *Anfänge des Parlamentarismus in Preußen bis 1848*, 1984, pp. 55 y ss., 122 y ss.; una exposición ponderada y resumida de las razones de los procesos constituyentes después de 1815 se encuentra en Thomas Nipperdey, *Deutsche Geschichte 1800-1866*, 1983, p. 273.

[19] Así lo expuso el Freiherr von Plessen en Karlsbad, en: J. L. Klüber/C. Welcker, *Wichtige Urkunden für den Rechtszustand der Nation*, 1844, pp. 271 y s.

[20] *Cfr.* Boldt, *Staatslehre* (nota al pie nº 7), p. 18.

[21] "En todos los Estados federados debe haber una Constitución estatal", en: Huber, *Dokumente* I (nota al pie nº 2), pp. 84 y ss. (88).

[22] *Cfr.* más concretamente Boldt, *Staatslehre* (nota al pie nº 7), pp. 21 y ss.

[23] *Cfr.* Emmanuel Joseph Sieyes, *Politische Schriften 1788-1790*, 1975, pp. 166 y ss., 214 y ss., 250 y ss.; Karl Loewenstein, *Volk und Parlament*, 1922 (reimpresión), pp. 12 y ss.

[24] Boldt, *Staatslehre* (nota al pie nº 7), p. 26.

[25] *Cfr.* G. F. Kolb, *Art. Repräsentatives, constitutionelles und Landständisches System*, en: Rotteck/Welcker, "Staatslexikon" (nota al pie nº 7), vol. XI, pp. 514 y ss.; C. Rotteck, *Art. Constitution*, *Ibidem*, vol. III, pp. 519 y ss.

[26] Friedrich von Ancillon, *Über Souveränität und Staatsverfassungen*, 2ª edición 1816, pp. 18 y ss.; Freiherr v. Stein, *Denkschrift vom 27.4.1806*, en: *Idem*, "Ausgewählte politische Briefe und Denkschriften", 2ª edición 1986, pp. 71 y ss. (71); *cfr.* también Horst Dreier, *Der Ort der Souveränität*, en: *Idem*/J. Hofmann (edit.), "Parlamentarische Souveränität und technische Entwicklung", 1986, pp. 11 y ss. (30 y ss.).

[27] *Cfr.* Roderich v. Stintzing/Ernst Landsberg, *Geschichte der deutschen Rechtswissenschaft*, cap. II, 1884 (reimpresión), pp. 32 y ss.; Michael Stolleis, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, vol. I, 1988, pp. 174 y ss.

[28] Boldt, *Staatslehre* (nota al pie nº 7), p. 27; Michael Stolleis, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, vol. II, 1992, p. 104.

[29] Bodin, *République* (nota al pie nº 14), II, 7 (p. 339); *cfr.* además Horst Denzer, *Bodins Staatsformenlehre*, en: *Idem* (edit.), "Jean Bodin", 1973, pp. 233 y ss. (235 y ss.).

[30] *Cfr.* en particular Boldt, *Staatslehre* (nota al pie nº 7), pp. 28 y ss.

[31] Sobre la legitimación divina *cfr.* J. N. Figgis, *The Divine Right of Kings*, 2ª edición 1914 (reimpresión); Otto Brunner, *Vom Gottesgnadentum zum monarchischen Prinzip*, en: *Idem*, "Neue Wege der Verfassungs- und Sozialgeschichte", 2ª edición 1968, pp. 160 y ss. (162 y ss.); además, Herbert v. Borch, *Das Gottesgnadentum*, 1934, pp. 133 y ss.

[32] *Cfr.* Huber, *Verfassungsgeschichte* I (nota al pie nº 17), pp. 651 y ss.

[33] *Cfr.* Georg Meyer/Gerhard Anschütz, *Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts*, 7ª edición 1919, p. 661, nota al pie nº 12, con argumentos adicionales ; además, Ernst-Wolfgang Böckenförde (edit.), *Der Verfassungstyp der deutschen konstitutionellen Monarchie im 19. Jahrhundert*, en: *Idem* (edit.), "Moderne deutsche Verfassungsgeschichte", 2ª edición 1981, pp. 146 y ss. (150); Dreier, *Ort* (nota al pie nº 23), p. 31.

[34] En este sentido, en particular, la Constitución de Wurttemberg de 1819, la de Sajonia de 1831, y la de Kurhessen de 1831.

[35] *Cfr.* Huber, *Verfassungsgeschichte*, I (nota al pie nº 17), pp. 335 y ss. respecto de Hessen en 1820, p. 326 respecto de Baden; *Idem*, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, vol. 2, 2ª edición 1968, p. 90 respecto de Hannover en 1833.

[36] *Cfr.* art. XIV de la Paz de Presburgo.

[37] *Cfr.* Boldt, *Staatslehre* (nota al pie nº 7), pp. 29 y s.

[38] *Cfr.* Jellinek, *Staatslehre* (nota al pie nº 8), pp. 474 y ss.

[39] *Cfr.*, sobre ello, Dennert, *Ursprung* (nota al pie nº 14), pp. 61 y ss.; Quaritsch, *Souveränität* (nota al pie nº 14), pp. 383 y ss.

[40] *Vid. infra* el apartado II, 2.

[41] *Vid. infra*, además, el apartado II, 2.

[42] *Vid. infra* el apartado II, 1.

[43] Wellstein*, Konstitutionalismus* (nota al pie nº 6), Sp. 440.

[44] Título VIII, § 1 de la Constitución de Baviera.

[45] § 92 de la Constitución de Württemberg

[46] § 14 de la Constitución de Baden; § 93 de la Constitución de Württemberg; *cfr.* Stolleis, *Geschichte* (nota al pie nº 28), pp. 116 y ss.

[47] *Vid. infra* el apartado II, 2.

[48] *Cfr.* sobre ello Hans Fenske, *Gewaltenteilung*, en: *Geschichtliche Grundbegriffe*, vol. 2, 1975, pp. 923 y ss. (942 y ss.); Stefan Korioth, *Monarchisches Prinzip und Gewaltenteilung – unvereinbar?,* Der Staat, nº 37, 1998, pp. 29 y ss. (43 y ss.); Werner Heun, *Das Konzept der Gewaltenteilung in seiner verfassungsgeschichtlichen Entwicklung* (en prensa).

[49] *Cfr.*, por ejemplo, Carl Ludwig von Haller, *Restauration der Staatswissenschaft*, 2ª edición 1820, vol. I, p. 33; Jellinek, *Staatslehre* (nota al pie nº 8), p. 466.

[50] *Cfr.*, por ejemplo, J. Chr. Freiherr v. Aretin, *Staatsrecht der constitutionellen Monarchie*, vol. I, 1824, pp. 88 y ss.; Robert v. Mohl, *Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften*, vol. I, 1855, pp. 273 y ss.

[51] Huber, *Verfassungsgeschichte* I (nota al pie nº 17), p. 653 aún considera al principio monárquico como opuesto al principio de división de poderes; así también ya antes Erich Kaufmann, *Studien zur Staatslehre des monarchischen Prinzips*, en: *Idem*, "Gesammelte Schriften" vol. I, 1960, pp. 1 y ss. (5 y ss.., 9).

[52] *Cfr.* Korioth, *Prinzip* (nota al pie nº 48), pp. 48 y ss.

[53] Es clásico el estudio de Friedrich Julius Stahl, *Die Philosophie des Rechts*, vol. II: Rechts- und Staatslehre, 5ª edición 1878 (reimpresión), pp. 269 y ss., 260.

[54] Korioth, *Prinzip* (nota al pie nº 48), p. 50, con más argumentos.

[55] *Cfr.* Ulrich Scheuner, *Volkssouveränität und Theorie der parlamentarischen Vertretung*, en: K. Bosl (edit.), "Der moderne Parlamentarismus und seine Grundlagen in der ständischen Repräsentation", 1977, pp. 297 y ss. (330 y ss.); sobre la soberanía del Estado, *cfr. Quaritsch*, *Staat* (nota al pie nº 14), pp. 495 y ss.; Dreier, *Ort* (nota al pie nº 23), p. 33.

[56] Otto Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, vol. I, 1ª edición 1895, pp. 67 y ss.; igualmente, Gerhard Anschütz, *Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt und den Umfang des königlichen Verordnungsrechts*, 2ª edición 1901, pp. 9 y ss.; Meyer/Anschütz, *Lehrbuch* (nota al pie nº 33), pp. 31 y ss. nota al pie e.

[57] *Cfr.* Brunner, *Gottesgnadentum* (nota al pie nº 31), p. 183: "fórmula del derecho del Estado"; sobre su capacidad como principio legitimador, *vid. infra,* el apartado IV.

[58] *Cfr.* Huber, *Verfassungsgeschichte* I (nota al pie nº 17), p. 654; Dieter Grimm, *Verfassungsgeschichte 1776-1866*, 1988, p. 116; Peter Michael Ehrle, *Volksvertretung im Vormärz*, 1979, pp. 272 y ss.

[59] *Cfr.* Huber, *Verfassungsgeschichte* I (nota al pie nº 17), pp. 338 y ss.

[60] Sobre Prusia, *vid.* Huber, *Verfassungsgeschichte* I (nota al pie nº 17), pp. 149 y s.

[61] Sobre la responsabilidad ministerial, *cfr.* también Stolleis, *Geschichte* (nota al pie nº 28), pp. 105 y ss., con más argumentos.

[62] *Vid.* Huber, *Verfassungsgeschichte* I (nota al pie nº 17), p. 339, 150; en esa medida induciendo a error Böckenförde, *Verfassungstyp* (nota al pie nº 33), p. 165 nota al pie nº 33; sobre su desarrollo, más específicamente, Axel Schulz, *Die Gegenzeichnung*, 1978, pp. 22 y ss.

[63] *Cfr.* Huber, *Verfassungsgeschichte* I (nota al pie nº 17), p. 339; Böckenförde, *Verfassungstyp* (nota al pie nº 33), p. 158.

[64] Grimm, *Verfassungsgeschichte* (nota al pie nº 58), p. 118; Stolleis, *Geschichte* (nota al pie nº 28), p. 106.

[65] Definido por la independencia del Gobierno respecto de la confianza del Parlamento; *cfr.*, por ejemplo, Georg Brunner, *Vergleichende Regierungslehre*, vol. 1, 1979, p. 251.

[66] *Vid. infra* la nota nº 156.

[67] *Cfr.* Tit. X § 4-6 de la Constitución de Baviera; § 7 II de la Constitución de Baden; art. 109 de la Constitución de Hessen

[68] Este fue el caso de Noruega; sobre el significado para la parlamentarización de la acusación ministerial, *cfr.* Klaus v. Beyme, *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa*, 2ª edición 1973, pp. 399 y ss..

[69] §§ 54-61de la Constitución de Württemberg

[70] Sobre el sistema prusiano de cancillería bajo Hardenberg, que, no obstante, a la larga no se consolidó, *cfr.* Huber, *Verfassungsgeschichte* I (nota al pie nº 17), pp. 150, 152 y ss.

[71] Ernst-Rudolf Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Vol III, 3ª edición 1988, pp. 898 y ss.

[72] Huber, *Verfassungsgeschichte* III (nota al pie nº 71), p. 898; en Prusia la acusación ministerial no fue posible, debido a la ausencia de una Ley de desarrollo; *cfr.* Leo Haupts*, Die liberale Regierung in Preußen in der Zeit der "Neuen Ära"*, HZ, nº 227, 1978, pp. 45 y ss. (77 y ss.); Erich Hahn, *Ministerial Responsibility and Impeachment in Prussia 1848-1863*, Central European History, nº 10, 1977, pp. 3 y ss. (9 y ss.).

[73] Art. 9, párrafo 2º de la Constitución Imperial de 1871.

[74] *Cfr.* Huber, *Verfassungsgeschichte* I (nota al pie nº 17), pp. 339 y ss.

[75] Sobre la polémica acerca de la terminología en el primer constitucionalismo (Estamentos territoriales, Dietas territoriales o Parlamentos) *vid.* Stolleis, *Geschichte* (nota al pie nº 28), pp. 110 y ss.

[76] *Cfr.* Huber, *Verfassungsgeschichte* I (nota al pie nº 17), pp. 341 y ss.; Ehrle, *Volksvertretung* (nota al pie nº 58), pp. 329 y ss.

[77] *Cfr.* Stolleis, *Geschichte* (nota al pie nº 28), p. 112.

[78] Sobre las diferentes formas de configurar el derecho de sufragio en el *premarzo*, *cfr.* en particular Ehrle, *Volksvertretung* (nota al pie nº 58), pp. 496 y ss.

[79] Sobre la elección de la asamblea nacional, *cfr.* Huber, *Verfassungsgeschichte* III (nota al pie nº 71), pp. 606 y ss.; Theodore S. Hamerow*, Die Wahlen zum Frankfurter Parlament*, en: Böckenförde, "Verfassungsgeschichte" (nota al pie nº 33), pp. 252 y ss.; sobre la configuración del derecho de sufragio, Huber, *Verfassungsgeschichte* I (nota al pie nº 17), pp. 787 y ss.

[80] Sobre la recepción del derecho de sufragio de la Constitución de la Iglesia de San Pablo, primero en la Federación del Norte de Alemania de 1867 y después en la Constitución Imperial de 1871, *vid.* Huber, *Verfassungsgeschichte* III (nota al pie nº 71), pp. 646 y ss., 861 y ss.

[81] En Francia, se introdujo de forma duradera el derecho de sufragio universal e igual desde 1848/1852, *cfr.* D. Sternberger/B. Vogel (edit.), *Die Wahl der Parlamente*, vol. I, Europa, 1969, pp. 458 y ss. En Gran Bretaña esto no tuvo lugar hasta 1918, no siendo abolidas las circunscripciones universitarias especiales hasta 1948, *vid. Ibidem*, pp. 621 y ss.; con la excepción de Bélgica (1893) el derecho de sufragio universal para los hombres sólo se introdujo en los países escandinavos y occidentales desde 1913 (Noruega) y 1921 (Suecia), *vid.* los cuadros comparativos de Dieter Nohlen (edit.), *Die Wahlsysteme der Welt*, 1978, pp. 36 y ss.

[82] Sobre ello, Huber, *Verfassungsgeschichte* III (nota al pie nº 71), pp. 85 y ss.

[83] *Cfr.* Ehrle, *Volksvertretung* (nota al pie nº 58), pp. 295 y ss.

[84] *Cfr.* Huber, *Verfassungsgeschichte* I (nota al pie nº 17), pp. 343 y ss.; Ehrle, *Volksvertretung* (nota al pie nº 58), pp. 301 y ss.; Rainer Wahl, *Die Entwicklung des deutschen Verfassungsstaates bis 1866*, en: J. Isensee/P. Kirchhof (edit.), "Handbuch des Staatsrechts", vol. I, 1987, pp. 3 y ss. (15).

[85] Huber, *Verfassungsgeschichte* I (nota al pie nº 17), p. 343.

[86] Por acuerdo del Consejo Federal con el consentimiento del Emperador: art. 24, apartado 2º de la Constitución Imperial de 1871.

[87] *Cfr.* art. 26 de la Constitución Imperial de 1871.

[88] En este sentido, Huber, *Verfassungsgeschichte* I (nota al pie nº 17), p. 346.

[89] En ello existía una característica diferenciadora esencial entre el primer constitucionalismo y el ya desarrollado plenamente con posterioridad, *vid.* Huber, *Verfassungsgeschichte* I (nota al pie nº 17), p. 347.

[90] Art. 62 II de la Constitución de Prusia de 1850.

[91] *Vid.* Böckenförde, *Verfassungstyp* (nota al pie nº 33), p. 150.

[92] Huber, *Verfassungsgeschichte* I (nota al pie nº 17), p. 347.

[93] Huber, *Verfassungsgeschichte* I (nota al pie nº 17), p. 655.

[94] Paul Laband, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, 4 Vols., 5ª edición 1911, vol. II, pp. 4 y ss., 42 y ss.; dado que el Monarca estaba jurídicamente obligado a mandar el cumplimiento de la Ley, Laband diferenciaba de nuevo entre la sanción, que atribuía al Consejo Federal, y la orden misma de cumplimiento de la Ley; frente a ello, Huber, *Verfassungsgeschichte* III (nota al pie nº 71), pp. 922 y ss., atribuía la sanción exclusivamente al Monarca, pero la consideraba vinculada.

[95] *Cfr.* Dietrich Jesch, *Gesetz und Verwaltung*, 1961, pp. 123 y ss.; es clásico el trabajo de Gerhard Anschütz, *Die Verfassungsurkunde des Preußischen Staates*, 1912, pp. 132 y ss.

[96] Subrayado, especialmente, por Rainer Wahl, *Rechtliche Wirkungen und Funktionen der Grundrechte im deutschen Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts*, en: Böckenförde, "Verfassungsgeschichte" (nota al pie nº 33), pp. 346 y ss. (350 y ss.); no obstante, *cfr.* también Ulrich Scheuner, *Die rechtliche Tragweite der Grundrechte in der deutschen Verfassungsentwicklung des 19. Jahrhunderts*, *Ibidem*, pp. 319 y ss. (332 y ss.).

[97] Anschütz, *Verfassungsurkunde* (nota al pie nº 93), p. 96; Scheuner, *Tragweite* (nota al pie nº 55), p. 331.

[98] El concepto material de Ley define el contenido (necesario) de la Ley, mientras que el doble concepto de Ley desarrollado por Laband establece, junto a aquél, el denominado concepto formal, que define a la Ley por ser emanada formalmente como tal de acuerdo con el procedimiento legislativo, *vid.* Laband, *Staatsrecht* (nota al pie nº 94), vol. II, pp. 1 y ss.; sobre el doble concepto de Ley durante el siglo XIX Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Gesetz und gesetzgebende Gewalt*, 2ª edición 1981, pp. 226 y ss.

[99] Freiherr vom Stein, *Bemerkungen zu Hardenbergs (2.) Entwurf der Bundesverfassung, August/September 1814, ad § 7*, en: "Briefe und Amtliche Schriften", vol. V, 1964, p. 141.

[100] Título VII, § 2 de la Constitución de Baviera; *cfr.* sobre ello Böckenförde, *Gesetz* (nota al pie nº 98), pp. 73 y ss.

[101] *Cfr.* sobre la facultad de actuación Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung*, 1964, pp. 103 y ss.; *Idem*, *Gesetz* (nota al pie nº), pp. 387 y ss.; Albert Janssen, *Über die Grenzen des legislativen Zugriffsrechts*, 1990, pp. 8 y ss.

[102] *Cfr.* Böckenförde, *Gesetz* (nota al pie nº 98), pp. 223 y ss.

[103] Böckenförde, *Verfassungstyp* (nota al pie nº 33), p. 151.

[104] Huber, *Verfassungsgeschichte* I (nota al pie nº 17), pp. 347 y ss.

[105] Böckenförde, *Verfassungstyp* (nota al pie nº 33), p. 150; *vid. supra* el apartado I., 2.

[106] *Cfr.* Karl-Heinrich Friauf, *Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung*, 1968, pp. 28 y ss.; Reinhard Mußgnug, *Der Haushaltsplan als Gesetz*, 1976, pp. 48 y ss.; Werner Heun, *Staatshaushalt und Staatsleitung*, 1989, pp. 38 y ss.

[107] Huber, *Verfassungsgeschichte* I (nota al pie nº 17), p. 348.

[108] Por ejemplo, el Título VII, § 3 de la Constitución de Baviera; §§ 109, 124 de la Constitución de Württemberg.

[109] En Baviera, 6 años según el Título VII, § 5 de la Constitución de Baviera; en Württemberg se previó sólo una limitación temporal; § 114 de la Constitución de Württemberg.

[110] Título VII, § de la Constitución de Baviera; § 107 de la Constitución de Württemberg; § 57 de la Constitución de Baden; sobre el desarrollo histórico, Wolfram Höfling, *Staatsschuldenrecht*, 1993, pp. 13 y ss.

[111] *Cfr.* Friauf, *Staatshaushaltsplan* (nota al pie nº 106), pp. 37 y ss.; Heun, *Staatshaushalt* (nota al pie nº 106), pp. 54 y ss.; *Ibidem*, p. 57 respecto de Württemberg.

[112] Art. 99 de la Constitución de Prusia de 1850; *cfr.* Heun, *Staatshaushalt* (nota al pie nº 106), pp. 62 ss

[113] Wilhelm Mössle, *Regierungsfunktionen des Parlaments*, 1985, pp. 71 y ss.

[114] Heun, *Staatshaushalt* (nota al pie nº 106), pp. 70 y ss.; Mössle, *Regierungsfunktionen* (nota al pie nº 113), pp. 68 y ss.

[115] Friauf, *Staatshaushaltsplan* (nota al pie nº 106), pp. 155 y ss.

[116] Friauf, *Staatshaushaltsplan* (nota al pie nº 106), pp. 108 y ss.; Mußgnug, *Haushaltsplan* (nota al pie nº 106), pp. 106 y ss.; Heun, *Staatshaushalt* (nota al pie nº 106), pp. 72 y ss.

[117] § 3 II de la Ley de principios presupuestarios; § 3 II del Reglamento presupuestario federal; sobre la problemática actual, Heun, *Staatshaushalt* (nota al pie nº 106), pp. 165 y ss.

[118] Friauf, *Staatshaushaltsplan* (nota al pie nº 106), pp. 110 y ss.; Heun, *Staatshaushalt* (nota al pie nº 106), pp. 71 y ss.

[119] Huber, *Verfassungsgeschichte* I (nota al pie nº 17), p. 349.

[120] Huber, *Verfassungsgeschichte* I (nota al pie nº 17), p. 349.

[121] Las Constituciones del sur de Alemania, sin excepción, las posteriores, sólo parcialmente; *cfr.* también Huber, *Verfassungsgeschichte* I (nota al pie nº 17), pp. 349 y ss.

[122] Böckenförde, *Verfassungstyp* (nota al pie nº 33), p. 153.

[123] Huber, *Verfassungsgeschichte* I (nota al pie nº 17), pp. 337 y ss.

[124] *Cfr.* Dieter Simon, *Die Unabhängigkeit des Richters*, 1975; Regine Ogorek, *Richterkönig oder Subsumtionsautomat?* 1986; Stolleis, *Geschichte* (nota al pie nº 28), pp. 116 y ss.; *vid.* también más arriba, I, 2.

[125] Scheuner, *Volkssouveränität* (nota al pie nº 55), p. 320; Heun, *Staatshaushalt* (nota al pie nº 106), p. 53.

[126] *Cfr.* Friauf, *Staatshaushaltsplan* (nota al pie nº 106), pp. 241 y ss.; Heun, *Staatshaushalt* (nota al pie nº 106), p. 73.

[127] *Cfr.* Scheuner, *Volkssouveränität* (nota al pie nº 55), p. 317; más profundamente sobre el problema de la continuidad Eberhard Weis, *Kontinuität und Diskontinuität zwischen den Ständen des 18. Jahrhunderts und den frühkonstitutionellen Parlamenten von 1818/19 in Bayern und Württemberg*, en: "Festschrift A. Kraus", 1982, pp. 337 y ss.

[128] *Cfr.* sobre ello Ernst-Rudolf Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, vol. II, 2ª edición 1968, pp. 908 y ss., 926 y ss.; Friauf, *Staatshaushaltsplan* (nota al pie nº 106), pp. 230 y ss.; Helmut Seier, *Zur Entstehung und Bedeutung der Kurhessischen Verfassung von 1831*, en: Walter Heinemeyer (edit.), "Der Verfassungsstaat als Bürge des Rechtsfriedens", 1982, pp. 5 y ss. (61 y ss.)

[129] *Cfr.* sobre ello Fritz Löwenthal, *Der preußische Verfassungsstreit 1862-1866*, 1914; Kurt Kaminski, *Verfassung und Verfassungskonflikt in Preußen*, 1938, pp. 43 y ss.; Huber, *Verfassungsgeschichte*, III (nota al pie nº 71), pp. 275 y ss.; Friauf, *Staatshaushaltsplan* (nota al pie nº 106), pp. 235 y ss.; Heun, *Staatshaushalt* (nota al pie nº 106), pp. 74 y ss.; Rainer Wahl, *Der preußische Verfassungskonflikt und das konstitutionelle System des Kaiserreichs*, en: Böckenförde, "Verfassungsgeschichte" (nota al pie nº 33), pp. 171 y ss.; Hans Boldt, *Verfassungskonflikt und Verfassungshistorie. Eine Auseinandersetzung mit E.-R. Huber*, Der Staat, Suplemento nº 1, 1975, pp. 75 y ss.; Dian Schefold, *Verfassung als Kompromiß? Deutung und Bedeutung des preußischen Verfassungskonflikts*, ZNR, nº 3, 1981, pp. 146 y ss.; por último, Horst Dreier, *Der Kampf um das Budgetrecht als Kampf um die staatliche Steuerungsherrschaft – Zur Entwicklung des modernen Haushaltsrechts*, en: W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann (edit.), "Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht", 1998, pp. 59 y ss. (61 y ss.), con argumentos adicionales.

[130] Sobre ello, junto a la bibliografía citada en la nota al pie nº 129, Winfried Becker, *Die angebliche Lücke der Gesetzgebung im preußischen Verfassungskonflikt*, HJb, nº 100, 1980, pp. 257 y ss.; Hans-Christof Kraus, *Ursprung und Genese der Lückentheorie im preußischen Verfassungskonflikt*, Der Staat, nº 29, 1990, pp. 209 y ss.

[131] Meyer/Anschütz, *Lehrbuch* (nota al pie nº 33), p. 906.

[132] *Cfr.* Boldt, *Verfassungskonflikt* (nota al pie nº 129), pp. 83 y ss.; Wahl, *Entwicklung* (nota al pie nº 84) p. 25; frente a ello, Huber, *Verfassungsgeschichte* III (nota al pie nº 71), pp. 333 y ss. ve en el principio monárquico la justificación de la posición del Monarca.

[133] *Cfr.* Grimm, *Verfassungsgeschichte* (nota al pie nº 58), p. 201; Wahl, *Entwicklung* (nota al pie nº 84), p. 18 (marginal 17).

[134] Más profundamente sobre la estructura de las competencias Huber, *Verfassungsgeschichte* II (nota al pie nº 128), pp. 821 y ss.

[135] Esta elección fué la razón para el rechazo de dicho cargo; sobre la elección y el rechazo, *vid.* Huber, *Verfassungsgeschichte* II (nota al pie nº 128), pp. 817 y ss., 842 y ss.

[136] En el caso de la reforma constitucional, también correspondía al Monarca sólo una facultad de veto, *vid.* Huber, *Verfassungsgeschichte* II (nota al pie nº 128), p. 841.

[137] Con mayor profundidad sobre el origen histórico de la Constitución Imperial, Huber, *Verfassungsgeschichte* III (nota al pie nº 71), pp. 732 y ss.; ya la propia Constitución de la Federación del norte de Alemania, de la que partía la Constitución Imperial, había sido emanada a partir de un pacto entre los gobiernos federados y una Dieta Imperial elegida sobre la base de una ley electoral uniforme, *vid.* Huber, *Ibidem*, pp. 644 y ss.

[138] La teoría del Estado de la época veía la fundación del Imperio sólo como una ampliación de la Federación del norte de Alemania, Laband, *Staatsrecht* (nota al pie nº 94), vol. I, p. 44; con razón, crítico desde una perspectiva actual, Huber, *Verfassungsgeschichte* III (nota al pie nº 71), pp. 760 y ss.

[139] Por el contrario, Ernst-Rudolf Huber, *Das Kaiserreich als Epoche verfassungsstaatlicher Entwicklung*, en: "Handbuch des Staatsrechts", vol. I (nota al pie nº 84), pp. 35 y ss. (51 y ss.), habla de una pervivencia del principio monárquico.

[140] Sin embargo, el Imperio no era una mera federación de monarcas, *vid.* Huber, *Verfassungsgeschichte* III (nota al pie nº 71), pp. 788 y ss.

[141] *Cfr.* Huber, *Verfassungsgeschichte* III (nota al pie nº 71), pp. 767 y ss.

[142] Hasso Hofmann, *Das Problem der cäsaristischen Legitimität im Bismarckreich*, en: *Idem*, "Recht-Politik-Verfassung", 1986, pp. 181 y ss.; precisamente esto presuponía la erosión del principio monárquico, *vid.*, *Ibidem* pp. 194 y ss.

[143] Art. 11 de la Constitución Imperial de 1871; *vid.* Huber, *Verfassungsgeschichte* III (nota al pie nº 71), pp. 811 y ss.

[144] Sobre este desarrollo Elisabeth Fehrenbach, *Wandlungen des deutschen Kaisergedankens 1871-1918*, 1969, pp. 89 y ss., 184 y ss.

[145] Huber, *Verfassungsgeschichte* III (nota al pie nº 71), pp. 849 y ss.

[146] En detalle, Huber, *Verfassungsgeschichte* III (nota al pie nº 71), pp. 880 y ss.

[147] Sobre ello Huber, *Verfassungsgeschichte* III (nota al pie nº 71), pp. 862 y ss.

[148] *Cfr.* Norbert Ullrich, *Gesetzgebungsverfahren und Reichstag in der Bismarck-Zeit, 1996*, pp. 109 y ss.

[149] Sobre la potestad presupuestaria en el imperio monárquico, Heun, *Staatshaushalt* (nota al pie nº 106), pp. 76 y ss.

[150] Mientras la recaudación aduanera crecía tanto que las contribuciones de los Estados federados al presupuesto federal amenazaban con convertirse en superfluas, se disipó este peligro y se aseguró una facultad de autorización periódica de la recaudación a través de la cláusula de *Franckenstein*, que daba a los Estados un exceso de 130 millones de marcos en la recaudación aduanera. *Cfr.* sobre ello Wilhelm Gerloss, *Die Finanz- und Zollpolitik des Deutschen Reiches von der Gründung des Norddeutschen Bundes bis zur Gegenwart*, 1913, pp. 161 y ss.

[151] Huber, *Verfassungsgeschichte* III (nota al pie nº 71), pp. 821 y ss.; en esta medida, Stahl, *Prinzip* (nota al pie nº 12), p. 2, 18 y ss. ha confrontado, con razón, el principio monárquico al principio parlamentario; *cfr.* también Hintze, *Prinzip* (nota al pie nº 12), pp. 384 y ss.

[152] Ernst-Rudolf Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789,* vol. IV, 1969, pp. 312 y ss.

[153] *Cfr.* v. Beyme, *Regierungssysteme* (nota al pie nº 68), pp. 253 y ss.

[154] *Cfr.* Wolfgang J. Mommsen, *Die Verfassung des Deutschen Reiches von 1871 als dilatorischer Herrschaftskompromiss*, en: Otto Pflanze (edit.), "Innenpolitische Probleme des Bismarck-Reiches", 1983, pp. 195 y ss. (215 y ss.).

[155] *Cfr.* Mommsen, *Verfassung* (nota al pie nº 154), pp. 209 y ss.

[156] No obstante, esto es discutido; *cfr.*, Huber, *Verfassungsgeschichte*, vol. IV (nota al pie nº 152), pp. 316 y ss.; en radical rechazo Hans-Ulrich Wehler, *Das Deutsche Kaiserreich 1871-1918*, ahora en: „Deutsche Geschichte", vol. III, 1985, pp. 203 y ss. (246 y ss., 395 y ss.); por otro lado, estableciendo una parlamentarización demasiado temprana, Manfred Rauh, *Die Parlamentarisierung des Deutschen Reiches*, 1977.

[157] Sobre la resolución parlamentarizadora del Monarca, de treinta de septiembre de 1918, Ernst-Rudolf Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, vol. V, 1978, pp. 531 y s.; sobre la reforma constitucional de veintiocho de octubre de 1918, *Ibidem*, pp. 584 y ss.

[158] Sobre su diferente conceptualización en el contexto europeo, Martin Kirsch, *Monarch und Parlament im 19. Jahrhundert*, 1999, pp. 40 y ss., 69 y ss.

[159] Huber, *Verfassungsgeschichte* III (nota al pie nº 71), pp. 3 y ss.; *Idem*, *Die Bismarcksche Reichsverfassung im Zusammenhang der deutschen Verfassungsgeschichte*, en: *Idem*, "Bewahrung und Wandlung", 1975, pp. 62 y ss. (94 y ss.); *Idem*, *Verfassungsgeschichte,* V (nota al pie nº 157), pp. 533 y ss.; *Idem*, *Kaiserreich* (nota al pie nº 139), pp. 71 y ss. (marginal 52 y ss.); *cfr.* también ya Fritz Hartung, *Die Entwicklung der konstitutionellen Monarchie in Europa*, en: *Idem*, "Volk und Staat in der deutschen Geschichte", 1940, pp. 183 y ss. (186); Hintze, *Prinzip* (nota al pie nº 12), p. 359.

[160] Huber, *Kaiserreich* (nota al pie nº 139), p. 73 (marginal 55).

[161] Böckenförde, *Verfassungstyp* (nota al pie nº 33), pp. 146 y ss.; siguiéndo sus pasos, sobre todo, Wahl, *Verfassungskonflikt* (nota al pie nº 129), pp. 171 y ss.; Boldt, *Verfassungskonflikt* (nota al pie nº 129), pp. 101 y ss.; sin embargo, de forma algo diferente, *Idem*, *Von der konstitutionellen Monarchie zur parlamentarischen Demokratie*, Der Staat, Suplemento nº 10, 1993, pp. 151 y ss.

[162] Böckenförde, *Verfassungstyp* (nota al pie nº 33), p. 154.

[163] Böckenförde, *Verfassungstyp* (nota al pie nº 33), p. 155.

[164] Carl Schmitt, *Verfassungslehre*, 1928 (reimpresión), pp. 23, 53 y ss.

[165] En general crítico, Hasso Hofmann, *Legitimität gegen Legalität – Der Weg der politischen Philosophie Carl Schmitts*, 1964, 2ª edición 1992, pp. 124 y ss.; en el contexto anterior *Idem*, *Problem* (nota al pie nº 142), p. 198; Kirsch, *Monarch* (nota al pie nº 158), pp. 58 y ss.; Schefold, *Verfassung* (nota al pie nº 129), pp. 146 y ss.

[166] Kirsch, *Monarch* (nota al pie nº 158), pp. 57 y ss.

[167] Tanto en *Böckenförde* como en *Huber* y *Kirsch* no se sostienen estos problemas de forma precisa.

[168] Brunner, *Gottesgnadentum* (nota al pie nº 31), pp. 183 y ss.; Böckenförde, *Verfassungstyp* (nota al pie nº 33), p. 159; Hofmann, *Problem* (nota al pie nº 142), pp. 194 y ss.; Grimm, *Verfassungsgeschichte* (nota al pie nº 58), p. 115; el proceso comienza ya en el siglo XVIII, *cfr.* Hans Liermann, *Untersuchungen zum Sakralrecht des protestantischen Herrschers*, en: *Idem*, "Der Jurist und die Kirche", 1973, pp. 56 y ss. (98 y ss.).

[169] Lo cual resalta con razón Böckenförde, *Verfassungstyp* (nota al pie nº 33), pp. 159 y s.; conforme con ello, Hofmann, *Problem* (nota al pie nº 142), pp. 195 y s.; la funcionalización se remonta al siglo XVIII, cuando, en particular, Federico II se declara "primer servidor del Estado".

[170] *Cfr.* Kirsch, *Monarch* (nota al pie nº 158), p. 61 con referencia a la clasificación de la legitimidad del poder de Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 5ª edición 1980, pp. 124 y ss.

[171] *Cfr.* Meisner, *Lehre* (nota al pie nº 12), pp. 115 y ss., 209; sobre la contradicción después de 1815 entre soberanía popular y legitimidad (monárquico-hereditaria) *cfr.* Friedrich Murhard, *Die Volkssouveränität im Gegensatz zur sogenannten Legitimität*, 1832; además, Thomas Würtenberger, *Die Legitimität staatlicher Herrschaft*, 1973, pp. 195 y ss.

[172] *Cfr.* sobre ello Heinz Gollwitzer, *Der Cäsarismus Napoleons III. im Widerhall der öffentlichen Meinung Deutschlands*, HZ, nº 173, 1952, pp. 23 y ss.; Frédéric Bluche, *Le Bonapartisme*, 1980, pp. 205 y ss.

[173] *Vid supra,* nota al pie nº 142

[174] En este sentido, Kirsch, *Monarch* (nota al pie nº 158), p. 60.

[175] Kirsch, *Monarch* (nota al pie nº 158), p. 59, 63.

[176] Por eso, en el sistema constitucional no pudo haber una jurisdicción constitucional independiente, con capacidad de decisión obligatoria a solicitud de una parte, del Parlamento o del ejecutivo monárquico, siendo imaginable como mucho una interpretación auténtica a solicitud pactada por ambas partes, *cfr.* § 153 de la Constitución de Sajonia de 1831; § 126b de la Constitución de la Iglesia de San pablo, de 1849; *cfr.* Klaus Schlaich, *Das Bundesverfassungsgericht*, 3ª edición 1994, pp. 55 y ss., 286 y s. (marginal 757 y s., 463); Wahl, *Entwicklung* (nota al pie nº 84), pp. 28 y ss. (marginal 32 y s.).

[177] Sobre estos sistemas de gobierno, *cfr.* la introducción tipológica de Brunner, *Regierungslehre* (nota al pie nº 65), pp. 258 y ss.

[178] En esta dirección va la objeción de Kirsch, *Monarch* (nota al pie nº 158), p. 60.

[179] *Cfr.* también Böckenförde, *Verfassungstyp* (nota al pie nº 33), pp. 158 y ss.

[180] *Cfr.* sobre ello Karl Löwenstein, *Der britische Parlamentarismus*, 1964, p. 63 y ss.; Brunner, *Regierungslehre* (nota al pie nº 65), pp. 114 y ss.; John P. Mackintosh, *The British Cabinet*, 3ª edición 1977, pp. 35 y ss., 75 y ss.

[181] *Cfr.* Brunner, *Regierungslehre* (nota al pie nº 65), pp. 132 y ss. v. Beyme, *Regierungssysteme* (nota al pie nº 68), pp. 75 y ss., 106 y ss., 133 y ss., 197 y ss.; Hans Gangl, *Die Verfassungsentwicklung in Frankreich 1814-1830*, HZ, nº 202, 1966, pp. 265 y ss. (285 y ss.).

[182] Sobre el sistema presidencialista de los EE.UU., *cfr.* Brunner, *Regierungslehre* (nota al pie nº 65), pp. 149 y ss.; Ernst Fraenkel, *Das amerikanische Regierungssystem*, 3ª edición 1976, pp. 242 y ss.; Richard E. Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents*, edición revisada de 1990, pp. 3 y ss.; Karl Loewenstein, *Verfassungsrecht und Verfassungspraxis der Vereinigten Staaten*, 1959, pp. 262 y ss.

Werner Heun

Das monarchische Prinzip und der deutsche Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts

I. Das monarchische Prinzip

1. Normative Grundlagen

Das monarchische Prinzip hat die deutschen Verfassungsordnungen des 19. Jahrhunderts in Text, Theorie und Praxis beherrscht. Es galt als „Hauptsatz des neuen deutschen konstitutionellen Staatsrechts“[1]. Als erste deutsche Verfassung formuliert die bayerische Verfassung vom 26.5.1818 in Titel II, § 1: „Der König ist das Oberhaupt des Staates, vereinigt in sich alle Rechte der Staatsgewalt, und übt sie unter den von ihm gegebenen in der gegenwärtigen Verfassungs-Urkunde festgesetzten Bestimmungen aus. Seine Person ist heilig und unverletzlich“[2]. Nicht nur die frühen Verfassungen greifen diese Formel nahezu wörtlich auf[3], vielmehr wird das monarchische Prinzip bis in die Spätphase der Verfassungsgebung im 19. Jahrhundert beibehalten[4]. Lediglich in den unmittelbar im Gefolge der Revolution von 1848/49 erlassenen Verfassungen, also auch in der preußischen Verfassung von 1850, findet sich die Formel nicht[5], ohne dass dadurch die Wirksamkeit des monarchischen Prinzips wesentlich beeinträchtigt wurde, da es als ungeschriebener Grundsatz galt[6]. Zur Absicherung der monarchischen Position wurde das Prinzip zudem in Art. 57 der Wiener Schlussakte von 1820 als Leitprinzip für die Mitglieder

---

1 Heinrich v. Treitschke, Deutsche Geschichte des 19. Jahrhunderts, 5 Bde., neue Ausgabe 1927, Bd. II, S. 21.

2 Abgedruckt in: Ernst-Rudolf Huber (ed.), Dokumente zur Deutschen Verfassungsgeschichte Bd. I, 3. Aufl. 1978, S. 155 ff. (156).

3 § 5 Badische Verfassungsurkunde vom 22.8.1818; § 4 Württembergische Verfassungsurkunde vom 25.9.1819; Art. 4 Verfassungsurkunde von Hessen-Darmstadt vom 17.12.1820, abgedruckt in: Huber, Dokumente (Fn. 2), S. 172 ff., S. 187 ff., 221 ff.

4 Art. 5 Verfassungsurkunde für Schaumburg-Lippe vom 17.11.1868.

5 Vgl. Heinrich Albert Zachariae, Deutsches Staats- und Bundesrecht, Bd. I, 3. Aufl. 1865, S. 326.

6 Vgl. Wellstein, Art. Konstitutionalismus, in: Staatslexikon der Görres-Gesellschaft, 3. Aufl. Bd. III, 1910, Sp. 428 ff. (439).

des Deutschen Bundes niedergelegt[7]. Der politische Begriff wird offenbar in den Debatten über die Charte Constitutionnelle von 1814 maßgebend geprägt[8], auch wenn sich eine entsprechende Formulierung bereits zuvor bei Friedrich Schlegel findet[9]. Der prägende Einfluss der Charte Constitutionnelle auf den deutschen Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts kommt durch die Übernahme aus der französischen Verfassungsdiskussion in bezeichnender Weise zum Ausdruck.

2. Monarchisches Prinzip und Souveränität

Der entstehungsgeschichtliche Befund deutet darauf hin, dass dem Begriff des monarchischen Prinzips ein an die Zeit des beginnenden 19. Jahrhunderts gebundener Inhalt zukommt. Soweit der Monarch nach dem monarchischen Prinzip als Ursprung der Staatsgewalt angesehen wird, ließe sich ohne weiteres auch die absolute Monarchie als Ausprägung des monarchischen Prinzips verstehen. Auch Montesquieu sieht den Monarchen als Quelle der Staatsgewalt an: „Le prince est la source de tout pouvoir politique et civil“[10]. Mit dieser Theorie des Ursprungs der Staatsgewalt allein würde indes das Element der Beschränkung der Monarchen durch die Konstitution übersehen, die dem monarchischen Prinzip erst seine eigentümliche Bedeutung verleiht[11]. Es war Gegen- und auch Kampfbegriff zum demokratischen Prinzip, das damit indes zugleich vorausgesetzt wurde. Es wird dann später aber auch als Gegenbegriff zum parlamentarischen

---

7 Art. 57 WSA: „Da der deutsche Bund, mit Ausnahme der freien Städte, aus souverainen Fürsten besteht, so muß dem hierdurch gegebenen Grundbegriffe zufolge die gesammte Staats-Gewalt in dem Oberhaupte des Staats vereinigt bleiben, und der Souverain kann durch eine landständische Verfassung nur in der Ausübung bestimmter Rechte an die Mitwirkung der Stände gebunden werden.“ Huber, Dokumente I (Fn. 2), S. 91 ff. (99); zur Verbindung von Art. 57 WSA und monarchischem Prinzip vgl. Carl Rotteck, Art Monarchie, in: ders./C. Welcker, Staatslexikon, 2. Aufl. 1845-1848, Bd. X, S. 668 ff.; vgl. auch Hans Boldt, Deutsche Staatslehre im Vormärz, 1975, S. 20 Fn. 24 m. w. N.

8 Originalquelle: J. B. Capefigue, Histoire de la Restauration, 10 Bde. 1831-33, I, S. 96; s. auch Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. 1913 (Ndr.), S. 469 Fn. 1.

9 Friedrich Schlegel, Philosophische Vorlesungen 1804-1805, 10. Buch, in: ders., Philosophische Vorlesungen 1800-1807, Kritische Ausgabe 13. Bd., 1964, S. 104 ff. (123); vgl. auch Boldt, Staatslehre (Fn. 7), S. 15.

10 Charles de Montesquieu, De l’Esprit des lois (1748), II, 4.

11 Vgl. hierzu auch Boldt, Staatslehre (Fn. 7), S. 16 ff.

Prinzip im Sinne der englischen Kabinettsregierung verstanden[12]. Trotz des polaren Gegensatzes von Monarchie und Demokratie wurden die beiden Prinzipien nicht im Sinne eines gegenseitigen Ausschlusses begriffen, wie im Fall der gegenseitigen Ausschließlichkeit von Fürstensouveränität und Volkssouveränität[13] in der Ausprägung von Bodin[14] und Hobbes[15] einerseits und Rousseau[16] andererseits. Da die Französische Revolution und die Befreiungskriege mit ihren Vorstellungen und Ideen nicht ausgelöscht werden konnten und sowohl die Integration der neugeschaffenen Staaten[17] als auch die finanziellen Bedürfnisse[18] eine Beteiligung des Bürgertums und die Einrichtung repräsentativer Körperschaften erforderten, war selbst den Monarchen und ihren Anhängern bewusst, dass eine Rückkehr zu absolutistischen Konzepten alleiniger monarchischer Souveränität verstellt war. Das Ziel der Propagierung des monarchischen Prinzips war deshalb bescheidener und defensiver. Das monarchische Prinzip sollte lediglich herrschend bleiben oder

12 So vor allem von Friedrich Julius Stahl, Das monarchische Prinzip. Eine staatsrechtliche Abhandlung, 1845, S. 2; s. auch Wellstein, Konstitutionalismus (Fn. 6), Sp. 438; Otto Hintze, Das monarchische Prinzip und die konstitutionelle Verfassung (1911), in: ders., Staat und Verfassung, 3. Aufl., 1970, S. 359 ff. (368); Heinrich O. Meisner, Die Lehre vom monarchischen Prinzip im Zeitalter der Restauration und des Deutschen Bundes, 1913, S. 3 ff. unterscheidet deshalb zwei entsprechende Perioden des monarchischen Prinzips.

13 Boldt, Staatslehre (Fn. 7), S. 17.

14 Jean Bodin, Six Livres de la République, 1583, I, 10 u. II, 1 ; vgl. dazu Jürgen Dennert, Ursprung und Begriff der Souvränität, 1964, S. 56 ff.; Helmut Quaritsch, Staat und Souveränität, Bd. 1: Die Grundlagen, 1970, S. 243 ff.

15 Thomas Hobbes, Leviathan, 1651, Part. II, ch. XVII ff. ; ders., De cive XII, 5 ; vgl. Dennert, Ursprung (Fn. 14), S. 80 ff.

16 Jean-Jacques Rousseau, Contrat social, 1762; vgl. zur Konzeption Iring Fetscher, Rousseaus Politische Philosophie, 2. Aufl. 1968, S. 92 ff.

17 Das betont Ernst-Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. I, 2. Aufl. 1967, S. 315 ff.

18 Vgl. bereits Anselm v. Feuerbach, Über teusche Freiheit und Vertretung teutscher Völker durch Landstände, in: ders., Kleine Schriften vermischten Inhalts, 1833, S. 73 ff. (106 f.); Herbert Obenaus, Finanzkrise und Verfassungsregelung. Zu den sozialen Bedingungen des frühen deutschen Konstitutionalismus, in: G. A. Ritter (ed.), Gesellschaft, Parlament und Regierung, 1974, S. 54 ff., bes. S. 66 ff.; Karl Möckl, Der moderne bayerische Staat, 1979, S. 153 ff.; Hans-Peter Ullmann, Staatsschulden und Reformpolitik, 1986, S. 427 ff., 636 ff.; ähnliches gilt für die uneingelösten Verfassungsversprechen in Preußen, vgl. Herbert Obenaus, Anfänge des Parlamentarismus in Preußen bis 1848, 1984, S. 55 ff., 122 ff.; abgewogene, zusammenfassende Darstellung der Gründe der Verfassungsgebung nach 1815 bei Thomas Nipperdey, Deutsche Geschichte 1800-1866, 1983, S. 273.

jedenfalls die „Oberhand“ behalten und nur unter dieser Bedingung eine „Mischung“ mit dem demokratischen Prinzip eingehen[19]. Grundsätzlich wurden beide Prinzipien als vereinbar gedacht[20]. Dagegen blieben monarchisches und parlamentarisches Prinzip unvereinbar. Auch die offenen Formulierungen des erwähnten Art. 57 WSA, die der Regelung des Art. 13 der Deutschen Bundesakte von 1815[21] über die landständischen Verfassungen in Metternichs Absicht eine restriktive Wendung geben sollten, wollten letztlich das monarchische Prinzip bloß aufrechterhalten. Weitergehende konstitutionelle Forderungen und zugleich aber auch Einmischungen des Bundes zugunsten einer „Rückwärtsrevision“ sollten damit abgewehrt werden[22].

Mischung und Vereinbarkeit des monarchischen und des demokratischen Prinzips warfen freilich schwierige konzeptuelle Probleme auf. Die klassische Souveränitätslehre ging von einer summa potestas aus, die im Interesse einer Überwindung der Bürgerkriegssituation ganz und unteilbar dem Monarchen zugewiesen war. Die schon in der Verfassungsgebung der ersten konstitutionellen Monarchie von 1791 zum Ausdruck gelangende, auf Sieyes zurückgehende Unterscheidung von pouvoir constituant und pouvoir constitué[23] musste dem Monarchen nicht nur eine beschränkte Funktion innerhalb des Verfassungssystems, sondern auch eine Rolle als bloße konstituierte Gewalt zuordnen. Außerdem trat dem Monarchen als Repräsentant des Staates notwendig eine zweite Form der Repräsentation in Gestalt der Volksvertretungen gegenüber, die grundsätzlich unabhängig legitimiert, mit eigenen Kompetenzen ausgestattet und damit ein prinzipieller Konkurrent um die Macht im Staat war[24]. Deshalb gewann der Begriff der Konstitution vielfach die Bedeutung der von monarchischer Seite gerade perhorreszierten Repräsentativ-Verfassung[25].

---

19 So der Freiherr von Plessen in Karlsbad: in: J. L. Klüber/C. Welcker, Wichtige Urkunden für den Rechtszustand der Nation, 1844, S. 271 f.

20 Vgl. Boldt, Staatslehre (Fn. 7), S. 18.

21 „In allen Bundesstaaten wird eine Landständische Verfassung statt finden“, in: Huber, Dokumente I (Fn. 2), S. 84 ff. (88).

22 Vgl. näher Boldt, Staatslehre (Fn. 7), S. 21 ff.

23 Vgl. Emmanuel Joseph Sieyes, Politische Schriften 1788-1790, 1975, S. 166 ff., 214 f., 250 f.; Karl Loewenstein, Volk und Parlament, 1922 (Ndr.), S. 12 ff.

24 Boldt, Staatslehre (Fn. 7), S. 26.

25 Vgl. G. F. Kolb, Art. Repräsentatives, constitutionelles und Landständisches System, in: Rotteck/Welcker, Staatslexikon (Fn. 7), Bd. XI, S. 514 ff.; C. Rotteck, Art. Constitution, ebd., Bd. III, S. 519 ff.

Die Vorstellung von einer geteilten Souveränität[26] war insoweit angesichts der Lehre von der „res publica mixta“ in der älteren Reichsstaatslehre[27] zwar nicht neu, stellte aber eine akute Gefährdung der monarchischen Position dar, weil hierin implizit eine Anerkennung der verhassten Volkssouveränität lag.

Das Konzept des monarchischen Prinzips versuchte, den Notwendigkeiten demokratischer Beteiligung der Bürger unter gleichzeitig möglichst weitgehender Bewahrung der monarchischen Position durch eine „ingeniöse“[28] Konstruktion Rechnung zu tragen. Ausgangspunkt war die seit Bodin bekannte Differenzierung zwischen der Innehabung der Staatsgewalt und ihrer Ausübung[29], die geschickt mit der Lehre von der pouvoir constituant und den pouvoirs constitués verbunden wurde. Danach war der Monarch, nicht das Volk, Souverän und Inhaber der summa potestas, der höchsten Gewalt[30]. Er verfügte insoweit über unabgeleitete Gewalt, während jede andere Ausübung von Staatsgewalt auf ihn zurückgeführt und so legitimiert werden musste. Die Fundierung der Souveränität konnte dabei in unterschiedlichem Maß an alte Gedanken einer göttlichen Legitimation anknüpfen[31]. Aus dieser originären Machtvollkommenheit, aus freier Huld und Gnade gewährte oder oktroyierte der Fürst aber eine Verfassung, welche die eigene Gewalt in ihrer Ausübung zugunsten gewählter Volksvertretungen einschränkte[32]. Schon im Ansatz war diese Konstruktion indes brüchig. Die Gabe der Verfassung durch den Monarchen war nämlich

---

26 Friedrich von Ancillon, Über Souveränität und Staatsverfassungen, 2. Aufl. 1816, S. 18 ff.; Freiherr v. Stein, Denkschrift vom 27.4.1806, in: ders., Ausgewählte politische Briefe und Denkschriften, 2. Aufl. 1986, S. 71 ff. (71); vgl. auch Horst Dreier, Der Ort der Souveränität, in: ders./J. Hofmann (ed.), Parlamentarische Souveränität und technische Entwicklung, 1986, S. 11 ff. (30 ff.).

27 Vgl. Roderich v. Stintzing/Ernst Landsberg, Geschichte der deutschen Rechtswissenschaft, Abt. II., 1884 (Ndr.), S. 32 ff.; Michael Stolleis, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Bd. I, 1988, S. 174 ff.

28 Boldt, Staatslehre (Fn. 7), S. 27; Michael Stolleis, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Bd. II, 1992, S. 104.

29 Bodin, République (Fn. 14), II, 7 (S. 339); vgl. dazu Horst Denzer, Bodins Staatsformenlehre, in: ders. (ed.), Jean Bodin, 1973, S. 233 ff. (235 ff.).

30 Vgl. im einzelnen Boldt, Staatslehre (Fn. 7), S. 28 ff.

31 Zur göttlichen Legitimation vgl. J. N. Figgis, The Divine Right of Kings, 2. ed. 1914 (Ndr.); Otto Brunner, Vom Gottesgnadentum zum monarchischen Prinzip, in: ders., Neue Wege der Verfassungs- und Sozialgeschichte, 2. Aufl. 1968, S. 160 ff. (162 ff.); ferner Herbert v. Borch, Das Gottesgnadentum, 1934, S. 133 ff.

32 Vgl. Huber, Verfassungsgeschichte I (Fn. 17), S. 651 ff.

ein einmaliger Akt. Die vorgeblich ganz frei erlassene Verfassung hätte nach dem Verständnis der umfassenden Souveränität im Grunde jederzeit widerruflich sein müssen. Das war sie jedoch nicht. Eine Änderung der Verfassung war nur mit Zustimmung der Volksvertretungen zulässig. Deswegen und aufgrund der Bindung an die selbst erlassene Verfassung war der Monarch nach ihrer Inkraftsetzung auch nur noch pouvoir constitué, Verfassungsorgan, nicht freier Autor und Autokrat[33]. Zudem war in zahlreichen Fällen die Verfassung gar nicht einseitig erlassen, sondern vereinbart worden[34] oder doch zumindest im Vorfeld beraten und ausgehandelt worden[35].

Noch problematischer war, dass angeblich der Monarch nicht nur Quelle der Staatsgewalt war, sondern sie im Grundsatz auch vollständig selbst ausübte und dabei unverletzlich in dem Sinne war, dass er sie nicht gegenüber einer anderen irdischen Instanz verantworten musste. Das Wort „Prinzip" nahm in diesem Zusammenhang die Bedeutung von „Grundsatz" an, so dass die Ausübung der Staatsgewalt durch andere der Lehre von der „Fülle der Staatsgewalt"[36] des Monarchen zumindest nicht offen widersprach[37]. Zudem darf das heutige Verständnis einer umfassenden, ungebunden gedachten rechtlichen Souveränität, das sich erst in der positivistischen Staatsrechtslehre der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entwickelte[38], nicht auf die damalige Zeit zurückprojiziert werden. Staatsgewalt war entsprechend dem älteren Verständnis immer noch an göttliches Recht, an den allgemeinen Zweck des Staates und zum Teil an bestehende Fundamentalgesetze gebunden[39], so dass man nicht von logischer Inkonsistenz sprechen kann, wenn die Ausübung der Staatsgewalt durch den Monarchen beschränkt war und zugleich als Vollgewalt angesehen wurde. Gleichwohl war diese Vorstellung einer Vollgewalt bei der

---

33 Vgl. Georg Meyer/Gerhard Anschütz, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, 7. Aufl. 1919, S. 661 Fn. 12 m. w. N.; ferner Ernst-Wolfgang Böckenförde (ed.), Der Verfassungstyp der deutschen konstitutionellen Monarchie im 19. Jahrhundert, in: ders. (ed.), Moderne deutsche Verfassungsgeschichte, 2. Aufl. 1981, S. 146 ff. (150); Dreier, Ort (Fn. 23), S. 31.

34 So insbesondere die Verfassung von Württemberg von 1819, Sachsen 1831, Kurhessen 1831.

35 Vgl. Huber, Verfassungsgeschichte I (Fn. 17), S. 335 f. für Hessen 1820, S. 326 für Baden; ders. Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 2, 2. Aufl. 1968, S. 90 für Hannover 1833.

36 Vgl. Art. XIV des Pressburger Friedens.

37 Vgl. Boldt, Staatslehre (Fn. 7), S. 29 f.

38 Vgl. Jellinek, Staatslehre (Fn. 8), S. 474 ff.

39 Vgl. dazu Dennert, Ursprung (Fn. 14), S. 61 ff.; Quaritsch, Souveränität (Fn. 14), S. 383 ff.

Ausübung der Staatsgewalt zum damaligen Zeitpunkt theoretisch wie praktisch anachronistisch, da der Monarch mit Erlass der Verfassung an die verfassungsmäßigen Schranken gebunden war. Die monarchische Exekutive war infolgedessen bei Eingriffen in Freiheit und Eigentum der Bürger an das Erfordernis einer gesetzlichen Ermächtigung gebunden[40]. Da der Monarch bei der Gesetzgebung der Zustimmung des Parlaments bedurfte, war ihm dadurch jedenfalls die Alleinzuständigkeit entzogen, auch wenn er das Gesetzgebungsrecht als solches weiter für sich reklamierte[41]. Zudem musste innerhalb der Exekutive der zuständige Minister die Akte des Monarchen gegenzeichnen, um ihn von der Verantwortlichkeit freizustellen und diese selbst zu übernehmen[42], so dass sogar im internen Bereich monarchischer Staatsgewalt von einer alleinigen Wahrnehmung der Zuständigkeiten nicht die Rede sein konnte. Und schließlich war mit Beginn des 19. Jahrhunderts die Unabhängigkeit der Judikative weitgehend anerkannt, so dass der ursprüngliche Kern aller königlichen Gewalt, die Rechtsprechung, dem monarchischen Zugriff prinzipiell entzogen war. Gerade im Bereich der Rechtsprechung wurde die Aufspaltung von Inhaberschaft und Ausübung besonders deutlich[43], da die Gerichtsbarkeit weiterhin vom König ausging[44] und in seinem Namen ausgeübt wurde[45], die Gerichte aber von der Exekutive getrennt waren und innerhalb der Grenzen ihrer Kompetenz ihre Unabhängigkeit garantiert wurde[46]. Auch wenn der Monarch weitgehend die Bereiche des Militärs, der Auswärtigen Gewalt und der inneren Verwaltung von äußeren Einflüssen freihalten konnte[47], waren damit doch so wesentliche Einschränkungen monarchischer Zuständigkeiten eingetreten, dass der Anspruch der Ausübung der staatlichen Vollgewalt durch den Monarchen der Wirklichkeit in keiner Weise entsprach.

Der grundsätzliche monarchische Anspruch, dass nicht nur die Innehabung, sondern auch die Ausübung der Staatsgewalt grundsätzlich monarchisch bleiben sollte, fand theoretisch Ausdruck in der Ablehnung der Gewaltenteilungslehre, die in der Staatsrechtslehre bis gegen Ende des 19.

---

40 Vgl. dazu im folgenden II, 2.

41 Dazu noch im folgenden II, 2.

42 Dazu im folgenden II, 1.

43 Wellstein, Konstitutionalismus (Fn. 6), Sp. 440.

44 Titel VIII, § 1 Bayr. Verf.

45 § 92 Württ. Verf.

46 § 14 Bad. Verf.; § 93 Württ. Verf.; vgl. Stolleis, Geschichte (Fn. 28), S. 116 f.

