

LA CORONA EN EL ESTADO LIBERAL. MONARQUÍA Y CONSTITUCIÓN EN LA ESPAÑA DEL XIX

M.^a Ángeles Lario González
UNED

Tras el proceso revolucionario de finales del xvii en Inglaterra y desde finales del xviii en el continente que introdujo como sistema político el modelo constitucional, la Corona sufrió una evolución de acuerdo a las exigencias que imponía la teoría aceptada de la separación de poderes. En principio no se discutió por los revolucionarios la permanencia de la Monarquía, que quedaba como titular del Poder Ejecutivo. Así fue en las primeras Constituciones posrevolucionarias, la de 1791 francesa y la de 1812 española —lógicamente la americana no tuvo ocasión de plantear la permanencia monárquica, aunque se copió la estructura constitucional—.

Esta primera puesta en práctica de una Monarquía constitucional partía de la interpretación rigurosa del principio establecido por Locke de la separación de poderes, al menos tal y como ese autor fue interpretado en el continente a través de la obra de Montesquieu de mediados del xviii, cuando todavía en Inglaterra la parlamentarización estaba en ciernes¹. En este modelo no había medio de hacer convivir dos poderes que aparecían contrapuestos si no enfrentados: las Cortes o Parlamento y la Corona. De ahí que llegara pronto su final y se abriera paso a otros modelos; en el caso francés prescindiendo en un primer momento de la

¹ LOCKE había escrito su *Tratado sobre el Gobierno Civil* en 1690, legitimando la revolución triunfante. MONTESQUIEU escribió *L'esprit des Lois* en 1748 a raíz de su visita a Inglaterra, que según DUGUIT se produjo entre 1729 y 1731: *Traité de Droit Constitutionnel*, 2 t., Paris, 1911, p. 412.

Monarquía, y en el caso español llegándose a la anulación de hecho de la Constitución y el predominio nuevamente del monarca absoluto en la década de 1823-1833.

Tras este primer fracaso, prueba de la imposibilidad de mantener ese sistema, la Restauración europea tras la derrota de Napoleón significó el traslado al continente del modelo inglés, que para entonces ya mostraba un nuevo elemento intermedio entre el rey y el Parlamento, el Gobierno. Esta nueva institución, no reconocida constitucionalmente pero funcionando de hecho, era un Comité del Parlamento pero nombrado por el rey, y servía de enlace entre las dos instituciones de otra forma necesariamente enfrentadas o con predominio de una sobre otra.

Sin que la estructura constitucional fuera afectada para nada, y con sólo la alteración de algunos artículos constitucionales, fundamentalmente aquel que impedía que los secretarios de Despacho o los ministros del rey pudieran ser parlamentarios —como sucedía en 1791, en 1812, y las Constituciones americana y alemana—, y que ahora lo hacía posible, se fue estableciendo en el Continente este nuevo modelo en la práctica, que implicaba la incorporación del Gobierno como institución necesaria para moderar la vida política y evitar los enfrentamientos institucionales y los procesos políticos de vaivén, de revolución y contrarrevolución.

Así pues, la primera incorporación de lo que era en sus primeros pasos el Gobierno Parlamentario tuvo como causa fundamental la necesidad de estabilidad política, de preservar la paz y evitar nuevos procesos revolucionarios; puede decirse que era una política conservadora.

Así sucedió en 1814 en Francia, y sobre todo tras la Constitución de 1830; igualmente, citando los más cercanos, en Bélgica tras 1831, en Italia tras el proceso de unificación nacional con el Estatuto Piemontés, Carta Otorgada por Carlos Alberto en 1848 y que pasó a ser la Constitución de la nueva nación; y en España tras el Estatuto Real de 1834 y fundamentalmente tras la Constitución de 1837, que estableció el modelo básico de este tipo de Monarquías y que con variaciones no significativas de hecho se fue sucediendo en las diferentes Constituciones monárquicas que vieron la luz (1845, 1856 no promulgada, 1869) hasta llegar a la de 1876, la que más tiempo duró y la que estableció las pautas y normas necesarias para llevar a cabo el Gobierno Parlamentario posible, según el criterio de sus artífices. De hecho la Restauración fue consecuencia y resumen de la azarosa historia política del XIX español.

I. Monarquía Constitucional y Gobierno Parlamentario

En esta evolución del binomio Monarquía-Constitución se encuentra la razón de que desde el principio aparezcan enfrentados los términos «Monarquía Constitucional» y «Gobierno Parlamentario». De hecho tras el fracaso del modelo puro de constitucionalismo en su convivencia con la Monarquía, como entonces se interpretaba que aquél era, esto es, con separación estricta de poderes, los teóricos alemanes pasaron a definir lo que debía ser una «Monarquía Constitucional», organizando todo un sistema formal y bien cohesionado en base a lo que definieron como Estado de Derecho, haciendo de la Monarquía la garante y depositaria de la soberanía, y contestando con ello a la teoría del Derecho Natural al sostener que la Sociedad no podía existir antes del Estado, que era precisamente el que organizaba y daba sentido a la Sociedad. Ese Estado estaba personificado en el rey y por ello éste era el poder preeminente; aunque debía respetar la Constitución disponía de lo que se vino denominando poder residual, la última decisión en caso de conflicto —bien aprovechado por Bismarck en los conflictos para los que la Constitución no establecía el modo de resolverlos—. De acuerdo a la primera interpretación de lo que era «constitucional», mantuvieron la necesidad de la separación estricta de poderes, no permitiendo que los ministros tuvieran asiento en el Parlamento, y por lo tanto no permitiendo al Parlamento que pudiera controlar políticamente a los ministros. Por todo ello Guido de Ruggiero lo denominó Constitucionalismo autoritario².

Pero en la época se consideró el modelo alemán, al lado del americano con el que coincidía únicamente en la separación estricta de poderes, como el de puro constitucionalismo, quedando el resto de las Monarquías que siguieron las pautas de la práctica inglesa realmente innominadas, pues aunque no se quería prescindir del término constitucional se decía que no eran «puras», debido a la corrección que hacían de la estricta separación de poderes que quedó en división de los mismos con el Gobierno como vía de comunicación entre ellos: es decir introducían el Gobierno Parlamentario.

