Clara Álvarez Alonso

EL GOBIERNO EN EL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL (1808-1978)

IN ITINERE
Editorial Digital

EL GOBIERNO EN EL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL (1808-1978)

Clara Álvarez Alonso

In Itinere
Oviedo, 2018

Esta obra está bajo una licencia Reconocimiento-No comercial-Sin Obra Derivada 3.0 España de Creative Commons. Para ver una copia de esta licencia, visite http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/ o envie una carta a Creative Commons, 171 Second Street, Suite 300, San Francisco, California 94105, USA.

Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada (by-nc-nd): No se permite un uso comercial de la obra original ni la generación de obras derivadas.

Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra, bajo las condiciones siguientes:

Reconocimiento — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el licenciador:

Clara Álvarez Alonso (2018), El Gobierno en el constitucionalismo español (1808-1978). Oviedo: Ediciones Universidad de Oviedo.

La autoría de cualquier artículo o texto utilizado del libro deberá ser reconocida complementariamente.

No comercial — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

Sin obras derivadas — No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

© 2018 In Itinerre
© La autora

Seminario de Historia Constitucional Martínez Marina
Seminario 203
Facultad de Comercio, Turismo y Ciencias Sociales “Jovellanos”
Universidad de Oviedo
C/ Luis Moya Blanco 261
33203 Gijón (España)

Ediciones de la Universidad de Oviedo
Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo
Campus de Humanidades. Edificio de Servicios. 33011 Oviedo (Asturias)
Tel. 985 10 95 03 Fax 985 10 95 07
http: www.uniovi.es/publicaciones servipub@uniovi.es

ISBN: 978-84-17445-16-4
D.L. AS 4061-2018

A Dolo

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN 11

PRIMERA PARTE. GOBIERNO 25

CAPÍTULO I. *Nociones de Gobierno y su proyección en los textos constitucionales* 27
CAPÍTULO II. *Primer constitucionalismo, Monarquía Templada, Estado no Activista* 73
CAPÍTULO III. *Crisis del Estado y constitucionalismo de Entreguerras* 101
CAPÍTULO IV. *Constitucionalismo de Posguerra y la excepción* 137

SEGUNDA PARTE. GOBIERNO, PODER EJECUTIVO, JEFATURA DEL ESTADO 145

CAPÍTULO I. *Los fundamentos político-doctrinales* 147
CAPÍTULO II. … *Y su proyección en los textos y práctica constitucional antes de 1869. La prevalencia del rey-institución* 181
CAPÍTULO III. *El complejo itinerario del Sexenio y el rey de la Restauración: entre el «poder tradicional» y el «poder armónico»* 219

CAPÍTULO IV. «*Crisis del Estado*», *Teorías organicistas y la configuración del Jefe del Estado como órgano del Estado. La atipicidad* 235

TERCERA PARTE. EL CONSEJO DE MINISTROS EN EL PROCESO DE FORMACIÓN DEL ÓRGANO DE GOBIERNO 255

CAPÍTULO I. *Planteamiento y fundamentos político-constitucionales* 257
CAPÍTULO II. *El inicio del itinerario. Los precursores* 301
CAPÍTULO III. *La concepción del «Ministerio» y la práctica gubernamental del liberalismo moderado y progresista en el periodo de la «Monarquía Templada»* 323
CAPÍTULO IV. *El Consejo-Ministerio durante el Sexenio y en el parlamentarismo del Estado no Activista* 357
CAPÍTULO V. *El Consejo de Ministros en las Constituciones de Entreguerras y posguerra* 381

CUARTA PARTE. EL PRESIDENTE DEL GOBIERNO. DE LA LEVEDAD AL SISTEMA PRESIDENCIALISTA ... 405

CAPÍTULO I. *El Presidente de la «Monarquía Templada» y la «dirección de gobierno» del rey o reina* 407
CAPÍTULO II. *Las teorías organicistas, la función de gobierno y la «dirección política»* 417
CAPÍTULO III. *El reconocimiento constitucional formal. El poder efectivo del Presidente del Gobierno y del Consejo en el marco de la confrontación con el Presidente de la República* ... 425
CAPÍTULO IV. *La excepcionalidad de la Dictadura y la orientación presidencialista de la Transición y la Constitución de 1978* 429

A MODO DE CONCLUSIÓN 435

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA 455

INTRODUCCIÓN

Este libro no pretende ser, ni muchísimo menos, un estudio exhaustivo sobre uno de los asuntos más fascinantes que presenta la Historia Constitucional de un país occidental. Bien al contrario, está concebido y planeado como un acercamiento al tema a partir de la búsqueda de respuestas plausibles a las cuestiones básicas que se plantean en los planos sustantivo –noción o nociones–, institucional-orgánico y competencial. En otras palabras, intenta ser una aproximación a la concepción, articulación y ejercicio del poder político en el marco del *Master System* que representa el constitucionalismo moderno.

Desde esta perspectiva, en una primera y divulgada, aunque también muy general, aproximación se afirma que el estudio del Gobierno en los últimos doscientos años no es sino el análisis de un conocido y determinado proceso. Exactamente, el que afecta a una suerte de *translatio imperii*, o lo que es lo mismo, a la cesión de facultades que, en los orígenes, estaban atribuidas conjuntamente a, en particular, los dos primeros poderes del Estado, al Ejecutivo, en primer lugar. En segundo, a las transformaciones operadas en el seno de este hasta conformar lo que –sobre todo tras las alteraciones e innovaciones introducidas por la teoría del Estado y el constitucionalismo finisecular decimonónico– se identifica con el Gobierno.

Se trata, por tanto, de emprender un recorrido complejo, cuyo transcurso implica, por un lado, asistir al sacrificio del

dogma de la separación de poderes tal y como fue inicialmente concebido por, al menos, una parte definitivamente importante e influyente de los teóricos del sistema y que las primeras Constituciones trataron, con menor que mayor fortuna, reflejar. Por el otro, comprobar la paulatina introducción de elementos esenciales del constitucionalismo –entre otros, la responsabilidad y rendición de cuentas– y los sucesivos cambios de la visión del Ejecutivo, cuya naturaleza y contenido sufrieron, en mayor grado que los otros poderes, ostensibles alteraciones desde su primitiva concepción.

El propósito de este volumen consiste, precisamente, en procurar la reconstrucción del desarrollo de ese proceso en la historia del constitucionalismo moderno en España, desde sus orígenes hasta la promulgación de la Constitución de 1978. En coherencia, pues, con esta finalidad, parece claro que el primer paso consiste en tratar de averiguar qué se entiende por gobierno y qué era la materia de gobierno a lo largo de este periodo. O, por expresarlo con otras palabras, cuál es el, por así decir, objeto material que determina los actos gubernamentales –sustancialmente, políticos y administrativos–, los cuales no solo están relacionados con los así llamados «fines del Estado» sino, de manera muy particular, con los programas de los partidos políticos.

La segunda, como es obvio, requiere prestar atención a las instituciones u órganos a los que se atribuía y, por extensión, a los sujetos –titulares, «autoridades», cargos– que *realmente* lo ejercieron. En cualquier caso, evitando por todos los medios incurrir en la perniciosa práctica de una *dogmática retrospectiva*. Por esta precisa razón, me parece que no es en modo alguno extravagante tratar de explicar ahora qué significado tiene aquí la atención específica que se presta al Jefe del Estado y al Consejo de Ministros y su Presidente.

Aunque, *prima facie*, este modo de acercamiento al tema se presenta, ante todo, como un elemento no desdeñable para la localización de los sujetos materialmente relevantes en el ejercicio del poder, desde un punto de vista *primordialmente* jurídico adquiere, no obstante, una relevancia especial. Porque, en rigor, el seguimiento singularizado es, más bien, una imposición procedente de la propia evolución institucional u orgánica operada en los entes encargados de gobernar. De hecho, aparece casi desde el inicio como una exigencia motivada por la relativamente temprana y particular concepción –y su correspondiente adscripción– de lo que, durante una larga etapa, se denominó «acción de gobierno».

En otras palabras, se trata, a mi parecer, de una opción cuyo fundamento científico radica en la situación concluyente que los pensamientos doctrinario-moderado y conservador, dominantes en el siglo xix, otorgaron al «trono», cuya justificación, tan relacionada por otra parte con la aparición y hegemonía del «Derecho Político», acabó por generar una interesada práctica metodológica predeterminada, en primer lugar, por las relaciones Legislativo-Ejecutivo. Cuando este último fue relegando en importancia, e incluso suplantando, al anterior, se hicieron necesarios los análisis particularizados de las instituciones u órganos –o, a lo sumo, de las consecuentes interrelaciones– y hasta de los titulares o cargos con los que, no las Constituciones (hasta 1931), sino especialmente las convenciones parlamentarias identificaban el Gobierno.

Sin embargo, aunque desde el punto de vista doctrinal la opción descrita en el párrafo anterior presenta una factura formal impecable, y ciertamente se puede considerar como un baremo insustituible para indicar quien poseía el poder de decisión en las diferentes etapas, se trata, sin embargo, de un enfoque restrictivo que no favorece la necesaria visión de conjunto

y, en consecuencia, dificulta cualquier intento de definición. Tanto más si se tiene en cuenta la propia y compleja evolución histórica de las figuras en torno a las que, desde los inicios, orbitaba el Gobierno. Si durante una larga etapa la referencia por antonomasia era la articulación constitucional del rey con o sin el «Ministerio» y, claramente desde la primera gran revolución constitucional del siglo xx, del Presidente del Consejo y del Gobierno, tras la promulgación de la Constitución de 1978 (y, en la práctica, con anterioridad a la misma), surgen nuevos aspectos a considerar.

No se trata solo de la polémica suscitada acerca de su composición desde la promulgación de la Constitución hasta la aparición de la *Ley 57/1997 del Gobierno*, sino, en especial, de la incisiva reflexión generada por la influencia de los ingentes avances promovidos en la concepción de las Administraciones Públicas y, sobre todo, de la propia visión de esta Administración en el texto constitucional. Al estar directamente relacionados con el Presidente, el Consejo, los Ministros y otros órganos superiores del Estado, introducen, en efecto, una complejidad añadida que no ha pasado desapercibida para la doctrina, para la que conforma un objeto de principal interés. Los profundos debates sostenidos al respecto por constitucionalistas y administrativistas son, creo, un testimonio elocuente al respecto.

En un párrafo precedente he utilizado con toda intención el adverbio *primordialmente* porque soy del parecer de que, si se pretende aportar una visión lo más fidedigna posible de la materia, es conveniente prestar asimismo atención a determinadas cuestiones. Así, en primer lugar, no parece recomendable deslindar el análisis estrictamente jurídico-constitucional de otros aspectos de extraordinaria relevancia. Es decir, de aquellos ascendientes que, en mayor o menor medida, han afectado a, y en ocasiones hasta condicionado, este asunto a lo largo de los

últimos doscientos años. Es el caso de las influencias procedentes del campo de lo político, tanto en el plano teórico –derecho político, ciencia política– como en el de la praxis –la situación internacional, por ejemplo–.

Las aportaciones doctrinales adquieren, a estos efectos, una importancia de primera magnitud, en la medida que están orientadas a legitimar o a promover cambios en los modelos establecidos. Y siempre, ya se trate de las procedentes de la Teoría del Estado, de la que el Gobierno es un elemento esencial, como desde otras ramas del ordenamiento, en las que, precisamente por su especialidad, el tema reviste algunas connotaciones específicas en cada país, tienden a reflejar lo existente. Bien sea la visión iuspublicista alemana –posiblemente menos «particular», al menos en el plano de la realidad, de lo que se pretende–, bien la «administrativista clásica» francesa o esa peculiar, pero con hondo arraigo en el entorno, división político-administrativa característica del siglo xix español sobre la que tan lúcidamente escribieron García de Enterría, Alejando Nieto, Gallego Anabitarte o Varela Suanzes, todas responden a unas mismas exigencias pragmáticas.

En segundo término, es asimismo conveniente reconocer que existe una evidente indeterminación conceptual, problema de primera magnitud que, sin embargo, se arrastra a lo largo del tiempo. La ausencia de enunciados precisos, probablemente a causa no solo de las circunstancias político-ideológicas e intereses más o menos ocultos sino, sobre todo, de interpretaciones que desde los mismos orígenes rodearon al «dogma» de la separación de poderes y, de manera muy específica al Ejecutivo, es un hecho realmente insólito en un sistema que hizo justamente de la definición –con el declarado objetivo de acotar y aclarar, pero también de controlar, todo– una marca de diferenciación frente al Antiguo Régimen. Es cierto que no

es este el único caso, pero, en este tema, adquiere una especial relevancia, precisamente porque afecta a elementos básicos del funcionamiento del sistema.

En efecto. Por un lado, es cosa probada que el «Gobierno» como institución u órgano casi nunca aparece definido sino, en el mejor de los casos, enunciado o descrito en los textos normativos, comenzando por los constitucionales. Solo muy excepcionalmente, y de todos modos desde perspectivas más bien parciales, en los doctrinales. A este respecto, una tal situación contrasta vivamente con la atención prodigada a «gobierno» concebido como su objeto (la *materia* y *acción de gobierno*) del que, desde la última parte del XIX, existe abundancia de nociones elaboradas tomado como referencia la locución «actos de gobierno». Ya se trate de la concepción de la teoría clásica que lo identificaba con la parte de la administración vinculada al campo de lo «político», ya de la que sostiene que es la actividad discrecional de los órganos superiores de la Administración y las directivas de estos a los inferiores a través de reglamentos u órdenes destinadas al cumplimiento de la normativa general. O de la generalizada en la actualidad a través de la depuración de los conceptos originales de actos administrativos y políticos, como la llevada a cabo por el Tribunal Constitucional al considerar que estos últimos son solo los que afectan a las relaciones entre órganos constitucionales o de carácter internacional que vinculen al Estado.[1]

1 *Vid.* Hans Kelsen, *Allgemeine Staatslehre.* Berlin, Springer, 1925. Uso la traducción española de Luis Legaz Lacambra, *Teoría General del Estado* (edición y estudio preliminar de José Luis Monereo Pérez, Geanada, 2002, págs. 407-410. La doctrina del TC en, p. e., STC 45/1990, FJ 2.º y STC 196/90, FJ 5.º, donde expone: «Este Tribunal ha señalado recientemente que "no toda actuación del Gobierno, cuyas funciones se enuncian en el art. 97 del Texto constitucional, está sujeta al Derecho administrativo. Es indudable, por ejemplo, que no lo está, en general, la que se refiere a las relaciones con otros órganos constitucionales, como son los actos que regula el título v de la Constitución" (STC 45/1990, fundamento jurídico 2.º). Quiere decirse con ello que en tales casos el Gobierno actúa

Aunque formalmente todas ellas tienen causa en esa dualidad, que entre nosotros se sancionó formalmente por la vía legislativa en la década de 1890 (donde asimismo se estableció que los segundos quedaban exentos de la jurisdicción ordinaria), en realidad, sin embargo, su origen está en una artificial separación de las esferas política y administrativa, que aparece juridificada en los orígenes del constitucionalismo moderno, aunque su formulación teórica se remonte a mucho más atrás. Durante buena parte del siglo xix constitucional el gobierno fue ante todo Administración caracterizada por un contenido establecido normativamente y ejecutable a través de la dirección de los asuntos internos e internacionales, de la ordenación y la gestión, estrechamente determinadas por la orientación política, que se expresa a través de «actos» destinados, *ab origine*, a cumplir los «fines» del respectivo modelo de Estado y, desde inicios del siglo xx, conectados a las «funciones» estatales Por otra parte, en términos generales, tanto el Jefe del Estado como el Presidente del Gobierno –denominado asimismo Presidente del Consejo de Ministros o Jefe del Gobierno– aparecen usualmente identificados a través de una aproximación competencial, esto es, por medio de prescripciones y atribuciones y, sobre todo en el caso del Jefe del Estado a partir de una época avanzada, también por las proscripciones.

En consecuencia, debemos admitir que nos encontramos ante una cuestión que desborda un planteamiento estrictamente lexical y formal. Porque si desde una aproximación externa nos revela de manera sobresaliente la íntima conexión que exis-

como órgano político y no como órgano de la Administración, no ejerce potestades administrativas ni dicta actos de esta naturaleza y, por lo mismo, su actuación no puede calificarse como «administrativa» cuyo control corresponda ex arts. 106.1 de la Constitución y 8 L. O. P. J. a los Tribunales de Justicia. Estas ideas, formuladas en términos generales respecto de las relaciones entre Gobierno y Cortes, son también aplicables a las relaciones entre los Ejecutivos autonómicos y las correspondientes Asambleas Legislativas».

te entre Derecho y teoría del lenguaje, un análisis más atento nos permitirá comprender que se trata de una opción calculada para conseguir alcanzar objetivos precisos. Sobre todo en la tormentosa protohistoria del constitucionalismo moderno. Esto es, durante aquella etapa en la que se buscó hacer convivir lo más armónicamente posible en el marco de la coexistencia, todavía no del todo esclarecida, de la Constitución racional con una Constitución empírica vigente en la práctica, soluciones típicas del Antiguo Régimen –que, en lo que a este tema concierne, afectaban fundamentalmente al rey pero también a algunos aspectos sustanciales de la Administración Pública– con las propuestas más revolucionarias.

Son, de todos modos, soluciones y propuestas que, como es sobradamente conocido, por estar relacionadas con las diversas percepciones de la soberanía y representación nacional, tienen su origen en la escisión de la burguesía y su causa en los programas de los partidos políticos surgidos de esta escisión. Es evidente que esas denominaciones, al igual que otros conceptos estrechamente vinculados a lo que aquí particularmente interesa – los más notorios son «Gabinete» y Consejo de Ministros, pero incluso Jefe del Estado–, aparecen en nuestras fuentes, principalmente doctrinales y periodísticas –también, si bien son menos abundantes, parlamentarias–, desde una época temprana. El hecho de que, en ocasiones, su utilización genere una auténtica *contradictio in terminis* sobre la que se incidirá en las páginas que siguen, no desmiente cuanto se acaba de exponer.

Resta por hacer una última observación que me parece de la mayor importancia. El objeto de este estudio se circunscribe a los límites temporales marcados por la implantación y desarrollo del constitucionalismo moderno. Entiendo como tales aquellas etapas que se adaptan a y recogen los criterios

de «contraste constitucional» que caracterizan al mismo y que aparecieron enunciados por vez primera en la *Declaración de Derechos* de Virginia.[2] El hecho de que algunas de nuestras Constituciones solo incorporen algunos de tales elementos no es en absoluto un impedimento si se tiene en cuenta que salvo la excepción, por otro lado de escasa duración temporal, de la primera Constitución de Pensilvania, ningún Estado cumplió con todos los requisitos, ni siquiera la mayor parte, con anterioridad a 1848.

Desde esta perspectiva quedan, por consiguiente, excluidas las etapas absolutistas de Fernando VII, a pesar de que, incluso en la primera, hubo importantes reformas en el «Ministerio»,[3] a veces meramente testimoniales, aun cuando la doctrina, de manera habitual, encuentra ahí unos orígenes que para algún autor aún se remontan más atrás.[4] No creo, sin embargo, que tales posturas sean rigurosas *sensu stricto*. Tampoco que se puedan aplicar a los inicios de la regencia de María Cristina por las razones que se explicarán más adelante. Resulta al menos sorprendente que quienes con mayor tesón postulan una ruptura radical con el Antiguo Régimen que se manifiesta con los primeros decretos aprobados por las Cortes

2 Horst Dippel, *Constitucionalismo Moderno*. Madrid, Marcial Pons, 2009, *passim*.

3 P. ej., Real Decreto de 32 de agosto de 1815, en el que Fernando VII alude expresamente a «mis Ministerios de Estado y del Despacho». *Decretos del Rey don Fernando VII año segundo de su restitución al trono de las Españas*, por don Martín de Balmaseda. t. ii. Madrid, Imprenta Real, 1819, págs. 602-603.

4 *Vid*. A este respecto José Antonio Escudero, *Los cambios ministeriales a finales del Antiguo Régimen*. Madrid, 1975; del mismo, *Los Orígenes del Consejo de Ministros en España.* Madrid, 1979, 2 vols.; del mismo, «Orígenes de la Administración central borbónica», en *Actas de Primer Simposium de Historia de la Administración*. Madrid, 1970; del mismo, *La Junta Suprema de Estado*. Madrid, Editora Nacional; del mismo, «La creación de la Presidencia del Consejo de Ministros», en *Anuario de Historia del Derecho Español*, 42, págs. 757ss. Otros autores prefieren referirse a antecedentes, como José M.ª García Madaria, *Estructura de la Administración central (1808-1931)*. Madrid, inap, 1982 o P. González Mariñas, *Génesis y evolución de la Presidencia del Consejo de Ministros en España* (1800-1875). Madrid, 1974.

a partir del 24 de septiembre de 1810 o, en su defecto, con la Constitución de 1812, sean asimismo los que defiendan unos orígenes preconstitucionales en aspectos sustanciales del Ejecutivo-Gobierno.

Me parece, a este respecto, que la creación del Consejo de Ministros por el famoso decreto de 1823, se incardina, más bien, en la línea del Antiguo Régimen y se presenta como una genuina propuesta de un personaje tan controlador y sumamente desconfiado como, hasta a juicio de sus simpatizantes y contemporáneos, era Fernando VII. Naturalmente no excluye la injerencia de otras causas, como plegarse a los requerimientos de Luis XVIII –quien, al parecer, insistió en el momento de conformación de la «Santa Alianza» en que el restablecimiento del absolutismo no se llevara a cabo de una manera tan rigurosa como en 1814– y, también, a perentorias exigencias de modernización propuestas por individuos tan experimentados y capaces como Javier de Burgos. Incluso, en algunos aspectos, si bien en mucha menor medida, las promovidas por el propio Cea Bermúdez, por más que, en su caso, se limitaran a un mero procedimiento formal. Sus propuestas consiguieron cierto éxito; al menos así lo atestiguan, en lo que a este tema se refiere, la creación del Ministerio de Fomento en 1832,[5] interpretado desde ese momento como un giro aperturista a finales del reinado. En contraposición, si parece aconsejable incluir las Dictaduras de los generales Primo de Rivera y Franco, en la medida que implican, por un lado, el seguimiento formal, y, por el otro, la negación de requisitos esenciales del constitucio-

5 Creado por Real Decreto de 5 de noviembre de 1832 y pensado inicialmente como Ministerio de lo Interior. Las vicisitudes en torno a la denominación y contenido de este Ministerio en la *Exposición presentada a las Cortes Generales del Reino por el Secretario de Estado y del Despacho del Ministerio de lo Interior*. Madrid, 1834, pág. 4. Cit. García Madaria, *La estructura*, pág. 101, n.º 183.

nalismo moderno, cuyo reconocimiento, justamente por esta causa, presuponen.[6]

Por razones diferentes, los «Consejos de Ministros» celebrados al comienzo del reinado de Isabel II bajo convocatoria de la regente suponen un caso distinto debido a los condicionamientos, formales y, en especial, materiales, y limitaciones generadas por el conocido «Consejo de Gobierno» designado por Fernando VII en su testamento. Sobre todo con anterioridad a la promulgación del *Estatuto Real*, tales reuniones, fundamentalmente por la envergadura de los asuntos tratados, las medidas adoptadas y hasta si se quiere por la orientación política que se siguió principalmente bajo las presidencias de Martínez de la Rosa, en incluso Toreno, conforman, a mi parecer, un precedente del Consejo de Ministros tal y como aparece bajo un gobierno constitucional *sensu stricto*.

A pesar de su denominación, no solo no disfruta de la independencia requerida, sino que sus integrantes son, en rigor,

6 Sobre el cumplimiento de las exigencias constitucionales formales ya se pronunciaron en su día constitucionalistas y politólogos adictos al régimen del General Franco como Luis Legaz Lacambra, Luis Sánchez Agesta o José Corts Grau (quien incluso aporta su propia visión de la democracia del ordenamiento jurídico franquista en «El sentido español de democracia», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 25-26, 1946) frente a los teóricos del sistema que rechazaban tal denominación por sus connotaciones liberales, como acertadamente exponen Joaquín Varela Suanzes / Ignacio Fernández Sarasola, «Leyes Fundamentales y Democracia Orgánica (Aproximación al ordenamiento jurídico-político franquista)», en Federico Fernández-Creuhet López / António Manuel Hespanha (Hg.), *Franquismos und Salazarismus: Legitimation durch Diktatur?*, Studien Zur Europäischen Rechtsgeschichte, Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für europäische Rechtsgeschichte Frankfurt am Main, Vittorio Klostermann, Frankfurt am Main, 2008, págs.197ss. (volumen cuya lectura de la parte española es de gran interés para la época), págs. 197-200, especialmente. Entre los actuales constitucionalistas que admiten tal denominación para las Leyes fundamentales, Fernández Carvajal y Jorge de Esteban y Luis López Guerra, *La crisis del Estado franquista*. Barcelona, Labor, 1977. Muy ilustrativos y con un análisis inteligente son asimismo los artículos de Luis Aurelio González Prieto, «Estado de Derecho y franquismo» en *Sistema. Revista de Ciencias Sociales,* n.º 187, 2005, págs. 3ss. y, en especial, «El debate sobre la constitución en el primer franquismo (1939-45)», en *Revista de Estudios Políticos,* n.º 155, enero-marzo del 2012, págs. 207ss.

todavía Secretarios del Despacho en la línea de las reformas que se introdujeron durante la Monarquía Ilustrada del xviii con Carlos III y, en particular, Carlos IV o las ya mencionadas del mismo Fernando VII, y como tales se comportan ante la inefable Reina Gobernadora. La cuestión principal a este respecto, creo, no consiste solo, o tanto, en localizar unos orígenes, más o menos ciertos, sino en averiguar cómo y hasta cuándo permanece el poder efectivo del, como con razón afirma Kelsen, mal llamado monarca contraviniendo, con mayor o menor intensidad, no tanto los dictados constitucionales sino las exigencias del constitucionalismo moderno.

Así pues, no solo aspectos estrictamente constitucionales, administrativos y de teoría del Estado deben ser considerados para lograr una mejor comprensión de los temas relativos al Gobierno, tanto desde el punto de vista institucional como orgánico. También los lingüísticos y semánticos –que en derecho nunca son accesorios–, los político-ideológicos, así como otros de naturaleza material vinculados a la injerencia en los asuntos internos –en ocasiones, de primera magnitud– de otras potencias. Esta última derivada de la posición de España en el marco del *Concierto* y *Equilibrio* europeos, institución definitivamente relevante por cuanto determinó las políticas continental y doméstica europeas hasta el fin de la Primera Guerra Mundial.

En todo caso, ante la ausencia de definiciones concretas, parece, pues, obvio que solo desde la contextualización es factible obtener una aproximación a la percepción, las diversas percepciones, del Gobierno en el periodo objeto de estudio.

A estos efectos, he optado por seguir aquí un método deductivo que parte de lo general a lo particular. Es decir, el hilo conductor son las diversas adaptaciones que, a lo largo del tiempo, se van haciendo de una idea general de gobierno que los teóricos del sistema y los primeros constituyentes considera-

ban que debía ser ejercida por los poderes clásicos. Se trata, por tanto, de comenzar por encontrar la(s) noción(es) y observar su evolución siguiendo al respecto las respectivas directrices constitucionales en las que se recogen los principios y las instituciones u órganos a los que se atribuye.

En este sentido, el hecho de que en capítulos sucesivos se preste atención específica al Jefe del Estado, al Consejo de Ministros y al Presidente del Gobierno no se debe solo o tanto a la adopción para la ocasión del ya aludido modelo metodológico inaugurado en el siglo XIX, sino que, más bien, se utilizan como una extensión del capítulo I. En otras palabras, ejemplifican la(s) concepción(es) del Gobierno existentes en el periodo, durante el cual de manera resuelta y progresiva se fue identificando exclusivamente con el Ejecutivo. A través de esta opción se intenta no solo conseguir una mayor claridad expositiva, sino obtener una necesaria visión de conjunto.

Tal visión es absolutamente imprescindible, por lo menos, hasta 1931, fecha en la que, como con razón se afirmaba en el *Anteproyecto de Constitución* que elevó la *Comisión Jurídica Asesora* al Gobierno, la regulación separada del Presidente de la República y el órgano Gobierno iniciaba una nueva etapa. Se ponía así fin, aunque en muchos aspectos fuera transitoriamente, a un periodo en el que, apelando al, salvo en la Constitución de 1873 y quizá en la de 1812, nunca cumplido dogma de separación de poderes que la Comisión consideraba superado, se había articulado el Ejecutivo de tal manera que el rey, o la reina en su caso, disfrutaban de una activísima y concluyente participación en la materia.