47 Dazu im folgenden II, 2.

Jahrhunderts nachwirkte[48]. Die Ablehnung beruhte teilweise auf dem Missverständnis, dass die Gewaltenteilung zwingend mit der Volkssouveränität verknüpft war, was dem monarchischen Prinzip schon im Ansatz widersprach[49]. Daneben trat auch die wenig begründete Befürchtung einer Auflösung der Einheit der Staatsgewalt, ihrer Zersplitterung, ja sogar der Anarchie oder eines Rückfalls in altständischen Pluralismus[50]. Der eigentliche Grund der Ablehnung lag aber in der Überzeugung von der monarchischen Vollgewalt auch bei der Ausübung der Staatsgewalt[51]. Die Mitwirkung der Ständevertretungen war in dieser Konzeption eine bloße Begrenzung der Staatsgewalt, nicht Teilhabe[52]. Das Parlament wird deshalb nicht als Teil der Staatsgewalt angesehen, sondern als Vertretung der Gesellschaft gegenüber der monarchischen Staatsgewalt[53]. Der konstitutionellen Monarchie wurde folglich ein monistischer, kein dualistischer Charakter zugesprochen[54], was durch die organizistischen Staatskonzeptionen bis hin zum Konstrukt des Staates als juristische Person noch verstärkt wurde[55]. Dass dieses Modell der konstitutionellen Wirklichkeit schon am Anfang des Jahrhunderts kaum mehr entsprach, drang erst spät ins Bewusstsein. Endgültig nahm man erst am Ende des 19. Jahrhunderts von dieser Vorstellung Abschied. In den Worten Otto Mayers: „Es ist die vielverkannte Trennung der Gewalten, die wir nach französischem Vorbild übernommen und aller Verwahrungen ungeachtet in tatsächlicher

48 Vgl. dazu Hans Fenske, Gewaltenteilung, in: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 2, 1975, S. 923 ff. (942 ff.); Stefan Korioth, Monarchisches Prinzip und Gewaltenteilung – unvereinbar?, Der Staat 37 (1998), S. 29 ff. (43 ff.); Werner Heun, Das Konzept der Gewaltenteilung in seiner verfassungsgeschichtlichen Entwicklung (i. E.).

49 Vgl. z. B. Carl Ludwig von Haller, Restauration der Staatswissenschaft, 2. Aufl. 1820, Bd. I, S. 33; Jellinek, Staatslehre (Fn. 8), S. 466.

50 Vgl. z. B. J. Chr. Freiherr v. Aretin, Staatsrecht der constitutionellen Monarchie, Bd. I, 1824, S. 88 f.; Robert v. Mohl, Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften, Bd. I, 1855, S. 273 f.

51 Noch Huber, Verfassungsgeschichte I (Fn. 17), S. 653 sieht das monarchische Prinzip als Gegenprinzip zur Gewaltenteilung; so auch zuvor Erich Kaufmann, Studien zur Staatslehre des monarchischen Prinzips, in: ders., Gesammelte Schriften Bd. I, 1960, S. 1 ff. (5 f., 9).

52 Vgl. Korioth, Prinzip (Fn. 48), S. 48 ff.

53 Klassisch Friedrich Julius Stahl, Die Philosophie des Rechts, Bd. II Rechts- und Staatslehre, 5. Aufl. 1878 (Ndr.), S. 269 f., 260.

54 Korioth, Prinzip (Fn. 48), S. 50 m. w. N.

55 Vgl. dazu Ulrich Scheuner, Volkssouveränität und Theorie der parlamentarischen Vertretung, in: K. Bosl (ed.), Der moderne Parlamentarismus und seine Grundlagen in der ständischen Repräsentation, 1977, S. 297 ff. (330 ff.); zur Staatssouveränität vgl. Quaritsch, Staat (Fn. 14), S. 495 ff.; Dreier, Ort (Fn. 23), S. 33.

Geltung und Wirkung haben“[56]. Zu diesem Zeitpunkt war allerdings das monarchische Prinzip jedenfalls auf Reichsebene schon aufgegeben worden und besaß keine kompetenzbegründende Kraft mehr, so dass der eigentliche Grund einer Ablehnung der Gewaltenteilungslehre längst entfallen war.

Das monarchische Prinzip erweist sich damit in erster Linie als juristische Konstruktion mit ganz spezifischen Funktionen. Es ist die Formulierung eines Legitimitätsprinzips, das die traditionale und göttliche Rechtfertigung monarchischer Herrschaft voraussetzt, in sich aufnimmt und in eine juristische Formel übersetzt[57]. Es versucht die Souveränitätsfrage trotz des notwendigen Kompromisses mit den Forderungen nach repräsentativen Vertretungen und einer Verfassungsgebung im Sinne der Aufrechterhaltung des monarchischen Herrschaftsanspruchs zu beantworten. Schließlich dient es als Auslegungsmaxime bei der Interpretation der Verfassungen und als Kompetenzvermutung, wenn die Verfassungen eine exakte Zuständigkeitsregelung nicht treffen[58].

II. Die Kompetenzverteilung zwischen Parlament und Monarch

Die theoretische Grundlegung der monarchischen Gewalt fand Ausdruck in der konkreten Ausgestaltung der Kompetenzverteilung der konstitutionellen Verfassungen, vor allem aber wurde sie in der Bewältigung verfassungsrechtlicher Zweifelsfragen wirksam.

1. Die Stellung der Regierung

Grundsätzlich war bei der Ausübung der Staatsgewalt eine Mitwirkung anderer Staatsorgane vorgesehen. Der monarchischen Gewalt waren dennoch erhebliche Bereiche der Ausübung der

---

[56] Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. I, 1. Aufl. 1895, S. 67 f.; ebenso Gerhard Anschütz, Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt und den Umfang des königlichen Verordnungsrechts, 2. Aufl. 1901, S. 9 ff.; Meyer/Anschütz, Lehrbuch (Fn. 33), S. 31 f. Fn. e.

[57] Vgl. Brunner, Gottesgnadentum (Fn. 31), S. 183: „Formel des Staatsrechts“; zu seiner Leistungsfähigkeit als Legitimititätsprinzip unten IV.

Staatsgewalt vorbehalten, selbst in diesen Reservaten vollzogen sich indes gewichtige Veränderungen gegenüber den Ordnungen der vorkonstitutionellen Zeit. Eine wesentliche Neuerung stellte die Errichtung selbständiger Ministerien als zentraler Regierungsbehörden dar[59]. Die Übernahme der Regierung durch Minister mit eigenen Verantwortungsbereichen setzte sich nicht nur in den süddeutschen Staaten mit neuen Verfassungen, sondern ebenso in den im vorkonstitutionellen Status verharrenden Großmächten des Deutschen Bundes, Österreich und Preußen[60], durch. Dort fehlten naturgemäß jegliche Bezüge zum Parlament. Das neue Regierungssystem erwies sich als notwendiger Bestandteil der Modernisierung des Staates und einer rationalen Staatsleitung und Staatsverwaltung. Bei aller Differenzierung und Nuancierung im Detail prägten sich die Grundzüge des konstitutionellen Regierungssystems bis 1918 bereits hier aus, obwohl sich die ersten süddeutschen Verfassungen über die Einzelheiten noch wenig präzise äußerten.

Zentrales Systemelement war die selbständige Ministerverantwortlichkeit[61]. Auch wenn der Monarch nominell die Staatsgewalt ausübte, war die Führung der Staatsgeschäfte in der Praxis auf das Gesamtministerium und die Ressortminister übergangen. Diese Realität spiegelte sich im Institut der Gegenzeichnung, durch die der Minister die Verantwortung für die Akte der Exekutive übernahm. Die Gegenzeichnung setzte sich mit oder ohne Normierung allgemein durch, etwa auch im vorkonstitutionellen Preußen[62]. Die damit dokumentierte Verantwortlichkeit der Minister bestand einerseits gegenüber dem Monarchen, der dadurch entlastet und auch sanktionsfrei gestellt wurde. In den konstitutionellen süddeutschen Staaten übernahm der Minister die Verantwortung andererseits aber auch gegenüber dem Parlament und letztlich der Öffentlichkeit[63]. Durch diesen Vorgang gewann das Ministerium ferner gegenüber dem Monarchen eine gewisse Selbständigkeit, da der Monarch die Gegenzeichnung nicht erzwingen, sondern allenfalls den Minister entlassen

---

58 Vgl. Huber, Verfassungsgeschichte I (Fn. 17), S. 654; Dieter Grimm, Verfassungsgeschichte 1776-1866, 1988, S. 116; Peter Michael Ehrle, Volksvertretung im Vormärz, 1979, S. 272 ff.

59 Vgl. dazu Huber, Verfassungsgeschichte I (Fn. 17), S. 338 f.

60 Zu Preußen Huber, Verfassungsgeschichte I (Fn. 17), S. 149 f.

61 Zur Ministerverantwortlichkeit vgl. auch Stolleis, Geschichte (Fn. 28), S. 105 f. m. w. N.

62 S. Huber, Verfassungsgeschichte I (Fn. 17), S. 339, 150; irreführend insoweit Böckenförde, Verfassungstyp (Fn. 33), S. 165 Fn. 33; zur Entwicklung eingehend Axel Schulz, Die Gegenzeichnung, 1978, S. 22 ff.

63 Vgl. Huber, Verfassungsgeschichte I (Fn. 17), S. 339; Böckenförde, Verfassungstyp (Fn. 33), S. 158.

konnte[64]. Aus der Ministerverantwortlichkeit folgte die sich immer weiter verdichtende Verpflichtung, für die Maßnahmen der Regierung Rede und Antwort im Parlament zu stehen und sich damit der Kritik der Abgeordneten und der Öffentlichkeit auszusetzen. Selbst in Preußen, wo ein Parlament erst 1850 dieses Recht geltend machen konnte, war eine gewisse öffentliche Verantwortung dadurch gesichert, dass Presse und öffentliche Meinung die Minister kritisieren konnten. Mit der Ministerverantwortlichkeit im konstitutionellen System war freilich keine parlamentarische Verantwortlichkeit im Sinne des parlamentarischen Regierungssystems[65] verbunden. Ein Misstrauensvotum und Sturz der Regierung war ausgeschlossen. Die freie Entscheidung des Monarchen über Ernennung und Entlassung der Minister blieb weiterhin bewahrt, auch wenn die öffentliche Meinung nicht völlig unbeachtlich blieb. An dieser Situation hat sich grundsätzlich bis 1918 nichts geändert, obwohl schon vor 1918 ein allmählicher Prozess der Parlamentarisierung auf Reichsebene einsetzte[66]. Die Ministerverantwortlichkeit umschloss insofern allenfalls noch die rechtliche Verantwortlichkeit für die Einhaltung des Rechts und der Verfassung, die nach Maßgabe einer Reihe von Verfassungen von den Parlamenten auch gerichtlich geltend gemacht werden konnte[67]. Während in anderen Staaten diese rechtliche Verantwortlichkeit durchaus Ausgangspunkt einer Parlamentarisierung sein konnte[68], gelang dies in Deutschland nicht. Die rechtliche Verantwortlichkeit gewann daher in Deutschland keine besondere Bedeutung.

Die interne Struktur der Regierung blieb vielfach ungeregelt, vereinzelt wurde indes das Kollegialprinzip in der Verfassung verankert[69]. Die herausgehobene Stellung eines Regierungschefs bildete sich meist ohne besondere konstitutionelle Grundlage heraus[70]. Sie fand ihre zugespitzte Ausgestaltung dann in der Bismarckschen Reichsverfassung, die formal keine Minister und keine Regierung, sondern allein den Reichskanzler kannte, der entsprechend der

---

64 Grimm, Verfassungsgeschichte (Fn. 58), S. 118; Stolleis, Geschichte (Fn. 28), S. 106.

65 Sie ist definiert durch die Abhängigkeit der Regierung in ihrem Bestand vom Vertrauen des Parlaments; vgl. z. B. Georg Brunner, Vergleichende Regierungslehre, Bd. 1, 1979, S. 251.

66 S. unten Fn. 156.

67 Vgl. Tit. X § 4-6 Bayr. Verf.; § 7 II Bad. Verf.; Art. 109 Hess. Verf.

68 So in Norwegen; vgl. Klaus v. Beyme, Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, 2. Aufl. 1973, S. 399 ff. zur Bedeutung der Ministeranklage für die Parlamentarisierung.

69 §§ 54-61 Württ. Verf.

70 Zum preußischen Kanzlersystem unter Hardenberg, das sich aber auf Dauer nicht durchsetzte vgl. Huber, Verfassungsgeschichte I (Fn. 17), S. 150, 152 ff.

überkommenen Ministerverantwortlichkeit durch Gegenzeichnung die Verantwortung übernahm und dem Parlament nur Rede und Antwort stehen musste, aber nicht gestürzt werden konnte[71]. Der Reichskanzler verfügte daher über eine ungeschmälerte Position, da zudem eine rechtliche Verantwortlichkeit, anders als in vielen früheren konstitutionellen Verfassungen, ebenfalls nicht vorgesehen war[72]. Auch in einer weiteren Hinsicht war die Unabhängigkeit und Distanz des Reichskanzlers von dem Parlament in der Reichverfassung von 1871 gesteigert. Durch eine versteckte Vorschrift über die Unvereinbarkeit von Bundesratmitgliedschaft und Reichstagsmandat wurde die Inkompatibilität von Abgeordnetenmandat und dem Amt des Reichskanzlers in der Reichsverfassung verankert[73]. Das stand im Gegensatz zu den frühkonstitutionellen Verfassungen, die weitgehend eine solche Inkompatibilität zwischen Ministeramt und parlamentarischen Mandat nicht vorsahen. Hinsichtlich der Regeln über die Inkompatibilität war in der Verfassungspraxis der Unterschied in den vorherrschenden Zweikammersystemen je nach der Zugehörigkeit zur ersten und zweiten Kammer groß. Während die Vereinbarkeit von Ministeramt und Mitgliedschaft in den Kammern rechtlich nicht ausgeschlossen war, wurden geborene und gekorene Mitglieder der ersten Kammer zwar häufig in Ministerämter berufen, die Verbindung von höchstem Regierungsamt und Mandat in der zweiten Volkskammer blieb dagegen eine seltene Ausnahme[74].

2. Die Stellung der Parlamente

Macht und Einfluss des Parlaments[75] und seine Mitwirkung an der Staatsgewalt waren zunächst durch seine ganz überwiegende Aufteilung in eine erste und eine zweite Kammer bestimmt[76]. In

---

71 Ernst-Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd III, 3. Aufl. 1988, S. 898 ff.

72 Huber, Verfassungsgeschichte III (Fn. 71), S. 898; in Preußen war die Ministeranklage mangels Ausführungsgesetz nicht möglich; vgl. Leo Haupts, Die liberale Regierung in Preußen in der Zeit der „Neuen Ära", HZ 227 (1978), S. 45 ff. (77 ff.); Erich Hahn, Ministerial Responsibility and Impeachment in Prussia 1848-1863, Central European History 10 (1977), S. 3 ff. (9 ff.).

73 Art. 9 Satz 2 ReichsVerf. 1871.

74 Vgl. Huber, Verfassungsgeschichte I (Fn. 17), S. 339 ff.

75 Zum Streit über die Terminologie im Frühkonstitutionalismus (Landstände, Landtage oder Parlamente) s. Stolleis, Geschichte (Fn. 28), S. 110 f.

76 Dazu vgl. Huber, Verfassungsgeschichte I (Fn. 17), S. 341 ff.; Ehrle, Volksvertretung (Fn. 58), S. 329 ff.

der ersten Kammer war regelmäßig der Hochadel und der hohe Klerus versammelt, teilweise traten auch Vertreter des niederen Adels, der Universitäten und Städte und des übrigen Klerus sowie vom Landesherrn berufene Mitglieder hinzu. Insbesondere besaßen die mediatisierten Standesherren ein Mitgliedschaftsrecht. Die erste Kammer zeichnete sich daher durch eine soziale und politische Nähe zur Monarchie und durch eine Tendenz zur konservativen Bewahrung überkommener Standesprivilegien aus. Sie sollte neben der Monarchie selbst ein wirksames Gegengewicht zur bürgerlich-fortschrittlichen zweiten Kammer bilden[77]. Dies wurde dadurch erreicht, dass die Entscheidung des Parlaments die Übereinstimmung der beiden Kammern voraussetzte. In der zweiten, als Volksvertretung konzipierten Kammer waren vor allem das gebildete und besitzende Bürgertum vertreten, daneben fanden sich jedoch vielfach auch Repräsentanten des Adels, des Klerus und des Beamtentums. Vertreter des Adels und des Klerus in der zweiten Kammer wurden jedoch im Unterschied zu den gekorenen und ernannten Mitgliedern der ersten Kammer ganz überwiegend gewählt. Allerdings wurden selbst die

städtischen und ländlichen Abgeordneten aufgrund eines Zensuswahlrechts gewählt[78]. Erst mit der Revolution von 1848/49 setzte sich zunehmend ein allgemeines und gleiches Wahlrecht durch[79]. Vor allem wurde aber der Reichstag ab 1871 nach einem allgemeinen und gleichen Wahlrecht gewählt[80]. Die vollständige Demokratisierung des parlamentarischen Wahlrechts setzte sich damit auf Reichsebene früher durch als in fast allen westeuropäischen Verfassungsstaaten[81]. In Preußen galt freilich bis 1918 das allgemeine, aber ungleiche – und öffentliche, nicht geheime –

---

77 Vgl. Stolleis, Geschichte (Fn. 28), S. 112.

78 Zu den unterschiedlichen Ausgestaltungen des Wahlrechts im Vormärz vgl. im einzelnen Ehrle, Volksvertretung (Fn. 58), S. 496 ff.

79 Zur Wahl der Nationalversammlung vgl. Huber, Verfassungsgeschichte III (Fn. 71), S. 606 ff.; Theodore S. Hamerow, Die Wahlen zum Frankfurter Parlament, in: Böckenförde, Verfassungsgeschichte (Fn. 33), S. 252 ff.; zur Ausgestaltung des Wahlrechts Huber, Verfassungsgeschichte I (Fn. 17), S. 787 ff.

80 Zur Übernahme des Wahlrechts der Paulskirche zuerst im Norddeutschen Bund von 1867 und dann in der Reichsverfassung s. Huber, Verfassungsgeschichte III (Fn. 71), S. 646 f., 861 ff.

Dreiklassenwahlrecht[82]. Trotz der vielfältigen und korporativen Aufteilung der Wähler der Volksvertretung in verschiedene Gruppen, welche die Abgeordneten gesondert wählten, lassen sich die Parlamente nicht als korporative Standesvertretungen verstehen, sondern waren nach dem Repräsentativprinzip jeweils Vertretungen des gesamten Landes[83]. Typischerweise galten denn auch für die Struktur beider Kammern ansonsten die noch heute gültigen parlamentarischen Prinzipien, insbesondere des freien Mandats, der Öffentlichkeit der Verhandlungen und des einheitlichen Mehrheitsprinzips innerhalb der jeweiligen Kammer[84]. Arbeitsweise und Verhandlungen der konstitutionellen Parlamente entsprechen damit schon weitgehend der heutigen Praxis.

Die Rechte und Kompetenzen der Parlamente waren indes noch sehr viel eingeschränkter. Schon die Einberufung der Kammern fiel in die Kompetenz des Monarchen. Anfangs war der Monarch nur verpflichtet, diese innerhalb von zwei oder drei Jahren einmal einzuberufen. Die Legislaturperioden waren dementsprechend lang, bis zu acht Jahre, und wurden erst allmählich verkürzt. Außerdem hatte er das Recht der Vertagung, der Schließung der Sitzungsperiode sowie der vorzeitigen Kammerauflösung, die das Mandat aller gewählten Abgeordneten erlöschen ließ. Die Kammern besaßen weder das Recht zur Selbstversammlung noch zur Selbstauflösung[85]. Allenfalls konnte der einzelne (gewählte) Abgeordnete sein Mandat niederlegen. Das Auflösungsrecht bleibt bis 1918 bei dem jeweiligen Staatsoberhaupt[86], während die Verpflichtung zur Einberufung zunehmend verdichtet und die Möglichkeit zur Vertagung im Laufe des 19.

---

81 In Frankreich wird das allgemeine gleiche Wahlrecht schon dauerhaft 1848/1852 eingeführt vgl. D. Sternberger/B. Vogel (ed.), Die Wahl der Parlamente, Bd. I, Europa, 1969, S. 458 ff. In Großbritannien gelingt dies erst 1918, die besonderen Universitätswahlkreise werden sogar erst 1948 abgeschafft, s. ebd., S. 621 ff., mit Ausnahme von Belgien (1893) wurde das allgemeine Männerwahlrecht in den westlichen und skandinavischen Ländern erst zwischen 1913 (Norwegen) und 1921 (Schweden) eingeführt, s. die Tabellen in Dieter Nohlen (ed.), Die Wahlsysteme der Welt, 1978, S. 36 f.

82 Dazu Huber, Verfassungsgeschichte III (Fn. 71), S. 85 ff.

83 Vgl. Ehrle, Volksvertretung (Fn. 58), S. 295 ff.

84 Vgl. Huber, Verfassungsgeschichte I (Fn. 17), S. 343 f.; Ehrle, Volksvertretung (Fn. 58), S. 301 ff.; Rainer Wahl, Die Entwicklung des deutschen Verfassungsstaates bis 1866, in: J. Isensee/P. Kirchhof (ed.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. I, 1987, S. 3 ff. (15).

85 Huber, Verfassungsgeschichte I (Fn. 17), S. 343.

86 Beschluss des Bundesrates unter Zustimmung des Kaisers: Art. 24 Satz 2 ReichsVerf. 1871.

Jahrhunderts mehr und mehr eingeschränkt wird[87].

Das Verhältnis zwischen Parlament und Monarch wird allerdings hauptsächlich durch die Kompetenzverteilung zwischen beiden Machtträgern bestimmt. Verfassungstheoretischer Ausgangspunkt der Kompetenzverteilung ist wiederum das monarchische Prinzip, das die Parlamente auf eine bloße Mitwirkung beschränkt. Die Verfassungen billigen freilich den Kammern nicht lediglich die Aufgabe der Deliberation und Konsultation zu, sondern räumen ihnen eine unentziehbare Befugnis zur Dezision ein[88]. Vornehmster Gegenstand der Mitwirkungsrechte der Parlamente ist seit dem Frühkonstitutionalismus die Gesetzgebung. Der Unterschied zur Legislativkompetenz moderner Parlamente, der sich in der Reduzierung dieser Befugnisse auf eine bloße Mitwirkung äußert, tritt an mehreren Stellen zum Vorschein, im Gesetzgebungsverfahren ebenso wie im Zuständigkeitsbereich.

Die Gesetzesinitiative war in den frühkonstitutionellen Verfassungen dem Monarchen bzw. seiner Regierung vorbehalten. Keine der beiden Kammern konnte Gesetzesentwürfe von sich aus einbringen und dann beschließen, sondern beide waren auf die Initiative der Exekutive angewiesen. Die Kammern konnten sich nur mit der Bitte an den Monarchen wenden, seinerseits einen Gesetzesvorschlag zu unterbreiten. Das Anregungsrecht stellte sich als ein bloßes Gesetzespetitionsrecht dar. Erst allmählich gingen die späteren Verfassungen dazu über, den Parlamenten auch eine selbständiges Initiativrecht zuzubilligen[89]. Die Mitwirkung der Repräsentativkörperschaften setzte daher erst bei Beratung und Verabschiedung ein. Hier stand den Parlamenten prinzipiell von Anfang an ein uneingeschränktes Abänderungs- und Ablehnungsrecht zu, das auf der nächsten Stufe des Gesetzgebungsverfahrens wiederum einen Teil seiner Wirkungskraft verlor, denn der übereinstimmende Beschluss der beiden Kammern bedurfte anschließend noch der landesherrlichen Bestätigung. In der Formulierung der Preußischen Verfassung: „Die Übereinstimmung des Königs und beider Kammern ist zu jedem Gesetz erforderlich“[90]. Der Sache nach verfügt der Monarch über ein absolutes Vetorecht[91]. Schon

87 Vgl. Art. 26 ReichsVerf. 1871.

88 So Huber, Verfassungsgeschichte I (Fn. 17), S. 346.

89 Darin lag eines der wesentlichen Differenzierungsmerkmale zwischen Frühkonstitutionalismus und vollentwickeltem Konstitutionalismus, s. Huber, Verfassungsgeschichte I (Fn. 17), S. 347.

90 Art. 62 II Preuß. Verf. v. 1850.

91 S. Böckenförde, Verfassungstyp (Fn. 33), S. 150.

um des monarchischen Prinzips willen oblag dem Landesherrn zudem formal der Erlass des Gesetzes. Die Sanktion, die dem Akt erst durch die Erteilung des Gesetzesbefehls die Wirkkraft eines Gesetzes verlieh, lag ebenso wie die Promulgation, also die Ausfertigung und Verkündung, in der Hand des Monarchen[92]. Die zeitgenössische Auffassung wies damit formal die Gesetzeskompetenz weiterhin dem Monarchen zu und gestand den Kammern nur das Recht auf eine Mitwirkung an der materiellen Feststellung des Inhalts des Gesetzes zu[93]. Diese Konzeption prägte die Verfassungsrechtslehre des 19. Jahrhunderts so nachhaltig, dass noch Laband die formelle Erteilung des Gesetzesbefehls im Rahmen der Reichsverfassung dem Kaiser zusprach, obwohl der Kaiser rechtlich verpflichtet war, das Gesetz zu promulgieren[94]. Dem Reichstag und dem Bundesrat stand deshalb sachlich die Legislativkompetenz nicht anders als heute Bundestag und Bundesrat zu. Laband repetierte damit eine überholte Rechtsauffassung unter gänzlich veränderten Verhältnissen.

Allein unter dem Aspekt des Gesetzgebungsverfahrens betrachtet war die Stellung der Parlamente daher, vom Reichstag abgesehen, außerordentlich schwach. Die dennoch maßgebende Rolle der Kammern beruhte auf der Kombination von grundrechtlichem Gesetzesvorbehalt und damit verknüpftem materiellen Gesetzesbegriff. Die monarchische Exekutive bedurfte für Eingriffe in die Grundrechte einer gesetzlichen Ermächtigung. Die Wirkung der Grundrechte lag in erster Linie in der Begründung eines derartigen Gesetzesvorbehalts[95]. Daneben trat ihre Funktion als Leitlinien der Gesetzgebung für das Parlament[96], das jedoch nicht an die Grundrechte als

---

92 Huber, Verfassungsgeschichte I (Fn. 17), S. 347.

93 Huber, Verfassungsgeschichte I (Fn. 17), S. 655.

94 Paul Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 4. Bde., 5. Aufl. 1911, Bd. II, S. 4 ff., 42 ff.; da der Kaiser bei der Erteilung des Gesetzesbefehls gebunden war, differenzierte Laband allerdings noch einmal zwischen der Sanktion, die er dem Bundesrat zuwies, und der Erteilung des Gesetzesbefehls; demgegenüber ordnet Huber, Verfassungsgeschichte III (Fn. 71), S. 922 ff., die Sanktionsgewalt allein dem Kaiser zu, betrachtet sie aber als gebunden.

95 Vgl. Dietrich Jesch, Gesetz und Verwaltung, 1961, S. 123 ff.; klassisch Gerhard Anschütz, Die Verfassungsurkunde des Preußischen Staates, 1912, S. 132 ff.

96 Besonders hervorgehoben von Rainer Wahl, Rechtliche Wirkungen und Funktionen der Grundrechte im deutschen Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts, in: Böckenförde, Verfassungsgeschichte (Fn. 33), S. 346 ff. (350 ff.); vgl. aber auch Ulrich Scheuner, Die rechtliche Tragweite der Grundrechte in der deutschen Verfassungsentwicklung des 19. Jahrhunderts, ebd., S. 319 ff. (332 f.).

verfassungsmäßige Schranken der Gesetzgebung gebunden war[97]. Dem entsprach der materielle Gesetzesbegriff[98] des Konstitutionalismus, der schon in der bayerischen Verfassung von 1818 eine auf den Freiherrn vom Stein zurückgehende[99] mustergültige Formulierung fand: „Ohne den Beyrath und die Zustimmung der Stände des Königreichs kann kein allgemeines neues Gesetz, welches die Freyheit der Person oder das Eigenthum des Staats-Angehörigen betrifft, erlassen, noch ein schon bestehendes abgeändert, authentisch erläutert oder aufgehoben werden“[100]. Gesetzesvorbehalt und materieller Gesetzesbegriff waren nicht nur aufeinander bezogen, sondern steckten zugleich den Zuständigkeitsbereich der Parlamente ab – im Gegensatz zu einem System, in dem der Vorrang des Parlaments dem Gesetzgeber ein prinzipielles Zugriffsrecht auf alle für wesentlich erachteten Sachbereiche eröffnet[101]. Auch ohne ausdrückliche Normierung galt dieser materielle Gesetzesbegriff, der durch den Eingriff in Freiheit und Eigentum definiert ist, als ungeschriebene Kompetenzabgrenzungsregel des gemeindeutschen Staatsrechts in sämtlichen konstitutionellen Monarchien. Erst die Reichsverfassung von 1871 nahm dieser Regel einen Teil ihrer Bedeutung, weil ein Grundrechtskatalog vollständig fehlte, dem Monarchen das Vetorecht entzogen war und die Gesetzesmaterien durch den Reichsvorbehalt festgelegt waren, sie legte aber insofern weiter den materiellen Gesetzesbegriff zugrunde[102].

Der sachliche Bereich der Gesetzgebung und damit der Mitwirkung der Volksvertretungen erfuhr im Lauf des 19. Jahrhunderts auf zwei Wegen eine ständige Ausweitung[103]. Erstens wurde die vage Formel des Eingriffs in Freiheit und Eigentum zunehmend extensiv ausgelegt. Zweitens entfaltete die Gesetzgebung durch die Abänderungsklausel eine eigene Dynamik, da vielfach

---

97 Anschütz, Verfassungsurkunde (Fn. 93), S. 96; Scheuner, Tragweite (Fn. 55), S. 331.

98 Der materielle Gesetzesbegriff definiert den (notwendigen) Inhalt des Gesetzes, der von Laband entwickelte doppelte Gesetzesbegriff setzt daneben das sog. formelle Gesetz, das dadurch definiert ist, dass es im Gesetzgebungsverfahren formal als Gesetz erlassen wird, s. Laband, Staatsrecht (Fn. 94), Bd. II, S. 1 ff.; zum doppelten Gesetzesbegriff im 19. Jahrhundert Ernst-Wolfgang Böckenförde, Gesetz und gesetzgebende Gewalt, 2. Aufl. 1981, S. 226 ff.

99 Freiherr vom Stein, Bemerkungen zu Hardenbergs (2.) Entwurf der Bundesverfassung, August/September 1814, ad § 7, in: Briefe und Amtliche Schriften, Bd. V, 1964, S. 141.

100 Titel VII, § 2 Bayer. Verf.; vgl. dazu Böckenförde, Gesetz (Fn. 98), S. 73 ff.

101 Vgl. zum Zugriffsrecht Ernst-Wolfgang Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, 1964, S. 103 ff.; ders., Gesetz (Fn.), S. 387 f.; Albert Janssen, Über die Grenzen des legislativen Zugriffsrechts, 1990, S. 8 ff.

102 Vgl. Böckenförde, Gesetz (Fn. 98), S. 223 f.

103 Böckenförde, Verfassungstyp (Fn. 33), S. 151.

Gesetze über die Grenzen des materiellen Gesetzesbegriffs hinaus vom Monarchen entweder initiiert oder akzeptiert wurden. Da Gesetze durch exekutive Verordnungen nicht aufgehoben oder verändert werden durften, sondern aufgrund des materiellen Gesetzesbegriffs und des Grundsatzes des Vorrangs des Gesetzes nur im Wege der Gesetzgebung modifiziert werden durften, wurden alle einmal gesetzlich geregelten Materien für alle Zukunft der gesetzgebenden Gewalt unterstellt.

Neben den materiellen Gesetzen waren auch Verfassungsänderungen dem Gesetzgebungsverfahren unterworfen, wobei regelmäßig für die Zustimmung der Kammern ein qualifiziertes Quorum sowie ein qualifiziertes Mehrheitserfordernis galt[104]. Verfassungstheoretisch ließ sich das Gesetzgebungsverfahren vor allem dann rechtfertigen, wenn die Verfassung durch einen Verfassungsvertrag zustandegekommen war, da jedes Gesetz auf der Willensübereinstimmung der beiden Kammern und des Monarchen beruhte und mithin als Vereinbarung interpretiert werden konnte. Die Vereinbarung in Form eines Gesetzes war aber auch für die Änderung der Verfassungen vorgeschrieben, die der Monarch einseitig erlassen hatte. Auf die ursprüngliche Form der Verfassungsgebung kam es daher gar nicht mehr an. Letztlich lag darin die verfassungstheoretische Bruchstelle des monarchischen Prinzips[105].

Neben das Gesetzgebungsrecht unter Einschluss der Mitwirkung an Verfassungsänderungen trat als zweite Säule die Beteiligung der Kammern an der Finanzgewalt. Ausgangspunkt war hier das Steuerbewilligungsrecht, das wie auch das Gesetzgebungsrecht bereits den Ständevertretungen des Ancien Régime zugestanden hatte[106]. Unter den veränderten Bedingungen des Konstitutionalismus unterlag die Auferlegung von Steuern der Zustimmung der Kammern schon deswegen, weil sie einen geradezu klassischen Eingriff in das Eigentum der Bürger darstellte und folglich der Gesetzesform bedurfte[107]. Gleichwohl wurde das Steuerbewilligungsrecht regelmäßig besonders hervorgehoben[108]. Die Steuergesetze galten zudem vor allem nach Maßgabe der süddeutschen Verfassungen befristet, auch wenn die Dauer der Steuerbewilligung sich anders als in vielen

104 Huber, Verfassungsgeschichte I (Fn. 17), S. 347 f.

105 Böckenförde, Verfassungstyp (Fn. 33), S. 150; s. auch oben I., 2.

106 Vgl. Karl-Heinrich Friauf, Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung, 1968, S. 28 ff.; Reinhard Mußgnug, Der Haushaltsplan als Gesetz, 1976, S. 48 ff.; Werner Heun, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, S. 38 ff.

107 Huber, Verfassungsgeschichte I (Fn. 17), S. 348.

108 Z. B. Titel VII, § 3 Bayer. Verf.; §§ 109, 124 Württ. Verf.

westeuropäischen Staaten auf mehrere Jahre erstreckte[109]. Im übrigen bedurften auch Anleihen der Ermächtigung durch die Kammern[110].

Ein Budget- und Ausgabenbewilligungsrecht war zunächst – mit der eher unbeabsichtigten Ausnahme Württembergs – nicht vorgesehen. Den Kammern war jedoch als Voraussetzung für die Berechtigung der Steuerbewilligung das Staatsbudget zur Prüfung vorzulegen. Ein Beschluss über den Etat war damit überwiegend nicht verbunden. Ganz allmählich setzte sich nach 1830 ein allgemeines Budgetbewilligungsrecht durch, auch wenn bis 1848 die Verfassungen meist nur das Steuerbewilligungsrecht verankerten[111]. Die Preußische Verfassung von 1850 und die ihr folgenden Verfassungen sahen dann die Feststellung des Budgets durch Gesetz vor. Ein wesentlicher sachlicher Unterschied zur Feststellung durch Beschluss ergab sich dadurch nicht[112]. Das Ausgabenbewilligungsrecht war aber in vielerlei Hinsicht noch beschränkt. Erstens erstreckten sich die Budgetperioden über mehrere Jahre, bis sich das Jährlichkeitsprinzip durchsetzte[113]. Zweitens war die Bindung an die Budgetbewilligung weithin unklar. Unumstritten war nur die Bindung an die bewilligte Gesamtsumme, innerhalb der Gesamtsumme fühlte sich die Exekutive in ihrer Ausgabenpolitik relativ frei, was ständig Konflikte mit den Kammern provozierte. Überschreitungen der Bewilligungen blieben zudem weitgehend sanktionslos[114]. Drittens nahm die Exekutive ein weitreichendes Notbewilligungsrecht in Anspruch[115]. Viertens gingen Exekutive und Rechtslehre von umfassenden Bewilligungspflichten für die notwendigen Ausgaben aus und verneinten ein Budgetverweigerungsrecht der Parlamente. Die Landtage erkannten in der Regel nur die Bewilligungspflicht für gesetzliche Ausgaben an, wenn Ansprüche Dritter berührt waren[116]. Dieser Vorrang der allgemeinen Gesetze gilt noch heute[117], hatte aber im

---

109 In Bayern 6 Jahre, Titel VII, § 5 Bayer. Verf.; in Württemberg war nur überhaupt eine Befristung vorgeschrieben; § 114 Württ. Verf.

110 Titel VII, § 11 Bayer. Verf.; § 107 Württ. Verf.; § 57 Badische Verf.; zur historischen Entwicklung Wolfram Höfling, Staatsschuldenrecht, 1993, S. 13 ff.

111 Vgl. Friauf, Staatshaushaltsplan (Fn. 106), S. 37 ff.; Heun, Staatshaushalt (Fn. 106), S. 54 ff.; ebd. S. 57 zu Württemberg.

112 Art. 99 Preuß. Verf. 1850; vgl. Heun, Staatshaushalt (Fn. 106), S. 62 ff

113 Wilhelm Mössle, Regierungsfunktionen des Parlaments, 1985, S. 71 ff.

114 Heun, Staatshaushalt (Fn. 106), S. 70 ff.; Mössle, Regierungsfunktionen (Fn. 113), S. 68 ff.

115 Friauf, Staatshaushaltsplan (Fn. 106), S. 155 ff.

116 Friauf, Staatshaushaltsplan (Fn. 106), S. 108 ff.; Mußgnug, Haushaltsplan (Fn. 106), S. 106 ff.; Heun, Staatshaushalt (Fn. 106), S. 72 f.

konstitutionellen System einen ganz anderen Stellenwert als in einem parlamentarischen Regierungssystem, in dem das Parlament alleiniger Gesetzgeber ist. Letztlich blieb den Parlamenten nur im Extremfall eines Verfassungsbruchs die Waffe des Steuerverweigerungsrechts, das die Vertretungen gegen heftigsten Widerspruch der Exekutive beanspruchten[118].

Zu diesen Hauptfunktionen traten einige Zuständigkeiten minderer Bedeutung wie das Petitionsrecht der Kammern, die sich mit Vorstellungen, Wünschen, Anträgen und Beschwerden an den Landesherrn wenden konnten[119]. Teilweise konnten die Landtage auch Verfassungsbeschwerden der Bürger annehmen und an den Landesherrn weiterleiten[120]. Einige Verfassungen gaben den Kammern jedenfalls rechtlich auch das Recht zur Erhebung der Ministeranklage[121].

Bedeutsamer waren die den Parlamenten entzogenen Bereiche. Auf die Bildung und Entlassung der Regierung konnte von den Kammern jedenfalls rechtlich nicht eingewirkt werden. Die Bereiche der Auswärtigen Gewalt, der militärischen Kommandogewalt sowie die innere Verwaltung blieben allein dem Monarchen vorbehalten[122] und konnten allenfalls durch das Ausgabenbewilligungsrecht beeinflusst werden. Außerdem stand dem Landesherrn entweder kraft ausdrücklicher Normierung oder aufgrund allgemeiner Rechtsauffassung ein kaum beschränktes Notrecht im Fall des Notstandes zu, auf das die Landtage ebenfalls keinen Einfluss hatten[123]. Demgegenüber wirkte die Unabhängigkeit der Justiz sowohl gegenüber den Kammern als auch gegenüber dem Monarchen als Kompetenzschranke und galt als allgemeiner Grundsatz in allen Bundesstaaten, auch soweit noch keine Verfassung erlassen worden war wie in Preußen. Im Einzelfall war diese Justiz Eingriffen seitens der Monarchen immer wieder ausgesetzt, im ganzen war die Unabhängigkeit der Gerichte jedoch eine anerkannte Errungenschaft, die sich bereits seit

---

117 § 3 II Haushaltsgrundsätzegesetz; § 3 II Bundeshaushaltsordnung; zur heutigen Problematik Heun, Staatshaushalt (Fn. 106), S. 165 ff.

118 Friauf, Staatshaushaltsplan (Fn. 106), S. 110 f.; Heun, Staatshaushalt (Fn. 106), S. 71 f.

119 Huber, Verfassungsgeschichte I (Fn. 17), S. 349.

120 Huber, Verfassungsgeschichte I (Fn. 17), S. 349.

121 Die süddeutschen Verfassungen durchgehend, die späteren Verfassungen aber nur zum Teil; vgl. auch Huber, Verfassungsgeschichte I (Fn. 17), S. 349 f.

122 Böckenförde, Verfassungstyp (Fn. 33), S. 153.

123 Huber, Verfassungsgeschichte I (Fn. 17), S. 337 f.

der Mitte des 18. Jahrhunderts allmählich durchgesetzt hatte[124].

Die Kompetenzstruktur der frühkonstitutionellen Vertretungen war gegenüber den Aufgaben der altständischen Versammlungen durch eine überwiegende Kontinuität geprägt. Tiefgreifende Änderungen sind im Grunde nicht zu verzeichnen[125], allenfalls gewann die Gesetzgebung ein größeres Gewicht. Auch das Selbstverständnis der Landtage war zunächst noch von überkommenen altständischen Vorstellungen beherrscht. So wurde gerade auch das Steuer- und Ausgabenbewilligungsrecht weithin und das ganze 19. Jahrhundert hindurch als bloßes finanzielles Prüfungsrecht begriffen, das der Abwehr finanzieller Belastungen der Bürger dienen soll. Indem sich die Landtage als Element der Gesellschaft gegenüber dem in der monarchischen Spitze verkörperten Staat betrachteten, wurde der Aspekt politischer Mitbestimmung und Gestaltung zugunsten der Abwehr (finanzieller) Eingriffe und Übergriffe vernachlässigt[126]. Die wesentlichen Veränderungen gegenüber der altständischen Ordnung lagen denn auch vor allem in der allgemeinen Modernisierung von Staat und Gesellschaft, im starken Wandel der sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse und der politischen Anschauungswelt, in der Umgestaltung der gesamten Rechtsordnung mit der Beseitigung ständischer Privilegien und in dem generellen Prozess der Verstaatlichung und dem Ausbau der Bürokratie[127]. Auch die Legitimitätsgrundlagen der repräsentativen Versammlungen waren einem Umformungsprozess ausgesetzt, der trotz der anfänglichen Ablehnung das Volkssouveränitätsprinzip in den Vordergrund schob, wenngleich die Zusammensetzung der Vertretungen noch lange durch ständische Elemente geprägt war. Freilich wurde dadurch die doppelte Legitimitätsgrundlage des konstitutionellen Systems nur deutlicher akzentuiert und der konstitutionelle Dualismus auf Dauer aufrechterhalten. Dieser konstitutionelle Dualismus erwies sich außerdem als unauflöslicher Gegensatz, der zwar immer wieder im Kompromiss zusammenfand, aber zugleich durch ein Übergewicht der Monarchie geprägt war, das sich nur langsam abschwächte.

---

124 Vgl. Dieter Simon, Die Unabhängigkeit des Richters, 1975; Regine Ogorek, Richterkönig oder Subsumtionsautomat? 1986; Stolleis, Geschichte (Fn. 28), S. 116 f.; s. auch oben I, 2.

125 Scheuner, Volkssouveränität (Fn. 55), S. 320; Heun, Staatshaushalt (Fn. 106), S. 53.

126 Vgl. Friauf, Staatshaushaltsplan (Fn. 106), S. 241 ff.; Heun, Staatshaushalt (Fn. 106), S. 73.

3. Verfassungskonflikte

Die rechtliche Unlösbarkeit von Konflikten und unvereinbare Gegensätzlichkeit der Positionen äußerten sich symptomatisch in den beiden verfassungsgeschichtlich bedeutsamen Budget- und Verfassungskonflikten in Kurhessen 1850-1852[128] und Preußen 1862-1866[129]. In Kurhessen konnte sich die Regierung nur mit militärischer Hilfe des Deutschen Bundes durchsetzen, in Preußen beruhte die Überlegenheit der Regierung maßgeblich auf dem in die Verfassung als Übergangsvorschrift hineingeratenen Forterhebungsrecht für Steuern, das die Einnahmen ohne parlamentarische Mitwirkung weiterfließen ließ. Im preußischen Verfassungskonflikt offenbarten sich die besonderen Strukturen des deutschen Konstitutionalismus in charakteristischer Weise: Der Monarch beharrte auf seiner ausschließlichen Zuständigkeit im Militärbereich und konnte diesen Anspruch im Ergebnis durchsetzen. Damit blieb letztlich die militärische Kommandogewalt der Kontrolle des Parlaments auch im Kaiserreich bis zum Ende des Ersten Weltkriegs entzogen. Das parlamentarische Ausgabenbewilligungsrecht und die

---

127 Vgl. Scheuner, Volkssouveränität (Fn. 55), S. 317; eingehend zur Kontinuitätsproblematik Eberhard Weis, Kontinuität und Diskontinuität zwischen den Ständen des 18. Jahrhunderts und den frühkonstitutionellen Parlamenten von 1818/19 in Bayern und Württemberg, in: Festschrift A. Kraus, 1982, S. 337 ff.

128 Vgl. hierzu Ernst-Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. II, 2. Aufl. 1968, S. 908 ff., 926 ff.; Friauf, Staatshaushaltsplan (Fn. 106), S. 230 ff.; Helmut Seier, Zur Entstehung und Bedeutung der Kurhessischen Verfassung von 1831, in: Walter Heinemeyer (ed.), Der Verfassungsstaat als Bürge des Rechtsfriedens, 1982, S. 5 ff. (61 ff.)

129 Vgl. hierzu Fritz Löwenthal, Der preußische Verfassungsstreit 1862-1866, 1914; Kurt Kaminski, Verfassung und Verfassungskonflikt in Preußen, 1938, S. 43 ff.; Huber, Verfassungsgeschichte III (Fn. 71), S. 275 ff.; Friauf, Staatshaushaltsplan (Fn. 106), S. 235 ff.; Heun, Staatshaushalt (Fn. 106), S. 74 f.; Rainer Wahl, Der preußische Verfassungskonflikt und das konstitutionelle System des Kaiserreichs, in: Böckenförde, Verfassungsgeschichte (Fn. 33), S. 171 ff.; Hans Boldt, Verfassungskonflikt und Verfassungshistorie. Eine Auseinandersetzung mit E.-R. Huber, der Staat Beiheft 1, 1975, S. 75 ff.; Dian Schefold, Verfassung als Kompromiß? Deutung und Bedeutung des preußischen Verfassungskonflikts, ZNR 3 (1981), S. 146 ff.; zuletzt Horst Dreier, Der Kampf um das Budgetrecht als Kampf um die staatliche Steuerungsherrschaft – Zur Entwicklung des modernen Haushaltsrechts, in: W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann (ed.), Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, 1998, S. 59 ff. (61 ff.) m. w. N.

Budgetverweigerung wurden mit der berühmten Lückentheorie beantwortet[130], wonach in einem verfassungsrechtlich unlösbaren Konflikt die Regierung zur Leistung der Staatsausgaben berechtigt sei. Damit konnte die Exekutive – ein letztes Mal – erfolgreich in einem Konflikt den monarchischen Vorrang durchsetzen. Rechtlich war der Konflikt insoweit nicht lösbar: „Das Staatsrecht hört hier auf"[131]. Bismarck hat sich auch nicht mehr explizit auf das monarchische Prinzip berufen, das insoweit nur eine Zuständigkeitsvermutung, aber keine Konfliktentscheidungskompetenz des Monarchen enthielt[132]. Allerdings führte die Beendigung des Konflikts im Indemnitätsgesetz auf den Weg des konstitutionellen Kompromisses zurück und war damit in ihrer Bedeutung für beide Seiten durchaus ambivalent. Die Regierung rückte von ihrem verfassungsrechtlichen Standpunkt keineswegs ab und ließ sich auch von ihrer politischen Verantwortlichkeit befreien. Andererseits wurde durch die Entlastung der Regierung das Budgetrecht des Parlaments prinzipiell anerkannt und die Rückkehr zu konstitutioneller Normalität erreicht.

III. Die Abkehr vom monarchischen Prinzip im Reich

1. Die Paulskirchenverfassung

Die nicht wirksam gewordene Paulskirchenverfassung von 1849 blieb im Rahmen des konstitutionellen Systems, beruhte aber auf einer bereits veränderten Legitimitätsgrundlage[133]. Sie sah zwar ein Erbkaisertum vor. Die Rechte des Parlaments hielten sich in dem gewohnten Umfang, auch wenn das Gesetzgebungsrecht und das Budgetrecht dem Parlament uneingeschränkt zustanden, da die Regierung nur über ein suspensives Vetorecht verfügte. Dagegen war die Regierung in keiner Weise vom Vertrauen des Parlaments abhängig, sondern wurde vom Kaiser

---

130 Dazu neben der in Fn. 129 zitierten Literatur Winfried Becker, Die angebliche Lücke der Gesetzgebung im preußischen Verfassungskonflikt, HJb 100 (1980), S. 257 ff.; Hans-Christof Kraus, Ursprung und Genese der Lückentheorie im preußischen Verfassungskonflikt, Der Staat 29 (1990), S. 209 ff.

131 Meyer/Anschütz, Lehrbuch (Fn. 33), S. 906.

132 Vgl. Boldt, Verfassungskonflikt (Fn. 129), S. 83 ff.; Wahl, Entwicklung (Fn. 84) S. 25; demgegenüber sieht Huber, Verfassungsgeschichte III (Fn. 71), S. 333 ff. die monarchische Position als durch das monarchische Prinzip gerechtfertigt an.

133 Vgl. Grimm, Verfassungsgeschichte (Fn. 58), S. 201; Wahl, Entwicklung (Fn. 84), S. 18 (Rn. 17).

ernannt und entlassen[134]. Gleichwohl war die Veränderung grundlegend, denn der Erlass der Verfassung beruhte nicht mehr auf dem monarchischen Prinzip. Vielmehr wurde die Verfassung auf der Grundlage des Volkssouveränitätsprinzips erlassen. Selbst das Amt des Kaiser war damit nicht mehr monarchisch, sondern demokratisch legitimiert. Der preußische König Friedrich Wilhelm IV. war vom Frankfurter Parlament zum (Erb-) Kaiser gewählt worden[135]. Dies bedeutete auch, dass eventuell auftretende Unklarheiten oder Lücken im Zweifel nicht in die Entscheidung des Kaisers als monarchischem Souverän fielen. Das System der Paulskirchenverfassung bedingte insofern eine Auffangkompetenz des Parlaments, dessen Gesetzgebungsrecht auch die Verfassungsänderung umfasste und somit eine Residualkompetenz des Monarchen zwingend ausschloss[136]. Die Paulskirchenverfassung lässt sich geradezu als spiegelverkehrtes Abbild des „hinkenden" Dualismus der monarchischen Verfassungen des Vormärz begreifen, indem sich die Volkssouveränität durch die Verfassung beschränkt.

2. Die Reichsverfassung von 1871

Die Reichsverfassung von 1871 umging die Alternative der beiden unvereinbaren Legitimationsgrundlagen durch die vertragliche Begründung der Verfassung seitens der beteiligten Bundesstaaten mit dem Norddeutschen Bund[137]. Dadurch überwog zwar einerseits das monarchische Element insofern, als die Verfassung als Vertrag der Monarchen angesehen werden konnte und damit auch für den preußischen König akzeptabel war. Aber verfassungstheoretisch waren doch die späteren Bundesstaaten und der Norddeutsche Bund die Gründer und der Ratifizierungsvorgang schloss deren Parlamente ebenso ein wie die redaktionelle Überarbeitung

---

134 Zur Struktur der Kompetenzen eingehend Huber, Verfassungsgeschichte II (Fn. 128), S. 821 ff.

135 Das bestimmte entscheidend die Ablehnung der Kaiserwürde, zur Wahl und Ablehnung s. Huber, Verfassungsgeschichte II (Fn. 128), S. 817 ff., 842 ff.

136 Auch bei Verfassungsänderungen kam dem Monarchen nur ein suspensives Vetorecht zu, s. Huber, Verfassungsgeschichte II (Fn. 128), S. 841.

137 Zur Entstehungsgeschichte der Reichsverfassung eingehend Huber, Verfassungsgeschichte III (Fn. 71), S. 732 ff.; schon die Verfassung des Norddeutschen Bundes, aus der die Reichsverfassung hervorging, war im Wege der Vereinbarung zwischen den verbündeten Regierungen und dem aufgrund eines einheitlichen Wahlgesetzes gewählten Reichstag erlassen worden, s. Huber, ebd., S. 644 ff.

abschließend den Reichstag beteiligte[138]. Jedenfalls war das monarchische Prinzip als Legitimationsgrundlage aufgegeben[139]. Die Reichsverfassung und das Kaisertum begründeten vielmehr ein eigentümliches Legitimationsgemisch aus dem föderativen, monarchisch angehauchten Zusammenschluss[140], der Nationalstaatsidee, die mit dem Reich verwirklicht wurde[141], und der cäsaristischen Legitimität, die sich aus der Kaiseridee entwickelte[142]. Der Kaiser war nicht Souverän oder Herrscher des Reiches, sondern zunächst nicht mehr als der Name, den der König von Preußen als Inhaber der Bundespräsidialbefugnisse führte[143]. Das Amt des Kaisers unterlag allerdings einem Verfassungswandel zum unitarischen, nationalen und demokratischen Kaiser[144], dessen Rolle daher über den Verfassungstext hinaus gestärkt wurde, ohne jedoch dadurch zum Souverän zu werden. Diese Rolle war ursprünglich statt dessen dem Bundesrat zugedacht, der als Gesetzgebungs- und Regierungsorgan zugleich konzipiert war. Darüber ging die Verfassungswirklichkeit indes schnell hinweg[145]. Der Reichstag als demokratischer Gegenspieler des Kaisers und unitarischer Gegenspieler des Bundesrats nahm bald die entscheidende Stellung im Verfassungsgefüge ein[146]. Seine unmittelbare demokratische Legitimation durch ein allgemeines und gleiches Männerwahlrecht[147] trug dazu ebenso bei wie die neben dem Bundesrat völlig gleichberechtigte Gesetzgebungskompetenz, die dem Kaiser keine selbständige Funktion über die formale staatsnotarielle Bedeutung der Ausfertigung und

---

138 Die zeitgenössische Staatsrechtslehre sah die Gründung des Reichs und die Verfassungsgebung nur als eine Erweiterung des Norddeutschen Bundes, Laband, Staatsrecht (Fn. 94), Bd. I, S. 44; zu Recht kritisch aus heutiger Sicht Huber, Verfassungsgeschichte III (Fn. 71), S. 760 ff.

139 Dagegen spricht Ernst-Rudolf Huber, Das Kaiserreich als Epoche verfassungsstaatlicher Entwicklung, in: Handbuch des Staatsrechts, Bd. I (Fn. 84), S. 35 ff. (51 f.), von einer Fortdauer des monarchischen Prinzips.

140 Das Reich war allerdings nicht bloßer Fürstenbund, s. Huber, Verfassungsgeschichte III (Fn. 71), S. 788 f.

141 Vgl. Huber, Verfassungsgeschichte III (Fn. 71), S. 767 ff.

142 Hasso Hofmann, Das Problem der cäsaristischen Legitimität im Bismarckreich, in: ders., Recht-Politik-Verfassung, 1986, S. 181 ff.; gerade dies setzte die Erosion des monarchischen Prinzips voraus, s. ebd. S. 194 ff.

143 Art. 11 ReichsVerf. 1871; s. Huber, Verfassungsgeschichte III (Fn. 71), S. 811 ff.

144 Zu dieser Entwicklung Elisabeth Fehrenbach, Wandlungen des deutschen Kaisergedankens 1871-1918, 1969, S. 89 ff., 184 ff.

145 Huber, Verfassungsgeschichte III (Fn. 71), S. 849 ff.

146 Für die Einzelheiten Huber, Verfassungsgeschichte III (Fn. 71), S. 880 ff.

147 Dazu Huber, Verfassungsgeschichte III (Fn. 71), S. 862 f.

Verkündung von Gesetzen hinaus beließ. Die Gesetzgebung lag deshalb in ihrem Schwerpunkt beim Reichstag, da der Bundesrat sich weitgehend auf die Initiativrolle und eine Kontrollfunktion beschränkte[148]. Auch das Budgetrecht stand dem Reichstag umfassend zu. Das Budget bedurfte allerdings wie alle Gesetze der Zustimmung des Bundesrates[149]. Das Initiativrecht verblieb bei der Exekutive, nach der gesetzlichen Feststellung durch Reichstag und Bundesrat war das Budget indes wie andere Gesetze endgültig zustande gekommen. Die besondere bundesstaatliche Begrenzung des Steuererhebungsrechts verschaffte dem Reichstag zudem im Ergebnis sogar ein periodisches Einnahmebewilligungsrecht, das eine Wiederholung des preußischen Verfassungskonflikts insoweit ausschloss[150].

Wenn die Verfassung des Reiches von 1871 das konstitutionelle System dennoch nicht sprengt, dann liegt das vornehmlich in der Stellung des Reichskanzlers und seiner Zuordnung zum Monarchen wie in der teilweise weiterbestehenden Abschottung des Militärs von parlamentarischer Kontrolle begründet. Wie im klassischen konstitutionellen System war der Reichskanzler, der nicht von Ministern umgeben war, dem Reichstag nur in der Weise verantwortlich, dass er Rede und Antwort stehen musste[151]. Das Budgetrecht hätte durchaus zum Ansatzpunkt einer Parlamentarisierung des Reichskanzlers avancieren können. Der Reichstag hat dieses Instrument indes nie genützt. In erster Linie haben das von Zersplitterung und scharfen Gegensätzen geprägte Parteiensystem[152], die Hypothek des innenpolitischen Regierungsstils Bismarcks mit wechselnden Mehrheiten[153] sowie die soziale Distanz zwischen dem Reichstag und den Führungsschichten einschließlich der Bürokratie des Reiches eine derartige

148 Vgl. Norbert Ullrich, Gesetzgebungsverfahren und Reichstag in der Bismarck-Zeit, 1996, S. 109 ff.

149 Zum Budgetrecht des Kaiserreiches Heun, Staatshaushalt (Fn. 106), S. 76 ff.

150 Als die Zolleinnahmen so anstiegen, dass die Matrikularbeiträge der Länder entbehrlich zu werden drohten, wurde durch die Franckenstein'sche Klausel, die den Ländern den 130 Mio. übersteigenden Teil der Zollerträge zuwies, diese Gefahr gebannt und das periodische Einnahmenbewilligungsrecht gesichert. Vgl. dazu Wilhelm Gerloff, Die Finanz- und Zollpolitik des Deutschen Reiches von der Gründung des Norddeutschen Bundes bis zur Gegenwart, 1913, S. 161 ff.

151 Huber, Verfassungsgeschichte III (Fn. 71), S. 821 ff.; insofern hatte Stahl, Prinzip (Fn. 12), S. 2, 18 ff. auch zu Recht das monarchische dem parlamentarischen Prinzip gegenübergestellt; vgl. auch Hintze, Prinzip (Fn. 12), S. 384 f.

152 Ernst-Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 Bd. IV, 1969, S. 312 f.

153 Vgl. v. Beyme, Regierungssysteme (Fn. 68), S. 253 ff.

Instrumentalisierung des Budgetrechts und eine Parlamentarisierung[154] langfristig verhindert. Gleichwohl stand dem System eine Parlamentarisierung durchaus offen[155], die allmählich nach 1907 einsetzte[156], aber zu spät kurz vor Ende des Reiches erst normativ verankert wurde[157].

IV. Monarchischer Konstitutionalismus als eigenständiger Verfassungstyp oder Übergangsform

In einer nachwirkenden Debatte hat E.-R. Huber das System des monarchischen Konstitutionalismus[158] als eigenständigen Verfassungstyp charakterisiert. Die doppelte Legitimität des konstitutionellen Systems begründe die Eigenständigkeit dieses Typs, dessen Wesensmerkmal der Kompromiss zweier unterschiedlicher fundamentaler Gewalten sei[159]. „Das Formprinzip des deutschen Konstitutionalismus war nicht die monarchische Vorherrschaft, sondern das Zusammenwirken der monarchisch bestimmten Exekutivgewalt mit der vornehmlich parlamentarisch bestimmten Legislativgewalt im Kompromiss“[160].

---

154 Vgl. Wolfgang J. Mommsen, Die Verfassung des Deutschen Reiches von 1871 als dilatorischer Herrschaftskompromiss, in: Otto Pflanze (ed.), Innenpolitische Probleme des Bismarck-Reiches, 1983, S. 195 ff. (215 f.).