² F.J. STAHL definió el modelo alemán de Monarquía Constitucional a principios del XIX, sacando la primera edición de su *Historia de la Filosofía del Derecho* en 1827, traducida al español y prologada por E. Gil Robles en 1894. Guido DE RUGGIERO, *Historia del Liberalismo europeo*, Edc. Pegaso, Madrid 1944, pp. 178, 246, en nota a pie de página.

De entonces acá hablar de «Monarquía Constitucional» significaba hacerlo de una Monarquía no parlamentaria, a pesar de que hoy, como observa Torres del Moral, todos los modelos parlamentarios son constitucionales, siendo conveniente superar esta dicotomía terminológica que tuvo sin embargo su razón histórica³.

En realidad todo el problema constitucional radicaba en qué hacer con el monarca, pues si se le mantenía en uno de los poderes clásicos, es decir como titular del ejecutivo, había un problema de práctica política en su relación con el Gobierno, que de hecho ejercía ese poder a través de los partidos políticos representados en el Parlamento y que ni siquiera aparecían mencionados en la letra constitucional; pero si se le adjudicaba un nuevo poder, el moderador, tendría un poder independiente del refrendo ministerial, lo que no era visto sin temor por las posibilidades de actuación que eso implicaba. La conducta que se siguió fue mantener teóricamente los poderes constitucionales admitidos de antiguo, y poner en práctica de hecho un nuevo poder para el rey, el de moderador de las instituciones, pero no reconocido formalmente como poder independiente —las únicas excepciones fueron las breves Constituciones de Portugal y de Brasil—.

Así es que el proceso histórico de las Monarquías Constitucionales continentales fue la consecuencia del compromiso entre la teoría constitucional —que la teoría alemana sobre la Monarquía y el Estado enfatizó—, y la práctica inglesa que hizo patente la bondad de la convivencia entre poderes, que era lo que significaba el Gobierno Parlamentario. Se consiguió así mantener teóricamente la defensa de los derechos históricos y prerrogativas regias, no alterando la estructura constitucional, mientras en la práctica se iniciaba decididamente el modelo parlamentario al corregir algunos artículos de la Constitución, permitiendo que los ministros se sentaran en las Cámaras y dando lugar a que éstas pudieran controlarlos políticamente, lo que se reconocía de hecho en los Reglamentos internos de las mismas; a su vez lo que podría ser predominio de las Cortes se corregía con la capacidad del monarca de convocarlas, suspenderlas y disolverlas. Con ello se ponía en funcionamiento lo que se consideraba lo más pragmático y más efectivo para la consecución de una política estable y moderada.

³ A. TORRES DEL MORAL, «La Monarquía Parlamentaria como forma política del Estado español», en LUCAS VERDÚ (dir.), *La Corona y la Monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978*, Universidad Complutense de Madrid, 1993, pp. 42-45.

El modelo más común del siglo XIX, incluida España, respondía a estas Monarquías Constitucionales no tan puras, es decir, Monarquías Constitucionales con Gobiernos Parlamentarios, que fueron el origen en los casos más felices (Monarquías inglesa, belga, holandesa y escandinavas) de la Monarquía que hoy conocemos como Parlamentaria, a través de una evolución lenta pero constante de todos los elementos que ya entonces estaban presentes y que fueron acomodándose a las necesidades de la práctica política y más tarde a las necesidades de los gobiernos democráticos. En ellas el poder del rey se iba alejando progresivamente de lo que establecía la Constitución y respondía cada vez más a las circunstancias determinadas en que esa Constitución se pusiera en práctica en los países donde se consideraba inevitable gobernar en base a los principios parlamentarios.

II. Los elementos básicos de este modelo

Elemento fundamental de este modelo era la doble responsabilidad del Gobierno que llamándose del rey surgía de la mayoría parlamentaria, de donde de hecho el rey tenía que nombrar al primer ministro para que éste formara el resto del Gabinete que el rey iba a nombrar formalmente —a partir de 1832 en Inglaterra fue siendo costumbre que la mayoría de los ministros nombrados por el rey procedieran concretamente de los Comunes—. Esta necesidad partía del hecho de que las Cámaras tenían, según estipulaban los Reglamentos, capacidad de proponer, interpelar y censurar al Gobierno —en España el primero en establecerlo fue el de 1838, no así los anteriores de 1810, 1813 y 1821; fue el de 1847 el que reconoció expresamente en su artículo 193 el voto de censura y el que se adoptó durante la Restauración, que reformado en 1918 llegó hasta 1934—⁴, y en contrapartida el Ejecutivo podía disolverlas; además las Constituciones establecían

⁴ G. BAYÓN Y CHACÓN, *Las crisis ministeriales en España*, Madrid, 1933; con referencia a los Reglamentos en p. 17. Id. *El derecho de disolución del Parlamento*, con prólogo de Nicolás Pérez Serrano, 2 t.; Instituto de González Posada de Derecho Público, Univ. Central, Madrid 1935. I. MARCELLO BENEDICTO, «Los Reglamentos de las Cortes en la época de Isabel II», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 4, Madrid, 1985, pp. 160, 185, 188-192. BARCENDÓN, *La disolución de las Cámaras legislativas en el ordenamiento constitucional español*, Congreso de los Diputados, Madrid 1989: la disolución va unida inextricablemente al régimen parlamentario, con gran relevancia en la práctica española desde su introducción en 1834 hasta nuestros días: pp. 116 y 125.

que periódicamente debían aprobarse los presupuestos por el Parlamento para que el Ejecutivo pudiera disponer de los dineros públicos y por lo tanto gobernar; ello hacía que fuera necesario que el Gobierno dispusiera del apoyo parlamentario para hacer efectivo su programa, para aprobar las leyes que solían ser ya anuales, como la citada del Presupuesto y la de la fijación de las Fuerzas del Ejército (en España sólo la Constitución de 1869 reconoció abiertamente la responsabilidad política del Gobierno ante las Cortes, introduciendo para éstas el derecho de censurar al Gobierno, y el de los parlamentarios de interpelarlo, art. 53).

Esta dependencia cada vez mayor del Parlamento que llevó directamente desde la responsabilidad primero únicamente penal hasta la responsabilidad política y solidaria del Gobierno ante él, hizo que el papel del monarca se fuera desplazando poco a poco hacia el de moderador y árbitro, del que nada decían las Constituciones pero que la teoría y los políticos reconocían como evidente; como contrapartida, a partir de entonces, como dijera Duguit, el rey fue concebido como detentador de una parte de la soberanía, o como colaborador en su ejercicio, incluso en las Constituciones más liberales: era el medio de moderar la actividad de la representación nacional que además se llevaba a cabo por medio de un sufragio restringido, por lo que el rey, como representante nacional abarcaría un espectro más amplio que aquélla⁵.