Este ensayo tiene su origen en la introducción, ahora notablemente ampliada, del tomo IV de la Colección, dirigida por el profesor Joaquín Varela Suanzes, *Leyes Políticas Españolas (1808-1978)* que realicé para la Editorial Iustel. A él y a Igna-

cio Fernández Sarasola –las certeras y agudas observaciones de ambos han sido puntualmente recogidas– amigos queridísimos que hacen de la lealtad y la veracidad un principio y un valor, mi profundo agradecimiento.

PRIMERA PARTE

GOBIERNO

CAPÍTULO I.

NOCIONES DE GOBIERNO Y SU PROYECCIÓN EN LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES

1. Presupuestos metodológicos

Fue, sobre todo, en el campo de las teorías surgidas en Alemania desde finales del ochocientos donde, probablemente, se llevaron a cabo las definiciones más acabadas de Gobierno. Sin embargo, ya en su día Kelsen denunció con lucidez las carencias de dichas definiciones y su servidumbre hacia el modelo estatal vigente, al concebir el Gobierno como un *dominio especial* dentro de las facultades discrecionales reconocidas a los órganos superiores de la Administración.[7] En este sentido, no cabe sino respaldar la opinión del eximio jurista checo cuando afirma que tras las mismas *se oculta una tendencia política (…) que contradice el derecho positivo y sus propios supuestos lógicos*. Una tendencia que, siempre según Kelsen, trataba de situar a la Administración-poder Ejecutivo como una función destinada a cumplir los fines del Estado, y por tanto *algo esencialmente distinto de toda función jurídica*[8] en un momento en que esta

7 Hans Kelsen, *Teoría*, pág. 407.
8 Kelsen, *Teoría*, pág. 384.

construcción funcional había desbancado doctrinalmente a la teoría de los tres poderes.

Como es bien conocido, esa producción germánica no alcanzó una divulgación suficiente con anterioridad a la segunda década del siglo xx en los medios académicos y políticos españoles (a pesar de que se podría encontrar una cierta proximidad con la calificación del Gobierno como el «Estado oficial» realizada por Giner de los Ríos)[9] más receptivos a la influencia británica y, sobre todo, francesa que, por lo demás, en especial la última, se encontraba con las mismas dificultades teóricas. Pero lo cierto es que la acertada crítica de Kelsen pone de relieve la dificultad permanente de proceder a realizar una definición objetiva e intemporal de Gobierno, tanto desde el punto de vista formal como material. En el primer supuesto lo impide el hecho de su asimilación, o en todo caso vinculación, a un Ejecutivo cuya concepción y, sobre todo, articulación no ha sido lineal ni uniforme. En el segundo, relativo al contenido, la dificultan, en primer lugar, los presupuestos políticos sobre los que se asientan los modelos o tipos estatales existentes –y los fines que se atribuyen a los mismos, bien por los partidos políticos, bien por la doctrina coetánea– desde la implantación del constitucionalismo moderno.

Desde la perspectiva, por así decir, dogmático-jurídica más que desde la ciencia política o la teoría del Estado, la empresa de definir el Gobierno, en sus dos vertientes –de contenido e institucional u orgánico– se presenta como un reto que, hasta en la actualidad, parece difícil de superar. Incluso si se parte de la admisión de las funciones políticas y jurídicas que Ignacio de

9 Y también de Laski cuando afirma «generalmente considerado, el Estado es el Gobierno, y que las decisiones de este último son las que obligan. Se trata, pues, de investigar la autoridad del gobierno», Harold J. Laski, *A Grammar of Politics* (1925). Uso la traducción de Teodoro González García Granada *La gramática de la política El Estado Moderno*. Granada, Comares, 2002, con estudio preliminar de José Luis Monereo Pérez, pág. 259.

Otto observa en la Constitución,[10] y aún más si se contempla a esta última desde un punto de vista estático. Fundamentalmente, porque relativiza la atención al mismo al considerarla como *un compromiso de las fuerzas representativas del pueblo en torno a un mínimo denominador común a una idea compartida de Estado por encima del concreto Gobierno*.[11]

En todo caso, se diría que, a lo largo de estos doscientos años de constitucionalismo moderno, se ha producido una suerte de disociación entre la teoría y la praxis. Es decir, entre el reflejo en los textos constitucionales y las construcciones técnicas de los juristas, por un lado y, por el otro, el ejercicio real y la percepción social o, como le gustaría decir a Kelsen, del hombre/mujer de la calle.

A este distanciamiento, desde luego, ha contribuido de manera contundente, y es causa principalísima, el enorme poder conseguido, prácticamente desde el inicio del constitucionalismo continental, por el Ejecutivo a través de la potestad reglamentaria. Porque por más que al principio se concibiera como un auxilio necesario para la ejecución de las leyes a través de la artificial diferenciación *legis latio-legis executio*, no solo fue, de hecho, el paso previo e inevitable hacia la concentración

10 *Vid* sobre todo de Ignacio de Otto, *Defensa de la Constitución y partidos políticos*. Madrid, cec, 1985 y la lúcida recensión de Francisco J. Bastida en *Revista Española de derecho Constitucional*, n.º 18, septiembre-diciembre, 1986, págs. 245ss.

11 *Vid* a este respecto Francisco Javier García Roca, «Sobre la teoría constitucional de Rudolf Smend (A propósito del libro de Pablo Lucas Verdú, *La lucha contra el positivismo jurídico en la República de Weimar*)», en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época) n.º 59. enero-marzo 1988, págs. 269ss. de donde está entresacada la cita entrecomillada, pág. 274. El libro de Verdú fue publicado por Tecnos en 1987. Es ilustrativo que Kelsen tome, precisamente, como ejemplo la definición de Smend (que se ocupa de la organización del mismo en la Constitución y República de Weimar en Rudolf Smend, *Constitución y derecho constitucional*. Madrid, cec, 1985 págs. 213ss., donde asimismo en determinado momento escribe que «la forma de gobierno depende de la constelación mundial en su conjunto», nota. 94) de Gobierno para, a pesar de reconocer que es más elaborada que la «corriente», dirigir una contundente crítica negativa por considerar que vincularlo a la esencia del Estado es degradar y vaciar de contenido el propio concepto. Kelsen, *Teoría*, pág. 410.

de poder (circunstancia que, por otra parte, algunos, como Tocqueville, consideraban natural y necesaria). Lo fue también de la confusión del Gobierno con una omnímoda Administración (*la función del Estado que se realiza cuando ya no queda nada por hacer a la legislación ni a la jurisdicción*)[12] a la que se dotará, además, en la segunda parte del ochocientos de facultad discrecional, e incluso, con el correr del tiempo, se reconocerá su individualización y diferenciación entre las demás funciones jurídicas por su directa, estrecha y especial vinculación con el poder. Tesis esta última que desde luego avala la exención del Ejecutivo-Gobierno de la jurisdicción ordinaria y la consiguiente creación de la contencioso-administrativa como distinta a la general que representa el tercer poder, o función jurisdiccional en su caso, así como la propia instauración y competencias otorgadas entre nosotros al Consejo de Estado en determinadas etapas.

Por más que su legitimación se remita a una soberanía nacional o popular indivisible y su validez a un orden jurídico establecido por quien está legítimamente facultado para ello (o también por quien detenta el poder), se trata, en consecuencia, de un tema determinado, fundamental y primariamente, por el ejercicio de poder político y su organización, bien a través de la primitiva concepción de los tres poderes y su separación o de las funciones estatales y sus órganos. Por esta razón, parece obvio que únicamente desde la interesada visión que de ambos aspectos poseían los protagonistas más implicados en las distintas etapas es posible obtener una percepción del Gobierno.

Se hace, por tanto, necesaria la reconstrucción de un itinerario que preste atención, por un lado, a las diferentes concepciones teóricas y a las recogidas en los textos constitucionales –o ausencia de las mismas– y, por el otro, a la práctica. Solo así

12 Kelsen, *Teoría*, pág. 384.

pueden resultar provechoso un acercamiento a la diferentes y no uniformes nociones del mismo, sobre todo con anterioridad a que las teorías organicistas, con todas sus particularidades y la crítica de que son susceptibles, y en especial, la teoría de la imputación de cuño kelseniano realizaran una depuración del concepto. Es decir, antes de que se produjera una positivización del mismo tras superar la influencia iusnaturalista y el característico psicologismo decimonónico vinculado a la personificación del Estado y su asimilación a un organismo biológico con voluntad propia. Aspectos ambos fácilmente reconocibles en las distintas etapas, marcadas por modelos estatales y tipos constitucionales, existentes con anterioridad a la Primera Guerra Mundial.

Por otra parte, ha de tenerse en cuenta que, para gran parte de la doctrina, en especial la relacionada con la teoría del Estado, todavía hoy se sigue presumiendo la juridicidad de los actos de los órganos superiores. Lo cual significa que lo que hagan, u ordenen hacer a su inferiores, las personas que ocupan los mismos son actos jurídicos, con independencia de su legalidad o ilegalidad, como ya en su día advirtió Kelsen.[13] Por consiguiente, a los efectos que aquí interesan, cualquier acto y no solo los genéricamente denominados de gobierno –en especial con anterioridad a la distinción y separación formal de políticos y administrativos– es jurídico, lo que confiere una enorme importancia a la persona que a través de esa institución o ese órgano desempeña una función reconocida por el ordenamiento jurídico, al tiempo que explica la apreciación ciudadana. En otras palabras, para la ciudadanía –y no solo–, la identificación del Gobierno y su percepción se lleva a cabo precisamente a través del cargo, aunque obre en beneficio propio y actúe al

13 Kelsen, *Teoría*, pág. 146.

margen del derecho positivo, y no por la propia institución o el órgano.

Esta circunstancia es particularmente cierta durante la vigencia de la que entre nosotros se conoció como Monarquía Templada o Pura. O lo que es lo mismo, cuando era incuestionable la primacía de la influencia iusnaturalista, la aplicación exclusivamente formal del dogma de la división de poderes y el Ejecutivo se identificaba con una Administración *lato sensu* considerada cuyas competencias excedían las de aplicación del derecho porque quienes estaban a su frente participaban en su creación y, en consecuencia, iban más allá de cualquier facultad expresamente reconocida en el ordenamiento jurídico.

2. Cuando el contenido determina el concepto y el significado se convierte en significante.

Desde la perspectiva apuntada, una primera aproximación estrictamente formal al estudio del Gobierno revela un dato ilustrativo como es el hecho de que lo definido se convierta en definición, el significado en significante. En leguaje jurídico equivale a decir que el objeto se convierte en sujeto, trastocando los fundamentos iniciales del propio sistema al sustituir el Ejecutivo por otra entidad cuyas competencias superan con mucho las que inicialmente estaban atribuidas a aquel. Y, desde luego, se pone de manifiesto la existencia de un proceso definitivamente importante en la historia española de los dos últimos siglos.

Se trata de un dato que no es en absoluto baladí lo que, en conjunción con lo que se acaba de exponer en los párrafos precedentes, llevan a la conclusión de que, *prima facie*, el estudio del Gobierno, tal y como se ha expresado en la Introducción,

presenta durante esta larga etapa dos facetas a las que es necesario prestar atención. Fundamentalmente porque ambas son utilizadas con abundancia en los textos jurídicos normativos y doctrinales y, muy singularmente en la prensa, definitivamente importante en el «siglo del periodismo».

La primera (gobierno) alude al contenido y la conforma, *grossso modo*, la *acción* –por utilizar rigurosamente el término aplicado por los juristas coetáneos–, más tarde relacionada con la consecución de los fines y realización de las funciones estatales, básicamente identificadas con la legislación, ejecución y jurisdicción (e incluso para algunos la administración, a partir de principios del siglo xx). En lo que concierne a la ejecutiva, con la que acabaría por identificarse el Gobierno, su objeto dista de ser unitario a lo largo de estos dos siglos, lo que dificulta extremadamente su delimitación y definición. Incluso cuando tras la implantación del Estado Social, las Constituciones le atribuyen la dirección política y lo declaran órgano superior de la Administración estatal, hecho que, por sí solo, explica la actual doble –y muy diferente– aproximación al mismo desde los campos del Derecho Constitucional y Administrativo.[14]

En realidad, los análisis más acabados proceden de este último y se comprende que así sea por una suerte de tradición procedente de la identificación inicial de gobierno con Administración que perdura hasta hoy. Lo cierto es que incluso las nociones elaboradas en la Alemania finisecular más divulgadas e influyentes reconocen implícitamente este hecho cuando, como por ejemplo hacen Otto Mayer o Jellinek, lo consideran aquello que no es legislación, ni justicia ni Administración, en

14 Precisamente uno de los más completos análisis al respecto, tanto desde el punto de vista normativo como doctrinal lo llevó a cabo Alfredo Gallego Anabitarte, en «Artículo 97. Funciones del Gobierno», en Oscar Alzaga coord., *Comentarios a la Constitución española*. T. viii, cit.

el caso del primero, o *la actividad* «libre» *en el dominio de la Administración*, es decir, la que no está regulada por el ordenamiento jurídico, en el del segundo. Sin salir de esa área académica, una de las definiciones, a mi parecer, más afortunadas es la que aporta Merkl cuando afirma que es la *suma de funciones administrativas que caen en el campo de acción de órganos supremos, esto es, órganos independientes de todos los demás órganos administrativos*. Se excluyen, por tanto las funciones de jurisdicción y legislación y se advierte, además, que solo determinados órganos, los supremos, y no todos, conforman el Gobierno.[15]

Debe, sin embargo, tenerse en cuenta a este respecto que se trata de construcciones realizadas en un medio y una época determinada, bajo concepciones y modelos estatales muy precisos y cuando el dogma de la separación de poderes no solo se consideraba superado, sino que era, en la práctica, criticado abiertamente por todas partes. En este sentido, aunque pueden resultar eficaces en ese momento de transición hacia un nuevo tipo de Estado y su posterior consolidación y, en consecuencia, de Constitución, resultan, por el contrario, difícilmente aplicables a la época anterior. En realidad, durante prácticamente todo el siglo xix.

Desde luego, lo son entre nosotros, donde es evidente que el Gobierno, entendido genéricamente como el Ministerio, es esencialmente la Administración reducida a, básicamente, la ejecución a través de la ordenación y gestión. Ni siquiera poseía en exclusiva lo que se conocerá más tarde como «dirección política», por supuesto durante los paréntesis gaditanos, pero asimismo con posterioridad habida cuenta la intervención «ac-

15 Adolf Merkl, *Allgemeine des Verwaltungsrechts*. Wien-Berlin, 1927. Uso la edición española *Teoría general del Derecho Administrativo*. Granada, Comares, 2004, págs. 75-76, donde también se puede ver la crítica a las nociones de Mayer y Jellinek así como a otras, págs. 59ss.

tiva» que las Constituciones reservaban a los reyes y reinas y las que ellos mismos asumieron al margen de las mismas.

Sin entrar ahora en la primerísima importancia que, también en este concreto aspecto, adquiere la cuestión de la jurisdicción contencioso-administrativa (en la medida que, a través de la misma, se pretende significar su posición privilegiada dentro de los poderes del Estado) y el consiguiente debate acerca de sus modelos sostenido por eminentes administrativistas,[16]

16 El tema es fundamental en la medida que, al lado de la concluyente importancia de la justiciabilidad de la Administración y sus conflictos con el sagrado dogma de la separación de poderes, explica la posición de la Administración-Ministerio-Gobierno en el nuevo sistema constitucional. Desde su implantación, con su confrontación con la así llamada «constitución empírica», esto es, la realmente vigente al margen o con independencia de la «escrita», la cual, a mi parecer, influye tanto la estructura como la actuación durante un largo periodo de tiempo. Desde luego en los periodos gaditanos, pero también durante los años de la regencia de María Cristina. De hecho, no fue tanto el acuerdo transaccional entre moderados y progresistas en 1836-37 –que, en realidad, a pesar de los esfuerzos de los últimos, no hizo sino reforzar el Ejecutivo–Administración–, sino los avances de todo tipo con la consecuente complejidad administrativa y la aplicación real y efectiva del principio departamental, entre otras causas, las que pusieron fin a la influencia de aquella en este campo.

En este sentido, no carece de razón Alfredo Gallego Anabitarte, *Administración y jueces (Reflexiones sobre el Antiguo Régimen y el Estado Constitucional y los fundamentos del Derecho Administrativo español)*. Madrid, iea, 1971, cuando observa pervivencias del entendimiento y la aplicación del viejo axioma *gubernaculum-iurisdictio* en Cádiz. Sobre todo, si se tiene en cuenta que, en efecto, Audiencias y Chancillerías actuaban, al menos desde el siglo xvi, de distinta manera y se constituían formalmente de diverso modo para juzgar asuntos relativos a competencias jurisdiccionales, como he tenido ocasión de comprobar personalmente en el análisis de las ejecutorias del pleito entre la Ciudad y el arzobispo de Santiago a propósito de este asunto. En todo caso, no solo por la importancia intrínseca que la jurisdicción contencioso-administrativa reviste para el tema que aquí interesa, sino por la recepción interesada –y en ningún modo inocua puesto que responde a los requerimientos de los correspondientes tipos estatales– de los modelos de la misma, esto es, el judicialista y el administrativista que dejaba en manos de los jueces o de la propia administración respectivamente la resolución contenciosa de los asuntos, es de obligatoria consulta el lúcido debate sostenido en los años sesenta-setenta del pasado siglo, iniciado por Alejandro Nieto, «Los orígenes de lo contencioso-administrativo en España», en *Revista de Administración Pública*, n.º 50, 1966, págs. 27ss.; Fernando Garrido Falla, «La evolución del recurso contencioso-administrativo en España», *ibid.*, n.º 55, 1968, págs. 9ss.; Ramón Martín Mateo, «Derecho Administrativo y materia contenciosa», en *ibid.*, págs. 113ss.; Santamaría Pastor, *Sobre la génesis del Derecho Administrativo español en el siglo xix (1812-1845)*. Sevilla, 1973 (ahora en Iustel, 2006).

en lo que aquí principalmente interesa, la actividad en este sentido se realizaba y manifestaba a través de los genéricamente llamados *actos de gobierno*, denominación recurrente durante un larguísimo periodo de tiempo. De hecho, hasta que la Ley Santamaría de Paredes de 13 de Septiembre de 1888[17] sancionara formalmente las categorías básicas de *actos reglados* y *actos discrecionales*, y, en 1892, se estableciera otro tanto para los actos *asuntos* políticos y administrativos, todos de profundo y extenso arraigo entre nosotros.[18]

Aunque desde principios del siglo xx (c. a.) se sostiene que su validez únicamente deriva de su adecuación al ordenamiento jurídico vigente y que su acomodamiento a, en particular, las normas superiores, y sobre todo a la Constitución donde figura su distribución y atribución, es, precisamente, lo que

17 De la importancia concedida al asunto da cuenta la rápida publicación en la *Gaceta* ya que lo fue al día siguiente de su firma en San Sebastián por la Reina Gobernadora. *Vid Gaceta de Madrid* de 14 de septiembre de 1888, págs. 1ss. Para la cuestión de la discrecionalidad y la consideración de actos discrecionales desde los orígenes, me remito a la sólida monografía de Antonio Mozo Seoane, *La discrecionalidad de la Administración pública en España. Análisis jurisprudencial, legislativo y doctrinal*, 1894-1983. Prólogo de Alfredo Gallego Anabitarte. Madrid, Editorial Montecorvo, s.a., 1983. *Vid* también, desde otra perspectiva, José Cuesta Revilla, «De las leyes Pidal a la Ley Santamaría de Paredes (1845-1888)», en Miguel Ángel Chamocho Cantudo y Francisco Acosta Ramírez (direc. y coord.), *El nacimiento de la justicia administrativa provincial: de los consejos de prefectura a los consejos provinciales*. Madrid, Dykinson, 2014, págs. 277ss.

18 RD de 10 de agosto de 1892 de la Presidencia del Consejo de Ministros (Cánovas) sobre el Reglamento Provisional del Procedimiento administrativo de la Presidencia del Consejo de Ministros. Exposición de motivos: «Objeto de primordial cuidado ha sido determinar de un modo claro y concluyente cómo quedan excluidos de las disposiciones del reglamento los asuntos políticos, incompatibles por su naturaleza y variedad con toda reglamentación, y fijar conforme al Real decreto de 29 de julio último la manera con que estos asuntos han de depender exclusivamente de la **Subsecretaría.** De igual modo se ha determinado que la Jefatura de la Sección administrativa esté á cargo de un Jefe de Administración de primera clase, Oficial Mayor de la Subsecretaría de la Presidencia, no ya solo porque así lo exige la categoría de éste, sino porque el mero hecho de desempeñar tan elevado puesto es garantía suficiente de celo en el exacto cumplimiento de todos los servicios y de especiales conocimientos en materias de Administración». Clara Álvarez Alonso, *La Jefatura del Estado*, págs. 322ss.

los convierte en actos estatales, es esta una tesis que, en rigor, tampoco puede aplicarse a todo el periodo histórico-constitucional. Quedan, desde luego, fuera, los *Ministerios*-Gobiernos decimonónicos, en particular aquellos que practicaron deliberadamente el «gobierno por decreto» arrogándose atribuciones que pertenecían al Legislativo desde la década de los cuarenta hasta la Gloriosa. Y, desde un punto de vista estrictamente constitucional, también los de la Restauración.

Es cierto que, con relación a este último periodo no solo la aludida Ley Santamaría de 1888 introduce formalmente los *actos discrecionales* de la Administración o un RD de 1892 de la Presidencia del Consejo de Ministros establece una neta separación entre asuntos políticos (no sometidos a control jurisdiccional por *su especial naturaleza*) y administrativos, sino que la Ley de 22 de junio de 1894[19], a propósito de los conflictos de competencias con la jurisdicción ordinaria (*Autoridades judiciales*), se refiere explícitamente a la *Administración Activa* como sinónimo de la acción del Gobierno. Sin embargo, aunque su valor en el terreno de la práctica y doctrinal de, sobre todo, el derecho administrativo es incuestionable, todo ello se lleva a cabo en normas de rango inferior. Ciertamente demuestran la evolución y recepción de innovaciones teóricas por requerimientos pragmáticos, pero frente a ellas, los textos constitucionales guardan un elocuente silencio y permanecen fieles a la servidumbre formal de la lógica de los poderes y concepción del Ejecutivo.

Se trata, de cualquier modo, de un asunto de la mayor importancia, toda vez que condiciona la segunda acepción de Gobierno, es decir, la que afecta a las instituciones u órganos, y los correspondientes titulares o «cargos» en la medida que son

19 *Gaceta de Madrid* de 2 de julio de 1894 págs. 1ss.

ellos quienes realizan tales actos. Aunque desde finales del siglo xix las teorías voluntaristas según las cuales el cargo o la persona que ocupa un órgano realiza –esto es, hace real mediante las funciones de creación o ejecución– la voluntad del Estado, y, sobre todo, la teoría kelseniana a través de la diferenciación entre el concepto funcional o jurídico-esencial y el jurídico-material (*el hombre convertido en órgano*) y la imputación de los actos *a la unidad del orden estatal* por el hecho de estar recogidos en el ordenamiento[20] han influido en la explícita incorporación del Gobierno –concebido básicamente como el Presidente y el Consejo de Ministros– y el reconocimiento de sus funciones/competencias –dirección de la política y de la Administración– a las Constituciones, tampoco ocurrió siempre así en el constitucionalismo histórico moderno.

De hecho si, a pesar de la larga práctica constitucional y administrativa, incluso, como el mismo Kelsen reconoce, es en la actualidad imposible señalar *características seguras de validez absoluta* para los órganos del Estado,[21] hasta para los supremos, en el xix, cuando ni existía esa concepción, la cuestión presenta una complejidad intrínseca. La complicación, además de otras causas que se analizarán en los epígrafes y capítulos posteriores, encuentra uno de sus puntos candentes en la ausencia de una regulación eficaz del Ejecutivo. Y es este un hecho que propició la carencia de elementos fundamentales como son la unidad y solidaridad de acción en el «Gabinete» o Ministerio y el poder desmesurado –y, por lo menos, aconstitucional cuando no anticonstitucional– de reinas y reyes. Sobre todo, María Cristina de Borbón y Alfonso XIII, como sus contemporáneos, entre ellos algunos monárquicos moderados, no tuvieron empacho en denunciar.

20 Kelsen, *Teoría*, págs. 444-445 y 448-449.

21 *Ibid.*, pág. 449, lo que explica las diferentes, y abundantes «teorías del órgano».

Por otro lado, como es sobradamente conocido, en el periodo que aquí interesa, de gobierno de las leyes y no de las personas cuya causa y legitimidad se encuentra en el pacto subyacente a una Constitución a la que es consustancial la separación de poderes, el gobierno, por definición, se atribuía, en particular, al Legislativo y Ejecutivo. Sin embargo, ya desde la misma implantación del Estado constitucional, la confrontación entre ambos, marcada por la rivalidad y conflictos de competencias, es hecho probado en los países occidentales.

Desde este punto de partida, resulta casi superfluo reiterar que el entendimiento de las dos acepciones sobre las que se viene incidiendo, esto es, gobierno-Gobierno dista de ser no solo unitario, sino uniforme durante esta larga etapa. Por consiguiente, un acercamiento a la noción –más rigurosamente, nociones– de ambos requiere, como primer paso imprescindible, llevar a efecto una visión de conjunto que preste atención a las respectivas Constituciones, los modelos estatales y las aportaciones doctrinales. Sobre todo si se tiene en cuenta que, con anterioridad a la segunda década del siglo xx con la aparición del Estado Social, se considera que el Estado es una realidad ontológica,[22] el centro de poder soberano, anterior a la Constitución, la cual, por consiguiente, no puede crear poderes públicos, sino todo lo más, establecer límites o reglas para su ejercicio.

Es igualmente conveniente añadir que una de las cuestiones más determinantes en este sentido radica, precisamente, en que durante la Monarquía Templada y prácticamente toda

22 Massimo la Torre, «Constitucionalismo de los antiguos y de los modernos. Constitución y "estado de excepción"», en *Res publica*, 23, 2010, págs. 17ss., pág. 17; Edith Stein, *Eine untersuchung über den Staat* (1925). Uso la traducción española de Ezequiel García Rojo «Una investigación sobre el Estado», en *Obras Completas*, ii, Madrid-Vitoria-Burgos, págs. 527ss.; Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, «La construcción del Estado en la España del siglo xix. Una perspectiva constitucional» en, del mismo, *Política y Constitución en España (1808-1978)*. Prólogo de Francisco Rubio Llorente, Madrid, cepyc, 2014, págs. 3ss.

la Restauración, todas las instituciones gubernamentales y sus potestades y competencias así como las limitaciones y responsabilidad, tienen, por acción u omisión, causa primera, por su imprescindible y lógica remisión a la Constitución, en el nunca realmente cumplido dogma de la separación de poderes en el plano material o de la realidad, no obstante ser este *un elemento clave* de la dogmática liberal y su concepción del Estado Liberal de Derecho.[23] Y, a pesar de la redundancia, también, y de manera particular, en la compleja y difícil articulación y depura-

23 A este respecto, es muy relevante el artículo de Ignacio Fernández Sarasola, «La división de poderes en la Historia constitucional española», en *fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, n.º 5, 2009 (n.º dedicado a la división de poderes), págs. 167ss., de donde está extraída la frase subrayada. En esta aportación, Fernández Sarasola, a mi parecer con gran acierto, recuerda la existencia en el Antiguo Régimen entre nosotros de una «distinción» en la práctica gubernamental que puede considerarse antecedente de la esa división y fue objeto de estudio por los tratadistas de finales del xviii y que la idea de la «diversificación de poderes» estaba presente entre algunos constituyentes del 12 y algunos autores como José Canga Argüelles en sus *Reflexiones sociales o idea para la Constitución española* (1812). Demuestra que en la Constitución de Bayona se recoge una delegación de los mismos por el rey (tesis que desarrolla en su libro *La Constitución de Bayona*. Madrid, Iustel, 2007 y «Le Statut de Bayonne de 1808 et le modèle constitutionnel napoléonien», en Josette Pontet (dir.), *Napoléon, Bayonne et l'Espagne*. Paris Honoré Champion, 2011, págs. 155ss.) y sostiene que a partir de 1834 se avanza hacia un sistema parlamentario basado en una más estrecha colaboración entre el Ejecutivo y Legislativo, a pesar de que para el liberalismo revolucionario la soberanía nacional y la división de poderes eran «dos elementos básicos e indisolublemente unidos». Y de Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, «La Monarquía en la historia constitucional española», ii, «Monarquía y división de poderes», en *Política y Constitución*, págs. 13ss. Sobre la difícil articulación material del «dogma», *vid.* también Benigno Pendás, «División de poderes y formas de Gobierno. Una perspectiva contemporánea», en *fundamentos*, 5, 2009, págs. 207ss., en especial para lo que aquí interesa, págs. 207-209; Javier García Roca, «Del principio de división de poderes», en *Revista de Estudios políticos*, n.º 108, 2009, págs. 41ss. Sobre el abandono del paradigma doceañista, Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, «El nuevo rumbo del liberalismo y el abandono de la Constitución de Cádiz», en *Política y Constitución*, págs. 60ss. y Clara Álvarez Alonso, «Las bases constitucionales del moderantismo español. El Fuero Real de España», en Ignacio Fernandez Sarasola (coord.), *Constituciones en la sombra. Proyectos constitucionales españoles (1808-1823)*. Colección In Itinere, Madrid, cepyc, 2014, págs. 453ss. Para el pensamiento iusracionalista y liberal español con especial referencia a orígenes e influencias, *vid.* del prof., Varela Suanzes, «La Constitución de Cádiz y el liberalismo español del siglo xix» en *Política y Constitución*, págs. 39ss. y Antonio Elorza, *La ideología liberal en la ilustración española*, Madrid, Tecnos, 1970.

ción efectuada en el seno del Ejecutivo, formalmente sustituido en las Constituciones del siglo xx por el Gobierno, a través del aludido dilatado proceso en el que se vieron inmersos los dos primeros poderes, tanto en el plano doctrinal como material desde finales del xix.