155 Vgl. Mommsen, Verfassung (Fn. 154), S. 209 ff.

156 Das ist freilich umstritten, vgl. hier nur Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. IV (Fn. 152), S. 316 ff.; scharf ablehnend Hans-Ulrich Wehler, Das Deutsche Kaiserreich 1871-1918, jetzt in: Deutsche Geschichte, Bd. III, 1985, S. 203 ff. (246 ff., 395 ff.); andererseits eine Parlamentarisierung zu früh ansetzend Manfred Rauh, Die Parlamentarisierung des Deutschen Reiches, 1977.

157 Zum Parlamentarisierungserlass des Kaisers vom 30.9.1918 Ernst-Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. V, 1978, S. 531 f.; zur Verfassungsänderung vom 28.10.1918, ebd., S. 584 ff.

158 Zur unterschiedlichen Begrifflichkeit im europäischen Vergleich Martin Kirsch, Monarch und Parlament im 19. Jahrhundert, 1999, S. 40 ff., 69 ff.

159 Huber, Verfassungsgeschichte III (Fn. 71), S. 3 ff.; ders., die Bismarcksche Reichsverfassung im Zusammenhang der deutschen Verfassungsgeschichte, in: ders., Bewahrung und Wandlung, 1975, S. 62 ff. (94 ff.); ders., Verfassungsgeschichte V (Fn. 157), S. 533 f.; ders., Kaiserreich (Fn. 139), S. 71 ff. (Rn. 52 ff.); vgl. auch bereits Fritz Hartung, Die Entwicklung der konstitutionellen Monarchie in Europa, in: ders., Volk und Staat in der deutschen Geschichte, 1940, S. 183 ff. (186); Hintze, Prinzip (Fn. 12), S. 359.

160 Huber, Kaiserreich (Fn. 139), S. 73 (Rn. 55).

Demgegenüber bestreitet E.-W. Böckenförde[161] die Eigenständigkeit dieser politischen Form und sieht die konstitutionelle Monarchie nur als „Zwischen- und Übergangszustand zwischen Monarchie und Volkssouveränität, Absolutismus und Parlamentarismus, ohne eigene einheitsstiftende politische Kraft“[162]. Die These wird mit zwei ausschlaggebenden Wesenselementen einer eigenständigen politischen Form begründet, die der konstitutionellen Monarchie abgingen. Zum einen fehle ein eigenes, einheitsverbürgendes politisches Formprinzip, vielmehr „standen auf dem Boden der Verfassung demokratisches und monarchisches Prinzip unvermittelt, ohne Aufhebung in einer höheren Einheit, einander gegenüber“[163]. Zum anderen habe dem monarchischen Prinzip die eigene politische Legitimität ermangelt, es sei nur die Anerkennung politischer Faktizität gewesen.

Beide Positionen kranken an der in unterschiedlichem Maß mitschwingenden verfassungstheoretischen Prämisse Carl Schmitts, dass jede Verfassung für ihre dauerhafte Existenz einer politischen Grundentscheidung durch nur einen Träger der verfassungsgebenden Gewalt bedürfe, die als politisches Formprinzip bezeichnet wird. Dabei sind zudem nur zwei eigenständige Formprinzipien denkbar: die Monarchie und die unmittelbare Demokratie[164]. Das ist indes in dieser Zuspitzung nicht haltbar. So ist schon die Postulierung der Notwendigkeit eines Formprinzips fragwürdig. Das gilt erst recht für die Reduzierung der Legitimitätsprinzipien auf lediglich zwei Alternativen[165]. Gleichwohl ist entgegen neuerlicher Kritik[166] an der These festzuhalten, dass die konstitutionelle Monarchie der 19. Jahrhunderts als System eine Übergangsform darstellt. Daran wird man selbst im Vergleich mit den anderen westlichen Verfassungsstaaten festhalten müssen, wenn auch in differenzierter Form. Vor allem muß die

---

161 Böckenförde, Verfassungstyp (Fn. 33), S. 146 ff.; ihm folgend insbes. Wahl, Verfassungskonflikt (Fn. 129), S. 171 ff.; Boldt, Verfassungskonflikt (Fn. 129), S. 101 f.; etwas anders aber ders., Von der konstitutionellen Monarchie zur parlamentarischen Demokratie, Der Staat Beiheft 10, 1993, S. 151 ff.

162 Böckenförde, Verfassungstyp (Fn. 33), S. 154.

163 Böckenförde, Verfassungstyp (Fn. 33), S. 155.

164 Carl Schmitt, Verfassungslehre, 1928 (Ndr.), S. 23, 53 f.

165 Kritisch allgemein Hasso Hofmann, Legitimität gegen Legalität – Der Weg der politischen Philosophie Carl Schmitts, 1964, 2. Aufl. 1992, S. 124 ff.; im vorliegenden Kontext ders., Problem (Fn. 142), S. 198; Kirsch, Monarch (Fn. 158), S. 58 f.; Schefold, Verfassung (Fn. 129), S. 146 f.

166 Kirsch, Monarch (Fn. 158), S. 57 ff.

Frage der Legitimität von der Frage des Regierungssystems deutlicher geschieden werden[167].

Die konstitutionelle Monarchie des 19. Jahrhunderts war von der Konkurrenz der gegensätzlichen Legitimitätsprinzipien des monarchischen Prinzips und der demokratischen Volkssouveränität bestimmt. Seit den Revolutionen des 18. Jahrhunderts fehlte dem monarchischen Prinzip indes eine eigenständige tiefere Begründung, da das Gottesgnadentum außerhalb einer verbindlichen religiös-sakralen Weltordnung, die im 19. Jahrhundert von einem weltlich-rationalen Herrschaftsverständnis abgelöst worden war, jeglicher Begründungskraft entbehrte[168]. Fast alle politischen Theorien des 19. Jahrhunderts von Benjamin Constant über Hegel bis Lorenz von Stein rechtfertigt das Königtum deshalb mit den politischen Funktionen im Rahmen der staatlichen Ordnung und machten es damit letztlich auswechselbar[169]. Sicher konnte es in gewissem Umfang auf Elemente traditionaler Legitimität zurückgreifen[170], und zu Beginn des 19. Jahrhunderts geht das monarchische Prinzip auch eine unklare Verbindung mit dem Gedanken der Erblegitimität ein[171]. Gegenüber dem mehr und mehr unangefochtenen Anspruch der demokratischen Legitimität stand es jedoch auf längere Sicht auf verlorenem Posten. In allen europäischen Staaten – in den Vereinigten Staaten ohnehin – war die Durchsetzung des demokratischen Prinzips als alleiniger oder zumindest absolut vorrangiger Begründung der staatlichen Herrschaft nicht aufzuhalten. Die Ansätze cäsaristischer Legitimität unter Napoleon

---

167 Sowohl bei Böckenförde als auch bei Huber und Kirsch werden diese Probleme nicht präzise auseinandergehalten.

168 Brunner, Gottesgnadentum (Fn. 31), S. 183 f.; Böckenförde, Verfassungstyp (Fn. 33), S. 159; Hofmann, Problem (Fn. 142), S. 194 ff.; Grimm, Verfassungsgeschichte (Fn. 58), S. 115; der Prozess setzt bereits im 18. Jahrhundert ein, vgl. Hans Liermann, Untersuchungen zum Sakralrecht des protestantischen Herrschers, in: ders., Der Jurist und die Kirche, 1973, S. 56 ff. (98 ff.).

169 Das hebt zu Recht Böckenförde, Verfassungstyp (Fn. 33), S. 159 f. hervor; zustimmend Hofmann, Problem (Fn. 142), S. 195 f.; die Funktionalisierung geht schon auf das 18. Jahrhundert zurück, wenn insbesondere Friedrich II. sich zum „ersten Diener des Staates“ erklärt.

170 Vgl. Kirsch, Monarch (Fn. 158), S. 61 unter Rückgriff auf die Typologie legitimer Herrschaft von Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, 5. Aufl. 1980, S. 124 ff.

171 Vgl. Meisner, Lehre (Fn. 12), S. 115 ff., 209; zum Gegensatz von Volkssouveränität und (erbmonarchischer) Legitimität nach 1815 vgl. Friedrich Murhard, Die Volkssouveränität im Gegensatz zur sogenannten Legitimität, 1832; dazu Thomas Würtenberger, Die Legitimität staatlicher Herrschaft, 1973, S. 195 ff.

III. in Frankreich[172] und im deutschen Kaiserreich von 1871[173] sind kein Einwand[174], sondern eine Bekräftigung dieser Tendenz. Auch die Bedeutung anderer Legitimitätselemente im System des Kaiserreichs kann an diesem Vorrang des demokratischen Prinzips wenig ändern, sie dienen vielmehr gerade der Überbrückung der tiefen Differenzen der Legitimitätsideen von Demokratie und Monarchie und dem Übergang vom monarchischen Prinzip zur allein demokratischen Herrschaftsbegründung und verdecken allenfalls die grundlegende Entwicklung.

Auch die Verfassung als solche kann diesen säkularen Vorgang nicht überformen. Zwar ist es denkbar, dass sich die Träger unterschiedlicher Legitimitätsprinzipien auf eine gemeinsame Grundlage der Verfassung einigen und dies als formulierten Grundkonsens akzeptieren und sich damit identifizieren[175]. Gerade daran fehlt es jedoch im deutschen Konstitutionalismus. Die Verfassung ist unabhängig von ihrem Zustandekommen durch Oktroi oder durch Vereinbarung gerade nicht der höherrangige verbindliche Grundkonsens, mit dem sich beide Seiten identifizieren. Das Charakteristikum ist vielmehr, dass nicht schon die Verfassung der verbindliche Kompromiss ist, sondern innerhalb dieses Systems im Konfliktfall ein Kompromiss jeweils erst zwischen Krone und Parlament gefunden werden muss[176]. Deshalb ringen die gegensätzlichen Legitimitätsprinzipien um die Überlegenheit im Verfassungsgefüge, wobei die Tendenz sich im 19. Jahrhundert langsam vom Übergewicht der Monarchie zum Vorrang demokratisch fundierter Parlamentsherrschaft verschiebt.

Von der Legitimitätsproblematik scharf zu unterscheiden, wenn auch nicht vollständig zu trennen ist die Entwicklung des Regierungssystems. Auch heute finden sich die drei Formen des Präsidialsystems, des parlamentarischen Regierungssystems sowie des gemischt parlamentarisch-

---

172 Vgl. dazu Heinz Gollwitzer, Der Cäsarismus Napoleons III. im Widerhall der öffentlichen Meinung Deutschlands, HZ 173 (1952), S. 23 ff.; Frédéric Bluche, Le Bonapartisme, 1980, S. 205 ff.

173 S. o. Fn. 142

174 So Kirsch, Monarch (Fn. 158), S. 60.

175 Kirsch, Monarch (Fn. 158), S. 59, 63.

176 Deshalb konnte es eine unabhängige Verfassungsgerichtsbarkeit, die auf Anrufung einer Seite, des Parlaments oder der monarchischen Exekutive, verbindlich entschied, im konstitutionellen System nicht geben, allenfalls war eine authentische Interpretation aufgrund einer vereinbarten Anrufung beider Seiten denkbar, vgl. § 153 Sächs. Verf. 1831; § 126b Paulskirchenverf. von 1849; vgl. hierzu nur Klaus Schlaich, Das Bundesverfassungsgericht, 3. Aufl. 1994, S. 55 f., 286 f. (Rn. 757 f., 463); Wahl, Entwicklung (Fn. 84), S. 28 ff. (Rn. 32 f.).

präsidentiellen Regierungssystems[177]. Die Fundierung im demokratischen Prinzip ist mit allen drei Systemen vereinbar, so dass die Durchsetzung des demokratischen Prinzips nicht mit der Parlamentarisierung gleichzusetzen ist. Umgekehrt lassen sich alle drei Regierungssysteme auch mit einem monarchischen Staatsoberhaupt verwirklichen und finden sich dementsprechend in den konstitutionellen Systemen des 19. Jahrhunderts[178]. Dennoch lässt sich aber konstatieren, dass jedenfalls die grundlegenden Strukturprinzipien der deutschen konstitutionellen Monarchie auf eine Parlamentarisierung angelegt waren. Das lag entscheidend an der Ausprägung der Ministerverantwortlichkeit. Sie war zwar gerade noch keine parlamentarische Verantwortlichkeit, aber doch eine Verantwortlichkeit, die gegenüber dem Parlament in der Weise bestand, dass die Minister Rede und Antwort zu stehen hatten. Damit war eine Tendenz zu fortschreitender Kontrolle des Parlaments in das System implantiert[179]. Das Budgetrecht konnte dann prinzipiell als Hebel zur Erweiterung der Kontrollrechte des Parlaments eingesetzt werden. In dieser Hinsicht lässt sich trotz aller Rückschläge im einzelnen durchaus eine allgemeine Gesetzmäßigkeit in der Verfassungsentwicklung beobachten. War überhaupt erst einmal eine derartige Verbindung der Regierung zum Parlament in irgendeiner Form der Verantwortlichkeit geknüpft, dann hat sich auf lange Sicht die Parlamentarisierung der Regierung im Ergebnis durchgesetzt. Dieser Prozess hat sich in Großbritannien[180], in Frankreich[181] wie in Deutschland sich über eine Periode von etwa 100 Jahren erstreckt und schritt mit großer Konsequenz voran. Er setzt eben in Deutschland nur um 30-50 Jahre versetzt ein. Insofern ist das gemischte System mit seiner doppelten Abhängigkeit der Regierung von Parlament und Staatsoberhaupt wesensmäßig instabil. Das präsidentielle Regierungssystem der USA hat seine Eigenständigkeit nur deswegen bewahrt, weil vom Impeachment und formalen Bestätigungsrechten abgesehen, eine irgendwie geartete Verantwortlichkeit des Präsidenten und seiner Sekretäre ausgeschlossen blieb, so dass der

---

177 Zu diesen Regierungssystemen vgl. die typologische Einführung von Brunner, Regierungslehre (Fn. 65), S. 258 ff.

178 In diese Richtung geht der Einwand von Kirsch, Monarch (Fn. 158), S. 60.

179 Vgl. auch Böckenförde, Verfassungstyp (Fn. 33), S. 158 f.

180 Vgl. dazu Karl Löwenstein, Der britische Parlamentarismus, 1964, S. 63 ff.; Brunner, Regierungslehre (Fn. 65), S. 114 ff.; John P. Mackintosh, The British Cabinet, 3. ed. 1977, S. 35 ff., 75 ff.

181 Vgl. Brunner, Regierungslehre (Fn. 65), S. 132 ff. v. Beyme, Regierungssysteme (Fn. 68), S. 75 ff., 106 ff., 133 ff., 197 ff.; Hans Gangl, Die Verfassungsentwicklung in Frankreich 1814-1830, HZ 202 (1966), S. 265 ff. (285 ff.).

Kongress keinen Ansatzpunkt für eine Parlamentarisierung hatte[182]. Es kommt hinzu, dass bei einheitlicher demokratischer Legitimierung von Staatsoberhaupt und Parlament die Problematik der Stellung und Verantwortlichkeit der Regierung entschärft ist, weil in jedem Fall eine regelmäßige Rückkoppelung zum einheitlichen Souverän, dem Volk, gesichert ist. Insofern wirkt sich die Fundierung der beiden Kräfte in unterschiedlichen Legitimitätsprinzipien allerdings doch aus. Die Koppelung des Legitimitätskonflikts mit dem Problem der Regierungsverantwortung im monarchischen Konstitutionalismus steigerte die Bedeutung und Schärfe des Kampfes um die Kontrolle über die Exekutive. Das demokratische Parlament musste um der Sicherung demokratischer Verantwortlichkeit willen versuchen, die Regierung seiner Kontrolle zu unterwerfen. Infolge dieser inhärenten Instabilität und Schwebelage wird man dem System der deutschen konstitutionellen Monarchie daher trotz der Dauerhaftigkeit über ein Jahrhundert hinweg lediglich den Charakter einer bloßen Übergangsform zuerkennen können.

[182] Zum Präsidialsystem der USA vgl. Brunner, Regierungslehre (Fn. 65), S. 149 ff.; Ernst Fraenkel, Das amerikanische Regierungssystem, 3. Aufl. 1976, S. 242 ff.; Richard E. Neustadt, Presidential Power and the Modern Presidents, Rev. ed. 1990, S. 3 ff.; Karl Loewenstein, Verfassungsrecht und Verfassungspraxis der Vereinigten Staaten, 1959, S. 262 ff.

Las Constituciones de entreguerras en Europa Central*

Christoph Gusy1 [1]

I.- Presupuestos

El período de entreguerras representó una dura época de crisis para los Estados de Europa Central. No sólo las Constituciones sino también los Estados mismos estaban inmersos en un proceso de transformación. El orden político europeo construido a lo largo del siglo XIX se había derrumbado definitivamente con el final de la Guerra, por lo que el pequeño cosmos de Estados plurinacionales, los últimos Estados estamentales, las propias Monarquías constitucionales, así como la lucha por la participación del Parlamento en la creación legislativa habían llegado inevitablemente a su fin. Del mismo modo, también llegó el final de un orden mundial, casi en exclusiva acuñado en Europa que, ya durante la Guerra había comenzado a universalizarse de forma paulatina como consecuencia de la aparición de los EE.UU. como nueva potencia mundial. Los Estados y la estatalidad se encontraban en la fase de búsqueda de una nueva orientación.

1.- La crisis de los Estados nacionales

a) Desde un punto de vista formal, el conjunto de Estados centro-europeos había estado del lado de aquellos que habían perdido la Guerra. El Imperio alemán y la Monarquía de los Habsburgo habían capitulado y tuvieron que hacer grandes sacrificios en los Tratados de Paz de Versalles (de 28 de junio de 1919) y de Saint-Germain (de 10 de septiembre de 1919).2 [2] No se trató sólo de sacrificios económicos en forma de reparaciones, sino, sobre todo, de la nueva ordenación de los Estados centro-europeos realizada por los Tratados. Se disolvió la Monarquía de los Habsburgo y sobre su territorio nacieron cuatro nuevos Estados: Hungría, Checoslovaquia, Austria (la parte alemana) y Polonia (parcialmente). También se debe reseñar, aunque no sea objeto de ulterior desarrollo, la pérdida por parte de lo que era la vieja Austria de otros territorios fuera de Europa Central (en el sudeste de Europa y en Italia). Por su parte, el territorio

de Alemania permaneció en su esencia intacto, a pesar de importantes desplazamientos de sus fronteras, en particular frente a la nueva e independiente Polonia. Alemania, y en concreto Prusia, vieron como una severa pérdida la entrega de casi todos los territorios habitados en su mayoría por polacos (y por algunos otros pueblos). Por tanto, tal y como se ha expuesto, allí donde hasta la fecha dos grandes potencias (Alemania y Austria) habían ejercido la hegemonía en Europa Central, aparecieron, fruto del orden posterior a la Guerra, cinco nuevos Estados. Además, el nuevo orden estatal y territorial descrito no quedó limitado a Europa Central sino que también se extendió a numerosos Estados fronterizos como Yugoslavia, Lituania, Rumanía, Rusia y también en parte Dinamarca.

Los Estados de nuevo cuño, como *Polonia, Checoslovaquia* y *Hungría*,3 [3] habían conseguido tras la Guerra la independencia y soberanía a la que habían aspirado durante largo tiempo, y por cuyo logro habían luchado antes en vano. Si bien habían estado del lado de los perdedores de la Guerra, también habían estado, aunque fuera parcialmente, junto a los vencedores en los Tratados de Paz, a costa del anterior poder hegemónico austriaco. Por ello *Austria* fue la principal perdedora de los Tratados, al quedar reducida a menos de la cuarta parte de su anterior territorio y población. A partir de este momento se planteó la cuestión existencial, sumamente discutida, de si el nuevo y empequeñecido Estado austriaco aún podía subsistir por sí mismo. Por ello, se barajó como una seria alternativa política la posible unión con Alemania. Hacia el futuro, *Alemania* aparecía con diferencia como el Estado más grande de Europa Central. Su capacidad económica y política la había convertido en un Estado europeo de peso. Sin embargo, los Tratados de Paz le impusieron numerosas limitaciones de carácter territorial, económico y militar, de manera que, inicialmente y por un período indeterminado, la nueva República quedó de hecho fuera del círculo de las grandes potencias.

b) Todos los Estados mencionados se encontraron desde el principio ante considerables problemas de identidad. En los Tratados de Paz, el principio fundamental del nuevo orden había sido una idea rectora del siglo XIX: el principio del *Estado nacional* (un pueblo, una nación, un Estado). *Polacos, húngaros* y *checos* ya habían aspirado en el siglo XIX, en nombre de este principio, a su independencia como Estados

y a la disolución de la Monarquía plurinacional austriaca. Y era ahora cuando aquel principio se lograba instaurar con un considerable retraso. Sin embargo, muy pronto se demostró que el principio del *Estado nacional* no bastaba para desarrollar una suficiente fuerza integradora en favor de las nuevas unidades políticas. Las disputas territoriales -en particular, el intento de completar el territorio de los nuevos Estados nacionales mediante, por ejemplo, conflictos armados, como sucedía entre Polonia y Ucrania- fueron ciertamente importantes, aunque no determinantes, cuestión ésta por la que no serán aquí objeto de estudio. Más relevante se presenta el hecho de que las naciones ya no vivieran por entonces separadas unas de otras en sus respectivos territorios. Por todas partes aparecían minorías relevantes. En Polonia, los alemanes, los austriacos, los rusos y --considerados como minorías-- millones de judíos; en Checoslovaquia, los alemanes (casi un cuarto de la población), los austriacos y los húngaros; en Hungría, los austriacos, los rumanos y los eslovacos. Inversamente, también existían minorías húngaras prácticamente en todos los Estados vecinos. Estas minorías se vieron como parte del pueblo de los nuevos Estados, pero sin agregarse sin más a sus respectivas nacionalidades, ni tampoco contar dentro de los nuevos Estados nacionales como partes de las antiguas potencias hegemónicas. Si esta actitud estaba o no fácticamente justificada en aquella época, es una cuestión que debe quedar aquí abierta. Con todo, lo cierto es que tuvo un efecto importante en la formación de una conciencia popular. A ello se añadieron las disparidades sociales. En algunos Estados, los miembros de las nuevas minorías tendían a ocupar las clases más altas, mientras que, por el contrario, los vinculados a las nuevas mayorías nacionales se integraban más bien en las clases medias o bajas. Esto se produjo fundamentalmente en Checoslovaquia y Lituania,4 [4] y en menor medida en Polonia y Hungría, donde se había gestado la clase alta de carácter "nacional". Allí donde aparecieron las disparidades descritas, *la cuestión nacional se mostró al mismo tiempo como una cuestión social*. El resto de la clase alta era vista en parte por la mayoría de la población como la continuación de la vieja dominación externa. Desde la perspectiva de las nuevas mayorías nacionales, la lucha por la autodeterminación no había acabado todavía, sino simplemente había trasladado su campo de batalla de la política exterior a la interior. Las viejas clases altas se encontraron entonces esencialmente ante dos caminos, o la lucha por la primacía (como al principio en Lituania) o la formación de una sociedad paralela (como más tarde

sucedió concretamente en Checoslovaquia). En virtud de todo ello, las poblaciones de los nuevos Estados nacionales no aparecían en su interior como homogéneas, sino, en muchos aspectos, como divididas. En modo alguno se pudo, pues, presuponer la capacidad integradora de tales *naciones divididas* para la fundación de una identidad nueva y positiva, sino que aquélla debió desarrollarse a través de diversos desafíos y situaciones críticas.

c) En el caso de Austria, sus problemas de identidad estatal se presentaron de otro modo. Como consecuencia del Tratado de Paz de Saint-Germain, Austria se vio reducida del Estado plurinacional de la Monarquía del Danubio al concreto territorio austriaco-alemán. De este modo, redujo más de las tres cuartas partes de su superficie y población. Con ello había perdido definitivamente su categoría de potencia europea y se convertía casi en un pequeño Estado. Desde ese momento, se quebró su antigua identidad. Las élites, entremezcladas con las clases altas polacas, checoslovacas y húngaras de muy diversas formas, no hallaron en el resto del Estado base suficiente para su autoafirmación y sus ambiciones. Además, muchos coetáneos no fueron capaces de reconocer sin más dónde podría residir el carácter identificativo del nuevo Estado. Antes de 1918, la idea de Estado se había fundamentado en el rasgo de la pluralidad étnica y cultural como base de su propia estatalidad. Después de 1918, surgió la pregunta acerca de qué sería en realidad lo "austriaco", dado que aquel elemento de pluralidad había sido suprimido y en su lugar sólo había quedado una parte, que, siendo importante, lo era sólo de la cultura y la nación alemanas. Desde esta perspectiva, la Austria alemana superviviente no era ya el núcleo de la vieja Monarquía del Danubio, sino solamente un nuevo centro, entre otros muchos, de la cultura alemana. Expresado de otro modo, la Austria alemana no era ya el núcleo de una nación del Danubio—como quiera que fuese concebida—sino una parte integrante de la nación alemana. A partir de ello, la pequeña Austria, nueva y nacional, amenazó precisamente con convertirse en un *Estado nacional sin nación*. Además, la unidad económica del viejo territorio se veía ahora destruida por las nuevas fronteras; una situación que acabó con el orden preestablecido y que prácticamente sólo acarreó consecuencias negativas sobre el desarrollo económico y social del país. En particular, la región de Viena se convirtió en una metrópoli aislada casi sin territorio circundante. Este territorio, en otro tiempo austriaco y ahora checo, húngaro o polaco, comenzó a adaptarse paulatinamente a sus nuevas circunstancias estatales y a sus propias metrópolis. En cambio, la Austria

empequeñecida no estaba en situación de reponer las pérdidas ocasionadas por la división del Estado. Así condicionada, la búsqueda de una nueva grandeza y poderío económico fomentó unos esfuerzos, importantes al principio y más débiles después, para *unirse a la nueva República alemana*. Ciertamente, tales esfuerzos constituyeron durante algunos momentos de incertidumbre la concepción oficial del Estado. Pero en 1919 las aspiraciones unionistas se convirtieron en una idea de las minorías o de la oposición, que ya no representaba ninguna alternativa real. Por ello, después de todo la prohibición de unión con Alemania, impuesta por el Tratado de Saint-Germain, no fue el único motivo de la existencia de Austria como Estado independiente después de 1919.

d) Las bases de la transición estatal se presentaron en *Alemania* de un modo bien distinto. El Imperio había superado la guerra, la derrota y el Tratado de Paz de Versalles sin menoscabo de su identidad como Estado. Como hasta entonces, seguía siendo un Estado importante en el centro de Europa. La cesión obligada de territorio se circunscribió a zonas periféricas que, sin embargo, tenían un carácter simbólico; tal era el caso de las colonias, tierras habitadas fundamentalmente por población de lengua no alemana (polacos, daneses, franceses, etc...); de algunos territorios junto al Mar Báltico, poblados mayoritariamente por alemanes que debían asegurar el acceso al mar al nuevo Estado polaco y, con ello, separaban la Prusia oriental del Imperio; y finalmente, de ciertas modificaciones de sus fronteras con diversos Estados vecinos. Sin duda se trató de pérdidas sensibles, pero que en ninguna manera amenazaron su existencia como Estado. La población y el territorio de Alemania permanecieron sustancialmente inalterados. Sus problemas existenciales surgieron por otros dos motivos. En primer término, estaba la transformación de su identidad como Estado: la Alemania que antes de la Guerra había reivindicado la grandeza y el prestigio internacional de su nación había sido una Monarquía constitucional, mientras que la Alemania que había capitulado y que había firmado el humillante Tratado de Paz era una República nacida de una revolución (de nueve de noviembre de 1918). En adelante, debía demostrarse si el hecho de que la derrota militar hubiera sido la causa de la revolución o, a la inversa, la revolución hubiese sido la causa del desastre de la guerra, representaba un elemento de división nacional. La discusión durante el período de entreguerras no fue histórica sino más bien política. El problema de la legitimidad de la nueva República dependió esencialmente de la respuesta a esta pregunta. Por aquel entonces no se trataba

básicamente de indagar causas, sino más bien de atribuir responsabilidades. La división del pueblo respecto a la cuestión fundamental de la configuración de su propio orden político se puso de manifiesto en su diferente postura ante esta pregunta. En efecto, Alemania todavía era una nación, pero una *nación dividida* y en el fondo quebrada. Su principal problema residía en el hecho de que el nuevo orden político, instaurado con la República democrática, debía renunciar precisamente a su función más importante, la de unir eficazmente a una nación dividida. Apenas pudo superar dicha división, porque ésta quedó reflejada, precisamente, en la Constitución. Así, la aceptación de la República fue siempre un asunto de algunas partes del pueblo a las que se opusieron otras, como mínimo, igualmente importantes. Este fue el caso particular de aquellos sectores de las antiguas élites que se consideraban las perdedoras de la revolución y, por ello, ya no tenían ningún motivo para formar parte de la base del nuevo orden. Pero también fue el caso de muchos de aquellos que, de uno u otro modo, se habían identificado con el viejo orden y ahora hacían comparaciones superficiales, que resultaban perjudiciales para la nueva República. Demasiado a menudo se comparaba el Imperio anterior a la Guerra, que era una potencia mundial dotada de grandeza y relativa prosperidad económica, con la República posterior a la Guerra, que ambicionaba desesperadamente el reconocimiento internacional y la igualdad de derechos como Estado y era una potencia pequeña y sencilla que tenía un deficiente desarrollo económico. La división del pueblo se mostró como una amenaza porque representaba *un disenso sin alternativa*. Una nueva Monarquía no era alternativa alguna para la República democrática, aunque para ello sólo hiciese falta la autorización de las potencias vencedoras, que, por otra parte, preferían una forma de Estado republicana. Además, en 1918 no existía en Alemania ninguna persona ni dinastía alguna que hubiera permitido augurar cualquier forma de futuro a la Monarquía.

2.- Revoluciones e inestabilidad de los Estados

El paso del viejo al nuevo orden no se llevó a cabo sin rupturas. Donde la Monarquía se sustituyó por la república, particularmente en Alemania y en Austria, ello tuvo lugar a través de una revolución. La concreta influencia de los acontecimientos revolucionarios sobre el proceso de disolución de la Monarquía y sobre la génesis de una nueva forma de Estado de corte republicano-democrático debe valorarse, ciertamente, con muchos matices. Fue común a todas las revoluciones la abolición de

las Constituciones monárquicas y de los aun persistentes restos de primacía de la nobleza, así como su sustitución por una nueva y más moderna forma de Estado. Esto último ya describe el problema: los objetivos de carácter positivo, que tenían los revolucionarios, fueron en parte inciertos y en parte recíprocamente excluyentes. Si se deja a un lado la retórica altisonante, faltó un objetivo común de carácter positivo. Aún hoy es difícil reconocer la pluralidad de corrientes heterogéneas que existían. Sin embargo, pueden apuntarse diversas líneas fundamentales. Una de ellas fue la dirigida hacia las *Constituciones de consejos*, orientadas frecuentemente hacia diferentes interpretaciones de la herencia de la Revolución rusa (1917). Otra línea fundamental se dirigió más bien hacia la constitución de un *Estado parlamentario,* inspirado en las Constituciones burguesas. Entre sus partidarios se encontraban fundamentalmente las élites de socialistas y sindicatos, así como sus respectivos afiliados. Así, a finales de 1918, los revolucionarios y los defensores del viejo orden no eran los dos únicos frentes políticos. En efecto, la división entre los propios revolucionarios fue tal que los conflictos entre ellos -particularmente en Alemania y Hungría- desembocaron en una especie de guerras civiles por la creación de un nuevo orden. Por regla general, una revolución peligra cuando se suprime el antiguo orden sin sustituirlo por uno nuevo (Hannah Arendt). Para los nuevos Estados y sus Constituciones esto significaba que el tránsito de uno a otro orden se veía con frecuencia como una pérdida. La pérdida se refería no sólo al viejo orden, sino en primer término a todo orden o estabilidad y, con ello, a la salvaguardia de una función fundamental para el Estado. Desde esta perspectiva, no se trataba tanto de la alternativa entre un "Estado antiguo o uno nuevo" sino, sobre todo, entre "Estado o no Estado". Esta inestabilidad mermó, al mismo tiempo, la capacidad de funcionamiento y la legitimidad de los nuevos órganos del Estado. Allí donde esta capacidad y legitimidad surgieron triunfantes de las guerras civiles, la pérdida de reconocimiento amenazaba a través de los vencidos; donde las mismas se vieron derrotadas, el menoscabo de su aceptación se generaba desde sus propios partidarios; y donde la lucha duró mucho tiempo, la pérdida de legitimidad amenazaba por ambas partes.

Al final, los Consejos no duraron. Sin embargo, ello se produjo en buena medida a costa de considerables pérdidas económicas y de vidas humanas, especialmente en Hungría. Aquí, las viejas élites lograron imponerse finalmente de una nueva forma, por lo que la revolución se consideró entonces un fracaso. Por otra parte, las luchas por un sistema de consejos contribuyeron a una considerable pérdida de confianza en los

nuevos órdenes estatales, en especial en Alemania. Los efectos permanentes no se limitaron a esta pérdida de confianza, sino que aparecieron otros, como el hecho de que la nueva República tuviera que buscar aliados para poder asentarse. Éstos se encontraron parcialmente en los partidarios del sistema de consejos, pero también -especialmente en Alemania- entre los simpatizantes del viejo orden. Esta búsqueda de aliados tuvo como precio que las nuevas Constituciones fueran a menudo pactadas. Las viejas posesiones inmobiliarias no fueron eliminadas, o lo fueron muy tarde, mientras que los cambios innovadores se introdujeron lentamente o se completaron con mecanismos de garantía que impidieron el afianzamiento eficaz de la nueva forma de Estado. Donde esto ocurrió, el parlamentarismo, en particular, pudo implantarse de peor forma que en otras Repúblicas democráticas. *La conciencia estatal republicana y democrática, y la autoconciencia se encontraron, así, desde el principio a la defensiva*. Estas hipotecas fundacionales colocaron a las nuevas Constituciones ante duras pruebas, que impedían el cumplimiento efectivo de las futuras funciones estatales.

3. Las cargas económicas y sociales

El éxito de un Estado y de una Constitución no reside exclusivamente en ellos mismos. Para tal fin se precisan además determinados presupuestos económicos y sociales. La aceptación política de un Estado apenas puede lograrse allí donde un número relevante de ciudadanos vive en la miseria o está amenazado con llegar a ella. Pero a la inversa, tampoco la conformidad subjetiva con la propia situación económica implica necesariamente conformidad con la situación política. La conexión entre ambos fenómenos ha sido aún relativamente poco examinada. Esto es válido, sobre todo, si se compara internacionalmente. Sin embargo, ello no significa que tal conexión no haya existido. El período de entreguerras en Europa Central constituye un ejemplo ilustrativo y directo en favor de la tesis de la conexión entre la aceptación de la propia situación económica y la situación política.

Aunque los problemas de identidad política después de 1918 se presentaron de diferente manera, fue común a todos los Estados de Europa Central la presencia de una crítica situación económica y social durante el período de entreguerras. No se trataba de un problema específico de Europa Central precisamente, pues afectaba a casi todo el mundo industrializado y, con ello, también a las potencias vencedoras de la Guerra. Las consecuencias de las *crisis económicas* aparecieron en los Estados afectados en épocas diferentes y con diversa intensidad, extendiéndose de forma desigual a las distintas

economías nacionales. En este caso, las consecuencias fueron peores para los perdedores de la Guerra Mundial que para las potencias vencedoras, ya que, junto a los problemas generales que afectaban a todos, sólo los perdedores se vieron afectados por determinadas dificultades. A una de ellas ya se ha aludido cuando se afirmó que el conjunto de Estados sucesores de la Monarquía del Danubio fueron territorios reconstituidos por completo. De ese modo, se dividieron regiones tradicionalmente existentes, se hicieron más difíciles los vínculos comerciales y económicos y se dio campo a diferentes estrategias de carácter económico-político. Es decir, los nuevos Estados ya no pensaban de forma unitaria y centrada en la región como conjunto, sino en primer término en sí mismos. Por ello, allí donde las prioridades estatales divergían, nacieron nuevas barreras económicas y comerciales que, en el peor de los casos, pudieron actuar a medio plazo de forma negativa sobre todos los interesados.

Además, se produjeron otros tres específicos motivos de crisis para los Estados centro-europeos sucesores de los perdedores de la Guerra. En primer lugar, hay que mencionar el hecho de que la Guerra Mundial se había financiado casi en todas partes a través de créditos. Estos *créditos de guerra* debían devolverse con posterioridad con cargo a los botines adquiridos. Sin embargo, los Estados perdedores no tuvieron tal opción, pues carecían de botín y debían devolver lo que habían conseguido en la Guerra. Por tanto, las obligaciones crediticias que habían contraído *pro futuro* quedaban en la práctica sin cobertura. Estos Estados debían pagarlas de sus propias arcas o bien declararlas sin valor. Sin embargo, esto último habría privado de su patrimonio a una gran parte de sus propios ciudadanos-justamente a la parte que se consideraba "nacional"-, por lo que los Estados sólo hubieran podido recurrir a tal medida en caso de extrema necesidad. De ello se deriva que la conversión económica y la nueva construcción política se vieron gravadas después de la Guerra por lastres del pasado casi insoportables. Lo que se gastó adicionalmente en favor de la Guerra, no pudo utilizarse de nuevo para la futura paz. Y eso que aún no se habían tenido en cuenta ni el coste del cuidado de las víctimas de la Guerra ni el propio de la conversión de una economía de guerra en una economía de paz. A ello se añadían las *obligaciones de reparación* de los perdedores de la Guerra. Tampoco las potencias vencedoras habían hecho durante la Guerra ningún botín directo. Para ellas era más importante conseguirlo después. Precisamente, ese era el sentido del Tratado de Versalles, que impuso a Alemania por un período de tiempo imprevisible obligaciones de reparación de un valor incalculable.

Dichas obligaciones debían permitir a las potencias vencedoras cumplir sus propias obligaciones, en especial frente a los Estados Unidos y frente los acreedores privados. El sistema internacional de obligaciones crediticias y, con ello, la capacidad de pago de algunas potencias vencedoras se había basado durante los años veinte en que las reparaciones se cobraran íntegramente y dentro de plazo5 [5] Lo que para los acreedores de las reparaciones era el fundamento de la garantía de su cobro, para sus deudores era la base de un impago casi permanente. Estos últimos debían soportar no sólo los gastos de la guerra derivados de sus propias obligaciones crediticias, sino también los costes de las potencias vencedoras. Pero como se encontraban endeudados hasta el límite de su capacidad, las reparaciones añadidas a que estaban obligados sobrepasaron con creces su capacidad de pago. El pago de una deuda conllevó necesariamente la incapacidad para hacer frente a otros débitos. Por último, estaban las decisiones económicas de los Tratados de Paz o de algunos Estados concretos. En la casi desesperada situación económica posterior a la guerra, todos los Estados trataron de conseguir ventajas aunque fuese a costa de los demás. El libre comercio internacional era muy limitado y, en su lugar, imperaban diversas formas de *proteccionismo económico* nacional. Todos los Estados se esforzaron, pues, en incrementar sus exportaciones y reducir las importaciones. Por ello, la competencia económica fue, desde un principio, asimétrica. A ello se añadieron las numerosas limitaciones a la actividad económica que los Tratados de Paz habían impuesto, especialmente a Alemania. Estas disposiciones se revelaban absurdas desde un principio, dado que la dependencia de los ingresos procedentes del comercio exterior era mucho mayor para los Estados con importantes débitos que para aquellos otros cuyas deudas eran pequeñas. Las deudas de los obligados por las reparaciones eran especialmente elevadas. Estos Estados desde un principio dependían del libre comercio y de la posibilidad de conseguir mediante el comercio exterior aquel dinero a cuyo pago estaban obligados. El proteccionismo del orden posterior a la Guerra tendió entonces a impedir lo que exigía el Tratado de Paz: el cumplimiento de las obligaciones de reparación por parte de los perdedores de la Guerra. Este factor contradictorio del orden posterior a la Guerra no sólo ahogó la economía de los deudores de las reparaciones, sino que, al mismo tiempo, condujo a los acreedores a una fatal dependencia de unos deudores incapaces de pagar; una situación

que afectó a todas las economías nacionales europeas en diverso grado y de la que ninguna de ellas sacó provecho.

Ahí nació el germen de las exigencias de revisión. Desde un punto de vista económico los Tratados de Paz no podían instaurar ningún orden nuevo. Ello sólo hubiera sido posible si los Tratados se hubieran modificado primero, por lo menos parcialmente. Así, en el contexto de la ansiada situación de paz ya se estaba gestando necesariamente un nuevo conflicto.

Sin embargo, sería demasiado fácil achacar en exclusiva la crisis económica a los Tratados de Paz y a sus defectos. El problema central del nuevo orden de paz residió en que los contendientes no hallaron ningún camino durante los años veinte para pasar desde la confrontación bélica a la colaboración política y particularmente a la política económica. La superación de la crisis entre Estados fue al principio demasiado débil Además predominó en exceso la pretensión de liberarse de sus propios problemas a costa de los demás, con lo que rara vez se consiguió limitar y aislar territorialmente los reveses recibidos. Tampoco se logró encontrar mecanismos colectivos para superar los problemas comunes. De ahí que el sistema económico se mostrase en la mayoría de los Estados como en extremo inestable. Fases de una mayor prosperidad, comparativamente hablando, fueron seguidas de otras de profunda depresión. Aquí se acumularon los efectos nacionales y los internacionales, todos los cuales condujeron a crisis, en parte durante diferentes épocas y en parte de una diferente intensidad. De ningún modo se puede decir que la situación económica fuese mala en todo momento. Sin embargo, sí fue demasiado sensible a las crisis en sus buenas fases y, en las malas, demasiado desfavorable como para que pudiera surgir, siquiera a medio plazo, una estable aceptación del marco económico. Al contrario, algunas fases de mayor estabilidad, comparativamente hablando, estuvieron marcadas por el recuerdo de las crisis recién pasadas o por el temor a otras inminentes. Así, Austria y los nuevos Estados del este de Europa Central cayeron después de la Guerra en una larga fase de debilidad económica que sólo mejoró paulatinamente después de 1920 -aunque con oscilaciones temporales en los diferentes Estados-. Por el contrario, Alemania, en comparación, resistió bien la derrota militar e, incluso, experimentó inmediatamente después de la Guerra una moderada mejora. Sin embargo, con ello la crisis sólo se vio aplazada y afectó a la República a partir de 1921 de forma cada vez más rápida hasta la hiperinflación del año

1923. Después de superar la crisis de inflación con otra de deflación (1924/25), empeoraron nuevamente y de forma paulatina las condiciones en toda Europa Central durante la segunda mitad de los años veinte, hasta que el efecto de la grave crisis económica mundial de 1929, potenciada posteriormente con las catástrofes del año 1931/32, se sumó a los problemas nacionales.

Este proceso económico había de tener efectos sobre la legitimidad política y la estabilidad de los Estados. La población atribuyó cada vez menos las crisis económicas a la Guerra y a su resultado, y, al contrario, se acentuó cada vez más la impresión de que los nuevos gobiernos y parlamentos no estaban en disposición de controlar efectivamente aquel proceso. En parte, incluso se generó la impresión de que los políticos ni siquiera querían hacerlo. Esta erosión de las expectativas precisamente en los Estados democráticos se reflejó sobre la Constitución en su conjunto. Si los órganos del Estado y los políticos no hacen nada en favor del individuo, ¿qué razón hay entonces para elegirlos? Y si el destino económico y social de los ciudadanos era indiferente para los Estados democráticos, ¿por qué éstos habían de apoyar y, llegado el caso, defender la democracia?

II. Las nuevas Constituciones

En todos los Estados aquí mencionados -incluso en Hungría- se introdujeron nuevas formas de Estado democráticas inmediatamente después de la Primera Guerra Mundial. Estas iniciativas fracasaron casi en todas partes ya que, excepto en Checoslovaquia, todas las democracias fueron sustituidas por regímenes autoritarios de derechas. Aquí se tratarán, en primer lugar, los tres "casos normales" y, acto seguido, los dos casos particulares.

1. Alemania

Después de la supresión de la Monarquía se produjeron enfrentamientos, propios casi de una guerra civil, entre los revolucionarios comunistas y los socialdemócratas acerca del orden venidero. En dichos enfrentamientos se impusieron, con el apoyo del ejército y de la policía de la Monarquía, los partidarios de una Constitución democrático-parlamentaria sobre los defensores de una Constitución de consejos. Las

elecciones a la Asamblea Nacional celebradas a comienzos de 1919 dieron como resultado un leve predominio de los heterogéneos partidos burgueses frente a las facciones socialistas. La Asamblea Constituyente aprobó en Weimar con una gran mayoría la "Constitución del *Reich* de Weimar" (en adelante WRV).6 [6]

La nueva Constitución se basó en cuatro postulados fundamentales: *República, democracia, Estado federal* y *derechos fundamentales,* situándose dentro de la tradición de la Constitución liberal de 1849 y, con ello, de los movimientos constitucionales burgueses. Por el contrario, los elementos socialistas sólo encontraron acogida en forma de principios. La obra constitucional se esmeró por lograr una ambiciosa síntesis de lo antiguo y lo nuevo. Había que integrar en un nuevo orden democrático-republicano a los políticos, los partidos, los funcionarios, los municipios y Estados recibidos de la Monarquía. En efecto, el *Estado federal* y las entidades administrativas municipales en gran medida no se vieron afectados. Los Estados heredados de la Monarquía, a pesar de su distinto tamaño y capacidad, en un principio no fueron reordenados y más tarde lo fueron mínimamente. Sin embargo, se redujeron los ingresos de los Estados y de los municipios a costa del *Reich*, y se debilitó la participación de los primeros en la función legislativa de la República a través del Consejo del *Reich*.

El orden estatal de la República se basó en la idea democrática de la *soberanía popular* (art. 1.2 WRV.). Los ciudadanos eran, por un lado, titulares del poder del Estado y su órgano supremo, pero, por otro lado, como individuos, también eran titulares de derechos y deberes fundamentales (art. 109 y ss. WRV.). La Constitución de Weimar fue más allá del tradicional acervo de derechos de libertad e igualdad. En particular, concibió estos derechos no sólo como derechos de los ciudadanos frente al Estado, sino, al mismo tiempo, como derechos junto al Estado y en el Estado. Así, la segunda parte recogía el pretencioso programa de una amplia Constitución social que, más allá de los derechos y obligaciones de los ciudadanos, también formulaba fines económicos, sociales y políticos. La Constitución intentó plasmar a grandes rasgos las ideas de justicia material y procedimental en la economía, la sociedad y la educación. Tales formulaciones tuvieron que ser necesariamente amplias y abiertas.7 [7] Se concibieron como prescripciones finalistas, cuya realización quedaba condicionada a la

intervención del poder legislativo y ejecutivo. En este punto se mostró al mismo tiempo su fuerza y su debilidad, ya que, de un lado, la Constitución, por su contenido, era ambiciosa y con perspectivas de futuro, pero, de otro, dependía de su leal desarrollo a través de otros órganos del Estado si no quería convertirse en mera retórica vacía.

El referéndum sólo se previó para casos concretos y exclusivamente sobre leyes. El sistema electoral se basó en las ideas de universalidad (también para las mujeres), carácter directo, igualdad y la proporcionalidad (art. 17 WRV.). Los ciudadanos elegían tanto al Presidente (art. 41 WRV.) como al Parlamento del *Reich* (art. 22 WRV.). La división competencial entre ellos quedó, sin embargo, inconcreta. El *Parlamento del Reich* debía tener el centro de gravedad de su actividad en la función legislativa (art. 68 y ss. WRV.) y en el control del ejecutivo. Por el contrario, al *Presidente del Reich* le correspondían fundamentalmente competencias ejecutivas -el mando supremo de las fuerzas armadas (art. 47 WRV.), la facultad de nombramiento del Canciller del *Reich* (art. 53 WRV.) y competencias en el estado de excepción (art. 48 WRV.)-. A pesar de ello, se dieron problemas de delimitación de las competencias de ambos cuando éstas se superponían. Ello se produjo fundamentalmente en tres casos: 1º En lo que se refiere a la formación del Gobierno, debido a que no se encontraba expresamente regulado quién debía elegir a los candidatos para el cargo de Canciller del *Reich*. Ese podía ser tanto el Presidente del *Reich*, que lo proponía, como también el Parlamento del *Reich*, cuya confianza aquél necesitaba (art. 54 WRV.). 2º A pesar de que la facultad del Jefe del Estado de disolución parlamentaria era ciertamente limitada (art. 25 WRV.), en contra de la expectativa de sus autores, la disposición constitucional no pudo trazar límites claros y precisos. 3º Aunque la facultad del Presidente del *Reich* para declarar el estado de excepción estaba sometida a control parlamentario (art. 48, párrafo 3º WRV.), la ciencia jurídica defendió, con la ayuda del art. 25 WRV., la posibilidad de disolver al Parlamento que había de ejercer dicho control y así privar de límites al estado de excepción. Los tres problemas aludidos encontraron su raíz en la idea de la "*igualdad de peso"* entre los dos órganos directamente elegidos por el pueblo, manejada por la Asamblea Nacional. Esta idea, procedente de doctrinas extranjeras malinterpretadas, fue la expresión de la desconfianza, especialmente de los liberales, hacia una parlamentarización desmesurada. Sin embargo, en la Asamblea Nacional prevaleció la idea de crear un ordenamiento estatal basado en el parlamentarismo. La pretendida igualdad de peso generó una doble dependencia política del Gobierno respecto al Jefe

del Estado y respecto a la mayoría del Parlamento del *Reich*. Mientras ambas partes permanecieran fieles entre sí aún era posible alcanzar aquella dependencia, pero, en caso de confrontación entre el Presidente y el Parlamento, el Gobierno quedaba entre dos frentes.

La Constitución de Weimar había sido formulada con un contenido ambicioso y abierto. Por ello, lo más importante fue entonces su interpretación y aplicación en la práctica. Los métodos de interpretación constitucional8 [8] alcanzaron en su tiempo unas cotas de precisión teórica y conceptual nunca más conocidas. El *positivismo jurídico*, que había dominado inapelablemente casi hasta el cambio de siglo, se desarrolló y trató de integrar las corrientes sociales y filosóficas del momento. Las nuevas concepciones de *Hans Kelsen, Richard Thoma* y *Gerhard Anschütz* resultaron idóneas para desarrollar el contenido de la Constitución de Weimar y para reforzar su fuerza normativa. Sin embargo, la época de la República fue la del florecimiento de las *metodologías de las ciencias del espíritu*. Su objetivo era superar, junto con la Monarquía y su Constitución, también su método específico: el positivismo. Su idea fundamental común consistió, precisamente, en no concebir la Constitución de Weimar de forma aislada, sino a partir de su objeto. Sin embargo, el análisis global del Estado, de la política y del derecho, con ello pretendido sólo rara vez se verificó empíricamente; apuntes de ello se pudieron ver especialmente en *Hermann Heller*. Al contrario, la fundamentación de las nuevas concepciones tuvo lugar en la mayoría de los casos desde una perspectiva filosófica o teórico-estatal, particularmente en autores tan diferentes como *Carl Schmitt, Rudolf Smend,9 [9] Erich Kaufmann* y *Günter Holstein*. Tales ideas necesariamente intemporales eran adecuadas para desarrollar las teorías fundamentales del Estado, pero también fueron capaces de, por lo menos, malograr lo específico de la Constitución de Weimar, relativizar su particular contenido y debilitar su fuerza normativa. Así, la *polémica metodológica* era muy adecuada para fundamentar y recolocar la teoría del Estado desde nuevos postulados teóricos. Por el contrario, lo era menos para imponerse a las teorías probablemente consentidas por la nueva Constitución y, de este modo, clarificar, legitimar y reforzar esta última. Tales impulsos tampoco partieron de la jurisprudencia del *Tribunal Supremo del Estado*, que -compuesto casi en su totalidad por jueces del Tribunal del *Reich* y de los Tribunales

Supremos Administrativos- orientó su labor de exégesis hacia los métodos generales de aplicación jurídica, por lo que, aunque participó con ello en su progreso, sólo de forma aislada y demasiado específica encontró presupuestos constitucionales en los mismos.

> El *desarrollo de la República* se vio afectado esencialmente por el cúmulo de gravosas condiciones previas, ya expuestas. Durante su crisis fundacional, marcada por las dificultades económicas y una guerra civil latente (hasta 1923), los partidos que sustentaban la Constitución (el partido socialdemócrata alemán, los demócratas alemanes, y el centro) perdieron ya en la primera elección al Parlamento del *Reich* una mayoría parlamentaria que nunca más volvieron a conseguir. Además, fue difícil encontrar políticos que estuviesen dispuestos a aceptar voluntariamente el cargo de Canciller del *Reich*. Así, desde un principio, el Presidente del *Reich* tuvo que buscar y presentar candidatos, con lo que la facultad de formar gobierno pasó necesariamente a sus manos. La fragmentación del Parlamento y la ínfima disposición de los grupos parlamentarios a la cooperación y a la formación de una mayoría a través de coaliciones contribuían también a debilitar el sistema parlamentario. Cuando la República pasó por su fase de estabilización (1924-1929), ya se habían puesto las bases de un sistema presidencialista de gobierno. Estas bases se reforzaron cuando, con la elección del Presidente Hindenburg (1925), la idea de un Gobierno presidencialista –en caso extremo incluso sin la voluntad del Parlamento o contra ella-, se introdujo paulatinamente en la *praxis* estatal. Estas ideas encontraron aun más acogida, cuando la debilidad política del Parlamento del *Reich* se prolongó también durante la fase de estabilización de la República. Los gobiernos de minoría y los escasos gobiernos mayoritarios, apoyados en coaliciones con una dudosa capacidad de integración política, al igual que el Parlamento del *Reich*, sólo rara vez estuvieron en disposición de llevar a cabo las ideas de la Constitución y de lograr progresos visibles en la construcción de una República democrática. Cuando la crisis económica mundial afectó también a Alemania, ya estaba fuertemente debilitada la confianza en la capacidad de reacción y configuración del sistema parlamentario. De ese modo, encontró aún mayor acogida la idea de un Gobierno presidencialista, cuyos partidarios se habían introducido en el Gobierno desde la Cancillería de Heinrich Brunning (1930). Cuando se agotó la legitimidad de este último sólo cabían dos posibilidades: la reforma de la

Constitución o la vuelta al sistema presidencial parlamentario. El contradictorio intento de unir ambas opciones condujo al traspaso de la Cancillería a Adolf Hitler y, con ello, al fin definitivo de la República.

2. Austria

En Austria, la Monarquía había caído casi sin violencia en noviembre de 1918. Como consecuencia de la abolición de la Monarquía del Danubio, la superviviente Austria alemana10 [10] cayó en una crisis existencial. Sin embargo, esta crisis acabó rápido, debido a que los Estados en los que se hablaba lengua alemana expresaron su voluntad de permanecer como parte de una nueva Austria. Los diputados de aquellos territorios que quedaban en el viejo Consejo Imperial formaron pronto una Asamblea Nacional provisional que, con la Constitución provisional, allanaron el camino para la elección de la Asamblea Nacional Constituyente. Ésta aprobó la *Ley Constitucional Federal* (BVG.), de 1 de octubre de 192011 [11] que, sin embargo, prácticamente sólo regulaba las cuestiones relativas a la organización del Estado. Con respecto a las garantías de los derechos fundamentales permaneció en vigor la vieja *Ley Fundamental del Estado* de 1867, si bien parcialmente modificada. Además, la nueva *Ley Fundamental del Estado* fue modificada repetidas veces en los años veinte y se vio completada por disposiciones posteriores. Por ello, el Derecho Constitucional no se recogió en un solo documento, sino que quedó disperso en numerosas normas constitucionales de forma poco clara.

El nuevo Derecho Constitucional se basaba en las siguientes ideas fundamentales: *discontinuidad, federalismo, parlamentarismo* y *Estado de derecho*. La nueva Constitución partía de la disolución de la Monarquía de los Habsburgo y de la vieja Austria. La nueva República no sería, pues, un Estado jurídicamente idéntico a aquélla. Sin embargo, esta interpretación sólo halló un reconocimiento parcial en las relaciones con otros Estados. En particular, el Tratado de Paz de Saint- Germain consideró a la República en todo caso como parcial sucesora de la Monarquía. El *federalismo* tuvo una importancia nuclear en la nueva Constitución (art. 2 BVG.). Los concretos Estados federados habían preexistido a la nueva República y, mediante su

unión, se habían declarado partidarios de la nueva identidad austriaca. Sin embargo, la República no se concibió a sí misma como una unión entre Estados, sino entre ciudadanos. De esta manera, el federalismo austriaco permaneció ambivalente. Por una parte, existía una considerable garantía de las potestades legislativas, ejecutivas y judiciales de los Estados, incluida su participación en la función legislativa federal a través del Consejo Federal (art. 34 y ss. BVG.). Pero, por otro lado, no se podía pasar por alto que los Estados federados y la capital Viena, a ellos equiparada (art. 108 y ss. BVG.), eran más bien pequeños y estaban bastante limitados en su capacidad para asumir las funciones estatales. Nunca tuvieron el peso político de los grandes territorios de la antigua Monarquía. Así, la retórica federalista de la Constitución y de las leyes fue con frecuencia más intensa que la realidad federal del Estado. En la práctica, se desarrollaron fuertes tendencias unitaristas. A ello contribuyeron, con no menos importancia, el papel director del Parlamento nacional directamente elegido, respecto a la función legislativa, la existencia de partidos organizados en todas las partes de la República, y la ausencia en la práctica de alternativas a esta última. Las tendencias centrífugas no tuvieron desde el principio ninguna posibilidad de imponerse. De hecho, la idea de la República había encontrado un reflejo comparativamente débil en la Constitución. El Jefe del Estado no era elegido directamente por el pueblo sino por la Asamblea Federal -compuesta por el Consejo Nacional y el Consejo Federal-. Sus competencias eran pocas, como suele ser habitual en el caso de los Jefes de Estado fruto de una elección indirecta. Quedaron reducidas prácticamente a actos simbólicos y formales: representaba a la República en el exterior, efectuaba nombramientos, concedía honores y sancionaba las leyes conformes con la Constitución (art. 47 BVG.). No participaba ni en la formación del Gobierno ni en el mando supremo de las fuerzas armadas. El rasgo fundamental de la Constitución fue su acentuado *parlamentarismo.* La primera cámara, el Consejo Nacional, era elegida por el pueblo mediante sufragio universal, libre y directo, a través de un sistema electoral proporcional (art. 26 BVG.). En vista de los pocos elementos plebiscitarios acogidos en la Constitución, correspondió a la representación popular la primacía en la transmisión de legitimidad democrática. El Consejo Nacional ejercía la función legislativa (art. 41 y ss. BVG.) y el poder de reforma constitucional. A la segunda cámara, el Consejo Federal, sólo le correspondieron facultades de participación en dichas funciones, pero no una facultad de veto (art. 42 BVG.). El Consejo Nacional también elegía y controlaba al Gobierno sin colaboración de otros órganos del Estado, particularmente del Presidente (art. 50 y

ss., 69 y ss. BVG.). Además, nombraba al Presidente, al Vicepresidente y a la mitad de los miembros del Tribunal Constitucional (art. 137 y ss., 129 y ss. BVG.). El *carácter de Estado de Derecho,* instaurado por la Constitución, se puso particularmente de relieve en el control judicial a través del tercer poder del Estado, especialmente del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo administrativo.

La *teoría del Estado* tuvo en Austria un desarrollo ambivalente durante la República. En efecto, como consecuencia de la reducción del Estado al territorio austriaco-alemán, disminuyó considerablemente el número de universidades y facultades. El número reducido de especialistas en teoría del Estado dificultó la nueva orientación de la disciplina. Sin embargo, sobre esta pobre base, la ciencia jurídica realizó grandes avances. Pudo retomar la tradición jurídica de la Monarquía y reforzar sus reconocidos logros. Además realizó múltiples progresos metodológicos bajo la influencia de la teoría pura del derecho. La teoría positivista del Estado tuvo como base nuevos fundamentos del conocimiento teórico y fue utilizada provechosamente para dar respuesta a diversas cuestiones jurídico-constitucionales, tanto antiguas como nuevas. Pero al mismo tiempo no se pudo negar que, entre los relativamente pocos teóricos del Estado, no se dio demasiado pluralismo doctrinal, capaz de presentar junto a las innovaciones metodológicas otras relativas al contenido. Así, muchas innovaciones se redujeron a aspectos meramente formales. Sólo el sobresaliente Hans Kelsen llegó a desarrollar una teoría material de Constitución para la República democrática.