Otro elemento importante de la deseada convivencia pacífica y como resguardo del poder real, fue la división de la Asamblea representativa en dos cuerpos colegisladores⁶, tanto en Francia desde 1814 como en España desde la convocatoria hecha por el Estatuto de 1834 —en Inglaterra la Cámara de los Lores tuvo derecho de veto hasta 1910—. Así es que mientras en la Cámara Baja o Congreso el presi-

⁵ L. DUGUIT, *Traité de Droit Constitutionnel*, I, 399. Ya CONSTANT decía sobre el carácter neutro y preservador de la Corona que «ninguna ley puede abrogarse sin la participación del poder real», *Principios Políticos*, p. 27. En el mismo sentido CÁNOVAS el 8 de abril de 1869, recogido por D. LÓPEZ GARRIDO, «Estudio preliminar», pp. XLIX y ss., en CÁNOVAS DEL CASTILLO, *Discursos parlamentarios*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1987, pp. 51 y ss.

⁶ CONSTANT ya sostenía en 1815 que la limitación práctica de la soberanía se había de buscar en instituciones políticas «que combinen de tal modo los intereses de los diversos depositarios del poder... que cada uno quede en los límites de sus atribuciones respectivas», recogiendo la necesidad del Senado como garantía, para lo que aludía al ejemplo inglés y al propio Montesquieu, que lo creía indispensable incluso en una monarquía electiva: *Principios de política*, Aguilar, Madrid 1970, introducción de Álvarez Junco, p. 37.

dente era elegido por ella misma, en la Cámara Alta o Senado era el rey quien nombraba al presidente y los secretarios, además de otra serie de senadores en muchos casos, como los vitalicios en la Constitución de 1876; en la de 1837 nombraba a los senadores desde una terna que se presentaba «de los electores que en cada provincia nombran los diputados a Cortes»; en la de 1845 el rey nombraba directamente a los senadores en un número ilimitado y de forma vitalicia —también en Italia el Senado era elegido por el rey en su totalidad—; en 1869 ya los senadores eran elegidos por provincias entre una categoría restringida de personas. Finalmente en 1876 se llegó a un sistema híbrido, con senadores vitalicios, de derecho propio y elegidos; éstos tenían que representar la mitad del total.

Elementos que se consideraron en la época propios de este modelo fueron también el bipartidismo y el sufragio restringido, tenidos por indispensables al Gobierno Parlamentario. Para ello fue concluyente el ejemplo inglés, con un bipartidismo ya desarrollado en 1832⁷. Los partidos políticos surgieron como consecuencia del Gobierno constitucional y parlamentario; surgieron con él aunque más tardíamente debido a la visión negativa que tradicionalmente ofrecían como facciones. Ni siquiera Montesquieu en su obra de mediados del XVIII sobre la Constitución inglesa se refirió a ellos, y los que lo hacían, como Bolingbroke era como mal político. Sólo a finales del XVIII centró en ellos Burke su atención, adelantándose todavía a los hechos, y como consecuencia del «partido» que Jorge III tenía en el Parlamento inglés, fuerte frente al resto de las facciones. De este autor partió la idea de que fueran los partidos los que llevaran a cabo el gobierno constitucional, pues el modo de llevarlo a la práctica estaba todavía por configurar. La realización sin embargo se hizo esperar, y todavía los fundado-

⁷ El sistema inglés como modelo: JIMÉNEZ DE PARGA, *Los regímenes políticos*, 272 y ss. Pero sobre el modelo inglés la bibliografía es amplísima, desde los clásicos siempre citados de Blackstone, Todd, Frankeville, Dicey, Jennings, Boutmy, Anson, Lowell... hasta el imprescindible de Walter Bagehot, pasando por los estudios de los constitucionalistas franceses: Esmein, Dupriez, Duguit, Hauriou, etc, los alemanes, Stahl, Jellinek, o Kelsen; y desde luego los españoles: Azcárate, Posada, Santamaría de Paredes, sin olvidar la interpretación que hicieron los puritanos: Alcalá Galiano, Pacheco, Donoso. De los recientes hay que destacar el estudio de Van Caenegem en 1995 sobre el proceso constitucional occidental desde la caída de Roma hasta la derrota de los sistemas antiliberales, y el de Bogdanor del mismo año sobre la Monarquía Constitucional inglesa hasta hoy, incidiendo en sus momentos de crisis más significativas, especialmente las del siglo XX. Interesante también el de Mónica Charlot de 1990 que interpreta la Constitución inglesa analizando todos sus elementos.

res de Estados Unidos y los revolucionarios franceses condenaron los partidos como facciones que impedían el objetivo revolucionario. Una vez más Constant en su obra de 1815 fue quien reconoció su necesidad en defensa de la libertad; luego Tocqueville al estudiar *La Democracia en América* entre 1835 y 1840 entendió que aquéllos eran un mal inevitable de los gobiernos libres, pero destacando que era necesario que se constituyeran como partidos grandes frente a las pequeñas y peligrosas facciones⁸.

Así fue como «el parlamentarismo echaría raíces en el continente europeo, una vez que se hubiera puesto fin al período revolucionario tras la caída de Napoleón, y no mediante procesos constituyentes en el sentido fuerte del término, sino mediante procesos políticos»⁹.

Paralelamente la regulación del Gobierno y su presidente varió según los casos, desde una falta total de regulación, no ya por la Constitución pero ni siquiera por las leyes, como es el caso belga y el inglés, donde la plasmación legal del Gobierno, a pesar de ser el origen de esta institución, fue más lenta que en el continente; hasta una regulación más o menos exhaustiva como en el caso italiano, donde el Consejo de Ministros estaba reconocido desde 1850 y más tarde detalladas sus funciones, o el español donde surgió formalmente el Consejo de ministros en 1823 a través de un R.D. que establecía la necesidad de levantar Actas del Consejo al cuidado del Secretario del Despacho de Gracia y Justicia; en origen fue su presidente el Secretario del Despacho de Estado. En 1851 Bravo Murillo le reconoció una asignación presupuestaria, y al año siguiente disponía de un capítulo propio en los presupuestos; además le confirió atribuciones específicas que fue extrayendo de otros ministerios. En 1853 se creó ya una Secretaría para la Presidencia, que en 1865 pasó a ser la Subsecretaría. En 1871 se dispuso mediante R.D. de 15 de abril que el Subsecretario de la Presidencia tuviera el carácter de Secretario del Consejo para levantar Actas formales —en la Restauración quedó olvidado este proceso—. Por fin ya en la Restauración —en los artículos 69 y 70 al organizar la Regencia se menciona el Consejo de ministros como se venía haciendo desde 1834— el R.D. de 11 de agosto de 1892 reguló la Presidencia como un ministerio más.