Aun así, y no obstante su importancia, difícilmente se encontrará una definición, escueta o más amplia, en los textos normativos, comenzando por los constitucionales. De hecho, a pesar de que existen un número considerable de disposiciones de rango inferior en el que el uso de la palabra es abundante –e incluso algunas, en particular desde el Sexenio, inciden en las características del mismo en las correspondientes exposiciones de motivo– salvo en la de 1812, no existe una referencia dedicada exclusivamente a la percepción institucional u orgánica del Gobierno con anterioridad a la Constitución de 1931 (Título vi). Sin embargo, ni siquiera entonces se incluye la definición, pues el artículo 86 de la última se limita a ofrecer una visión descriptiva –*El Presidente del Consejo y los Ministros constituyen el Gobierno*– basada en una adscripción funcional y orgánica que se completa a lo largo del articulado mediante la enumeración de las respectivas prescripciones y proscripciones que afectan a los órganos y hasta a los cargos.

Aunque esta elección del Constituyente del 31 resulta, ciertamente, insuficiente para lo que ahora interesa, supone, sin embargo, un enorme adelanto en otros aspectos relacionados y está en consonancia con los requerimientos del constitucionalismo avanzado que se implementó después de la Primera Guerra Mundial. Como con acierto se ha escrito, responde a la *distribución funcional indispensable* –en la medida que es consustancial a la soberanía nacional– por la que, en particular desde esa época –es decir, cuando el Estado deja de considerarse una realidad ontológica preexistente y pasa a ser un producto histórico-social– cada

Constitución atribuye los actos estatales a los órganos superiores para dotarlos de eficacia formal, por más que tal distribución no atienda a la naturaleza de tales actos ni revista uniformidad.[24]

En todo caso, esta ausencia no ya de definiciones sino incluso de referencias al término en los textos constitucionales, explicable por servidumbres dogmáticas y hasta histórico-tradicionales –o quizá debida a un interés por disimular su alcance real, oculto tras presunciones tan extendidas y asumidas que no precisaban especificarse–, contrasta con el afán aclaratorio del movimiento codificador posrevolucionario y, desde luego, afecta asimismo a la doctrina, incluso las más moderna.[25] Esta, por lo general, tiende a obviar, en efecto, la cuestión a través del solo análisis de las relaciones interorgánicas,[26] si se trata de constitucionalistas, o desde planteamientos funcionales, en el caso de los administrativistas. Aunque se parte de una presun-

24 Ramón Punset, «Potestades normativas y estructura policéntrica del Estado», en *Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, n.º 5, 2009, págs. 303ss., pág. 304.

25 *Vid*., p. ej., Luis M.ª Díez-Picazo, «La estructura del Gobierno en el Derecho español» en *Documentación Administrativa*, 215, 1988; Luis Martín Oviedo, «El poder ejecutivo: el Gobierno», en *Revista de Derecho Público*, n.º 74, 1979; L. López Guerra, «La posición constitucional del Gobierno», en *Gobierno y Administración en la Constitución*. i. e. f, Madrid, 1988, i, págs. 17-33; Juan Luis Pérez Francésch, *El Gobierno*. Madrid, 1993; Antonio Bar Cendon, «Contenido y dinámica de la estructura gubernamental en España», en *Revista de Derecho Político*, n.º 20, 1989, págs. 37ss., Francisco Javier García Fernández, *Estudios sobre el Gobierno*. Madrid, inap, 2007.

26 Este acertado juicio que expresa Ignacio Fernández Sarasola en «La primacía del Presidente en el Gabinete Ministerial», en Pablo Lucas Murillo (coord.), *Constitución y Gobierno*. Actas del segundo congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España. Córdoba, 2003. Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, págs. 4ss., acerca de los estudios sobre el Presidente del Gobierno, puede extenderse asimismo a este y otros temas. Se trata de un hábito extendido que tiene sus orígenes en el mismo momento posrevolucionario, cuando se jugó con presunciones que, en realidad, sirvieron entonces para no desvelar que, en el plano factual, seguían vigentes prácticas, y hasta instituciones, del Antiguo Régimen y afecta a todas las ramas jurídicas. En este sentido es, en toda regla, una política del derecho, pero que fue una fuente de diatribas y polémicas doctrinales acerca de conceptos claves que todavía nos alcanza. La ausencia de definiciones claras y precisas se suple mediante descripciones, pero, con ello, se infringe el propósito fundamental de un sistema legislativo del que la Constitución es el emblema por antonomasia.

ción o *communis locus*, parece, no obstante, que nos encontramos ante uno de los, por otro lado, en absoluto infrecuentes retos semánticos que presenta el sistema.

En este sentido, en la medida que estas cuestiones implican no solo la búsqueda del significado sino, sobre todo en este caso, prestar atención a las reacciones que provoca en las personas –en especial las más afectadas– la palabra, encontrar una respuesta adecuada a qué se entendía en cada fase por Gobierno requiere la ya aludida reconstrucción de un preciso itinerario. En él, al lado de los aspectos mencionados (modelos constitucionales y estatales y planteamientos de las distintas disciplinas que se ocupan del tema), la identificación de los elementos jurídicos, filosóficos, históricos, políticos y lingüísticos que contribuyen a su configuración más allá de la visión estrictamente dogmática, adquieren una importancia que no es en absoluto secundaria.

3. El sentido del valor polisémico atribuido a la palabra gobierno. Gobierno, gobernación, gobernanza

Desde este punto de partida es conveniente tener presente que *gobierno* es uno de esos conceptos jurídicos de primera relevancia –como, por ejemplo, institución– que tienen un probado valor polisémico. No solo por su campo semántico, sino por la pluralidad de aplicaciones que, sin salir del ámbito estrictamente constitucional, se han atribuido al término, cuya primera y más expresiva manifestación se encuentra en el doble empleo del vocablo aludido al principio de este capítulo.

No es difícil identificar como una de las causas del doble uso la prácticamente imposible implementación eficiente de la idea inicial e incuestionable del constitucionalismo moderno

de que, en base al principio de soberanía nacional, el «gobierno de una Nación» era una tarea conjunta de los poderes clásicos. Utilizadas primero en el ámbito doctrinal –donde tampoco están exentas de indeterminación– desde donde saltaron al debate parlamentario y a la prensa de especialidad, estas dos aplicaciones fueron adoptadas y recogidas en la normativa, fundamentalmente administrativa, que desarrollaba los textos constitucionales y solo mucho más tarde –con excepción de la de 1812– en las propias Constituciones. En todos los casos sin dejar de introducir complejidad en ambos sentidos.

En el relativo al contenido, la complicación procede de la ya aludida identificación inicial del gobierno con una Administración omnímoda que, entre nosotros, estuvo más vinculada a un concepto de policía ilustrada que a las modernas tendencias propias de un estado constitucional durante un largo periodo de tiempo. En el plano, por así decir, institucional-orgánico, la dificultad proviene, por un lado, de la citada conflictividad existente durante una prolongada etapa entre el Legislativo y el Ejecutivo. Por el otro, de la articulación formal del segundo, que no solo condicionó, hasta imposibilitarlas en ocasiones, las relaciones entre ambos, sino que potenció materialmente la intervención, con frecuencia decisiva, de los reyes y reinas.

Un ejemplo elocuente a este respecto lo aporta la propia Constitución de 1812 cuya abundancia de referencias al término *gobierno* la conforma como una excepción, un hecho insólito en la historia constitucional española. Ahí, en efecto, no es difícil comprobar cuanto se acaba de exponer acerca de este doble uso y aún de un tercero, procedente en este caso de la identificación del sistema o modelo político–*forma de Gobierno* como Monarquía moderada que se lleva a efecto en el artículo 14.

En lo que aquí principalmente interesa, sin embargo, es posible, en relación al «contenido» y ya desde el *Preámbulo*,

advertir la huella, además de las aportaciones de nuestros ilustrados y teóricos coetáneos, de iusnaturalistas como Locke. Por ejemplo, cuando establecía la diferencia entre una forma tiránica y la que no lo era relacionándola con el fin del gobierno, esto es, el interés personal o el bien público; o lo que es lo mismo, la destrucción o la *preservación de las propiedades de su pueblo.*[27]

También la de Vattel –quien, como es conocido, describe al gobierno como el segundo elemento del Estado– al afirmar que el soberano era *el depositario del imperium, del poder de mando que conduce al bienestar público (que exige comportarse) como un administrador fiel, cuidar y preservar a la nación (…) y eliminar cualquier amenaza contra su fortaleza y felicidad*.[28] En términos sustantivos, y al margen de la incorporación de frases casi literales, esta opción se revela como un testimonio fehaciente de la identificación del gobierno con una administración globalmente representada por los cinco tradicionales ramos (seis, tras la división de Gobernación entre la Península y Ultramar) a cuyo frente estaban los correspondientes Secretarios del Despacho-Ministros bajo las órdenes de las Cortes.

En el plano institucional-corporativo (por mantener fidelidad a la terminología de la época) no es asimismo difícil comprobar cuanto se ha expuesto. Porque si bien es obvio que el capítulo tercero del Título II de la Constitución a pesar de la denominación «Del Gobierno» denota una completa acepta-

27 John Locke, *Two Treatises of Government*. Edic. de Peter Laslett, cup, 1988, *Segundo Tratado*, cap. xviii, 200 y xix, 229, págs. 400 y 417.

28 Vattel, *The law of Nations*. London, 1797, pág. 14. Como se puede observar, se incide aquí tanto en las características como en los elementos del Gobierno y la gobernación, por tanto diferentes de la «forma de gobierno» entendida como modelo político. *Vid* al respecto, entre otros, Norberto Bobbio, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. México, Fondo de Cultura Económica, 1976, en especial cap. xii «La Monarquía constitucional. Hegel y Montesquieu» e Ignacio Fernández Sarasola, «Teoría y teorías de las formas de gobierno (Notas para su conceptualización)», en *Revista de las Cortes Generales,* n.º 51, 2001, págs. 135ss.

ción y seguimiento del dogma de la separación de poderes, en la praxis legislativa, sin embargo, se observan aspectos diferentes. Ciertamente se conserva aquella denominación y significado relativos al contenido, pero aparece ya en las respectivas *Gazetas* una percepción institucional e, incluso, cierta identificación con el Ejecutivo.[29] En este último caso, la denominación *Gobierno* es general para aludir a los Gabinetes extranjeros. Y tanto la *Gazeta de Madrid*, bajo el control de José I como las sucesivas (desde la *Gazeta del Gobierno*, la *Gazeta de la Regencia de España e Indias*, la *Gazeta de las Españas*, *Gazeta de Madrid baxo el Gobierno de la Regencia de las Españas*) aparecidas bajo la Junta Central, o las Cortes a partir de 1810, utilizan las expresiones *Gobierno revolucionario*, en el primer caso, y *Gobierno intruso* en el segundo como elementos de descalificación mutua.

Es, a este respecto, cierto que lo que no ofrece dudas bajo la Constitución de Bayona cuando las disposiciones y «avisos» aluden al Gobierno, y hasta *al Gobierno de Su Majestad*,[30] en cuanto a su identificación con el rey, sus Ministros y el Consejo de Estado, sí resulta *a priori* más complicado de caracterizar en lo que se refiere a la otra parte. Porque si bien es comprobable que existen alusiones al Gobierno Supremo con anterioridad a la reunión de Cortes en 1810,[31] también lo es que las que se suceden con posterioridad a su instauración han de tomarse con

29 Dos ejemplos en ambas partes: *Gazeta de Madrid* del 15 de julio de 1811 refiriéndose al Gobierno francés y *Gazeta de la Regencia de España e Indias* (GREI) del día 13 del mismo mes y año, aludiendo a la «generosidad del Gobierno inglés».

30 Decreto del Ministro del Interior y Consejo de Estado de 16 de septiembre de 1811, art. 1.º «El Gobierno proteje especialmente, y declara sagrada la propiedad de todo descubrimiento o mejora en cualquier ramo de la industria». *Gazeta de Madrid* de 24 de septiembre de 1811; «Aviso al público. El Gobierno ha tomado las medidas convenientes para evitar el encarecimiento del pan y el aceite». *Gazeta de Madrid* de 16 de marzo de 1811.*Vid*. también *Gazeta de Madrid*, del 18 de julio de 1812

31 Consejo de Regencia: «El Gobierno supremo manifiesta su disgusto» (a propósito de un suplemento aparecido en la Gazeta cuyo contenido rechaza). *GREI* de 4 de mayo de 1810, págs. 173-174.

precaución a causa de la asumida concepción del constituyente gaditano del gobierno como asunto común de los poderes y sus prevenciones frente al Ejecutivo. En este sentido resulta difícil establecer a quien se están refiriendo las Cortes en los Decretos que asumen *pagar religiosamente* la deuda *contraída por el Gobierno desde el 18 de marzo de 1808 y las que se contraigan en lo sucesivo*.[32] Pero es asimismo posible su asimilación con el Ejecutivo no solo por el título oficial concedido a su órgano de expresión a partir de 1812 –*Gazeta de Madrid baxo el Gobierno de la Regencia de las Españas*–[33], sino por otras disposiciones en las que esa identidad con el Ejecutivo parece clara. En especial, aquellas en que las Cortes dan *parte al Gobierno*.[34]

Se trata de todos modos, de un escaso número, casi testimonial, donde la doble aplicación, e incluso ambigüedad en el uso del término, es evidente. Aunque en relación al contenido se puede advertir, a partir de la dualidad gobierno y administración que aparece en la Constitución y en algunas normas que la desarrollan, que, con el primero, se está aludiendo, de forma si se quiere embrionaria, a los aspectos conocidos más tarde como actos políticos y con la segunda, a los administrativos. En todo caso, tales circunstancias desaparecen ya en el Trienio.

En ese periodo, en efecto, tanto en su versión relativa al contenido como su vinculación con el Ejecutivo aparecen perfectamente clarificadas ya desde el comienzo en 1820. No solo

32 Decreto de las Cortes de 26 de septiembre de 1811, *GREI* de 12 de noviembre de 1811.

33 En el número de ésta correspondiente al día 29 de agosto de 1812 aparece la publicación del Decreto de las Cortes que reitera en los mismos términos que el anterior el pago de la deuda. Por otro lado, el n.º 5 de la *GREI* de 23 de marzo de 1810 comunicaba el cambio de nombre de la anterior *Gazeta del Gobierno*, cuyo número correspondiente al 9 de enero de 1809 se refería al «Gabinete inglés».

34 En especial cuando el 12 de agosto de 1812 al referirse a la «recta administración y gobierno de las provincias sometidas al enemigo», las Cortes, entre otras medidas, acuerdan «dar parte al Gobierno del nombramiento de personas para la administración y recaudación de rentas». *Gazeta de Madrid baxo el Gobierno de la Regencia de las Españas* de 5 de septiembre de 1812. *Vid. infra* nota 467.

en las normas, siempre órdenes o en un número sensiblemente inferior, *circulares*, que incorporan una expresa autorización a un Gobierno completamente sometido a las Cortes[35] sino también en la resolución de dudas que este les eleva sobre sus atribuciones y la forma de ejecutarlas[36]. También en el ámbito

35 No carece de interés el hecho de que durante 1820 y hasta mayo de 1821, el órgano oficial vuelva a denominarse *Gazeta del Gobierno* (GG). Como ejemplos de lo expuesto en texto: Orden del Secretario de Estado y del Despacho de la Gobernación de la Península de 29 de septiembre de 1820, «Las Cortes han acordado que el Gobierno excite el zelo de las Diputaciones provinciales a que (…) promuevan todas las obras públicas que consideren útiles en sus territorios respectivos para proporcionar ocupación y trabajo a los jornaleros»; Orden de 14 de septiembre de 1829, autorizando al Gobierno para usar los fondos de expolios; Orden de 1 de noviembre de 1820 del Secretario de Gracia y Justicia participando al Gobierno el nombramiento de la Diputación permanente de Cortes; Orden de 7 de noviembre de 1820, Orden por la que se autoriza al Gobierno a conceder el retiro a oficiales del Ejército; Orden de 8 de noviembre para que el Gobierno restablezca y abra la escuela de ingenieros de caminos; otra, autorizando al Gobierno para publicación de «algunos papeles» etc. *Colección de los Decretos y Órdenes que han expedido las Cortes generales y extraordinarias*... mandada publicar de orden de las mismas. Cádiz, 1821, T.VI, págs. 116, 154, 265, 302, 305, 307. *Vid* también Circular del Ministerio de Gobernación del Ultramar sobre prohibición a nacionales y extranjeros de pasar a los dominios de Ultramar sin licencia del Gobierno (que debían solicitar al Rey por medio de los Jefes Políticos), GG de 15 de octubre de 1820; Circular de la Gobernación de la Península: Las Cortes autorizan al Gobierno que proceda a la provisión de ciertas vacantes, GG 13 de noviembre de 1820, pág. 621; Circular del Ministerio de la Guerra: Las Cortes autorizan al Gobierno para que pueda conceder el retiro a los oficiales, GG de 23 de noviembre de 1820; Circular de la Gobernación de la Península, Guerra, Marina y Gobernación de Ultramar, Sección de Gobierno Político de 8 de febrero de 1821 sobre los incidentes provocados por la Guardia Real, donde se expone que «se tomaron todas las precauciones y se hicieron todas las diligencias que pueden hacer en la esfera de las atribuciones del Gobierno». Se hace constar que se ha adoptado «reunido el Consejo de Estado presidido por Su Majestad, con asistencia de todos los secretarios del Despacho y oído el parecer de esta respetable corporación», GG de 9 de febrero de 1821; RD de 22 de mayo de 1821 autorizando al Gobierno para proceder al armamento de cinco navíos *Circular* de 2 de junio de 1821, pág. 820.

36 Circular de Gobernación de 29 de abril de 1822: Las Cortes resuelven la duda del Gobierno de a quién corresponde el nombramiento de maestros de latinidad que antes pertenecía al extinto Consejo Real concediéndoselo a la Dirección General de Estudios, *Gazeta de Madrid* 13 de mayo de 1822, pág. 726. También el Decreto de 15 de mayo de 1821 sobre medidas a aplicar a los rebeldes de Salvatierra, donde consta la iniciativa regia: «Que habiendo nos propuesto a las Cortes varias reglas que sirvan de norma al Gobierno para lo que se deba practicar». *Gazeta de Madrid* de 24 de mayo de 1822, pág. 761 y la Circular de Gobernación de 1 de abril de 1822: «El Gobierno, en virtud de las facultades que le atribuye el artículo 26 del Decreto de 1 de octubre de 1820» prescribe que las Dipu-

parlamentario, donde el uso de la palabra Gobierno para referirse al Ejecutivo es generalizado e incluso se observa, al menos, el amago de interpelaciones al mismo.[37]

A partir de 1834 la denominación de Gobierno en sustitución de Ejecutivo es prácticamente general, con la expresada excepción de las Constituciones. Incluso se alude, con indudable influencia británica que lleva a algunos a nombrarlo también Gabinete, al «Gobierno de Su Majestad», tanto en disposiciones inferiores como en la prensa.[38] Es una práctica que se

taciones provinciales busquen edificios dignos, donde no los haya, para crear «oficinas de la administración pública». *Gazeta de Madrid* de 30 de marzo de 1822, pág.500.

37 Un ejemplo elocuente en la intervención de Martínez de la Rosa en la sesión del 6 de mayo de 1821 cuando afirma «La Constitución impone al Gobierno la obligación de que aplique pronta y cumplida justicia (…) la Constitución, consecuente con sus principios, al paso que impone esta obligación, le da los medios de cumplirla ¿Cómo, pues, había de manifestar la comisión que le falta al Gobierno la autoridad competente? Expresamente dice lo contrario. Y aun no satisfecha con insistir en que el Gobierno tiene en sus facultades legítimas cuantas pueda necesitar para reprimir y castigar tales desórdenes, ha cuidado de alejar del Congreso toda responsabilidad moral». *D. S. C.* sesión 6 de mayo de 1821, pág. 1438. Pero los ejemplos de la identificación del Gobierno con el Ejecutivo son múltiples en los debates y la prensa. La *Gazeta de Madrid* del día siguiente, 7 de mayo, por ejemplo, recogía dos noticias. «También se aprobó una indicación del Señor Quintana que decía así: "Pregúntese al Gobierno si ha puesto en ejecución o si se observa lo que prescribe el artículo 4.º del Decreto de 6 de abril de 1812 sancionado por Su Magestad sobre los nombramientos de la Real Casa; y en caso de que no, se diga los motivos que ha tenido para no poner en planta la enunciada resolución". Y asimismo otra, de elevado interés del Diputado Vitoria quien manifestó, una vez aprobado el dictamen de una Comisión "si algún señor diputado era del parecer que se insinuasen al Gobierno las medidas que convendría tomar para evitar los males (y) que debería encargarse a los Ministros que no colocasen a persona alguna que no fuese adicta al sistema constitucional (porque) deben aconsejar al rey lo que más convenga"». *Gazeta de Madrid* de 7 de mayo de 1821, pág. 655.

38 La *Gazeta de Madrid* de 22 de enero de 1835 daba cuenta de que «El Gobierno de Su Magestad acaba de saber que la goleta inglesa Jane Ingran fletada por los agentes del pretendiente en Holanda para desembarcar en el Norte naufragó», pág. 88; La ley de 2 de mayo de 1835 con un solo artículo donde «se conceden al Gobierno 150 millones de reales para los gastos extraordinarios de guerra». *Gazeta de Madrid*, 10 de mayo de 1835. Por su parte, *El Español* de Andrés Borrego, lleva incorporada en primera plana, desde su salida el 1 de noviembre de 1835, una sección con el título «Actos del Gobierno» (no deben confundirse con actos de gobierno), una suerte de crónica dedicada a consignar tanto disposiciones normativas como actuaciones relativas a concesión de méritos, medallas, etc. que consideraba más relevantes.

mantiene desde entonces por políticos de todos los signos, los cuales no vacilan en presentar en las respectivas exposiciones de motivos de las más relevantes normas el término Gobierno.[39] Incluso durante el Sexenio: sirvan de ejemplo las dimisiones aceptadas por Laureano Figuerola en los días inmediatos al triunfo de La Gloriosa en su calidad de *individuo del Gobierno Provisional y Ministro de Hacienda*.[40]

Resulta, sin embargo, ilustrativa la especificidad que presenta a este respecto la I República. Su Constitución es probablemente, la que con mayor rigor incorpora, incluso en mayor grado que la de Cádiz, un seguimiento cabal del dogma de la separación de poderes. Sin embargo, ello no fue óbice para que se produjera la mencionada identificación Poder Ejecutivo-Gobierno, porque el segundo parece circunscribirse al Consejo de Ministros, lo que no dejó de generar una cierta confusión. Se observa con claridad en el importantísimo Decreto por el que Serrano, en febrero de 1874,[41] renuncia a la Presidencia del último. Ahí, en efecto, aunque en la exposición de motivos se menciona Gobierno en los términos aludidos, en el único artículo, por el contrario, se extrema el cuidado en silenciar la palabra para introducir una neta diferencia entre Presidente del Consejo y el Presidente del Poder Ejecutivo, lo que reviste una importancia en absoluto secundaria, al margen de producir efectos de relevancia que se analizarán en capítulos posteriores

En todo caso, es obvio que esta difundida utilización no resuelve la cuestión principal de la definición ni los aspectos objetivos e institucional-orgánicos. Más bien al contrario, por

39 Por ejemplo, en la del RD de 10 de enero de 1855 por el que se daba «nueva organización al Tribunal contencioso-administrativo». Clara Álvarez Alonso, *La Jefatura del Estado*, págs. 224ss.

40 De hecho, era una larga lista que abría la *Gaceta de Madrid* del 9 de octubre de 1868.

41 Decreto de 26 de febrero de 1874. Puede consultarse en Clara Álvarez Alonso, *La Jefatura del Estado*, págs. 287ss.

cuanto supone una fuente de ambigüedad que promueve la entrada de otros elementos. Tal es el caso de la soberanía nacional como origen de todos los poderes, pero cuya peculiar concepción fue, como se sabe, un elemento de importancia fundamental en la noción del Ejecutivo-Gobierno doctrinario-moderada, dominante, desde el punto de vista cronológico, en la Europa continental durante el siglo xix. Aun así, los dos siglos transcurridos ponen de relieve que se trataba de una ambigüedad calculada, a través de la cual se quiso dar entrada a otras particularidades, teóricas y prácticas distintas de las jurídicas.

De naturaleza fundamentalmente política e ideológica, tales particularidades, aunque conviven desde siempre sin gran dificultad en el plano material, en el formal presentan *a priori* un evidente factor de discordancia que afecta de manera directa a la concepción de la Administración Pública, considerada, en especial desde la cuarta década del siglo xix, la parte no solo inescindible sino la parte por antonomasia del gobierno por cuanto sobre ella recae la tarea de aplicar la ley, en el marco de un gobierno de las leyes, a los casos particulares.[42] En este sentido, y en la medida que, como con toda razón afirmaba Laski, *en la realidad no pueden separarse la política y la Administración (porque) la esencia de cualquier medida radica en su ejecución*,[43] puede decirse que la relación Administración-administrado se presentaba materialmente, al menos con anterioridad a la Primera Guerra Mundial, como la quintaesencia de la existente entre el Estado y el ciudadano, por lo que no sorprende que la materia administrativa, la

42 Christian Starck, *El concepto de ley en la Constitución alemana*. Madrid, c. e. c., 1979, págs. 283ss.

43 Harold J. Laski, *A Grammar of Politics* (1925), traducida al español, prologada y anotada por Teodoro González García en 1930, con prólogo del autor, *La Gramática de la política. El Estado Moderno*. Uso la edición con un estudio preliminar de José Luis Monereo Pérez. Granada, Comares, 2002, pág. 363.

más propiamente adecuada al nuevo sistema constitucional, sí aparezca prolijamente regulada desde los mismos orígenes.

Sin embargo, para el propósito de este trabajo, una verificación como la anterior supone un factor añadido de complicaciones, cuya trascendencia práctica ya la señalaba Garrorena Morales en 2005 cuando planteaba al respecto una serie de interrogantes que, tras doscientos años de constitucionalismo moderno, aún no han sido convenientemente contestados. Como él mismo reconoce, *el Gobierno es, ha sido siempre, y con toda seguridad seguirá siendo, uno de los objetos más insuficientemente estudiados y, en consecuencia, peor conocidos del Derecho Público*.[44]

Como puede observarse, no son pocas las cuestiones que suscita una primera y sumaria aproximación. Que buena parte de ellas está ocasionada por una deliberada indeterminación, esto es, por el interés en el uso difuso de términos–conceptos jurídicos que la doctrina posterior se esforzó en despejar, parece estar fuera de toda duda. Ya no solo en relación al sintagma gobierno, como se acaba de señalar, a causa de sus dos significados, sino también a *gobernación*, que comparte campo semántico con el anterior. Sin embargo, tal sinonimia, que todavía aparece en la última versión del Diccionario de la RAE, no es, en rigor, exacta en el campo jurídico constitucional y administrativo.

No solo el reduccionismo que supone la existencia de Secretarías del Despacho o Ministerios de la Gobernación con sus múltiples y diversas áreas competenciales introduce un factor de distorsión que va más allá de lo estrictamente formal. Lo es también la presencia de otros elementos que afectan a la propia conformación y funcionamiento del Consejo de Ministros y la

44 Ángel Garrorena Morales, «Gobierno como Gabinete Ministerial», en Pablo Lucas Murillo de la Cueva (coord.), *Gobierno y Constitución*, págs. 125ss., pág. 125.