Todos los órganos participantes aprobaron la Constitución de 1 de octubre de 1920 con una amplia mayoría. En contra de una corriente histórica ampliamente extendida, la joven República no era un "Estado que nadie quería". Sin embargo, el *desarrollo de la República* se encontró marcado por una crisis de identidad y una profunda división social interna. Al principio se planteó la alternativa de unirse a la joven República Alemana o de establecer una propia estatalidad austriaca. Más tarde salió a la luz la profunda división social. Ésta se manifestó en la acentuada confrontación entre los intereses de los campesinos o de las clases medias, por un lado, y las exigencias del sector industrial o de servicios, por otro. Este abismo se veía recubierto por la oposición entre la ciudad de Viena y todos los demás Estados federados, así como entre los partidos predominantes en ellos respectivamente: los socialistas en Viena y el Partido Democristiano en el resto de los Estados. A pesar del sistema electoral proporcional no se produjo ninguna fragmentación de los partidos en

el Consejo Nacional. Pero las mayorías sí fueron muy justas y los gobiernos tenían escasa capacidad de integración. Así, la adopción de decisiones esenciales se trasladaba, cada vez más, de los gremios realmente legitimados a otras estructuras informales. Empresarios y sindicatos actuaron de manera cada vez más intensa directamente en la política. Sin embargo, estos gérmenes de corporativismo no pudieron evitar violentas descargas de las tensiones políticas que se producían en ocasiones. Además, tras el espectacular incendio del Palacio de Justicia (1927), las organizaciones armadas paralelas a los partidos lograron una creciente influencia, particularmente el partido territorial del "Heimwehr". Su creciente peso dificultó la búsqueda de mayorías y la formación de coaliciones. En vista de la parálisis del Parlamento y del Gobierno así como de la incipiente intranquilidad motivada por el nacionalsocialismo, en 1932 se instauró un gabinete minoritario que dio un golpe de estado en 1933 e instauró un Gobierno autoritario-estamental. Después, la Constitución de 1920 en la práctica dejó de estar en vigor. Cuando en 1934 el Presidente del Gobierno fue asesinado por los nacionalsocialistas, este proceso autoritario de rasgos fascistas se reafirmó mediante una reforma constitucional (de 30 de abril de 1934), hasta que el Estado se unió a la Alemania Nacionalsocialista en 1938.

3. Polonia

Tras de la Primera Guerra Mundial, Polonia había recobrado su independencia como Estado merced a los Tratados de Paz. Sin embargo, en un principio las fronteras de su territorio no habían sido fijadas claramente. Por ello, se produjeron conflictos armados en la frontera occidental con Alemania, en la oriental con Ucrania y en el norte con Lituania. Conflictos que concluirían en 1921 y en 1923 mediante nuevos tratados o acuerdos de paz.

Bajo estas desfavorables circunstancias exteriores se constituyó la Asamblea Nacional Constituyente, después de una reordenación jurídica provisional llevada a cabo por la denominada "pequeña Constitución". En dicha Asamblea predominó una mayoría burguesa conservadora, mientras los partidos socialistas permanecían en la minoría y las numerosas minorías nacionales estaban fuertemente infrarrepresentadas.

La Constituyente aprobó una Constitución republicana12 [12] que se basó fundamentalmente en el modelo francés.13 [13] La nueva Constitución de la República polaca se apoyaba en los siguientes principios: *República, democracia, división de poderes y Estado de derecho*. La *República* encontró su más clara expresión en la función del Presidente del Estado elegido por la "Asamblea Nacional", compuesta por las dos cámaras del Parlamento (art. 39). Se renunció, pues, a la elección popular directa de aquél. Las competencias del Jefe del Estado -como suele ser habitual en el caso de los Presidentes indirectamente elegidos- fueron escasas: representaba al Estado en el exterior, nombraba a los funcionarios, sancionaba las leyes y los reglamentos y dirigía -pero sólo *de iure*- el mando supremo de las fuerzas armadas. Sus actos necesitaban siempre el refrendo del Presidente del Consejo de Ministros y del ministro competente (art. 44). El fundamento del principio *democrático* fue la elección de la primera cámara parlamentaria, el *Sejm*, por sufragio universal, igual y secreto. La representación popular se elegía mediante un procedimiento electoral mixto: mientras la mayoría de los diputados eran elegidos de acuerdo con una fórmula electoral mayoritaria, una minoría de ellos resultaba elegida mediante un sistema proporcional a partir de una lista estatal. El Parlamento aprobaba las leyes, por lo que al Senado, segunda Cámara elegida de forma indirecta, al igual que en Austria y Alemania, sólo le correspondía una facultad de veto suspensivo. Menos claras eran las disposiciones relativas al control parlamentario del Gobierno. Ciertamente, siguiendo el ejemplo alemán, se mantuvo la idea de responsabilidad parlamentaria (art. 56 y s.). Cada ministro debía dimitir cuando la representación popular le retiraba su confianza (art. 57). Por el contrario, la elección del Presidente del Gobierno no se reguló de forma precisa. Ni se establecía expresamente su elección parlamentaria ni tampoco la participación del Parlamento en la elección de los ministros. Aquí, al igual que en Alemania y a diferencia de Austria, faltaron disposiciones concretas al respecto. El poder ejecutivo -y sólo él- se basó en el principio de desconcentración; los departamentos administrativos (los Wojewod), las provincias y municipios poseían autonomía administrativa (art. 65 y ss.). Los detallados derechos y deberes de los ciudadanos (art. 87 y ss.) regulaban esencialmente su *status* jurídico en el Estado. Por el contrario, las disposiciones sobre la economía se quedaron muy atrás, en comparación con las de la Constitución de Weimar. El principio de *Estado de derecho* encontró su expresión, entre otros muchos aspectos, en las

minuciosas normas que regularon la independencia del poder judicial. Sin embargo, los tribunales carecieron de competencia para controlar la constitucionalidad de las leyes válidamente aprobadas (art. 81).

El *desarrollo constitucional* de la joven República resultó crítico desde un principio. El nuevo Derecho Constitucional tuvo relativa poca eficacia en la vida política. Los problemas internos y externos del Estado plurinacional eran demasiado importantes. Además, la integración en el orden político fue muy escasa. Con frecuencia -particularmente en el marco de un Estado que como hasta entonces era más bien agrícola que industrial- coexistían viejas estructuras de poder del feudalismo tardío, junto con nuevas estructuras de poder previstas en la Constitución. Las mismas actuaron en ocasiones de forma conjunta, en otras ocasiones de forma independiente las unas de las otras, pero también con mucha frecuencia las unas contra las otras. A ello se unió el papel director de los militares, que eran los que, ya durante las luchas por la institución de la República, habían llevado principalmente el peso fundacional del Estado. Su lealtad se dirigió menos hacia la nueva República que hacia su antiguo comandante *Pilsudski*. Éste también desempeñó bajo la nueva Constitución, hasta 1923, altos cargos del Gobierno, y asumió el cargo de Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas. En 1926, después de una agitación interna, se produjo el golpe militar de *Pilsudski* que abolió la Constitución de 1921 y estableció un nuevo Gobierno autoritario sustentado en el ejército. Él mismo sólo ostentó dos veces y por pocos años el cargo de Presidente del Gobierno, siendo en otro caso Ministro de Defensa y Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas. Aunque *Pilsudski* fue el personaje políticamente predominante, no logró sustituir la Constitución de 1921 por otra autoritaria, debido a la fuerte resistencia de las facciones minoritarias del Sejm y de parte de la población. No obstante los elementos democráticos de la Constitución no eran más que una mera fachada. El sistema de *Pilsudski* entró en una grave crisis con la muerte de su fundador (1935), pero sobrevivió hasta la ocupación alemana (1939).

4.- Checoslovaquia

Checoslovaquia después de la Guerra Mundial había obtenido de Austria su soberanía como Estado. A diferencia de Polonia, su territorio se encontró automáticamente consolidado y reconocido en los Tratados de Paz de Saint- Germain.

El número de minorías existentes, relativamente alto, era en cambio equiparable al de su Estado vecino. Sin embargo, la fundación del Estado estuvo fuertemente marcada por la idea nacional: la unidad, la integridad y la indivisibilidad del territorio y de la población se pusieron de relieve en la Constitución desde un principio (§§3, 4). Desde ese momento, los problemas de integración -particularmente con la gran minoría de población alemana (28%)- fueron ciertamente inevitables.

Inmediatamente después de la Guerra, cuando aún existía formalmente la Monarquía de los Habsburgo, Checoslovaquia ya tenía una Constitución provisional y un propio Presidente (*Masaryk*). La función y la persona del Jefe del Estado se iban a revelar como importantes factores de integración. La nueva Constitución,14 [14] aprobada por la Asamblea Nacional de manera unánime, se basó en los siguientes principios: *unidad del Estado y de la Nación, República, democracia y Estado de derecho*. La idea de la *unidad estatal* fue firmemente establecida en la Constitución y se tradujo en un acentuado centralismo del poder del Estado. Sólo el territorio de *Podkarpatska Rus*, cuyos límites estaban aún por fijar, debía tener una representación popular propia (§ 3). Pero ni siquiera en ese caso se consolidó después una autonomía política digna de mención. La *República* halló su expresión en una función presidencial relativamente fuerte. El Presidente, elegido indirectamente por ambas cámaras del Parlamento (§ 56), tuvo amplias competencias, comparativamente hablando. Aquél no sólo debía desempeñar las habituales competencias formales, como la representación internacional en el exterior, el examen (§ 47) y promulgación de las leyes, así como el nombramiento de funcionarios (§ 64). La relevancia de su posición se puso de relieve también en la formación del Gobierno, ya que a él le correspondía decidir quiénes eran los Ministros que, a continuación, elegían de entre ellos al Jefe de Gobierno (§§ 70 y ss.). Además, se encontraba autorizado para participar en los Consejos de Ministros y para llamar al Gobierno a deliberar (§§ 82 y ss.). El control parlamentario se limitaban, en esencia, a la facultad de destitución (§§ 75 y ss.). Dejando a un lado la elección indirecta del Presidente, en la práctica el sistema se aproximo a un sistema de gobierno presidencialista; una circunstancia que era favorable a la estabilidad del Estado, ante lo relevante de las personalidades que formaron parte del mismo, especialmente la de su primer Presidente *Masaryk,* y ante una cierta incapacidad del Parlamento para lograr el

consenso. El *ideal democrático* se expresó en particular en el derecho del pueblo a elegir sus cuerpos legislativos. La Constitución instauró un sistema bicameral formado por una Cámara de Diputados y un Senado (§§ 6 y ss., 13 y ss.). Sin embargo, ello era irreal. Como consecuencia de la falta de elementos federales en la Constitución, ambas cámaras eran elegidas por todo el pueblo mediante los mismos principios de un sistema proporcional. Sólo era distinta la duración de las legislaturas: 6 años para la primera Cámara y 8 para la segunda. También las competencias fueron diferentes: únicamente la Cámara de Diputados controlaba al Gobierno, el Senado, por contra, participaba sólo en la función legislativa. En tal caso, este último tenía una facultad de veto que la Cámara de Diputados podía dejar sin efecto con diferentes mayorías. Una parte detallada de la Constitución estuvo dedicada a los derechos y obligaciones de los ciudadanos. La posición de los jueces, y particularmente del Tribunal Constitucional, fue regulada de forma extensa. El *Estado de Derecho* se manifestó, entre otros aspectos, en la extensa competencia de control de normas atribuida al Tribunal Constitucional.

El *desarrollo constitucional* de Checoslovaquia se distinguió, frente a todos los demás Estados aquí tratados, por un rasgo particular. La democracia constitucionalmente establecida peligró en múltiples ocasiones, pero no se abandonó nunca. La República parlamentaria permaneció incólume hasta la ocupación alemana (1938). En 1938 Checoslovaquia era uno de los pocos Estados democráticos que todavía existían en el centro y el este de Europa. Hasta ese momento, el fuerte poder presidencial se mostró suficiente para reaccionar contra las fuerzas centrífugas que se habían originado en el pueblo y en el Parlamento, y la fuerza de la idea nacional fue suficiente para sobrellevar el problema de las minorías. Sin embargo, no se pueden olvidar los grandes esfuerzos separatistas de la minoría alemana, particularmente desde la entrada al poder de Hitler (1933). Con ello, se superpusieron dos tendencias, la de las fuerzas separatistas en Checoslovaquia y la expansionista de la Alemania nacionalsocialista.

5.- Hungría

Hungría optó desde el principio por un camino especial. El país tenía a un tiempo a los vencedores y a los perdedores de la paz. Por un lado, había conseguido su soberanía como Estado, pero, por otro, había visto seriamente diezmado su territorio en

virtud del Tratado de Trianon (de cuatro de junio de 1920). No menos de cinco Estados recibieron en torno a la mitad del tradicional territorio húngaro y aproximadamente un tercio de su pueblo anterior. Después de la Guerra no se logró inicialmente la consolidación del Estado. Durante el interregno se erigió en un principio (octubre de 1918) un Gobierno popular revolucionario, y acto seguido una dictadura proletaria (marzo de 1919), que en la subsiguiente guerra civil fue vencida por las tropas rumanas invasoras y por los colectivos de emigrantes a ellas vinculados. Éstos erigieron un nuevo Gobierno (agosto de 1919) que derivaba su legitimidad de *la vuelta a la vieja Constitución de 1867*.

A partir de ese momento, esta Constitución se consideró el fundamento estatal de una nueva Hungría, ahora soberana. No se aprobó, pues, ninguna nueva Constitución. Sin embargo, a fin de adaptar el viejo orden a la nueva situación, se aprobaron varias leyes que regularon lo que ya también disponían las Constituciones de otros Estados.15 [15] Estas leyes fueron vistas realmente como la base jurídica del nuevo Estado húngaro. Teóricamente, el orden estatal se basaba en el *principio monárquico,* con la corona como titular de todos las potestades y obligaciones del Estado. Pero, como la casa de los Habsburgo ya no podía ser la titular de la Monarquía, la Asamblea Nacional había decretado la extinción del poder regio, el derecho a la libre elección del monarca y, al mismo tiempo, el aplazamiento de dicha elección. Ya anteriormente, el comandante del ejército vencedor de la guerra civil, *Horthy*, había sido nombrado Regente por un tiempo indeterminado mediante una ley. Él ejerció las potestades del monarca ausente. La representación popular participaba exclusivamente en la función legislativa. Era elegida en distritos electorales por los electores varones: los grandes distritos electorales elegían a varios diputados mediante un sistema proporcional, los pequeños sólo a uno. En el caso de estos últimos, la elección aún era pública. La responsabilidad parlamentaria del Gobierno era desconocida y, en su defecto, se siguió con la acusación ministerial del constitucionalismo. Los derechos fundamentales, en particular la libertad de prensa, de reunión y de asociación fueron seriamente limitados por leyes inmediatamente posteriores a la guerra civil.

El *desarrollo constitucional* pronto evidenció que, en lo sucesivo, la Constitución y sus leyes de desarrollo tuvieron en la práctica una escasa significación. Por ello, apenas hubo una ciencia del Derecho Constitucional autónoma. El Gobierno autoritario, con la ayuda de las leyes para la defensa del Estado, oprimió a los movimientos democráticos y socialistas que cuestionaban la forma de gobierno existente. Mientras, por el contrario, *Horthy* consiguió pactar con los movimientos de extrema derecha que se desarrollaron rápidamente durante los años treinta y se mantuvo en el poder hasta finales de 1944 con el apoyo de la Alemania de *Hitler*.

NOTAS PIE DE PAGINA

[1] Agradezco a Dña. Katja Ziegler, de Bielefeld, la múltiple ayuda prestada en la preparación de este trabajo.

[2] El orden de los Tratados de Paz se encuentra descrito en H. Möller, Europa zwischen den Weltkriegen, 1998, pp. 18 y ss.

[3] Una visión general se puede encontrar en W. Brauneder/N. Leser, Staatsgründungen 1918, 1999; sobre ello, Leser, p. 9; M. Welan, p. 27; G. Schefbeck, p. 41 (todos respecto de Austria); J. Klimko, p. 83 (en lo que se refiere a Checoslovaquia); C. Gusy, p. 113 (para Alemania); véase también F. Bister, p. 95 (para Eslovenia); W. Brauneder, p. 135 (con un análisis comparativo).

[4] Sobre la Constitución de Lituania, no tratada aquí, J. Robinson, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, 1928, p. 295.

[5] Sobre ello, detalladamente G. Schulz, Deutschland am Vorabend der großen Krise, 1987, pp. 19 y ss., 35 y ss.

[6] Constitución de once de agosto de 1919, Reichsgesetzblatt I 1919, p. 1383. Véase el comentario de G. Anschutz, Die Verfassung des deutschen Reichs, 14ª ed., 1933. Respecto a su historia, C. Gusy, Die Weimarer Reichsverfassung, 1997.

[7] Véase, por ejemplo, el art. 148 WRV: "En todas las escuelas se procurará la formación moral, la educación cívica y el perfeccionamiento personal y profesional, todo ello conforme al espíritu del sentimiento alemán de humanidad y de reconciliación entre los pueblos. En la docencia en las escuelas públicas se procurará no herir la susceptibilidad de los que piensen de modo diferente. La formación cívica y laboral son disciplinas del plan escolar...". art. 151 WRV: "El régimen de la vida económica debe responder a principios de justicia con la aspiración de asegurar a todos una existencia humana digna. Dentro de estos límites se reconoce al individuo la libertad económica...".

[8] Sobre la teoría del Estado del período de entreguerras en el ámbito de habla alemana, M. Stolleis, Geschichte des öffentichen Rechts in Deutschland, tomo III, 1999.

[9] Especialmente, H. Heller, Staatslehre, 1934; C. Schmitt, Verfassungslehre, 1928; R. Smend, Verfassung und Verfassungsrecht, 1928.

[10] Sobre su origen supra. I 1.

[11] Bundesgesetzblatt 1920, núm. 1. Véase el comentario de H. Kelsen/G. Froehlich/A. Merkl, Die Verfassungsgesetze der Republik ÖsterReich, 1919/1922. Desde un punto de vista histórico, véase K. Berchtold, Verfassungsgeschichte der Republik ÖsterReich 1918-1933, 1998. Véase la edición a texto completo de todo el Derecho Constitucional austriaco, por ejemplo, en M. Holoubek, Verfassungsrecht, 2ª ed., 1999.

[12] Constitución de 17 de marzo de 1921, Dziennik Ustaw nº. 44 de 1 de junio de 1921, p. 633; sobre ello W. Schätzel, Jahrbuch des öffentlichen Rechts (JöR), 1923/24, p. 289; S. Cybichowski, JöR, 1935, p. 527. Desde un punto de vista histórico, J. K. Hoensch, Geschichte Polens, 3ª ed., 1998, p. 259; A. Krzeminski, Polen im 20. Jahrhundert, 1993; M. K. Dziewandowski, Poland in the twentieth Century, 1977.

[13] Se percibe también la semejanza de la tradición jurídica polaca con la alemana y austriaca. De cualquier manera, sus textos constitucionales revelan grandes similitudes. Mientras desde un punto de vista formal la Constitución polaca muestra una gran proximidad con el derecho alemán, desde una perspectiva material su semejanza es mayor con la Constitución austriaca.

[14] Documento constitucional de la República Checoslovaca de 29 de febrero de 1920, Gesetzblatt nº. 121. Sobre ello F. Weyr, JöR, 1922, p. 351; F. Adler, JöR, 1929, p. 239. Sobre la historia, Mamatey/Luza, Geschichte der Tschechoslowakischen Republik 1918-1978, 1980; J. K. Hoensch, Geschichte der Tschechoslowakei, 3ª ed., 1992.

[15] Ley sobre restauración de la constitucionalidad, de veintiocho de febrero de 1920, Orzagos Törvenytar de veintinueve de febrero de 1920; Ley sobre la elección de D. Nikolaus Horthy como Regente, de cinco de marzo de 1920, Orzagos Törvenytar de seis de marzo de 1920; Ley sobre la extinción del poder regio, de seis de noviembre de 1920, Orzagos Törvenytar de seis de noviembre de 1921; Ley sobre la elección de los diputados de la Dieta imperial, de catorce de agosto de 1925, Orzagos Törvenytar de veintitrés de agosto de 1925; sobre ello S. v. Csekey, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, 1926, p. 409. En lo que se refiere a la historia, J. K. Hoensh, Geschichte Ungarns 1867-1983, 1984; J. Hauszmann, Bürgerlicher Radikalismus und demokratisches Denken im Ungarn des 20. Jahrhunderts, 1988, pp. 193 y ss.

[16] Esto no ha ocurrido apenas hasta la fecha en la teoría constitucional alemana. Ni siquiera existe un concepto establecido que pueda describir el fenómeno aquí expuesto como "estado de normalidad". Sin embargo, es sabido que el Estado liberal y secular se alimenta de presupuestos que él mismo no puede garantizar; véase E. W. Böckenförde, Recht-Staat-Freiheit, 1991, p. 112. Todo lo que allí se dice sobre el "Estado

constitucional liberal y secular", es válido en particular para la democracia, que no puede forzar el consentimiento de sus ciudadanos.

[17] H. Heller, Staatslehre, 1934, p. 181; R. Smend, Verfassung und Verfassungsrecht, en: "Staatsrechtliche Abhandlungen", 3ª ed., 1994, pp. 119 y 138; H. Kelsen, Wesen und Wert der Demokratie, 2ª ed., 1929, pp. 66 y ss.; C. Schmitt, Verfassungslehre, 1928, pp. 234 y ss. Ya anteriormente G. Jellinek, Das Recht der Minoritaten, 1898, pp. 28 y ss.

[18] Esto lo muestra expresivamente Friedrich Müller, Wer ist das Volk?, 1997.

[19] Este aspecto no ha sido tenido en cuenta suficientemente en Alemania, en particular por el Gobierno de Brüning durante la crisis económica mundial. Esta circunstancia fue uno de los motivos centrales de la afluencia masiva de votantes hacia el NSDAP en los años 1930-1932.

[20] T. Eschenburg, Der Zerfall der demokratischen Ordnungen zwischen dem Ersten und dem Zweiten Weltkrieg, en T. Eschenburg y otros, "Der Weg in die Diktatur 1918-1933", p. 7. Además, también, Möller, op. cit., pp. 121 y ss.

[21] Esto se vio en Alemania con la distinción entre los políticos e intelectuales que se habían colocado en la base de la República desde la convicción política ("republicanos de corazón"), relativamente pocos, y aquellos que actuaban con una racional frialdad ("republicanos racionales").

[22] Sobre la discusión en el consejo parlamentario F. K. Fromme, Von der Weimarer Republik zum Grundgesetz, 3ª ed., 1999. Recientemente, G. Roellecke, Der Staat 1996, p. 599.

Die Verfassungen der Zwischenkriegszeit in Mitteleuropa

Christoph Gusy[1]

I. Vorbedingungen

Die Zwischenkriegszeit war für die Staatenwelt Mitteleuropas eine schwere Krisenzeit. Nicht nur die Verfassungen, die Staaten selbst waren im Umbruch. Mit dem Kriegsende war die im 19. Jh. errichtete europäische politische Ordnung endgültig zusammengebrochen. Der kleine Kosmos der Vielvölkerstaaten, der späten Ständestaaten, der konstitutionellen Monarchien, der Kämpfe um parlamentarische Mitwirkung an der Gesetzgebung ging unweigerlich zu Ende. Und zu Ende ging auch die fast ausschließlich europäisch geprägte Weltordnung, die sich schon im Krieg durch das Auftreten der neuen Weltmacht Amerika allmählich zu globalisieren begann. Staaten und Staatlichkeit waren im Stadium der Suche nach Neuorientierung.

1. Nationalstaaten in der Krise

[1] Für vielfältige Hilfe bei den Vorarbeiten danke ich Frau Katja Ziegler, Bielefeld.

a) Formal waren sämtliche Staaten Mitteleuropas auf der Seite derjenigen gewesen, welche den Krieg verloren hatten. Das deutsche Kaiserreich und die habsburgische Monarchie hatten kapituliert und mußten in den Friedensverträgen von Versailles (vom 28.6.1919) und von Saint-Germain (vom 10.9.1919) schwere Opfer bringen.[2] Das waren nicht nur wirtschaftliche Opfer in Gestalt von Reparationen. Vielmehr ordneten diese Verträge die staatliche Gestalt Mitteleuropas neu. Die habsburgische Monarchie wurde aufgelöst; auf ihrem Boden entstanden in Mitteleuropa vier neue Staaten: Ungarn, die Tschechoslowakei, (Deutsch-) Österreich und (partiell) Polen. Weitere territoriale Verluste des alten Österreich außerhalb Mitteleuropas (in Südosteuropa und in Italien) sollen hier nur erwähnt, aber nicht weiterverfolgt werden. Deutschland blieb territorial intakt, doch fanden erhebliche Grenzverschiebungen namentlich gegenüber dem neuen, selbständigen Polen statt. Die Abgabe praktisch aller mehrheitlich von Polen bewohnter (und einiger anderer) Territorien wurde in Deutschland und namentlich in Preußen als schwerer Verlust empfunden. Wo bislang in Mitteleuropa zwei große Mächte (Deutschland und Österreich) die Hegemonie ausgeübt hatten, fanden sich in der Nachkriegsordnung demnach fünf Staaten. Die dargestellte staatliche und territoriale Neuordnung blieb übrigens nicht auf Mitteleuropa beschränkt; sie erfaßte auch zahlreiche unmittelbar angrenzende Staaten (Jugoslawien, Litauen, Rumänien, Rußland, partiell auch Dänemark).

Die neu konstituierten Staaten **Polen**, **Tschechoslowakei** und **Ungarn**[3] hatten infolge des Krieges ihre lange angestrebte, aber zuvor vergeblich erkämpfte Unabhängigkeit und Souveränität erlangt. Sie waren zwar auf Seiten der Verlierer des Krieges, aber jedenfalls partiell auch auf Seiten der Gewinner der Friedensverträge auf Kosten der bisherigen Hegemonialmacht Österreich gewesen. **Österreich** war insoweit der Hauptverlierer der Friedensverträge, als der Staat auf weniger als ein Viertel seines bisherigen Territoriums und seiner Einwohner zurückgeworfen wurde. Hier stellte sich die Existenzfrage: Ob das neue, klein gewordene deutsch-österreichische Staatsgebilde aus eigener Kraft überhaupt noch lebensfähig war, war überaus umstritten. Die Frage nach einem Anschluß an Deutschland wurde als ernsthafte politische Alternative disku-

[2] Die Ordnung der Friedensverträge ist beschrieben bei *H. Möller*, Europa zwischen den Weltkriegen, 1998, S. 18 ff.

[3] Überblick bei *W. Brauneder/N. Leser*, Staatsgründungen 1918, 1999; darin *Leser*, S. 9; *M. Welan*, S. 27; *G. Schefbeck*, S. 41 (alle zu Österreich); *J. Klimko*, S. 83 (zur Tschechoslowakei); *C. Gusy*, S. 113 (zu Deutschland); s.a. *F. Bister*, S. 95 (zu Slowenien); *W. Brauneder*, S. 135 (vergleichend).

tiert. **Deutschland** war fortan der mit Abstand größte Einzelstaat in Mitteleuropa. Es war hier seiner politischen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nach ein Staat von europäischem Gewicht. Doch fanden sich in den Friedensverträgen zahllose Beschränkungen territorialer, wirtschaftlicher und militärischer Art, so daß die neue Republik aus dem Kreise der Großmächte zunächst und auf unabsehbare Zeit faktisch ausschied.

b) Alle genannten Staaten standen von Anfang an vor ganz erheblichen Identitätsproblemen. Grundprinzip der Neuordnung in den Friedensverträgen war das Leitprinzip des 19. Jh. gewesen: Das Prinzip des Nationalstaats: Ein Volk - eine Nation - ein Staat. Im Namen dieses Prinzips hatten **Polen, Ungarn und Tschechen** bereits im 19. Jh. ihre staatliche Unabhängigkeit und die Auflösung der österreichischen Vielvölkermonarchie angestrebt. Nun war jenes Prinzip mit erheblicher Verspätung durchgesetzt worden. Doch zeigte sich sehr rasch, daß das Prinzip des **Nationalstaat**s nicht ausreichte, um für die neu entstandenen politischen Einheiten hinreichende staatsbildende Identifikationskraft zu entwickeln. Dabei sollen territoriale Auseinandersetzungen - namentlich Versuch der Arrondierung der neuen Nationalstaaten etwa in kriegerischen Auseinandersetzungen zwischen Polen und der Ukraine - als wichtige, aber nicht prägende Einzelfälle hier nicht weiterverfolgt werden. Wichtiger ist hier ein anderer Aspekt: Die Nationen lebten nämlich schon damals nicht mehr nebeneinander in jeweils abgeschlossenen eigenen Territorien. Überall fanden sich erhebliche Minderheiten: In Polen Deutsche, Österreicher, Russen und - in Polen als Minderheiten gezählt - Millionen von Juden; in der Tschechoslowakei Deutsche (fast ein Viertel der Bevölkerung), Österreicher und Ungarn; in Ungarn Österreicher, Rumänen und Slowaken. Umgekehrt waren Ungarn Minderheiten in praktisch allen Nachbarstaaten. Diese Minoritäten fanden sich als Teile des Volkes der neuen Staaten wieder, rechneten sich aber nicht ohne weiteres zur jeweiligen Nationalität und wurden als Teile der ehemaligen Hegemonialmächte auch in den neu entstandenen Nationalstaaten nicht ohne weiteres dazugerechnet. Ob diese Haltung seinerzeit tatsächlich berechtigt war, kann hier offenbleiben. Fest steht, daß sie damals bewußtseinsbildend wirkte. Hinzu kamen soziale Disparitäten: In einer Reihe von Staaten zählten die Angehörigen der neuen Minderheiten tendenziell zur sozialen Oberschicht, die Angehörigen der neuen nationalen Mehrheiten hingegen vielfältig eher zur Mittel- bzw. Unterschicht. Das galt namentlich für die Tschechoslowakei und für Litauen,[4] weniger hingegen für Polen und Ungarn, wo die Oberschicht "nationaler" geprägt

[4] Zur hier nicht behandelten Verfassung Litauens *J. Robin-*

war. Wo die geschilderten Disparitäten auftraten, erwies sich die **nationale Frage zugleich als soziale Frage**. Die verbleibende Oberschicht wurde von der Mehrheit der Bevölkerung zum Teil als Fortsetzung der alten Fremdherrschaft empfunden. Aus der Perspektive der neuen nationalen Mehrheiten war dann der Kampf um Selbstbestimmung noch nicht abgeschlossen, sondern hatte lediglich sein Schlachtfeld von der Außen- auf die Innenpolitik verlagert. Für die tradierten Oberschichten blieben dann im wesentlichen zwei Wege: Entweder der Kampf um die Vorherrschaft (wie anfangs in Litauen) oder die Bildung von Parallelgesellschaften (wie später namentlich in der Tschechoslowakei). Die Völker der neuen Nationalstaaten stellten sich demnach im Innern nicht als homogen, sondern als vielfältig gespalten dar. Die Integrationsfähigkeit solcher **gespaltener Nationen** für die Begründung neuer, positiver Identität war keineswegs vorauszusetzen, sondern mußte sich in vielen Herausforderungen und Krisen erst entwickeln.

c) Für **Österreich** stellten sich die Probleme seiner staatlichen Identität anders. Österreich war durch den Friedensvertrag von Saint-Germain vom Vielvölkerstaat der Donaumonarchie auf das deutsch-österreichische Kernland reduziert worden. Dadurch büßte es mehr als drei Viertel seiner Fläche und seiner Bevölkerung ein. Es hatte seinen Rang als europäische Macht definitiv verloren und war nahezu auf den Umfang eines Kleinstaates reduziert worden. Seitdem war die alte Identität zerbrochen: Die auf vielfältige Weise mit den Oberschichten Polens, der Tschechoslowakei und Ungarns verflochtenen Eliten fanden in dem verbliebenen staatlichen Rest für ihr Selbstverständnis und ihre Ambitionen keine ausreichende Basis mehr. Zudem war für viele Zeitgenossen nicht mehr ohne weiteres erkennbar, worin das Spezifikum des neuen Staates liegen könne. Vor 1918 hatte die Staatsidee auf der Vorstellung einer ethnischen und kulturellen Pluralität des Vielvölkerstaates als Basis der Eigenstaatlichkeit basiert. Nach 1918 stellte sich die Frage, was eigentlich "österreichisch" sei, wenn jenes Element der Vielfalt wegfiel und stattdessen allein ein zwar wichtiger, aber eben doch nur ein Teil der deutschen Kultur und Nation übrigblieb. Aus dieser Sicht war das verbliebene Deutsch-Österreich nicht allein der Kern der alten Donaumonarchie, sondern lediglich ein Zentrum der deutschen Kultur unter anderen. Anders ausgedrückt: Deutsch-Österreich war nicht mehr der Kern einer - wie auch immer gedachten - Donaunation, sondern ein Bestandteil der deutschen Nation. Von daher drohte

---

son, Jahrbuch des öffentlichen Rechts 1928, 295.

gerade das neue, national konstituierte Kleinösterreich zu einem **Nationalstaat ohne Nation** zu werden. Zudem war die wirtschaftliche Einheit des alten Staatsgebietes nun durch neue Grenzen zerschnitten; ein Zustand, der Verflochtenes trennte und so nahezu ausschließlich negative Rückwirkungen auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes zeigte. Namentlich die Region Wien war fortan nahezu eine Metropole ohne Hinterland: Das früher österreichische, jetzt tschechische, ungarische oder polnische Umland begann allmählich, sich auf die neuen staatlichen Gegebenheiten und die je eigenen Metropolen einzustellen. Umgekehrt war das verkleinerte Österreich nicht in der Lage, die durch die staatliche Teilung eintretenden Verluste zu ersetzen. Es war nicht zuletzt die dadurch bedingte Suche nach neuer Größe und wirtschaftlicher Kraft, welche die anfangs starken, später schwächer werdenden **Beitrittsbestrebungen an die neue deutsche Republik** speiste. Doch waren solche Bestrebungen nur für wenige Momente der Verunsicherung die gleichsam offizielle Staatsidee. Schon im Jahre 1919 wurde der Beitrittsgedanke zur Idee von Minderheiten bzw. der Opposition und stellte keine realistische Alternative mehr da. Schon aus diesem Grunde war das Beitrittsverbot des Friedensvertrages von Saint Germain jedenfalls nicht der einzige Grund, aus welchem es Österreich nach 1919 als eigenständigen Staat überhaupt noch gab.

d) Wieder anders stellte sich die Basis des staatlichen Überganges in **Deutschland** dar. Das Reich hatte Krieg, Kriegsniederlage und den Friedensvertrag von Versailles ohne Einbußen hinsichtlich seiner staatlichen Identität überstanden. Im Zentrum Europas war es nach wie vor ein wichtiger Staat. Die geforderte Abtretung von Gebieten bezog sich auf Randgebiete, die allerdings symbolträchtig waren: die Kolonien; wesentlich von fremdsprachigen Bevölkerungsteilen (Polen, Dänen, Franzosen usw.) bewohnte Gebiete; einige mehrheitlich von Deutschen besiedelte Gebiete an der Ostsee, welche dem neuen Staat Polen den Zugang zum Meer sichern sollten und dadurch Ostpreußen vom Reich abtrennten; schließlich Grenzkorrekturen zu unterschiedlichen Nachbarstaaten. Das waren fühlbare, aber keine existenzbedrohenden Verluste. Vielmehr blieb Deutschland in der Substanz seiner Gebiete und seiner Bevölkerung unangetastet. Existenzprobleme stellten sich aus zwei anderen Gründen. Da war zunächst der Wandel der staatlichen Identität: Das Deutschland, welches vor dem Krieg Größe und Weltgeltung der Nation beansprucht hatte, war eine konstitutionelle Monarchie gewesen. Das Deutschland, welches kapituliert und den als demütigend empfundenen Friedensvertrag abgeschlossen hatte, war eine durch Revolution (9.11.1918) entstandene Republik. Als

nationsspaltendes Element sollte sich in der Folgezeit die Frage erweisen: War die Kriegsniederlage die Ursache der Revolution? Oder war die Revolution die Ursache der Kriegsniederlage? Die Diskussion war in der Zwischenkriegszeit nicht primär eine historische, sie war eine politische Diskussion. Von der Antwort auf diese Frage hing das Problem der Legitimität der neuen Republik wesentlich ab. Damals ging es nicht zentral um die Ermittlung von Ursachen, sondern viel eher um die Verteilung von Schuld. In der Parteinahme zu dieser Frage äußerte sich eine fundamentale Spaltung des Volkes in der politischen Grundfrage der Gestaltung seiner eigenen politischen Ordnung. Deutschland war zwar noch eine Nation, aber eine im Grunde zerrissene, **gespaltene Nation**. Deren Hauptproblem lag in der Tatsache, daß die neue politische Ordnung, die demokratische Republik, gerade vor ihrer wichtigsten Aufgabe versagen mußte: Sie konnte die gespaltene Nation nicht wirkungsvoll zusammenführen. Sie konnte die geschilderte Spaltung kaum überwinden, weil jene Spaltung sich gerade auf diese Verfassung bezog. So blieb der Wille zur Republik stets die Angelegenheit von Teilen des Volkes, denen andere, mindestens ebenso wichtige Teile gegenüberstanden. Das galt namentlich für diejenigen Teile der alten Eliten, welche sich als Revolutionsverlierer sahen und schon deshalb keinen Grund sahen, sich auf den Boden der neuen Ordnung zu stellen. Das galt aber auch für viele derjenigen, welche sich auf die eine oder andere Weise mit der alten Ordnung identifiziert hatten und nun Vergleiche anstellten. Diese fielen jedenfalls bei vordergründiger Betrachtung regelmäßig zulasten der neuen Republik aus. Viel zu oft wurde das Vorkriegsreich mit seinem Weltmachtanspruch, seiner Größe und seiner relativen wirtschaftlichen Prosperität verglichen mit der Nachkriegsrepublik, ihrem verzweifelten Streben nach internationaler Anerkennung und Gleichberechtigung, ihrer relativen Kleinheit und Schlichtheit sowie der krisenhaften wirtschaftlichen Entwicklung. Als bedrohlich erwies sich die Spaltung des Volkes, weil sie ein **Dissens ohne Alternative** war. Es gab zur demokratischen Republik keine Alternative einer neuen Monarchie. Dazu bedurfte es der Haltung der Siegermächte, welche eine republikanische Staatsform begünstigten, kaum. Im Jahre 1918 gab es in Deutschland keine Persönlichkeit und keine Dynastie, welche die Monarchie in irgend einer Form als zukunftsträchtig hätte erscheinen lassen können.

2. Revolutionen und Instabilität der Staaten

Der Übergang von der alten zur neuen Ordnung vollzog sich nicht bruchlos. Wo eine Monarchie

durch eine Republik abgelöst wurde, namentlich in Deutschland und Österreich, geschah dies im Zuge einer Revolution. Der genaue Einfluß des revolutionären Geschehens auf den Prozeß der Auflösung der Monarchie und die Begründung einer neuen Staatsform in Gestalt einer demokratischen Republik ist gewiß differenziert zu beurteilen. Doch war allen Revolutionen gemeinsam, die monarchischen Verfassungen und die noch fortbestehenden Reste adeliger Vorherrschaft zu beseitigen und durch neue, modernere Staatsform zu ersetzen. Letzteres beschreibt schon das Problem: Die positiven Ziele der Revolutionäre waren teils unklar, teils schon untereinander kontrovers. Es fehlte - ungeachtet lautstarker Rhetorik - am gemeinsamen, positiven Ziel. Die Vielfalt der heterogenen Strömungen läßt sich gegenwärtig kaum noch erkennen. Doch lassen sich unterschiedliche Hauptrichtungen festmachen. Eine von ihnen war eher auf **Räteverfassung**en gerichtet, die sich nicht selten an unterschiedlich gedeuteten Anleihen aus der russischen Revolution (1917) orientierten. Eine andere Hauptrichtung war eher auf einen **parlamentarischen Staat** gerichtet, der sich an bürgerlichen Verfassungen orientierte. Zu deren Trägern zählten namentlich die Eliten von Sozialisten und Gewerkschaften und ihre Anhänger. So fanden sich Ende 1918 nicht nur zwei politische Fronten: Die Revolutionäre und die Anhänger der alten Ordnung. Vielmehr waren die Revolutionäre zersplittert, so daß die Auseinandersetzungen zwischen ihnen - namentlich in Deutschland und Ungarn - zu bürgerkriegsähnlichen Kämpfen um die neue Ordnung führten. Eine Revolution ist dann am meisten gefährdet, wenn die alte Ordnung beseitigt, aber noch nicht durch eine neue Ordnung ersetzt ist (Hannah Arendt). Für die jungen Staaten bzw. Verfassungen bedeutete dies: Der Übergang wurde nicht selten zunächst als Verlust wahrgenommen. Verloren schien nicht nur die alte Ordnung, sondern zunächst jede Ordnung bzw. Stabilität und damit die Wahrnehmung einer staatlichen Grundfunktion. Aus dieser Perspektive ging es weniger um die Alternative: "Alter oder neuer Staat", sondern vielmehr:"Staat oder Nicht-Staat". Diese Instabilität beeinträchtigte zugleich Leistungsfähigkeit und Legitimität der neuen Staatsorgane. Wo sie in den Bürgerkriegen siegten, drohte der Anerkennungsverlust durch die Besiegten; wo sie unterlagen, drohte der Anerkennungsverlust durch die eigenen Anhänger; und wo länger gekämpft wurde, drohte der Legitimationsverlust durch beide Seiten.

Am Ende bestanden die Räte nirgends auf Dauer. Doch geschah dies zum Teil unter erheblichen Verlusten an Menschenleben und wirtschaftlichen Werten, besonders in Ungarn. Hier setzten sich am Ende die alten Eliten in neuer Form durch, die Revolution war also ein Mißerfolg. Andernorts trugen die Kämpfe um die Rätesysteme zu erheblichem Vertrauensverlust der neuen

Staatsordnungen bei, besonders in Deutschland. Die Dauerwirkungen blieben nicht auf den Vertrauensverlust beschränkt. Vielmehr zeigten sich auch andere Wirkungen: Die junge Republik mußte Verbündete suchen, um sich durchzusetzen. Diese fand sie partiell unter den Anhängern der Rätesysteme, partiell aber auch - namentlich in Deutschland - unter den Anhängern der alten Ordnung. Diese Suche nach Verbündeten hatte ihren Preis: Die neuen Verfassungen blieben nicht selten kompromißhaft: Alte Besitzstände wurden nicht oder erst spät abgeschafft, Neuerungen zögernd eingeführt bzw. durch Sicherungen ergänzt, welche die wirksame Einführung der neuen Staatsform behinderten. Wo dies der Fall war, konnte sich insbesondere der Parlamentarismus schlechter durchsetzen als in anderen demokratischen Republiken. **Republikanisches und demokratisches Staats- und Selbstbewußtsein gerieten so von Anfang an in die Defensive**. Diese Gründungshypotheken sollten die neuen Verfassungen vor schwere Belastungsproben stellen, welche einer effektiven Bewältigung von Zukunftsaufgaben im Wege standen.

3. Wirtschaftliche und soziale Belastungen

Der Erfolg eines Staates und einer Verfassung entsteht nicht aus sich selbst allein. Vielmehr bedarf es hierzu der ökonomischen, sozialen und gesellschaftlichen Voraussetzungen. Die politische Akzeptanz eines Staates ist kaum zu erlangen, wo und wenn eine relevante Zahl von Bürgern im Elend lebt oder dorthin abzusinken droht. Umgekehrt bewirkt subjektive Zufriedenheit mit der eigenen ökonomischen Lage noch nicht notwendig Zufriedenheit mit der politischen Situation. Die Zusammenhänge zwischen beiden Phänomenen sind noch vergleichsweise wenig erforscht. Das gilt erst recht im internationalen Vergleich. Doch bedeutet dies nicht, daß solche Zusammenhänge nicht existierten. Für die These vom Zusammenhang zwischen der Akzeptanz der eigenen wirtschaftlichen und der politischen Situation ist die Zwischenkriegszeit in Mitteleuropa ein unmittelbar einleuchtender Beleg.

So unterschiedlich die Probleme der politischen Identität sich nach 1918 im einzelnen darstellten, gemeinsam war doch allen mitteleuropäischen Staaten die Problematik der Zwischenkriegszeit, d.h. die krisenhafte wirtschaftliche und soziale Gesamtlage. Sie war kein Spezifikum gerade Mitteleuropas. Vielmehr erfaßte sie nahezu die gesamte industrialisierte Welt und damit auch die Siegermächte des Krieges. Die Folgen der **Wirtschaftskrisen** zeigten sich in

den betroffenen Staaten zu unterschiedlichen Zeiten und mit unterschiedlicher Intensität. Doch traf sie die einzelnen Volkswirtschaften unterschiedlich schwer. Hier waren die Verlierer des Weltkriegs tendenziell schwerer betroffen als die Siegermächte. Denn bei ihnen überlagerten sich die allgemeinen, weltweiten Probleme, welche alle trafen, mit besonderen Schwierigkeiten, die nur sie trafen. Eine von ihnen ist schon genannt: Die zahlreichen Nachfolgestaaten der Donaumonarchie waren territorial völlig neu konstituiert. Dadurch wurden tradierte Regionen zerschnitten, Handels- und Wirtschaftsverbindungen erschwert und unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Strategien Raum gegeben: Die neuen Staaten dachten eben weder einheitlich noch zentral an die ganze Region, sondern zunächst an sich. Wo staatliche Prioritäten divergierten, entstanden neue Wirtschafts- und Handelsbarrieren, welche sich im schlimmsten Fall mittelfristig für alle Beteiligten negativ auswirken konnten.

Drei weitere, für die Nachfolgestaaten der Kriegsverlierer Mitteleuropas spezifische Krisenursachen kamen hinzu. Da war zunächst die Tatsache, daß der Weltkrieg praktisch überall durch Kredite finanziert worden war. Diese **Kriegskredite** sollten aus der späteren Beute zurückgezahlt werden. Über solche Möglichkeiten verfügten die Verliererstaaten aber nicht: Sie machten keine Beute und mußten zurückgeben, was sie im Krieg erlangt hatten. Daher waren die von ihnen auf die Zukunft ausgestellten Schuldverschreibungen faktisch ohne Deckung. Sie mußten entweder aus dem Staatshaushalt bezahlt oder aber für wertlos erklärt werden. Letzteres hätte allerdings einen großen Teil der eigenen Bürger - und zwar gerade den "national" gesinnten Teil - um ihr Vermögen gebracht, so daß die Staaten zu einem solchen Schritt nur in der Situation äußerster Bedrängnis griffen. Dadurch waren die wirtschaftliche Konversion und der politische Neuaufbau nach dem Krieg durch kaum tragbare Bürden der Vergangenheit belastet. Was nachträglich für den Krieg ausgegeben wurde, konnte für den zukünftigen Frieden nicht noch einmal ausgegeben werden. Und dabei waren die Kosten für die Versorgung der Kriegsopfer und die Lasten der wirtschaftlichen Konversion von der Kriegs- auf die Friedenswirtschaft noch gar nicht hinzugerechnet. Da waren weiter die **Reparationsverpflichtungen** der Kriegsverlierer. Auch die Siegermächte hatten im Krieg keine unmittelbare Beute gemacht. Umso wichtiger war es für sie, diese nach dem Krieg zu erlangen. Das war der Sinn namentlich des Vertrages von Versailles, welcher Deutschland für unabsehbar lange Zeit unabsehbare hohe Reparationsverpflichtungen auferlegte. Diese sollten die Siegermächte nicht zuletzt in die Lage versetzen, ihre eigenen Verpflichtungen untereinander, namentlich gegenüber den USA, und gegenüber privaten Gläubigern erfüllen zu können. Das System der internationalen Kre-

ditverpflichtungen und damit die Zahlungsfähigkeit mancher Siegermächte basierte in den zwanziger Jahren faktisch auf der Tatsache, daß die Reparationen in voller Höhe und rechtzeitig eingingen.[5] Was für die Gläubiger der Reparationen die Grundlage der Sicherung ihrer Kreditwürdigkeit war, war für deren Schuldner die Basis nahezu permanenter Kreditunwürdigkeit. Sie mußten nicht nur ihre eigenen Kosten des Krieges aus den von ihnen ausgegebenen Schuldverschreibungen tragen, sondern auch noch die Kosten der Siegermächte. Da sie aber selbst bis an die Grenze ihrer Leistungsfähigkeit verschuldet waren, überstiegen die zusätzlichen Reparationsleistungen ihre Zahlungsfähigkeit bei weitem. Die Erfüllung einer Zahlungsverpflichtung brachte notwendig die Unfähigkeit zur Erfüllung anderer Zahlungspflichten mit sich. Da waren schließlich die wirtschaftlichen Bestimmungen der Friedensverträge bzw. der Einzelstaaten. In der ökonomisch nahezu aussichtslosen Situation der Nachkriegszeit versuchten alle Staaten, sich selbst eigene Vorteile zu verschaffen, und zwar auch auf Kosten der anderen Staaten. Der internationale Freihandel war sehr eingeschränkt, stattdessen dominierten unterschiedliche Formen des nationalen **ökonomischen Protektionismus**. Alle Staaten strebten danach, ihre Ausfuhren zu stärken und die Einfuhren zu drosseln. Der wirtschaftliche Wettbewerb war so von vornherein asymmetrisch. Hinzu kamen zahlreiche Beschränkungen der wirtschaftlichen Tätigkeit, die namentlich Deutschland in den Friedensverträgen auferlegt worden waren. Diese Bestimmungen erwiesen sich von vornherein als widersinnig. Denn die Angewiesenheit auf Außenhandelsüberschüsse war für Staaten mit hohen Zahlungspflichten noch größer als für diejenigen mit geringen Verpflichtungen. Besonders groß waren die Zahlungsverpflichtungen der Reparationsschuldner. Sie waren am ehesten auf freien Warenaustausch und die Möglichkeit angewiesen, dasjenige Geld, zu dessen Zahlung sie verpflichtet waren, ohne es schon zu besitzen, durch Außenwirtschaft zu verdienen. Der Protektionismus der Nachkriegsordnung war demnach geeignet, dasjenige zu verhindern, was der Friedensvertrag forderte: Die Erfüllung von Reparationsverpflichtungen der Kriegsverlierer. Dieses Element der Selbstwidersprüchlichkeit der Nachkriegsordnung strangulierte nicht nur die Wirtschaft der Reparationsschuldner. Zugleich brachte es die Reparationsgläubiger in eine fatale Abhängigkeit von ihren leistungsunfähigen Schuldnern; ein Zustand, der allen europäischen Volkswirtschaften in unterschiedlichem Umfang schadete, aber keiner von ihnen nutzte.

Damit war bereits der Keim der Revisionsforderungemn gelegt: Die Friedensverträge konnten in

[5] Ausführlich hierzu *G. Schulz*, Deutschland am Vorabend der großen Krise, 1987, S. 19 ff, 35 ff.

wirtschaftlicher Hinsicht keine neue Ordnung begründen. Eine solche war vielmehr erst möglich, wenn die Friedensverträge jedenfalls teilweise geändert würden. Damit war in die Situation angestrebten Friedens bereits der Keim des neuen Konflikts notwendig eingebaut.

Es wäre jedoch zu einfach, die ökonomische Krise bloß auf die Friedensverträge und ihre Mängel zurückführen zu wollen. Das zentrale Problem der neuen Friedensordnung lag darin, daß die ehemaligen Kriegsgegner in den zwanziger Jahren keinen Weg fanden, aus dem Gegeneinander des Krieges in ein Miteinander der Politik und namentlich der Wirtschaftspolitik zu finden. Zu unterentwickelt waren die Ansätze zwischenstaatlicher Krisenbewältigung. Und zu dominant war die Vorstellung, sich aus eigenen wirtschaftlichen Problemen auf Kosten der anderen befreien zu können. So gelang es zu selten, Rückschläge örtlich zu begrenzen und zu isolieren. Und ebensowenig gelang es, gemeinsame Mechanismen zur Bewältigung gemeinsamer Schwierigkeiten zu finden. So erwies sich das Wirtschaftssystem in den meisten Staaten als äußerst instabil. Phasen mit vergleichsweise hoher Prosperität wurden abgelöst von Phasen mit tiefen Depressionen. Hier überlagerten sich internationale und nationale Effekte und führten zu Einbrüchen zu partiell unterschiedlichen Zeiten und in partiell unterschiedlicher Intensität. Keineswegs war die wirtschaftliche Lage zu allen Zeiten schlecht. Aber sie war in ihren guten Phasen zu krisenanfällig und in schlechten Phasen zu ungünstig, als daß eine auch nur mittelfristig stabile Akzeptanz der ökonomischen Rahmenbedingungen entstehen konnte. Im Gegenteil: Auch Phasen vergleichbarer Stabilität waren von Erinnerungen an gerade vergangene oder von Befürchtungen im Hinblick auf unmittelbar bevorstehende Einbrüche geprägt. So gerieten Österreich und die neuen Staaten im östlichen Mitteleuropa nach dem Weltkrieg in eine längere ökonomische Schwächephase, welche sich erst nach 1920 - mit zeitlichen Verschiebungen in den einzelnen Staaten - allmählich besserte. Deutschland überstand hingegen die Kriegsniederlage ökonomisch vergleichsweise gut und erlebte unmittelbar nach dem Krieg sogar eine bescheidene Erholung. Doch war die Krise nur aufgeschoben und erfaßte die Republik seit 1921 immer rascher bis zur Hyperinflation des Jahres 1923. Nachdem hier die Inflationskrise durch die Deflationskrise (1924/25) überwunden war, verschlechterten sich die Bedingungen in ganz Mitteleuropa in der zweiten Hälfte der zwanziger Jahre allmählich wieder, bis die nationalen Probleme durch die Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise des Jahres 1929 überlagert und in den Katastrophen der Jahre 1931/32 potenziert wurden.

Diese Entwicklung konnte nicht ohne Rückwirkungen auf die politische Legitimität und

Stabilität der Staaten bleiben. Immer weniger wurden die ökonomischen Krisen in der Bevölkerung auf den Krieg und den Kriegsausgang zurückgeführt. Immer stärker wurde hingegen der Eindruck, die neu entstandenen Regierungen und Parlamente seien nicht in der Lage, die Entwicklung wirksam zu steuern. Und partiell mag sogar der Eindruck entstanden sein, die Politiker wollten dies auch gar nicht. Diese Erosion der Erwartungen konnte gerade demokratischen Staaten nicht ohne Rückwirkungen auf die Verfassung insgesamt bleiben. Wenn Staatsorgane und Politiker für die Menschen nichts tun, warum sollte man sie dann wählen? Und wenn den demokratischen Staaten das ökonomische und soziale Schicksal ihrer Bürger gleichgültig blieb, warum sollte man die Demokratie dann unterstützen und ggfls. verteidigen?

II. Die neuen Verfassungen

In allen hier genannten Staaten - bis auf Ungarn - wurden unmittelbar nach dem 1. Weltkrieg neue, demokratische Staatsformen eingeführt. Diese Anläufe scheiterten fast überall: Bis auf die Tschechoslowakei wurden überall die Demokratien durch rechtsautoritäre Regimes abgelöst. Hier werden zunächst die drei "Normalfälle" und sodann die beiden Sonderfälle dargestellt.

1. Deutschland

Nach der Ablösung der Monarchie kam es zu bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen zwischen kommunistischen und sozialdemokratischen Revolutionären um die zukünftige Ordnung. Dabei setzten sich die Anhänger einer parlamentarisch-demokratischen Verfassung mit Unterstützung von Armee und Polizei aus der Monarchie gegen die Verfechter einer Räteverfassung durch. Die Wahlen zur Nationalversammlung erbrachten Anfang 1919 ein leichtes Übergewicht der heterogenen bürgerlichen Parteien gegenüber den sozialistischen Fraktionen. Die Constituante verabschiedete in Weimar mit großer Mehrheit die "Weimarer Reichsverfassung" (WRV).[6]

[6] Verfassung vom 11.8.1919, Reichsgesetzblatt I 1919, S. 1383. Kommentar: *G. Anschütz*, Die Verfassung des deutschen Reichs, 14. Auflage, 1933. Historisch *C. Gusy*, Die Weimarer Reichsverfassung, 1997.

Die neue Verfassung basierte auf vier Grundgedanken: **Republik**, **Demokratie**, **Bundesstaat**, **Menschenrechte**. Sie stand in der Tradition der liberalen Verfassung von 1849 und damit der bürgerlichen Verfassungsbewegungen. Sozialistische Elemente fanden sich dagegen nur ansatzweise. Das Verfassungswerk bemühte sich um eine anspruchsvolle Synthese von Altem und Neuem. Die aus der Monarchie übernommenen Politiker, Parteien, Beamte, Gemeinden und Länder sollten in eine neue, republikanisch-demokratische Ordnung eingebracht werden. Dabei blieben **Bundesstaat** und kommunale Selbstverwaltung weitgehend unangetastet; die hergebrachten Länder wurden trotz ihrer ganz unterschiedlichen Größe und Leistungskraft zunächst nicht und später kaum neu gegliedert. Geschwächt wurden allerdings die Einnahmen von Ländern und Gemeinden zulasten des Reiches und die Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung der Republik im Reichsrat.

Die Staatsordnung der Republik basierte auf dem demokratischen Gedanken der **Volkssouveränität** (Art. 1 Abs. 2 WRV). Die Bürger waren einerseits Träger und oberstes Organ der Staatsgewalt, andererseits als Menschen zugleich Träger der Grundrechte und Grundpflichten (Art. 109 ff WRV). Die Weimarer Verfassung ging über den traditionellen Bestand an Freiheits- und Gleichheitsrechten weit hinaus. Insbesondere sah sie diese Rechte nicht nur als Rechte der Menschen gegen den Staat, sondern zugleich als Rechte am Staat und im Staat. So enthielt der 2. Hauptteil das anspruchsvolle Programm einer umfassenden Gesellschaftsverfassung, welche über Rechte und Pflichten der Menschen hinaus auch wirtschaftliche, soziale und politische Ziele formulierte. Die Verfassung versuchte umrißhaft die Gedanken materieller Gerechtigkeit und prozeduraler Richtigkeit in Wirtschaft, Gesellschaft und Bildung zu formulieren. Solche Formulierungen mußten notwendig weit und offen sein.[7] Sie waren als Zielvorgaben konzipiert und auf Umsetzung durch Gesetzgebung und Vollziehung angelegt. Darin lagen zugleich ihre Stärke und ihre Schwäche: Einerseits war die Verfassung

[7] S. etwa Art. 148 WRV: "In allen Schulen ist sittliche Bildung, staatsbürgerliche Gesinnung, persönliche und berufliche Tüchtigkeit im Geiste des deutschen Volkstums und der Völkerversöhnung zu erstreben. Beim Unterricht in öffentlichen Schulen ist Bedacht zu nehmen, daß die Empfindungen Andersdenkender nicht verletzt werden. Staatsbürgerkunde und Arbeitsunterricht sind Lehrfächer der Schulen. ...". Art. 151 WRV: "Die Ordnung des Wirtschaftslebens muß den Grundsätzen der Gerechtigkeit mit dem Ziele der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle entsprechen. In diesen Grenzen ist die wirtschaftliche Freiheit des einzelnen zu sichern. ...".

inhaltlich anspruchsvoll und zukunftsorientiert. Andererseits war sie auf loyale Ausgestaltung durch andere Staatsorgane angewiesen, sollte sie nicht leere Rhetorik bleiben.