⁸ G. SARTORI, *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza universidad, Madrid 1994, pp. 17-58.
J. TOUCHARD, *Historia de las ideas políticas*, Círculo de Lectores, Barcelona, 1990, pp. 91, 174-178.

⁹ J. PÉREZ ROYO, *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, Madrid 1994, p. 389.

1. *La posición del rey en este modelo*

Ciertamente el rey mantuvo, además de la jefatura del Ejecutivo, un papel superior que iba más allá de la Jefatura del Estado en una Monarquía Parlamentaria; era la prerrogativa regia —lo que conservaba el rey después de la Carta— que, decía Orlando, era excepción de la igualdad pero no privilegio, por la necesidad que encontraban en toda organización social de derechos y garantías especiales¹⁰. Así podía conservar atribuciones tradicionales respecto a las Fuerzas Armadas, teniendo como prerrogativa propia el mando del Ejército tanto en el caso español desde 1812, culminando en 1876 —en ambos casos el rey manda los Ejércitos, art. 171.8, y art. 52 respectivamente, mientras que en el resto de Constituciones «dispone» de la Fuerza Armada—, como en el caso belga o italiano, donde de hecho el rey se puso al frente del Ejército, como Alfonso XII al principio de la Restauración (esta tradición se trasladó a la Constitución americana y a la de la III República francesa).

Del mismo modo al rey se le reconoce atribuciones importantes en las relaciones internacionales, en la Justicia, que se hace en su nombre y en la que conserva el derecho de gracia por medio del indulto. En el poder Legislativo interviene al convocar, suspender y disolver las Cortes, disponiendo de iniciativa legislativa y con la prerrogativa de la sanción. Resulta evidente que en la nueva ordenación constitucional el rey es mucho más que el jefe del poder ejecutivo, independientemente de los poderes que pueda ejercer en la práctica. Parece que todo este poder se justifica por su carácter de representación nacional permanente, en la que se apoya también su posibilidad de ser sobre todo un poder moderador, al estar por encima de todos los poderes que se ejercen y representan una voluntad momentánea o partidista.

¹⁰ El rey como órgano de representación: L. DUGUIT, *Traité...*, I, 397. BISCARETTI DI RUFIA, *Introducción al derecho constitucional comparado: Las formas de Estado y las formas de Gobierno. Las Constituciones modernas* (edc. orig. italiano, 1979), F.C.E., Madrid 1984; p. 435. DIEZ DEL CORRAL, *El Liberalismo doctrinario*, 3.ª edic., I.E.P., Madrid, 1973; p. 71. La cita de Orlando en la *Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana*, Espasa, Barcelona (1908 y v.a.), t. 35, p. 1219. En España ya ALCALÁ GALIANO en sus *Lecciones de Derecho Político Constitucional* (Madrid 1843), establecía la Monarquía como representación del Estado o la nación entera: M. ARTOLA, *Partidos y Programas políticos. 1808-1936*, Alianza editorial, Madrid 1991; t.I, p. 171. Todavía en 1977 en España decía el rey en su discurso a las Cortes: «Al tener la soberanía nacional su superior personificación en la Corona...» cit. por A. TORRES DEL MORAL, «La Monarquía Parlamentaria como forma política del Estado español», p. 43; en P. LUCAS VERDÚ (dir), *La Corona y la Monarquía Parlamentaria en la Constitución de 1978*, Univ. Complutense, Madrid 1983.

2. *El rey como poder moderador*

Desde Constant en 1814 se pudo atribuir al rey, como poder moderador, el nombramiento libre de los ministros, la disolución de las Cortes, la sanción y el indulto; es decir, todo aquello que quedaba como prerrogativas propias del rey y que iba más allá de su papel de jefe del Ejecutivo. Aunque rara vez se decidieron los constituyentes a situar al monarca en ese cuarto poder fuera de los tres clásicos, de hecho quedó privativo del monarca esa capacidad de moderar y los instrumentos necesarios para ello. Constant antes de la Carta francesa de 1814, en sus *Reflexions sur la Constitution et la distribution des pouvoirs*, ya diferenciaba nuevos poderes, y sobre todo en sus *Principios de Política* en 1815 establecía abiertamente el poder real, neutral, diferente del poder ministerial; del mismo modo en España avanzado el siglo tanto Adolfo Posada como Santamaría de Paredes, a diferencia de Colmeiro, delimitaron los poderes del rey en sus facetas de jefe del Ejecutivo y de Poder Moderador, y ésa fue la doctrina aceptada en la Restauración de 1875¹¹. La obra de Constant y la aceptación de hecho de su teoría¹², respondió al intento de racionalizar el sistema cuando ya parecía imponerse el Gobierno Parlamentario; partió de la evidencia de que el Poder Ejecutivo quedaba en manos del Gobierno, y buscó para el rey una posición coherente, para lo que creyó necesario la reforma de la estructura constitucional para introducir un cuarto poder, lo que no consiguió hasta las Constituciones de nuevo cuño del siglo XX (art. 56 de la Constitución española de 1978).

La razón de que no se llegara a esta reforma de la estructura de los poderes constitucionales en el XIX era o bien el miedo a un poder con autonomía propia e independiente de los ministros, o bien el temor a que el alejamiento del Ejecutivo supusiera de hecho la anulación de **todo poder para el rey y a la vez la disminución de los poderes del Ejecutivo**. Ya los padres de la Constitución española de 1837 advirtieron del peligro que suponía para la irresponsabilidad del monarca su asentamiento en un poder independiente, sin refrendo de ministros; de hecho hoy día hay quien afirma que el Poder Moderador es incompatible

¹¹ CONSTANT, *Principios de Política*, 18-23. A. MENÉNDEZ REXACH, *La Jefatura del Estado en el Derecho Público español*. I.N.A.P., Madrid, 1979; pp. 205-211. *Enciclopedia Universal Ilustrada...*, t. 36, p. 41; t. 35, p. 1.219.