Jefatura del Estado hasta principios del siglo xx, y en especial 1931, cuya existencia merma considerablemente la exactitud de uso en el plano teórico, pero también en la práctica. Y, de hecho, de esta diferencia se hacen eco las ediciones del *Diccionario* que aquí más interesan, esto es, la de 1884 y 1925 que, a mi parecer, deben tomarse como, por expresarlo en términos wittgeinsteinianos, imágenes auténticas de la realidad.

En efecto. En tanto que la primera, esto es, la de 1884, sigue manteniendo con alguna variación en su primera acepción la interpuesta en la edición de 1817 y define Gobierno como *el orden de regir o gobernar una nación, provincia, plaza, etc.*, en la segunda *conjunto de los Ministros superiores de un Estado* y hasta en la quinta entrada lo identifica con «*Edificio en que tiene sus oficinas*», la de 1925 introduce modificaciones de consideración. Así, aunque conserva las anteriores, la primera entrada es ahora *acción y efecto de gobernar y gobernarse*, además de alterar los ejemplos. Porque, en tanto que la de 1884 se refiere a Gobierno absoluto y Gobierno representativo, la 1925, demostrando que los tiempos no son inocuos, cambia el último por *parlamentario*. Por su parte, Gobernación no se altera en ambos textos: es exactamente *el ejercicio del Gobierno*, incluyéndose como segunda acepción el *Ministerio de la Gobernación*.

Así pues, Gobierno, que el propio Diccionario asimila al *conjunto* de los Ministros es el orden, a su vez definido como *regla o modo que se observa para hacer las cosas*, en tanto que Gobernación se refiere al ejercicio o profesión. Y no se trata de una distinción erudita. En lo que aquí interesa, esas acepciones describen con precisión el *statu quo* existente en relación al Gobierno-Consejo de Ministros entre nosotros con anterioridad a 1931.

Es evidente que nos encontramos ante servidumbres históricas (como se verá en el epígrafe siguiente) y lingüísticas. Pero asimismo lo es que no por ello dejan de engendrar interés

en la medida que aparecen vinculadas a materias que exigen una extremada y esmerada precisión de los conceptos. En todo caso, son algunas de las consideraciones más elementales que cabe formular antes de que, ya a finales del siglo xx, apareciera con inusitada fuerza en el horizonte jurídico el neologismo *gobernanza*.

No deja de ser ilustrativa la amplia acogida que, en la actualidad, el término ha alcanzado en algunos sectores doctrinales. Sin embargo, más allá de los significados que se le han otorgado, incluso por la Academia de la Lengua, es necesario reconocer que, a pesar de su exitosa divulgación, en el plano científico no ha contribuido demasiado a esclarecer el problema fundamental. De hecho, continúan manteniéndose las mismas servidumbres y los autores prefieren detenerse en otra clase de cuestiones.

En particular, parece deducirse de sus estudios que el término se utiliza para enfrentar *el conjunto de problemas que son más complejos y potencialmente más contradictorios que nunca antes*. O lo que es lo mismo, para resolver tres tipos de inconvenientes: los *clásicos – funciones normales, formulación de políticas, preparar programas*– los *emergentes*, vinculados a las nuevas tecnologías y, por último, una tercera categoría, los *abstractos*, intangibles y endémicos, derivados *del carácter de los gobiernos propiamente dichos y sus administraciones*, cuyo origen se halla en la *duda natural* para cambiar *costumbres consagradas* e, incluso, las posibilidades de corrupción. Se trata, en fin, de confrontar la *inercia burocrática* arraigada, entre otras causas, en el peso de la historia y la tradición,[45] como expresamente se reconocía

45 Derry Ormond, «Priorités aux priorités: Une volonté politique durable pour changer la gouvernance publique» en *Internationale des Sciences Administratives,* 76 (2), 2010, 235ss. Sobre estos aspectos *vid.* asimismo, L. B. Birgham, T. Nabatchi y R. O'leary, «The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Governnment», en *Public Administration Review*, n.º 65, 2005, págs. 547ss.;

en un decreto de 1935,[46] precisamente destinado a deslindar las competencias del Jefe del Estado de las del Presidente del Gobierno en determinados asuntos.

No obstante, si se analizan a fondo, estos contenidos no aportan ninguna novedad, salvo quizás en el método, más bien debida en este caso a los abrumadores avances de todo tipo que se han llevado a cabo, en especial, desde las últimas décadas del siglo xx.[47] Porque la palabra, incorporada rápidamente al Diccionario de la rae, sigue comprendiendo tanto las facultades tradicionalmente denominadas «políticas» como las más genuinamente administrativas –actos políticos y actos administrativos– que, desde los mismos inicios, conforman la esencia del gobierno y, por consiguiente, se atribuyeron al Gobierno. Es decir, las mismas que, en conjunto, son el fundamento básico de la aparición del derecho político y administrativo y la peculiar orientación del derecho público en la España decimonónica.[48]

J. Bourgon, «Responsive, responsible and respected government: Towards a New Public Administration Theory», en *International Institute of Administrative Sciences*, 2007, n.º 73, págs. 7ss.; A. Duit y V. Galaz, «Governance and Complexity- Emerging Issues for Governance Theory», en *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 3, 2008, págs. 311ss.; D. Kettl, *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America*. John Hopkins U. P., 2002, entre otros.

46 Decreto de 2 de noviembre de 1935. *Gaceta de Madrid* de 7 del mismo mes, págs. 1067-1068.

47 *Vid* a este respecto entre las últimas aportaciones y las respectivas interpretaciones, Patricia Mindus, «La gestión privada del gobierno de Internet: la capacidad de autodeterminación en juego» y Juan Ignacio Criado Grande, «Las administraciones públicas en la era del gobierno abierto. Gobernanza inteligente para un cambio de paradigma en la gestión pública», ambas en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 173, 2016, págs. 113ss. y 245ss., respectivamente.

48 Alfredo Gallego Anabitarte, «Derecho Público, Derecho Constitucional, Derecho Administrativo», Prólogo a Ángel Menéndez Rexach, *La Jefatura del Estado en el Derecho Público español*. iea, 1979; Alejandro Nieto García, *Estudios de Derecho y Ciencia de la Administración*. Madrid, cepc, 2001; Joaquín Varela Suanzes, «¿Qué ocurrió con la ciencia del Derecho Constitucional en la España del siglo xix?», en del mismo *Política y Constitución en España (1808-1978).* Madrid, cepc, 2007, págs. 121ss.

4. Unidad de pensamiento y colegialidad

En realidad, esta opción entronca, en más de un sentido y sin salir de nuestras fronteras, con algunos aspectos recogidos en el *Preámbulo* de la Constitución de 1812. Exactamente allí donde, al referirse a *buen gobierno y recta Administración del Estado*, se contempló el tema desde una perspectiva semejante a la actual. Se trató entonces de una exposición que, por cierto, quedó pulcramente desarrollada en el *Discurso Preliminar* de la misma, cuando los redactores explican que su propósito consistía en:

> dar al Gobierno el carácter de estabilidad, prudencia y sistema que se requiere (…), *hacer que los negocios se dirijan por principios fijos y conocidos*, y (…) proporcionar que el Estado pueda en adelante ser conducido por decirlo así, por máximas, y *no por ideas aisladas de los Secretarios de Despacho*.[49] (cursivas mía).

El párrafo es, además, extraordinariamente relevante y merece una cierta atención por dos consideraciones que, a mi parecer, no se deben perder de vista. En primer lugar, porque acredita dependencias que sobrepasan el universo revolucionario y aún el ilustrado, en la medida que entroncan directamente con la *Difference de l'estat et du Gouvernement* que había establecido Bodin en 1576. Diferencia según la cual el Estado equivaldría a forma política aristotélica y gobierno a *una regla de policía que nadie ha tratado* todavía. La confusión de ambos conceptos es lo que, según el autor francés, había generado el error de no *advertir que el estado de una República es diferente del gobierno y administración de la misma*.[50]

49 Uso aquí la Edición de Luis SÁNCHEZ AGESTA, Madrid, CEC, págs. 93-94

50 Jean Bodin, *les Six Livres de la République* (1576). Libro II, cap. II. Uso la edición in-

En segundo término, porque aparece ahí identificado con precisión el principio de unidad asentado sobre «máximas» que, como es obvio, estaban fijadas por la Constitución escrita y las leyes, como correspondía a un sistema asentado, al menos en teoría, sobre el «imperio de la ley». Será esta una constante buscada –aunque no siempre conseguida ni seguida en la España del XIX– porque se presenta como un pilar básico de lo que, no mucho después, Martínez Marina denominaría *dificilísimo arte de gobernar una gran Nación*. Un arte que, en su opinión,

> Exige tantas prendas y bellas calidades (…) tantos talentos, luces y conocimientos, tantas virtudes, moderación, prudencia, fortaleza, constancia, amor a la justicia, a la humanidad y a la patria, que sería imposible hallarlas reunidas y hermanadas en un individuo (…) que solo un ángel enviado por Dios pudiera poseerlas.[51]

Algo más de dos siglos atrás, en 1590, Gaspar de Añastro Isunza, el traductor de la obra de Bodin al castellano, lo había simplificado escribiendo que se trataba de gobernar con justicia. *Y quando digo iusticia, entendiendo la prudencia del mandar con entereça e integridad*.[52]

En todo caso, lo que ahora interesa señalar es que fue de esta manera como la unidad «sistemática» de pensamiento y la colegialidad –en la medida que son contrarias a las «ideas aisladas»–

cluida en el *Corpus des oeuvres de Philosophie en langue Française*, sous la direction de Michel Serres. Paris, 1986, T. II, pág. 34. No está de más recordar las palabras con las que Bodin comienza su obra: «Republique est un droit gouvernement de plusieurs mesnages, et de ce qui leur est commun, avec puissance souveraine». Capítulo I, «Quelle est la fin principale de la Republique bien ordonnée». T. I, pág. 27

51 Francisco Martínez Marina, *Discurso sobre el origen de la Monarquía y sobre la naturaleza del Gobierno Español*. Est. prel. J. A. Maravall. Madrid, cec, reip. 1988, pág. 82.

52 En la dedicatoria a Felipe III de *Los Seis Libros de la República traducidos de lengua francesa y enmendados católicamente* por Gaspar de Añastro Isunza. Uso la edición, con estudio preliminar de José Luis Bermejo Cabrero. Madrid, CEC, 1992, 2 t., T. I, pág. 139.

aplicadas especialmente al Ejecutivo en aras a la obtención de un «buen gobierno», aparecen desde el comienzo como los elementos ineludibles de la estabilidad gubernamental, estimada como un pilar incuestionable del nuevo Estado. Pero es conveniente añadir en seguida que tales razonamientos e interpretaciones se ajustaban en todos sus extremos a la propia etimología del término.

5. Acepción histórica de gobierno

Gobierno, en efecto, procede del verbo latino *gubernare* (pilotar una nave), que posee asimismo el significado de dirigir y regir, de donde derivan *gubernio* o *gubernator*, esto es, el timonel que gobierna la nave (*as propie navem rego*), porque, como explicaba Isidoro, *con su experiencia sabe hacer frente a las borrascas o tempestades del mar*.[53] Su trasposición al ámbito de lo jurídico-político no ofrece dudas: gobernante es el que rige la nave del Estado, como expresamente reconoce el citado Añastro.[54] En 1611, Covarrubias lo verifica con contundencia cuando afirma que:

> por la translación se dice **gobernar** por regir, encaminar, administrar, o a la república o personas y negocios particulares, su casa y su persona (e)n esta misma significación se llama **gobernador,** y su oficio –es decir, lo que «vulgarmente significa la ocupación que cada uno tiene en su estado[55]– se llama **gobernación** y **gobierno**» (negritas del autor).

53 San Isidoro de Sevilla, *Etymologiarum*, xix, 1, 4. Uso aquí la edición bilingüe preparada por J. Oroz Reta y Manuel-A. Marcos Casquero. Introduc. Manuel C. Díaz y Díaz. Madrid, B.A.C, 1993 2.ª edic.

54 «el Rey nuestro señor. Con su prudencia diuina, gouierna la naue de la República Christiana». Añastro. *Los seis libros*, pág. 137.

55 Sebastián de Covarrubias Y Orozco, *Tesoro de la Lengua Castellana o Española* (1611). Edic. de F. C. R. Maldonado, revis. por M. Camarero. 2.ª edic. corregida. Madrid, Castaglia, 1995, voz «oficio», pág. 785.

Para el ilustre prelado –que no duda en aplicar una mordaz crítica cuando en la novena entrada de la voz escribe que *gobernarse uno bien, es vivir concertada y cuerdamente, lo que muchas veces falta en los que gobiernan a otros, por nuestros pecados*–, «Gobernar» *muchas veces vale mantener y sustentar*[56], significado que no solo la Academia de la Lengua sino también algún notable jurista todavía seguía utilizando más de dos siglos después, en plena época constitucional.[57]

Como se puede advertir, Covarrubias no solo define y precisa lo que es gobierno (el oficio, *mutatis mutandis,* la institución u órgano), lo que es gobernar (básicamente, dirigir y administrar) y lo que es el cargo (gobernador o gobernante) y los principios básicos del buen gobierno, sino que introduce, de una manera rudimentaria si se quiere, una primitiva versión de lo que tres siglos después estaría en la base de las construcciones institucionalista y orgánica. En términos generales, esta es la opción que todavía permanece viva en los orígenes del Estado constitucional como ejemplifican en 1811 los miembros de la Comisión de Constitución o Martínez Marina. Pero asimismo la doctrina posterior que presupone, volitivamente o no, la distinción entre el oficio y el titular, o lo que es lo mismo, la separación entre la institución, primero, y órgano posteriormente, y el cargo –o «autoridad», como se decía en el siglo xix– en lo referente al Gobierno y quienes lo desempeñaban.

Por otra parte, no está de más insistir que gobernar aparece con su significado de administrar –cuyo alcance jurídico se conserva íntegro– pero también de encaminar o regir, que el propio Covarrubias utiliza como sinónimo de gobierno.[58] Y,

56 *Ibid*., págs. 592-93. La voz tiene 11 entradas, de las que las 1 a 6 y la 8 tienen relación con lo que aquí interesa

57 Así en el *Diccionario ESCRICHE*. *Vid. infra* nota 66.

58 Covarrubias, *Tesoro*, pág. 855.

en este sentido, no es superfluo añadir que este último verbo, procedente de *rego-rexi*, significa guiar, conducir y dirigir, acepciones todas que, sin esfuerzo, podemos asimilar al contenido del famoso *indirizzo* que la doctrina, sin excepciones, viene reconociendo, en particular al Presidente del Gobierno desde el primer tercio del siglo xx.

6. Supervivencias e innovaciones. Las percepciones tradicional, institucional y orgánica en las formulaciones del perfil jurídico del Gobierno de los textos Constitucionales.

Se trata de un hecho que, al margen de demostrar la pervivencia de viejas construcciones en el creativo e innovador Nuevo Régimen, se comprueba con facilidad en los propios textos normativos, comenzando por los constitucionales. Desde la Constitución de Bayona hasta la actual de 1978, los elocuentes testimonios de esta polisemia aparecen por todas partes. A excepción del *Estatuto Real*, cuyas especiales características justifican su ausencia en el articulado de una norma promulgada para convocar Cortes –y dada por la Reina Gobernadora tras *haber oído el dictamen del Consejo de Gobierno y del de Ministros*–, la palabra *gobierno* aparece en ellos con más o menos profusión, pero siempre reflejando los contenidos aludidos.

Así en la Constitución de 1808[59] –texto en castellano–, una de las más escuetas al respecto. *Gobierno* se encuentra en el artículo 134 con su habitual acepción institucional, en tanto que

59 Para la consulta de las referencias a Textos Constitucionales, me remito a la edición de las mismas de Joaquín Varela Suanzes, *Constituciones y Leyes Fundamentales*. Madrid, Iustel 2010, vol. i de la Colección *Leyes Políticas Españolas* (1808-1978) de Editorial Iustel dirigida por este mismo constitucionalista.

gobernar aparece como sinónimo de administrar en el artículo 13 aplicado a los *actos de su administración* y con un significado aparentemente más extravagante, pero etimológica y constitucionalmente –por cuanto supone el acatamiento al *imperio de la ley*– correcto, en el 96: *Las Españas y las Indias se gobernaran por un solo Código de Leyes civiles y criminales*. En contraposición, en la Constitución de 1812 la utilización de la palabra está mucho más extendida y, en ocasiones, aparece como una manifestación directa de las aludidas influencias iusnaturalistas.

En el plano formal, se subraya, como es bien conocido, su importancia no solo al formar parte del encabezamiento del título II, sino dedicándole un capítulo del mismo, el III: «Del Gobierno». Justamente aquel en el que, y no ciertamente por casualidad, se regulan los tres clásicos poderes que inspiraron sendos títulos en otras Constituciones decimonónicas de orientación similar. Se trata, en todo caso de una circunstancia notable, entre otras razones, porque, como ya se ha expuesto más arriba, ya no volverá a producirse hasta la Constitución de 1931 –Título VI, «Gobierno»– y, con posterioridad, en la *Ley Orgánica del Estado* de 1967 –Título III, «Del Gobierno de la Nación»– y la Constitución de 1978 –Título IV, «Del Gobierno y la Administración».

En este sentido es, asimismo, interesante recordar ahora una de las peculiaridades al respecto de la Constitución de Cádiz. Se trata de la ya aludida identificación que se lleva a cabo en el artículo 14 de *Gobierno* con *forma política –El Gobierno de la Nación española es una monarquía moderada hereditaria–*; identificación que, si bien está en conformidad con la prevaleciente y arraigada clasificación aristotélica que tardaría en desaparecer, contradice no ya la aludida *diferencia* bodiniana, sino, lo que es más relevante, el mencionado enunciado de su propio *Preámbulo*. Aun así, esta fórmula aparece aceptada y se

mantiene, mediante una traslación casi literal, en el art. 33 de la Constitución de 1869 –incluido ahora en el título II «De los poderes Públicos», *La forma de gobierno de la Nación española es la Monarquía*– y en el 39 de la 1873 –Título III homónimo del anterior: *La forma de Gobierno de la nación española es la República federal*–. En contraposición, en las de Bayona, 1837, 1845 y 1876 se silencia esta alusión y nada se dice al respecto.[60]

Naturalmente, esta ausencia no expresa carencia de referencias a *gobierno.* Aparecen en la vida política y práctica parlamentaria y lo hacen, exactamente, en la línea que se viene subrayando. Esto es, Gobierno, en versales cuando se refiere al, por así decir, órgano –término este que, por cierto, figura ya en el *Discurso Preliminar* de la Constitución de 1812, si bien según la concepción mecanicista ilustrada que no es equiparable a la organicista que se impone desde finales del siglo XIX– y gobierno como, básicamente, administración. Ambas acepciones entendidas, y no solo en una fase inicial, con el significado otorgado por Covarrubias, que aquí, en mi opinión, se presume.

Ejemplo por excelencia, además de simbólico, es esta misma Constitución al dedicar un capítulo específico al Gobierno, por un lado, y por el otro, establecer, con inequívoca raigambre iusnaturalista y hasta rousseauniana, como objeto del mismo el gobierno cuyo fin era lograr la felicidad de la nación. Y no es casual que esta doble aplicación se lleve a cabo allí donde se reafirma, precisamente, el carácter pactista de la propia Consti-

60 *Vid* a este respecto, Ignacio Fernández Sarasola, «La forma de gobierno en la Constitución de Cádiz», en Giuseppe Franco Ferrari (a cura di), *La Costituzione di Cadice nel bicentenario della sua promulgazione*, Actas del congreso de la Asociación de Derecho Público Comparado y Europeo, Milano, Università Comerciale L. Bocconi, 11 maggio 2012. Milano, G. Giappichelli, 2013 para la Constitución de Cádiz y, del mismo, «La forma de gobierno en la Constitución de Bayona», en *Historia Constitucional* (revista electrónica), n.º 9, 2008, págs. 61ss. para la de Bayona.

tución, protagonizado por esa sociedad política organizada que entendía el Gobierno como el elemento del Estado destinado a conseguir *el bienestar de todos los individuos que componen (la Nación)*. A este respecto, el hecho de que las Constituciones posteriores no recojan el término, se debe, a mi parecer, a la visión institucionalista propia del romanticismo jurídico que prevaleció a lo largo del XIX, la cual, al menos en teoría, difícilmente se ajustaba al dogma de la separación de poderes, al que algunos no tardarían en considerarlo una *fictio iuris*.

Por su parte, la presencia de las corrientes organicistas, cuya influencia en la renovación de la Administración Pública obvia comentar[61] puede advertirse, en ese plano, en 1929, cuando el artículo 69, párrafo primero, del *Anteproyecto* de la Constitución de 1929 y el 4 de la *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo*, contemplan ya al Gobierno como órgano dependiente del Rey. Sin embargo, aunque determinan su composición, todavía muestran una clara servidumbre formal de los modelos decimonónicos al estar incluido, en el primero de los citados textos, en el Titulo «Del Poder Ejecutivo». La ruptura vendrá con la Constitución de 1931, no solo porque el artículo 86 expone quienes son los integrantes –los mismos que en los Proyectos de 1929, esto es, el Presidente del Consejo y los Ministros– sino, fundamentalmente, por atribuir al primero –*gubernator* o timonel de la nave estatal– la dirección y representación de la política general del Gobierno.

Esta percepción se conserva durante la Dictadura del General Franco. En ella, con su carácter totalitario, el artículo 13. I de la *Ley Orgánica del Estado* de 1 de enero de 1967, atribuía al Jefe del Estado la dirección de *la gobernación del reino por*

61 *Vid.,* p. ej., Juan Alfonso Santamaría Pastor, «La teoría del órgano en derecho administrativo» en *Revista española de Derecho Administrativo*, n.º 40-41, 1984, págs. 43ss., además de las aportaciones contenidas en manuales y Diccionarios jurídicos.

medio del Consejo de Ministros –identificado en el 13.II como *el órgano que determina la política del gobierno*–, además de ejercer las facultades ejecutiva y reglamentaria, complementadas con las «administrativas» reconocidas por el artículo 2 de la *Ley del Régimen Jurídico de la Administración del Estado* de 26 de julio de 1957. Finalmente, el artículo 97 de la actual Constitución es mucho más explícito al exponer que *El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes*.[62]

En resumen, al margen de otras consideraciones de primerísima importancia en relación con este último artículo que se atenderán en la segunda parte, es obvio que, *prima facie*, el análisis semántico permite extraer algunas conclusiones de interés. Con anterioridad a la recepción de las teorías organicistas en el último tercio del siglo XIX (c. a.) no se alude a actos estatales, sino que la expresión por excelencia es «actos del gobierno» y la percepción general al respecto es la de un Gobierno asimilado al Ejecutivo en el que es posible advertir la presencia de elementos objetivo y subjetivo. El primero afecta a la materia (fundamentalmente –y en todo caso en un grado superior a la esfera de lo que se denominará más tarde actos políticos– facultades de administración y ejecución) y la forma (potestad reglamentaria y, como se verá, perversiones del sistema) siguiendo un «orden

62 *Vid* a este respecto, entre otros, Alfredo Gallego Anabitarte, «Ley y reglamento en España», en *Revista de Administración Pública*, n.º 57, 1968, págs. 41ss., en particular, Fundamento y articulación del poder normativo gubernamental: La base constitucional del poder reglamentario en 1942 y 1967: Titular del poder reglamentario y fin de la Administración: Jefe del Estado. Consejo de Ministros y Ministros como centros originarios del poder reglamentario: Titulares y ámbito de Decretos, Ordenes y Circulares, según LRJ. —Los límites al poder reglamentario. Artículo 41, I, Ley Orgánica de 1967: el principio de la legalidad de la Administración en sus dos facetas: primacía y reserva de la Ley. —Los controles políticos: Comisión de competencia legislativa y recurso de contrafuero, d) Análisis final (legalidad, clases de Reglamentos, delegación, «deslegalización») y Crítica: Presupuestos políticos de la teoría de las fuentes jurídicas en el Derecho público.

o regla». El segundo hace referencia al gobernante-gobernador que las debe ejercer; es decir, al cargo (*oficio* o, como se decía a mediados del xix, *autoridad*) al que están atribuidas. En otras palabras, el oficio u «ocupación», que Covarrubias asimilaba a gobernación y gobierno.

En un momento en que se carecía de –o eran muy escasas y escuetas– normas específicas aplicables a los empleados públicos, no solo se comprende que el Gobierno sea esencialmente «el orden o la regla» que siguen los gobernantes (Ministros) o las dificultades para implantar el principio Departamental y la falta no ya de solidaridad sino también de unidad en el Ministerio. Y asimismo se entiende la importancia que se concede y adquieren las personas que conforman el Gobierno.

Fue, sobre todo, en la recta final de la Restauración, cuando por influencia de las teorías organicistas se recuperaba entre nosotros el valor esencial del Estado –antes circunscrito, en lo que a este tema se refiere, especialmente a la Nación– y, por todas partes, desde el lenguaje parlamentario a las obras de especialidad y, por supuesto, en la normativa, se habla directamente de actos estatales, políticos y administrativos realizados por órganos que actúan en nombre de un Estado «fabricado» a imagen de un organismo biológico. Esos órganos, se afirmaba, expresan y trasladan, a través de sus actos, la voluntad estatal, por lo que no carecía de razón Giner de los Ríos cuando lanzaba al respecto su divulgadísima expresión de que el «Gobierno era el Estado oficial».

Es por entonces cuando se escribe acerca de los fines y funciones estatales, en este caso la ejecutiva, que el Gobierno debe alcanzar y cumplir. Pero no será hasta la implantación del Estado Social cuando se articule de una manera más acabada el órgano Gobierno y se asuma –sobre todo desde la formulación del poder funcionarial y administrativo–, a través de la imputación de la acción humana a los órganos, que los cargos

actúan no en virtud de la una voluntad de la que Estado carece *per se*, sino de la unidad del orden estatal representada por el ordenamiento jurídico.

A mi parecer, a través de esta evolución se puede obtener el significado que conserva entre nosotros y se erige como una regla, escrita o no, que siguen todas las Constituciones, incluso aquellas que no dedican ni un solo artículo a establecer su composición o determinar su objeto inmediato. Y está asimismo en consonancia, como con agudeza ha visto Fernández Sarasola, con la propia formulación doctrinal, para algunos ya presente en los grandes tratadistas de finales del xvii y xviii, de los actos de gobierno, actos políticos y actos administrativos,[63] que solo aparece insinuada en los inicios del constitucionalismo moderno y se desarrolla al compás de los sucesivos modelos estatales. Es decir, poniendo de manifiesto un hecho de gran importancia en lo que aquí interesa: la inexistencia *ab origine* de una radical separación entre Gobierno y Administración Pública, como con razón ya expresaba años atrás Menéndez Rexach.[64]

63 Para este tema me remito al espléndido trabajo de Ignacio Fernández Sarasola, «Dirección política y función de gobierno en la historia constitucional», en *Historia Constitucional*, revista electrónica, 4, http://hc.rediris.es; Alfredo Gallego Anabitarte, *Derecho general de organización*. iea, 1972, en especial págs. 248ss., donde el autor refiere como en la significativa fecha de 1963 esta dualidad era contemplada «como uno de los problemas fundamentales del actual derecho administrativo español» por algunos autores como Boquera Oliver y recuerda que en la Exposición de motivos de la Ley Contencioso-administrativa aparecían catalogados como «actos esencialmente distintos». Vid también Mariano Baena del Alcazar, «Los actos políticos del Gobierno en el Derecho español (I)», en *Documentación Administrativa*, n.º 178, 1978, págs. 5ss.; Andrés Betancor Rodríguez, *El acto ejecutivo*. Madrid, cec, 1952; Roberto Blanco Valdés, «Acción de Gobierno, política de nombramientos y control parlamentario», en *Documentación Administrativa*, n.º 246-247, 1996-1997, págs. 145ss.; Luis M.ª, Díez-Picazo, «Tipos de actos del Gobierno», en *Gobierno y Constitución*, págs. 99ss.; Antonio Embid Irujo, «La justiciabilidad de los actos del Gobierno», en *Documentación Administrativa*, n.º 220, 1989, págs. 19ss.

64 «La distinción institucional entre Gobierno y Administración se proyecta sobre todo en el aspecto orgánico, más que en el funcional. Los órganos que componen el Gobierno ejercen funciones administrativas y los órganos administrativos (…) pueden estar también

7. Ausencia de definiciones e inaplicación del dogma de la separación de poderes.

Porque parece, a este respecto, claro que la carencia de una definición expresa va vinculada a las propias transformaciones del Estado a lo largo de estos dos siglos largos, al igual que lo está a las formas políticas, a las diferentes interpretaciones del parlamentarismo y, tal y como se viene reiterando, de manera principalísima, a la evolución del dogma de la separación de poderes. Pero también, como se ha expuesto, a la distancia «abisal» que existe entre el mito y la realidad circundante,[65] distancia que afecta de una manera particularmente intensa a todo lo relacionado con el Ejecutivo.