Dabei waren Volksabstimmungen nur für Einzelfälle und nur über Gesetze vorgehen. Das Wahlrecht basierte auf den Gedanken der Allgemeinheit (auch für Frauen), der Unmittelbarkeit, der Gleichheit und der Verhältniswahl (Art. 17 WRV). Die Bürger wählten sowohl den Reichspräsidenten (Art. 41 WRV) als auch den Reichstag (Art. 22 WRV). Offen war allerdings die Kompetenzverteilung zwischen beiden. Der **Reichstag** sollte den Schwerpunkt seiner Tätigkeit auf den Gebieten der Gesetzgebung (Art. 68 ff WRV) und der Kontrolle der Exekutive haben. Dagegen standen dem **Reichspräsident**en insbesondere Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Exekutive (Oberbefehl über das Militär (Art. 47 WRV), Ernennungsrecht für den Reichskanzler (Art. 53 WRV) und für den Notstandsfall (Art. 48 WRV) zu. Abgrenzungsschwierigkeiten ergaben sich hingegen bei den Kompetenzüberschneidungen zwischen beiden. Das galt namentlich für drei Fälle. (1) Bei der Regierungsbildung war nicht ausdrücklich geregelt, wer die Kandidaten für das Amt des Reichskanzlers auswählen sollte. Dies konnte sowohl der Reichspräsident, der ihn vorschlug, als auch der Reichstag, dessen Vertrauen er bedurfte, sein (Art. 54 WRV). (2) Das Recht des Staatsoberhaupts zur Parlamentsauflösung war zwar eingegrenzt (Art. 25 WRV), doch war die Bestimmung entgegen der Erwartung ihrer Verfasser nicht in der Lage, klare und eindeutige Grenzen zu ziehen. (3) Das Notstandsrecht des Reichspräsidenten unterlag zwar parlamentarischer Kontrolle (Art. 48 Abs. 3 WRV), doch hielt die Rechtswissenschaft es mithilfe des Art. 25 WRV für möglich, den kontrollierenden Reichstag zu aufzulösen und das Notstandsrecht der Kontrolle zu entziehen. Die drei genannten Probleme fanden ihre Wurzel in der Idee der Nationalversammlung vom "**Gleichgewicht**" zwischen den beiden unmittelbar volksgewählten Organen. Diese aus mißverstandenen ausländischen Lehren übernommene Idee war Ausdruck des Mißtrauens namentlich der Liberalen gegen eine zu weitreichende Parlamentarisierung. Gleichwohl dominierte in der Nationalversammlung die Vorstellung, eine auf dem Prinzip des Parlamentarismus basierende Staatsordnung geschaffen zu haben. Das angestrebte Gleichgewicht bewirkte eine doppelte politische Abhängigkeit der Regierung vom Staatsoberhaupt und der Mehrheit des Reichstages. Solange beide Seiten loyal gesinnt waren, war diese immerhin zu erreichen. Im Falle einer Konfrontation zwischen Präsident und Parlament geriet die Regierung zwischen die Fronten.

Die Weimarer Verfassung war inhaltlich anspruchsvoll und offen formuliert. Umso größere

Bedeutung kam ihrer Auslegung und Anwendung in der Praxis zu. Die Methoden der Verfassungsinterpretation[8] erreichten seinerzeit einen nie mehr gekannten Höhepunkt theoretischer und inhaltlicher Stringenz. Der **staatsrechtliche Positivismus**, welcher etwa bis zur Jahrhundertwende unangefochten dominiert hatte, entwickelte sich fort und suchte, soziologische und philosophische Strömungen der Zeit zu integrieren. Die neuen Einsichten von *Hans Kelsen*, *Richard Thoma* und *Gerhard Anschütz* waren geeignet, die Inhalte der Weimarer Verfassung zu entfalten und ihre Geltungskraft zu stärken. Die Zeit der Republik war jedoch die Blütezeit **geisteswissenschaftlicher Methoden**. Ihr Ziel war, mit der Monarchie und ihrer Verfassung auch deren spezifische Methode, den Positivismus, zu überwinden. Ihre gemeinsame Grundidee bestand darin, die Weimarer Verfassung nicht isoliert, sondern aus ihrem Gegenstand zu verstehen. Die dabei versuchte Gesamtanalyse von Staat, Politik und Recht ging allerdings nur vereinzelt empirisch vor; Ansätze fanden sich namentlich bei *Hermann Heller*. Vielmehr vollzog sich die Fundierung der neuen Anschauungen zumeist philosophisch oder staatstheoretisch, namentlich bei so unterschiedlichen Autoren wie *Carl Schmitt*, *Rudolf Smend*,[9] *Erich Kaufmann* und *Günter Holstein*. Solche notwendig überzeitlichen Ideen waren geeignet, grundlegende Staatstheorien zu entwickeln; sie waren aber mindestens ebenso geeignet, das Spezifikum gerade der Weimarer Verfassung zu verfehlen, ihre speziellen Inhalte zu relativieren und ihre Geltungskraft zu schwächen. Der **Methodenstreit** war so überaus geeignet, die Staatsrechtswissenschaft theoretisch neu zu fundieren und zu positionieren. Er war hingegen weniger geeignet, der neuen Verfassung möglichst konsentierte Theorien zu unterlegen und sie so zu erklären, zu legitimieren und zu stärken. Solche Impulse gingen auch nicht von der Rechtsprechung des **Staatsgerichtshofes** aus, der - ganz überwiegend aus Richtern des Reichsgerichts und der Oberverwaltungsgerichte bestehend - seine Rechtsfindung an den allgemeinen Methoden der Gesetzesanwendung orientierte und so zwar an deren Fortschritt teilnahm, allerdings nur vereinzelt zu spezifisch verfassungsrechtlichen Ansätzen fand.

Die **Entwicklung der Republik** war wesentlich geprägt von sämtlichen dargestellten, belastenden Vorbedingungen. In der von wirtschaftlichen Schwierigkeiten und latentem

---

[8] Zur Staaatsrechtswissenschaft der Zwischenkriegszeit im deutschsprachigen Raum *M. Stolleis*, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Band 3, 1999.

[9] Insbesondere: *H. Heller*, Staatslehre, 1934; *C. Schmitt*, Verfassungslehre, 1928; *R. Smend*, Verfassung und Verfassungsrecht, 1928.

Bürgerkrieg (bis 1923) geprägten Gründungskrise der Republik verloren die verfassungstragenden Parteien (SPD, Deutsche Demokraten, Zentrum) schon bei der ersten Reichstagswahl ihre parlamentarische Mehrheit und sollten sie nie mehr zurückgewinnen. Zudem fanden sich nur unter Schwierigkeiten Politiker, die freiwillig bereit waren, das Amt des Reichskanzlers zu übernehmen. So mußte der Reichspräsident von Anfang an Kandidaten suchen und präsentieren. Das Regierungsbildungsrecht ging so zwangsläufig auf ihn über. Die Zersplitterung des Reichstags und die geringe Bereitschaft der Fraktionen zur Kooperation und Mehrheitsbildung durch Koalitionen waren zusätzlich geeignet, das parlamentarische System zu schwächen. Als die Republik in ihre Stabilisierungsphase (1924-1929) kam, waren so die Wurzeln zu ein Präsidialsystem bereits gelegt. Sie verstärkten sich, als mit der Wahl des Reichspräsidenten Hindenburg (1925) die Idee präsidialen Regierens - notfalls auch ohne oder gegen den Reichstag - allmählich Einzug in die Staatspraxis hielt. Diese Ideen fanden umso eher Gefolgschaft, als auch in der Stabilisierungsphase die politische Schwäche des Reichstags andauerte. Die Minderheitskabinette und die wenigen, auf politisch kaum integrationsfähige Koalitionen gestützten Mehrheitsregierungen waren ebenso wie der Reichstag nur ganz selten in der Lage, die Ideen der Verfassung zu verwirklichen und beim Ausbau der demokratischen Republik sichtbare Fortschritte zu erzielen. Als sich die Weltwirtschaftskrise auch in Deutschland auswirkte, war das Vertrauen in die Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit des parlamentarischen Systems bereits stark geschwächt. Umso größere Gefolgschaft fand die Idee der Präsidialkabinette, deren Anhänger seit der Kanzlerschaft Heinrich Brünings (1930) auch in die Reichsregierung einzogen. Als deren Legitimation verbraucht war, gab es nur noch zwei Möglichkeiten: Verfassungsreform oder Rückkehr zum parlamentarischen Regierungssystem. Der widersprüchliche Versuch, beide Wege miteinander zu verbinden, führte zur Übertragung der Kanzlerschaft an Adolf Hitler und damit zu dem definitiven Ende der Republik.

2. Österreich

In Österreich war die Monarchie im November 1918 nahezu gewaltlos gestürzt worden. Infolge der Auflösung der Donaumonarchie geriet das verbliebene Deutsch-Österreich[10] in eine Existenzkrise. Sie wurde rasch dadurch beendet, daß die deutschsprachigen Länder ihren Willen

[10] Zu seiner Entstehung o. I 1.

bekundeten, weiterhin Teile eines neuen Österreichs bleiben zu wollen. Die verblieben Abgeordneten dieser Gebiete im alten Reichsrat bildeten alsbald eine vorläufige Nationalversammlung, welche mit der provisorischen Verfassung den Weg für die Wahl der Konstituierenden Nationalversammlung ebnete. Diese verabschiedete das Bundes-Verfassungsgesetz (BVG) vom 1.10.1920,[11] das allerdings fast ausschließlich Fragen der Staatsorganisation regelte. Hinsichtlich der Garantie der Menschenrechte blieb das alte Staatsgrundgesetz von 1867 in modifizierter Form in Kraft. Zudem wurde das neue Staatsgrundgesetz schon in den zwanziger Jahren mehrfach geändert und durch weitere Regelungen ergänzt. Dadurch war das Verfassungsrecht nicht in einem einzelnen Dokument zusammengefaßt, sondern wenig übersichtlich in zahlreiche Verfassungsgesetze zersplittert.

Das neue Verfassungsrecht basierte auf folgenden Grundgedanken: **Diskontinuität**, **Föderalismus**, **Parlamentarismus** und **Rechtsstaatlichkeit**. Die neue Verfassung ging von der Auflösung der habsburgischen Monarchie und des alten Österreich aus. Mit ihm sei die neue Republik staatsrechtlich nicht identisch. Diese Auffassung fand im Verkehr mit anderen Staaten aber nur teilweise Anerkennung. Namentlich der Friedensvertrag von Saint-Germain sah die Republik jedenfalls partiell in der Nachfolge der Monarchie. Der **Föderalismus** nahm in der neuen Verfassung zentrale Bedeutung ein (Art. 2 BVG): Die Einzelstaaten waren vor der neuen Republik dagewesen und hatten sich durch ihren Zusammenschluß zur österreichischen Identität bekannt. Doch verstand sich die Republik nicht als Zusammenschluß der Länder, sondern der Bürger. So blieb der österreichische Föderalismus ambivalent. Da war auf der einen Seite eine weitgehende Garantie der Länderrechte auf den Gebieten der Legislative, Exekutive und Justiz einschließlich ihrer Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung durch den Bundesrat (Art. 34 ff BVG). Doch war auf der anderen Seite unübersehbar, daß die einzelnen Länder und die ihnen weitgehend gleichgestellte Hauptstadt Wien (Art. 108 ff BVG) eher klein und in ihrer Fähigkeit zur Wahrnehmung staatlicher Aufgaben recht begrenzt waren. Erst recht kam ihnen nicht mehr das politische Gewicht der großen Territorien in der alten Monarchie zu. So war die föderalistische Rhetorik in Verfassung und Gesetzen oft stärker als die bundesstaatliche Realität.

[11] Bundesgesetzblatt 1920, Nr. 1. Kommentar: *H. Kelsen/G. Froehlich/A. Merkl*, Die Verfassungsgesetze der Republik Österreich, 1919/1922. Historisch: *K. Berchtold*, Verfassungsgeschichte der Republik Österreich 1918–1933, 1998. Komplette Textausgabe des gesamten österreichischen Verfassungsrechts etwa bei *M. Holoubek*, Verfassungsrecht, 2. A., 1999.

In der Wirklichkeit entwickelten sich stärkere unitarisierende Tendenzen. Dazu trugen nicht zuletzt die führende Rolle des direkt gewählten Nationalrats bei der Gesetzgebung, die republikweit organisierten Parteien und die faktische Alternativlosigkeit der Republik bei. Zentrifugale Tendenzen waren von Anfang an chancenlos. Der Gedanke der Republik war in der Verfassung nur vergleichsweise schwach ausgeprägt. Das Staatsoberhaupt wurde nicht unmittelbar vom Volk, sondern von der Bundesversammlung - bestehend aus Nationalrat und Bundesrat - gewählt. Seine Kompetenzen blieben - wie bei indirekt gewählten Staatsoberhäuptern üblich - gering. Sie reduzierten sich praktisch allein auf symbolische und formelle Akte. Er vertrat die Republik nach außen, nahm Ernennungen und Ehrungen vor und beurkundete das verfassungsgemäße Zustandekommen von Gesetzen (Art. 47 BVG). Bei der Regierungsbildung wirkte er ebensowenig mit wie am Oberbefehl über das Heer. Prägender Grundzug der Verfassung war ihr ausgeprägter **Parlamentarismus**. Die Erste Kammer, der Nationalrat, wurde vom Volk in allgemeiner, freier und unmittelbarer Wahl nach dem Verhältniswahlrecht gewählt (Art. 26 BVG). Angesichts der nur schwach ausgeprägten plebiszitären Elemente der Verfassung kam der Volksvertretung der Primat bei der Vermittlung demokratischer Legitimation zu. Der Nationalrat übte die gesetzgebende (Art. 41 ff BVG) und die verfassungsändernde Gewalt (Art. 44 BVG) aus. Der Zweiten Kammer, dem Bundesrat, kamen nur Mitwirkungs-, aber keine Vetorechte zu (Art. 42 BVG). Der Nationalrat wählte und kontrollierte die Regierung ohne Mitwirkung anderer Staatsorgane, namentlich des Präsidenten (Art. 50 ff, 69 ff BVG). Zudem bestimmte er den Präsidenten, den Vizepräsidenten und die Hälfte der Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes (Art. 147 BVG). Der **rechtsstaatliche Charakter** der Verfassung kam namentlich in der Bedeutung der justizförmigen Kontrolle durch die Dritte Gewalt, den Verfassungs- und den Verwaltungsgerichtshof, zum Ausdruck (Art. 137 ff, 129 ff BVG).

Die **Staatsrechtswissenschaft** Österreichs machte in der Republik eine ambivalente Entwicklung durch. Infolge der Reduzierung des Staates auf das Gebiet Deutsch-Österreichs nahm die Quantität der Universitäten und Fakultäten stark ab. Die geringe Zahl der Staatsrechtler erschwerte die Neuorientierung der Disziplin. Auf jener schmalen Basis machte die Rechtswissenschaft erhebliche Fortschritte. Sie konnte an die rechtsstaatliche Tradition aus der Monarchie anknüpfen und die dabei erkennbaren Errungenschaften stärken. Zudem machte sie unter dem Einfluß der Reinen Rechtslehre vielfältige methodische Fortschritte: Der staatsrechtliche Positivismus wurde auf neue erkenntnistheoretische Grundlagen gestellt und für die

Beantwortung zahlreicher alter und neuer Verfassungsrechtsfragen fruchtbar gemacht. Doch war gleichzeitig nicht zu verkennen, daß unter den relativ wenigen Staatsrechtlern zu wenig Pluralismus bestand, um den methodischen auch inhaltliche Neuerungen an die Seite zu stellen. So blieb manches damals bloß formal: Zur Entfaltung einer materiellen Verfassungstheorie der demokratischen Republik kam es am ehesten durch den überragenden *Hans Kelsen*.

Die Verfassung vom 1.10.1920 war von allen beteiligten Organen mit breiter Mehrheit verabschiedet worden. Entgegen einer verbreiteten Geschichtsschreibung war die junge Republik kein "Staat, den niemand wollte". Doch war die **Entwicklung der Republik** geprägt durch Identitätskrisen und tiefe innere Spaltung im Volk. Am Anfang stand die Alternative: Beitritt zur jungen deutschen Republik oder Konstituierung österreichischer Eigenstaatlichkeit. Später stand die tiefe soziale Kluft in der Bevölkerung im Vordergrund. Sie äußerte sich in scharfen Gegensätzen zwischen landwirtschaftlich bzw. mittelständisch geprägten Interessen einerseits und den industriell bzw. dienstleistungsorientierten Belangen andererseits. Diese Kluft wurde überlagert von dem Gegensatz zwischen der Stadt Wien und allen anderen Bundesländern sowie zwischen den in ihnen jeweils vorherrschenden Parteien: Den Sozialisten in Wien und der Christlichen Volkspartei in allen anderen Ländern. Trotz des Verhältniswahlrechts kam es nicht zu einer Parteienzersplitterung im Nationalrat. Doch blieben die Mehrheiten knapp und die Regierungen integrationsschwach. So verlagerten sich wesentliche Entscheidungen immer mehr aus den eigentlich legitimierten Gremien heraus und in andere, informelle Strukturen hinein. Immer stärker wirkten Unternehmer und Gewerkschaften unmittelbar in die Politik hinein. Solche korporatistischen Ansätze waren aber nicht in der Lage, gelegentlichen gewaltsamen Entladungen der politischen Spannungen wirksam vorzubeugen. Seit dem spektakulären Brand des Justizpalasts (1927) erlangten zudem bewaffnete Parteinebenorganisationen, insbesondere die ländliche "Heimwehr", steigenden Einfluß. Deren zunehmende Bedeutung erschwerte Mehrheitssuche und Koalitionsbildungen. Angesichts der Paralyse von Parlament und Regierung sowie zunehmender, nationalsozialistisch motivierter Unruhen kam es 1932 zu einem Minderheitskabinett, das 1933 putschte und eine autoritär-ständische Regierungsform einführte. Danach war die Verfassung von 1920 faktisch außer Kraft gesetzt. Als 1934 der Ministerpräsident durch Nationalsozialisten ermordet wurde, setzte sich der autoritäre Kurs mit faschistischen Zügen in der Form einer grundlegenden Verfassungsänderung (30.4. 1934) fort, bis der Staat 1938 an das nationalsozialistische Deutschland angeschlossen wurde.

3. Polen

Polen hatte durch die Friedensverträge nach dem 1. Weltkrieg seine staatliche Selbständigkeit wiedererlangt. Doch waren die Grenzen seines Gebiets zunächst nicht eindeutig festgelegt worden. Dadurch entstanden bewaffnete Auseinandersetzungen sowohl an der Westgrenze zu Deutschland als auch an der Ostgrenze zur Ukraine wie zuletzt an der Nordgrenze gegenüber Litauen, die im wesentlichen erst im Jahre 1921 und endgültig 1923 durch weitere Verträge bzw. Abstimmungen beigelegt wurden.

Unter diesen ungünstigen äußeren Umständen konstituierte sich nach einer provisorischen staatsrechtlichen Neuordnung durch die sog. "Kleine Verfassung" die verfassunggebende Nationalversammlung. In ihr dominierte eine bürgerlich konservative Mehrheit, während die sozialistischen Parteien in der Minderheit blieben und die zahlreichen nationalen Minderheiten stark unterrepräsentiert waren. Die Konstituante schuf eine republikanische Verfassung,[12] welche sich vielfach auf französische Vorbilder stützte.[13] Die neue Verfassung der polnischen Republik basierte auf folgenden Prinzipien: Republik, Demokratie, Gewaltenteilung, Rechtsstaatlichkeit. Die **Republik** fand ihren obersten Ausdruck im Amt des Staatspräsidenten, der von den zur "Nationalversammlung" versammelten beiden Kammern des Parlaments gewählt wurde (Art. 39). Auf eine unmittelbare Volkswahl wurde also verzichtet. Die Zuständigkeiten des Staatsoberhauptes waren - wie bei indirekt gewählten Präsidenten üblich - eng gefaßt: Er vertrat den Staat nach außen, ernannte Beamte, fertigte Gesetze und Verordnungen aus und führte - aber nur de jure - den Oberbefehl über die Streitkräfte. Seine Amtshandlungen bedurften stets der Gegenzeichnung des Ministerpräsidenten und des zuständigen Ministers (Art. 44).

---

[12] Verfassung vom 17.3.1921, Dziennik Ustaw Nr. 44 vom 1.6.1921, S. 633; dazu *W. Schätzel*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts (JöR) 1923/24, 289; *S. Cybichowski*, JöR 1935, 527. Historisch *J.K. Hoensch*, Geschichte Polens, 3. A., 1998, S. 259; *A. Krzeminski*, Polen im 20. Jahrhundert, 1993; *M.K. Dziewandowski*, Poland in the twentieth Century, 1977.

[13] Daneben ließ sich aber auch eine Nähe der polnischen Rechtstradition zur deutschen und österreichischen Entwicklung erkennen. Jedenfalls wiesen die Verfassungstexte weitgehende Ähnlichkeiten auf. Während der formale Aufbau der polnischen Konstitution eine größere Nähe zum deutschen Recht aufwies, fanden sich inhaltlich größere Übereinstimmungen mit der österreichischen Verfassung.

Grundlage des **Demokratie**prinzips war das allgemeine, gleiche und geheime Wahlrecht zur 1. Parlamentskammer, dem Sejm. Die Volksvertretung wurde in einem gemischten Wahlverfahren bestimmt: Während die meisten Abgeordneten nach dem Mehrheitswahlrecht bestimmt wurden, wurde eine Minderheit nach dem Verhältniswahlrecht aus einer Staatsliste benannt. Das Parlament erließ die Gesetze, wobei dem indirekt gewählten Senat, der 2. Kammer, wie in Österreich und Deutschland nur ein aufschiebendes Vetorecht zukam. Weniger klar waren die Vorschriften über die parlamentarische Kontrolle der Regierung: Zwar wurde nach deutschem Vorbild der Gedanke der parlamentarischen Verantwortlichkeit festgehalten (Art. 56 f): Jeder Minister mußte zurücktreten wenn ihm die Volksvertretung das Vertrauen entzog (Art. 57). Dagegen war die Auswahl des Ministerpräsidenten nicht näher geregelt: Eine parlamentarische Wahl war ebensowenig ausdrücklich statuiert wie die Mitwirkung des Parlaments bei der Auswahl der Minister. Hier fehlten konkrete Bestimmungen ebenso wie in Deutschland und anders als in Österreich. Die Exekutive - und nur sie - basierte auf dem Grundsatz der Dekonzentration: Die Verwaltungsbezirke (Wojewodschaften), Kreise und Gemeinden hatten das Recht der Selbstverwaltung (Art. 65 ff). Ausführliche Bürgerrechte und Bürgerpflichten (Art. 87 ff) regelten wesentlich die Rechtsstellung der Bürger im Staat. Dagegen blieben die Vorschriften über die Wirtschaft hinter den Regelungen der Weimarer Verfassung zurück. Die **Rechtsstaatlichkeit** fand ihren Ausdruck nicht zuletzt in den eingehenden Normen über die Unabhängigkeit der Justiz. Doch war den Gerichten die Nachprüfung der Verfassungsmäßigkeit ordnungsgemäß verkündeter Gesetze entzogen (Art. 81).

Die **Entwicklung der Verfassung** der jungen Republik verlief von Anfang an krisenhaft. So erlangte das neue Verfassungsrecht nur relativ wenig Wirksamkeit im politischen Leben. Zu groß waren die innen- und außenpolitischen Probleme des Vielvölkerstaates. Und zu wenig war die politische Ordnung faktisch integriert. Nicht selten - namentlich auf dem Lande des nach wie vor überwiegend eher agrarisch als industriell strukturierten Staates - bestanden die alten, spätfeudalen, und die neuen, verfassungsrechtlich vorgesehenen Machtstrukturen nebeneinander. Sie agierten teils miteinander, teils unabhängig voneinander, nicht selten aber auch gegeneinander. Hinzu kam die führende Rolle des Militärs, welches gerade in den Gründungskämpfen der Republik die Last der Staatsgründung wesentlich getragen hatte. Seine Loyalität galt weniger der neuen Republik als vielmehr ihrem früheren Befehlshaber *Pilsudski*. Er nahm auch unter der neuen Verfassung bis 1923 hohe Regierungsämter sowie die Position des Oberbefehlshabers der

Armee ein. Im Jahre 1926 kam es nach inneren Unruhen zu einem Putsch Pilsudskis, welcher die Verfassung von 1921 beiseite schob und eine neue, auf die Armee gestützte autoritäre Regierung bildete. Er selbst amtierte nur zweimal für wenige Jahre als Ministerpräsident, sonst als Verteidigungsminister und Oberbefehlshaber. Doch war *Pilsudski* die politisch dominierende Person. Infolge starken Widerstands bei den Minderheitsfraktionen des Sejm und in der Bevölkerung gelang es aber nicht, die Verfassung von 1921 durch eine neue, autoritäre Konstitution zu ersetzen. Doch blieben deren demokratische Elemente Fassade. Das System *Pilsudski* geriet mit dem Tod seines Urhebeerbs (1935) in eine schwere Krise, bestand aber bis zur deutschen Okkupation (1939) fort.

4. Tschechoslowakei

Die Tschechoslowakei hatte nach dem Weltkrieg ihre staatliche Souveränität von Österreich erlangt. Im Unterschied zu Polen war ihr Gebietsbestand vergleichsweise rasch konsolidiert und in den Friedensverträgen von Saint Germain anerkannt. Mit dem Nachbarstaat vergleichbar war hingegen die vergleichsweise hohe Zahl von Minderheiten. Die Staatsgründung stand jedoch stark im Zeichen des nationalen Gedankens: Die Einheit, Einzigkeit und Unteilbarkeit von Staatsgebiet und Staatsvolk war in der Verfassung gleich zu Beginn betont (" 3, 4). Von daher waren Integrationsprobleme - namentlich mit der großen deutschen Bevölkerungsminderheit (28 %) - geradezu vorprogrammiert.

Unmittelbar nach Kriegsende, als die habsburgische Monarchie formal noch bestand, hatte die Tschechoslowakei bereits eine provisorische Verfassung und einen eigenen Präsidenten (Masaryk). Amt und Person des Staatsoberhaupts sollten sich in der Folgezeit als wichtige Integrationsfaktoren erweisen. Die von der Nationalversammlung einstimmig verabschiedete neue Verfassung[14] basierte auf folgenden Grundgedanken: Einheit des Staates und der Nation, Republik, Demokratie, Rechtstaat. Der Gedanke der **staatlichen Einheit** war in der Verfassung stark ausgeprägt und äußerte sich in einem ausgeprägten Zentralismus der Staatsgewalt. Nur das

[14] Verfassungsurkunde der tschechoslowakischen Republik v. 29.2.1920, Gesetzblatt Nr. 121. Dazu *F. Weyr*, JöR 1922, 351; *F. Adler*, JöR 1929, 239. Zur Geschichte *Mamatey/Luza*, Geschichte der Tschechoslowakischen Republik 1918-1978, 1980; *J.K. Hoensch*, Geschichte der Tschechoslowakei, 3. A., 1992.

Gebiet von Podkarpatska Rus, dessen Grenzen noch nicht festgelegt waren, sollte eine eigene Volksvertretung haben (' 3). Aber auch hier kam es später nicht zur Konsolidierung nennenswerter staatsrechtlicher Autonomie. Die **Republik** fand ihren Ausdruck in einem vergleichsweise starken Präsidentenamt. Der indirekt von beiden Kammern des Parlaments gewählte Präsident (' 56) hatte verglchsweise weit gezogene Zuständigkeiten. Er sollte nicht nur die üblichen formellen Aufgaben wahrnehmen, etwa völkerrechtliche Vertretung nach außen, Prüfung (' 47) und Ausfertigung der Gesetze sowie die Ernennung von Beamten (' 64). Die Stärke seiner Stellung kam namentlich bei der Regierungsbildung zum Ausdruck: Er bestimmte die Regierungsmitglieder, die sodann aus ihrer Mitte den Regierungschef wählten (" 70 ff). Er war zudem berechtigt, an Kabinettssitzungen teilzunehmen und die Regierung zu Beratungen einzuberufen (" 82 f). Die parlamentarische Kontrolle beschränkte sich im wesentlichen auf das Absetzungsrecht (" 75 ff). Ungeachtet der indirekten Präsidentenwahl war so nahezu das System einer Präsidialregierung verwirklicht; ein Umstand, welcher der Stabilität des Staates infolge der überragenden Persönlichkeiten insbesondere ihres ersten Präsidenten *Masaryk* und einer gewissen Konsensschwäche im Parlament förderlich war. Der **demokratische Gedanke** äußerte sich namentlich im Wahlrecht des Volkes zu den gesetzgebenden Körperschaften. Die Verfassung verwirklichte eine Zweikammersystem aus Abgeordnetenhaus und Senat (" 6 ff, 13 ff). Doch war dieses unecht: Infolge des Fehlens föderalistischer Elemente in der Verfassung wurden beide Kammern vom ganzen Volk nach denselben Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt. Unterschiedlich war allein die Wahlperiode: 6 Jahre für die erste, 8 Jahre für die zweite Kammer. Unterschiede gab es auch bei den Kompetenzen: Nur das Abgeordnetenhaus kontrollierte die Regierung, der Senat hingegen nahm allein an der Gesetzgebung teil. Hier kamen ihm Vetorechte zu, die allerdings vom Abgeordnetenhaus mit unterschiedlichen Mehrheitsquoren überstimmt werden konnten. Den Rechten und Pflichten der Bürger war ein ausführlicher Abschnitt gewidmet. Die Stellung der Richter und namentlich des Verfassungsgerichts war weit gezogen. Der **Rechtsstaat** fand seinen Niederschlag nicht zuletzt in der Tatsache, daß dem Verfassungsgericht ein umfassendes Normenkontrollrecht zugewiesen war.

Die **Entwicklung der Verfassung** in der Tschechoslowakei zeichnete sich gegenüber allen anderen hier behandelten Staaten durch eine Besonderheit aus. Die konstitutionell niedergelegte Demokratie war mehrfach gefährdet, wurde aber nie preisgegeben. Bis zur deutschen Besetzung (1938) blieb die parlamentarische Republik erhalten. Im Jahre 1938 war die Tschechoslowakei einer der ganz wenigen demokratischen Staaten, die es in Mittel- und Osteuropa überhaupt noch

gab. Bis dahin erwies sich die starke Präsidialgewalt als ausreichend, den zentrifugalen Kräften in Volk und Parlament entgegenzuwirken. Und die Stärke des nationalen Gedankens erwies sich als hinreichend, die Minderheitenprobleme zu ertragen. Nicht zu verkennen waren allerdings starke separatistische Bestrebungen bei der deutschen Minderheit, namentlich seit dem Machtantritt Hitlers (1933). Hier überlagerten sich zwei Tendenzen: Die auseinanderstrebenden Kräfte in der Tschechoslowakei und der Expansionsdrang des nationalsozialististischen Deutschland.

5. Ungarn

Ungarn schlug von Anfang an einen Sonderweg ein. Das Land zählte zu den Gewinnern und Verlierern des Friedens zugleich. Es hatte einerseits seine staatliche Souveränität erlangt. Andererseits war der Staat im Vertrag von Trianon (4.6. 1920) erheblich dezimiert worden. Nicht weniger als fünf Staaten erhielten über die Hälfte der traditionell ungarischen Gebiete und etwa ein Drittel seiner bisherigen Volksteile. Nach dem Krieg gelang die staatliche Konsolidierung zunächst nicht. Während des Interregnums wurde zunächst (Oktober 1918) eine revolutionäre Volksregierung, sodann eine proletarische Diktatur errichtet (März 1919), welche im nachfolgenden Bürgerkrieg einrückenden rumänischen Truppen und mit ihnen verbündeten Emigrantenverbänden unterlag. Diese installierten eine neue Regierung (August 1919), welche ihre Legitimität aus der **Rückkehr zur alten Verfassung von 1867** zog.

Sie wurde fortan als die staatsrechtliche Grundlage des neuen, nun souveränen Ungarn angesehen. Es wurde also keine neue Verfassung erlassen, doch ergingen zur Anpassung der alten Ordnung an die neuen Verhältnisse mehrere (einfache) Gesetze, welche regelten, was in anderen Staaten Verfassungen bestimmen.[15] Sie wurden faktisch als staatsrechtliche Grundlagen

[15] Gesetz über die Wiederherstellung der Verfassungsmäßigkeit v. 28.2.1920, Orzagos Törvenytar v. 29.2.1920; Gesetz über die Wahl des Herrn Nikolaus Horthy zum Reichsverweser v. 5.3.1920, Orzagos Törvenytar v. 6.3.1920; Gesetz über das Erlöschen der Herrscherrechte v. 6.11.1921, Orzagos Törvenytar v. 6.11. 1921; Gesetz über die Wahl der Reichstagsabgeordneten v. 14.8. 1925, Orzagos Törvenytar v. 23.8.1925; dazu *S. v. Csekey*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts 1926, 409. Zur Geschichte *J.K. Hoensch*, Geschichte Ungarns 1867–1983, 1984; *J. Hauszmann*, Bürgerlicher Radikalismus und demokratisches Denken im Ungarn des 20. Jahrhunderts, 1988, S. 193 ff.

des neuen Ungarn angesehen. Theoretisch basierte die staatliche Ordnung auf der Basis des **monarchischen Prinzip**s mit der Krone als Trägerin aller staatlichen Rechte und Pflichten. Da hingegen faktisch das habsburgische Kaiserhaus als Trägerin der Monarchie ausfiel, wurde von der Nationalversammlung das Erlöschen der Herrscherrechte, das Recht auf freie Königswahl und zugleich die Vertagung dieser Wahl statuiert. Schon zuvor war der Befehlshaber der siegreichen Bürgerkriegsarmee, *Horthy*, durch Gesetz für unbestimmte Zeit zum Reichsverweser bestimmt worden. Er übte die Rechte des abwesenden Monarchen aus. Die Volksvertretung war allein an der Gesetzgebung beteiligt. Sie wurde von den wahlberechtigten Männern nach Wahlkreisen gewählt: Große Wahlkreise bestimmten nach dem Verhältniswahlrecht mehrere, kleine Wahlkreise nur einen Abgeordneten. In letzteren war die Wahlhandlung noch öffentlich. Eine parlamentarische Verantwortung der Regierung war unbekannt, stattdessen wurde die konstitutionelle Ministeranklage fortgeführt. Die Grundrechte, namentlich die Presse-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, waren durch Gesetze aus der Zeit unmittelbar nach dem Bürgerkrieg stark eingeschränkt.

Die **Entwicklung der Verfassung** zeigte rasch: In der Folgezeit erlangten Verfassung und Ausführungsgesetze nur geringe faktische Bedeutung. Zu einer eigenständigen Verfassungsrechtswissenschaft kam es schon deshalb kaum. Die autoritär regierende Führung unterdrückte mit Hilfe der Staatsschutzgesetze demokratische und sozialistische Bewegungen, soweit sie die faktisch bestehende Regierungsform infrage stellten. Hingegen gelang es Horthy in den dreißiger Jahren, sich mit den rasch aufsteigenden Rechtsextremen zu arrangieren. In Anlehnung an Hitler-Deutschland hielt er sich bis Ende 1944 im Amt.

III. Vergleich

Die Darstellung der Einzelstaaten hat manche Unterschiede, aber auch einige Parallelen aufgezeigt. Am Ende des Niedergangs der Staatsform der demokratischen Republik in nahezu allen Staaten Mitteleuropas stand die Katastrophe des Zweiten Weltkriegs, welche den halben Kontinent verwüsten und über 50 Mio. Tote durch Kriegshandlungen, Kriegsverbrechen und den nationalsozialistischen Völkermord an Juden und an anderen Bevölkerungsgruppen hinterlassen sollte. Hier stellte sich gleich nach 1945 die Frage nach den Ursachen. Aus

verfassungsrechtlicher und verfassungstheoretischer Sicht läßt sich folgende Frage stellen: Haben die Verfassungen versagt? Oder hatte das Versagen seine Ursachen in hinter der Verfassung liegenden politischen, ökonomischen oder sozialen Ursachen? Angesichts der Unterschiedlichkeit der geschilderten Verfassungen liegt der Eindruck nahe: Wenn sie in nahezu allen dargestellten Staaten nicht in der Lage waren, die Krise der Demokratie zu stoppen, so spricht viel dafür, daß die Verfassungen nicht sämtlich mangelhaft waren. Deshalb soll hier die verfassungstheoretische Problematik angesprochen werden: Gibt es politische oder soziale Verfassungsvoraussetzungen, welche notwendig sind, damit eine demokratische Republik mittelfristig bestehen kann? Wo der permanente Ausnahmezustand herrscht, kann sich eine Verfassung, die für einen Normalzustand konzipiert ist, nicht entfalten. Aber was ist das Gegenstück zum Ausnahmezustand, eben jener vorausgesetzte Normalzustand? Hier soll davon ausgegangen werden: Der staatsrechtliche Ausnahmezustand setzt eine politische Ausnahmelage voraus. Umgekehrt setzt der staatsrechtliche Normalzustand eine politische Lage voraus, die als "Normallage" bezeichnet werden kann. Sie beschreibt die vom Verfassunggeber vorausgesetzte, aber nirgends explizierte Summe an Vorbedingungen für die Funktionsfähigkeit der jeweiligen Verfassung. Die teils implizite, teils explizite Diskussion über jene **staatsrechtliche Normallage** soll im folgenden näher reflektiert werden.[16]

1. Soziale Homogenität der Bevölkerung als Voraussetzung funktionsfähiger Demokratie

Schon in der Zwischenkriegszeit wies die deutsche Staatslehre auf die **Notwendigkeit sozialer Homogenität** im Volk als Voraussetzung funktionsfähiger Demokratie hin.[17] Schwieriger zu be-

[16] Dies ist bislang in der deutschen Verfassungstheorie kaum geschehen. Es gibt noch nicht einmal einen etablierten Begriff, der das hier als "Normallage" bezeichnete Phänomen umschreiben könnte. Bekannt ist aber: Der freiheitliche, säkularisierte Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann; s. *E.W. Böckenförde*, Recht – Staat – Freiheit, 1991, S. 112. Was dort für den "freiheitlichen, säkularisierten Verfassungsstaat" gesagt wurde, gilt ganz besonders für die Demokratie, welche die Zustimmung ihrer Bürger gerade nicht erzwingen kann.

[17] *H. Heller*, Staatslehre, 1934, S. 181; *R. Smend*, Verfassung und Verfassungsrecht, in: Staatsrechtliche Abhandlungen, 3. A., 1994, S. 119, 138; *H. Kelsen*, Wesen und Wert der Demokratie, 2. A., 1929, S. 66 ff; *C. Schmitt*, Verfassungslehre, 1928, S. 234 f. Schon früher *G. Jellinek*, Das Recht der Minoritäten 1898, S.

stimmen ist allerdings die Frage danach, wie diese Homogenität beschaffen sein muß. Richtig ist zunächst, daß eine möglichst **breite soziale Mittelschicht** vorhanden sein muß. Sie darf wirtschaftlich nicht allein vom Staat abhängig sein. Vielmehr muß sie ihre wirtschaftliche Basis aus eigener Kraft finden, um zur Staatsgewalt ein soziales Gegengewicht im Gemeinwesen bilden zu können. Wo der Staat der einzige wirtschaftliche Faktor ist, fehlt die **annähernd gleichgewichtige gesellschaftliche Machtverteilung**, welche die Staatsgewalt wirksam begrenzen und Demokratie überhaupt erst begründen kann. Die Homogenität der Demokratie ist demnach die Homogenität der mittleren Gruppen. Eine Homogenität, in welcher die Mehrheit der Bevölkerung im Elend lebt bzw. in das Elend abzusinken droht, ist nicht nur eine schlechte Basis der Demokratie. Hier besteht stets die Gefahr, daß Gegner dieser Staatsform mit wirtschaftlichen oder sozialen Argumenten die Zustimmung der Mehrheit erlangen können und damit die Demokratie paralysieren oder abschaffen können.

Weiteres Element der Homogenität ist insbesondere, daß das Volk **nicht durch einzelne Gegensätze existenziell gespalten** ist. Eine solche Spaltung, welche das Volk in zwei oder aber ganz wenige "Lager" einteilte, würde dazu führen, daß alle Bürger ihr politisches Verhalten allein von ihrer Lagerzugehörigkeit abhängig machen würden. Eine solche Spaltung, etwa durch konfessionelle, ständische, ethnische oder Klassengegensätze führt zur Herrschaft einer homogenen Gruppe über andere, also nicht zu einer gleichberechtigten und annähernd chancengleichen Teilhabe aller Bürger an der Ausübung bzw. Legitimation der Herrschaft. Diese ist jedoch Funktionsbedingung jeder Demokratie, welche Abstimmungen kennt. Das heißt jedoch nicht, daß konfessionelle oder ethnische Unterschiede stets demokratieabträglich sein müssen. Vielmehr basiert Demokratie gerade auf Verschiedenheit, nicht auf Gleichheit. Doch darf die Ungleichheit das Volk nicht auf Dauer spalten. Optimal ist eine Differenzierung, welche die Bevölkerung in ganz unterschiedliche Gruppen mit inhomogenen Merkmalen einteilt, wenn also Personen, die einzelnen Mehrheitsgruppen angehören, zu anderen Minderheitsgruppen zählen oder aber sich verschiedenen Mehrheits- bzw. Minderheitsgruppen zurechnen. Probleme entstehen hingegen, wenn etwa zwei große Bevölkerungsgruppen unterschiedlicher Konfession existieren, die jeweils geschlossen verschiedenen Ethnien angehören und die Angehörigen der einen Gruppe wesentlich wohlhabender sind als diejenigen der anderen Gruppe.

---

28 f.

Diskutiert wurde in der Zwischenkriegszeit die Frage, unter welchen Voraussetzungen ein Volk das erforderliche Maß an Homogenität aufweise. Dabei zeigte sich: Nicht jedes Volk weist geradezu notwendig einen demokratienotwendigen Homogenitätsgrad auf. Deshalb kann dieser auch nicht einfach begrifflich vorausgesetzt werden. Im Gegenteil: Die Herstellung von Homogenität und die Überwindung gesellschaftlicher Spaltung ist eine ständige Aufgabe der Politik, namentlich der Bildungs-, der Kultur-, der Sozial- und der Wirtschaftspolitik. Diese Aufgabe muß der Staat leisten. Dabei sollte er möglichst mit anderen sozialen Gruppen - Religionsgemeinschaften, Parteien, Verbänden usw. - zusammenarbeiten.

2. Responsivität als Funktionsbedingung der Demokratie

Die Staatsform der Demokratie verlangt von den Bürgern ständig Leistungen. Sie sollen Maßnahmen der Staatsgewalt auch dann akzeptieren, wenn sie ihnen nicht zugestimmt haben. Sie sollen dennoch an der Legitimation der Staatsform mitwirken und sie erforderlichenfalls gegen ihre Gegner verteidigen. Und sie sollen an Wahlen und Abstimmungen teilnehmen, und zwar möglichst auch dann, wenn ihre Belange nicht unmittelbarer Abstimmungsgegenstand sind. Demokratie bringt eben nicht nur Vorteile, sondern für die Bürger auch Kosten.

Diese Kosten werden die Bürger auf Dauer nur dann tragen, wenn ihnen auch ein erkennbarer Nutzen gegenübersteht. Demokratie darf also nicht nur fordern, sie muß auch etwas bieten. Das gilt umso mehr, als die Demokratie die Zustimmung ihrer Bürger nicht erzwingen will und nicht erzwingen kann. Wenn das Volk also zustimmt und seine Leistungen erbringt, so muß die Demokratie auch etwas bieten. Demokratie hat ihr Preis-Leistungs-Verhältnis.[18] Dieser Gedanke mag auf den ersten Blick überraschen, wird doch gemeinhin bereits das bloße Vorhandensein der Demokratie als ein Wert an sich bezeichnet, der seinen Preis wert sei. Doch ist diese Betrachtungsweise jedenfalls vordergründig. Denn die unbestreitbaren Leistungen der Demokratie kommen den Bürgern in ganz unterschiedlichem Maße zugute. Daß etwa die Bürger die Regierenden selbst auswählen dürfen, ist für die Regierten nur dann ein Vorteil, wenn die Gewählten die Belange der Wähler überhaupt berücksichtigen. Ein Bürger, der nicht erwarten

[18] Dies zeigt eindrucksvoll *Friedrich Müller*, Wer ist das Volk?, 1997.

kann, daß auch nur ein einziger von allen Kandidaten sich für ihn einsetzt, hat kaum einen Grund, an der Wahl teilzunehmen. Umgekehrt müssen Kandidaten mund Parteien, wenn sie gewählt werden wollen, auf die Interessen der Bürger eingehen. Dabei reichen bloß verbale Bekenntnisse höchstens kurzfristig aus. Mittelfristig werden die Bürger merken, ob die Gewählten ihren Versprechungen Taten folgen lassen oder nicht. Und wer nur folgenlose Versprechungen abgibt, wird mittelfristig geringere Wahlchancen haben. Funktionsvoraussetzungen der Demokratie ist also ihre *Responsivität*, also die Bereitschaft von Gewählten, Parteien und Kandidaten, die Wünsche und Interessen der Wähler zur Kenntnis zu nehmen, sich mit ihnen argumentativ auseinanderzusetzen, sie politisch zu vertreten und dabei erlittene Niederlagen jedenfalls zu erklären.

Diese Funktionsbedingung wirkt gegenüber unterschiedlichen Wählergruppen in durchaus unterschiedlicher Weise. Jedenfalls darf es in einer Demokratie keine relevante Gruppe von Bürgern geben, welche den Eindruck gewinnen muß, ihre Belange würden von keiner Partei oder Wählervereinigung vertreten. Denn diese Gruppen hätten keinen Grund, ihre Leistungen für die Demokratie zu erbringen. Aus ihrer subjektiven Sicht kann es sogar günstiger sein, für nichtdemokratische Kandidaten oder Parteien zu stimmen, die sich ihrer Belange anzunehmen versprechen.[19]

3. Tradition und Stabilität politischer Institutionen als Funktionsbedingung der Demokratie

Vor dem Hintergrund der europäischen Erfahrungen der Zwischenkriegszeit ist die Idee aufgekommen, als Funktionsbedingung der Demokratie auch die Tradition und Stabilität ihrer Institutionen anzusehen.[20] Danach wird eine Ursache des Scheiterns der meisten Verfassungen

[19] Dieser Aspekt ist in Deutschland namentlich von der Regierung Brüning in der Weltwirtschaftskrise nicht ausreichend bedacht worden. Dieser Umstand war einer der zentralen Gründe für den massiven Zustrom von Wählern zur NSDAP in den Jahren 1930–1932.

[20] *T. Eschenburg*, Der Zerfall der demokratischen Ordnungen zwischen dem Ersten und dem Zweiten Weltkrieg, in: *T. Eschenburg* u.a., Der Weg in die Diktatur 1918–1933, 1962, S. 7. Dazu auch *Möller* aaO., S. 121 ff.

darin gesehen, daß die nach dem Weltkrieg geschaffene politische Ordnung in den Staaten keine eigene Tradition besaß. Die Völker verfügten regelmäßig über keine oder nur geringe **Erfahrungen mit demokratischen Regeln und Institutionen**. Insbesondere der Parlamentarismus war nicht eingeübt. Daher seien an die neue Staatsform nicht selten falsche oder zu hohe Erwartungen geknüpft worden, welche sie in der Praxis nicht hätten einlösen können. So sei etwa das Volk nicht daran gewöhnt gewesen, durch selbst gewählte Vertreter auch Verantwortung für Nachteile oder Belastungen tragen zu müssen. Zudem sei die viel erhoffte Prämie für die Einführung der Demokratie gerade in denjenigen Staaten, welche den Krieg verloren hatten, ausgeblieben. Mit der Abschaffung der Monarchien sei fast nichts besser geworden; im Gegenteil: Vieles habe sich verschlechtert. Diese Entwicklung wäre aber nicht den früheren Monarchien oder aber äußeren Bedingungen, sondern viel zu früh den demokratischen Republiken zur Last gelegt worden. Insbesondere habe viel zu selten die Erwartungen entstehen können, mittelfristig könnten sich die Lebensbedingungen auch unter demokratischen Verhältnissen verbessern. Angesichts der fehlenden Aussicht auf Besserung sei aber auch die Bereitschaft, die vorübergehenden Nachteile zu tragen, gering ausgeprägt gewesen.

So zutreffend diese Beobachtungen sind, so können sie doch die hier dargestellte Entwicklung nicht vollständig erklären. Gewiß sind in den meisten Staaten, welche bei Kriegsende noch nicht über demokratische Erfahrungen verfügten, die neuen Verfassungen vielfach wieder beseitigt worden. Umgekehrt erwiesen sich England und - mit Einschränkungen - Frankreich als Hort demokratischer Stabilität. Doch war die neue Staatsform auch in den jungen demokratischen Republiken nicht notwendig zum Untergang verurteilt. Das dargestellte Beispiel der Tschechoslowakei zeigt, daß es nach dem Weltkrieg auch ohne demokratische Traditionen und Erfahrungen möglich war, eine lebensfähige demokratische Republik aufzubauen. Unentbehrliche Funktionsbedingungen waren also auch damals tradierte Regeln und Erfahrungen mit der Demokratie nicht.

Umgekehrt läßt sich aber festhalten: Das Vorhandensein demokratischer Erfahrungen und Traditionen verbesserte immerhin die Chancen der Selbstbehauptung und Durchsetzung der neuen Verfassungen. Je stabiler die Institutionen, desto eher waren sie auch in der Lage, Herausforderungen und Krisen wie diejenigen der Zwischenkriegszeit zu bewältigen. Zugleich zeigt sich: Ein wichtiges Element demokratischer Stabilität ist die freiwillige **Identifikation der politischen Eliten mit der Verfassung**. Wo sich die Eliten aus Abneigung oder Kalkül gegen

die Verfassung stellen, haben Republik und Demokratie keine Durchsetzungschance. Das gilt namentlich dann, wenn jene Gegner der Verfassung hohe Ämter in Staat und Regierung einnehmen. Dies zeigte sich an zahlreichen Beispielen: Etwa der Indifferenz weiter Teile der Armee und des Mittelstandes gegenüber der neuen Verfassung in Polen und der Übernahme höchster Staatsämter durch Gegner der Republik in Deutschland (seit 1930). Hier können Erfahrungen und Stabilität der Institutionen Motive darstellen, welche Eliten dazu motivieren können, sich auf den Boden der demokratischen Republik zu stellen. Doch ist dies kein ausschließliches Motiv. Wo Angehörige von Traditions- oder Funktionseliten sich nicht freiwillig auf den Boden einer neuen Staatsform stellen, kann dies auch durch Überzeugung gelingen.[21] Dazu bedarf es allerdings erkennbarer Leistungen der Demokratie und aus ihnen herleitbarer Argumente für diese Staatsform.

4. Selbsterhaltung der Demokratie durch Verfassungsrecht?

Insbesondere in der Zeit nach 1945 ist eine weitere Funktionsbedingung der Weimarer Demokratie diskutiert worden. Sie betraf tatsächliche oder vermeintliche **Mängel der Verfassungen**, namentlich der Weimarer Reichsverfassung.[22] Die Verfassungen seien nicht in der Lage gewesen, die demokratische Republik stabil zu organisieren. Insbesondere hätten sie die Elemente der Mitbestimmung des Volkes und der demokratischen Rechtfertigung überbetont. Hingegen hätten sie Stabilität von Parlament und Regierung nicht ausreichend gesichert. Die Kritik richtet sich namentlich gegen das Verhältniswahlrecht ohne einschränkende Elemente; fehlende Sperrklauseln für den Einzug von Parteien in die Volksvertretung; das unbegrenzte Recht des Parlaments, der Regierung das Vertrauen zu entziehen; das zu weitreichende Recht der Exekutive zur Auflösung des Parlaments; das teils zu eng, teils zu weit gefaßte Staatsschutz- bzw. Notstandsrecht der Verfassungen und schließlich die mehr oder weniger unbegrenzte Befugnis zur Abänderung oder Aufhebung der Verfassungen.

---

[21] Dies hat in Deutschland die Unterscheidung zwischen den relativ wenigen Politikern und Intellektuellen, die sich aus politischer Gesinnung auf den Boden der Republik gestellt haben ("Herzensrepublikaner") und denjenigen, welche dies aus vernunftmäßigem Kalkül taten ("Vernunftrepublikaner"), gezeigt.

[22] Zur Diskussion im Parlamentarischen Rat *F.K. Fromme*, Von der Weimarer Republik zum Grundgesetz, 3. A., 1999. Zuletzt *G. Roellecke*, Der Staat 1996, S. 599.

Hier kann und soll nicht entschieden werden, ob solche Kritik wirklich berechtigt war. Auffällig ist jedenfalls, daß jene Kritik sich stark an der Ausgestaltung der Weimarer Reichsverfassung orientiert und andere Verfassungen weitgehend ausblendet. Dabei herrschte unter den mitteleuropäischen Verfassungen, wie hier dargestellt worden sind, nicht Uniformität, sondern Vielfalt. Aufschlußreich ist, daß unterschiedliche Ausgestaltungen - etwas mehr oder etwas weniger Parlamentarismus, etwas mehr oder weniger Verhältniswahlrecht - das Scheitern der Verfassungen nicht verhindert haben. Im Gegenteil: Trotz differierender Ausgestaltung der Konzepte von Demokratie und Parlamentarismus sind die Verfassungen in den meisten der hier beschriebenen Staaten untergegangen. Aus vergleichender Sicht erscheint die deutsche Diskussion daher wenig plausibel.

Gewiß können demokratische Republiken durch ihre Verfassungen mehr oder weniger funktionsgerecht ausgestaltet sein. Dadurch kann die Staatsform tendenziell stabilisiert bzw. destabilisiert werden. Eine andere Frage ist, wie weit der Selbstschutz von Republik und Demokratie durch Recht reichen kann und reichen darf. Als Ausgangspunkt kann sicher festgehalten werden: Gegen eine gewaltsame Revolution oder einen Putsch - wie in Polen oder in Österreich - kann keine Verfassung schützen. Umgekehrt gilt auch: Gerade demokratische Staaten müssen die Zustimmung ihrer Bürger voraussetzen. Wenn das Volk keine demokratische Regierung mehr will und deshalb eine andere Staatsform wählt, gerät die Demokratie zwar nicht an ihre juristischen, wohl aber an ihre sozialen Grenzen. Was der demokratische Souverän nicht will, kann eine demokratische Verfassung ihm auch nicht vorschreiben. Verfassungen sind Ausdruck des Willens der verfassunggebenden Gewalt und können dieser keine bestimmte Entscheidung vorschreiben. Eine Verfassung kann demnach die permanente Entscheidung des Volkes für die Demokratie zwar vorübergehend fördern, aber nicht mittelfristig ersetzen. Dies schließt Selbstschutz der Demokratie in ihrer Verfassung nicht aus; im Gegenteil: Er ist aber langfristig und gegen den Willen des Volkes nicht möglich. Damit ist die Selbsterhaltung der Demokratie primär eine politische und erst sekundär eine juristische Aufgabe.

Nur eine differenzierte, einen Rechtsvergleich einbeziehende Analyse kann demnach zeigen, ob es tatsächlich die Verfassungen waren, welche ihren eigenen Untergang herbeigeführt, beschleunigt oder aber auch verzögert haben. Von daher ist es auch nur ganz eingeschränkt möglich, verfassungsrechtliche "Lehren" aus dem Scheitern der demokratischen Republiken in der Zwischen-

kriegszeit zu ziehen.

Schließlich wäre es viel zu oberflächlich, aus der größeren Stabilität der europäischen Verfassungen nach dem Zweiten Weltkrieg auf die höhere Qualität ihrer Verfassungen zu schließen. Sie konnten sich in vergleichsweise ruhiger Atmosphäre entwickeln und waren derart intensiven ökonomischen, sozialen und politischen Herausforderungen, wie sie die Zwischenkriegszeit mit sich brachte, bislang nicht ausgesetzt. Die Leistungsfähigkeit des Rechts im Prozeß der Selbsterhaltung einer Demokratie ist bislang noch nicht angemessen ausgelotet.

LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1931 EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL COMPARADA

Javier Corcuera Atienza

I.-Introducción.

La Constitución de 1876 moría en abril de 1931 "sin haber merecido el honor de un comentario" [1] . Es más que probable que tal ausencia reflejara mejor que ninguna otra cosa el hecho de que su vigencia fue siempre un tanto adjetiva. Joaquín Varela recuerda que es mínima su relevancia tanto para el ordenamiento jurídico como para regular la propia realidad política, como mínimo había sido la de sus predecesoras [2] . Carente del carácter normativo que faltó en nuestras constituciones del siglo XIX, también faltó a la Constitución de la Restauración la mínima capacidad de convertirse en elemento de integración política (entre otras razones, porque la clase gobernante de la época nunca pretendió tal integración).

Es verdad, como se señaló en algunos comentarios a la Constitución de 1931 [3] , que el carácter abierto de la de 1876 hubiera permitido que el Parlamento adoptara las medidas que entendiera idóneas para resolver problemas nuevos no previstos por el constituyente. No fueron las insuficiencias del texto lo que impidió la evolución: fue la incapacidad del sistema político lo que llevó a la sustitución de ambos, sistema y texto constitucional, en 1931.

Carlos de Cabo ha puesto de manifiesto que, en el constitucionalismo de post-guerra, el debate Monarquía- República no era una mera discusión sobre la forma de gobierno sino que implicaba una diferencia sobre el régimen político [4] : el problema no era cómo articular formalmente los poderes del Estado, sino cómo permitir una reordenación de los poderes sociales en unas sociedades que quieren arrumbar definitivamente el Antiguo Régimen.

La incapacidad del sistema político de la Restauración para solucionar los problemas de la sociedad española se habían manifestado ya en 1917, fecha que constituye para Tuñón de Lara el punto de no retorno y la manifestación de la crisis estructural del modelo [5] . La huelga general de aquel año manifiesta la importancia del llamado "problema obrero"; la Asamblea de Parlamentarios y el protagonismo de Cambó en su convocatoria expresaban la trascendencia que ha adoptado la cuestión regional (también vasca, pero más específicamente catalana) y, sobre todo, el agotamiento de un sistema, incapaz de encauzar la representación y de atender a las necesidades de amplios sectores políticos, que comienzan, ya entonces, a pensar en Cortes Constituyentes y en República.

Si hubo que esperar todavía catorce años para certificar el fallecimiento del sistema, ello se debió al último intento de salvarlo realizado por la Dictadura de Primo de Rivera, intento llamado al fracaso desde su nacimiento, y que acabó cegando cualquier posibilidad de evolución en un sentido democrático. La retirada del dictador en 1930 supone ya el anuncio cierto del final del régimen y, cuando las fuerzas políticas españolas de carácter democrático se plantean en aquellos momentos la organización constitucional del Estado, ni se les ocurre mantener la vigencia de una Constitución que había sido abandonada por sus propios creadores y beneficiarios.

El planteamiento constitucional de las fuerzas políticas emergentes en 1931 estaba necesariamente vinculado con las tesis del derecho público de su época. El debate constitucional de los años de la postguerra expresaba un tipo de reflexión jurídico-constitucional sin parangón en la historia europea: hay en él algo de búsqueda de

fundamentación de un nuevo Estado democrático y algo que le acerca al momento fundacional del Estado constitucional en 1787 ó 1789. Hay, otra vez, un momento de optimismo (de la razón y de la voluntad) que cree posible establecer un nuevo contrato social en que la Constitución garantizara los derechos, ahora también sociales, y el Estado trabajara efectivamente para posibilitar la igualdad real (o, al menos, para evitar la creciente desigualdad). Es el momento en que se pretende, como señala Carlos de Cabo, "convertir la problemática política en problemática jurídica, las cuestiones políticas en cuestiones técnicas" [6] y se emprende una racionalización del parlamentarismo, del federalismo y, en definitiva, de todos los aspectos regulados por la Constitución. Es el mundo de Weimar, "un punto de referencia doctrinal y práctico insoslayable para el Derecho Constitucional Europeo Continental" [7] y "microcosmos cultural del Derecho Constitucional Occidental Europeo que todavía nos inspira" [8] . Es un mundo en que el debate político es debate constitucional, y el constitucional es uno de los ámbitos en que se expresa aquel debate político.

Pero tales debates se producen en países que acceden a una democracia de la que nunca habían disfrutado o que, por diversas razones históricas, habían perdido o no habían podido ver consolidada. Ello se traducirá en la utilización de la Constitución como elemento de racionalización de la vida del Estado, y como medio para asegurar democracia y Estado de Derecho a través de instituciones que se acogen expresamente en la Norma Fundamental.

En ese ambiente participaron también los que habían de ser constituyentes en la España de 1931. Frente a las influencias históricamente recibidas [9] , el influjo predominante en los constitucionalistas españoles de los años 20-30 es el procedente de la doctrina alemana, como ha sido frecuentemente advertido [10] : buena parte de ellos ha estudiado en Alemania, y quienes no lo hicieron, habían seguido y conocían sus debates y propuestas.

No fueron, obviamente, los teóricos los únicos elementos que condicionaron la tarea de los constituyentes de 1931. En el constitucionalismo comparado existían fórmulas que permitían ayudar al tratamiento de la mayor parte de los problemas que se planteaban a los constituyentes, pero alguno de ellos tenía en España características específicas (bien derivadas de aspectos materiales o de razones de oportunidad o urgencia política) que afectaron de modo especial el proceso constituyente. Al margen de otras cuestiones que comentaremos en su momento, ha de hacerse notar aquí la trascendencia del llamado "problema catalán" tanto en el momento preconstituyente (Pacto de San Sebastián) como en el constituyente, y tener en cuenta la tensión que de él se derivó en el proceso de redacción de la Constitución.