¹² «La huella dejada por Constant en el pensamiento político europeo es mayor que el reconocimiento que hasta ahora ha obtenido»: M.L. SÁNCHEZ-MEJÍA, *Benjamín Constant y la construcción del liberalismo post-revolucionario*, Alianza universidad, Madrid 1992; p. 21.

con la Monarquía Parlamentaria porque en él el rey tiene atribuciones autónomas¹³. Pero con el tiempo, tanto la titularidad del ejecutivo como los demás poderes llegaron a ser formulismos con poco contenido, estableciéndose desde la mitad del XIX en la más evolucionada, la inglesa, un poder de influencia para el rey, como alternativa al 4.º poder de Constant, distinguiendo Bagehot el poder eficiente —el Gobierno—, del dignificado —el rey—¹⁴.

Pero todavía hoy día Bogdanor reconoce que las prerrogativas del monarca permanecen mucho más vivas de lo que pudiera suponerse, al fin nunca fue reelaborado teóricamente el papel constitucional del rey inglés, añadiendo que lo que evita la actuación de esas prerrogativas es la existencia de un sistema bipartidista, entendido durante mucho tiempo como imprescindible en el régimen parlamentario, y un sistema electoral adecuado¹⁵. Este fue el sentido que Cánovas quiso dar a la Restauración, preocupándose fundamentalmente y quizás en un primer momento transicional del que nunca se salió, de lograr el bipartidismo, a cuya consecución se consagró por encima de cualquier pretensión de sinceridad electoral, y que fue finalmente asegurado a la muerte de Alfonso XII por el pacto con Sagasta.

De este modo el papel del rey pasó a configurarse mucho más en la práctica que en la teoría política, dependiendo de cada país y cada circunstancia, sobre todo de la evolución que tuviera la vida política y particularmente las prácticas electorales, pues el poder del rey iba siendo inversamente proporcional al del Gobierno y la capacidad real de originarlos que tuviera el Parlamento.

¹³ COLOMER VIADEL, *Los liberales y el origen de la Monarquía Parlamentaria en España*, Tirant lo Blanch, Valencia 1993, la discusión de 1837: pp. 249-250, y sobre el Poder Moderador de Constant como un poder autónomo poco compatible con la Monarquía Parlamentaria: pp. 256-273, esp. 266-268; frente a esta interpretación, FERRANDO BADÍA en *El País*, 27 de enero de 1978, y ÁLVAREZ CONDE, *El régimen político español*, Tecnos, Madrid, 1986; p. 56. PACHECO decía que había que evitar limitar el poder del rey al de Moderador, porque ello significaría el triunfo del principio democrático: *Lecciones de Derecho Político Constitucional*, Lec. II, p. 43. El mismo CONSTANT había protestado de la extensión dada por Chateaubriand a sus teorías: ÁLVAREZ JUNCO, «Introducción» a sus *Principios de Política*, XXII. CÁNOVAS dijo en el Congreso el 15 de junio de 1880 que «yo no he sostenido nunca la teoría de que el rey reina y no gobierna, tengo al rey por mucho más que sólo un poder moderador», pero continuaba diciendo que siempre el rey debía atenerse a la opinión pública, según «la teoría parlamentaria»: *DSC*, Leg. 1879-1880, t. IX.

¹⁴ W. BAGEHOT, *The english Constitution*, Londres, 1949, de la 2.ª edición ampliada de 1872 (la 1.ª edic. es de 1867), con introducción de Balfour de 1927; p. 9.

¹⁵ V. BOGDANOR, *The monarchy and the Constitution*, Oxford, 1995; p. VII. R.C. VAN CAENEGEM, *An historical introduction to Western Constitutional Law*, Cambridge, 1995; p. 116.

Ya Freeman pudo decir que al lado del «statute-law» y del «common-law» había surgido una Constitución no escrita, «todo un código de máximas políticas universalmente reconocidas en teoría, universalmente llevadas a la práctica, sin dejar, sin embargo, en los anales de la legislación ningún vestigio de los pasos de su crecimiento»¹⁶.

III. Monarquía y Constitución en España

Si obviamos el Estatuto de Bayona, impuesto por los franceses en el contexto de la lucha por la Corona en la familia real española, la primera Constitución española, la de Cádiz de 1812 tras la expulsión de los franceses, respondía a la primera y lo que se creía más pura interpretación de la doctrina constitucional; esto es, a la separación estricta de poderes como hemos visto.

En 1812 como en estas primeras Monarquías Constitucionales, que podemos denominar Monarquías de Asamblea, pertenecía al rey la titularidad del poder Ejecutivo, además de otras prerrogativas que conservaba por tradición y el carácter histórico de la Institución; y no se permitía que los ministros del rey pudieran sentarse en las Cortes, que se mantenían en este sentido perfectamente independientes y alejadas de cualquier posible influencia que el otro poder hubiera podido ejercer por medio de ellos. Era la consecuencia del proceso revolucionario, que temía del poder histórico una preeminencia que consideraban inevitable de permitírsele algún medio de intervención en el poder que representaba a la nación.

La Constitución de 1812 es resistente a las clasificaciones; Martínez Sospedra la denomina «Monarquía Presidencialista» atendiendo al poder que se reserva al rey, con legitimidad propia, y ante el que únicamente son responsables los ministros. El rey posee también el mando de las fuerzas Armadas; sin duda responde al criterio de este primer constitucionalismo, igual que en su día la Constitución americana en la que también el presidente es jefe del Ejército y sólo ante él son responsables los ministros. Asimismo Menéndez Rexach al sistematizar los modelos políticos incluye a la Francia de 1791 en el apartado de Monarquía con forma de gobierno presidencialista. El alemán Kelsen, reforzando este criterio, reconocía que «sólo el ejemplo de la Monarquía

¹⁶ Recogido por G. AZCÁRATE, *La Constitución inglesa y la política del Continente*, Madrid 1878; añadiendo este autor que había que leer todos los días *The Times*: pp. 35 y 38.

Constitucional (en referencia al modelo alemán) hace comprensible este tipo de república», refiriéndose a la presidencialista¹⁷.