Se trata este de un tema del que la doctrina –que actúa al dictado de los acontecimientos políticos y sociales– da cumplida cuenta a lo largo de estos doscientos años. En algunos casos poniendo de manifiesto las carencias y en otros, respaldándolas abiertamente. Pero, tanto en los inicios, como durante la Monarquía templada y hasta bien entrada la Restauración, siempre, ante la penuria prácticamente general de definiciones, se asume la dependencia de ese concepto histórico-tradicional, que se acepta incluso en los casos más críticos. Un hecho, en todo caso, que no es en absoluto infrecuente en aspectos claves del constitucionalismo moderno, considerado con razón el portaestandarte del sistema posrevolucionario, el cual, en buena parte, se debe a la presencia efectiva de una constitución empírica difícil de erra-

configurados como órganos colaboradores de aquellos», Ángel Menéndez Rexach, «Organización Central de la Administración General del Estado», en *Documentación Administrativa*, n.º 246-247, 1996-97, págs. 275ss., pág. 276. *Vid* también Juan Alfonso Santamaría Pastor, «Gobierno y Administración. Una reflexión preliminar», en *Documentación Administrativa*, n.º 215, 1988, págs. 67ss.

65 Jean-Philippe Feldman, «La séparation des pouvoirs et le constitutionalisme. Mythes et réalités d'une doctrine et des ses critiques», en *Revue Française de Droit constitutionnel*, 83, 2010, *passim*.

dicar. En el caso concreto del Ejecutivo-Gobierno, también a las interpretaciones encontradas acerca del mismo.

Ocurre incluso en obras de divulgación, como son los *Diccionarios* jurídicos, de notable éxito sobre todo en la España del siglo xix, los cuales, no tanto por el carácter generalista sino más bien por su irrenunciable naturaleza descriptiva, o bien carecen de la voz «Gobierno», o bien transmiten, en alguna edición, el significado «sustento».[66] Habría que preguntarse acerca del alcance de estas ausencias en las obras de esta naturaleza, o del sentido que, como se acaba de exponer, se le atribuye.

El asunto no es baladí, sobre todo si se considera que, durante un largo periodo de tiempo, coincidente con la así llamada Monarquía Templada o «pura», fue el auténtico fundamento de una arraigada convicción decimonónica: las relaciones (y en su caso, separación) Rey-Ministerio, cuya interpretación era sustancialmente diferente por razones programáticas e ideológicas. En este sentido fue fundamental en la ocultación o disimulo de la infracción del dogma de la división o separación de poderes, al hacer recaer, como defendían doctrinarios y moderados, el gobierno en el rey-Gabinete o Ministerio y solo *nominalmente* en el Ejecutivo y Legislativo conjuntamente.

No es superfluo recordar, a este respecto, que fue justamente esta orientación la que conformaba el mayor punto de distanciamiento con el liberalismo progresista, cuyo ideario, a partir de la tercera década del xix, preconizaba la aplicación rigurosa en la práctica de ese principio de colaboración, distan-

66 Así ocurre con el Alcubilla, que carece de esta entrada. Por su lado, el Escriche (edic. de 1874) posee la entrada «Gobernación y gobierno», sobre la que explica «En el lenguaje de nuestra antigua legislación, significa lo mismo que alimento y sustento», remontándose a la antigua legislación castellana (Fuero Viejo y Fuero Real) para dar una visión oicoeconómica. *Escriche. Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia por don Joaquín Escriche.* Nueva edición reformada y considerablemente aumentada por los Doctores D. León Galindo y de Vera y D. José Vicente y Caravantes. Madrid, 1874, T. ii, pág. 1138.

ciándose así considerablemente, en este concreto asunto, del liberalismo exaltado del Trienio que, a este respecto, defendía la sumisión del primero –Ejecutivo– al segundo –Legislativo–.

Por otro lado, esta clase de obras, a pesar de su naturaleza fundamentalmente pragmática y divulgativa, se presentan asimismo como un excelente indicador del valor polisémico del término, que afecta no solo a la forma de gobierno y al Gobierno en cuanto institución u órgano, sino también a sus actos o, más precisamente, a la así llamada primero «acción» y, posteriormente, «función» de gobierno. En la medida que todas esas acepciones y sus derivadas tienen causa, al menos formalmente, en las normas constitucionales, los diferentes, y hasta contrapuestos, tipos de Constitución y modelos estatales adquieren una relevancia concluyente a este respecto, por lo que, al margen de consideraciones teóricas procedentes de la ciencia política y de la teoría del Estado, resulta inapropiado comprender la dualidad Gobierno-gobierno desde una perspectiva lineal.

Entre la concepción del Gobierno como *les depositaires réunis des autorités executive et législative* que, con una acusada influencia de Burlamaqui[67] aportaba en 1797 el joven Constant[68] –y que, por cierto, ya no aparece en su posterior obra de Derecho Constitucional– y la que casi dos siglos más tarde ofrecía entre nosotros Ignacio de Otto aplicada a la Constitución de 1978, siguiendo aquellas directrices jellinekeanas más

67 J. J. Burlamaqui, *Principes du Droit Politique* (1751), 2 Tomos. Université de Caen, 1984. Cap. i y ii de la primera parte y, sobre todo, el cap. ii de la segunda parte, sobre las formas de gobierno y las bondades de una Monarquía mixta, t. i, págs. 128ss. Es interesante añadir que las famosas *Lecciones* impartidas por los moderados en el Ateneo, y de manera muy relevante las de Donoso Cortés, en especial cuando tratan del origen de los gobiernos y las relaciones sociedad-gobierno, parecen casi una traslación de algunos fragmentos de los tres primeros capítulos del primer volumen de esta obra.

68 Benjamin Constant, «Des reactions politiques» (1797), en del mismo Écrits et discourses *politiques*. Presentación, notas y comentarios por O. Pozzo di Borgo, 1964, t. i, págs. 20ss., pág. 81.

tarde depuradas por Kelsen, como *un órgano constitucional inmediato*[69] porque debe su existencia a la Constitución, existe un larguísimo y complicado itinerario. Todo un recorrido que, limitándonos exclusivamente al ámbito jurídico-constitucional, transcurre desde una posición prioritariamente institucional a una casi exclusivamente orgánica.

En otras palabras, se trata de la transformación de una corporación-institución, carente de normas reguladoras en el texto constitucional, hasta que aparece, sobre todo en 1931, ya claramente contemplado como tal por la Constitución de ese año. Un proceso paralelo al del abandono del dogma de la separación de poderes y tanto más sorprendente cuanto, en todo caso, aparece muy bien reflejado en las obras doctrinales, pero no en las Constituciones. Y ello a pesar de que, como bien se ha expuesto, la normativización del concepto supuso la culminación de, asimismo, *un proceso de abstracción y objetivización del poder político con el que parecía hacerse finalmente cierto el ideal clásico de la sustitución del gobierno de los hombres por el de la leyes*,[70] hecho este que, en algunos asuntos sustanciales como el que nos ocupa, la propia práctica desmintió en ocasiones.

Unas referencias al respecto, que en modo alguno pretenden ser exhaustivas, pueden ilustrar cuanto se acaba de exponer, al tiempo que nos permiten percibir como se va perdiendo

69 Ignacio de otto y Pardo, «La posición Constitucional del Gobierno», en *Documentación Administrativa*, 188, 1980, págs. 139ss., pág. 142; Luis Díez-Picazo, «La estructura del Gobierno en el derecho español», en *Documentación Administrativa*, n.º 125, 2005, págs. 15ss. Este n.º, con dos volúmenes, uno de documentación y otro de «estudios», dedicado al Gobierno, cuenta además con interesantísimas aportaciones de Manuel Aragón Reyes, Luis López Guerra y Juan Alfonso Santamaría Pastor. *Vid* también, Luis Aguiar Luque, «La estructura del proceso de formación del Gobierno: el caso español en el marco del derecho comparado», en *Revista de Derecho Político*, n.º 6, 1980, págs. 61ss.

70 Juan Luis Requejo Pagés, «El triunfo del constitucionalismo y la crisis de la normatividad», en *fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, 6/2010. *La Constitución en la Historia*, págs. 179ss., pág. 181.

paulatinamente, pero al compás de los cambios que los acontecimientos políticos y sociales producen en los modelos constitucionales y estatales, la tendencia a definir que, de manera tan ingenua como inexperta, aparece a comienzos del siglo xix. Una tendencia que, desde otra perspectiva, nos recuerda los precedentes oicoeconómicos y corporativistas de las actuales percepciones orgánico-funcionales del Gobierno.

CAPÍTULO II.

PRIMER CONSTITUCIONALISMO, MONARQUÍA TEMPLADA, ESTADO NO ACTIVISTA

1. La etapa de la «ilusión constitucional»

En 1808, en vísperas de la Revolución española, aunque bajo la vigencia de la Constitución de Bayona, uno de los manifiestos dirigido a los «compatriotas» comenzaba, con innegable impronta oicoeconómica y huella bodiniana, exactamente de la siguiente manera: *El gobierno de una nación no es otra cosa que la buena o mala organización de una familia más, ó menos dilatada*.[71] Frente a esa percepción prefuncional –pero en consonancia con su equiparación al *orden* o *regla* que recogerá el Diccionario de la RAE en la voz gobierno–, dos años después en un escrito de similar naturaleza aparece, desde la posición inequívocamente corporativa, todavía muy extendida y aceptada en el lenguaje constitucional de los primeros momentos, la definición del gobierno como *los nervios y tendones del cuerpo de*

71 *Sistema Conveniente à España en las críticas circunstancias actuales*. Madrid, Imprenta de Collado, 1808, pág. 2. Consulto esta y otras obras de la época a través de la Biblioteca virtual Martínez Marina, a cuyos responsables es de agradecer la magnífica selección de fuentes.

soberanía ó Magestad conformado por la unidad del soberano, la Nación y el Gobierno.[72]

Con la promulgación de la Constitución de 1812 surgen ya entre nosotros nociones, por así decir, más depuradas científicamente, en las que merece la pena detenerse. Sobre todo porque se incardinan en la onda de lo que en 1931 Adolfo Posada denominó *las «modas» en el derecho político*, condicionadas, en este caso, por el concepto de poder que, a su vez, se fundaba en la consideración del Estado como potencia soberana. Desde esta perspectiva y en palabras del profesor ovetense, la *oposición irreductible* entre *soberano* y *súbdito*, propia de la monarquía patrimonial, si bien no desaparece, queda desplazada por la de gobernantes-gobernados en un Estado Constitucional.[73] Así contemplada, esta opción permite además entroncar con aquella definición de carácter instrumental que, en la tercera década del siglo xviii, había aportado Bolingbroke y que puede aplicarse a todas las épocas. De acuerdo con la misma, el gobierno era *el particular tenor de conducta con el que los gobernantes superiores y los inferiores bajo su dirección administran los asuntos públicos*. El corolario iba de suyo *el buen gobierno* debe ejercerse *con sabiduría y estricta conformidad con los principios de la Constitución*.[74]

Así pues, la dicotomía gobernante-gobernado y la adecuación de los actos –de la acción– del Gobierno a los principios

72 D.A. de Elola, *Preliminares a la Constitución para el Reyno de España que dedica a la Augusta Asamblea de las Cortes*. Valencia, Imprenta de José Estéban, 1810, págs. 11-12. Más información y documentación se puede encontrar en los clásicos Miguel Artola Gallego, *Los orígenes de la España contemporánea*. Madrid, cep, 1975 (2.ª edic.), 2 vols y en Manuel Fernández Martín, *Derecho Parlamentario Español.* Madrid, Imprenta de los hijos de J. A. García, 1885 (reimp. Congreso de los Diputados, 1992), sobre todo, vol. I. Es asimismo de consulta obligada la espléndida bibliografía de la Biblioteca virtual Martínez Marina, cuyos responsables llevan a cabo una encomiable puesta al día de los fondos.

73 *Hacia un Nuevo Derecho Político*. Reflexiones y comentarios Adolfo Posada. Biblioteca de ensayos, n.º 18. Editorial PAEZ, Madrid, 1931, págs. 40-41 y cap. iii, págs. 54ss.

74 Bolingbroke, «A Dissertation Upon the Parties», en D. Armitage (ed.), *Political writings*, cup, 1997, págs. 1ss., pág. 88.

constitucionales («tenor de conducta»), esto es, a las directrices marcadas por la Constitución del Estado, son las pautas a seguir. Pero también permiten comprender la ausencia de definiciones y, por el contrario, la presencia de una cierta vaguedad en la atribución de competencias-funciones a instituciones-órganos superiores, cuyos actos, sin embargo, son eficaces y válidos en razón del reconocimiento constitucional llevado a cabo por los representantes de la nación soberana.[75] En este sentido, sería asimismo arriesgado obviar la naturaleza de dichas facultades, cuya justificación, por lo general, se encuentra en el campo de *lo político*, aunque de ahí arranque, precisamente, la existencia de ese *agujero negro* que con tanta lucidez denunció años atrás el profesor Garrorena.[76]

Desde luego, tales pautas están plenamente recogidas en la obra de Salas, por lo que no es en absoluto casual que sea justamente al tratar este asunto cuando transmite su concepto de derecho público-constitucional. Es decir, *el que arregla las relaciones entre los gobernantes y los gobernados, distribuye los poderes públicos de la sociedad y prescribe el modo de ejercerlos por lo que (s)egún esto, leyes constitucionales son las que están contenidas o deben contenerse en una constitución escrita*.[77] Expuestas estas opiniones durante el Trienio, cuando la hegemonía del Legislativo era indiscutible, la situación de «indeterminación conceptual» no se altera cuando tal hegemonía se desplaza al Ejecutivo

75 Ramón Punset Blanco, «Potestades normativas y formas de Gobierno», en *Revista española de Derecho Constitucional*, sept.-dic. 2009, n.º 187, págs. 9ss., pág. 11. En este sentido, el hecho de que las Cortes hubieran elaborado diferentes reglamentos para Regencia, no invalida lo que aquí se defiende, sobre todo si se tiene en consideración el carácter prolijo y casi casuístico del texto constitucional.

76 Garrorena Morales, *El Gobierno*, pág. 125.

77 Ramón Salas, *Lecciones de Derecho Público Constitucional* (1820). Madrid, cec, 1982, pág. 30. Es asimismo recomendable la lectura, sobre todo por las críticas que despertó entre la prensa moderada, de *Una teoría de una Constitución política para España escrita por un español*. Valencia, Venancio Oliveres, 1822. Puede consultarse en Biblioteca Virtual Martínez Marina.

en la década de los treinta. Ahora, sin embargo, las fechas no son inocuas porque también aquí los años en torno a 1848 son altamente significativos.

2. Las visiones de los distintos liberalismos

No obstante, con anterioridad a que ese año marcara un hito en la historia constitucional europea que, con su característica agudeza, C. Schmitt sintetizó en aquellos tres factores de *pronóstico de política exterior, diagnóstico de política interior y un paralelismo de política universal*,[78] se había producido el acuerdo transaccional entre las secciones del liberalismo español.[79] Un arreglo que dejó sentir su impronta de una manera particular en las cuestiones relativas al Ejecutivo, de las que la doctrina y los debates parlamentarios son un testimonio cabal. En todo caso, resulta altamente ilustrativo que fuera por entonces cuando, y no ciertamente por azar, indicaba Balmes en el *Prospecto* introductorio a sus escritos políticos que *(p)ara conocer a fondo el carácter y el espíritu de una época no basta la observación de los acontecimientos, es preciso también el estudio de las doctrinas: los hechos suelen ser la expresión de las ideas; aquellos son el cuerpo, estas el alma*.[80]

78 Carl Schmitt, *Interpretación europea de Donoso Cortés* (1950). Madrid, 1963, 2.ª ed., págs. 42-43.

79 La Constitución de 1837 como resultado final de la transacción llevada a cabo por progresistas y moderados es la acertada tesis que, de tiempo, viene defendiendo Joaquín Varela Suanzes, p. ej. en «La Constitución de Cádiz y el liberalismo español del siglo xix» y «La Constitución española de 1837: una Constitución transaccional», ahora en, del mismo, *Política y Constitución en España (1808-1978).* Prólogo de Francisco Rubio Llorente. Madrid, cepc, 2007, págs. 45ss., y 311ss.

80 Jaime Balmes, «Prospecto» a sus Estudios Políticos, en del mismo, *Obras Completas*, vi. Madrid, b. a. c., pág. 9. Muy esclarecedor acerca de este pensador es Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, «Estudio Preliminar a Jaime Balmes. Política y Constitución». Madrid, cec, 1988, ahora en, del mismo, *Política*, págs. 353ss. Sobre este autor, su influencia en la política de su época y su pensamiento se viene escribiendo de tiempo desde diferentes

En consonancia con tal aseveración, no pueden surgir dudas acerca de la excepcional exposición que de tales ideas y doctrinas se observan en especial, en las sucesivas «lecciones» impartidas en el Ateneo de Madrid desde el otoño de 1836 a enero de 1845, esto es, durante una de las etapas más controvertidas de todo el siglo xix. *Lecciones*, de todos modos, que transmiten, por encima de cualquier otra consideración, una intencionalidad, se diría incluso la búsqueda y justificación de una legitimidad política más que un estricto análisis jurídico y que, en el caso de los entonces omnipotentes moderados, era con toda claridad, la concentración de poder en el Ejecutivo.

En este sentido, es importante señalar que, a pesar de sus remisiones al derecho comparado y de acreditar poseer un conocimiento, por lo general, aceptable y, en ocasiones, bastante profundo de la praxis y las tendencias extranjeras contemporáneas, a los oradores no les interesa ya no definir, sino ni siquiera detenerse en el análisis institucional más que, en el mejor de los casos, de una manera superficial. Su objetivo prioritario consiste, por el contrario, en defender un determinado modelo político cuyo eje es el rey y sus facultades.

perspectivas aunque con especial incidencia, buscando una suerte de legitimación en su pensamiento católico, durante el franquismo. *Vid.,* como ejemplos: Herbert Auhofer, *La sociología de Jaime Balmes.* Rialp. 1959, José M.ª García Escudero, *Política española y política de Balmes.* Cultura Hispánica, 1950 y posteriormente, del mismo, «Introducción» a *Antología Política de Balmes*, Madrid, b. a. c., 1981, t. I, págs. 3ss.; Ireneo González, *La cuestión social según Balmes.* Razón y fe, 1943, Ernesto la Orden Miracle, *Jaime Balmes político*. Labor, 1942 o Fermín de Urmeneta, *Principios de Filosofía de la Historia (a la luz del pensamiento de Balmes).* Real Academia de Ciencias Políticas y Morales, 1952. En los últimos años, y desde otra perspectiva, Enrique V. de Mora Quirós, *La Filosofía Política de Jaime Balmes.* Universidad de Cádiz, Servicio de publicaciones, 2003; Dionisio Roca Blanco, *Jaime Balmes (1810-1848).* Ediciones del Orto, 1997 y Josep M.ª Fradera, *Jaume Balmes*, *Els fondaments racionals d'una política católica*. Euma, 1996. También, José M.ª Ruíz Manent, *Balmes, La libertad y la Constitución*. Sociedad de Estudios Políticos, Sociales y Económicos, 1929.

El ejemplo paradigmático corresponde con todo merecimiento a Juan Donoso Cortés, a cuyas conferencias aplicó con toda razón Varela Suanzes el calificativo «filosofía de la Historia».[81] Y es que a pesar de que la primera llevaba por título «De la sociedad y el gobierno», lo que acerca de mismo nos dice adolece de pobreza constructiva. *Los gobiernos no tienen vida propia, sino (…) de relación, no son realidades escolásticas, sino (…) históricas*.

La interconexión gobierno-sociedad, construida a partir de incuestionados presupuestos aristotélico-escolásticos y la categórica separación sociedad-Estado y en consecuencia del Gobierno, así como buscar la esencia del mismo en una acción cuyos objetivos van más allá de la simple ejecución, *–para un gobierno obrar es ser–* no solo es un elocuente testimonio de la visión del constitucionalismo inicial. Lo es también de la presunción de que el Estado preexiste a cualquier Constitución donde la sociedad apenas tiene relevancia jurídica y, desde luego, carece no ya de la potestad sino de la capacidad de intervenir en la esfera de lo público. Y, asimismo, pone de relieve la «endeblez» de una construcción que ni por asomo puede, o quiere, ser un acercamiento constitucional como, por otra parte, es frecuente en este primer liberalismo, sobre todo, conservador.

Eludiendo cualquier referencia al Gobierno que podía comprometerle, se conforma con exponer vaguedades de escasa relevancia acerca del gobierno. Pero también revela en fase embrionaria su famoso «decisionismo», que tan vehemente y abiertamente expuso en su famoso discurso sobre la dictadura

81 Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, «La doctrina de la Constitución Histórica en España», en *Fundamentos*, 6/2010, págs. 309ss. Este artículo resulta una sugerente contribución, tanto en su aspecto revisionista como de puesta al día, sobre este tema desde su primitiva formulación hasta las Leyes Fundamentales de la Dictadura del General Franco, con aportaciones originales sobre este concreto asunto, muchas de las cuales comparto y me hago eco implícitamente en este trabajo.

pronunciado en las Cortes algunos años más tarde.[82] Exactamente el 4 de enero de 1849, coincidiendo casi cronológicamente con lo que, por esas mismas fechas, escribía Guizot al afirmar que *es absurdo exigir a los elementos móviles de la sociedad el principio de estabilidad en el gobierno*. A esas alturas, es más que probable que este *hermeneuta de lo inefable*[83] suscribiría la opinión del francés acerca de que era un error enorme *buscar la armonía de los poderes y la garantía contra sus excesos en la debilidad de esos mismos poderes*.[84]

Desde su posición encontrada en relación con Donoso, el progresista Joaquín María López decidió instituir en la misma sede la cátedra de «Política constitucional». Pero tampoco él, firmemente persuadido de la «sublime misión regeneradora» que, frente a la destructora del siglo anterior, incumbía al XIX, se propuso llevar a cabo un análisis formal, ni siquiera desde el socorrido dogma de la separación de poderes, de lo que era realmente el Gobierno, o, por expresarlo formalmente, el Eje-

82 «endeblez –por no decir carencia– metafísica de todo el liberalismo». Son estas las acertadas palabras de José Álvarez Junco, en la edición de Juan Donoso Cortés, *Lecciones de Derecho Político*. Madrid, CEC, 1984, págs. 4-5, nota 2. Su «Estudio Preliminar» es excelente. Por lo demás, tal y como ya he señalado en nota 20, la influencia de Burlamaqui me parece incuestionable en las primeras *Lecciones*. *Vid* una interpretación del «decisionismo» en Donoso Cortes, José M.ª Beneyto, *Apocalipsis de la Modernidad. El decisionismo político de Donoso Cortes.* Gedisa, 1993 y Luis Villar Borda, *Donoso Cortés y Carl Schmitt*. Universidad Externado de Colombia, 2006. Por lo demás, al igual que con Balmes, fue objeto de atención preferente durante el franquismo. Como ejemplos entre otras, las obras de Santiago Galindo Herrero, entre ellas, *Donoso Cortés y su teoría política*. Publicaciones españolas, 1953 y las monografías de Diego Sevilla Andrés, entre ellas, *Donoso Cortés y la Dictadura*. CSIC, 1953 e *Interpretación marxista de Donoso Cortés*. CSIC, 1954 o Federico Suárez, *Introducción a Donoso Cortés*. Rialp, 1964. Desde otra perspectiva: Joseph Zabalo, *Un moment de la pensée de Donoso Cortés, le compromis doctrinaire et sa justification hégélienne.* Boccard, 1973; Luis Gonzalo Díez Álvarez, *La soberanía de los deberes. Una interpretación histórica de Juan Donoso Cortés*. Institución cultural El Brocense, 2000; John T. Graham, *Donoso Cortés Utopian Romanticist and Utopian Realist*. U. de Missouri, 1974.

83 Jesús María Osés Gorráiz, «De Maistre y Donoso Cortés: hermeneutas de lo inefable», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 52, 2011, págs. 75ss. *passim.*

84 François Guizot, *De la Democracia en Francia* (1849). Trad. Introduc. y notas de D. García Pavón, Madrid, CEC, 1981, págs. 179-180.

cutivo. Y ello a pesar de estar volcado en la defensa del *gobierno representativo*» partiendo de la *legalidad como eje*.[85] De hecho, en ese momento y en ese lugar, a López le bastaba con verificar que *generalmente se dice que en los gobiernos representativos la Nación lo es todo y el gobierno nada. Pues cabalmente sucede todo lo contrario*.[86] Su idea al respecto, como de hecho aplicó cuando tuvo oportunidad, se fundamentaba en –y partía de–, la colaboración de un Ministerio dotado de autonomía con las Cortes y la consecuente limitación del poder del Rey. Exactamente la contraria de Donoso y su «Gobierno de Gabinete» (hasta se podría decir que «reducido») presidido por el monarca, cuya potestad de decisión era para él apriorística.

La contundente y concisa expresión de López se nos presenta, a mi parecer, como una descripción puntual del propio proceso político-constitucional que se estaba operando en la época (1840-1841), con los progresistas en el poder, es cierto, pero desde luego bien lejos de disponer de la posibilidad de aplicar de forma pacífica sus ideas a este respecto. Porque si primero el impedimento fue la combativa actitud de la exiliada Reina gobernadora M.ª Cristina con el nuevo Regente Espartero, más tarde lo sería el enfrentamiento de este con el propio Joaquín M.ª López, su correligionario político. Un enfrentamiento que este último explicará poco tiempo después

85 Es la acertada expresión que aplica Antonio Elorza en el «Estudio preliminar» a Joaquín M.ª López, *Curso Político-constitucional*. cec, 1987, págs. xxxiii y que puede ser aplicada asimismo a todos los progresistas y a la rama «puritana» de los moderados. Sobre el tema en general en la España decimonónica, me remito, como es obvio, a las conocidas aportaciones de tres clásicos: José Álvarez Junco, *Mater dolorosa. La idea de España en el siglo xix*. Madrid, Tecnos, 2001; del mismo, *Política en penumbra. Patronazgo y clientelismo políticos en la España contemporánea*. Siglo XXI, 1996; del mismo, *Populismo, Caudillaje y discurso demagógico*. Madrid, Centro de Estudios Sociológicos, 1987; Antonio Elorza, *Arcaísmo y modernidad en España siglos xix-xx*. Historia 16, 1989 y, en especial, Ángel Garrorena Morales, *El Ateneo de Madrid y la teoría de la Monarquía liberal (1836-1847)*. Madrid, iep, 1974.

86 Joaquín M.ª López, *Curso*, pág. 58, precisamente en la Lección 5.ª sobre el veto.

–1844– en una publicación justificativa de la caída del Ministerio del que él había sido Presidente y en el que –ahora sí– transmite su idea acerca del Ejecutivo-Gobierno. Y lo hace, justamente, con una cabal presentación de su programa: imperio de la ley –*Observar religiosamente los principios y prácticas constitucionales, para que en todos los casos la ley sea superior a todas las voluntades*– y bienestar social –*desarrollar el germen de bienestar que el pacto constitucional encierra, para que tengan efecto las mejoras positivas que ansían los españoles*–.

Los medios para conseguir uno y otro objetivo consistían en la aplicación de medidas claras y concisas. En el primero de los aspectos residían, entre otras, en la instauración de una Administración que *sin exclusivismo ni predilecciones de ninguna clase* se basara en el mérito, en el fomento de la instrucción estimada como *el mejor apoyo de la libertad*, en la eliminación de los abusos de decretar estados de sitio y excepción, en la libertad de imprenta y en el fomento y desarrollo de la Milicia nacional. En lo que al segundo respecta, se trataba de *moralizar* e introducir la imparcialidad en todos los ramos de la Administración, en reformas *justas y eficaces* que afectaban a *la nivelación* de ingresos y gastos, en medidas presupuestarias que incluían la desamortización, en el pago *en proporción a las existencias* a los acreedores de toda clase, en agilizar la codificación, en *responsabilidad ministerial* efectiva y real y en presentar a las Cortes *los proyectos de leyes orgánicas que desarrollen y afiancen las instituciones y promuevan la felicidad pública*, además de la consolidación de las relaciones de amistad con las demás naciones en política exterior.