El Pacto de San Sebastián había permitido sentar las bases del Gobierno Provisional de la República y de la Constitución republicana. En su virtud, los reunidos se comprometían a "dar solución jurídica al problema catalán", a partir de un Estatuto de autonomía propuesto y plebiscitado por los catalanes que había de ser aprobado por las Cortes [11] .

Otros acontecimientos posteriores a la caída de la Monarquía dieron especial significado a aquel acuerdo: el Gobierno Provisional de la República fue capaz de amortiguar los efectos de la temprana proclamación de la República catalana antes de su proclamación oficial en Madrid, pero la aprobación del proyecto de Estatuto catalán antes que las

Cortes hubieran definido el modelo de descentralización política regional para el Estado afectó de modo significativo a la actividad de las Constituyentes. A la urgencia de dotarse cuanto antes de un texto constitucional que permitiera acabar con la situación general de transitoriedad se añadía la urgencia de resolver el "problema catalán", lo que aumentó la tensión, limitando aún más la tranquilidad del debate en momento de tanta trascendencia.

Pero, aunque quepa pensar que un más relajado debate hubiera podido perfilar mejor la redacción constitucional, las opciones del constituyente hubieran seguido moviéndose en un ámbito muy parecido al que, de hecho, adoptaron, que era el propio de la cultura política de la época, extraordinariamente influida por el constitucionalismo derivado de Weimar.

II.- Características del constitucionalismo de entreguerras. Su reflejo en la Constitución de la II República española. Principios básicos.

He estudiado en otro lugar las características del constitucionalismo posterior a la primera guerra mundial [12] , trabajo cuya sistemática sigo ahora para analizar la relación de nuestra Constitución de 1931 con las de su época.

Al estudiar el constitucionalismo de postguerra, Mirkine Guetzewitch subrayó la trascendencia de su carácter de racionalizador de la vida político-institucional. En el sistema parlamentario inglés, que había venido funcionando implícita o explícitamente como modelo del parlamentarismo continental, el Parlamento carece de cualquier obstáculo constitucional que se oponga a su voluntad. Es verdad que en el continente existían Constituciones escritas, pero ni siempre éstas disponían de mecanismos de reforma dotados de rigidez, ni las definiciones constitucionales disponían de desarrollos tan precisos que recortaran significativamente la libertad del Parlamento.

En el nuevo parlamentarismo, la Constitución perfilaba de modo más detallado el funcionamiento de las instituciones estatales, al tiempo que formalizaba diversos mecanismos que permitían poner de manifiesto y garantizar los aspectos centrales, políticos y jurídicos, de la vida del Estado. Entre los nuevos principios constitucionales, se fortalece el carácter normativo de la Constitución, expresión del pacto social que da lugar al Estado, y que ha de ser norma superior a las restantes del ordenamiento y, por otro lado, se subraya la democracia que se deriva de la afirmación de la soberanía popular.

2.1. Normatividad de la Constitución: Reforma y control de constitucionalidad de las leyes

No es necesario insistir en la importancia que tienen en el constitucionalismo de postguerra los instrumentos que intentan garantizar la normatividad de la Constitución. España era en 1931 (como Alemania en 1918 y, en definitiva, como todos los países que acceden a la democracia tras la Primera Guerra Mundial) un país cuya tradición

constitucional había tenido notabilísimas insuficiencias, tanto en lo tocante a la garantía de los derechos como en lo relativo al funcionamiento de la Separación de Poderes. Por eso se intenta fijar en la Constitución lo que no estaba en los usos constitucionales, y garantizar aquél texto con fuerza normativa superior gracias a la rigidez y a la introducción de un procedimiento que garantizara su supremacía sobre todos los poderes del Estado, también sobre el Parlamento. Así explica Jiménez de Asúa, en su discurso preliminar, la novedad del constitucionalismo de su época, que le lleva a regular cuestiones ajenas a lo que hasta entonces había sido una Constitución, lo que convierte a su parte dogmática en una "parte substantiva", "porque han de ser llevados ahí todos aquellos derechos, aspiraciones y proyectos que los pueblos ansían, colocándolos en la carta constitucional para darla así, no la legalidad corriente, que está a merced de las veleidades de un Parlamento, sino la superlegalidad de una Constitución" [13] .

En lo tocante a la reforma, el constituyente de 1931 explicita su carácter de instrumento de defensa de la Constitución, al incluir su regulación en el título IX, junto con las garantías. Como han señalado Contreras y Montero, la comprensión de la reforma constitucional como un instrumento de garantía de la Constitución respondía a los postulados de Adolfo Posada, entonces cualificado miembro de la Comisión Jurídica Asesora, que acoge frecuentemente en su obra este planteamiento [14] . Las Cortes, que apenas definieron límites para la reforma [15] , pretendían no sólo conseguir aquel objetivo general de defensa de la Constitución, sino protegerla especialmente en sus primeros años de vida, para evitar la indefinida prolongación del proceso constituyente. Por eso se definen dos sistemas, gravándose especialmente el procedimiento de reforma que pretendiera hacerse durante los primeros cinco años de vigencia del texto. Tanto uno como otro mecanismo se inspiran en las constituciones históricas españolas que, cuando regulan la reforma (1812 y 1869, además de la "nonata" de 1856 y del proyecto constitucional de la I República), distinguen entre la aprobación del principio de la reforma y la de la reforma concreta, que ha de realizarse por unas Cortes distintas a las que decidieron iniciar el proceso [16] .

La exigencia de disolución mereció frecuentes críticas, porque los diputados que decidían iniciar la reforma admitía al mismo tiempo dejar de ser diputados, y "es humano, demasiado humano, el instinto de conservación, y no vale exigir heroísmo colectivos; por lo cual cabe desde ahora predecir que las iniciativas de reforma no se tramitarán hasta las postrimerías de cada Parlamento, o correrán el grave riesgo de sucumbir si se plantean en época anterior" [17] .

Desde una perspectiva más estrictamente jurídica, el procedimiento planteaba el problema de los límites en los que habían de moverse las segundas Cortes: si debían meramente ratificar o no lo aprobado por las precedentes o si, definidos por éstas los artículos sobre cuya reforma había de tratarse, podían aquellas establecer libremente la nueva redacción. Ésta fue la postura tempranamente mantenida por Posada [18] , y es la generalmente admitida, aunque no fuera sino porque, como resignadamente hizo notar Pérez Serrano, "¿quién será capaz de frenar a unas Cortes Constituyentes?. Ni ¿qué recurso eficaz cabe contra sus acuerdos, inapelables y soberanos, como lo son los de la Nación misma que las designara?" [19]

Alguna sorpresa despertó la regulación de la iniciativa en materia de reforma, que se deja en las solas manos del Gobierno y de una cuarta parte de los miembros de las

Cortes, y se niega al electorado (pese a que en el Anteproyecto se recogiera esta posibilidad, que podría ser ejercida por el 25% de los ciudadanos con derecho a voto) [20] . Por lo demás, el procedimiento sigue los pasos del histórico que hemos comentado: las Cortes que aprueben qué artículos han de suprimirse, modificarse o adicionarse lo harán por mayoría de dos terceras partes de los diputados, durante los cinco primeros años de vigencia de la Constitución, o de la mayoría absoluta en lo sucesivo, disolviéndose a continuación. La nueva cámara, "en funciones de Asamblea Constituyente, decidirá sobre la reforma propuesta, y actuará luego como Cortes ordinarias".

El sistema de doble aprobación se separaba del establecido en Weimar (que además de mayoría cualificada en las dos cámaras preveía la posibilidad de que la iniciativa popular intentara introducir reformas por vía plebiscitaria, en cuyo caso se requería la aprobación de la mayoría del censo) y suponía de hecho, dada la fragilidad del sistema de partidos y la inestabilidad política, un procedimiento especialmente rígido.

Otro de los medios para garantizar la normatividad de la Constitución es el establecimiento de un sistema de control de la constitucionalidad de las leyes. El constitucionalismo continental europeo admite desde su nacimiento la posibilidad de que existan leyes contrarias a la Constitución, y define a los jueces como encargados de aplicar la ley, pero nunca de contrastar su adecuación a aquélla. Así, como ha señalado Bartolomé Clavero, "en época de Constituciones la Codificación permite el derecho sin Derecho, la constitución sin Constitución" [21] , pues ésta carece de vías para garantizar su normatividad ante un Poder Legislativo que puede ignorarla, a diferencia de lo que ocurre en los Estados Unidos, donde el juez puede inaplicar las leyes que entienda contrarias a la Norma Fundamental.

Aunque existen aproximaciones previas [22] , será a partir de la primera postguerra mundial cuando comience a cambiar esa situación, en el marco del proceso de racionalización del poder emprendido por el nuevo constitucionalismo [23] , y como medio para frenar el parlamentarismo extremo basado en unas Asambleas que se consideran omnipotentes [24] : las Constituciones de Irlanda (art. 16), Rumanía (a. 103) y Grecia (a. 5) adoptan el sistema americano y, aunque el tema se debate en Weimar, será la de Austria la Constitución que inaugura un sistema de control de constitucionalidad concentrado [25] , luego acogido en la Constitución checoslovaca.

La Constitución de Weimar no regula el control de constitucionalidad. Su artículo 19 prevé, sin embargo, la posibilidad de que el Tribunal Supremo de Justicia del Reich resolviera, a instancia de una parte, "los litigios constitucionales que se promueven en el interior de un Land en donde no exista ningún tribunal competente para dirimirlos, así como los litigios de carácter no privado entre Länder distintos o entre el Reich y un Land". El subsiguiente examen de las leyes de los Länder en aplicación del principio de prevalencia del Derecho federal permitió la puesta en marcha de un sistema de control concentrado de constitucionalidad, con eficacia erga omnes, de las leyes de los Länder. Como ha señalado Cruz Villalón [26] , ello tendrá enorme trascendencia en la formación del sistema europeo de justicia constitucional.

El sistema austríaco, ideado por Kelsen, se basa en la creación de un organismo especial y único de control que funciona a requerimiento de las instituciones del Estado [27] . Este Tribunal actúa como órgano de naturaleza jurisdiccional, siendo su función la de

"legislador negativo" que anula, en todo o en parte, las leyes que considere contrarias a la Constitución y que irá asumiendo progresivamente nuevas competencias, como tribunal federal de conflictos y en el campo de la garantía de los Derechos Fundamentales.

Estas ideas inspirarán la regulación del Tribunal de Garantías Constitucionales realizada por el constituyente español de 1931 que recibió, además, otras influencias [28] . Su diseño planteó discusiones, tanto en el debate constitucional [29] como posteriormente [30] y dio lugar a un texto con "suficientes elementos de originalidad como para considerarlo relativamente propio" [31] , pero que ha recibido valoraciones no siempre positivas relativas tanto a sus competencias como a su composición.

Por lo que toca a las competencias, la Constitución establece un amplio y heterogéneo listado que incluye junto a las actuaciones más propias de un órgano de esa naturaleza, otras más discutibles. Entre las primeras se encuentra el recurso de inconstitucionalidad de leyes (art. 121.a), el recurso del articulo 100, que equivale a la actual cuestión de inconstitucionalidad, el de amparo de garantías individuales (121.b), y los conflictos de competencia entre el Estado y las Regiones autónomas (121.d). Algún mayor problema reviste su intervención para valorar la necesidad de que el Estado dicte bases armonizadoras de la legislación regional (art. 19) y, sobre todo, las recogidas en los tres últimos apartados del artículo 121 [32] , que se resienten de la confusión entre el Tribunal de Garantías y un Senado, cuya sombre acompañó con frecuencia al debate obre la conveniencia del Tribunal de Garantías [33]

Los riesgos de politización que se derivaban de alguna de las citadas competencias se multiplicaban dados el elevado número de miembros del Tribunal y el criterio establecido para designarlos, que permite que más de la mitad de sus miembros no tengan formación jurídica [34] . En consecuencia, dicho sea en palabras de Tomás y Valiente, "se comprenderá que el Tribunal no gozara en su breve y agitada vida de gran prestigio" [35] .

2.2. Principio democrático

Los aspectos democráticos propios del constitucionalismo de postguerra se manifiestan en las cláusulas relativas a la titularidad de la soberanía y en el reconocimiento, normalmente constitucional, del sufragio universal, que adquiere verdaderamente tal carácter con la extensión del derecho de las mujeres a votar y ser votadas (proceso discontinuo en el que no siempre desaparecen todas las discriminaciones entre hombre y mujer, tanto en la regulación del sufragio activo como en la del pasivo) [36] .

El constituyente español sigue en la materia los planteamientos de la época aunque, en ocasiones, las referidas características de la vida política española explican particularidades merecedoras de algún comentario. Al citarse en el Preámbulo al titular de la soberanía, no se menciona a la Nación española, sino a "España, (que) en uso de su soberanía, y representada por las Cortes, decreta y sanciona esta Constitución". Con ello se abandonaba la fórmula clásica en nuestro constitucionalismo progresista, lo que no dejó de merecer protestas por parte de diversos sectores críticos de una redacción que atribuyeron a influencia o capacidad de presión de los catalanistas [37] .

El debate tenía trascendencia en la medida en que expresaba un desacuerdo sobre la forma de Estado que atravesó toda la vida de la Constituyente y habría de tener penosos resultados. En cualquier caso, y a los efectos que ahora nos importan, la Constitución se basa en la soberanía popular y así lo expresa en su artículo 1º al afirmar, tras decir que "España es una República democrática de trabajadores de toda clase, que se organiza en régimen de libertad y de justicia", que "los poderes de todos sus órganos emanan del pueblo": el pueblo de España, y no la Nación española, es el titular de la soberanía.

Por lo que toca al sufragio, el artículo 36 CE 31 establece que "Los ciudadanos de uno y de otro sexo, mayores de veintitrés años, tendrán los mismos derechos electorales conforme determinen las leyes", con lo que confirmaba y ampliaba alguna de las modificaciones ya establecidas en el Decreto regulador de las elecciones constituyentes [38] . Idéntica elección por sufragio universal, igual, directo y secreto se establece para la elección de los Ayuntamientos, cuyos alcaldes serán elegidos directamente por aquéllos o por el pueblo (art. 9 CE 31), acabando con la posibilidad de los nombramientos de Alcalde por Real Orden hasta entonces vigente.

La Constitución republicana nada dice del sistema electoral, cuya regulación se deja a la Ley [39] , que no adoptó la proporcionalidad (pese a los primeros planteamientos del constitucionalismo de la época [40]), sino que reforzó el sistema mayoritario al definir circunscripciones plurinominales [41] , en que los electores podían votar a una mayoría cualificada de los diputados a elegir por su circunscripción, exigiéndose determinados porcentajes de votos para ser elegido en primera vuelta. Se trataba de fortalecer la posición del Gobierno, buscando que pudiera estar suficientemente apoyado por una mayoría parlamentaria.

Los institutos de democracia directa tienen una especial trascendencia en el constitucionalismo de postguerra [42] . Mirkine-Guetzevitch, considera que su acogida constitucional constituye una nueva manifestación de racionalización del poder: en parte, el referéndum sustituye al derecho de disolución de las cámaras, del que se priva al jefe del Estado, al tiempo que es defendido como medio para aplicar los principios democráticos y contrapesar los eventuales excesos del parlamento [43] . También en esta materia es fundamental la aportación de la Constitución de Weimar, que regula un riquísimo elenco de situaciones en las que se recurre al referéndum [44] y su eco, aunque mitigado, llega a nuestra Constitución de 1931. La constatación de los riesgos que podían derivarse de tal institución en momentos de tanta inestabilidad política pudieron aconsejar no incluir ninguna mención al mismo en el proyecto de la Comisión Jurídica Asesora [45] . Fue la Comisión quien lo incorporó, aunque con alcance muy inferior al que tuvo en Weimar.

En su artículo 66, la Constitución de 1931 establece que, cuando lo solicite el 15% del cuerpo electoral, "el Pueblo podrá atraer a su decisión mediante referéndum las leyes votadas por las Cortes". Su ámbito se restringe, y no podrá afectar a la Constitución ni a sus leyes complementarias, a las leyes de ratificación de Convenios internacionales inscritos en la Sociedad de Naciones, a los Estatutos regionales ni a las leyes tributarias. También se prevé referéndum para plebiscitar el texto de los Estatutos de Autonomía, antes de su debate y aprobación por las Cortes.

Acoge también la Constitución otras instituciones conectadas con la democracia directa, como la iniciativa legislativa popular (que ha de ser apoyada por el 15% de los

electores), la acción popular ante el Tribunal de Garantías Constitucionales, ante quien puede acudir "toda persona individual o colectiva, aunque no hubiera sido directamente agraviada" [46] , o la posibilidad de revocación o recall del Presidente, inspirada en el artículo 43 de la Constitución de Weimar, a la que nos referiremos más adelante. Se refleja así el carácter subordinado que tienen las instituciones de democracia directa en la Constitución de 1931, basada primordialmente en la centralidad del Parlamento, y en la primacía del principio representativo (lo que se ve reforzado por el hecho de que, como recuerda Bartolomé Clavero, no llegó a aprobarse esa ley que había de regular el referéndum y la iniciativa popular) [47] .

2.3. Derecho interno y Derecho internacional

El trauma de la primera guerra mundial provoca la búsqueda de instrumentos jurídicos y políticos que permitieran encauzar los conflictos internacionales. Se emprendía así un nuevo intento de conseguir que las relaciones entre Estados salieran del estado de naturaleza y estuvieran sometidas a Derecho. Ese es el marco en que se pone en marcha la Sociedad de Naciones, garante –entre otras funciones- del cumplimiento de los tratados internacionales de paz, en los que se contemplaba el respeto a las minorías nacionales en los nuevos Estados nacidos del desmembramiento de los viejos Imperios. Y ese es el marco en que se potencia la efectividad en el orden interno de aquel Derecho Internacional.

En el ámbito teórico la primacía del Derecho Internacional fue mantenida por Kelsen [48] y se reflejó en el artículo 4 de la Constitución de Weimar [49] , que se repite con algunas variantes en las de Austria y Estonia, y que tiene su correlato en el artículo 7 de la Constitución española de 1931: "El Estado español acatará las normas universales del Derecho internacional, incorporándolas a su derecho positivo" [50] (íntimamente conectado con el artículo anterior, en virtud del cual "España renuncia a la guerra como instrumento de política nacional", sin precedente en el derecho comparado [51]). Todo ello, como señaló Posada, permite plantearse una renovación del Derecho constitucional, "integrándolo, e intensificando su valor jurídico, y dándole un alcance y una significación universales, como régimen de garantías de los derechos personales" de los hombres y de los pueblos [52] .

En este específico terreno de los Derechos Fundamentales ha de recordarse la constitucionalización que realiza el texto republicano (art. 43 CE 31) de la "Declaración de Ginebra o tabla de los derechos del niño" [53] que, aunque se mueve más en el ámbito de las declaraciones que en el de la definición de auténticos derechos subjetivos, tiene una trascendencia indudable. También es interesante la original postura del constituyente al prohibir al Estado "suscribir ningún Convenio o Tratado internacional que tenga por objeto la extradición de delincuentes político-sociales" (art. 30 CE 31). El artículo carece de antecedentes en el derecho comparado (de hecho, algún diputado consideró que su aprobación separaba a España de la corriente de homogeneización existente en la época sobre este tipo de tratados [54]) e influyó directamente en el último apartado del artículo 10 de la Constitución italiana de 1947 y en el 13.3 de la vigente Constitución española.

2.4. Igualdad y superación de los residuos del Antiguo Régimen

Como ha señalado Arno Mayer [55] el término de la Primera Guerra Mundial es, en buena medida, el final del Antiguo Régimen. Con el mundo que nace en 1918 desaparece una determinada visión del Estado, de las relaciones políticas existentes en su seno, y se emprende la eliminación de los residuos señoriales subsistentes. En consecuencia, se tiende a definir la separación entre el Estado y las Iglesias y eliminar o reducir los privilegios de éstas, como se eliminan o reducen los de la aristocracia y el ejército, y se señalan tareas al Estado para acabar con aquellas estructuras señoriales (lo que implica, sobre todo, abordar el problema de la reforma agraria y la garantía de recursos suficientes para el campesinado [56]). Se trata, en definitiva, de una nueva faceta de la racionalización del Estado: "el ideal del Estado de Derecho es el máximum de la racionalización. A medida que la vida entera del Estado está absorbida por el Derecho, y se desprende de todos los elementos extraños al mismo –cuestión de razas, de nacionalidades, dinastías, etc.- este Estado se aproxima al ideal de Estado de Derecho" [57] .

Los procesos no son iguales, porque tampoco son iguales los problemas ni el carácter de las fuerzas políticas que dirigen los procesos constituyentes en los distintos países (baste recordar que el artículo 1º de la Constitución de Grecia de 1927 comienza señalando que "La religión dominante en Grecia es la de la Iglesia ortodoxa oriental de Cristo" y concluye afirmando que "Continúa inalterable el texto de las Sagradas Escrituras. Se prohibe en absoluto su traducción a otra lengua sin la previa autorización de la Iglesia" [58]).

La Constitución de Weimar dedica a la religión un capítulo del título relativo a Derechos y deberes fundamentales del ciudadano alemán, (arts. 135 a 141) donde, entre otros extremos, reconoce la libertad de creencia y de conciencia y afirma que no existe religión de Estado, al tiempo que garantiza a las asociaciones religiosas la propiedad y demás derechos que necesiten para el cumplimiento de sus fines de culto, enseñanza y beneficencia. El constituyente español de 1931 parte del mismo postulado: "El Estado español no tiene religión oficial" (art. 3). La religión no podrá ser fundamento de privilegio jurídico (art. 25) y se garantizan "la libertad de conciencia y el derecho de profesar y practicar libremente cualquier religión" (art. 27). El artículo 26 de la Constitución, (el primero después de la cláusula de prohibición de discriminación que abre el título relativo a "Derechos y deberes de los españoles") regula con algún detalle la posición de las asociaciones religiosas, y lo hace con elementos más cercanos a la, en este aspecto, extremosa Constitución de México [59] que al equilibrio con que se tratan estas cuestiones en Weimar, (lo que sólo sirvió para deslegitimar a la República ante muy significativos sectores de la opinión católica que, desde el mismo proceso constituyente, impulsaron la demanda de un proceso de reforma constitucional, contribuyendo a minar la estabilidad del régimen) [60] . La incapacidad de los constituyentes de "sobrevolar la cuestión de la relación con la Iglesia católica para abordar los derechos de libertad en materia de religión", y la actitud hostil adoptada hacia la Iglesia determinó, dice Tomás y Valiente, "si no el fracaso de la República, sí el aumento de sus dificultades" [61] .

Pese a que en el debate en Comisión se acabara rechazando la propuesta de que se disolvieran todas las órdenes religiosas y se nacionalizaran sus bienes [62] , el artículo 26 finalmente aprobado prohibe a las administraciones públicas mantener, favorecer o auxiliar económicamente a las Iglesias, Asociaciones e Instituciones religiosas; disuelve la Compañía de Jesús, nacionalizando sus bienes, así como aquellas otras órdenes "que, por sus actividades, constituyan un peligro para la seguridad del Estado"; declara a todas las órdenes religiosas incapaces para adquirir o conservar más bienes que los que, previa justificación, se destinen a su vivienda o al cumplimiento directo de sus fines privativos, y les prohibe "ejercer la industria, el comercio o la enseñanza". Las órdenes religiosas están sometidas a todas las leyes tributarias del país, han de rendir cuenta anualmente al Estado de la inversión de sus bienes en relación con los fines de la Asociación, y sus bienes podrán ser nacionalizados.

Por lo que afecta a las otras cuestiones citadas, se seguía el ejemplo de Weimar: la Constitución señala que "el Estado no reconoce distinciones ni títulos nobiliarios" (art. 25), limita la jurisdicción militar al ámbito castrense y abole "todos los Tribunales de honor, tanto civiles como militares" (art. 66) [63] . En el momento en se producen los primeros reconocimientos generales de la objeción al servicio de armas, (inicialmente por motivos de conciencia personal y, en este mismo período, progresivamente desvinculados de la protección de la libertad religiosa [64]), el constituyente español de 1931 no la reconoce expresamente, pero abre la puerta a tal posibilidad, al señalar en el artículo 37 que "el Estado podrá exigir de todo ciudadano su prestación personal para servicios civiles o militares, con arreglo a las leyes".

También podemos incluir en este apartado, por lo que evocan al Antiguo Régimen, las hasta entonces subsistentes discriminaciones por razón de nacimiento, que son derogadas constitucionalmente. La afirmación constitucional de que la naturaleza, la filiación o el sexo no podrán ser fundamento de privilegio jurídico (art. 25), se concreta en el artículo 43 con disposiciones relativas a la igualdad de los hijos con independencia de su legitimidad o ilegitimidad y del estado civil de los padres [65] , además de preverse la investigación de la paternidad (disposiciones recogidas con más contundencia que en Weimar, que sirve de inspiración a algunas afirmaciones de este artículo 43, aunque no prevea otras, como la investigación de la paternidad).

III.- Derechos individuales y Derechos sociales. El Estado interventor.

Esta nueva consideración de la persona se manifiesta en una diferente regulación de sus derechos. Se mantiene el significado de las viejas declaraciones, y se amplía el elenco de derechos atendiendo a nuevos problemas y acogiendo nuevas aspiraciones. "Desde la Constitución mejicana de 1917, la Constitución rusa de 1918 y la Constitución alemana de 1919, se engrandece el territorio de los derechos del hombre de una manera extraordinaria, y van a parar ahí no sólo los derechos individuales, sino los derechos de las entidades colectivas: sindicatos, familia, etc.". Junto a ello, se busca garantizarlos: "lo que pretendemos es que no sean declamaciones, sino verdaderas declaraciones, y por ello no basta con ensanchar los derechos, sino que les damos garantías seguras: de una parte, la regulación concreta y normativa; de otra, los recursos, de amparo y las jurisdicciones propias para poderlos hacer eficaces" [66] .

La declaración de derechos sigue las pautas de las más avanzadas de la época, particularmente de la mejicana y de la alemana. Aborda, en consecuencia, las grandes cuestiones que afectan a las "libertades clásicas" y a lo entonces llamado "problemas modernos" [67] , acogiendo de modo especial a determinadas cuestiones que tienen particular importancia en aquella España que sueña con eliminar viejas estructuras de injusticia y de falta de libertades. De hecho, los temas que suscitaron más polémica en la discusión parlamentaria del título III, relativo a "Derechos y Deberes de los españoles", planteaban debate en toda Europa: definición constitucional de la propiedad y posibilidad de expropiación sin indemnización, igualdad de la mujer y sufragio femenino, definición de la familia y divorcio, posición de la Iglesia y derechos de las órdenes religiosas, articulación territorial del Estado y, en éste ámbito de los derechos, el reflejo en la educación del uso de los idiomas regionales [68] .

En tales cuestiones hubo, como es obvio, respuestas originales a problemas que tenían especial trascendencia en España: hemos comentado la relativa sorpresa que produce la ubicación -y el contenido- del artículo regulador de las asociaciones religiosas (o, parcialmente relacionado con ello, la constitucionalización de la prohibición de separación por motivos religiosos en los cementerios, que pasan a estar sometidos exclusivamente a la jurisdicción civil).

También existió particularidad en el tratamiento constitucional de los nuevos derechos, que el constituyente de 1931 introdujo en un capítulo II titulado "Familia, Economía y Cultura". En los tres supuestos, la Constitución realiza una solemne declaración previa afirmando los títulos del Estado en tales ámbitos [69] , define los contenidos que considera convenientes y asume una tarea activa en cada uno de ellos, para garantizar su realización [70] .

Fundamentalmente basada en Weimar, la regulación constitucional de la familia, a la que ya hemos hecho mención, concreta determinadas cuestiones de importancia en la sociedad española de 1931 (y que, hubieron de volver a ser afrontadas por el constituyente de 1978): afirmación de la igualdad entre los cónyuges y de la igualdad entre los hijos, nacieran o no dentro del matrimonio, y prohibición de consignar declaración alguna sobre legitimidad o ilegitimidad de los matrimonios o sobre el estado civil de los padres; definición de las obligaciones de los padres y de los derechos de los niños; posibilidad de investigación de la paternidad; reconocimiento constitucional de la posibilidad de divorcio por mutuo disenso o a petición de cualquier cónyuge que alegue causa justa.

Más escueto es el tratamiento constitucional de la economía, que en Weimar merece un capítulo de quince artículos. Los principios del sistema republicano español son, sin embargo, básicamente iguales a aquéllos, y coherentes con la afirmación con la que se inicia el artículo primero de la Constitución: "España es una República democrática de trabajadores de toda clase, que se organiza en régimen de Libertad y de Justicia" [71] .

Algunos derechos vinculados con la constitución económica son acogidos en el capítulo de los derechos individuales (libre elección de profesión, libertad de industria y comercio "salvo las limitaciones que, por motivos económicos y sociales de interés general, impongan las leyes" -art.33-, derecho de sindicación -art. 39), y en el mismo capítulo se regulan, igualmente, las bases de la posición de los funcionarios (arts. 40 y

41). Falta un reconocimiento positivo de la propiedad y una definición constitucional que subordine su contenido a las leyes, como existía en Weimar [72] , se incluía en el anteproyecto de la Comisión Jurídica Asesora [73] , y existe en nuestra Constitución de 1978, pero se produce una idéntica subordinación de la propiedad a "los intereses de la economía nacional" o a la "utilidad social", lo que permite una expropiación que, incluso, podrá hacerse sin indemnización cuando una ley aprobada por mayoría absoluta de las Cortes lo admitiera (exigencia de mayoría absoluta que no recoge el art. 153 de la Constitución de Weimar).

El debate sobre esta materia es de gran riqueza [74] y su resultado expresa, en definitiva, la aceptación generalizada del principio de que "la propiedad obliga" [75] o, quizá mejor, que "la propiedad ya no es el derecho subjetivo del propietario, es la función social del detentador de la riqueza" [76] . La redacción final supone una significativa modificación del proyecto de la Comisión Parlamentaria, de contenidos mucho más socializantes [77] , pero concluye en la constitucionalización de los instrumentos de intervención del Estado en la economía previstos en Weimar: posibilidad de socializar la propiedad (si las Cortes lo acuerdan por ley aprobada con mayoría absoluta) o de nacionalizar los servicios públicos y las explotaciones que afecten al interés común, cuando la necesidad social lo exija, y capacidad del Estado para "intervenir por ley la explotación y coordinación de industrias y empresas cuando así lo exigieran la racionalización de la producción y los intereses de la economía nacional".

La Constitución española de 1931 no entró en la definición de muchas materias presentes en la de Weimar, y remite a la ley la regulación de las numerosas cuestiones que vincula con "las condiciones necesarias de una existencia digna" que "la República asegurará a todo trabajador" (art. 46) [78] . Se detallan algunos aspectos específicos de los campesinos, así como a los pescadores (artículo 47), pero sin concretar instrumentos de participación, como los Consejos Obreros de empresa, circunscripción, Consejo Supremo del Trabajo o Consejo Supremo de Economía, previstos en la Constitución alemana.

El apartado relativo a cultura sienta las bases para la protección por el Estado de "toda la riqueza artística e histórica del país" (art. 45), y define las líneas básicas del derecho a la educación: sistema de escuela unificada, enseñanza primaria gratuita y obligatoria, puesta a disposición de los españoles económicamente necesitados de medios para acceder a todos los grados de enseñanza, "a fin de que no se halle condicionado más que por la aptitud y la vocación", enseñanza laica que "hará del trabajo el eje de su actividad metodológica y se inspirará en ideales de solidaridad humana" (artículo 48). Como ha señalado Pérez Ayala, la polarización de la sociedad española en materia religiosa, impidió que el debate constituyente se centrara en los aspectos que "pueden ser considerados como los propiamente sociales del derecho de educación, tales como la gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza o la garantía del acceso a los grados superiores del sistema educativo [79] ", cuestiones que acaban incluyéndose en el texto constitucional sin apenas discusión, mientras la polémica sobre el carácter laico de la enseñanza centra el debate constitucional en materia de educación [80] .

Otro tema, también relacionado con el derecho a la educación, aunque ajeno a su núcleo, provocó tensa polémica. El capítulo relativo a "Familia, Economía y Cultura" acaba con dos artículos en virtud de los cuales la expedición de títulos académicos y

profesionales corresponde al Estado, (art. 49) pero las Regiones autónomas podrán organizar la enseñanza en sus lenguas respectivas (art. 50). El debate sobre esta última cuestión fue, posiblemente, uno de los más intensos de la constituyente. Bajo la sutileza de las contrapropuestas se planteaba, sobre todo, la posibilidad, no cerrada por el texto constitucional, de que las Regiones autónomas con competencias estatutarias en materia de educación pudieran marginar la enseñanza en y del castellano, o reducirla a niveles mínimos, y que, particularmente, tal marginación se realizara en la Universidad, toda vez que la Constitución obliga a usar el castellano "también como instrumento de enseñanza en todos los centros de instrucción primaria y secundaria de las Regiones autónomas", pero no en la universitaria. Aunque la Constitución preveía que el Estado pudiera mantener en las Regiones "instituciones docentes de todos los grados en el idioma oficial de la República" fue intensa y prolongada la oposición a este artículo 50 CE 31. [81]

Definidos con amplitud los derechos, garantizados los individuales a través de mecanismos jurídicos entre los que se incluye la importante novedad del amparo constitucional, se atribuye al Estado la tarea de velar por las categorías de ciudadanos que pueden tener necesidades especiales. En la medida en que "toda la riqueza del país, sea quien fuere su dueño, está subordinada a los intereses de la economía nacional" (art. 44 CE 31) la Constitución habilita al Estado para intervenir en la economía, el trabajo o la cultura, y define los instrumentos que podrá utilizar para ello.

No cabe terminar este apartado relativo a los Derechos sin mencionar la regulación constitucional de la suspensión de Derechos, ámbito en el que, nuevamente, se manifiesta el carácter garantista de la Constitución de 1931. El artículo 42 define un procedimiento de suspensión que se inscribe dentro de lo que Fernández Segado llama “sistema de declaración por el Ejecutivo con ratificación o control posterior del Legislativo” [82] : la Constitución enumera taxativamente los derechos que pueden ser suspendidos, califica el presupuesto habilitante de su suspensión (que lo exija la seguridad del Estado, en casos de notoria e inminente gravedad), deja en manos del Gobierno la declaración, pero las Cortes habrán de resolver sobre dicha suspensión. Si estuvieran cerradas, el Gobierno deberá convocarlas en el plazo máximo de ocho días, quedando convocadas automáticamente al noveno día, si aquél no lo hiciera. No pueden ser disueltas "antes de resolver mientras subsista la suspensión de garantías" y, si ya lo estuvieran, sus funciones serán asumidas por la Diputación Permanente. La suspensión, que no podrá exceder de treinta días, necesitará acuerdo previo de las Cortes (o de la Diputación Permanente) para prorrogarse.

El sistema, más cuidadoso que el de Weimar [83] , planteó, sin embargo, problemas, por la vigencia constitucional que la disposición transitoria segunda de la Constitución otorgó a la Ley de Defensa de la República, "mientras subsistan las actuales Cortes Constituyentes, si antes no la derogan éstas expresamente". La incompatibilidad de ésta ley y el contenido de la Constitución mereció justificadas críticas a esta adicional, en vigor hasta la aprobación de la Ley de Orden Público de 28 de junio de 1933. Me limito aquí a dejar constancia de ello, remitiéndome, por lo demás, al excelente trabajo de Francisco Fernández Segado sobre esta materia [84]

IV.- La organización de los poderes del Estado

4.1. Introducción: constitucionalismo de postguerra y parlamentarismo racionalizado

Las Constituciones nacidas en la primera postguerra se inspiran en su mayoría en el sistema parlamentario, basado en el principio de que el Gobierno ha de caer si pierde la confianza del Parlamento. El parlamentarismo "clásico" se define como un sistema de equilibrio entre los dos poderes, expresado en la posibilidad del Parlamento de exigir responsabilidad al Gobierno y en el derecho de disolución de aquél que tiene el Ejecutivo: el conflicto entre ambos poderes es resuelto por el electorado cuando, convocado por el Jefe de Estado, a quien corresponde el derecho de disolución, elige un nuevo Parlamento.

El nuevo tratamiento constitucional del principio del parlamentarismo incorpora algunas novedades: se introducen instrumentos de democracia directa (aspecto ya comentado, lo que permite obviarlo ahora); se subraya la primacía del Poder legislativo reduciendo las competencias del Jefe de Estado, y se introduce en la Constitución el procedimiento del parlamentarismo [85] .

Diversas medidas pretenden fortalecer la primacía del poder legislativo: la Cámara Alta pierde competencias y en ocasiones desaparece [86] , se institucionaliza un órgano parlamentario permanente [87] , y se redefine la posición del Presidente de la República recortando sus competencias frente al Parlamento [88] , a quien se encomienda en algunos casos la designación del Gobierno [89] . Este carácter subordinado del Presidente, que llevó a Redslob a hablar de "parlamentarismo apócrifo" [90] , no fue, sin embargo un fenómeno universal, como manifiesta la Constitución de Weimar [91] . Tampoco cabe olvidar que aquellas medidas tendentes a potenciar la posición del Parlamento son compatibles con otras que refuerzan al Ejecutivo, que asume competencias especiales en materia de suspensión de garantías o dictado de ordenanzas de seguridad [92] , y puede dictar normas con fuerza de ley por delegación del Legislativo además de aprobar, con determinados controles, legislación de urgencia con fuerza de Ley [93] o "reglamentos de necesidad" [94] .

Estas medidas se acogen, normalmente, de forma explícita en las Constituciones. La pretensión de someter la vida política al derecho lleva a lo que se ha denominado "parlamentarismo racionalizado" [95] , intento de previsión constitucional de las complejas reglas que rigen las relaciones entre el Parlamento y el Poder Ejecutivo. Las Constituciones definen explícitamente las formas de dependencia del Gobierno con respecto al Parlamento mediante una precisa disciplina de procedimientos originariamente dejados a la practica y a la costumbre [96] , reglamentando los votos de confianza para dar garantías al Ejecutivo frente a eventuales utilizaciones irresponsables de la desconfianza por parte del Legislativo [97] .

En estos parámetros se mueve la Constitución Española de 1931. Siguiendo las pautas del constitucionalismo de la época, el texto de 1931 intenta garantizar la centralidad del Parlamento, optando por unas Cortes unicamerales y recuperando la Diputación permanente de las mismas; facilita una más ágil actuación del Ejecutivo, que puede recibir una delegación legislativa, y al que habilita para dictar legislación de urgencia; regula los mecanismos clásicos del parlamentarismo en las relaciones entre Gobierno y

Parlamento, y emprende una no fácil definición de la posición del Presidente de la República al que se intenta configurar como un Pouvoir neutre entre aquéllos.

4.2. Definición constitucional de los poderes del Estado en la Constitución de 1931: Las Cortes

El debate sobre el carácter monocameral o bicameral del Parlamento dividió a la doctrina y a los constituyentes españoles como a sus homólogos europeos. En una época en que el argumento democrático apoyaba la existencia de una sola cámara que expresara la única voluntad general [98] , y en un país donde no existe una estructura federal que pudiera justificar un Senado de este carácter, no extraña la opción final del constituyente por las Cortes unicamerales.

Sin embargo, la figura del Senado aparece tempranamente en el Anteproyecto de la Comisión Jurídica Asesora, vinculada con los diversos instrumentos de representación más o menos corporativa presentes en Weimar (Consejos Obreros y Consejo Económico del Reich) y, particularmente, en Austria, donde le reforma constitucional de 7 de diciembre de 1929 sustituyó el Consejo Federal (Bundesrat) por el Consejo de los Países y Profesiones (Länder und Ständerat), dividido en sendos Consejos con la composición aludida por su nombre, el segundo de los cuales, cuyos miembros y principio de organización se regularían por una ley constitucional federal, está integrado por representantes de agrupaciones profesionales [99] .

Tales planteamientos son recogidos en la doctrina española particularmente por Posada [100] . Su influjo es manifiesto en el Anteproyecto de la Comisión Jurídica Asesora, donde se prevé una segunda cámara "que representa los intereses sociales organizados" [101] . Pero el Senado desaparecería en la tramitación posterior.

No hubo demasiadas reticencias ante la redacción constitucional en esta materia. Sin embargo, la dinámica parlamentaria abierta ya en la constituyente acabó despertando críticas a un Congreso con "tendencia a la plenitud del poder, nacido de que el Gobierno está sometido a la Cámara y hasta tiene jurisdicción que alcanza al Presidente de la República" [102] . La inestabilidad y tensiones generadas por la práctica parlamentaria de un legislativo fragmentado y radicalizado llevaron a plantear la conveniencia de frenarlo mediante una segunda Cámara. El proyecto de reforma constitucional presentado en 1935 exagera los males del monocameralismo y ve en el Senado una especie de bálsamo de Fierabrás susceptible de solucionarlos y de suplantar, incluso, al Tribunal de Garantías Constitucionales, cuya función de control de constitucional podría asumir. [103] Pero, como es obvio, los males de la República no procedieron de un incorrecto diseño constitucional del Parlamento sino, sobre todo, de un sistema de partidos que "se acercó mucho a la situación de pluralismo atomizado". La excesiva fragmentación, que se prolongó hasta los últimos días de la República [104] expresaba y provocaba una situación de imposible consenso en la que nada puede hacer la mejor Constitución [105] .

La regulación constitucional de las Cortes, por otra parte, no se separa sustancialmente del constitucionalismo democrático de su época. Se trata de un legislativo fuerte, capaz de exigir responsabilidad política al Presidente de la República y al Gobierno, y dotado

de instrumentos para evitar la inacción de ésos en la convocatoria de sesiones o de elecciones: la Cámara se reúne sin necesidad de convocatoria en las fechas previstas en la Constitución (art. 58) y, aun cuando estuvieran disueltas, vuelven a constituirse si el Presidente no cumple, dentro del plazo, su obligación de convocar nuevas elecciones. Siguiendo la pautas de las Constituciones alemana, austríaca o checoslovaca, se instaura la Diputación Permanente para suplir al Congreso cuando no estuviera reunido [106] . La regulación constitucional de tal Comisión, "compuesta, como máximo, de 21 representantes de las distintas fracciones políticas" (art. 62), expresa, también, los signos de los tiempos y supone la primera constitucionalización (¿sólo implícita?) de los partidos políticos en nuestro constitucionalismo. Por otra parte, y equilibrando el peso del Gobierno en materia presupuestaria, los Presupuestos del Estado, elaborados por las Cortes, no requerirán la promulgación del Jefe del Estado.

La Cámara dispone de iniciativa legislativa, aunque ésta se ejerce "principalmente" (art. 90 CE 31) por el Gobierno [107] . Una vez aprobado el texto por el Congreso, el Presidente de la República lo promulgará, pudiendo solicitar, mediante mensaje motivado, una nueva deliberación de la Cámara (siempre que ésta no hubiera declarado urgente la ley por mayoría de dos tercios de los votos emitidos). Las Cortes podrán levantar este veto suspensivo por idéntica mayoría de dos tercios. Como hemos señalado, también podría el pueblo, mediante referéndum abrogativo, rechazar una ley aprobada por las Cortes.

La Constitución prevé la delegación legislativa, pudiendo el Congreso autorizar al Gobierno "para que éste legisle por decreto, acordado en Consejo de Ministros, sobre materias reservadas a la competencia del Poder legislativo", quien señalará las bases que ha de respetar la legislación delegada, que en ningún caso podrá servir para autorizar aumento de gastos (artículo 61 CE 31). La regulación suponía, como ha señalado Vírgala Foruria, permitía reducir los abusos en la concesión del "sistema de las autorizaciones" propio del parlamentarismo precedente [108] . La legislación de urgencia en situaciones de excepcionalidad es atribuida al Presidente quien, "cuando no se halle reunido el Congreso (…), a propuesta y por acuerdo unánime del Gobierno y con la aprobación de los dos tercios de la Diputación permanente, podrá estatuir por decreto sobre materias reservadas a la competencia de las Cortes, en los casos excepcionales que requieran urgente decisión, o cuando lo demande la defensa de la República" (artículo 80 CE 31). Los requisitos exigidos para dictar estos Decretos-Leyes, cuya vigencia estaría limitada al tiempo que tarde el Congreso en resolver o legislar sobre la materia, los configuran como una medida "excepcional" y "que no puede prodigarse" [109] , distinta de la que ha tenido posteriormente en nuestra Constitución de 1978.

4.3.El Poder Ejecutivo: el Presidente de la República y el Gobierno

Por lo que respecta al Poder Ejecutivo, valga la mención del carácter dual que todavía mantiene, particularmente en Weimar, con un Presidente de la República que es cabeza del Ejecutivo al tiempo que Jefe de Estado [110] .

La racionalización del parlamentarismo en los Estados republicanos tenía que resolver el no sencillo problema de definir las tareas respectivas del Jefe del Estado y el Jefe de Gobierno. Si en las monarquías parlamentarias ello estaba básicamente resuelto gracias al vaciamiento de los poderes del Rey, no era fácil, en las Repúblicas, compatibilizar las funciones de un Presidente elegido por procedimientos democráticos (directos o no) y un Jefe de Gobierno que dirige la política y responde ante el Parlamento.

El único ejemplo existente hasta entonces, el de la III República francesa, difícilmente podía servir de modelo. En Francia, como recuerda Vírgala Foruria, la exigencia de responsabilidad del Gobierno se actuaba a través de la presentación de un ordre du jour motivé que no requería número mínimo para su presentación ni mayoría especial para su aprobación, de lo que se derivó una extrema inestabilidad gubernamental [111] "

El constituyente de Weimar es el primero en intentar una regulación que permita aquella relación estable, y lo hace definiendo un Presidente del Reich, cuya posición "se basa en el elemento monárquico utilizado en una moderna Constitución del Estado de Derecho para construir un equilibrio entre Legislativo y Ejecutivo" [112] . El Presidente asume el papel de representante de todo el Pueblo gracias a un sistema de elección que le otorga "la confianza de todo el Pueblo, no comunicada a través de un Parlamento dividido en partidos, sino concurriendo directamente en su persona" [113] . Junto a él, se constitucionaliza al Gobierno, integrado por los Ministros y por el Canciller del Reich, que fija las líneas generales de la política y asume la responsabilidad de la misma ante el Reichstag.

Las funciones respectivas no siempre están claramente delimitadas, y no podían estarlo. Al margen del diseño constitucional de las relaciones entre Presidente, Canciller y Legislativo, el modelo parlamentario depende de otras variables ajenas al texto constitucional: la estabilidad del sistema de partidos y el tiempo, que permite definir en la práctica cómo son las relaciones entre aquéllos. Pero las democracias que entonces nacían, también la española de 1931, no dispusieron de una ni de otro.

En lo formal, la Constitución de 1931 sigue la inspiración de Weimar. A diferencia de la de 1876, que hablaba en el título correspondiente "del Rey y los Ministros", ignorando la figura del Presidente del Consejo, el texto de la II República es el primero de nuestra historia que constitucionaliza el Gobierno, distinguiendo en su seno a un Presidente y a los Ministros e incluyendo también un Presidente de la República cuya precisa definición hubiera requerido, como en el caso de Weimar, una vigencia más prolongada de la Constitución.

Para convertir al Presidente en "el hombre 'objetivo', entidad neutral y sin partido", "titular de un poder neutral, de un pouvoir neutre, instancia mediadora, pouvoir modérateur; árbitro que no decide, sino que concilia a las partes (…)" [114] los constituyentes españoles de 1931, prefieren reducir su poder evitando la elección popular. Pero rechazan igualmente el otro extremo, una Presidencia, como la francesa de la III República, elegida por el Parlamento y sin capacidad política para oponerse a éste: dado el carácter unicameral de las Cortes, ello hubiera tenido el riesgo de que el presidente naciera mediatizado y careciera de autonomía durante su mandato. Por ello, "puestos a escoger un procedimiento, y temiendo al sistema plebiscitario, se recurrió a una mixtura" [115] , a la que se llegó después de un haber rechazado la elección

parlamentaria propuesta por la Comisión Jurídica Asesora y la elección por sufragio universal acogida en el proyecto [116]

Fueron varias las ideas presentadas sobre sistemas de elección por unas Cortes ampliadas y, tras desechar añadir al Congreso a representantes elegidos por los ayuntamientos [117] o por las Asambleas Regionales [118] , se opta finalmente por una elección realizada conjuntamente por las Cortes y un número de compromisarios igual al de diputados elegidos por el pueblo. El mecanismo permite confirmar al Presidente de la República como Jefe del Estado y como institución que "personifica a la Nación" (art. 67 CE 1931), y tendrá ecos en la Constitución italiana de 1947, que también señala que el Presidente "representa la unidad nacional" (artículo 87) y es elegido por un procedimiento que, si se separa significativamente del republicano español, lo utilizó probablemente como elemento de contraste [119] .

La definición constitucional del Presidente de la República le atribuye competencias de enorme trascendencia [120] . Sus atribuciones "son las que permiten crear una institución fuerte (a la americana) o débil (a la francesa)", pero el procedimiento de elección y la subsiguiente carencia de la legitimación democrática que le hubiera conferido la elección popular directa, así como el establecimiento los mecanismos del sistema parlamentario y, en particular, la exigencia constitucional del refrendo, definen una magistratura "más bien débil y que no podrá hacer frente a las Cortes", al margen de la mayor capacidad de maniobra que pudiera tener un Presidente "hábil y enérgico" [121] .

Por lo que afecta a los mecanismos del sistema parlamentario, es claro que la capacidad del Presidente de la República para designar libremente al del Gobierno está condicionada por la responsabilidad política de éste y de los ministros ante el Congreso. La competencia presidencial de disolución se ve, por otra parte, limitada por la Constitución: ha de ser realizada mediante decreto motivado y, para evitar los excesos cometidos durante la Monarquía, no puede ejercerse más de dos veces en cada mandato presidencial (además, la primera actuación de las nuevas Cortes tras la segunda disolución será analizar aquél decreto, derivándose de su voto desfavorable adoptado por mayoría absoluta la destitución del Presidente).

No es ésta la única vía para exigir responsabilidad política al Presidente, que podrá ser destituido, a propuesta de las tres quintas partes de los miembros del Congreso, si así lo decide la mayoría absoluta de la asamblea formada por las Cortes ampliadas con los compromisarios elegidos en la forma prevista para la elección de Presidente (art. 82 CE 1931). El mecanismo repite el procedimiento establecido en el artículo 43 de la Constitución de Weimar (con la lógica diferencia derivada del distinto modo de elegir presidente en una y otra Constitución: en el caso alemán, la decisión última corresponde al pueblo mediante plebiscito, a propuesta de los dos tercios de miembros del Reichstag).

Junto a ello, la Constitución acoge un impeachment para exigir la responsabilidad penal del Presidente, "criminalmente responsable de la infracción delictiva de sus obligaciones constitucionales". A diferencia del texto de Weimar, que se limitaba a señalar que "el Presidente del Reich no puede ser perseguido criminalmente sin el consentimiento del Reichstag" (art. 43), el artículo 85 CE 1931 regula las bases de un procedimiento que comienza a iniciativa del Congreso (por mayoría de tres quintos)

ante el Tribunal de Garantías Constitucionales. La sola admisión de la acusación por parte de éste implicará la destitución del Presidente, procediéndose una nueva elección mientras la causa sigue sus trámites. (La no admisión acarreará la disolución del Congreso) [122] .

La explícita introducción de mecanismos de exigencia de responsabilidad política, sea en el particular caso de una segunda disolución anticipada del Congreso o en el más general del recall, contrastan de modo notable con la exigencia constitucional de refrendo, en cuya virtud "serán nulos y sin fuerza alguna de obligar los actos y mandatos del Presidente que no estén refrendados por un Ministro" (artículo 84 CE 1931).

La posibilidad de exigir responsabilidad política a un Presidente de cuyos actos responde el ministro que los refrenda pudiera quizá explicarse en Weimar, dados el temprano entusiasmo por los instrumentos de democracia directa y, sobre todo, por los mayores riesgos de concentración de poder en un mandatario elegido por sufragio universal, pero no es fácil de entender en España. Parece como si el constituyente no tuviera claro cuál había de ser el papel del refrendo en un sistema republicano, donde la legitimación democrática del Presidente parecería habilitarle para adoptar decisiones propias, de las que pudiera derivarse responsabilidad.

De hecho, no faltaron debates sobre en sentido del refrendo tanto en las Cortes, constituyentes y ordinarias, como en la doctrina. Por lo que respecta a ésta, valga la cita de Pérez Serrano, para quien la exigencia de refrendo no parecía necesaria en un sistema republicano en que puede residenciarse al Jefe de Estado cuando delinque. Pese a la inequívoca redacción del artículo 84, nuestro autor se preguntaba por la posible existencia de excepciones a la regla general del refrendo, entre las que pudieran estar, sobre todo, la interposición del veto presidencial, pero también la disolución de Cortes y el nombramiento y disolución del Gobierno [123] . El tiempo confirmó que no se trataba de preguntas retóricas, pues las dos primeras cuestiones se plantearon en la práctica.

Por lo que afecta a la necesidad de refrendar el veto presidencial, la duda se planteó ya en la constituyente [124] , y tuvo especial trascendencia en el debate sobre la Ley de Amnistía, en 1934. Alcalá-Zamora pretendió devolverla al Congreso, pero ningún ministro quiso refrendar la devolución, lo que obligó al Presidente a promulgarla, aunque acompañando al texto con un largo escrito en que exponía sus críticas y diferencias con la ley [125] . En la discusión parlamentaria sobre el tema, hubo acuerdo en que el veto presidencial necesitaba refrendo ministerial pero, como ha dicho Tomás Villarroya, parecía considerarse "que tal exigencia era un defecto de la Constitución que quizá convendría corregir" [126] . De hecho, el Proyecto de reforma constitucional de julio de 1935 así lo intentó, porque "el veto debe entenderse que es independiente del refrendo, que no debe de exigirse en el caso de atribuciones privativas del Presidente de la República" [127] .

Idéntica fue la actitud de los autores del proyecto de reforma en materia de disolución de las Cortes, donde consideraban "excesivamente restringida esta facultad presidencial, con daño posible de la voluntad popular" [128] . Al margen de estos deseos de ampliar aquellas atribuciones privativas excluidas de refrendo [129] , ha de subrayarse la paradoja de que la eventual responsabilidad derivada de la disolución no se transmite al

ministro refrendante, sino que se exige al Presidente de la República. Tras un largo debate sobre si la disolución de las Cortes Constituyentes había de ser computada como una primera disolución o si había de considerarse consecuencia natural de la finalización de sus tareas, el tema adquirió enorme trascendencia de resultas del voto de las Cortes de la legislatura de 1936 contra el Presidente por la disolución de las precedentes, que se consideró su segunda disolución, lo que implicó el cese de Alcalá Zamora [130] .

El título VI de la Constitución de 1931 se refiere al Gobierno, integrado por un Presidente del Consejo y por los Ministros. El primero dirige y representa la política general del Gobierno, y es nombrado libremente por el Presidente de la República a quien propone el nombramiento de los segundos. Entre sus funciones se halla la de iniciativa legislativa, la potestad reglamentaria y la de deliberar sobre todos los asuntos de interés público (art. 90).

Especial trascendencia tiene su iniciativa legislativa en materia presupuestaria, que le es encomendada en exclusividad por el constituyente (art. 107) privando así de competencias en la materia al Presidente de la República quien, como hemos dicho, tampoco interviene en la promulgación de los Presupuestos Generales del Estado, que serían ejecutivos por el solo voto de las Cortes (art. 110). La posición del Gobierno en el proceso de elaboración de los Presupuestos se fortalece gracias a determinados mecanismos que, presentes en algunos reglamentos parlamentarios extranjeros y, desde 1918 en el del Congreso español, son constitucionalizados por primera vez en 1931, como nueva muestra de racionalización de la vida del Estado [131]

Pero, como hemos señalado, el ámbito en que más luce aquella racionalización es el relativo a los controles entre legislativo y ejecutivo y, particularmente, a los mecanismos a través de los cuales el Parlamento expresa la desconfianza hacia el Gobierno.

Dando por supuesto lo ya dicho sobre la responsabilidad del Presidente, y recordando la existencia de un procedimiento especial para sustanciar la responsabilidad del Presidente del Consejo y de los Ministros, en el orden civil y en el criminal, por las infracciones de la Constitución y las leyes [132] , vayamos al comentario de los mecanismos para exigir la responsabilidad política.

La Constitución republicana recoge la exigencia de que el Gobierno ha de contar con la confianza de las Cortes. "Los miembros del Consejo responden ante el Congreso, solidariamente de la política del Gobierno, e individualmente de su propia gestión ministerial" (art. 91) y el Presidente de la República deberá separar "necesariamente" al del Gobierno y a los Ministros "en el caso de que las Cortes les negaren de modo explícito su confianza" (art. 75). Pero la Constitución no regula la confianza [133] , y el único mecanismo para exigir la responsabilidad es la moción de censura, que puede presentarse por cincuenta Diputados contra el Gobierno o alguno de sus Ministros, por escrito y de forma motivada, y se considerará aprobada cuando voten a favor la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara. Cualquier otra proposición que indirectamente implique un voto de censura requerirá las mismas garantías (art. 64) [134] .

¿Cabe identificar la negación explícita de confianza mencionada del artículo 75 con la censura del 64?. ¿Ha de entenderse aquélla como una forma indirecta de ejercer ésta, por lo que requiere iguales mayorías? ¿Por qué establecer una distinción que permite pensar que pueden soslayarse los requisitos de la censura por la mera manifestación, por mayoría simple, de la desconfianza y con los mismos efectos que aquélla?. Parece que el buen sentido obliga a identificar desconfianza y censura, exigiendo en ambos caso las mayorías del artículo 64, pero ello no fue siempre claro para la doctrina [135] y llevó, en una torticera utilización de las mayorías realizada con la connivencia del Presidente del Congreso, a votar, en octubre de 1933 una moción de desconfianza sin los requisitos establecidos para la de censura, lo que tenía, como señala Vírgala, un carácter claramente inconstitucional [136] .

La "racionalización" incoada en Weimar y asumida por el constituyente español de 1931 no llegó a introducir mecanismos que, como la regulación constitucional del voto de investidura o de la cuestión de la confianza, hubieran solucionado no pocos problemas. Fue la experiencia de las insuficiencias de este parlamentarismo de entreguerras lo que llevó a introducir en la Ley Fundamental de Bonn estos instrumentos que, como ha señalado Bar Cendón, "era bastante difícil que llegase a establecer el constitucionalismo de la época, que ya había dado un gran paso adelante con la regulación formal de la moción de censura" [137] .

V.- La organización territorial del Estado:

5.1. La racionalización del federalismo y el Estado Integral

La atención a los problemas locales era, para Adolfo Posada, la segunda característica más notable del constitucionalismo de la época, junto con la importancia de las modificaciones procedentes del espíritu o sentido sindicalista [138] , y será uno de los ámbitos en que se manifiesta de modo más fructífero el intento de racionalización del Estado, marginando cuestiones más o menos directamente políticas (debates históricos sobre quién es el titular de la soberanía, si el Estado Federal o los Estados Miembros), para centrarse en la regulación de sus relaciones mutuas.

La necesidad del constituyente de Weimar de revisar la atípica estructura territorial del II Reich [139] , obliga a una nueva reflexión sobre el federalismo. A diferencia de aquel sistema, basado en un particularismo de los Estados que descansa en el principio monárquico, se establece una estructura uniforme de la que desaparecen los viejos rasgos contractualistas propios de la antigua Federación [140] . La Constitución de Weimar se afirma como obra del pueblo alemán, y no de los Estados, que adoptan "el título modesto de País" [141] . El federalismo se vincula con la satisfacción de las aspiraciones culturales y económicas del pueblo (art. 18), y la primacía del Reich se manifiesta en la definición de sus competencias (arts. 6 ss), en la prevalencia del Derecho de la Federación sobre el de los Länder (a. 13), y en la propia definición del territorio de éstos o en la eventual formación de nuevos, que el art. 18 encomienda, con determinadas salvedades, a ley del Reich.

Se trata de un modelo diferente al considerado federalismo "clásico", lo que hace hablar a algunos autores de un nuevo "Estado Federal sin fundamento federal" [142] . Es un sistema que pretende, básicamente, emprender la racionalización del régimen federativo, convertido en principio de organización social, dejando de ser principio político inspirado en consideraciones dinásticas o históricas fuera del Derecho [143] .