Sin embargo Artola considera que son Monarquías Parlamentarias tanto la de 1812 como la de 1791 francesa y la inglesa desde la revolución, atendiendo a la preeminencia que tendría el Parlamento en la toma final de decisiones, mientras que Varela Suanzes, que reconoce la dificultad de definirla, rechaza tanto el término «constitucional», como sobre todo el de «parlamentaria». Fusi dice de ella que es una «especie de monarquía republicana y asamblearia»¹⁸. Efectivamente me parece que el término de Monarquía de Asamblea define los dos términos fundamentales en que entonces estaban planteados por separado los poderes. De cualquier forma lo que es indudable es que responde a este primer constitucionalismo que entendía como imprescindible un alejamiento del rey de cualquier intervención en las Asambleas de representación nacional, fruto de la inmediata posrevolución y que en el caso de las Monarquías no logró sostenerse por la dificultad de relación entre los poderes con orígenes radicalmente distintos que no parecían sino destinados a enfrentarse.

En España la corrección de este primer constitucionalismo con el viraje hacia la parlamentarización se inició con el Estatuto de 1834, pasando decididamente con la Constitución de 1837 a este modelo de Gobierno Parlamentario, que resultaba ser mucho más práctico, tal y como lo demostraba el ejemplo inglés y para entonces también el belga y sobre todo el francés. Los franceses lo habían iniciado prudentemente en 1814 y con decisión en 1830 por medio de los políticos llamados doctrinarios, por su pragmatismo, y que interpretaban el éxito del go-

¹⁷ M. MARTÍNEZ SOSPEDRA, «El rey en la Constitución de Cádiz. Una monarquía presidencialista», en *Estudios*, Dpto. H.^a Moderna, Facultad de F.^a y L.^a de Zaragoza, 1975. A. MENÉNDEZ REXACH, *La Jefatura del Estado en el Derecho Público español.*, I.N.A.P., Madrid, 1979, pp. 18-19. H. KELSEN, *Teoría General del Estado*, Labor, Barcelona 1934 (traduc. de Legaz Lacambra), pp. 458-459. G. JELLINEK sin embargo estima que a diferencia del rey, el presidente republicano nunca es el órgano superior, sino que lo son las Cámaras, *Teoría General del Estado*, 2 v., B.J.A.E.E., Madrid, 1914-1915 (traduc. 2.^a edic. alemana por Fernando de los Ríos), II, 459-461.

¹⁸ M. ARTOLA, p. ej. en *El modelo constitucional español del siglo XIX*, Fundación Juan March, Madrid 1979; Id. «La Monarquía parlamentaria», en *Ayer*, n.º 1, Marcial Pons, Madrid, 1991. J.P. FUSI, «La Jefatura del Estado y del Gobierno», en MORALES MOYA y ESTEBAN DE VEGA (ed.): *La Historia contemporánea en España*. Edic. Universidad de Salamanca, 1996; p. 17. J. VARELA SUANZES-CARPEGNA, «Rey, Corona y monarquía en los orígenes del constitucionalismo español: 1808-1814», en A.M.^a CALERO AMOR (coord.): «La Corona en la historia constitucional española». *Revista de Estudios Políticos*, n.º 55, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987.

bierno inglés como la consecuencia de que las dos instituciones fundamentales, Corona y Parlamento, tenían bases igual de fuertes en el país, lo que equilibraba la vida política¹⁹. El doctrinarismo francés tras la marejada revolucionaria y los escritos de los pensadores tradicionalistas en los 90, establecía un punto medio entre la historia pasada y las ideas presentes, que en cuanto al diseño político implicaba de hecho o de derecho la cosoberanía, y en la práctica obviando el tema controvertido de la soberanía, la doble confianza de los Gobiernos²⁰. A este modelo respondió de hecho toda Constitución monárquica del período posterior a la Restauración europea que no entrara directamente en el modelo alemán. La Carta francesa de 1830 y la Constitución belga de 1831, que declaró la soberanía nacional sin variar las atribuciones del monarca —que quedó incluido en el proceso constituyente al no establecerse un proceso especial de reforma de la Constitución—, marcaron las líneas maestras de toda esta construcción política, con las variaciones propias de cada circunstancia²¹.

El modelo español no es sino el modelo europeo posrestauracionista que acabó predominando en el XIX, al lado del modelo alemán que pretendía mantener la pureza constitucional en aras del principio monárquico. Con este modelo no se renunciaba teóricamente a ese principio monárquico que se podía considerar inherente a la permanencia de la Monarquía, pero fue el Gobierno Parlamentario lo que le caracterizó, y sus elementos se incorporaron a los artículos imprescindibles de la Constitución y sobre todo a los Reglamentos de las Cámaras.

Así es que el modelo de 1837 en España es el modelo básico sobre el que luego se harán variaciones con poca trascendencia en el intento partidista de acoplar lo mejor posible la letra constitucional al grupo triunfante tras cada pronunciamiento originado por la falta de mecanismo adecuado para turnar en el poder, el control de las elecciones desde el poder y el exagerado personalismo en las soluciones regias para la resolución de las crisis.

¹⁹ L. DUGUIT, *Traité de Droit Constitutionnel*, 2 v. Paris, 1911; v. I, p. 412.

²⁰ «La polémica se centra sobre si la inclusión del principio de soberanía supone algo más que una mera norma abstracta... o... un principio activo de gobierno»: A. COLOMER VIADEL, *Los liberales y el origen...*, p. 145, en referencia concretamente a la Constitución española de 1837.

²¹ R. SENELLE, *La Constitución belga comentada*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Bruselas 1974; pp. 65, 79-81: el rey asociado a los tres poderes por la necesidad de una visión de conjunto; por ello posee el derecho de iniciativa, de sanción, es inviolable e irresponsable, nombra y separa libremente a sus ministros y disuelve las Cámaras; continúa diciendo que en el nacimiento del parlamentarismo tuvo gran importancia la costumbre: 218-227, 257.