En resumen, más que una definición de la institución, López explicaba así la *acción de gobierno*[87] que competía a un

87 Utilizo aquí esta expresión acuñada por la historiografía aunque, en rigor, no es apropiada para esta concreta etapa (cuando al menos entre nosotros no se concebía la persona-

Ejecutivo sometido al Legislativo. En realidad, se trataba de la aplicación del, por así decir, «programa-marco» del progresismo español de la primera mitad de siglo consistente en un Ejecutivo que gobernaba en conformidad a lo aprobado por el Legislativo, siguiendo sus directrices tanto en la actividad reglada como en la potestad reglamentaria, y en la ejecución efectiva de los derechos individuales reconocidos en el texto Constitucional.[88] Pero también en la implementación de una irrenunciable aspiración básica: *la unidad y consistencia* del Ministerio.

Era la suya una visión, en la que, rememorando tácitamente en este extremo la declaración del Constituyente gaditano, se defendía con vehemencia que *los actos de un gobierno deben ajustarse a principios estables y seguros y no a eventualidades y contingencias*. Y entre esos principios, *que son y han sido el alma de la vida pública*, figuraba en lugar preferente la limitación del poder del rey porque, incluso cuando se trataba de un *rey constitucional*, siempre existía en él el deseo de *menoscabar la libertad y destruir las instituciones*. Este era, para López, el mayor de los peligros en un sistema representativo, cuyo auténtico *sostén* lo conformaban *el Ministerio y las Cortes*. Y lo era debido, precisamente, a la estabilidad que aquel –el rey– poseía frente a la mutabilidad de ambos.[89]

---

lidad jurídica del Estado ni se habían acuñado las teorías organicistas), pero que expresa el hecho cierto de que, como expone Sánchez Agesta (quien la utiliza), fue por entonces cuando al poder Ejecutivo «comienza a asignársele una función más amplia». Luis Sánchez Agesta, «Poder Ejecutivo y División de Poderes», en *Revista española de Derecho Constitucional*, 1981, n.º 3, págs. 9ss., pág. 17.

88 «Exposición razonada de los principales sucesos políticos que tuvieron lugar en España durante el Ministerio de 9 de mayo de 1843 y después en el Gobierno Provisional por Don Joaquín M.ª López», en *Colección de Discursos parlamentarios, defensas forenses y producciones literarias de Don Joaquín M.ª López*, publicados por su hijo D. Feliciano López. Madrid, 1857, t. vi, págs. 243ss., cap. ii, págs. 259ss.; 300, 325 y 329. La obra, según consta la «Advertencia preliminar», comenzó a escribirla «a fines del año cuarenta y cuatro».

89 *Ibid*., págs. 249, 327 y 335.

Sin embargo, la escasa presencia y duración de los progresistas en el poder – de la que la rápida caída del «Gabinete» que él presidía puede considerarse todo un símbolo– y la hegemonía de los moderados aplicando la visión constantiana que el propio López criticó definiéndola como *amalgama rara e inconcebible de principios opuestos (y) legado funesto* de una nación vecina,[90] supuso la aplicación de un sistema bien diferente. Ante tal panorama –es decir, si tales eran *las doctrinas que hoy dominan en la nación española*–[91] no es difícil comprender por qué, no ya la existencia de una definición más o menos consensuada acerca del Gobierno sino la misma aparición de un Derecho Constitucional como materia científica no tenían la menor oportunidad desde entonces.

Ocurrían estos sucesos en 1843. Fue ese el año del brevísimo Gobierno de Joaquín M.ª López, aquel en que los moderados volvían al poder tras la caída de Espartero y en el que simpatizante carlista Balmes escribía que *en el fondo de todos los espíritus honrados y sinceros se agita un deseo que (…) viene a parar en una misma cosa: a la satisfacción de una necesidad que todo el mundo siente, aunque no se la explique: gobierno*.[92] Y fue, asimismo, el mismo en el que, en el Ateneo, explicó sus «Lecciones de derecho político» Antonio Alcalá Galiano.

Con mayor rigor técnico que sus antecesores, sus conferencias fueron una auténtica y orgullosa exhibición de su conocimiento del sistema británico, convenientemente adornada de citas de publicistas destacados, como Destutt de Tracy, por ejemplo. Sin embargo, en relación al tema que nos ocupa no

90 *Ibid*., pág. 339.

91 «No se aspira á contener ó moderar la revolución social y política, sino a negarla; no a perfeccionar la libertad, sino a destruirla», dice al respecto en el año 1844 tras la reconquista del poder por los moderados. *Ibid*., pág. 340.

92 Jaime BALMES, «¿Y después?», artículo publicado en *La Sociedad*, 18 de julio de 1843, ahora en *Obras*, VI, págs. 318.

aporta, en realidad, novedad alguna. Su erudito discurso, que tanto encandilaba a sus contemporáneos por sus extraordinarias dotes de orador a la moda, la acertada diagnosis y la denuncia de opiniones –*los publicistas se dan más a caracterizar cada forma que a considerar la esencia del gobierno mismo, de esa cosa o ente (…)*– no evitan que acabe por incurrir en las mismas faltas de quienes critica. De hecho, coincide con Donoso en que el Gobierno tiene su origen en la sociedad, *aunque no se puede saber cuando ha sido creado*. En realidad, la originalidad de su aportación radica en caracterizarlo como una fuerza de naturaleza fáctica: *una fuerza que reprime y ampara, o que reprime amparando*.[93]

El retruécano –y la palabra es suya– se avenía muy bien a sus elogiadas cualidades oratorias, que aquí, además, parecen servirle para eludir entrar en el fondo. Pero también ofrece un elocuente testimonio de la ya mencionada endeblez teórica del liberalismo, aunque en Alcalá Galiano pueda parecer más matizada desde el punto de vista formal, de la que tampoco están exentos los progresistas. En su caso, está en perfecta consonancia con esa *doble condición (…) exaltada, criptoconservadora (…) de burgués ponderado* según la acertada calificación otorgada por Garrorena,[94] uno de los mejores conocedores del pensamiento político español decimonónico y del moderantismo en particular. Es decir, de esa corriente que situaba, por encima de todo, la labor de dirección –por tanto, la orientación política– que debía llevarse a cabo por la clase terrateniente, cuyo mayor triunfo fue la Constitución de 1845 y la normativa –decretos,

93 Antonio Alcalá Galiano, *Lecciones de Derecho Político* (1838). Estudio Preliminar por Ángel Garrorena Morales. Madrid, CEC, 1984, Lecc. I, págs. 6-7. *Vid.* asimismo, para este asunto, el artículo de Joaquín Varela Suanzes, «Tres cursos de derecho político en la primera mitad del siglo XIX: las «Lecciones» de Donoso Cortés, Alcalá Galiano y Pacheco», ahora en *Política*, 325ss.

94 Garrorena Morales, *Estudio preliminar.*

leyes y órdenes– surgidas de los Ministerios-Gobiernos de este signo.

En este sentido, no es en modo alguno superfluo recordar que se trata de una corriente que negaba o minusvaloraba alguno de los requisitos esenciales del constitucionalismo –derechos para todos y, de particular importancia para lo que aquí principalmente interesa, la responsabilidad ministerial–, razón por la cual tiende a relativizar las cuestiones de fondo. Ejemplo paradigmático es el propio Alcalá Galiano quien, a pesar de conocer, y reconocer, «la ciencia del Derecho político constitucional», sostiene sin embargo una postura ambigua sobre su aceptación al admitir la variación *según los tiempos* de las verdades y la flexibilidad de sus *principios ciertos*.[95] Lo que, obvia comentarios, dejaban en manos de los gobernantes una formidable capacidad de maniobra.

A este respecto, Joaquín Francisco Pacheco, sucesor inmediato del anterior en la cátedra del Ateneo, pues comenzó a impartir sus «Lecciones» a finales de 1844, presenta, a mi juicio, una opción más coherente desde el punto de vista jurídico. Se trata, por lo demás, de una circunstancia acorde, por un lado, con su condición de profesor universitario y, por otra parte, con la impronta puritana –esto es, mayor legalidad frente a prácticas extra–constitucionales asumidas por la mayoría de sus correligionarios– que imprimió a la «acción

95 «Gobierno es una fuerza nacida de la sociedad existente. Donde quiera que hay sociedad existe una fuerza que tiene doble carácter, o un carácter solo que puede ser mirado por dos faces diversas: una fuerza que reprime y ampara, o que reprime amparando y ampara reprimiendo». Lección 1, pág. 6. En este sentido, la relatividad de los principios que suscribe, y que tan beneficiosas resultaron para los Gobiernos-*Ministerios* moderados del XIX, parece estar en consonancia con las doctrinas de la constitución en sentido material, las cuales, como ha expuesto recientemente Maurizio Fioravanti, «Las doctrinas de la Constitución en sentido material», *Fundamentos*, 6/2010, págs. 427ss., «se conciben normalmente como la antítesis de las concepciones positivistas del derecho y, en general, de todas aquellas doctrinas que tienden a reducir el derecho, con su fuerza compulsiva, a las leyes del Estado». *Ibid*., pág. 427.

del *Ministerio*» que dirigió por un breve periodo de tiempo en 1845.

Aunque, según propia confesión, parte, quizá más por gentileza académica que por verdadera creencia, de lo que Alcalá Galiano había afirmado al respecto, lo cierto es que, en lo que aquí interesa, supone una inflexión, por más que sea un testimonio aislado y de escasa incidencia práctica.

En efecto, su concepción de gobierno –*la forma externa de la sociedad humana, la condición indispensable de esta, para vivir su vida, para desempeñar sus funciones*– implica la incorporación de elementos que trascienden «lo político». Porque, aunque este es un factor, en consonancia con la propia concepción atemporal del Estado, que ciertamente reconoce al afirmar que la *idea de gobierno* forma parte de la *noción general de poder político*, lo que realmente le interesa destacar es *el gobierno como sinónimo de gobernación*, hecho que vuelve a reintroducir un término que, en el plano teórico, hasta ese momento parecía relegado y cuyo contenido coincide en términos generales con la Administración pública. De esta manera, explica, *la expresión gobierno tiene por lo menos tres significaciones: primera, todo el poder público, todas las instituciones de un país; segunda, la parte de ese poder encargada de la gobernación; tercera, la gobernación misma*.[96]

La percepción institucionalista y la orientación política –la dirección– se recogen y armonizan finalmente merced a una concepción –probablemente influenciada, al menos parcialmente, por Bonnin–[97] en la que se presta una especial conside-

96 Joaquín Francisco Pacheco, *Lecciones de Derecho Político* (1844-1845). Estudio preliminar de Francisco Tomás y Valiente. Madrid, cec, 1984, págs. 20-21.

97 La obra de Bonnin era bien conocida en España, tanto en la versión francesa como en las traducciones castellanas que se sucedieron, y no ciertamente por casualidad, desde la década de 1830. Sobre todo Charles Jean-Baptiste Bonnin, *Principes d'Administration Publique.* París, chez Renaudiere Imprimeur-Libraire.

ración a un factor que era asimismo un elemento constitutivo: la Administración Pública.

3. Acción de gobierno y Administración Pública

Parece, pues, que, a esas alturas, irrumpe con fuerza inusitada en el ámbito teórico moderado la Administración, de la que Pacheco, como «puritano», tendrá un concepto objetivo a diferencia de sus correligionarios, a excepción del muy significativo caso de Bravo Murillo. Con ella, su organización y funcionamiento, se identificaba, en términos generales, «un buen gobierno». De hecho, desde mediados de la década de los treinta, pero sobre todo desde los cuarenta, la confianza, y las expectativas, en la misma estaban tan extendidas que se convierte en *communis locus* para la doctrina y en los debates parlamentarios y crónicas periodísticas. Pero la percepción era sensiblemente diferente entre moderados y progresistas.

Resulta, a este respecto, ilustrativa la orientación y contenido de un artículo titulado «De la ciencia de la Administración» que, ya en mayo de 1834, publicaba a primera plana el periódico progresista *El Eco del Comercio.* En él, al tiempo que se intentaba aclarar la diferencia entre Gobierno y Administración, que el articulista atribuía al momento del nacimiento con el argumento de que el primero era anterior, se explicaba, haciendo especial hincapié en el mismo, que el nexo inescindible que existía entre ambos era el interés público, entendido como *la suma de los intereses privados*. De esta manera, la Administración, por un lado,

1812. Tercera edición. Tres volúmenes y *Abrégé des príncipes d'Administration*. Después de la tercera edición. Paris, Amable-Costes, Libraire-Éditeur. 1829. La traduc. esp. *Compendio de los Principios de Administración.* Madrid, Imprenta de don José Palacios. Versión castellana de D.J.M. Saavedra. 1834.

se convertía en la guardiana y protectora de ese interés y, por el otro, era la que *comunica la acción del gobierno instituido para velar sobre el Estado*. Finalmente, añadía como conclusión que, puesto que del interés público nacía el principio de organización social, *toda administración que se aparte de este objeto es ilegítima y tiránica como el gobierno de donde tiene origen*–[98].

Entre los moderados y conservadores, por el contrario, esa diferencia no era tan clara, pero su importancia era igualmente reivindicada. Es suficiente recordar como Balmes denunciaba la ausencia de una sólida como la principal causa de «las diferencias capitales» existentes entre Francia y España –y la comparación, como se verá a continuación, no es gratuita– en un memorable párrafo que sanciona y certifica la extendida creencia en la escisión Estado-sociedad: allí la fuerza se halla en el Estado, aquí en la sociedad.[99] No sorprende, por consiguiente, que sea por entonces cuando comience a desplegar con fuerza el Derecho Administrativo.

Ocurría todo esto en torno a la ya aludida mítica fecha de 1848. En ese año, Guizot atacaba a los revolucionarios por haber separado cuidadosamente el poder legislativo, el poder ejecutivo, el poder administrativo, el poder judicial, sin darse cuenta que los intereses generales de la sociedad y los deberes del poder supremo exigen absolutamente la diversidad de poderes en la cumbre del Estado como la división de los poderes en las regiones secundarias del gobierno[100] y era contestado inmediatamente por un anónimo demócrata español. Una respuesta breve y contundente, en la que, recurriendo al ejemplo

98 *El Eco de Comercio,* de 18 de mayo de 1834. Para los progresistas se estableció primero el Gobierno y después la Administración, por lo que «la ignorancia de los principios administrativos en que han vivido algunas naciones les ha acarreado no pequeños males (…) De este modo, la confusión del gobierno y la administración comunicó el desorden a la organización del Estado».

99 Jaime Balmes, «Alianzas de España», artículo publicado en *La Sociedad*, 1 de mayo de 1843, en *Obras*, vi, pág. 311.

100 Guizot, *De la democracia*, págs. 179-180.

de las democracias antiguas, cuya ruina ha provenido no de falta de gobierno, sino de exceso de gobierno, finalizaba: la misión de todo gobierno es gobernar y no se gobierna resistiendo (es decir, en contraposición a la oposición o con posturas inmovilistas): se gobierna armonizando, se gobierna marchando al compás de los adelantos de la civilización.[101]

4. El arraigo de la visión institucionalista y la Ciencia de la Administración

Por esa época, la misma en que parecía quedar atrás la visión centralista de Tocqueville y Bonald lanzaba la lapidaria frase de que *las revoluciones de la sociedad política han producido sectas* proclamando con igual contundencia que *la leyes políticas son las que determinan la forma exterior de gobierno,*[102] el golpe de Estado de Napoleón III convulsionó Europa. Con él se manifestó abiertamente el que, con acierto, C. Schmitt denominaba *problema característico del siglo XIX europeo*, que no

101 «Comentario anónimo de un demócrata español de 1849 a la edición española de *De la democracia en Francia*», incluido como «Apéndice» a *De la democracia,* cit., págs. 211ss., págs. 220-221.

102 M. de Bonald, *Théorie du pouvoir politique et religieux dans la Société civile démontré par le raisonnement et par l'Histoire, suivi de La théorie de l'education sociale et de l'administration publique*. t. II. Paris, 1854, págs. 129 y 132 respectivamente. Resulta a este respecto altamente ilustrativo que Bonald utilice aquí hábilmente la comparación de las leyes políticas y religiosas: *La comparaison des lois religeuses aux lois politiques est exacte; puisque les lois religieuses sont celles qui déterminent la forme extérieure de culte, comme les lois politiques sont celles que déterminent la forme extérieure de gouvernement*. El paralelismo es aún más significativo, en lo que aquí interesa, si se tiene en cuenta que considera el sacerdocio como un poder conservador de la sociedad religiosa y ley fundamental: «como la institución de la nobleza es una consecuencia *necesaria* (cursiva autor) de la ley fundamental de unidad del *poder* político, y ella misma ley fundamental». *Ibid*., 133. Todo ello, la distinción de aspectos formales y esenciales, la unidad de poder y la ley fundamental derivada de la visión de la nobleza como consecuencia necesaria, corrobora, en mi opinión, el pensamiento, y comportamiento constitucional y la concepción del Gobierno-institución, de la mayor parte de los moderados, y, en particular, de los próximos a Donoso.

era otro que el enfrentamiento entre un Ejecutivo fuerte y un legislativo débil, pero que aún poseía, siquiera formalmente, la posibilidad de control.[103] En un tal marco, no es difícil entender el protagonismo adquirido por los administrativistas[104] y el respaldo definitivo a la *ciencia del derecho administrativo*, considerada por los mismos progresistas una *absoluta necesidad*[105] en la significativa década de 1840.

Aún sin alcanzar el encumbramiento que obtuvieron en Francia o Alemania, con el Bonnin al servicio de la República una e indivisible y el *Rechtsstaat* tan cuidadosamente elaborado por la iuspublicística germana que culminaría con las construcciones organicistas y las portentosas Teorías del Estado de la segunda mitad del siglo, también entre nosotros quienes se dedicaron a estos temas supieron aprovechar su ocasión. De hecho, los Aguirre, García Goyena, Gómez de la Serna y, sobre todo, Oliván, Colmeiro o Posada Herrera, tuvieron su oportunidad, y no por cierto menguada, a pesar del condicionamiento del

103 Schmitt, *Interpretación*, pág. 130.

104 Durante mucho tiempo, fueron precisamente los administrativistas quienes más se ocuparon, y preocuparon, por el asunto que aquí interesa. Vid sobre este tema las relevantes aportaciones de Alejandro Nieto, *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*. inap, 1986; del mismo, *Los primeros pasos del Estado Constitucional. Historia de la Regencia de María Cristina de Borbón. Barcelona*, 1996; del mismo, *Treinta y cuatro artículos seleccionados de la revista de Administración pública con ocasión de su centenario*. inap, 1983; Eduardo García de Enterría, *De la Administración Pública con relación a España*. cep, 1954; del mismo, *Revolución francesa y Administración contemporánea*, Madrid, 1972, además de los interesantes prólogos a administrativistas decimonónicos como Cos-Gayón en el caso del primero o Oliván, en el segundo. Además de los autores y obras citadas en las notas precedentes, *vid.* también: J. Beneyto, *Historia de la Administración española e hispanoamericana*. Madrid, 1958 y P. molas Ribalta y otros, *Historia social de la administración española*. Barcelona, 1980, así como las *Actas de los symposia de Historia de la Administración*, insustituibles para las noticias relativas a diversos Ministerios y funcionamiento de dicha Administración. Y siguen siendo de gran utilidad las obras generalistas del siglo xix, como la *Enciclopedia Española de Derecho y Administración*. Madrid, 1848-72, 13 vols., Juan Illa y Velasco, *Recopilación de la legislación administrativa civil de España desde el año 1833 hasta el fin de diciembre de 1849*. Salamanca, 1850, así como los *Diccionarios* ya mencionados.

105 Joaquín M.ª López, *Exposición razonada*, pág. 330.

«principio monárquico», que pesaba como una losa en la interpretación moderada. Sin exageración puede afirmarse que, en conjunto, conforman un testimonio fehaciente de los cambios operados en relación con el ejercicio del poder y la *translatio* del mismo en la línea que se acaba de señalar. Es más, durante las décadas centrales del siglo y hasta la Restauración, en que sobresale la dominante figura de Santamaría de Paredes, constituyen los más elocuentes fedatarios, en especial los dos últimos citados, a través de sus obras de derecho administrativo, no solo de la teoría, sino sobre todo de la praxis político-constitucional del momento. Ninguno, sin embargo, representa un claro e indiscutible avance, salvo quizá en la técnica, en relación a sus antecesores, inspirados como estaban por los mismos principios e intereses.

A partir de la defensa del *principio de unidad (que) no ha de confundirse con la centralización*, el primero ellos, en efecto, transmite consideraciones de relevancia, desde luego más que teórica, en la medida que se ajustan a la práctica existente durante un periodo de indiscutible dominio moderado. No obstante, la opción de Posada Herrera no se caracteriza precisamente por su afán definitorio. Porque, lejos de profundizar en la noción, se limita a aceptar la adelantada por el Diccionario de la Lengua para concluir identificando administrar con gobernar y administración con *el acto o ejercicio de regir o gobernar una cosa*, expresándose, como se puede advertir, casi en los mismos términos que había utilizado Covarrubias aproximadamente dos siglos y medio atrás.

Esta opción no es en absoluto baladí, porque, de entrada, le sirve para obviar cualquier disquisición de carácter científico y reconocer directamente que *las funciones del gobierno son de una esfera más elevada que las de la administración (porque) están comprendidas en las atribuciones constitucionales concedidas*

al poder real. De esta manera, el jurista-político, más que una separación acto político-acto administrativo que todavía no se vislumbraba formalmente en ningún plano,[106] sí introducía una cierta diferenciación de ambas esferas *ab origine* y *ex legis* pero, sobre todo, respaldaba en plenitud el derecho propio del rey o reina en la materia. Desde tal perspectiva, la consecuencia lógica no puede ser otra que la subordinación de la administración pues *sus funciones (no son) de tan alta jerarquía* (…) *no son tan importantes (pero) no son menos provechosas al bien estar* (sic) *y a la felicidad del País*.[107]

No es necesario añadir que Posada Herrera es un firme defensor del *statu quo*, lo que en ese momento equivale a decir el modelo moderado. De ahí su incidencia en uno de los aspectos más identificativos de esta tendencia, para la cual la cuestión relativa al gobierno como regimiento aparece claramente privilegiada frente a las demás facultades, lo que, a su vez, supone un evidente extremo de diferencia con la rama progresista. Un repaso, incluso superficial, a la *Colección de Decretos* es suficiente para percibir con claridad esta discrepancia.

En este sentido, su obra puede considerarse todo un símbolo del momento de su aparición: el del triunfo virulento del «principio monárquico», aquel en el que el Ejecutivo ya había desplazado al Legislativo y el «gobierno por decreto» ante unas Cortes que podían ser suspendidas a voluntad por la reina, era

106 De hecho, actos políticos era las actuaciones de esta naturaleza llevadas a cabo por individuos contrarios al Gobierno a la Reina y constituían la base del tipo de los delitos políticos a partir del Código Penal de 1848 y contra los que, ya en su día, se pronunciaron juristas de la talla de Gómez de la Serna y hasta Pacheco. Así se aparecen explícitamente mencionados en la Ley de amnistía de 12 de julio de 1837 o el RD del Consejo de Ministros de 8 de junio de 1849. *Gazeta de Madrid* de 23 de julio de 1837 y 9 de junio de 1849, respectivamente.

107 *Lecciones de Administración* del Sr. D. José de Posada Herrera, catedrático de esta ciencia en la Escuela Especial de Madrid, trasladadas por sus discípulos D. Juan Antonio de Bascón, D. Francisco de Paula Madrazo y D. Juan Pérez Calbo. Madrid, INAP, pág. 68.

una realidad manifiesta. Una realidad que infringía, formalmente incluso, aquel parlamentarismo «a la inglesa» sobre el que se sustentaba la monarquía constitucional borbónica en España y que se quiso atenuar mediante la dominante potestad otorgada al Consejo de Estado el cual, por esa época y no ciertamente por casualidad, volvió a denominarse durante unos años Consejo Real.

En el caso de este administrativista, tal hecho se plasma con nitidez en su contundente defensa de que el Gobierno –como institución– no solo *debe intervenir en la formación de las leyes* sino en la afirmación de que estas únicamente en *casos muy excepcionales deben provenir de otras partes*.[108] En explícita oposición a Bonnin, que no consideraba al Gobierno como *la acción que anima la sociedad* sino como un ente *pasivo y no activo* y a su gestión como un acto de autoridad, vigilancia y censura, para Posada Herrera, confeso simpatizante de Romagnosi,[109] el Gobierno es *un ente moral (…), defensor de la sociedad, el ejecutor de las leyes, el tutor de los intereses de los pueblos*, actuaciones todas ellas llevadas a cabo a través de la Administración.[110]

La estimación del Gobierno como *la acción que anima la sociedad*, que Bonnin calificó de *error funesto*, es, sin embargo, la que inspira toda la construcción de Colmeiro. Para él, en efecto:

> *Gobernar* es dirigir la *voluntad* y encaminar la acción social hacia el bien común (cursivas del autor), en tanto que el Gobierno es la personificación del Estado porque es el que ejerce un poder general sustituido (*sic*) a los poderes individuales a

108 *Ibid.*, págs. 65-66.

109 Gian Domenico Romagnosi, *Principi fondamentali di Diritto Amministrativo onde tesserne le instituzioni* (1814). 3.ª edic. con nuovi documenti illustrativo somministrati dall'autore. Trato, dalla Stamperia Guasti, 1835. Existe una edic. en línea.

110 Posada Herrera, *Lecciones*, pág. 68.

través de sus funciones propias que consisten en *deliberar* y ejecutar.[111]

A diferencia de Posada Herrera, con quien comparte ascendientes y coincide en conjugar de forma, se diría, arbitraria y desde luego interesada, la doble visión institucional y de ejecución, a Colmeiro no le interesan los datos eruditos. Se limita a consignar que la palabra *es anfibológica* para, acto seguido, exponer sin más consideraciones que *administrar equivale a gobernar; es decir, ejercer el poder ejecutivo*.

Es, así, la expresión de una única idea: la de un poder central depositado en un jefe que representa a toda la sociedad el cual, aunque carece de facultades legislativas y judiciales, posee toda la capacidad para hacerlas cumplir. Pero es también un compendio de su personal visión de un gobierno limitado que, en su opinión, se corresponde con la más estricta definición de Poder Ejecutivo, expresado a través de la orientación ideológico-partidista que imprime a sus actos y actuaciones administrativas. Se trata, por tanto, de un poder en el que se aúnan la *política* y la Administración: la primera, concebida como *dirección moral de la sociedad*, está destinada a superar la *perturbada armonía* que existe entre los poderes clásicos. La segunda como el *conjunto de principios y reglas que determinan las relaciones entre el Estado y sus miembros*.[112]

No es este el momento, ni mucho menos se pretende, de enjuiciar aquí y ahora el valor científico de las aportaciones de ambos juristas –por lo demás extraordinariamente relevantes en la medida que desempeñaron los más altos cargos políticos en sucesivos Gobiernos-, ni el confusionismo, en absoluto anec-

111 *Derecho Administrativo español* por el doctor D. Manuel Colmeiro, catedrático de derecho político y Administración en la universidad de Madrid. Madrid y Santiago. t. I, 1850, pág. 5.

112 *Ibid.*, págs. 6-7.

dótico o producto de la ignorancia, que, en ocasiones, ofrecen Colmeiro y sus inmediatos sucesores. Todas ellas ya fueron severamente calificadas principios del siglo xx como

> más que exposiciones científicas de la Administración del Estado, exposiciones ordenadas y resumidas de leyes, reglamentos y demás disposiciones de carácter positivo que en España se conceptúan de administrativas (…) son todas (…) meras exposiciones de derecho administrativo positivo español, del elemento variable y circunstancial.[113]

Se trata, fundamentalmente, de verificar cómo, a pesar de todo, va imponiéndose la visión institucional acomodada al Derecho-institución. No obstante esa crítica y del inequívoco carácter circunstancial que muestran las prácticas gubernativas –es suficiente recordar el caso de Bravo Murillo– adaptadas a Constituciones que, en especial la de 1845, estaban completamente condicionadas por el pensamiento moderado con su hegemónico principio monárquico, tales aportaciones no solo son un elemento, y un elemento de la mayor importancia, para comprobar qué era y cómo era el Ejecutivo (Gobierno) en esa etapa central del xix, cuando, y no por azar, se crea la jurisdicción contencioso-administrativa en 1845 con Narváez. Son asimismo ejemplos cabales de que la dualidad política-administración aplicada a la institución Ejecutivo–Gobierno era, para la doctrina más implicada, un instrumento excepcional para evitar pronunciamientos arriesgados en momentos realmente complejos.

113 J. Meyer, *La Administración y la organización administrativa en Inglaterra, Francia, Alemania y Austria y exposición de la organización administrativa en España*. Madrid, La España Moderna, págs. 6-7, revisando los «Tratados» de Posada Herrera, Colmeiro, Abella, Mellado y Santamaría de Paredes.