Este intento de transformación de la política en Derecho tiene su lógico perfeccionamiento en los planteamientos de Kelsen [144] y en la Constitución austríaca, que es obra suya. El federalismo que en ella se diseña deja de justificarse en argumentos políticos o históricos, y se constituye como "un sistema lógico y armónico de gran autonomía y prudente descentralización" planteado, no desde el punto de vista de la protección de intereses políticos o nacionales, sino como intento de regulación objetiva de la defensa jurídica de los intereses local y central [145] .

¿Hasta qué punto inciden estos planteamientos en la obra de los constituyentes españoles de 1931?

No fueron sólo técnicos los argumentos que llevaron a la descentralización política en la España republicana. Las propuestas de regionalización se habían planteado desde los años centrales de la segunda década del siglo, y habían dado algunos tímidos frutos, como la creación de la Mancomunidad catalana. Como señaló Posada, el regional era uno de los temas pendientes que hubieran debido llevar a la reforma de la Constitución de 1876 [146] y, desde luego, fue una de las cuestiones centrales que hubieron de abordarse tras el fracaso del sistema de la Restauración.

La importancia de lo local, y la revisión del federalismo son fenómenos ajenos a la problemática vinculada con el principio de las nacionalidades o el derecho de autodeterminación, que habían inspirado la creación de los Estados nacidos en 1918. Pero la trascendencia política de aquella convulsión del mapa de Europa (y la problemática de las minorías nacionales provocada, en buena medida por el modo de realizarse aquel proceso), afectaron en varios países a los planteamientos nacionalistas en zonas con más o menos explícitas aspiraciones a constituirse en Estados. Ello se dio, desde luego, en España.

El "problema catalán", de cuya incidencia en el Pacto de San Sebastián hemos hablado, se agravó cuando el mismo 14 de abril de 1931, horas antes de proclamarse la República en Madrid, Maciá proclamó el "Estat Catalá". Ello generó una crisis, saldada tres días después con un acuerdo de los Gobiernos español y catalán en cuya virtud éste abandona la idea de la República Catalana y adopta la denominación de Gobierno de la Generalidad de Cataluña. Al tiempo, se pone en marcha la elaboración del Estatuto mediante un proceso, paralelo al constituyente, que comenzaría con la adopción por la Asamblea de Ayuntamientos catalanes de una propuesta luego sometida a plebiscito en Cataluña, antes de remitirse a las Cortes para su aprobación [147] . El 14 de julio de 1931, fecha en que estaba prevista la inauguración de las Cortes Constituyentes en Madrid, la Diputació Provisional de la Generalitat de Catalunya, asamblea elegida por los Ayuntamientos catalanes, aprueba en Barcelona un proyecto de Estatuto inspirado en principios incompatibles con los que inspirarían la Constitución [148] , que sería plebiscitado el día 2 de agosto y remitido a las Cortes a mediados de aquel mes, a la espera que éstas emprendieran el debate del proyecto constitucional que en aquellas fechas presentó la Comisión.

La aprobación del proyecto de Estatuto antes de que las Cortes debatieran la organización autonómica condicionó aquel debate, tanto en el contenido cuanto en la premura con que tuvo que realizarse la discusión parlamentaria. Su "celeridad dañosa" [149] hizo protestar a D. Miguel de Unamuno, quejoso de que "se sometiera a la Cámara a sesiones de fatiga que casi lo eran de tormento" y de que se intentara "sacar la Constitución con fórceps" [150] .

Por lo que afecta al contenido, los acuerdos alcanzados en el Pacto de San Sebastián convirtieron a éste en obligada y continua referencia, hasta el punto de que "parecía ser el auténtico momento constituyente, en ejecución del cual había de actuar la Asamblea reunida ahora en el Palacio del Congreso [151] ". Pero, al margen de que el constituyente fuera consciente de que debía resolver el "problema catalán", era manifiesto que se trataba de abordar una cuestión más compleja, la definición del modelo de articulación territorial del Estado [152] .

A la hora de emprender tal tarea, no faltaron partidarios de que fuera el legislador ordinario, sin ninguna predeterminación constitucional, quien, en cada caso, estatuyera en función de las necesidades [153] o que, si algo decía la Constitución, no definiera las competencias del Estado, pues "un Estado (…) de self-government, como por ejemplo en Inglaterra, no debe limitar de antemano su competencia, que siempre puede ser compatible con su reconocimiento de la personalidad -histórica o actual- de las regiones en que se diferencia la Nación" [154] .

Tales propuestas eran, sin embargo, contradictorias con una Constitución normativa que pretendía racionalizar la vida del Estado definiendo las decisiones básicas sobre la organización del Estado.

La cuestión siguiente era si tal Constitución debía de acoger o no explícitamente el principio federativo [155] , tempranamente rechazado por un constituyente que opta por el "autonomismo regional, en que se define a la Región como una realidad histórica" frente al "federalismo abstracto". [156] Las razones que abonan el rechazo del federalismo son así expresadas por Jiménez de Asúa: "Deliberadamente no hemos querido declarar en nuestra Carta constitucional que España es una República federal; no lo hemos querido declarar, porque hoy tanto el unitarismo como el federalismo están en franca crisis teórica y práctica. Sírvanos de ejemplo el caso de Alemania (…). No hablamos de un Estado federal, porque federar es reunir. Se han federado aquellos Estados que vivieron dispersos y quisieron reunirse en colectividad. (…) No aceptamos, por tanto, esos términos que están en franca y definitiva crisis" [157] . Las razones, sin embargo, son más complejas (o más simples, si se quiere): fuera por el fracaso de 1873 o por otras razones, en España el federalismo no había tenido apenas peso entre las fuerzas republicanas a lo largo de la Restauración, ni lo tenía en 1931, y tampoco eran significativas las demandas de descentralización fuera de Cataluña y el País Vasco, además, quizá, de Galicia.

En consecuencia, la República no es definida como Estado federal, ni regional ni unitario, sino como "Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones".

La utilización de dicho término despertó inicialmente alguna perplejidad y críticas [158] . La explicación que de él da Jiménez de Asúa tampoco es especialmente clarificadora [159] aunque, cuando atribuye "las doctrinas del Estado integral" a Preuss, de quien dice que intentó "llevarlas a la Constitución, obra suya, de 1919, aunque no lo ha logrado por entero" nos está dando las claves de su significado. Como era claro ya para los primeros comentaristas de la Constitución [160] , el término nos lleva al constitucionalismo alemán de la época y, particularmente, a Smend y su tesis del Estado como resultado de un proceso de integración, como unidad "global y dinámica" en continua renovación, de procesos de integración personal, funcional y real o material.

Ha sido un trabajo de Tomás y Valiente [161] , al que me remito para el comentario de las diversas interpretaciones que sobre el término se han hecho, quien con más claridad e inteligencia lo ha puesto de manifiesto: "En los discursos de Jiménez de Asúa, Sánchez Albornoz y Luis Araquistáin se nos habla de distintas formas de integración como modos de superación de otras tantas oposiciones. Frente a la dialéctica entre las clases, su integración dentro de una República de Estados de trabajadores de toda clase. Frente a la dialéctica del todo (España) con alguna (Cataluña) o algunas partes, la integración en la “gran España” de las Regiones que se constituyan en régimen de autonomía (artículo 8), cada una “con la autonomía que merece por su grado de cultura y de progreso” (…) Tales integraciones han de realizarse en la República, esto es, en el Estado. De todo ello se infiere que no es tontería ni disparate ni voz sin sentido hablar de un Estado integrador, mejor que integral (término gramaticalmente poco feliz) o de El Estado como integración (…)" [162] . De un Estado que, como señala Bartolomé Clavero, integra territorios, clases, organismos sociales y corporaciones particularmente a través del Senado previsto en el Anteproyecto, "pero ésto se ha perdido en la Constitución definitiva, no sólo tal cámara sino también en su mayor parte el corporativismo, y Estado integral se ha quedado para significar en exclusiva una integración regional" [163] .

5.2. La regulación constitucional de la autonomía regional: la elaboración del Estatuto.

El Estado integral se propone, pues, como alternativa al federal: no pretende una generalizada descentralización sino solucionar los problemas específicos que en este terreno se planteaban, comenzando con el catalán. El constituyente de 1931 no establece mapa de las Regiones autónomas, como lo hizo el proyecto de 1873, porque tampoco está seguro de que la regionalización llegara a ser total. Por ello se prevé explícitamente la posibilidad de que pudiera haber provincias "directamente vinculada(s) al poder central". La Constitución se limita a establecer cómo acceder a la autonomía, sin predeterminar los sujetos: "fija el cómo, pero no el quién" [164] . Se establece un sistema abierto gracias al cual "al cabo de algunos años veremos cuál es el definitiva la orientación del Estado español, porque la Constitución abre la puerta al porvenir en vez de reconocer lo presente" [165] .

Pueden acceder a la autonomía "una o varias provincias limítrofes, con características históricas, culturales y económicas comunes" que "acordaran organizarse en Región autónoma para formar un núcleo político-administrativo dentro del Estado español" (artículo 11). La aclaración (aparentemente innecesaria) de que "la condición de

limítrofe no es exigible a los territorios insulares entre sí", nos indica, sensu contrario, que no es posible la inclusión de territorios insulares y no insulares en una misma Región. Se trataba así de impedir la eventual creación de una gran Región autónoma de los "Países Catalanes", lo que hubiera desequilibrado extraordinariamente el mapa regional, arriesgando crear un Estado dentro del Estado. Idéntica finalidad tiene el artículo 13, que prohibe la Federación de Regiones autónomas: además que vetar una redefinición federal del Estado mediante pacto realizado por las regiones, se pretende, sobre todo, cerrar la posibilidad a la creación de aquella Gran Cataluña.

Pese a la referencia a unas provincias que deciden la creación de una Región autónoma, la Constitución no establece el procedimiento para adoptar tal acuerdo. O, mejor, establece un procedimiento en el que la iniciativa no corresponde a las provincias, ni siquiera a los Ayuntamientos de cada provincia, sino al conjunto de los Ayuntamientos de las provincias que aspiran a constituirse en Región autónoma, la mayoría de los cuales o, al menos, aquéllos cuyos Municipios comprendieran las dos terceras partes del censo electoral de la Región, han de realizar la propuesta. El proyecto de Estatuto habría de ser aceptado por las dos terceras partes del censo de los electores de la Región, no pudiéndose renovar la propuesta de autonomía hasta pasados cinco años en el caso en que no se alcanzara aquella mayoría.

El procedimiento parecía reflejar el deseo del constituyente de facilitar la autonomía de Cataluña, donde era clara y homogénea la voluntad autonómica, sin prever los problemas que hubieran podido seguirse en el supuesto de una regionalización general del Estado. El sistema podía permitir la inclusión en una Región autónoma de provincia o provincias no deseosas de incluirse en ella, lo que no parece coherente con la posibilidad abierta por el artículo 22 de que las provincias pudieran abandonar la Región autónoma si así lo propone la mayoría de sus Ayuntamientos y lo aceptan las dos terceras partes de sus electores. Para intentar evitar los traumas derivados de tal separación, hubiera sido más lógico exigir aquellas (u otras) mayorías de Ayuntamientos y de electores en el ámbito provincial, como propuso la minoría agraria en una enmienda rechazada sin debate [166] .

Pese a la limitada experiencia en esta materia se suscitaron, sin embargo, problemas relacionados con ella: al votar los Ayuntamientos vasco-navarros la iniciativa del proyecto de 1932, que incluía a Navarra junto con las tres Provincias Vascongadas, los Ayuntamientos presentes aceptaron el requisito planteado por los navarros de que los votos de esta provincia se computaran separadamente. Fueron más los votos negativos, por lo que Navarra se separó del proceso autonómico vasco. Aprobado el siguiente proyecto en 1933 con mayoría de los Ayuntamientos de cada una de las tres Provincias Vascongadas, y refrendado por los dos tercios de los electores de la Región (aunque no de Alava), la mayoría de los Ayuntamientos alaveses intentó separar a su provincia del proceso [167] , aunque el triunfo de los sublevados en la guerra civil impide saber qué efectos hubiera podido tener tal oposición [168] .

Por lo que respecta a la participación de las Cortes en la redacción del Estatuto, el artículo 12 acaba con un párrafo que despertó alguna perplejidad. Parece desprenderse de su primer inciso que la intervención de la Cámara estaría inspirada por el principio de intervención mínima, pudiendo modificar el texto plebiscitado sólo cuando no se ajustara a la Constitución o a las leyes orgánicas del Estado en las materias no transmisibles al poder regional. El último inciso, sin embargo, añade que se efectuará

"todo ello sin perjuicio de la facultad que a las Cortes reconocen los artículos 15 y 16", que establecían los ámbitos en que el Estado tiene capacidad para legislar (pudiendo las Regiones asumir la ejecución) y aquél en que las Regiones pueden asumir competencias legislativas exclusivas. No es fácil saber qué añade la mención expresa a unos artículos de la Constitución inmediatamente después de haber recordado el necesario sometimiento de los Estatutos a toda ella, y tampoco parece desprenderse de dicho inciso lo que se entendió su interpretación auténtica, "que la mencionada referencia aseguraba la facultad del Parlamento para revisar a fondo, y no de modo meramente formulario, los Estatutos sometidos a su aprobación" [169] . Sigue pareciendo que esta intervención estaría justificada cuando se plantearan dudas sobre la compatibilidad del Estatuto con la Constitución o con las leyes orgánicas, y sólo en tal caso.

En la práctica, la intervención de las Cortes fue notable. En el caso catalán, por la divergencia entre el texto y la Constitución y, en el vasco, por la extraordinaria premura con que hubo de discutirse, iniciada ya la guerra, para asegurar la lealtad a la República de los nacionalistas vascos, que la habían subordinado a la aprobación del Estatuto. Ello aconsejó inspirarse más en el texto catalán que en el proyecto plebiscitado, cuyo debate hubiera exigido demasiado tiempo.

El procedimiento, en cualquier caso, es original y abierto y de ello, como ha señalado López Basaguren se derivará su carácter en "gran medida indeterminado e incompleto" [170] . Permite la participación de los territorios que aspiran a acceder a la autonomía en un grado notable, y "no se cerraba el paso a los Estatutos ya preparados", aunque "tampoco se les consagraba de antemano" [171] .

5.3. El contenido de la autonomía.

El reparto de competencias en la Constitución de 1931 se basa en el establecimiento de un listado de las materias en que el Estado tiene competencia exclusiva legislativa y de ejecución directa (art. 14) o únicamente legislativa (art. 15). Las restantes pueden ser asumidas por las Regiones si sus Estatutos las incluyen y, si no, siguen correspondiendo al Estado, que puede "distribuir o trasmitir" por ley facultades correspondientes a ellas.

Inspirado en Weimar, el artículo 20 de la Constitución de 1931 establece que la ejecución de las leyes de la República se realizará en las Regiones por sus autoridades respectivas, salvo indicación en contra establecida en la ley, y sin perjuicio de los reglamentos que dicte el Gobierno de la República para la ejecución de sus leyes.

La regulación de la normativa de armonización también sigue los pasos de la Constitución alemana, en cuyos artículos 9, 10 y 11 se definen determinadas materias en las que el Estado puede legislar o dictar principios para conseguir una homogeneización necesaria, o para alcanzar determinados fines que la propia Constitución establece. Frente a la restricción material establecida en Weimar, el constituyente español permite al Estado fijar por ley, en cualquier campo, las bases a que habrían de ajustarse las disposiciones legislativas de las Regiones cuando lo exija la armonía entre los intereses locales y los generales de la República. Pero dicha mayor amplitud se restringe por el establecimiento de requisitos extraordinariamente gravosos que dificultaban sobremanera la creación de tales leyes armonizadoras: su necesidad habrá de ser

apreciada previamente por el Tribunal de Garantías, y su aprobación requerirá el voto de las dos terceras partes de los Diputados que integren el Congreso.

El constituyente español recoge, igualmente, de Weimar la regulación del principio de prevalencia, que se atribuye al Derecho del Estado "en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas en sus respectivos Estatutos". (art. 21). Su sentido es, sin embargo, diferente: en Alemania, los Länder pueden legislar mientras no haga el Reich uso de su derecho a hacerlo, y la regla de prevalencia resuelve los conflictos cuando ambas instancias regulen la misma materia; en España no existe este ámbito de competencias concurrentes, y las Regiones tienen definido, por Estatuto o por Ley, su campo de intervención, que no pueden sobrepasar ni siquiera en el caso de inactividad legislativa de la República [172] .

El comentario de la materia competencial obliga a una mención, necesariamente breve, de las lenguas propias de las Regiones. El artículo 4 de la Constitución encomienda su regulación a las leyes del Estado, estableciendo igualmente que "salvo lo que se establezca en leyes especiales" (ha de entenderse que dictadas por el Estado, o respetando las bases de las dictadas por él) "a nadie se le podrá exigir el conocimiento ni el uso de ninguna lengua regional". Con algún mayor detalle, el artículo 50, al que nos hemos referido, establece que las Regiones podrán organizar la enseñanza de la lengua propia de acuerdo con las facultades que se concedan en sus Estatutos. Obsérvese, en todo caso, que la regulación de la Constitución republicana en esta materia se separa del propio del constitucionalismo de la época, que aborda el problema (como todavía lo hace la Constitución italiana de 1947) desde la óptica de la protección de las minorías lingüísticas [173] . Para el constituyente de 1931, como para el de 1978, el problema no es de mayorías o minorías, sino del derecho a la utilización de lenguas españolas distintas del castellano.

Poco más dice la Constitución en materia regional. No se establece "el cuadro de las categorías definitorias de los entes políticos constituidos o constituibles" [174] , limitándose a señalar que el Estatuto, "una vez aprobado (…) será la ley básica de la organización político-administrativa de la Región autónoma, y el Estado español la reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico". Ha de entenderse que aquella organización ha de ser coherente con los principios democráticos derivados de la propia Constitución, y su actividad normativa, como recuerda explícitamente el artículo 17, no podrá establecer "diferencia de trato entre los naturales del país y los demás españoles" (art. 17)..

El Estatuto será, pues, una Ley del Estado, aunque no puede olvidarse que la trascendencia de su participación en el proceso de aprobación y, sobre todo, la capacidad de las Regiones para obstaculizar las reformas estatutarias no deseadas (véanse el artículo 18 del Estatuto catalán y el art. 14 del vasco) le definen de hecho como una norma en cuya aprobación concurren dos voluntades, la del Estado y la de la Región. El otro "Estatuto interior", aprobado por el Parlamento Catalán por ley de 25 de mayo de 1933, sí nació por la sola voluntad de las instituciones catalanas. Pero tal "Estatut interior", perfectamente respetuoso con la legalidad constitucional y estatutaria, se limitaba a desarrollar y complementar el de 1932. Es verdad que la elección del mismo nombre dejaba entrever la voluntad de afirmar una cierta idea de la soberanía de Cataluña, pero esta es otra historia que nos recuerda la importancia de lo ideológico en este mundo de naciones, autonomías y soberanías [175] .

5.4. Participación en las instituciones del Estado y resolución de conflictos.

Es una característica básica del federalismo "clásico" el establecimiento de vías de participación de los Estados Miembros en los procesos de toma de decisión del Estado Federal, normalmente en el legislativo a través de una segunda cámara. Tal Senado federal ve disminuir sus competencias en el federalismo "racionalizado" de la época, comenzando por Weimar, donde la reforma del Consejo Federal [176] permite el desplazamiento de los derechos de los Estados y acaba con la preeminencia de Prusia. El mismo proceso se da en la Constitución austríaca, que realiza un aún mayor difuminado de las funciones del Consejo Federal.

Por lo que a la República española se refiere, hemos comentado la inicial previsión de un Senado de inspiración corporativa, uno de cuyos grupos representaría a Municipios y Regiones, y conocemos el abandono de esta propuesta y la definitiva asunción de un legislativo unicameral. Las virtudes democráticas de éste se consideran ventaja mayor que las que pudieran derivarse de un Senado en que tuvieran representación unas Regiones cuya generalizada constitución era más que problemática.

Tampoco sigue el constituyente español las tendencias de los Estados federales al regular la reforma de la Constitución Federal. Separándose de ellos, no se concede a las Regiones españolas iniciativa en materia de reforma constitucional, ni se les da participación en la aprobación de ésta.

El argumento regional sí será acogido, sin embargo, en otra de las instituciones propias de los Estados federales de su época, que el constituyente español sí adopta: un tribunal federal que resolviera los conflictos entre Estado y Regiones a través de un procedimiento jurisdiccional.

El Tribunal de Garantías Constitucionales sí estaría integrado, entre otras categorías de magistrados, por "un representante por cada una de las Regiones españolas, elegido en la forma que determine la Ley". Esta ley reguladora del Tribunal de Garantías, de 14 de junio de 1933, establecerá un procedimiento cuya novedad radica en conceder representación también a las Regiones no autónomas, que enumera y define [177] . El carácter político seguido en la elección de estos quince representantes regionales, unido al igual carácter que pudieran tener los tres (incluido el Presidente) elegidos por las Cortes y al escaso número, ocho, de los que se podía presumir por su modo de elección la posesión de conocimientos jurídicos, lo configuraba, paradójicamente, como una cámara de composición más cercana al Bundestag que a un Tribunal Constitucional.

Sin embargo, sus competencias pretendían definirlo en el terreno de éste, y no en el de una segunda cámara (algo que nunca intentó ni pudo ser): le corresponde conocer de los conflictos de competencia legislativa "y cuantos otros surjan entre el Estado y las Regiones autónomas, y los de éstas entre sí" (art. 121, c), además de tener que informar de modo favorable, como hemos visto, la aprobación por las Cortes de la legislación armonizadora. Su actividad en este ámbito, sin embargo, adoleció de la misma politización que empañó su jurisprudencia.

VI.- La influencia posterior de la Constitución de 1931

6.1. La Constitución de 1931 y la de 1978

Se ha hablado con frecuencia de la existencia de grupos generacionales entre las Constituciones, grupos también sometidos a la moda de su tiempo [178] y que expresan la "simbiosis política" [179] producida entre textos que pretenden buscar soluciones nacionales para problemas normalmente comunes a otros países. A la hora de afrontar sus problemas específicos, los constituyentes de cada país recurren a las fórmulas existentes en el constitucionalismo del momento aunque, en casos, la historia propia o ajena aporta claves para solucionar cuestiones del presente. Hay también tradiciones constitucionales nacionales que explican determinadas regulaciones, si bien su importancia depende de la real existencia de una prolongada vida constitucional con textos realmente normativos (lo que, hasta nuestros días, no se había dado en España).

Pretendo señalar con ésto que muchas de las influencias que pudieran presumirse entre nuestra actual Constitución y la Republicana son sólo aparentes. Del mismo modo que no hay más relación que la onomástica entre la Diputación Permanente de 1931 y la de 1812, también se deben más al influjo del constitucionalismo contemporáneo que al republicano buena parte de los paralelismos entre la de 1978 y la de 1931.

Nuestro constituyente utilizó como referencia el texto republicano, y ello se nota en la redacción de no pocos artículos. Pero en la mayoría de los casos, el contenido de tales artículos hubiera sido muy parecido al que hoy tiene aunque no hubiera existido aquél precedente: su razón de ser está en las características del constitucionalismo actual y no en el texto de 1931, (que no pocas veces está inspirado en Weimar o en algún texto contemporáneo). Otra cosa es la resolución de una cuestión, como la autonómica, que seguía teniendo en 1978 características muy semejantes a las de 1931 y en la que, por otra parte, no era fácil recurrir al derecho comparado: en ese caso el influjo de la Constitución de la II República fue determinante..

Veamos, pues, brevemente, y sin ánimo exhaustivo, alguna de las semejanzas existentes entre nuestra Constitución y la republicana, siguiendo el orden de contenidos de la actual.

Título Preliminar: Es perceptible la inspiración de algunas formulaciones del artículo 1º CE 78, tan cercanas a otras del primer artículo de la Constitución de 1931 [180] . La influencia de ésta se manifiesta también en la constitucionalización de la bandera o de la capitalidad del Estado, que se realizan por vez primera en nuestra historia constitucional en 1931 y se mantienen hoy. [181] Ha de señalarse, finalmente, que la actual mención constitucional a las lenguas oficiales repite prácticamente el articulo 4 de la CE1931, salvo cuestiones de detalle.

Derechos y libertades: Uno de los textos de referencia utilizado en materia de Derechos por nuestro constituyente es, sin duda, la Constitución de 1931. En ambos casos de trata

de Constituciones que nacen después de largos periodos sin libertades, y ambas intentan ser, también, un manual que enseñe a los ciudadanos lo que son sus derechos y lo que es la libertad. Por eso la extensa regulación de 1931 es elemento de inspiración y suministra no pocas citas. La previsión de la doble nacionalidad recoge de modo textual alguna de las frases de 1931, y también se inspira en ella la vigente prohibición de extraditar a acusados de delitos políticos. En materia de definición de los Derechos Fundamentales, ambas Constituciones reflejan las tesis más avanzadas del constitucionalismo de sus épocas, y la evolución de los planteamientos entre una y otra [182] . Lo mismo podemos decir sobre los derechos sociales (que, como hemos señalado, se recogen en la Constitución republicana con una radicalidad –posibilidad de socializar y de expropiar sin indemnización- que no tiene la nuestra). Buena parte de los actuales principios rectores de la política social y económica repiten compromisos en multitud de ámbitos (prestaciones sociales, protección del patrimonio histórico, cultural y artístico y otros cuya explicación alargaría innecesariamente estas páginas). Hemos mencionado, por otra parte, la trascendencia que tuvo, en una y en otra, la investigación de la paternidad y la eliminación de las discriminaciones por razón de la filiación.

En lo tocante a garantías, ha de mencionarse el influjo directo que tuvo la regulación republicana del amparo constitucional en nuestra Constitución. Como ha señalado Alzaga, el texto de la Ponencia se basaba en el 121, b) de aquélla, siendo reformado (y, digamos con Alzaga, mejorado) en la Comisión del Congreso [183] .

Poderes del Estado. Se trata de una materia en la que, al margen del distinto tipo de Jefatura de Estado, se dan las semejanzas y diferencias que responden a las existentes entre el parlamentarismo de 1931 y el de 1978. Hay instituciones comunes (diputación permanente, legislación delegada, moción de censura…), pero no se recogen en 1978 porque estuvieran en la Constitución de 1931. Los excesos parlamentarios de 1931, derivados de la insuficiente racionalización y del vigente sistema de partidos, poco tienen que ver con el constitucionalismo de un Estado Social en que la primacía del Gobierno es indiscutida, y en que los partidos tienen una significación muy distinta a la que tenían en los años treinta.

Son aplicables en el ámbito de la Justicia las consideraciones que acabo de hacer: sigue siendo la Constitución de 1931 uno de los puntos de referencia, lo que explica redacciones a veces semejantes, y se regulan cuestiones comunes a veces en el mismo sentido, pero las cosas hubieran sido sustancialmente iguales sin aquella referencia. La restricción de la jurisdicción militar a los delitos militares, la institución del jurado, la prohibición de los indultos generales o la de los tribunales de honor no necesitaban el precedente republicano para su constitucionalización, aunque es evidente el diálogo que mantuvieron nuestros constituyentes (que afrontaban en estas materias problemas semejantes a los de 1931) con aquel texto, y que se refleja casi más en las diferencias que en las semejanzas [184] .

Economía: Poco podemos añadir a lo ya señalado, como no sea recordar la práctica coincidencia entre el actual artículo 128.1 y el 44.1 de la CE 31 en virtud del cual "toda la riqueza del país, sea quien fuere su dueño, está subordinada a los intereses de la economía nacional y afecta al sostenimiento de las cargas públicas, con arreglo a la Constitución y a las leyes".

Organización territorial del Estado y régimen autonómico. El problema de la autonomía era, también en 1977-78, una cuestión planteada con especial urgencia en sólo algunas zonas (especialmente en el País Vasco, pues se pensaba entonces que ETA desaparecería cuando se reconociera a Euskadi un amplio autogobierno). Existe, sin embargo, una diferencia significativa entre el último período constituyente y el republicano: en 1977 actúan, con mayor o menor predicamento, partidos nacionalistas o regionalistas en casi todas los lugares, y los grandes partidos nacionales propugnan la regionalización. La puesta en marcha de los regímenes preautonómicos en catorce regiones [185] (y la previsión constitucional de que se disolvieran si no ejercían en el plazo de tres años la iniciativa autonómica) [186] permitía inferir que el modelo autonómico que se ponía en marcha se extendería, en plazo no excesivo, a todo el territorio nacional (recuérdese que en 1931 también se recurrió a la preautonomía, pero sólo en Cataluña).

De esa situación van a derivarse las semejanzas y las sensibles diferencias entre la regulación constitucional de la autonomía realizada en 1931 y 1978. Entre las semejanzas, vinculadas con las indeterminaciones existentes en ambos momentos, valga citar: la inexistencia de mapa y de calendario; el establecimiento de un proceso abierto para acceder a la autonomía que deja la iniciativa en manos de las provincias; la aprobación del Estatuto como ley del Estado a través de un procedimiento en que tiene mayor o menor participación el territorio que aspira a la autonomía; un sistema de atribución de competencias que permite a la Región o Comunidad Autónoma asumirlas en el marco de un listado definido en la Constitución, entendiéndose que corresponden al Estado las no incluidas en el Estatuto; la posibilidad de que el Estado amplíe las competencias de las Regiones y dicte leyes de armonización; la afirmación de la cláusula de prevalencia a favor del Derecho del Estado… Y una común indefinición o mala definición de los principios rectores de la organización política regional (reducidos en 1978 al escaso artículo 152.1) o de la posición de las Regiones o Comunidades con respecto a los poderes del Estado: aunque la Constitución de 1978 defina al Senado como cámara de representación territorial, y pese a que prevea la iniciativa autonómica en materia de reforma constitucional, ni lo uno ni lo otro tienen entidad real [187] .

Tribunal Constitucional: Señala Tomás y Valiente, tras referir los defectos del Tribunal de Garantías Constitucionales que, dichos defectos (a los que hemos hecho mención antes) permiten entender que los Constituyentes españoles de 1978 "no pudieran tomarlo, ni lo tomaran, como modelo a reproducir" [188] : se abandona una composición excesivamente numerosa y lastrada de componentes político-representativos, se eliminan las competencias que tenían una mayor carga de control político, desaparece su intervención previa en las leyes de armonización, donde conserva lógicamente el control de constitucionalidad, se definen más ajustadamente los legitimados para intervenir en los procesos constitucionales, eliminando la acción popular (que fue de hecho abandonada por el legislador republicano), se aligera el proceso para acudir al recurso de amparo [189] ….

6.2. Otras influencias

Dejando de lado el comentario de otras influencias ejercidas por la Constitución de 1931, permítaseme una breve mención a las que de ella recibió la Constitución italiana.

Desde su aparición, la Constitución republicana despertó notable atención entre los juristas italianos [190] . Ello se reflejó en la elaboración de su Constitución de 1947 sobre todo, aunque no únicamente [191] , en materia autonómica. Italia, como España en 1931 tenía serios problemas derivados de la voluntad de autogobierno de determinadas regiones, deseo que no era homogéneo ni uniforme y que, en el límite, planteaba el riesgo de segregación particularmente en Sicilia [192] . Ello aconsejaba no abordar un proceso de federalización que diera un tratamiento igual a todas ellas [193] . A diferencia de los Estados Federales, las regiones tienen competencias enumeradas en la Constitución, y no generales. Las regiones de Estatuto ordinario los aprueban a través de un procedimiento inspirado en el republicano español (deliberación por el Consejo Regional y aprobación por Ley del Parlamento) [194] , mientras que se aprueban por ley constitucional los de las regiones de Estatuto especial, que vienen singularizadas en la Constitución.

¿Hasta qué punto este modelo se inspira en el español de 1931?. Se trata, obviamente, de un sistema original, que recoge, también, otras inspiraciones procedentes del federalismo centroeuropeas. Pero esta originalidad no permite olvidar el contínuo diálogo mantenido por los constituyentes italianos con el texto español, diálogo que no implica repetir las soluciones ofrecidas por éste, pero que se refleja en una organización adoptada teniendo en cuenta aquellas propuestas [195] . Algunos autores de la Constitución italiana, y particularmente Gaspare Ambrosini reconocen este hecho [196] , y valoran la trascendencia de la obra del constituyente español, creador de "un tipo de Estado intermedio entre el unitario y el federal, caracterizado por la autonomía regional" [197] , que sería asumido por el constituyente italiano.

VII.- Palabras finales

Acabo aquí una reflexión necesariamente limitada sobre una Constitución que, posiblemente después de la experiencia gaditana, fue el único intento de texto con pretensión normativa y con voluntad de construir en España un régimen de libertades que resolviera viejos problemas y se adecuara a las nuevas necesidades de su época.

La Constitución de 1931 realiza una original recepción de determinados institutos que respondían en España a necesidades semejantes a las existentes en otros países [198] . Como sucedió en la mayoría de ellos, fue insuficiente la buena técnica constitucional para conseguir la estabilidad política. Mirkine dijo que de poco vale la racionalización si falta un sistema de partidos fuertes y disciplinados capaz de estabilizar la convivencia y es claro que, sin sentimiento constitucional [199] , no sirve la imaginación jurídica para resolver los problemas. Ya lo había señalado Burdeau, refiriéndose al Tribunal Constitucional austríaco, diseñado por Kelsen, cuya armonía, precisión y equilibrio lógico subraya: "mientras el litigio es mínimo, el instrumento funciona; pero cuando surge una causa que levanta pasiones políticas, entonces la Corte, desarmada, es incapaz de cumplir su misión. Pasa con ella como con los sismógrafos que registran las sacudidas ligeras, pero a los que hace saltar un seísmo violento" [200] .

Y esto que se señala sobre la justicia constitucional sirve para todo el proceso de racionalización de la vida política. Aunque dotado de algunas insuficiencias, el texto constitucional republicano tenía elementos bastantes como para haber puesto en marcha

un sistema democrático en que la ley y los usos hubieran permitido ir superando las limitaciones y resolviendo los problemas. Si ello no fue posible, no fue por su contenido, sino porque el seísmo fue demasiado intenso.

La gran crisis de la sociedad capitalista liberal, que fue políticamente estable mientras funcionó la economía y mientras se mantuvo el censitarismo, no podía resolverse con textos jurídicos. De hecho, sólo pudo sortearse sin descalabros donde, además de una economía suficientemente desarrollada, había una integración democrática razonablemente asentada. Todo ello faltó en España, como había faltado en Alemania, pero los autores de la Constitución de Weimar y los de la de 1931 soñaron que la Razón podía imponerse e intentaron organizar la Libertad.

NOTAS A PIE DE PÁGINA

[1] Nicolás Pérez Serrano, La Constitución Española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes. Texto. Comentario. Ed. Revista. de Derecho Privado, Madrid, 1932, p. IX. Con estas palabras comienza Pérez Serrano el Prefacio de su libro.

[2] Joaquín Varela Suanzes, ¿Qué ocurrió con la ciencia del Derecho Constitucional en la España del siglo XIX?, en Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario, nº 9, 1997, pp. 124-125. Véase en páginas 125-127 el escaso interés de la Constitución de 1876 para los tratadistas de la Restauración.

[3] Véase, particularmente, Antonio Royo Villanova, La Constitución Española de 9 de diciembre de 1931, con glosas jurídicas y apostillas políticas, Imp. Castellana, Valladolid, 1934 que, en el momento de comentar las decisiones más importantes reguladas en la nueva Constitución (particularmente la regionalización del Estado) señala los riesgos de limitar la voluntad del Parlamento por el texto constitucional, y subraya cómo la Constitución de 1876 (como, por lo demás, la inglesa o las restantes constituciones parlamentarias) permitió a las Cortes adoptar medidas igualmente trascendentes.

[4] En su libro La República y el Estado Liberal, Carlos de Cabo se plantea el análisis de las relaciones entre la forma de gobierno republicana y la existencia de determinados supuestos socio-económicos. Su lúcido intento de caracterizar el significado profundo de la forma de gobierno republicana suministra importantes claves para el caso de los paises que, en el período de entreguerras, se convierten en Repúblicas, situación en que se recalca la importancia de tres hechos: la aparición de las Repúblicas en situaciones revolucionarias o insertas en procesos extremadamente críticos de la vida de los pueblos; la existencia de una más o menos explícita oposición de clases entre las vinculadas al orden tradicional y las surgidas del modo de producción capitalista y, en tercer lugar, la existencia de un fuerte ingrediente proletario, que constituye el impulso decisivo que acaba determinando su aparición. . Desde esa perspectiva se explica, por otro lado, el mantenimiento de Monarquías en numerosos paises balcánicos. Carlos de Cabo Martín, La República y el Estado Liberal, Tucar Ed., Madrid, 1977, p. 107

[5] Cito, entre las diversas publicaciones en que toca este tema, Manuel Tuñón de Lara., Rasgos de la crisis estructural a partir de 1917, en M. Tuñón de Lara y otros, “La crisis del Estado Español, 1898-1936”, VIII Coloquio de Pau, Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1978, pp. 15-40

[6] Carlos de Cabo, Teoría Histórica del Estado y del Derecho Constitucional, vol II., op. cit. pp. 299-300

[7] Pablo Lucas Verdú, La lucha contra el positivismo jurídico en la República de Weimar. La teoría constitucional de Rudolf Smend. Tecnos, Madrid, 1987, p. 25, subrayado en el original. Sobre el período, cfr., del mismo P. Lucas Verdú, Curso de Derecho Político. Vol.IV. Constitución de 1978 y transformación político-social española, Tecnos, Madrid, 1984, pp. 238 ss ("Función de los períodos constituyentes clásicos en la formación de los conceptos constitucionales. La República de Weimar")

[8] Pablo Lucas Verdú, La lucha contra el positivismo jurídico en la República de Weimar. La teoría constitucional de Rudolf Smend, op. cit., p.28, subrayado del autor. Puede verse en dicho libro una caracterización general del período y de los debates teóricos que caracterizan la época.

[9] En la cuarta edición de su Tratado de Derecho Politico,I I, Madrid, 1929, p. 143, Adolfo Posada subrayaba el interés del constitucionalismo francés desde el punto de vista de la utilidad, para mejor

comprender el régimen de Constituciones en España, "ya que en nuestro régimen político moderno (...) todo se ha producido principalmente bajo el influjo de la Francia revolucionaria y post-revolucionaria"

[10] Francisco Tomás y Valiente, El 'Estado integral': nacimiento y virtualidad de una fórmula poco estudiada. En J.L. García Delgado (ed.) “La II República española. El primer bienio”. Siglo XXI. Madrid, 1987, pp. 388 ss. Entre los ejemplos aducidos para demostrarlo se mencionan, además de las estancias en Alemania de doctorandos y profesores españoles, becados por la Junta de Ampliación de Estudios (Francisco Ayala, García Pelayo, Francisco Javier Conde, Recaséns Siches, Luis Tobío...), las tempranas traducciones de la Teoría General del Estado de Jellinek por Fernando de los Ríos o la de la Teoría de la Constitución de Carl Schmitt por Francisco Ayala. Nuevas muestras de tal influencia pueden encontrarse en el "Prólogo" y "Epílogo" de Antonio López Pina a los Escritos Políticos de Hermann Heller, Alianza, Madrid, al comentar la importancia de Heller en la doctrina iuspolitista española.

[11] Así decía el pacto en esta materia: "Primero. Los reunidos en San Sebastián reconocieron unánimemente la realidad viva del problema de Cataluña, y convinieron en que el triunfo de la revolución suponía en sí mismo el reconocimiento de la personalidad catalana y el compromiso del Gobierno de dar solución jurídica al problema catalán

Segundo. La solución habría de tener por base y fundamento (…) la voluntad de Cataluña, expresada en un proyecto de Estatuto o Constitución autónoma, propuesta libremente por el pueblo de Cataluña y aceptada por la voluntad de la mayoría de los catalanes, expresada en un referéndum votado por sufragio universal.

Tercero. El Estatuto propuesto y votado por Cataluña habría de someterse, en la parte referente a la delimitación de Poderes (…) entre las Regiones autónomas y el Poder central, a la aprobación soberana de las Cortes Constituyentes Nicolás Pérez Serrano, La Constitución Española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes. Texto. Comentario. op. cit., p. 78, nota, tomado de Carrasco Formiguera (no se indica fuente)

[12] Javier Corcuera, El constitucionalismo de entreguerras. La racionalización del poder y sus límites, en “Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico”. Tecnos, Madrid, 1997, vol. I, pp. 55-79

[13] D.C.C. núm. 28, publicado en Diego Sevilla Andrés, Constituciones y otras Leyes y Proyectos Políticos de España, vol II, Editora Nacional, Madrid, 1969, p.. 205

[14] Manuel Contreras y José Ramón Montero, Una Constitución frágil: revisionismo y reforma constitucional en la II República española, Revista de Derecho Político. UNED, nº 12, 1981-82, p. 27. La postura de Posada en la materia puede verse en Adolfo Posada, La nouvelle constitution espagnole, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1932 o La reforma constitucional, Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1931.

[15] Manuel Contreras y José Ramón Montero, (Una Constitución frágil: revisionismo y reforma constitucional en la II República española, op. cit., p. 33) hablan de la "práctica inexistencia" de límites: "ni se incluyó un plazo de tiempo que imposibilitara un inmediato proceso de revisión, ni se consideró conveniente sustraer a la reforma determinados contenidos a través de unas cláusulas de intangibilidad, pese a que la tradición constitucional era ya suficientemente rica en ejemplos de ambos tipos". Siguiendo a Morodo (Las doctrinas políticas sobre la reforma constitucional en “Estudios de pensamiento político”, Tucar, Madrid, 1976, p. 222) entienden que sólo la mención que hace el articulo 125 a la necesidad de que la reforma señale "concretamente el artículo o los artículos que hayan de suprimirse, reformarse o adicionarse" permite entender que la reforma se circunscribe únicamente a los aspectos parciales del texto y, consecuentemente, existiría un límite para la reforma total de la Constitución.

[16] La Constitución de Cádiz (arts. 375-384) establece un complejo procedimiento para que las Cortes aprueben otorgar poderes especiales para reformar la Constitución a unas nuevas Cortes. En las siguientes, a partir de la de 1856, las Cortes declaran que ha lugar a revisar la Constitución, señalando qué artículos han de modificarse, tras lo cual son disueltas. Las siguientes Cortes, en sesión en la que tienen que estar presente al menos las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, aprueban la

reforma con el voto concordante de ambas. (el requisito de quorum no se exige en la CE 1869, que señala expresamente que las segundas Cortes o pueden ser disueltas mientras actúen como constituyentes.)

[17] N. Pérez Serrano, La Constitución Española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes. Texto. Comentario, op. cit., p. 335.Más enfática es la postura de Niceto Alcalá- Zamora, (Los defectos de la Constitución de 1931, Civitas, Madrid, 1981, p. 255) para quien la disolución suponía que "los diputados, los grupos y los bloques, que tengan por ideario y programa la reforma constitucional, para hacerla viable, necesitan ser mayoría, pero al serlo, sienten el espanto de dejar de serlo y, por ello, rehuyen, dilatan, retardan cuanto pueden el cumplimiento de su deber, dejándolo, en la confesión descarada o en el disimulo insincero, para el último trimestre, semestre o día del mandato legal, del cuatrienio, sin darse cuenta de la imposibilidad práctica de llegar a esa jornada y conservar entonces fuerza y autoridad para la empresa".

[18] Adolfo Posada, La nouvelle constitution espagnole, op. cit., pp. 229-230

[19] N. Pérez Serrano, La constitución española …, op. cit. p. 336. Previamente había señalado que, a su entender, las segundas Cortes debían limitarse "a decir sí o no a la iniciativa entonces tramitada y admitida", "pues sobre ello, y no sobre cosas distintas, se ha pronunciado el Pueblo en la elección celebrada al efecto".

[20] Véanse al respecto las opiniones críticas de Antonio Royo Villanova, La Constitución Española de 9 de diciembre de 1931 (con glosas jurídicas y apostillas políticas), Valladolid, 1943, Imp. Castellana., pp. 342-348, y de Nicolás Pérez Serrano, op. cit. pp. 333-4. Tanto uno como otro señalan la paradoja de que se modificara en sentido restrictivo el Anteproyecto cuando, por otra parte, se introdujeron en el texto definitivo otras instituciones de democracia directa (referéndum e iniciativa legislativa)

[21] Sigue Clavero, "Podrá el propio Código Civil suplir constituciones políticas. Representa el imperio de la Ley que basta para un sistema sin base de Derechos o, propiamente así, sin Constitución ", Bartolomé Clavero, Razón de Estado, razón de individuo, razón de Historia, C.E.C. Madrid, 199l, pp. 117-118. Sobre el tema véase pp. 61-128

[22] Véase sobre este tema, Pedro Cruz Villalón, La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad (1918-1939), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.1987. Sobre tales antecedentes, Cfr. Francisco Fernández Segado, Evolución histórica y modelos de control constitucional, en D. García Belaunde y F. Fernández Segado (Coordinadores), "La jurisdicción constitucional en Iberoamérica", Dykinson, Madrid, 1997, pp. 68-71.

[23] B. Mirkine -Guetzevitch, "Prólogo", op. cit.

[24] P. Duez, Le contrôle jurisdictionnel de la constitutionnalité des lois en France, Mélanges Hauriou, Paris, 1929, p. 215

[25] La Alta Corte Constitucional de la República de Austria se crea por ley de 25 de enero de 1919 por la Asamblea Nacional provisional, asumiendo las tareas anteriormente asignada al Tribunal del Imperio. La ley de 14 de marzo de 1919 sobre la representación nacional, que modificaba la Constitución provisional de Austria, atribuyó a la Alta Corte una nueva competencia: juzgar los recursos planteados por el gobierno central contra leyes de los Territorios, por inconstitucionalidad. Finalmente, la Constitución federal de 1 octubre de 1920 hizo de la Alta Corte garantía suprema de la Constitución (Georges Burdeau, Traité de Science Politique, Tome IV, 3e ed., Paris, 1984, p. 352, nota 49)

[26] Pedro Cruz Villalón, La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad (1918-1939), op. cit., p. 72. El sistema se desarrolla por una Ley de 8 de abril de 1920, que regula la competencia del Reichsgericht para analizar la compatibilidad del derecho de los Länder con respecto al federal y, sobre todo, por la propia jurisprudencia de aquel Tribunal del Reich. .

[27] La legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad de las leyes correspondía en la Constitución austríaca al Gobierno Federal, a los de los Territorios o a la propia Alta Corte Constitucional, cabiendo a los particulares sólo una indirecta posibilidad de demandar la anulación, en el caso en que podían actuar ante la propia Alta Corte. Kelsen, sin embargo, admitía, desde un punto teórico, la legitimación popular en este caso de acción directa, posibilidad que rechaza por razones de

oportunidad . (José Almagro Nosete, La 'acción popular' ante el Tribunal de Garantías Constitucionales. Valoración crítica. Revista de Derecho Político. UNED, 12, 1981, pp. 78-79) En la constitución del Estado Libre de Baviera de 14 agosto de 1919, art. 93, se concede legitimidad a "Todo nacional del Estado y toda persona jurídica que tenga su sede en Baviera" "si estiman que la actuación de una autoridad afecta a sus derechos violando la Constitución".

[28] Pérez Serrano, op. op. cit., p. 324 menciona como fuentes de inspiración al Tribunal de Conflictos francés, al Tribunal de Estado alemán y al Tribunal constitucional austríaco. Para Niceto Alcalá-Zamora y Castillo "es parecido en parte al de Austria, pero, sobre todo, es una síntesis del régimen de Norteamérica, del Juicio de Amparo de Méjico y del Tribunal de conflictos de Francia" aunque su "inspiración primitiva(…) procede de la Constitución austríaca de 1 de octubre de 1921".(El Tribunal de Garantías Constitucionales. Antecedentes, naturaleza y objeto de las diferentes funciones que le incumben, Revista de los Tribunales y de Legislación Universal, 1933, pág. 331, op. cit. por F. Tomás y Valiente, El Tribunal Constitucional y la Constitución, en O.C., op. cit., p. 2139)

[29] En el debate existieron tres grandes posturas, los partidarios del modelo austríaco, los defensores del sistema americano de control difuso y los enemigos de incorporar ningún sistema de control jurisdiccional, defendiendo el mantenimiento del sólo control político parlamentario. Sobre tal debate, cfr. Martín Bassols Coma, "Estudio Preliminar" a su libro La Jurisprudencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República española, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981, pp. 21-31.

[30] Pérez Serrano, op. cit., p. 326, aun sin negar los méritos del control concentrado, señala que "no debe olvidarse (…) que el sistema mejor probado hasta el presente es el norteamericano". Más nítida es la crítica de Royo Villanova, op. cit., p. 332, para quien "la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley es un problema jurisdiccional de técnica jurídica que en la Constitución no puede corresponder más que al Poder judicial, a él corresponde en Estados Unidos, que es donde se inventó, y es el Tribunal Supremo el que declara inconstitucional una ley". El juez tiene que tener facultad de no aplicar la ley. Entre los primeros defensores de un modelo concentrado, Adolfo Posada, La reforma constitucional, Madrid, Victoriano Suárez, 1931, pp. 171 ss.

[31] José Almagro Nosete, La “Acción popular” ante el Tribunal de Garantías Constitucionales. Valoración crítica, op. cit., p. 78.

[32] Examen y aprobación de los poderes de los compromisarios que participan en la elección del Presidente de la República, conocer de la responsabilidad criminal del Presidente de la República, del Presidente del Consejo y de los Ministros, así como la del presidente y magistrados del Tribunal Supremo.

[33] No se ve la razón de que el examen de los compromisarios no sea realizado por el Congreso, siguiendo la lógica del art. 57 y, por lo que toca a los otros dos supuestos, excluirlos de la competencia del Tribunal Supremo les atribuye un carácter de juicio político que, de asumirse, debiera de corresponder a las Cortes, y no a un órgano de naturaleza jurisdiccional. Por lo que toca a la conveniencia de transferir las competencias del Tribunal de Garantías a un Senado que debiera crearse, cfr. Royo Villanova, La Constitución Española de 9 de diciembre de 1931…. op. cit., pp. 336-7 y 351, entre otros lugares.

[34] Solo de 8 de sus 26 miembros se podía pensar que pudieran tener tal formación: el Presidente del Alto Cuerpo Consultivo, el Presidente del Tribunal de Cuentas, los dos nombrados en representación de los Colegios de Abogados y los cuatro Profesores de la Facultad de Derecho.

[35] F. Tomás y Valiente, El Tribunal Constitucional y la Constitución, en O.C., op. cit., p. 2142.

[36] Las constituciones del período consagran el sufragio universal y, salvo en Rumanía, Yugoeslavia, Grecia y Turquía, se extiende el sufragio a las mujeres, reconocido con anterioridad sólo en Finlandia (Se reconoce efímeramente -poco tiempo después se recortaría nuevamente la autonomía finlandesa con respecto a Rusia- el 21 de julio de 1906, otorgándose sufragio activo y pasivo indistintamente a hombres y mujeres). Noruega (Ley de 14 de junio de 1907, reconoce el voto a las mujeres sólo si pagan determinado impuesto) y Dinamarca (Constitución de 4 de junio de 1915). La expansión del voto femenino se realiza eventualmente con algunas discontinuidades iniciales (distinguiendo entre sufragio activo y pasivo o estableciendo en este segundo caso algunas diferencias con respecto a los hombres), y a

través de instrumento constitucional o legislativo. Puede verse en Duguit, Traité de Droit Constitutionnel, 3e ed., tome III., pp. 602 ss el proceso de reconocimiento del sufragio femenino en los distintos paises: Se reconoce constitucionalmente en Suecia (reforma de 1919). Alemania (1919), Austria (1920), Polonia (1920), Estados Unidos (enmienda XX, 1920)…. Legislativamente en Inglaterra (Representation of the People Act de 6 de febrero de 1918 que establece el sufragio universal puro y simple, aboliendo el voto plural, y admite el sufragio femenino -con 30 años. El sufragio pasivo femenino no se recoge hasta noviembre de 1918), Checoslovaquia, ley de 29 de febrero de 1920… Subsisten significativas excepciones, como la de Francia, donde no se recoge hasta después de la II Guerra Mundial, y donde se mantiene un debate entre constitucionalistas en que no faltan quienes defienden la exclusión de las mujeres por considerarla derivada de la ley natural que establece la división fundamental del trabajo entre los dos sexos (A. Esmein, Droit Constitutionnel, 8e ed., Paris, 1927, I, p. 394. En sentido contrario, Duguit, loc. op. cit., pp. 592-3, considera el mantenimiento de la incapacidad política de la mujer como supervivencia de un estado social anterior que ya no respondía ya al estado "moral y económico " de una sociedad en que existe una activa participación de la mujer en la economía y la vida pública y, particularmente, en que se ha producido un importante progreso del movimiento sindicalista).

[37] Sobre el tema ver Nicolás Pérez Serrano, La Constitución Española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes. Texto. Comentario. op. cit., pp. 48-51. Valga como ejemplo de la intensidad y emocionalidad del debate las siguientes palabras de Menéndez y Pidal (citadas en pág. 50), para quien dicha ausencia significaba el "desmoronamiento de la Nación española, que se tambalea para convertirse en simple Estado". Ver también, la crítica de la nueva terminología, que modifica los planteamientos históricos en A. Posada, La nouvelle constitution espagnole, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1932 , pp. 125 y ss.

[38] D. de 8 de mayo de 1931 (Gaceta del 10) (Puede verse en Diego Sevilla Andrés, Constituciones y otras Leyes y Proyectos Políticos de España, vol II, op. cit., pp. 131-134). El Decreto rebaja la edad para acceder a la capacidad para ser elector y elegible a los veintitrés años (estaba en veinticinco. -Art. 2), y define como elegibles a las mujeres (y a los sacerdotes), aunque no da derecho de sufragio activo a las primeras (art. 3).

[39] Las elecciones para la Constituyente se rigieron por el Decreto de 8 de mayo de 1931, op. cit., reformado por la Ley electoral de 1933 (puede consultarse en D. Sevilla Andrés, op. cit., pp. 315 ss.).

[40] Los planteamientos liberales más democráticos, ya desde Saint Just, habían subrayado la necesidad de que la Asamblea de los representantes nacionales fuera una reproducción reducida de la multiplicidad de tendencias y opiniones existentes en la sociedad. Por otro lado, la importancia y protagonismo que alcanzan los partidos políticos en la vida política tras la Gran Guerra es un nuevo argumento para la adopción de aquél sistema, que sería, así, "expresión jurídica del hecho del sistema de los partidos" (B. Mirkine-Guetzevitch, "Prólogo", en Las Nuevas Constituciones del Mundo, Ed., España, Madrid, 1931, p. 28).

[41] Las circunscripciones serían provinciales, eligiéndose un diputado por cincuenta mil habitantes o fracción superior a treinta mil. En provincias cuyas capitales tengan más de cien mil habitantes (ciento cincuenta mil en la Ley electoral de 1933), éstas –con su partido judicial- constituirían también una circunscripción.

[42] Puede verse una relación de las Constituciones que regulan el referéndum en dicha época en Giulio M. Salerno, "Referendum", en Enciclopedia del Diritto, vol XXXIX, pág. 204, nota 25, Giuffrè, Milano, 1988.

[43] B. Mirkine-Guetzevitch, "Prólogo", en Las Nuevas Constituciones del Mundo, op. cit., pp. 29-30. Considera Mirkine que "el referéndum es el final del proceso de racionalización del parlamentarismo".

[44] Referéndum para aprobar modificaciones territoriales o segregaciones de los Länder (art. 18); referéndum, antes de su promulgación, de una ley acordada por el Reichstag, cuando el Presidente del Reich lo disponga en determinado plazo (art. 73, párrafo 1º); referéndum a solicitud de una vigésima parte del cuerpo electoral cuando la promulgación de una ley es diferida a petición de, al menos, una tercera parte del Reichstag (art. 73.2º);Referéndum sobre una proposición de ley presentada por una décima parte del cuerpo electoral, en le caso en que tal texto no fuera aprobado sin alteración por el Reichstag (art. 73.3º); referéndum, si lo decide el Presidente del Reich, cuando se produce desacuerdo entre las dos

cámaras sobre la aprobación de un texto legal (art. 74); referéndum abrogativo de cualquier acuerdo del Reichstag (art. 75); referéndum para aprobar reformas de la Constitución presentadas por iniciativa popular (art. 76). También se plantea un plebiscito para la revocación del Presidente del Reich (art. 43.)

[45] Así lo entiende Nicolás Pérez Serrano, al referirse a "los recelos con que era acogida la institución en la cual creía verse un instrumento contra la obra de la Constituyente" (op. cit., pág.243)

[46] Artículo 123.5 de la CE 31. Tal acción popular fue finalmente desactivada por la LO del Tribunal de Garantías Constitucionales de 30 junio 1933. Sobre el tema, puede verse José Almagro Nosete, La "Acción popular" ante el Tribunal de Garantías Constitucionales. Valoración crítica, Revista de Derecho Político. UNED, 12, 1981-82, pp. 65 y ss.

[47] Bartolomé Clavero, Manual de historia constitucional de España. Alianza Universidad Textos, Madrid, 1989, p. 218.

[48] Hans Kelsen, Teoría General del Estado, Editora Nacional, México, 1979, 15a ed., pp. 156 ss.

[49] "Las reglas del Derecho internacional que sean generalmente reconocidas obligan como si formaran parte integrante del Derecho alemán del Reich" (Op. cit. según la edición de Miguel Angel Aparicio en Textos Constitucionales, EUB, Barcelona, 1995, p. 33).

[50] El respeto a la ley internacional es más explicable en el caso de "todos los Convenios internacionales ratificados por España e inscritos en la Sociedad de las Naciones y que tengan carácter de ley internacional, (que) se considerarán parte constitutiva de la legislación española, que habrá de acomodarse a lo que en aquéllos se disponga" (art. 65.1).

[51] Así lo indica Nicolás Pérez Serrano, (La Constitución Española (9 de diciembre 1931). Antecedentes. Texto. Comentarios. op. cit., pp. 73-4) que señala que por tal artículo "Cábenos probablemente la honra de ser los primeros en dar carácter constitucional a los acuerdos que, casi concebidos en los mismos términos, consagra el art. 1º del Pacto Kellogg firmado el 27 de agosto de 1928 (…) llegando incluso más lejos que ningún otro Estado en lo que el art. 3º de dicho pacto consigna." La Constitución republicana acoge en otros lugares cuestiones cercanas a ésta: el articulo 66, impide plantear referéndums para la ratificación de Convenios internacionales inscritos en la Sociedad de Naciones y, sobre todo, el artículo 77, que desarrolla el 6, no permite la firma de declaración de guerra "sino en las condiciones prescritos en el Pacto de la Sociedad de las Naciones, y sólo una vez agotados aquellos medios defensivos que no tengan carácter bélico y los procedimientos judiciales o de conciliación y arbitraje establecidos en los Convenios Internacionales de que España fuere parte, registrados en la Sociedad de las Naciones".

[52] Adolfo Posada, El régimen constitucional, Madrid, 1930, p. 66.

[53] Su texto puede verse en Pérez Serrano, op. cit., p. 190.

[54] N. Pérez Serrano, op. cit., p. 150. El artículo procede de una enmienda de los diputados Gomáriz y Eduardo Ortega y Gasset, aprobada por la mayoría de la Comisión, con la oposición, entre otros, de Jiménez de Asúa.

[55] Arno Mayer, La persistencia del Antiguo Régimen, Alianza Ed., Madrid, 1981.

[56] Por lo que afecta a la cuestión agraria, valgan algunas referencias: C. de Estonia, art. 25, menciona la necesidad de "leyes apropiadas para garantizarles tierras laborables(…)" a los ciudadanos, de modo que puedan "llevar la vida digna de un hombre"; Polonia, art. 99: "La república (...) no admite la abolición o la limitación de la propiedad individual o colectiva más que en los casos especificados por la ley, y es por razones de utilidad superior y contra indemnización. La ley únicamente determina de qué modo el Estado podrá reservarse la propiedad exclusiva de ciertos bienes, en interés de la colectividad (...) ; los individuos y las asociaciones lícitas pueden disponer libremente de la tierra, aguas, minerales y otras riquezas naturales. Dada la importancia de la tierra para la vida de la nación y del Estado, la ley podrá someter su comercio a ciertas restricciones. Las leyes determinarán la medida en la cual el Estado tiene derecho a proceder a la retroventa forzosa de la tierra y regular el traspaso, inspirándose en el principio de que la estructura agraria de la República de Polonia debe ser fundada sobre unidades agrícolas capaces de

suministrar una producción normal y que constituyan la propiedad individual de los ciudadanos". Son numerosas las menciones directas o indirectas al tema en la Constitución de Yugoslavia. Su art. 41 indica que "los grandes dominios forestales, hasta el presente propiedades privadas, serán expropiados por una ley y llegarán a ser propiedad del Estado o de las colectividades autónomas (...)". El art. 42 cede a los poseedores o cultivadores que las trabajen la propiedad de las tierras hasta entonces sometidas a cargas de origen feudal en países aún sometidos al dominio extranjero. No puede olvidarse, en esta materia, a la Constitución de Weimar, cuyo art. 155 señala, en su párrafo tercero: "El propietario territorial tiene, respecto a la comunidad, el deber de cultivar y de explotar el suelo. Las plusvalías del suelo que no son debidas al trabajo o a los gastos deben pertenecer a la colectividad." (Las citas están tomadas, en todos los casos, del libro Las Nuevas Constituciones del Mundo, op. cit)

[57] B. Mirkine-Guetzévitch, "Prólogo" a Las Nuevas Constituciones del Mundo, op. cit., p. 56.