El modelo español más acabado: La Restauración de 1875

Si el proceso de parlamentarización en España fue iniciado tras el Estatuto de 1834, con la Constitución de 1837 como modelo, las circunstancias en que se produjo la práctica política fueron poco favorables durante el reinado de Isabel II para el Gobierno Parlamentario, por la falta de unos partidos políticos fuertes y de unas Cortes verdaderamente representativas, lo que hizo volcar hacia la confianza regia y la decisión de los militares todo el poder efectivo sobre la vida de los Gobiernos y del mismo ordenamiento constitucional; en esto se cifraban todas las esperanzas, y cada fracción diferente quería tener su propia Constitución, sin que por ello se alterara efectivamente la práctica política²².

Después de Isabel II, si bien teórica y positivamente se pretendía avanzar en la parlamentarización del régimen, una vez más la falta de partidos fuertes y de una efectiva representación nacional en las Cortes, hizo volcar sobre la Corona la responsabilidad de la resolución de las crisis políticas, independientemente de la reducción de algunos poderes del rey y del deseo personal de Amadeo de alejarse de la lucha partidista²³. De todas formas es esclarecedor observar la continuidad en la letra constitucional del XIX en cuanto a los poderes del rey; no en vano pudo decir Cánovas que la Constitución de 1876 sería lo que los diputados quisieran que fuera, y Silvela lo dejaba también claro como miembro de la Comisión que la elaboró:

«Bajo esta Constitución se pueden realizar todas las políticas posibles dentro del sistema monárquico constitucional. El proyecto de Constitución no es más que un conjunto de instrucciones con virtualidad suficiente para que esas políticas se desarrollen. Quedan sin resolver aquí muchas cuestiones, todas las que pertenecen a la política»²⁴.

²² I. MARCUELLO BENEDICTO, *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*, Congreso de los Diputados, Madrid 1986; esp. cap. 7, pp. 287-376.

²³ M. MAS y R. TRONCOSO, «La práctica del poder moderador durante el reinado de Amadeo I de Saboya», p. 239, en A.M.^a CALERO AMOR (coord.), «La Corona en la historia constitucional española», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 55, C.E.C., Madrid 1987; las causas del fracaso las sitúan en el sistema de partidos, por la falta de dos grandes que apoyaran la dinastía capaces de alternarse pacífica y eficazmente en el poder.

²⁴ La cita de Cánovas en FERNÁNDEZ-CUESTA Y MERELO, «Aspecto político y doctrinal de la Constitución de 1876», en *Anales*, de la Real Academia Jurídica y de Legislación, n.º 4, extr., Madrid 1976; p. 82. La cita de Silvela en M. GARCÍA CANALES, «La prerrogativa regia en el reinado de Alfonso XIII: interpretaciones constitucionales», en CALERO (coord.), «La Corona...», p. 330.

La Restauración reconoció el poder del rey, legitimando la Monarquía como freno a posibles excesos de las Cámaras, y Cánovas lo materializó reconociendo a la Monarquía como anterior a las Constituciones, en el entendimiento de que la Corona representaba a la nación. Esta representación exigía al monarca atenerse a unas pautas aceptadas en base al poder moderador que se le atribuía para que las instituciones se adecuaran lo más perfectamente posible a los deseos del país. Por ello quiso encerrarse en la práctica en los límites que exigía el Gobierno Parlamentario, en la medida en que los partidos y sus jefes fueron capaces de ello mediante el pacto político y el cumplimiento de las normas al uso. Esto se fue logrando hasta que la renovada debilidad de los partidos a finales de siglo y la falta de representatividad de las Cortes volvió a traspasar a la Corona la responsabilidad política, incluso antes del reinado efectivo de Alfonso XIII.

Los límites de los poderes del rey quedan establecidos en la práctica por las normas de comportamiento político admitidas, que debían combinar el principio monárquico y el principio parlamentario, «únicas cosas esenciales para mí en la política», decía Cánovas²⁵; son convenciones que afectan especialmente a las relaciones del rey con los ministros, que son la correa de transmisión entre los dos poderes fundamentales. Las convenciones admitidas responden esencialmente a las exigencias de la práctica parlamentaria, y donde fueron surgiendo fue naturalmente en la práctica inglesa que se fue trasladando al continente más o menos fielmente, y siempre adecuándolas a las circunstancias particulares. Hay alguna convención que es básica como la de que el rey debía nombrar un Gobierno que representara a la mayoría existente en las Cortes.

Otras convenciones podían producirse o no, pero en el caso de la Restauración española, al igual que el modelo inglés, se produjeron de modo inequívoco a partir de la entrada en pleno funcionamiento del pacto político; una de ellas es la necesidad del rey de *consultar* para resolver las crisis y decidir la llamada del jefe del Gobierno, máxime si el jefe del partido no estuviera claramente determinado, al no existir ni en Inglaterra ni en España mecanismos internos en los partidos para nombrar jefe.

Otra convención importante era la necesidad de que el rey manifestara en todo momento su confianza en el Gobierno existente, no siendo

²⁵ PONS Y UMBERT, *Cánovas y el derecho público*, Homenaje en la RAJyL, de 20 de diciembre de 1928, Madrid, 1929; p. 9.

correcto que se entrevistara con el jefe de Gobierno saliente —pensando siempre en un sistema bipartidista— o miembros de la oposición que delataran alguna incomodidad o desacuerdo con su Gobierno; era esta una convención que se mantenía de un modo mucho menos riguroso en Bélgica y que en Inglaterra comenzó a funcionar sobre todo a partir de los años 40 del XIX (hace poco volvió a recordarse aquélla por la cual la influencia del rey sobre sus ministros ha de ser en todo caso privada, no debiendo manifestar nunca opiniones contrarias a las del presidente porque ello significaría falta de confianza)²⁶. La confidencialidad en las relaciones del rey y el presidente del Gobierno presidieron la Restauración, haciéndose aquélla extensiva al resultado de las consultas a los políticos; éstas se consideraron confidenciales hasta que Silvela decidió publicar, tras solicitar el permiso de la regente, su primera consulta en 1897; pero ya antes había un clima de opinión en la prensa y entre distintos políticos favorable a la publicidad de las consultas; era el caso de *El Imparcial* y *La Época* desde 1890, y de políticos que como Moret de nuevo acudían para ello al ejemplo inglés, cuyo sistema parece que estudió con detenimiento; fue precisamente el ejemplo de la crisis de Gladstone de 1873, cuando los consejos a la reina Victoria fueron redactados en memorándums que luego se leyeron en los Comunes, el que se recordó en el Congreso²⁷.