5. La artificial estabilidad de la Restauración: el caso de Santamaría de Paredes y el «poder administrativo»

No puede sorprender, por consiguiente, que durante la Restauración y su cuestionable «estabilidad» Santamaría de Paredes, cuyo predominio en este terreno fue, durante esa etapa, indiscutible, admita sin paliativos esa vinculación. Aun así, se ve forzado a reconocer que, *de los tres poderes del Estado admitidos usualmente, es tal vez el ejecutivo el peor definido*. Debido a la confusión con el judicial y con la *institución del Jefe del Estado, casi la generalidad (de los autores), no aciertan a formular las funciones que desempeña*.[114] No es necesario recordar que tales opiniones se vierten bajo la vigencia de la Constitución de 1876, la cual, como ya se ha indicado, al igual que las anteriores, carece de título relativo al Gobierno y opta por la fórmula de los tres poderes. En este sentido, es asimismo importante detenerse en algunos extremos relevantes que se derivan de la autorizada opinión de quien fuera preceptor de Alfonso XIII y senador vitalicio por designación regia.

Se trata, en primer término, de destacar el hecho de que Santamaría, en coherencia con el dictado constitucional y a las concepciones corporativistas y de la personificación jurídica del Estado que él había conocido directamente, recurre al uso de la expresión Poder Ejecutivo en lugar de Gobierno, lo que, por otro lado, se adaptaba al célebre poder armónico otorgado al rey. En segundo, la descripción de tal poder se hace siguiendo los predicados de la Teoría del Estado y de su propio concepto del Estado como *persona social*, lo que le permite adjudicar al Ejecutivo la capacidad de convertir en *hechos* los fines («permanentes e histó-

114 Vicente Santamaría de Paredes, *Curso de Derecho Político según la Filosofía Política Moderna, la Historia General de España y la Legislación vigente*. Con un Prólogo del Excmo. Sr. D. Eduardo Pérez Pujol. Uso la 5.ª edic., Madrid, 1893, pág. 138.

ricos») del Estado. En tercero, señalar *el doble carácter*, es decir, las facultades de *ejecución*[115] y *tutela*[116] (cumplimiento de los fines del Estado), los dos vocablos con los que, desde una más depurada técnica jurídica, reúnen, en términos generales, las competencias, facultades y objetivos compendiados en la anterior visión dualista institucional y competencial y que, como se observa, conforman su personal visión de los actos discrecionales y reglados que sería implementada en la Ley de su nombre de 1888.

Por último, en cuarto lugar y como consecuencia de lo anterior, debe mencionarse la definitiva relevancia que adquiere en su teoría la Administración pública. Santamaría justifica la misma en la propia acepción de la palabra ejecutivo y el verbo ejecutar *realizar, practicar (…) convertir la idea en hecho, poner por obra alguna cosa*. En su opinión todos estos significados describen las potestades del Poder Ejecutivo que así se convierte en *el encargado de cumplir de hecho los fines del Estado*. O lo que es lo mismo, es el que

> aplica el Derecho formulado (…) y le hace cumplir por coacción, ejerciendo además la tutela y la administración de los intereses nacionales; son sus órganos los *ministerios* (cursiva del autor) y todos los funcionarios y corporaciones de la jerarquía administrativa.[117]

Desde una tal perspectiva no puede sorprender, por consiguiente, que sea precisamente en su *Curso de Derecho Adminis-*

115 «La *ejecución* del Derecho confiere a este Poder las siguientes atribuciones: 1.ª Mantener de hecho el orden jurídico, ejerciendo la *coacción* en nombre del Estado, y disponiendo, por tanto, de la policía de seguridad y de la fuerza armada. 2.ª Poner en práctica la ley y las resoluciones de los demás poderes, cuando estos necesiten concurso; y 3.ª Llevar los registros de las personas y de las propiedades, formar la estadística, y verificar todos aquellos actos jurídicos que son consecuencia del reconocimiento de la personalidad individual y social por el Estado» (cursiva autor). *Ibid.*, pág. 139.

116 La *tutela* que corresponde al Estado en el cumplimiento de los *fines nacionales*, atribuye al Poder ejecutivo la dirección y realización práctica de estos fines (cursiva autor). *Ibid.*

117 *Ibid.*, págs. 165-166.

trativo donde el iuspublicista ofrezca una dilatada explicación al respecto.[118] Y es ahí donde lleva a cabo la identificación de la Administración como poder con el Ejecutivo –*la Administración en cuanto poder ejecutivo del Estado*–, donde se la define, ahora sí, como *facultad de obrar con autoridad* y donde se exponen sus cinco facultades *cada una de las cuales lleva ingénito el mismo principio de autoridad, mostrándose como otros tantos poderes que reciben el nombre de potestades (cursivas autor).*[119]

Sin hacer en ningún momento referencia al Gobierno –se sobreentiende que administrar, en cuanto gestionar y ejecutar, es gobernar– indica con prolijidad sus órganos, centrales y locales, el principio de jerarquía y sus condiciones,[120] ofreciendo así una perspectiva que permite entender por qué el Gobierno central, esto es el Ministerio –en su caso compuesto por el Consejo de Ministros y el Rey– y sus órganos consultivos

118 No podría precisar si Santamaría de Paredes lo conocía, pero esta opción está en la línea de lo que Jellinek exponía en su *Tratado* acerca de la limitación entre el adjetivo «político» y el sustantivo «política», aplicando al primero un contenido «social» y extrajurídico, en tanto que la segunda, que podía oponerse a la doctrina sobre el Estado, no permite adjetivos concretos. Georg Jellinek, *Teoría General del Estado*. Traduc. de la 2.ª edic. alemana por Fernando de los Ríos (1905). Uso la reimp de IB de f. Buenos Aires-Montevideo, 2005, p. en nota.

119 «A nuestro entender, las potestades de la Administración pública son las cinco siguientes: reglamentaria, imperativa, correctiva, ejecutiva (*stricto sensu*), y jurisdiccional». Vicente Santamaría de Paredes, *Curso de Derecho Administrativo, según los principios generales y la legislación actual de España*. Con un prólogo de D. Eduardo Pérez Pujol. Uso la 5.ª edic. Madrid, 1898, pág. 52. El contrapunto en este sentido lo supone, en el plano teórico, en la época, Luis Silvela y su seguimiento del modelo spenceriano basado en la desaparición del Estado. *Vid El Derecho Penal estudiado en principios y en la legislación vigente en España* por D. Luis Silvela. 2.ª edic. Madrid, 1903, 2 vols. Parte primera. Sobre este tema escribió agudamente Alfredo Gallego Anabitarte, *Las facultades de Derecho españolas y la influencia francesa con especial atención al Derecho Público y al Derecho Natural (siglos xviii-xix): prelección a los Programas del Área de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid*. Universidad Autónoma de Madrid, 1998; del mismo, *Formación y enseñanza del derecho público en España (1769-2000). Un ensayo crítico.* Madrid, Marcial Pons, 2002; del mismo, *Poder y derecho del Antiguo Régimen al Estado Constitucional en España. Siglos xviii a xix: Conceptos, instituciones y estructuras administrativas en el nacimiento del Estado Moderno*. Madrid, Marcial Pons, 2009.

120 Santamaría, *Curso de Derecho Administrativo*, pág. 95.

(Consejo de Estado) no se contemplen en su *Curso de Derecho Político* y, por el contrario, disfrute de un gran espacio en el de Derecho Administrativo.[121]

Desde un cierto punto de vista, tal postura se aproxima al concepto de Administración de Haenel, para quien esta no era más que toda la actividad del Estado orientada a resolver sus problemas. De ahí el éxito del Derecho público en Alemania como disciplina y categoría jurídica, ya que, en consonancia con esa genuina construcción germánica del *Rechtsstaat*, cumple todo el derecho –para ese jurista incluso el privado– y, por consiguiente resuelve todos los problemas del Estado.[122] Pero también contribuye a explicar la mayor sofisticación alcanzada durante la Restauración, tanto en el ámbito de la Administración central –más departamentos ministeriales que intentan adecuarse y responder a las necesidades y reivindicaciones planteadas por la temida «cuestión social», directamente o mediante «órganos inferiores» que rompen la tradicional articulación anterior– como en otras esferas de la misma y la normativa relativa a los «empleados públicos».

Con todo, más que la originalidad del análisis desde una renovada perspectiva estatal –asunto que interesó a toda la doctrina contemporánea, y en particular a aquellos juristas que desempeñaron los más altos cargos políticos–[123], y al margen

121 *Ibid.*, págs. 135ss.

122 Albert Hänel, *Studien zum Deutchen Staatsrecht (1873-1888)*, sobre todo 2 Studie, Heft 2. *Das Gesetz imformellen und materiellen sinne*. 1888. Es interesante la crítica de Jellinek al argüir que, en Haenel, prevalece el principio de que «para la solución de cualquier problema del Estado, se necesita la concurrencia de todas las funciones del mismo. Esto es muy justo, sin duda alguna, pero evidente por sí mismo». Jellinek, *Teoría*, pág. 745 en nota. Resulta a este respecto interesante asimismo destacar que Santamaría de Paredes estuvo becado por el Gobierno Cánovas para estudiar *in situ* los «progresos» de la Administración y Gobierno en el extranjero, singularmente Alemania.

123 Basta recordar como el propio Luis Silvela dedica todo un largo capítulo de su obra más conocida y divulgada sobre Derecho Penal al estudio del Estado (por cierto, con acusada influencia de Spencer). *Vid.*, *El Derecho Penal estudiado en principios y en la legislación vigente en España*. 2.ª edic. Madrid, 1903, Parte Primera, cap. iii, págs. 65ss.

del conocido poder armónico que se analizará en el capítulo siguiente, en lo que aquí interesa su mayor contribución es, a mi parecer, probablemente la celebrada y ya aludida Ley Santamaría de 1888, con la introducción formal de la discrecionalidad administrativa. Se trata de un hecho de excepcional importancia, que quedaría respaldado con la posterior separación de actos políticos (exentos de control jurisdiccional) y administrativos que se plasmó en la normativa gubernamental en los primeros años noventa, como ya se ha señalado. La influencia que ejerció a este respecto, en buena parte debida a su enorme prestigio personal y profesional, es definitiva y tanto más relevante cuanto hasta entonces todavía se seguía utilizando en estos mismos instrumentos la tradicional fórmula «actos del gobierno».[124]

124 *Vid* a este respecto el RD de 26 de noviembre de 1885 disponiendo que todos los actos de gobierno se publiquen en nombre de S. M. la Reina Regente durante la minoridad del sucesor inmediato de la Corona. Puede consultarse en Clara Álvarez Alonso, *La Jefatura del Estado*, pág. 306.

CAPÍTULO III.

CRISIS DEL ESTADO Y CONSTITUCIONALISMO DE ENTREGUERRAS

1. El inicio del fin de la indeterminación conceptual: crítica y crisis de la teoría sustentadora de la Monarquía Constitucional y del parlamentarismo decimonónico

Tal perspectiva, por lo demás, se incardina y responde a los predicados del parlamentarismo finisecular, con el que, en teoría, se superó aquella pugna feroz entre el Legislativo y el Ejecutivo mediante un equilibrio más aparente que real.[125] Es decir, se puso, presuntamente, fin a aquella etapa en la que, parafraseando a Schmitt, la capacidad de decisión estaba coartada por cámaras que ni gobernaban ni dejaban gobernar y se abría una nueva época a todos los efectos. Sin embargo, dadas las

125 Sobre el tema Carl Schmitt, *Sobre el parlamentarismo*. Madrid, Tecnos, 1990 y el espléndido trabajo introductorio a esta obra de Manuel Aragon Reyes. *Vid* también para España, Manuel Pérez Ledesma y Juan Ignacio Marcuello Benedicto, «Parlamento y poder ejecutivo en España contemporánea (1810-1936)» en *Revista de Derecho Político*, n.º 93, 1996, págs. 17ss. Juan Ignacio Marcuello Benedicto, «Gobierno y «parlamentarización» en el proceso político de la Monarquía constitucional de Isabel II», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 130, 2005, págs. 5ss.

difíciles circunstancias de distinto tipo, la crítica desde diversos frentes jurídicos no tardaría en dejarse oír, preparando así la emergencia del Estado social y su intrínseco cambio en todas las esferas.

Para entonces, en efecto, la hegemonía en el campo doctrinal corresponde a Alemania, donde toda la producción científica orbita en torno a un centro, el Estado, y, en consecuencia, es fundamental la Teoría del Estado. Y, como con elocuencia exponía Jellinek a este respecto, *(p)ara comprender en su complejidad histórica la existencia del Estado, no basta el estudio del derecho político, sino que es necesario el estudio completo de la ciencia del Estado.*[126]

La frase, como es sobradamente conocido, encierra toda una declaración de intenciones y un sentido más profundo del que una primera lectura aporta. En realidad, sugiere la superación de la teoría francesa, en especial en la concepción de Montesquieu, de la división de poderes que Jellinek, a diferencia de sus antecesores alemanes, considera unida al «principio de división de autoridades». Es interesante resaltar que este jurista la califica de «tesis muy adecuada», pero solo para el momento en que aparece el Estado moderno a finales del siglo xviii.[127] Desde entonces estima que tal idea, cuyo arraigo atribuye sobre todo al doctrinarismo, no era efectiva porque, según expone siguiendo la tradición alemana contraria al contractualismo,[128] se trataba de una división que atacaba la unión de poder que constituye la mismísima base del Estado moderno.[129]

Desde un tal punto de partida no sorprende que la percepción de, sobre todo, el Gobierno se viera profundamente

126 Jellinek, *Teoría*, pág. 692.
127 *Ibid.*, págs. 730-731.
128 *Ibid.*, pág. 718.
129 *Ibid.*, págs. 749-751.

afectada. Bajo la influencia de las nuevas teorías organicistas, cuyo mayor éxito se consigue durante el periodo entre siglos, se contempla al mismo como parte de una estructuración orgánica que impone la existencia de órganos mediatos, inmediatos, primarios, secundarios o representativos; es decir, desde un nuevo planteamiento que, como es obvio, requiere un acercamiento diferente al que hasta entonces se había practicado. De hecho, los principales elementos a considerar ahora son, por una parte, las funciones del Estado, que en esta visión van más allá de las cinco ramas originales de la Administración Pública coincidentes con los cinco primeros departamentos ministeriales –esto es: Asuntos Exteriores (Estado), Guerra, Justicia, Hacienda e Interior (Gobernación)–, erigidos como ya se ha expuesto con anterioridad, en conformidad a los criterios que habían inspirado la articulación tradicional introducida entre nosotros desde la creación de la Monarquía Hispánica.

En este sentido, si se acepta el establecimiento y configuración de estas funciones en conformidad a las exigencias y criterios organicistas, el resultado, en consecuencia, no podía ser otro que a «cada órgano» le correspondía desempeñar una función. No obstante, esta opción, a pesar de su respaldo generalizado, no dejaba de presentar complicaciones. Por un lado, suponía una cierta contradicción con la unidad requerida por la nueva ciencia del Estado para la que *las funciones del Estado nacen de la relación entre la actividad del mismo y sus fines*. Y, por otra parte, se imponía la articulación jurídica de lo que se estimaba como uno de los elementos más importantes –sino el que más–: *la vida del Estado* (expresión, por cierto, que gozaría de enorme éxito entre nuestros juristas más implicados, como Adolfo Posada, por ejemplo). Una vida que, según el jurista alemán, las anteriores teorías constitucionales habían falseado al ignorar las *distinciones materiales importantes* que se habían

producido en la misma y podían extraerse de la observación empírica.[130] La presencia de los *cambios sociales acelerados* y su influencia en todas las esferas jurídicas es, así, más que evidente en esta construcción.

Por lo demás, si se consideran conjuntamente tales aseveraciones y el hecho del surgimiento de autoridades administrativas, cuya independencia total o parcial de un poder superior hacían que la «derivación de poder» no fuera más que una *fictio iuris,*[131] se comprende muy bien la enorme relevancia, respaldada además por su cómoda adaptación al marco del conocidísimo y labandiano debate ley material-ley formal otorgada al derecho administrativo, ahora entendido como derecho público. Por consiguiente, de forma completamente diversa a la práctica de la escuela francesa tradicional y coetánea, que tanto influyó en lo que a esas alturas defendía Esmein en el plano constitucional.

Sin embargo, es precisamente aquí cuando alcanza todo su valor la crítica de Kelsen al denunciar la falsedad de esa «teoría dominante» –con la que comenzaban a familiarizarse los estudiosos españoles que acudieron a Alemania por esas fechas– que permitía al Estado hacer *todo lo que quiera y pueda en el ámbito de la Administración*, en tanto que *el derecho en forma de ley surge a posteriori*.[132] De esta suerte, la Administración, sobre la que sí se adelanta un concepto preciso, sería *aquella actividad del Estado encaminada al cumplimiento de los fines y tareas del mismo, especialmente los fines de poder y cultura*. Con ello, la dualidad actos políticos y función administrativa no solo no plantea ningún conflicto, sino que, en realidad, es

130 *Ibid.*, págs. 743 y 751 respectivamente.

131 *Ibid.*, 725.

132 Hans Kelsen, *Teoría General del Estado*. Traduc., Luis Legaz Lacambra. Uso la edición de Comares, Granada, 2002 con edición y estudio preliminar de José Luis Monereo Pérez, pág. 128.

secundario e incluso inoperante, como de hecho ocurre entre nosotros con los «gobiernos de la Restauración». Al tratarse de un concepto basado en el contenido, como continúa exponiendo Kelsen, el derecho queda relegado, de ahí que se entienda y defienda que la Administración *constituye una actividad «libre» del Estado.*[133]

Con razón el profesor checo vio en esta posición una antítesis entre el poder Ejecutivo y el Judicial, cuyos efectos fueron singulares. Porque, como sostiene este jurista, mientras tal teoría, la teoría dominante del Estado en Alemania, se desinteresaba de los actos jurisdiccionales por ser una consecuencia de la independencia del judicial, el káiser, por el contrario, optó por ejercer su influencia en los actos de aquel poder.[134] Hecho este que, desde luego, tampoco es extraño a los *Ministerios*-Gobiernos de la primera etapa de la Restauración, los cuales se apresuraron a auspiciar la *Ley adicional* a la *Ley orgánica del poder judicial* que se había aprobado durante el Sexenio –y que establecía rigurosos criterios de selección de los jueces– por la que se introducía el cuarto turno o designación libre de los mismos por el *Ministerio*-Gobierno.

Aun así, también es posible percibir ahí la presencia de las dos concepciones acerca de los actos atribuidos al gobierno. Concretamente en Jellinek –por más que sea un caso relativamente atípico dentro de la iuspublicística alemana de su tiempo–, se manifiesta a través de la *oposición* que puede presentarse en el ejercicio de las funciones del Estado. Es decir, entre la *actividad libre* –que no está determinada por una regla jurídica especial, sino por el interés común– y la *reglada*, por la que cumple *un deber de derecho*.[135]

133 *Ibid.*, pág. 394.
134 *Ibid.*, 148.
135 Jellinek, *Teoría*, pág. 751.

Es obvio que, como es sobradamente conocido, se trata de una teoría pensada para el Estado guillermino-bismarkiano, cuyo eje central gira en torno a la poderosa influencia del káiser y su canciller.[136] Sin embargo, no falta proximidad con lo que ocurría en España, dada la constante injerencia que los reyes, en especial Alfonso XIII, ejercieron en particular en el Ejecutivo. Auspiciada por el propio texto constitucional y respaldada por la teoría oficial, un hecho como este, huelga decirlo, adquiere especial trascendencia en ese momento parlamentario, por más que se tratase de un parlamentarismo bien peculiar.

2. La «crisis del Estado» y las nuevas concepciones del poder político: El Gobierno-agente y el Gobierno-Empresa

A principios del siglo xx, época por excelencia de grandes cambios, surgieron nuevas corrientes por todas partes. Por vez primera, incluso en los círculos oficiales, tales tendencias no solo no se ajustan, sino que ni siquiera toman como referencia los modelos estatales sancionados constitucionalmente. Muy al contrario, acogiéndose a la extendida proclama «crisis del Estado», propusieron alternativas diferentes en las tres áreas académicas más representativas en lo que aquí interesa. Desde los institutistas italianos y franceses, hasta la Escuela del Derecho Libre, con Kantorowicz a la cabeza, demostraban que algo se agitaba en Europa ya con anterioridad a la Primera Guerra

136 Opción en la que, por lo demás, estaba implicada la iuspublicística alemana del momento y a la que responde la paradigmática construcción ley formal-ley material. Vid a este respecto el interesante «Estudio Preliminar» de Álvaro Rodríguez Bereijo a Paul Laband, *Derecho Presupuestario*. Traduc. José Zamit. Madrid, Tecnos, 2012.

Mundial poniendo en tela de juicio los modelos estatales anteriores y, por consiguiente, sus instituciones y órganos.

Aunque la mayor parte de sus propuestas, fundadas por lo general sobre la crítica a la labor legiferante y al Ejecutivo, aparecerán una vez concluido el conflicto, ya con anterioridad al mismo habían salido a la luz algunas de estas alternativas, en especial las procedentes de la así llamada corriente del Derecho Social. Es conveniente, a este respecto, hacer un breve recordatorio de las mismas habida cuenta la presencia de algunas de ellas no solo entre la doctrina de especialidad, sino incluso en los debates parlamentarios de, en especial, la que sería Constitución de 1931.

Tal es el conocido y divulgadísimo caso del jurista francés Leon Duguit, cuya construcción, como con acierto se ha expuesto,[137] *está dominada por el problema de la limitación del Estado* que exigía como paso previo el control del Ejecutivo. De hecho, su teoría, al estar fundada sobre todo en el deber social, en *el concepto social de deber*, es *esencialmente* contraria a la de Jellinek.[138] No existe en ella el concepto de persona jurídica aplicada al Estado y, consecuentemente, no cabe el concepto de órgano –aunque, como afirma, emplee el término *por comodi-*

137 Charles Eisseman, «Deux theoriciens du Droit: Duguit et Houriou», en *Revue philosophique de la France et de l'étranger*, sept.-oct. 1930, págs. 231ss. De ahí la importancia capital en su obra del concepto de servicio público, al que consideraba la auténtica fuente del sistema social y fundamento del derecho público, tal y como sostiene a lo largo de su producción y, en particular, en *Les transformations du droit public*. Paris, Armand Colin, 1913, obra, por cierto, traducida casi inmediatamente por Adolfo Posada y Rafael Jaén. *Vid* las reflexiones de Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, «Sobre las transformaciones de derecho público de Léon Duguit», en *Revista de Administración Pública*, n.º 190, Madrid, enero-abril, 2013, págs. 61ss.

138 Léon Duguit, *Manual de Derecho Constitucional. Teoría General del Estado. El Derecho y el Estado. Las libertades públicas* (1907). Traduc. con prólogo y apéndice sobre «La representación proporcional en España» por José A. Acuña. Madrid, Francisco Beltrán Editor, 1926. Uso la edic. de Granada. Comares, 2005, con un interesante Estudio Preliminar de José Luis Monereo Pérez. Una síntesis del marco doctrinal europeo de la época en págs. lvi-lvii (Prólogo).

dad[139] – porque encuentra más adecuado el de *agente*. Duguit considera que el *principio de soberanía nacional no es solamente un principio indemostrado e indemostrable*, sino que es, además, *inútil*[140]. Pero, sobre todo, defiende con vehemencia, frente a los defensores del *Rechtsstaat*, que el Estado está, no por voluntad sino por naturaleza, sometido a Derecho. Como alternativa a la célebre y típica construcción de la iuspublicística alemana presenta, en efecto, el principio de solidaridad social, fórmula en la que se condensa el derecho objetivo, de ahí que la *ley positiva, para ser legítima, deberá ser la expresión, el desarrollo o la aplicación práctica de este principio*.[141]

Me parece pertinente dejar constancia de estos rasgos distintivos de su producción porque, en el caso de Duguit, es precisamente la dualidad Derecho-Estado la que, a mi parecer, permite comprender su postura en relación al Ejecutivo-Gobierno. Y es que para el jurista francés la *noción de derecho es enteramente independiente de la noción de autoridad política*, aunque ésta sea consustancial a cualquier asociación humana y el primer elemento de «diferenciación política». O lo que es lo mismo, de distinción entre quienes «parecen mandar» –es decir, los gobernantes– y «a quienes parecen mandar» o gobernados.

Así concebida, la autoridad política está en la génesis del Estado –lo que era particularmente eficiente en el momento crítico que vivía Europa–, porque con tal expresión se estaba describiendo *a toda sociedad humana en la que exista una diferencia política*, que, a la postre, es la que existe entre gobernantes y gobernados. El Estado, desde esta perspectiva, es poder y, por ello, para Duguit, como para muchos de sus colegas,

139 *Ibid.*, p. 109.
140 *Ibid.*, p. 18.
141 *Ibid.*, p. 9.

la cuestión principal no era *el origen del Estado sino el de la legitimidad del poder público*. Pero ésta, afirma dando un giro considerable a las opiniones de los teóricos del primer constitucionalismo, no radica en quienes ejercen dicho poder, sino en *el carácter de las cosas sobre las que se ejerce*.[142]

La relevancia de una aseveración como la anterior reside, en lo que aquí interesa, en el hecho de que condiciona otro de los asuntos claves de la teoría tradicional en la que se venía sustentando la práctica hasta entonces: el fin y las funciones del Estado, que equivale a decir del poder político. Duguit es taxativo al respecto: este fin consiste en *realizar el derecho*. La contraposición con la doctrina alemana en este tema es, como puede observarse, evidente, aunque lo más significativo a este respecto es el argumento que utiliza frente a la misma: el derecho no solo *no* es *la política de la fuerza* como había defendido Ihering,[143] sino que *el poder político es la fuerza puesta al servicio del Derecho*.

Desde una tal perspectiva, el corolario va de suyo: *el objeto del Estado es un fin de derecho*; en consecuencia, sus actos son jurídicos y solo pueden ser clasificados en consideración a los efectos que producen. Por consiguiente –y, probablemente, esta es una de sus aportaciones más espectaculares–, dado que el poder es uno, la división de poderes es inexistente, viniendo a ocupar su lugar las funciones, que son exactamente tres: legislativa, judicial y administrativa. Y esta última es aquella a través

142 *Ibid.*, págs. 12-14.

143 Duguit se refiere sin duda a expresiones como «No existe para un Estado que quiere ser considerado fuerte e inquebrantable en el exterior, bien más digno de conservación y estima que el sentimiento del derecho en la Nación. Este es uno de los deberes más elevados y más importante de la pedagogía política. El buen estado y la energía del sentimiento legal del individuo constituyen la fuente más fecunda del Poder y la garantía más segura de la existencia de un país, tanto en su vida exterior como en la interior». Rudolf von Ihering, *Der Kampf ums Recht* (1877/1889). Uso la traducción española de Adolfo Posada, *La lucha por el derecho*, con prólogo de Leopoldo Alas Clarín, ahora en Granada, Comares, 2008 con introducción de J. L. Monereo, pág. 70 y también pág. 31.

de la cual *el Estado ejecuta actos jurídicos propiamente dichos*, creando así situaciones jurídicas subjetivas e interviniendo en el derecho objetivo.[144]

En este extremo, es necesario añadir que la función administrativa en la construcción duguitiana desplaza totalmente a la *pretendida función ejecutiva*.[145] La explicación que ofrece al respecto consiste en que el acto administrativo es el que llevan a cabo los gobernantes; o lo que es lo mismo, el realizado por quienes «detentan el Gobierno», de ahí que su naturaleza siempre será legislativa, administrativa o judicial. Tales actos, añade, son ciertamente la expresión de una voluntad, pero de la voluntad del individuo o individuos que poseen en una nación la fuerza gobernante quienes, de este modo, se convierten en un elemento del Estado, pero no porque posean una fuerza mayor, sino porque la ejercen conforme a derecho. Por ello, para Duguit, la potestad de los gobernantes no es un derecho ni un poder de derecho, sino un poder de hecho y esto, asegura, hace que *el poder público (sea) una ficción en cualquier construcción positiva del derecho público*.[146]

Es claro que el Estado, desde esta perspectiva, se configura como un sujeto de derecho. Pero también lo es que quienes detentan el poder están sometidos a y ligados por el derecho.[147] Para el jurista francés es ahí, precisamente, donde se halla la quintaesencia de la monarquía y un gobierno limitado. La misma que, según este jurista, conforma la base de las formas políticas europeas existentes en su tiempo, que enumera una por una.

Sin embargo, el hecho de que para Duguit el Estado es una nación organizada en gobierno,[148] donde la relación gobernan-

144 Duguit, *Manual*, págs. 22-23.
145 *Ibid.*, págs. 105ss.
146 *Ibid.*, págs. 46, 57, 59, 91, 108.
147 *Ibid.*, pág. 23.
148 Monereo, «Estudio Preliminar», *Ibid.*, pág. xxx.

tes-gobernados conforma el segundo elemento –justamente después de la colectividad-comunidad– del mismo, hace casi impracticable, como ocurre en su caso, una definición al uso de Gobierno. Es decir, una noción en línea con la que se había sostenido con anterioridad y aún sustentaban los «tradicionalistas» vinculados formalmente al dogma de la separación.