[58] Texto tomado de B. Mirkine-Guetzévitch, Las Nuevas Constituciones del Mundo, op. cit., p. 291. El párrafo 2º de dicho artículo 1º dice: "La Iglesia ortodoxa de Grecia está inseparablemente unida desde el punto de vista dogmático con la alta Iglesia de Constantinopla y toda iglesia homodoxa de Jesucristo que, como ella, observe inmutablemente los santos cánones apostólicos y sinodales y las santas tradiciones. Es autocéfala y ejerce sus derechos soberanos con independencia de toda otra Iglesia, administrada por un santo sínodo de arzobispos. Los ministros de toda clase de cultos están sometidos a la misma inspección respecto del Estado como los de la religión dominante"

[59] La Constitución de México prohibe a las corporaciones religiosas y a los clérigos establecer o dirigir escuelas primarias (art. 3), prohibe el establecimiento de órdenes monásticas (derivada de la prohibición de realizar "ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso" (art. 5); los actos religiosos de culto público sólo podrán realizarse dentro de los templos (art. 24); las iglesias no tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, y pasarán a dominio de la nación los que tuvieran en el momento de aprobarse la Constitución, los templos destinados a uso público son propiedad de la Nación, y el Gobierno determinará los que deben continuar destinados a su objeto, los edificios construidos o destinados a administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán a la nación y se destinarán exclusivamente a los servicios públicos (art. 27 II); los clérigos y corporaciones religiosas no pueden tener ni administrar instituciones de beneficencia que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza o cualquier otro objeto lícito (27.III). El extenso artículo 130 incluye también varias disposiciones relativas a las iglesias: la ley no les reconoce personalidad jurídica, las legislaturas de los Estados tendrán facultad para determinar, según las necesidades locales, el número máximo de ministros de los cultos, para ejercer en México el ministerio de cualquier culto se necesita ser mexicano por nacimiento, los ministros de los cultos no podrán, en actos públicos, hacer crítica a las leyes fundamentales o a las autoridades del país, no tendrán voto activo ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos, y se prohibe la formación `de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación que la relacione con confesión religiosa.

[60] Como señalan Manuel Contreras y José Ramón Montero, (Una Constitución frágil: revisionismo y reforma constitucional en la II República española, op. cit., pp. 36-41), la derecha difunde la idea de la Constitución como símbolo negativo, desde el mismo proceso constituyente, en base, fundamentalmente, al argumento católico y al argumento de la propiedad. Los oradores católicos identifican la Constitución con una situación en que no se respeta la religión, "ni a la propiedad, ni a la familia, ni a los derechos de ésta en la enseñanza, ni a ninguna de las instituciones en cualquier orden que integran la vida de la nación" (cita del "Manifiesto que a sus electores dirigen los diputados de la provincia de Toledo, Dimas de Madariaga y Ramón Molina Nieto", El Debate, 23 de octubre de 1931) y esta situación se yuxtapone con el término "Constitución".

[61] Francisco Tomás y Valiente, “Estado e Iglesia, 1808-1978”, en Constitución: Escritos de introducción histórica (Madrid, 1996), en “Obras Completas”, III, p. 2575. Véase en pp. 2575-2581 un excelente resumen del debate constitucional y de la legislación republicana sobre la materia.

[62] Véase la historia del debate del artículo en Nicolás Pérez Serrano, op. cit., pp. 134-35.

[63] En lo que toca a títulos nobiliarios, el artículo 109 de la Constitución de Weimar señala que "servirán sólo como parte del nombre y no se concederán en lo sucesivo", añadiéndose que "no podrán ser

otorgadas por el Estado condecoraciones ni distinciones honoríficas", extremo no recogido en la CE 1931. La supresión de la jurisdicción militar "salvo en época de guerra y a bordo de buques de guerra" es también más tajante en el art. 106 de la Constitución del Reich, cuyo artículo 105 prohibe los Tribunales de excepción y abole los Tribunales militares de honor.

[64] Gran Bretaña en 1916, Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelanda y Dinamarca en 1917, Suecia en 1920, Noruega y Finlandia en 1922, Holanda en 1923… Cfr. Gregorio Cámara Villar, La objeción de conciencia al servicio militar. (Las dimensiones constitucionales del problema), Civitas, Madrid, 1991, pp. 36 y 60-61.

[65] La Constitución no lo afirma expresamente: se limita a señalar que "los padres tienen para con los hijos habidos fuera del matrimonio los mismos deberes que respecto de los nacidos en él", y que "no podrá consignarse declaración alguna sobre la legitimidad o ilegitimidad de los nacimientos ni sobre el estado civil de los padres, en las actas de inscripción, ni en filiación alguna". Estas declaraciones llevan a Pérez Serrano (op. op. cit. pp. 188-189) a decir que se trata de un principio "de evidente generosidad", aunque entiende que "la tarea de encuadrarlo en nuestro sistema familiar ha de originar dificultades sin cuento", y que, mientras no se modifique la legislación civil, "la eficacia del precepto será dudosa", porque no será viable, por ejemplo, la acción de un hijo adulterino para exigir una porción hereditaria igual a la de los hermanos nacidos dentro del matrimonio. En Weimar, la igualdad de los hijos con independencia de la filiación no se garantiza constitucionalmente y se defiere a la ley: el art. 109 señala que han de abolirse los privilegios que "en materia de derecho público" se derivan del nacimiento o pertenencia a una clase determinada", precepto que no es seguro que se refiera al caso que nos ocupa, y que excluye las diferencias en materia de derecho privado. El artículo 121, cuando dice que "Los niños nacidos fuera del matrimonio deben disfrutar en virtud de la legislación, de las mismas condiciones para su desarrollo corporal, espiritual y social que aquellos que hayan nacido dentro del matrimonio" no garantiza aquella igualdad, que dependerá de lo que establezca la ley a la que el artículo llama.

[66] Jiménez de Asúa, Discurso Preliminar, op. cit., p. 209

[67] La distinción "libertades clásicas" - "problemas modernos" en Nicolás Pérez Serrano, El proyecto de Constitución portuguesa. Revista de Derecho Público, núm. 7-8, 1932, recogido en “Escritos de Derecho Político” I, IEAL, Madrid, 1984. p. 82.

[68] Nicolás Pérez Serrano, La Constitución Española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes. Texto. Comentario, op. cit., p. 125, considera que el debate del título se redujo a la discusión de esos cinco "temas capitales": "órdenes religiosas, divorcio, voto femenino, expropiación no indemnizada y universidad de Barcelona".

[69] Art 43: "La familia está bajo la salvaguardia especial del Estado (…)"; art. 44.: "Toda la riqueza del país, sea quien fuere su dueño, está subordinada a los intereses de la economía nacional y afecta al sostenimiento de las cargas públicas, con arreglo a la Constitución y a las leyes (…)"; art. 48: "El servicio de la cultura es atribución esencial del Estado (…)".

[70] El Estado vela por el cumplimiento del deber de los padres de alimentar, asistir, educar e instruir a sus hijos, obligándose subsidiariamente a su ejecución, y prestará asistencia a los enfermos y ancianos y protección a la maternidad y a la infancia (art. 43). Los artículos siguientes definen igualmente otros ámbitos de intervención del Estado.

[71] Sobre el debate y trascendencia de esta declaración puede verse Andoni Pérez Ayala, Los orígenes del constitucionalismo social. Una aproximación desde una perspectiva histórico-comparativa, en Miguel Angel García Herrera (dir.), “El constitucionalismo en la crisis del Estado Social”. Servicio Editorial Universidad del País Vasco, Bilbao, 1997, pp. 363-366.

[72] Articulo 153: "La propiedad está garantizada por la Constitución. Su contenido y sus límites están fijados por las leyes (…)"

[73] Puede verse su texto en Diego Sevilla Andrés, Constituciones y otras leyes …, op. cit., p. 150: Artículo 28: "El Estado protege el derecho de propiedad individual y colectiva. El contenido, los límites y la extensión de este derecho serán fijados por las leyes atendiendo a su función social (…)"

[74] Ver sobre el tema, Andoni Pérez Ayala, Los orígenes del constitucionalismo social. Una aproximación desde una perspectiva histórico-comparativa, op. cit., pp. 366-369.

[75] Artículo 153 de la Constitución de Weimar. La formulación de este principio mereció, entre otras críticas, las de Adolfo Posada, (La nouvelle Constitution espagnole, op. cit., p. 128), que considera tal formulación como una gran ingenuidad, a la que no llega la regulación constitucional española de 1931.

[76] Texto de Duguit escrito en 1912 y recogido en el Traité de Droit Constitutionnel, 3e ed., tome III, Paris, 1930, p. 666

[77] Puede verse su texto en Nicolás Pérez Serrano, La Constitución Española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes. Texto. Comentario, op. cit., p. 192: "La propiedad de las fuentes naturales de riqueza, existentes dentro del territorios nacional, pertenece originariamente al Estado en nombre de la Nación.

El Estado, que reconoce actualmente la propiedad privada en razón directa de la función útil que en ella desempeña el propietario, procederá de un modo gradual a su socialización.

El Estado tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las transformaciones que convengan al interés público.

La propiedad de toda clase de bienes podrá ser objeto de expropiación forzosa por causa de utilidad social, que la ley definirá, determinando asimismo la forma de indemnización.

En los casos en que la necesidad social así lo exigiera, el Parlamento podrá acordar la procedencia de una expropiación. Los servicios públicos y las explotaciones que afectan al interés nacional deberán ser nacionalizadas en el más breve plazo posible.

No se impondrá la pena de confiscación de bienes."

[78] El artículo incluye un largo listado de materias a regular por la ley: seguro de enfermedad, accidente, paro forzoso, vejez, invalidez y muerte; trabajo de las mujeres y de los jóvenes y protección de la maternidad; jornada de trabajo y salario mínimo y familiar; vacaciones anuales remuneradas; condiciones del obrero español en el extranjero; instituciones de cooperación; relación económico-jurídica de los factores que integran la producción; participación de los obreros en la dirección la administración y los beneficios de la empresa, y cuanto afecte a la defensa de los trabajadores.

[79] Andoni Pérez Ayala, Los orígenes del constitucionalismo social. Una aproximación desde una perspectiva histórico-comparativa, op. cit., pág. 370.

[80] Sobre el tema, que no podemos ni siquiera resumir en estas páginas, puede verse Francisco Fernández Segado, La Constitución de 9 de diciembre de 1931, en “Constituciones históricas españolas”, Civitas, Madrid, 1986, p. 584 y F. De Meer, La Constitución de la II República, EUNSA, Pamplona 1978, pp. 173 y ss

[81] La alternativa más aceptada a tal artículo fue una enmienda firmada primer lugar por D. Miguel de Unamuno, que decía :“ Es obligatorio el estudio de la Lengua castellana, que deberá emplearse como instrumento de enseñanza en todos los Centros de España.

”Las Regiones autónomas podrán, sin embargo, organizar enseñanzas en sus lenguas respectivas. pero en este caso mantendrán también en dichas Regiones las Instituciones de enseñanza en todos los grados en el idioma oficial de la República", firman Miguel de Unamuno, Miguel Maura, Roberto Novoa Santos, Fernando Rey, Emilio González, Felipe Sánchez Román y Antonio Sacristán. Tomo el texto de Antonio Royo Villanova, La Constitución Española de 9 de diciembre de 1931 (con glosas jurídicas y apostillas políticas), op. cit., p. 125. Puede verse en el mismo lugar, pp.123-138 un resumen del debate sobre la materia, con las propuestas alternativas que se presentaron. Da una idea de la trascendencia de esta discusión el hecho de que Royo Villanova vea en 1934 más trascendente modificar este artículo 50 que el 26, de confesiones religiosas, pues "no es justo plantear el problema de la revisión constitucional en el terreno puramente jurídico-religioso a que se contrae principalmente el famoso artículo 26 (…) En cambio, resulta indispensable revisar el artículo 50 de la Constitución, sustituyéndolo con la enmienda de Unamuno, cuya importancia y trascendencia no he de encarecer en este lugar, ya que es evidente que

sólo redactando el artículo 50 como Unamuno proponía, se puede comprender sin contradicción y aplicar con eficacia el artículo 48 de la Constitución" (ibid., pp. 350-351). Ha de señalarse, sin embargo, que el proyecto de reforma constitucional presentado en julio de 1935 no se preveía modificar dicho artículo 50 (Véase texto del proyecto en D. Sevilla Andrés, Constituciones… op. cit., pp. 319 y ss.

[82] F. Fernández Segado, Los estados de excepción en el Anteproyecto de Constitución, en "Estudios sobre el Proyecto de Constitución", CEC, Madrid, 1978, pp. 71-91

[83] Por el juego de los artículos 25 y 48 de la Constitución de Weimar, si el Presidente disuelve el Reichstag y, luego, adopta las medidas que le permite el artículo 48 de la Constitución (definidas con extraordinaria vaguedad), puede actuar sin ningún control del legislativo. (De hecho, utilizando esos mecanismos, Hitler no necesitó derogar la Constitución de Weimar, y pudo entenderse que su construcción nacional-socialista era compatible con aquel artículo, en virtud del cual, "cuando en el Reich alemán el orden y la seguridad pública estén considerablemente alterados o amenazados, puede el Presidente del Reich tomas aquellas medidas que sean necesarias para su restablecimiento, apelando a la fuerza armada, si el caso lo requiere").

[84] Francisco Fernández Segado, Defensa extraordinaria de la República, "Revista de Derecho Político". UNED, 12, 1981-82, pp. 127-135.

[85] Sigo en el tratamiento a Mirkine-Guetzevitch, "Prólogo", op. cit., pp. 18 ss.

[86] El proceso de racionalización del poder implica la reducción del papel y competencias de las Cámaras Altas, vinculado con el reproche hacia el carácter limitadamente democrático de las mismas, había empezado con anterioridad a la Iª Guerra. En Francia, el Senado previsto en las Leyes Constitucionales de 1875 se modifica en 1884, acabando con los senadores inamovibles y con la desproporción que beneficiaba a los municipios rurales (Ley constitucional de 14 agosto 1884, art.3, que desconstitucionaliza los arts. 1 a 8 de la ley constitucional de 24 de febrero, relativos a la organización del Senado, y ley ordinaria de 9 de diciembre de 1884, que modifica aquellos artículos, ya carentes de carácter constitucional). En Gran Bretaña, se produce una trascendental limitación de las competencias de la Cámara de los Lores en 1911. Tras la Guerra, numerosas Constituciones suprimen completamente dicha Cámara (Alemania, Austria, Estonia, Lituania, Letonia, Turquía, Islandia, Yugoslavia), mientras el resto reducen sus derechos legislativos, convirtiéndola en todo caso en elegible por sufragio universal (aunque, eventualmente, con diferencias en la edad electoral, circunscripciones o duración del ejercicio), y se le niega el poder de oponerse totalmente a un proyecto de Ley votado en la Cámara Baja (Véanse varios ejemplos en Mirkine-Guetzevitch, "Estudio Preliminar", op. cit., pp. 27-28.)

[87] Este órgano parlamentario permanente sustituye a la Cámara cuando no esté reunida, pudiendo realizar sus funciones legislativas o de control de la actividad del Gobierno. Cfr. Mirkine, op. op. cit., p. 30. El art. 35 de la Constitución de Weimar prevé la existencia de "una Comisión permanente para salvaguardia de las prerrogativas de la representación nacional ante el Gobierno del Reich en los intervalos de las sesiones y de las diferentes diputaciones, o después de la disolución del Reichstag, hasta la reunión de un nuevo Reichstag" . La Comisión sería instituida por el propio Reichstag, En Checoslovaquia, el parágrafo 54 crea un comité especial elegido al principio de las sesiones parlamentarias para finalidades semejantes a las citadas en Weimar.

[88] Es en Francia donde la figura del Presidente de la República tenía más limitadas las funciones. Dotado de amplias competencias constitucionales, al menos desde un punto de vista teórico, el Presidente de la III República francesa ve paralizada su posibilidad de actuación política por la irresponsabilidad de sus actos y consecuente necesidad de refrendo ministerial. La disolución del Parlamento, teóricamente posible, se convierte en inviable tras su inoportuna utilización por el Presidente Mac Mahon, que abandona la presidencia en 1879. Igualmente se había cerrado la posibilidad de disolución para el Presidente del Consejo de Ministros tras una incorrecta utilización en 1877 (Georges Burdeau, Droit Constitutionnel et institutions politiques, 18 ème ed., Paris,1977, pp. 355 y 177). Existían en el Derecho comparado de la época, situaciones semejantes, (por dejar de lado el sistema directorial suizo, que responde a otros planteamientos), aunque la práctica política había conseguido en Francia los suficientes equilibrios como para permitir dejar abierto el problema de quién es el que dirige la política nacional, el Presidente de la República, el del Consejo de Ministros, o la mayoría de la Cámara. (C. Schmitt, Teoría de la Constitución, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1934, p. 382).

[89] En Austria, el Presidente carece de potestad para nombrar al Ministerio, que es nombrado por el Parlamento (art. 70). Mirkine-Guetzevitch, loc. op. cit., pp. 19 ss.. Ello fue entendido como alteración del parlamentarismo, mereciendo críticas por parte de la doctrina. Sin embargo, como señaló Mirkine, la modificación es coherente con el nuevo protagonismo de los partidos políticos: donde exista un sistema de partidos fuertes, es más que reducida la libertad del Jefe del Estado a la hora de nombrar Presidente de Gobierno. Por ello, la referida reducción constitucional de las competencias del Presidente, no es sino un fenómeno de perfeccionamiento racionalista del parlamentarismo.

[90] Redslob, Le Régime Parlementaire, Paris, 1924.

[91] Recuérdese que en Weimar el Presidente es elegido directamente por el pueblo, puede plantear a éste leyes elaboradas por el parlamento, antes de su promulgación, o adoptar medidas en caso de amenaza o alteración del orden y seguridad públicas, además de disponer de las facultades "clásicas" de disolución del Reichstag y nombramiento del Canciller y de los Ministros, a propuesta de éste.

[92] El ejemplo primero y más claro en la materia proviene de la Constitución de Weimar (art. 48.2). Posteriormente, la búsqueda de garantizar la estabilidad política explica la generalización del fortalecimiento de los poderes del Jefe del Estado, pudiendo hablar Posada en 1931 de "la tendencia dictatorial que reina en Europa, incluso fuera de la geografía de las dictaduras", tendencia iniciada, a su entender, por este art. 48 de Weimar, "que constitucionaliza el poder dictatorial del Presidente" A. Posada, La nouvelle constitution...op. cit., p. 113.

[93] La posibilidad de restringir, por necesidades prácticas, el principio de legalidad considerado desde el punto de vista formal se admite sin excesivos problemas. Duguit señala cómo en todos los paises, y especialmente en Francia, la ley constitucional, y a veces la ley ordinaria, han dado excepcionalmente facultades para dictar disposiciones de carácter general a organismos distintos al Parlamento, y especialmente al Gobierno, en algunos casos y sobre determinadas materias. El principio general según el cual las leyes materiales tienen que ser hechas por un cuerpo representativo, principio de orden constitucional en los paises dotados de sistema de constitución rígida, "ha debido derogarse bajo el imperio de las necesidades ineluctables de la práctica, a medida que el número de los servicios crecía y que los asuntos se hacían más complejos, no bastando el parlamento para realizar su tarea" (Duguit, Traité, op. cit., III, p. 734 ss.). El tratamiento de Duguit parte de la consideración de la ley en sentido material (sin desdeñar su componente como ley formal) refiriéndose en las páginas citadas a normas reglamentarias, que se exceptuarían del "principio general del derecho moderno (que) es, ciertamente, que las leyes materiales solo pueden ser hechas por un cuerpo representativo" (p. 735)

[94] Algunas Constituciones reconocen explícitamente la posibilidad de dictar tales "reglamentos de necesidad" (Polonia, reforma de 1926, Letonia, Lituania). En Polonia se permite al Presidente, "cuando el interés del Estado lo exija imperiosamente", y en caso de disolución de la Dieta, "promulgar, sobre las materias de la legislación del Estado, reglamentos con fuerza de Ley", que no pueden afectar a determinadas materias. Por otra parte, "las leyes pueden autorizar al Presidente de la República a utilizar reglamentos con fuerza de ley" para objetivos definidos y para plazo determinado, que decaen si no son sometidos a la Dieta en 14 días tras su reapertura, o si ésta los rechaza. Este tipo de experiencias se sitúa más en una segunda etapa de fortalecimiento del poder ejecutivo.

[95] El término es inicialmente formulado por B. Mirkine-Guetzevitch, Les nouvelles tendances du Droit Constitutionnel, Paris, 1932, y es acogido con generalidad, definiendo todavía hoy el parlamentarismo de entreguerras. Ha de hacerse notar, por otra parte, que el constitucionalismo de entreguerras opta claramente por el modelo parlamentario, en detrimento del presidencialista, que apenas tiene incidencia.

[96] A diferencia del modelo inglés, regulado de modo consuetudinario, la primera acogida del parlamentarismo en el Continente (Francia y Bélgica) fija en ley constitucional algunas fórmulas de funcionamiento que, sin embargo, no abarcan toda la vida política. Ello permite el desarrollo, junto al texto legal escrito, de una práctica jurídico-política que da contenido a las fórmulas constitucionales y permite la constante aparición de nuevas formas del sistema parlamentario. (Carl Schmitt, Teoría de la Constitución, op. cit., p. 379)

[97] Pueden verse en Las nuevas Constituciones del mundo, op. cit., numerosos ejemplos de tales regulaciones: el art. 75 de la Constitución checoslovaca exige mayoría absoluta de quorum para la votación del orden del día de censura, que ha de ser aprobada por mayoría absoluta de votos en escrutinio

nominal. La propuesta ha de ser firmada por, al menos, cien diputados, e informada por una Comisión, en un plazo de ocho días (art. 76). Esta Comisión no interviene en el caso en que sea el Gobierno quien plantee la confianza (a. 77). En Austria (art. 74) se requería igualmente la presencia de la mitad de los miembros del Consejo para votar la retirada de confianza, pudiéndose aplazar, por una vez, la votación hasta el segundo día no festivo que siga, a solicitud de una quinta parte de los miembros presentes (caben nuevos aplazamientos por decisión del Consejo nacional). En Grecia, la Constitución de 1927 exige, en su art. 88, que la propuesta de censura sea presentada por un mínimo de veinte diputados, expresando en el texto el objeto de los debates a propósito de dicha desconfianza. No puede interponerse nuevo voto de censura sobre un mismo objeto hasta que no hubieran transcurrido dos meses desde el precedente, a no ser que la proposición sea presentada por la mitad de los diputados. Cabe retrasar el debate de dicho voto de confianza o desconfianza durante dos días, a propuesta de veinte diputados, y se requiere el voto de los dos quintos de los votos para adoptarse la moción de confianza o desconfianza.

[98] Recuérdese la mención de Jiménez de Asúa, en su discurso de presentación del Proyecto constitucional, al "viejo argumento de Siéyès": "Si las dos Cámaras van unidas y representan la voluntad popular, una sobra, si la otra se opone, entonces no representará la 'volonté générale', que es lo que debe representar el Poder Legislativo" (En D. Sevilla, Constituciones…op. cit., II, p. 210)

[99] Al margen de su incidencia en los países fascistas, el modelo de representación corporativo tuvo algunos defensores en Estados de democracia clásica, por diversas corrientes doctrinales. Puede verse, sobre el tema, P. Biscaretti di Ruffìa, Derecho Constitucional, cit, pp. 302-3. Véase un planteamiento radicalmente contrario a la representación corporativa en Hans Kelsen, Teoría General del Estado, op. cit. pp. 451 ss.

[100] Se refiere Posada a "la intensificación del espíritu o sentido 'sindicalista'" generador "de las más ricas y variadas formas de asociación o condensación de fuerzas, que pugnan por afirmarse, de modo expreso y constitucional, como factores de valor y eficacia políticos, en el sistema general de instituciones del Estado" A. Posada, Tratado de Derecho Político, II, 4a ed., Madrid, 1929, p. 554. El mismo Posada trata por extenso de este tema en La Reforma Constitucional, 1a ed. Madrid, 1931, particularmente pp. 116 ss.

[101] Artículo 33 del Anteproyecto. La Cámara estaría formada por 250 senadores elegidos en grupos de cincuenta "por las provincias o regiones con sus municipios", "por las representaciones obreras de los grupos de Agricultura, Industria y Comercio", "por las representaciones patronales", "por las Asociaciones de profesionales liberales" y "por las universidades, Instituciones culturales y confesiones religiosas" (artículo 37). El Senado no podría ser disuelto, y cada grupo se renovaría por mitades cada cuatro años (art. 38). La participación del Senado en las tareas legislativas era relativamente semejante a la que tiene en la actual Constitución de 1978.

[102] "Proyecto de reforma constitucional, leído por el Señor Presidente del Consejo de Ministros", Diario del Congreso de los Diputados, legislatura de 1933, nº. 218, Ap. 4, op. cit. en Diego Sevilla Andrés, “Constituciones y otras Leyes u proyectos políticos de España”, op. cit., II, p. 322. El texto sigue con otras razones un tanto catastrofistas.

[103] Como es sabido, la propuesta de reforma constitucional fue abandonada incluso por quienes venían propugnándola casi desde el momento de aprobación de la Constitución. Sobre lo temprano de las propuestas de reforma, el análisis del proyecto de 1935 y la definitiva falta de apoyo a la iniciativa, cfr. Manuel Contreras y José Ramón Montero, Una Constitución frágil: revisionismo y reforma constitucional en la II República española, op. cit., pp. 27 y ss.

[104] Manuel Ramírez, Los partidos políticos durante la II República. (Un acercamiento al sistema republicano de partidos, en M. Tuñón de Lara y otros, “La crisis del Estado Español, 1898-1936”, VIII Coloquio de Pau,, op. cit., p. 428.

[105] Véase Manuel Tuñón de Lara, El sistema de Partidos en 1931-1933, Historia Contemporánea, 6, 1991, pp. 59 y ss.

[106] Ratifica esta opinión Pérez Serrano, al hacer notar en un trabajo de 1933,(La Diputación Permanente de las Cortes en nuestro Derecho Constitucional histórico, en “Escritos de Derecho Político”, I, IEAL, Madrid, 1984, pp. 169-170), que la Diputación Permanente aparece en el Anteproyecto de la

Comisión Jurídica Asesora como "Comisión Permanente", recuperándose posteriormente "el nombre castizo", lo que le lleva a pensar que "no se tuvo tanto en cuenta la resurrección de un organismo tradicional como el ejemplo del constitucionalismo europeo de postguerra".

[107] También se prevé la iniciativa legislativa popular, que sería regulada por ley, y se reconoce al Presidente del Tribunal Supremo la posibilidad de preparar y proponer "leyes de reforma judicial y de los Códigos de procedimiento" (art. 97 CE 31).

[108] Eduardo Vírgala Foruria, La delegación legislativa en la Constitución y los Decretos legislativos como normas `con rango incondicionado de Ley. Congreso de los Diputados, Madrid 1991, pp. 23-25. Pone Vírganla de manifiesto que tales autorizaciones oscilaban entre losplenos poderes y la falta de control efectivo.

[109] Nicolás Pérez Serrano, La Constitución Española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes. Texto. Comentario, op. cit., p. 264.

[110] Cfr. Carl Schmitt, Teoría de la Constitución, op. cit., p. 338

[111] En consecuencia, la media de duración de los Gobiernos franceses hasta 1919 fue de ocho meses. Eduardo Vírgala Foruria, La moción de censura en la Constitución de 1978,CEC, Madrid, 1988, p. 88.

[112] Carl Schmitt, Teoría de la Constitución, op. cit., p. 404.

[113] Carl Schmitt, Teoría de la Constitución, op. cit., p.. 405

[114] Ibid.

[115] Nicolás Pérez Serrano, La Constitución Española (9 de diciembre 1931). Antecedentes. Texto. Comentarios. cit, pp.245-6

[116] El anteproyecto de la Comisión Jurídica Asesora preveía unas Cortes bicamerales, que elegirían al Presidente reunidas en Asamblea Nacional por mayoría absoluta de los votos emitidos (sistema de la III República francesa, Ley Constitucional de 25 de febrero de 1875), siempre que estuvieran presentes los dos tercios de los miembros de aquella Asamblea. El texto incorporaba un voto particular de Niceto Alcalá-Zamora, proponiendo la elección por "sufragio universal, directo y secreto". El proyecto acogía esta fórmula ("sufragio universal igual y directo")

[117] Voto particular al titulo V del texto de la Comisión Jurídica Asesora, presentado por Matilde Huici y otros once diputados (Diego Sevilla, Constituciones…, op op. cit., p. 186): los alcaldes de cada provincia elegirían tres compromisarios en cada una de ellas. El voto particular establece un complejo sistema de mayorías. En enmienda al Proyecto, Ruiz-Funes también propuso que se sumaran a las Cortes representantes de los Ayuntamientos. (ibid., p. 235)..

[118] Voto particular de Nicolás Alcalá Espinosa al texto de la Comisión Jurídica Asesora. Cada una de las Asambleas regionales elegiría diez representantes, a los que se añadirían los elegidos por las Corporaciones con derecho a elegir senadores en la Región (un representante por cada grupo). Diego Sevilla, Constituciones…, op. cit., p. 189.

[119] Esta es la opinión de Livio Paladin, "Presidente de la Repubblica", Enciclopedia del Diritto, XXXV, Giuffrè, 1986, pp. 176.

[120] Destaco entre ellas la libre designación del Presidente de Gobierno, la autorización de los decretos, con su firma, (pudiendo acordar que los proyectos de decreto se sometan a las Cortes, si creyere que se oponen a alguna de las leyes vigentes), la convocatoria extraordinaria del Congreso y suspensión de sus sesiones ordinarias por un período limitado de días, la disolución de las Cortes, la posibilidad de devolución de un leyes al Congreso para una nueva deliberación, y la de aprobar decretos de urgencia.

[121] Nicolás Pérez Serrano, La Constitución Española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes. Texto. Comentario. op. cit., p. 246.

[122] El último párrafo del artículo 85 CE 1931 remite a una ley la regulación del procedimiento para exigir esta responsabilidad criminal. Esta ley sería promulgada el 1 de abril de 1933

[123] Nicolás Pérez Serrano, La Constitución Española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes. Texto. Comentario. op. cit., p. 273. Pérez Serrano se plantea más preguntas: si los actos refrendados son anulables o inexistentes, si pudiera valer la alegación analógica (artículo 29) de que quien ejecuta una medida de éstas no tuvo evidencia de su ilegalidad o, finalmente, sobre el modo de refrendar los actos del Presidente. Cuando, tres años después, Royo Villanova escribió su libro La Constitución española de 1931, op. cit., las cosas debían de estar más claras y no cabe dudar de la necesidad del refrendo en todos los actos del Presidente (cfr. loc. op. cit., pp. 259-261)

[124] Joaquín Tomás Villarroya, (El refrendo ministerial durante la Segunda República. Dos episodios conflictivos, Revista de Derecho Político. UNED, 12, 1981-82, p. 11-12) señala que, en la discusión constituyente, "Altabas preguntó si la interposición del veto presidencial había de estar refrendada por un Ministro; Villanueva, miembro de la Comisión de la Constitución, contestó negativamente; pero Jiménez de Asúa, presidente de aquella Comisión (…) consideraba que no podía existir semejante excepción"

[125] El escrito tampoco tenía refrendo ministerial, por lo que "se ve claramente que no era ni constituía un acto jurídico ni mucho menos un mandato y desde el punto de vista político tenía razón el señor Gil Robles cuando lo consideraba inexistente", Royo Villanova, La Constitución española de 1931, op. cit., p. 257(véanse sus consideraciones in extenso sobre el tema en pp. 256-259. Véase también, sobre este episodio, Joaquín Tomás Villarroya, "El refrendo ministerial durante la Segunda República. Dos episodios conflictivos", op. cit., pp. 9 y ss.

[126] Joaquín Tomás Villarroya, El refrendo ministerial durante la Segunda República. Dos episodios conflictivos, op. cit., p. 12

[127] "Proyecto de reforma constitucional, leído por el Señor Presidente del Consejo de Ministros", Diario del Congreso de los Diputados, legislatura de 1933, núm. 218, Ap. 4, op. cit. en Diego Sevilla Andrés, Constituciones…, p. 323

[128] Ibid.

[129] La idea fue defendida, entre otros, por Pérez Serrano quien propone, tras enfatizar la necesidad de fortalecer la posición del Presidente, que debiera "reservársele la función de realizar unos cuantos actos muy señalados; debiera serle permitido actuar en momentos solemnes de modo decisivo y sin necesidad de colaboración", entre los que señala el derecho de gracia en casos excepcionales, el nombramiento de Jefe de Gobierno, el dirigirse a las Cámaras y someter a referéndum leyes aprobadas, y la facultad de disolución. (Pérez Serrano, Escritos de Derecho Político I, op. cit. p. 163).

[130] Sobre el tema, véase Joaquín Tomás Villarroya, El refrendo ministerial durante la Segunda República. Dos episodios conflictivos, op. cit., pp. 15 y siguientes.

[131] Entre ellas destacan los obstáculos introducidos en el artículo 108 de la Constitución para la presentación de enmiendas que puedan alterar el plan del Gobierno, exigiendo que las enmiendas que impliquen aumento de créditos sólo pudieran presentarse con la firma de la décima parte de los miembros del Congreso y aprobarse por mayoría absoluta. La razón de ser de tal enmienda era evitar que, en el debate parlamentario, enmiendas movidas por intereses particulares de los distritos generara una irresponsable dinámica de derroche de caudales públicos. Sobre el tema, cfr. Nicolás Pérez Serrano, La Constitución Española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes. Texto. Comentario., op. cit., p. 310

[132] Artículo 92: acusación del Congreso ante el Tribunal de Garantías

[133] Se considera, en consecuencia, que existe la confianza mientras no se apruebe la censura. En la práctica, sin embargo, la mayor parte de los gobiernos solicito la confianza de las Cortes al iniciar su mandato (No todos, ni quienes lo hicieron la solicitaron siempre . al comienzo de su mandato La confianza se expresaba entonces a través de una proposición incidental presentada en medio del debate sobre la declaración ministerial inicial por un grupo de diputados generalmente pertenecientes a partidos de las minorías que constituían el Gobierno (, Antonio Bar, El problema del voto de desconfianza en la Constitución Española de 1931, Revista de Derecho Político. UNED, 12, 1981-82, pp.. 88-89.

[134] Véase un detallado análisis de la regulación de la censura en Eduardo Vírgala Foruria, La moción de censura en la Constitución de 1978, pp. 89-96

[135] Véase el comentario de Royo Villanova a los artículos 64 y 75 (op. op. cit., págs 193-196 y 226-228) en los que señala la contradicción existente entre ambos.

[136] Eduardo Vírgala Foruria, La moción de censura en la Constitución de 1978, op. cit.p.p. 96-101. En el mismo sentido, Antonio Bar entiende que, aunque la doctrina de la época consideró los artículos 64 y 75 como complementarios (mecanismo concreto el primero y principio general el segundo) el intento de los socialistas de votar la desconfianza como cuestión diferente a la censura acaba obligando a dimitir al gobierno Lerroux en 1933, para evitar aquella votación, ya que se sabía derrotado. Pese a todo, la votación se mantuvo, para intentar inhabilitar a los miembros del Gobierno para formar parte de uno nuevo. (El problema del voto de desconfianza en la Constitución Española de 1931, op. cit., pp. 91 y ss.).

[137] Antonio Bar, El problema del voto de desconfianza en la Constitución Española de 1931, op. cit., p. 102.

[138] A. Posada, Tratado de Derecho Político, II, 4a ed., op. cit., p. 554 se refiere a él como "suscitador (…) de tendencias descentralizadoras o hacia la autonomía en los centros de vida local, vigorizados a menudo por el fuerte renacer de las necesidades culturales y de los intereses propios en cada núcleo constituido por un orden de relaciones de vecindad (municipales) o en esferas regionales más o menos amplias".

[139] Sobre el concepto de federación elaborado en la literatura jurídica alemana del último cuarto de siglo XIX, cfr. Manuel García Pelayo, Derecho Constitucional Comparado, Revista de Occidente, 2ª ed., Madrid, 1951, pp. 198 ss.

[140] E. Aja y otros, El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas, Tecnos, Madrid, 1985, p. 37.

[141] Mirkine-Guetzevitch, "Prólogo", en Las Nuevas Constituciones del Mundo, op. op. cit., p. 23.

[142] Carl Schmitt, Teoría de la Constitución, op. cit., pp. 449 ss. La diferencia básica que señala Schmitt es que la nueva realidad diseña "sólo una realidad política, mientras que en toda auténtica Federación siguen existiendo, junto a la Federación, una pluralidad de unidades políticas". Véase la lúcida crítica a este planteamiento que realiza el traductor y prologuista de su edición española Francisco Ayala, que achaca a Schmitt su identificación del Estado, y también del Estado Federal o de los Estados Miembros, como unitarios y soberanos. "Se advierte en seguida el designio político, servido por la elaboración teorética, que no deja lugar a la aspiración doctrinal y práctica de obtener un tipo de organización de la convivencia política distinto del Estado nacional, más flexible y complejo que éste, más rico y vario, adecuado a una nueva concepción de la vida y de la posición del hombre en el Universo…" como el que realiza el Estado integral definido en la Constitución española de 1931. (ibid., pp. XIII,XIV)

[143] Mirkine, op. cit., p., p. 24

[144] Puede verse Hans Kelsen, Teoría General del Estado, Editora Nacional, México, 1979, op. cit., pp. 214 ss.

[145] Mirkine, op. cit., p. 25.

[146] Adolfo Posada, La nouvelle constitution espagnole, op. cit. , p. 76

[147] Bartolomé Clavero, Manual de historia constitucional de España, op. cit., p. 172

[148] Tomo de Bartolomé Clavero algunas frases de su Preámbulo: "La Diputació provisional de la Generalitat de Catalunya, en la redacció del Projecte únic d'Estatut, ha partit del dret que té Catalunya, com a poble, a l'autodeterminació". Por ello, le corresponde "fixar les facultats reservades al Poder central de la República i les que es consideran privatives e indispensables per al Govern de Catalunya", op. cit., pp. 187-88. Sobre el tema puede verse, in extenso, Manuel Gerpe Landín, L'Estatut de Catalunya i L'Estat

integral, Barcelona, Ed.62, 1977, así como J.M. Roig i Rosich, L'Estatut de Catalunya a les Corts Constituents, Barcelona, Curial, 1978.

[149] Nicolás Pérez Serrano, La Constitución Española (9 de diciembre 1931). Antecedentes. Texto. Comentarios. op. cit., p.76

[150] Diario núm. 45. Cit por Nicolás Pérez Serrano, La Constitución Española, op. cit, pp. 76-77

[151] Nicolás Pérez Serrano, La Constitución Española, p. 77

[152] No faltaron, sin embargo, quienes pensaron en algún momento que se trataba sólo de posibilitar la autonomía catalana, sin pensar en un proceso más abierto Octavio Ruiz Manjón-Cabeza, Las Cortes Constituyentes de la Segunda República. Un escenario de las tensiones en el radicalismo español, Historia Contemporánea, 6, 1991, pp. 110-111 menciona las tensiones dentro del Partido Radical a este respecto

[153] Siguiendo la lógica del parlamentarismo, Royo Villanova señala, entre otros extremos, que en 1898 no hubiera sido necesario cambiar la Constitución para dar a Cuba autonomía o la independencia. Antonio Royo Villanova, La Constitución Española de 9 de diciembre de 1931 (con glosas jurídicas y apostillas políticas), op. cit., pp. 61-65

[154] Adolfo Posada, La nouvelle constitution espagnole, op. cit. , p. 95

[155] A favor de la definición explícita, federales y radicales, además de regionalistas y, en contra, socialistas, radicales-socialistas "y algún sector más templado" (Nicolás Pérez Serrano, La Constitución Española (9 de diciembre 1931). Antecedentes. Texto. Comentarios, op. cit. pp 61 y 62.

[156] Adolfo Posada, La nouvelle constitution espagnole, op. cit., p. 95

[157] Jiménez de Asúa, Discurso preliminar, op. cit., pp. 206-7

[158] Nicolás Pérez Serrano, La Constitución Española (9 de diciembre 1931)…, pp. 62-63 la considera "fórmula híbrida y no del todo clara", que no tiene "ni precisión terminológica en la técnica jurídica recibida, ni valor gramatical irreprochable" cuya "única ventaja" fuera, "acaso", " la de ser absolutamente vacío de sentido, con lo cual cada uno puede rellenarlo a su manera. Esto, sin embargo, no es afrontar el problema: es eludirlo." . Antonio Royo Villanova, La Constitución Española de 9 de diciembre de 1931 (con glosas jurídicas y apostillas políticas), op. cit., pp. 24-25, habla de "frase esotérica, que en el humorismo francés puede equivaler a la palabra madrileñísima camelo. Se ha querido decir que la integridad del Estado español era compatible con la autonomía de las Regiones (artículo 1º) las cuales integran el Estado español (artículo 8º)", " esto podrá ser todo lo esotérico que se quiera, pero no es castellano" (…) "lo que se ha querido decir, sin duda, es que el Estado español es un Estado íntegro y no integral, puesto que íntegro, según el diccionario de la Academia, “es aquello a que no falta ninguna de sus partes”.

[159] "Después del férreo, del inútil Estado unitarista español, queremos establecer un gran Estado integral en el que son compatibles, junto a la gran España, las Regiones, y haciendo posible, en ese sistema integral, que cada una de las Regiones reciba la autonomía que merece por su grado de cultura y de progreso. unas querrán quedar unidas, otras tendrán su autodeterminación en mayor o menor grado. Eso es lo que en la constitución ofrecemos y queremos hacer".

[160] Valga por todos la cita de Nicolás Pérez Serrano, La Constitución Española (9 de diciembre 1931). Antecedentes. Texto. Comentarios,. op. cit., pp. 63-4: "En definitiva, el Estado integral, interpretando este artículo en sí y sin relacionarlo con otras ideas (que empiezan por la supresión de la Nación española, y tienen su cumplido desarrollo en todo el Título I) resultaría un Estado unitario que en el fluir constante de su actividad (a lo SMEND, Verfassung und Verfassungsrecht, capítulo IV), adopta criterios de generosas descentralizaciones, o un Estado que fue federal y se va condensando en unidad compacta mediante abdicaciones razonables de los núcleos políticos componentes. La realidad es completamente otra (…): la República española es una Nación efectiva, no reconocida como tal, pero bajo cuya personalidad, indiscutible, reviven de una parte comarcas que tuvieron existencia anterior y que hoy recobran cierta tonalidad política, y siguen agrupadas, de otra parte, provincias que no han sentido la necesidad de esa nueva (o vieja) forma estructural".

[161] Francisco Tomás y Valiente, El 'Estado integral': nacimiento y virtualidad de una fórmula poco estudiada, en FTV, “Obras Completas”, op. cit., III, pp. 2041-2054.

[162] Francisco Tomás y Valiente, "El 'Estado integral':, op. cit., O.C., p. 2048.

[163] Bartolomé Clavero, Manual de historia constitucional de España. op. cit., p. 180.

[164] Francisco Tomás y Valiente, Soberanía y autonomía en las Constituciones de 1931 y 1978, en Constitución: Escritos de introducción histórica (Madrid, 1996), en “Obras Completas”, III, p. 2623-4

[165] Nicolás Pérez Serrano, La Constitución Española (9 de diciembre 1931). Antecedentes. Texto. Comentarios. op. cit, pp. 80-81.

[166] Puede verse la enmienda, y las razones de su rechazo en Antonio Royo Villanova, La Constitución Española de 9 de diciembre de 1931 (con glosas jurídicas y apostillas políticas), op. cit., pp. 55-59, En sentido contrario, solicitando que las mayorías se computaran no sobre el censo de electores, sino sobre el de votantes (enmienda de los nacionalistas vascos Horn y Orozco, op. cit. en Pérez Serrano, La Constitución española… op. cit., p. 93).

[167] El desarrollo de este conflicto alavés puede verse en Santiago de Pablo, El Nacionalismo Vasco en Alava (1907-1936), Ekin, Bilbao, 1988, pp. 128 ss.

[168] Entre la mucha bibliografía sobre el proceso estatutario vasco en la República, véase J. A. de Aguirre y Lecube, Entre la libertad y la revolución (1930-1935)., 2º ed. Geu. Bilbao, l976. o José Luis de la Granja, El Estatuto Vasco de 1936, HAEE, IVAP, Oñate, 1988. He estudiado el tema en mi trabajo - Fuerismo y autonomía en el estatutismo vasco de la II República en Justo Beramendi y Ramón Máiz (comps), “Los nacionalismos en la España de la II República”, Siglo XXI, Madrid, 1991, pp. 357-375

[169] Interpretación de Jiménez de Asúa, que Pérez Serrano recoge en La Constitución española…, op. cit., p. 94.

[170] Así lo destaca Alberto López Basaguren, II. Errepublika garaiko Euskal Herriko autonomiaren ezaugarriak eta 1979.eko Estatutua, en RVAP, n° 11, 1985, pp. 154 -155

[171] Pérez Serrano La Constitución española…, op. cit., p. 94,

[172] La cuestión suscitó un interante debate al ponerse en marcha el sistema autonómico actual, cuyos términos pueden verse en F. Balaguer, La cláusula de prevalencia del artículo 149.3 y los Estatutos de Autonomía, Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics, 4/ 1986, pp. 117 y ss.

[173] Alguno de los nuevos Estados emprende la regulación de los derechos de las minorías nacionales existentes en ellos: los grupos nacionales minoritarios ven reconocidos sus derechos por instrumento internacional (Sociedad de Naciones) o nacional (buena parte de las Constituciones de la época): Austria define (art. 8) como idioma de la República el idioma alemán, "sin perjudicar los derechos reconocidos por las leyes de la Confederación a las minorías lingüísticas", y da vigor constitucional en su art. 149 , entre otras, a determinadas partes del Tratado de Saint Germain de 10 de setiembre de 1919, que contemplaba el problema de las minorías. Checoslovaquia menciona expresamente al mismo Tratado de Saint Germain-en-Laye en su parágrafo. 3, y regula por extenso los derechos de las minorías en los parágrafos 128 y ss. ; Estonia (arts. 21,22 y 23), Lituania (arts. 74-75) Polonia (109-110) o Yugoslavia (art. 16), además de la URSS (a. 13) reconocen formalmente derechos lingüísticos y políticos de las minorías. Sin embargo, la eficacia práctica de tal reconocimiento acabara convertida en agua de borrajas en países nuevos que subrayan y construyen nuevos elementos de cohesión nacional frente a las particularidades de tales minorías nacionales.

[174] Bartolomé Clavero, Manual de historia constitucional de España. op. cit., p. 180.

[175] En ese sentido, véase Francisco Tomás y Valiente, Soberanía y autonomía en las Constituciones de 1931 y 1978, op. cit., p. 2624.

[176] El artífice del proyecto, Preuss, había previsto un poder legislativo bicameral, con una Cámara de los Estados que representara a la población de cada Land. La propuesta fue considerada un elemento de centralización política, y fue rechazada, optándose por un Bundesrat creado sobre el viejo modelo de Reichsrat, como cámara de representación de los gobiernos de los Länder, lo que permitía mantener una cierta idea de confederación. Sin embargo, los poderes de esta segunda cámara son mucho menores que los de su predecesora y, de hecho, dadas sus competencias y sus funciones, no se considera al Reichsrat una segunda Cámara (Reinhard Rürup, Génesis y fundamentos de la Constitución de Weimar, en JJ. Carreras Ares, Ed., El Estado Alemán (1870-1992), Ayer, 5, 1992, Marcial Pons, Madrid, 1992, pp. 139-40 y 146-149).

[177] Artículos 10 y 11 de la Ley del Tribunal de Garantías Constitucionales. El artículo 11 define las Regiones no autónomas: Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla la Nueva, Castilla la Vieja, Extremadura, Galicia, León, Murcia, Navarra, Vascongadas y Valencia. El representante de cada una de ellas sería designado por votación de los concejales de todos los Ayuntamientos de la Región. El representante de las Regiones Autónomas sería elegido por el Parlamento Regional.

[178] Karl Loewenstein, Teoría de la Constitución, op. cit., p. 210.

[179] . Pierandrei, Scritti di Diritto Costituzionale, III, op. cit., p. 320

[180] La común mención a la Libertad y a la Justicia, la semejante afirmación de que los poderes del Estado emanan del Pueblo…

[181] Por lo que respecta a los símbolos del Estado, el constituyente de 1931 sigue la corriente de su época, como la actual Constitución, que introduce la novedad de mencionar a las banderas y enseñas de las Comunidades Autónomas, lo que no existía en 1931 ni es frecuente en el constitucionalismo actual. Ver sobre el tema las precisiones de Oscar Alzaga, La Constitución española de 1978 (Comentario sistemático), Madrid, 1978, pp. 112. Con anterioridad a 1931, un proyecto constitucional de 1929 (Diego Sevilla Andrés, Constituciones y otras Leyes y Proyectos Políticos de España, Madrid, 1969, II, p. 22), mencionaba la bandera, pero no la describía (art. 9, "La bandera y el escudo de España son los únicos emblemas oficiales de la Nación española"). La regulación republicana tiene en cuenta el art. 3 de la C. de Weimar, que describe la bandera del Reich. Posteriormente las Constituciones italiana, Ley Fundamental de Bonn, francesa y portuguesa regulan el tema, que fue mencionado, también, en el art. 5 de la Ley Orgánica del Estado. No es frecuente en el Derecho comparado la constitucionalización de la capitalidad Que sepamos, sólo existía en la Constitución belga de 1831 (artículo 126), primera tras la separación de los Países Bajos en 1830, en cuyo momento fundacional de la independencia, tenía sentido constitucionalizar la capital, para evitar tensiones entre las ciudades aspirantes a serlo. Al margen de la conveniencia de garantizar la ausencia de debate sobre la materia (que, por otra parte, no ha sido especialmente intenso en los últimos cuatrocientos años) quizá influyera en 1931 la voluntad de afirmar la posibilidad de una capital federal "si el federalismo cunde entre nosotros" (Nicolás Pérez Serrano, La Constitución Española (9 de diciembre 1931) cit, pp. 72-73.:" Llegado el caso de que Castilla se organice como Región autónoma, quizá haya que pensar en una capital federal (estilo Washington) que no pertenezca a ninguno de los núcleos políticos regionales").

[182] Sin pretender realizar un análisis exhaustivo, véanse, por ejemplo, las diferencias entre ambas constituciones a la hora de regular la sindicación de los funcionarios (que en 1931 sólo pueden crear Asociaciones profesionales, posibilidad reducida a los jueces en la CE 78, que no prohibe la sindicación de funcionarios, aunque prevé el establecimiento de peculiaridades en el ejercicio de su derecho a la sindicación), o el derecho de petición de los militares (prohibido en 1931 y reducido a petición individual en la actual). Recuérdese, por otra parte el contraste entre ambas Constituciones en materia de asociacionismo religioso y derechos de los clérigos.

[183] Oscar Alzaga, La Constitución española de 1978 (Comentario sistemático), op. cit, p. 930. El art. 121 CE 31 se refería al "recurso de amparo de garantías individuales, cuando hubiese sido ineficaz la reclamación ante otras autoridades". El texto es reformado en 1978 Comisión del Congreso, reforma que Alzaga considera positiva, pues en caso contrario parecería que hubiera sido procedente el amparo tras la reclamación ante una autoridad administrativa, pese a que, en tal caso, corresponde intervenir al Juez o Tribunal ordinario.

[184] Dejando de lado diferencias menores, cuya interpretación podría tener un carácter puramente especulativo, es significativo que la Constitución de 1931 (que, por supuesto carece de algo parecido a nuestro artículo octavo) prohiba "todos los Tribunales de Honor, tanto civiles como militares" (art. 95), frente a su prohibición en la del 78 sólo "en el ámbito de la Administración Civil y de las organizaciones profesionales" (con lo que se permite su mantenimiento en el Ejército). Por lo que respecta a la prohibición de los indultos generales, obsérvese que la Constitución de la República la acoge en el articulo 102 que comienza señalando que "las amnistías sólo podrán ser acordadas por el Parlamento". Esta distinción, que mantiene explícitamente la posibilidad de amnistiar delitos políticos, cuando lo aconsejara la situación política, no se menciona expresamente en 1978, quizá para evitar el fantasma de la reclamación de amnistía para los terroristas de ETA, demanda que continúa tras la amnistía de 1977. En lo tocante a los indultos particulares, nuestra Constitución los mantiene dentro de la órbita del Poder Ejecutivo, mientras que la de 1931 los encomienda al Tribunal Supremo, salvo en casos de "delitos de extrema gravedad" –cabe pensar que en materia de indulto de pena de muerte- en que el indulto corresponde al Presidente de la República. Valga, como última e importante diferencia en la materia, la posibilidad que deja abierta el articulo 14.11 de la CE 31 de que las Regiones autónomas asumieran competencia en materia de "jurisdicción del Tribunal Supremo" si se reconocían tales atribuciones a los Poderes regionales

[185] Se constituyen trece preautonomías, disponiendo Navarra de un régimen equivalente conseguido por un especial procedimiento que tiene en cuenta su especial situación foral. Únicamente Cantabria, Madrid y Rioja, que luego se constituyeron en Comunidades uniprovinciales, carecieron de preautonomía. Sobre el tema, cfr. Luciano Vandelli, El ordenamiento español de las comunidades autónomas., IEAL, 1982, pp. 91-125.

[186] Véase la disposición transitoria 7ª.c) en relación con la DT 1ª CE 78

[187] De la implícita voluntad de generalizar el régimen de autonomía en 1978 se deduce el establecimiento de un doble sistema, que permitiera solucionar con rapidez el acceso a ella de los territorios en que hubiera urgencia política para hacerlo y permitiera establecer un cierto sistema de "rodaje autonómico" para los demás. Tal diferencia es transitoria, pero obliga a regular el acceso con mayor flexibilidad y complejidad, previendo incluso la posibilidad de que, por motivos de interés nacional, sean las Cortes quienes sustituyan la iniciativa de algún territorio e implica renunciar a la posibilidad, presente en 1931, de que alguna provincia pudiera salir de su Comunidad y pasar a la dependencia directa del Estado. El mayor reposo con que se llevó el proceso constituyente, y el conocimiento de otros sistemas descentralizados permitió en 1978 una mejor regulación de los instrumentos de cesión de competencias o de armonización, y una más precisa redacción de los ámbitos competenciales del 149, que muy frecuentemente repite las expresiones de 1931 (aunque no evitó la inclusión de cláusulas, como la prohibición de la federación, sin excesivo sentido).

[188] F. Tomás y Valiente, El Tribunal Constitucional y la Constitución, en O.C., op. cit., p. 2142.

[189] No se pusieron en marcha los tribunales de urgencia previstos en el artículo 105 CE 31, lo que redujo la eficacia del recurso de amparo. Dado que el procedimiento que había que seguirse hastaa llegar al Tribunal de Garantías era extraordinariamente dilatadomuchas lesiiones fueron de imposible reparación, por la tardanza en dictarse la sentencia. (Rosa Mª Ruiz Lapeña, El recurso de amparo durante la Segunda República Española, REP nº 7, 1979, p. 298).

[190] Antonio D'Atena, "Regione", Enciclopedia del Diritto, XXXIX, Giuffrè, 1986, pp. 317, que cita en este sentido a CARENA, Tendenze federali e decentramento politico nella Costituzione della Repubblica spagnola, en Annali della facoltà di scienze politiche dell'Università di Pavia, 1932, 165 ss. y a AMBROSINI, Un tipo intermedio di Stato fra l'unitario ed il federale caratterizzato dall'autonomia regionale, en Riv. dir. pubblico, 1933, 93. sobre la influencia del modelo ibérico sobre la Asamblea constituyente italiana, particularmente a través de Ambrosini, Ettore Rotelli, L'avento della Regione in Italia, Milano, 1967, 243 ss

[191] Algún eco despierta el sistema de elección del Presidente de la República adoptado en la CE 31 con el italiano de 1947, elegido también por los parlamentarios reunidos en sesión conjunta con una ampliación procedente, de compromisarios elegidos, no por el pueblo, sino por las Asambleas regionales (tres por cada una de ellas). En la práctica, es obvio que la diferencia entre ambos sistemas es muy notable: en Italia es muy reducida la proporción de los electores ajenos al Parlamento, por lo que la

ampliación tiene un carácter más simbólico que efectivo. Alguna influencia hubiera podido tener también la regulación italiana del referéndum abrogativo, que sigue las líneas básicas del previsto en el art. 66 CE 31 Es también común la renuncia de la guerra como instrumento de política internacional (art. 11 CI 47), la constitucionalización de la bandera(art. 12 CI 47)…

[192] Sobre el tema, cfr., por ejemplo, Juan Ferrando Badía, Las autonomías regionales en la Constitución italiana del 27 de diciembre de 1947, IEP, Madrid, 1962, pp. 83-92.

[193] Así lo justifica Ambrosini, G., L'ordinamento regionale, Bologna, 1957, pág.57: el sistema federal hubiera conducido a una radical transformación del Estado, y ello no parecía "corresponder a las diversas exigencias de nuestro país, no sólo por el temor vislumbrado por muchos, con relación a la unidad política del Estado, sino también porque las inevitables interferencias que las regiones ejercerían, a título de soberanía, como estados miembros, en las tareas del Estado central, terminarían por ser un obstáculo a aquella unidad de dirección y aquella rapidez de acción, que son indispensables en la hora presente, especialmente para la elaboración y realización del programa o de los programas de reconstrucción económica y de reformas sociales".

[194] Subraya ese paralelismo Antonio D'Atena, Regione, op. cit., p. 328, nota 63.

[195] Véase, en un sentido más tajantemente contrario a la aceptación de influencias por parte de la CE 31 a Juan Ferrando Badía, Las autonomías regionales en la Constitución italiana del 27 de diciembre de 1947, op. cit., en varios lugares (por ejemplo, pp. XV-XVI, donde señala que "el ordenamiento regional ideado por la Constituyente italiana de 1947 no ha sido copiado de ninguna otra Constitución-, la española del 31, por ejemplo", por lo que "No tiene importancia , pues, que se encuentren ciertas correlaciones jurídicas, ciertas analogías" entre ambos ordenamientos en tal materia.

[196] Valga por todas, la cita de Vandelli, El ordenamiento español de las comunidades autónomas., IEAL, 1982, p. 43, nota 1. Pese a ello, señala Ferrando (loc. op. cit.) "Que Gaspar Ambrosini (…) se haya inspirado, negativa o positivamente, en la constitución española del 1931, sería relativamente demostrable, pero siempre cabría preguntarse si esa presunta inspiración no es motivada por la misma realidad italiana", y esa es la opinión de Ferrando, que concluye que "con o sin la preexistencia de la Constitución del 31, el ordenamiento regional italiano sería el que es".

[197] G. Ambrosini, Un tipo intermedio di Stato fra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale, Rivista di Diritto Pubblico, 1933, pp. 39 y ss. Cit por Vandelli, op. cit., p. 62.

[198] Pierandrei, Scritti di Diritto Costitucionale, III, op. cit., pp. 320-321. En el mismo sentido, N. Pérez Serrano, La Constitución Española (9 de diciembre de 1931), op. cit. p. 33, subraya, sin negar las influencias recibidas, la importancia de las novedades introducidas por el constituyente español.

[199] Como ha señalado Pedro de Vega, "cuando no existe lo que los alemanes llaman Verfassungsgefühl (sentimiento constitucional), la justicia constitucional tampoco resulta necesaria". Pedro de Vega García, Jurisdicción constitucional y crisis de la Constitución, Revista de Estudios Políticos, nº 7, 1979, p. 98.

[200] Georges Burdeau, Traité de Science Politique, Tome IV, 3ëme ed., Paris, 1984, p. 353