Cánovas tenía de tal modo presente el ejemplo inglés que siguió sus pasos al configurar la Restauración en lo que era también una práctica usual: la de disolver el rey el Parlamento precedido de la suspensión de sesiones, debido en el caso inglés a la excesiva duración legal de éste, que era de siete años hasta que en 1911 se redujo a cinco. En el caso español de la Restauración mientras se defendió la duración legal de las Cortes de cinco años, se sostenía que los Gobiernos no debían vivir más allá de tres, con lo que aquéllas debían ser disueltas siempre por el rey. Con esta disolución anticipada se ponía en manos del monarca, y por tanto del presidente del Gobierno que debía aconsejarla, la vida política dado el control que sobre las elecciones ejercían los Gobiernos. Con esta disolución anticipada podía garantizarse un turno político periódico. Además esta disolución anticipada era conveniente porque la Constitución establecía que sólo en caso de ser disueltas se

²⁶ William Heseltine mientras fue Secretario privado de Isabel II marcó los límites que el rey debe respetar respecto a su Gobierno en el ejercicio de su influencia: carta de 28 de julio de 1986 a *The Times*, recogido por BOGDANOR, *The monarchy...*, p. 71.

²⁷ *Public Record Office. Foreign Office*, Londres (PRO.FO), informe de BONHAM a Kimberley de 12 de junio de 1897.

renovaría la parte electiva del Senado en su totalidad; de no ser así sería muy difícil para el Gobierno entrante conseguir la mayoría necesaria en la alta Cámara.

Los límites del rey afectaban a sus dos prerrogativas más esenciales, aquéllas que parecían poder ejercerse sin el refrendo ministerial y bajo la exclusiva responsabilidad del rey por considerarse propias de su poder moderador —dada la confusión que esta doctrina creó respecto al papel del rey, la cuestión radicaba en si el rey era o no siempre dependiente del refrendo de los ministros—; estas dos prerrogativas eran la del nombramiento del Gobierno —de hecho de su presidente— y la de la disolución de las Cortes, que era el medio del Gobierno para apelar a los electores contra una posible mayoría adversa. El rey mantenía la titularidad del Poder Ejecutivo, pero incluso los ministros eran responsables de su propio nombramiento, según las normas admitidas. Ciertamente era el ministro saliente de Gracia y Justicia el que, como Notario Mayor del Reino, refrendaba el nombramiento del nuevo presidente; por ello Royo Villanova distinguía en 1903 el aspecto jurídico del político en la cuestión de la responsabilidad; legalmente era responsable el que refrendaba pero políticamente lo era el que aceptaba²⁸; efectivamente se aceptó que la responsabilidad de las crisis quedaba dividida entre los presidentes saliente y entrante, tanto por sus consejos en las consultas como por la dirección del primero en parte de la crisis y la aceptación por el segundo del resultado de la misma.

Esos límites se establecieron en la Restauración por medio de las necesarias consultas, particularmente al jefe del partido turnante y a los presidentes de las Cámaras, no siendo lícito al rey inmiscuirse en la vida interna de los partidos; la necesidad o no de disolución vendría dada por estas consultas y la actitud de los dos jefes turnantes, que tras el pacto actuaron de acuerdo a unas normas por ambos admitidas respecto al tiempo necesario de vida de los Gobiernos, como elemento fundamental a tener en cuenta para provocar la sucesión política, y otras causas posibles que debían provocarla, siempre excepcionales. En estas consultas el consejo del jefe saliente era fundamental, por la necesidad de garantizar la futura sucesión pacífica, para lo que era fundamental atenerse a los criterios básicos de bipartidismo y respeto a la jefatura.

Todo ello partiendo de un hecho básico y fundamental que justifica la propia necesidad del pacto político entre dos jefes dispuestos a tur-

²⁸ M. COLMEIRO, *Elementos de derecho político y administrativo de España*, 3.^a edición, Madrid, 1870. ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA EUROPEO-AMERICANA, t. 35, p. 1.225.

narse en el poder con dos partidos suficientemente grandes y cohesionados: las elecciones no eran el origen primero de las Cortes, ni los Gobiernos eran la consecuencia final de aquéllas elecciones; por el contrario: los Gobiernos controlaban las elecciones y consiguieron tras el pacto controlar la Corona, por lo que primero se formaba el Gabinete por el jefe del turno, de acuerdo y con el beneplácito del oponente, y después se formaban las Cortes adecuadas por medio del decreto de disolución que se obtenía del monarca. Así es que los principios parlamentarios se tomaron a la inversa, pero efectivamente lo que se estaba sustituyendo eran esos principios parlamentarios, lo que se quería imitar y quizá a la larga conseguir implantar plenamente era ese modelo de Monarquía Constitucional de Gobierno Parlamentario que imperaba en el resto del mundo culturalmente afín; el modelo que se tenía en mente era ese, la práctica política para llevarlo a cabo fue una mistificación o una adecuación a lo que el propio Cánovas creía que era la política posible; y solo en base a ese modelo se pueden entender las normas de comportamiento político admitidas en la práctica y que configuraron en el contexto del pacto político todo el régimen de la Restauración; son toda una serie de convenciones cuyo análisis no cabe en este artículo y que al final consiguieron que se identificara el Gobierno Parlamentario con la política de ficciones, con la ineficacia de la Administración y con el abuso político, a pesar de que en su origen parecían destinadas a iniciar la vida política española en los convencionalismos propios de los modernos Gobiernos de Gabinete.

El resumen final del trayecto político de la Monarquía Constitucional española del siglo XIX y principios del XX es que fallaron los diferentes modos en que aquélla se puso en práctica, unas veces con verdadero espíritu innovador como en 1812, otras veces con una desajustada vida política respecto a las instituciones creadas al efecto, como en la época de Isabel II, otras con la inviabilidad de un proceso político que pretendiendo ser revolucionario no cambiaba los elementos con que se contaba, como era el caso de la Monarquía de Amadeo, y, finalmente, con el despliegue de un todo un aparato de convenciones políticas y trabajos ímprobos destinados a conseguir lo que hasta entonces había faltado: dos partidos políticos unidos y leales a un jefe reconocido, que lograran alternarse pacíficamente en el poder. Esto fue lo que caracterizó el empeño canovista, que consiguió en la Restauración, pero sin que al final lograra salir de esa construcción política casi perfecta pero, y esto resultó fundamental, apoyada sobre bases falsas que en un momento dado pasaron factura.