La situación se complica aún más por la presencia de una circunstancia peculiar: en realidad, una aparente contradicción. Tal es la que existe entre, por una parte, la defensa del preceptivo sometimiento al derecho de los gobernantes, que puede interpretarse como una vía para eludir o, en todo caso, contener o limitar los actos políticos del Gobierno y las actuaciones no regladas, y, por otro lado, el reconocimiento y definición de los actos administrativos. Sobre todo, porque estos, al estar vinculados a la voluntad de los gobernantes, permiten atisbar una cierta potestad discrecional.

En este sentido, es obvio que su propuesta está destinada a superar, en teoría, la práctica de la Monarquía constitucional decimonónica –y de la propia República francesa–, una de cuyas características consistía en la frecuencia con que se gobernaba al margen de las leyes aprobadas en las Cortes o Parlamentos. Sin embargo, resulta igualmente ilustrativo en extremo que en el capítulo «Gobierno» siga puntualmente los modelos doctrinales habituales. Ahí, en efecto, tras centrarse en la estructura del Ejecutivo, al que analiza desde una percepción organicista, acaba por reconocer expresamente que *suele llamarse al Gobierno poder ejecutivo* y admitir que *es el segundo órgano del Estado*. Incluso va más lejos al escribir que *el Gobierno se halla personificado en el Presidente de la República*.[149]

149 *Ibid*, págs. 427 y 430.

Los arraigados hábitos metodológicos y lingüísticos, como puede observarse, seguían siendo válidos para superar la perplejidad y enfrentarse a los *cambios sociales acelerados* que caracterizan, y complican, esa época. Hasta el extremo de poner a ras de tierra los viejos y cómodos esquemas sintetizados ejemplarmente en el sagrado dogma de la separación de poderes. Desde luego, lo son en una obra que supuso un impacto en ese momento de, asimismo, crisis del parlamentarismo a la que, por cierto, los mismos coetáneos identificaban con la del propio Estado, no solo en Francia sino en otras partes, incluida España.[150]

El propio Hauriou, que en 1910 lo había calificado de «anarquista de cátedra» y ante el que tuvo que defenderse,[151] no dudó en remitirse a la producción de Duguit en alguna ocasión, a pesar de sostener una postura distinta. Para comenzar, en la admisión del concepto de poder público y en el reconocimiento de *una cierta separación* entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Separación que, en su opinión, *ha adquirido valor de principio en el régimen parlamentario*, aunque se cuida de advertir en seguida que afecta únicamente a aquellos poderes *que concurren a la formación política y gubernamental del Estado; por consiguiente al ejecutivo y legislativo*. En Francia, como se observa, no resultaba en absoluto fácil sacudirse el yugo de una de sus aportaciones más genuinas, vinculada al dogma de creación monstesquieuiana, su interpretación doctrinaria y su práctica secular.

Con su conocida tesis del Estado como *la empresa de gobierno de una población sedentaria*, en la que los poderes públicos se definen como *las diversas modalidades de poder de que se*

150 *Vid*. Monereo, *Estudio Preliminar*, en *Ibid*., págs. XXIXss.
151 Duguit alude expresamente al hecho en *Ibid*., pág. 59

sirve la empresa-Estado para realizar sus funciones,[152] en Hauriou como en Duguit, gobierno es un concepto omnicomprensivo en el que las diferencias de, por utilizar el léxico de Covarrubias, regimiento y orgánicas, vienen dadas por la introducción de las «funciones estatales». Funciones que, a esas alturas, ya eran un lugar común para la doctrina en todas partes, sobre todo porque rompían la rígida separación introducida por Montesquieu que, por más que solo fuera en el plano formal, había sustentado la Monarquía Constitucional del siglo anterior, tal y como afirmarían con contundencia años después los autores del *Anteproyecto* de la Constitución de 1931. En el periodo a caballo entre dos siglos, cuando ya comenzaba a existir una cierta flexibilidad que ponía fin a la característica rigidez ministerial del monismo Parlamentario,[153] no solo los juristas más radicales, –es decir, aquellos con una clara vocación social– sino también algunos de los adscritos a las corrientes oficiales u oficialistas, la consideraban inoperante.

De esta manera, para Hauriou la función gubernamental y la administrativa –respectivamente la tercera y cuarta tras la «de justicia» y la «legislativa»–, que *lato sensu* se ejercían a través de los actos políticos y administrativos, son, a su vez, funciones del Estado en la medida que suponen *las diversas actividades de la empresa gobierno, consideradas con arreglo a las directivas que le imprimen las ideas estatales*. Lo que, por otra parte, no deja de recordar, en su formulación más que, obviamente, por su fundamentación, el *indirizzo político*.

A este respecto, me parece extraordinariamente elocuente la diferencia –que no deja de recordar en algunos aspectos lo

152 Maurice Hauriou, *Principios de Derecho Público y Constitucional* (1916). Traduc. estud. prelim. Notas y edic. por Carlos Ruíz del Castillo (1927). Uso la edición de Comares, Granada, 2003, pág. 419.

153 Fernández Sarasola, *La primacía del Presidente*, págs. 141-142.

que, por ejemplo, había defendido entre nosotros Santamaría de Paredes– que Hauriou percibe entre ambas funciones. En tanto la gubernamental reside en *solucionar, a compás de los sucesos, los asuntos excepcionales que afectan a la unidad política del Estado y a los grandes intereses nacionales* (cursiva del autor), la administrativa *consiste en gestionar los asuntos públicos ordinarios*.[154] La conclusión, para el autor, va de suyo: al poder *ejecutivo* le compete la función gubernamental, ejecutiva, en base al concepto unitario de *poder público* que, en Hauriou, comprende los tres poderes clásicos.[155]

Sin embargo, no es necesaria una aproximación profunda para percibir que, en realidad, se está reproduciendo el esquema tradicional de los dos, por así decir, bloques atribuidos desde el principio al Ejecutivo-Gobierno: la materia política, que afectaba al orden interno y las relaciones internacionales, por un lado, y, por el otro, la genuinamente administrativa. En Francia parece que tanto la corriente del Derecho social de Duguit con su definición del Estado como la Nación organizada en gobierno y un Gobierno condicionado por «el concepto social de deber», como la corriente institutista y su concepción del Estado como empresa de Gobierno eran incapaces, como se observa, de desprenderse de algunos dogmas porque, aunque matizada, ahí está la separación de poderes y los tradicionales atributos del Gobierno como Ejecutivo. Los mismos que, desde una perspectiva más rígida –y con una muy peculiar y calculada estructura interna–, habían sido el portaestandarte y sostén de la Monarquía Constitucional decimonónica.

Ciertamente se discute la realidad óntica del Estado y, en consecuencia, cada Constitución podía presentar un modelo al respecto y, asimismo, se acepta la unidad de poder que, *a*

154 Hauriou, *Principios*, pág. 410.
155 *Ibid.*, págs. 409ss.

priori, cuestiona su división. Pero su sustitución por las funciones, sobre todo en el caso de Hauriou, no altera, en el marco político-parlamentario, sustancialmente el esquema anterior, aunque puede influir en la articulación interna del Ejecutivo. En este sentido, se diferencia de la aportación duguitiana, cuya base social y el principio de solidaridad, que algunos interpretarán como sustitutivo del de servicio público imperante desde finales del siglo xix y principios del xx, es obvio que ejerció una autoridad notable en la estructuración del Gobierno y las relaciones interorgánicas en, al menos, algunos sectores.

3. El periodo Entreguerras. Los nuevos modelos y la constitucionalización del órgano Gobierno

De hecho, no sería hasta el periodo Entreguerras, sobre todo, coincidiendo con la emergencia de las Constituciones que formulan el Estado social, cuando ya se manifieste explícitamente el órgano Gobierno en dichos textos. Para entonces, la doctrina se inclina mayoritariamente por analizar las relaciones interorgánicas y estructurales, y las corrientes más teóricas centradas exclusivamente en el terreno de las ideas se desplazan por estudios de naturaleza preferentemente exegética. Fue un proceso paulatino, pero imparable, en el que los expertos, motivados por acuciantes necesidades pragmáticas, tienden a sacrificar a la técnica las cuestiones de carácter teórico, bien de teoría del Estado, política y, aunque con menor intensidad, hasta de la constitucional y administrativa.

En estas materias, en efecto, los requerimientos constitucionales del nuevo modelo estatal obligaron a prestar atención a asuntos que ni siquiera se habían esbozado con anterioridad. En particular, los fundamentos democráticos de los nuevos Es-

tados impulsaron replanteamientos y formulaciones novedosas que afectaron de manera singular a la concepción del Gobierno y la Administración. Sin embargo, a pesar de su incuestionable importancia y apoyo a los nuevos modelos estatal y constitucional y la impronta que pudieran alcanzar en el marco del derecho público –en especial para la articulación del Gobierno–, incluso en el caso de aquellos que, como Merkl, emprendieron un profundo estudio, y hasta revisión, de lo existente a partir de un *concepto provisional de administración (…) condicionado por los de legislación y justicia* no pudieron evitar servidumbres con lo anterior. Porque sus análisis de la facultad de discrecionalidad a la luz del nuevo sistema del Estado Social o de las bases que sustentaban el principio de legalidad en la Administración Pública como expresión del *imperio mediato del pueblo en la administración cuando se vincula a esta la ley democráticamente elaborada, esto es, producida por la representación popular, con exclusividad o en participación* denotan tales servidumbres, cuya interpretación trasciende el ámbito teórico y alcanza incidencia en la práctica. En el caso de este seguidor de Kelsen, se trata de las características construcciones vinculadas al modelo guillermino-bismarkiano del derecho objetivo y derecho público subjetivo, o las artificiales diferencias entre ley formal y material,[156] determinantes para una muy definida percepción del Gobierno.

En todo caso, se iniciaba por entonces una nueva etapa en la que el enfrentamiento con los problemas y, en consecuencia, la necesidad de resolver cuestiones de naturaleza teórica, pero con honda y decisiva incidencia en el plano de la realidad, adquiere nuevas perspectivas. En ese contexto –es decir, el de un

156 Uso la versión castellana, Adolfo Merkl, *Teoría General del Derecho Administrativo*. Colección Clásicos del Derecho, Comares, Granada, 2004, *passim*. Las frases entrecomilladas en págs. 11, 165ss., 179ss. y 202ss.

Estado de nueva creación que, además, se considera producto histórico y no una realidad preexistente e intangible y en el que la sociedad, a través de demandas que requieren una inexcusable solución, adquiere un protagonismo incuestionable– los fines y funciones estatales se multiplican. En consecuencia, la percepción material de gobierno, esto es, su contenido, se amplifica hasta extremos inconcebibles en los inicios del constitucionalismo moderno. En un momento en el que desaparece el viejo sujeto que monopolizaba la esfera política y determinaba toda la vida del país a través del ciudadano-propietario y se acepta la representación de los grupos sociales al lado de los partidos políticos y de «las invisibles»; es decir, cuando no solo se reconocen los derechos sociales, culturales y económicos sino que se asume explícitamente en los textos constitucionales su garantía e implementación, era obvio que el viejo Ejecutivo, a pesar de las notables reformas operadas desde 1888, no tenía cabida. No puede, entonces, sorprender que sea en ese preciso momento cuando aparezca en esos mismos textos, esto es, recogido y reconocido en la propia Constitución, como Gobierno tal y como hoy lo conocemos.

En ese nuevo Estado, y en el marco de una sociedad completamente diferente de la decimonónica, se producen los conocidos cambios en las estructuras políticas y los resortes del poder a través de los principios de liderazgo y «dirección política». Pero es asimismo obvio que la complejidad e inmediatez determinan las relaciones de los órganos de poder con una ciudadanía que reclama una participación activa, potencian de forma excepcional las funciones más propiamente ejecutivas y, como consecuencia, aseguran el protagonismo del Gobierno en sus ámbitos competenciales político y, fundamentalmente, administrativo.

Por otra parte, la reorganización de la propia estructura gubernativo-administrativa como consecuencia de la ampliación de las funciones y fines del Estado presentaba nuevos retos para los que eran insuficientes los instrumentos doctrinales existentes. Y es este un hecho que no tardó en generar complicaciones, fundamentalmente en la esfera ejecutiva, esto es, del Gobierno, que los juristas, al igual que sucedía en otras ramas del ordenamiento –en particular, el derecho civil y el coetáneo nacimiento del derecho social y del trabajo– tuvieron que confrontar. Entre otras, y sobre todo, estaban los problemas que presentaba, en el ejercicio de las funciones de gobierno, el establecimiento de una nítida separación teórica, pero de incuestionables efectos prácticos, entre el órgano u órganos a quienes estaba encomendada y el cargo que la ejecutaba a través de actos jurídicamente reconocidos. Era obvio que las tesis voluntaristas, generadas en el marco de las teorías organicistas introducidas en el último tercio del siglo xix, no solo eran manifiestamente exiguas; eran realmente incompatibles.

Es, a este respecto, cierto que la tesis de la imputación defendida por Kelsen supuso un enorme adelanto, hasta el extremo de ser la más apropiada al nuevo sistema. Pero también lo es que, al reconducir la validez de esos actos al ordenamiento jurídico, no contemplaba aquellos no prescritos por el mismo, como por ejemplo los realizados por tecnócratas, cuya presencia entre nosotros, pero únicamente para tareas de asesoramiento, contemplaba ya la Constitución de 1931. O, aunque se presente bajo una apariencia más matizada, la confusión generada por una interesada y ambigua interpretación, que resulta ser extremadamente útil para ocultar determinados fines o propósitos políticos, como de hecho ocurrió en el conflicto sostenido durante un momento de la II República, entre el Jefe del Estado y el presidente del Consejo de Ministros o del Gobierno.

4. Los efectos del abandono del dogma de la separación de poderes: la «socialización del Derecho» y los nuevos fundamentos del Gobierno

Existen, naturalmente, excepciones en este marco caracterizado por la desaparición de aquel parlamentarismo difuso sobre el que se había legitimado la monarquía constitucional decimonónica, en el que la doctrina revisa los dogmas clásicos del constitucionalismo continental de cuño francés. En este sentido Laski, en la segunda y tercera décadas del siglo xx supone, a mi parecer, un punto de inflexión por la síntesis que ofrece, en la que se percibe la influencia del derecho social continental y su crítica al sistema. A aquel sistema donde el gobierno, concebido inicialmente como la actuación conjunta del Legislativo y el Ejecutivo, pero en el que este último acabaría por prevalecer y que reservaba al rey un lugar desde luego predominante, estaba al servicio de la burguesía en una sociedad de clases con el consabido resultado del mantenimiento de la separación Estado (anterior a la Constitución)-Sociedad. Un sistema exasperado en el Estado no Activista implantado en el último tercio del xix en correlación a la sociedad industrial, en el que el órgano gubernamental, como expresión inmediata del Ejecutivo, era el depositario directo del poder público.

Frente a la abrumadora mayoría de las teorías anteriores que compartían la concepción apriorística del Estado, Laski, en coherencia con su ideario político, sostiene la creación social del Estado, cuya omnipotencia y necesidad relativiza (*el Estado no es un fin en sí mismo, sino, simplemente, el medio para realizar ese fin, teniendo en cuenta, simplemente, el mejoramiento de la vida humana*). Y ya que todo Estado es poder, el *Poder, por tan-*

to, debe procurar la más amplia distribución posible de semejante felicidad.[157]

A partir de la divulgada premisa –que le sitúa en una posición diametralmente opuesta a quienes, como Spencer,[158] habían defendido una función instrumental del Estado para el arraigo de una sociedad de los «más aptos»–, de que el Estado, generalmente considerado, es el Gobierno y, en consecuencia, las decisiones de este último tienen fuerza obligatoria; el autor inglés introduce criterios de racionalidad sobre la materia, lo que le permite adentrarse en la misma desde otra perspectiva.

Ahora, en efecto, la cuestión principal consiste en investigar *qué es realmente* la autoridad del Gobierno, y esta operación no solamente requiere un análisis de ambos conceptos –esto es, del Gobierno y su autoridad–, sino también *de lo que pueda ser en la moderna estructura social*. Por consiguiente, dada la relevancia que la propiedad posee en esta estructura, es obvio entonces que la investigación ha de arrancar del sistema de propiedad –de la regulación de la propiedad en un Estado–; es de ahí de donde se ha de partir para analizar el poder. Y la conclusión no puede ser más desoladora: *los titulares del poder se servirán de sus prerrogativas en vista de su propio beneficio*, por lo que el Gobierno, en su opinión, es el instrumento a través del cual el sistema se vale para mantener *la consagración de las desigualdades en el poder*.[159]

No se trata de una negación del Estado: se trata, más bien, de proponer, como por otro lado ya venían haciendo

157 Harold J. Laski, *La Gramática de la Política. El Estado Moderno* (1925). Trad. esp. –*El Estado moderno. Sus instituciones políticas y económicas*–. Prólogo y notas, Teodoro González García (1932). Uso la edición de Comares. Granada, 2002, con el estudio preliminar «La filosofía política de Harold J. Laski» a cargo de José Luis Monereo Pérez. La frase entrecomillada, pág. 77.

158 *Vid.*, solo a modo de ejemplo, de Herbert Spencer, *The Rigth to Ignore the State*, escrito en 1851 como cap. xix de su *Social Statics*, en línea.

159 Laski, *El Estado moderno*. Las frases entrecomilladas, *Ibid.*, pág. 252.

otros como la fenomenóloga E. Stein sin ir más lejos en 1921-1925,[160] un tipo del mismo que proteja *a la totalidad de los hombres* y que no esté encerrado *dentro de categorías de precisión matemática*.[161] Una declaración contundente en la que no es difícil observar un claro ataque al dogma de la separación de poderes tal y como, más que practicando, se venía defendiendo mayoritariamente por la doctrina más oficial. En su lugar, Laski presenta una opción que tiene como punto de partida la opinión de Duguit según la cual el *cumplimiento de cualquier función del Estado (…) implica el concurso de todos los órganos que constituyen la persona Estado*[162].

Es decir, una interdependencia en la que la división de funciones, cual si fuera una adaptación de la tesis durkheimiana de la división del trabajo[163], no necesariamente exige *una absoluta*

160 Edith Stein, *Eine untersuchung über den Staat* (1921). Versión española, «Una investigación sobre el Estado», en de la misma *Obras Completas*, t. II, págs. 503ss. Madrid-Vitoria-Burgos, 2002.

161 Laski, *La Gramática*, p. 286.

162 *Ibid.*, págs. 300-301. La obra de Duguit que cita es «La séparation des pouvoirs et l'Assemblée nationale de 1789», en *Revue d'economie politique*, 1893, pág. 1. Traduc. esp. *La Separación de poderes y la Asamblea Nacional de 1789*. Presentación y traduc. de P. Pérez Tremp. Madrid, cec, 1996.

163 Me refiero, claro es, a la tesis sostenida en una de sus obras más celebradas, en la que elabora, entre otros, el concepto de división social del trabajo como fuente de la solidaridad orgánica propia de las sociedades modernas. En ellas, los hechos sociales son considerados órganos, al igual que las instituciones a las que también considera «componentes estructurales» de la misma sociedad. Una sociedad que desempeña un papel activo para determinar que obligaciones son justas y, en consecuencia, establece sus fines. En esta sociedad –completamente diferente, como se observa, a la individualista que había sido la base del Estado Constitucional decimonónico– el Estado, considerado órgano del pensamiento social, viene a ser un tipo de conciencia colectiva, con funciones específicas que deben ser limitadas, cuya función principal consiste en la creación de representaciones sociales destinadas a dirigir la conducta social y, por extensión, a atender sus demandas. En otras palabras, a evitar la anomia, que es, en realidad, uno de los fines fundamentales del Estado Social y de Bienestar, cuyas funciones están, en términos generales, orientadas a ese propósito. *Cfr.* Émile Durkheim, *De la división du travail social* (18, la dividión 93). Traduc. esp. *La división del Trabajo Social*. Akal, 1987. Es obvia su influencia en, por lo menos, determinados aspectos de la corriente de la socialización del Derecho, como los que se incorporan en el texto. Por otra parte, una crítica interesante a esta concreta obra

separación entre quienes las realizan. Por ello era perentorio, como con agudeza comentaba su traductor al castellano, *convertir la teoría de la separación de poderes, en un simple problema de dinámica política: el que se refiere a la correspondencia y relación recíproca de los órganos del Estado*.[164] Sin embargo, advierte que el Ejecutivo, de todos modos, es el más propenso a ejercer *una acción completa* que, afirma, debe prevenirse y contra la que es conveniente precaverse.[165]

En relación con lo que se acaba de incorporar en el último lugar del párrafo precedente, resulta altamente interesante su lúcida exposición acerca de los tres aspectos que presenta, en los Estados modernos, el Poder Ejecutivo –denominación, como se observa que, a pesar de sus críticas, sigue utilizando–. Una exposición que todavía sigue siendo, a mi juicio, válida en la medida que aúna elementos descriptivos y materiales de los que, para el propósito que aquí se persigue, interesan principalmente los segundos. Esto es, aquellos que se desprenden de la consideración del mismo como una «especie de comisión del partido que está en el poder» y como «órgano administrativo encargado de aplicar la legislación».

El primero, porque condiciona su propia existencia como Ejecutivo, ya que es responsable de la orientación política («el

de Durkheim la realizaba ya en 1934 –año en que salió traducida en Estados Unidos-, el sociólogo Robert K. Merton, próximo, como es conocido al *New Deal* que se impondría al año siguiente tras el triunfo de Roosevelt en la *American Journal of Sociology*, n.º 3, nov. de ese año y que ahora puede consultarse «La división del trabajo social de Durkheim» en *Revista española de investigaciones sociológicas*, n.º 99, 2002, págs. 201ss.

164 Laski, *La Gramática*, pág. 300. La N. del T., pág. 301.

165 *Ibid.*, pág. 358. Y añade: «Esta influencia perniciosa (del Ejecutivo) puede adoptar diferentes maneras. En América, por ejemplo, asume la forma de una participación discreta en las «clientelas» políticas; se conceden cargos a los amigos y los parientes de un miembro parlamentario, a veces altos cargos judiciales, a cabio del favor de su voto. Una forma más vergonzosa de ejercitarse esa corrupción reside en el hecho del excesivo número de miembros que integran el poder ejecutivo (…). Otra forma de influencia es el derecho del ejecutivo a conceder preeminencias y títulos honoríficos». *Ibid.*, págs. 358-359.

sentido de la política») que debe someterse a la aprobación del Parlamento, donde cuenta con la mayoría, por lo que, en realidad consiste en *traducir la voluntad del Partido en decisiones de gobierno* llevadas a cabo por el «Gabinete». Tal aseveración que, por otra parte, coincide cronológicamente con la formulación doctrinal del exitoso *indirizzo político*, no es más que la verificación de un hecho patente desde, sobre todo, la segunda década del siglo xix c. a. en el Continente europeo, aunque por entonces estuviera fuertemente condicionada por la intervención reservada a los Jefes del Estado, entre otras causas. Ahora era cuando alcanzaba un respaldo constitucional formal, muy en consonancia por lo demás con la divulgación universal de la teoría de los actos políticos.

Como es obvio, el segundo de los elementos aludidos, esto es, el de órgano administrativo, se relaciona directamente con la Administración.[166] A esas alturas, sin embargo, este aspecto es singularmente relevante, sobre todo en el marco de un Estado Social o un Estado Providencia que desbordaba las escuálidas estructuras administrativas de raigambre decimonónica. Consciente de ello, Laski no solo indica que *el campo de la Administración, en todas partes, abarca más que la mera ejecución y examen de las disposiciones legales de cuya tarea se deriva el conocimiento de aquellas normas bajo las cuales viven los ciudadanos*,[167] sino que reconoce y disecciona las consecuencias que emanan de tal aseveración.

A este respecto, es altamente interesante resaltar los efectos de la primera de esas consecuencias. Y estos no son otros que el protagonismo alcanzado por un componente que hasta entonces había pasado desapercibido o se le había prestado muy poca atención en la literatura de especialidad: el funcionariado.

166 *Ibid.*, págs. 360ss.
167 *Ibid*, pág. 362.

Sin él, escribe siguiendo en este extremo a R. Muir que ya se había pronunciado al respecto en 1930, el órgano Gobierno *no podría hacer nada*.[168]

En este sentido, su aportación no deja de poseer ciertos rasgos de aproximación con la visión de la organización administrativa, ciertamente más, por así decir, técnico-jurídica o dogmática, de Merkl. Para este jurista, en efecto, de la forma que adopte tal organización, en cuanto *rama de la elaboración de la voluntad del Estado* –voluntad que, explica, no concluye con la elaboración de la ley, sino que continúa y se manifiesta en la ejecución a través de precisas formas reguladas, tanto generales como individuales-, no solo depende el carácter auto-

168 La obra de Ramsay Muir es *How Britain is governed: a critical analysis of modern developments in the british system of government.* London, 1930, donde establece las diferencias entre Ministerio y Gabinete en Inglaterra y como este se identifica comúnmente con el Gobierno. Lo significativo es la importancia que concede al funcionariado, «otro elemento, no menos importante, acerca del cual, extrañamente, no han dicho nada hasta ahora los historiadores y los manuales políticos». No es la única vez que Muir se ocupa del tema, ya que volvería sobre el mismo años después en *Peers and Bureaucrats. London*, 1954. Desde la década de los treinta el tema sería ampliamente tratado y objeto de interés preferente. *Vid*. Kenneth Burke, *Permanence and Change*. New York, 1935 o Daniel Warnotte «Bureaucratie et fonctionarisme», en *Revue de l'Institut de Sociologie*, 1937, n.º 17. El mismo Laski escribiría la voz «Bureaucracy» para la *Encyclopaedia of the Social Sciences*. A mediados de la década de los Cincuenta, Robert K. Merton, escribía al respecto: *Bureaucracy is Administration which almost completely avoids public discussion of its techniques, although there may occur discussion of its policies* en *Structure and Personality*, en, del mismo, *Social Theory and Social Structure*. Glencoe, Free Press, 1957, págs. 195ss. Muy relevante, es la observación que el traductor español de la obra de Laski, Teodoro González García hace al respecto y que obvia todo comentario: «Es axiomático que, sin los cuadros de funcionarios no podría hacer nada el Gabinete ¿Pero podría decirse lo mismo de la tesis inversa? Suponemos que mañana mismo desaparecieran el Parlamento y el Gabinete ¿Se podría gobernar, entonces? Hace cien años, seguramente, no. En la actualidad, seguramente sí… La burocracia ha llegado a constituir una parte indispensable de nuestro sistema». *Ibid.*, 361 nota 42. *Vid.* también sobre el tema en general relacionado con España, Alberto Gutiérrez Reñon, «La carrera administrativa en España: evolución histórica y perspectivas», en *Documentación Administrativa*, n.º 210, 1987, págs. 29ss. y Francisco Liset Borrell, «Incidencia de la reforma política en la Administración Pública», en *Documentación Administrativa*, n.º 172, 1976, págs. 7ss. y, sobre todo, Alberto Gil Ibáñez y Serafín Casamayor Navarro, «Políticos, gobernantes y directivos: La dirección política de la Administración como factor clave de cualquier reforma» en *Documentación Administrativa*, n.º 286-7, págs. 133ss.

crático o democrático del mismo, sino que, además, sirve para perfilar las diferencias entre modelos centralizados y descentralizados. También para establecer una contraposición entre los *cargos profanos al servicio de la democratización* y los *cargos profesionales al servicio de la división del trabajo*, tan vinculados estos últimos a lo preconizado por la socialdemocracia.[169]

Me he detenido con una atención más pormenorizada en la obra de Laski –cuya obra, y no por casualidad, se traducirá amplia y fundamentalmente durante los años de la II República– porque, a mi entender, representa una de las construcciones más notables del pensamiento político-constitucional superador de las diferencias estructurales entre Gran Bretaña y el continente durante el periodo entreguerras, el del nacimiento del Estado Social. Un Estado que es fruto de un constitucionalismo generador de un sistema cuya

> concepción básica (…) se funda –en las propias palabras de este politólogo y economista– en el reconocimiento de la multiplicidad de las fuentes de decisión. Por consiguiente, la conclusión o resultado que se concreta en una norma legal representa el desarrollo funcional de una serie de circunstancias variables que confluyen en su elaboración.[170]

Laski, que niega la personalidad jurídica del Estado y, al igual que Duguit, considera la soberanía *un mito peligroso*, es, como es sabido, un conspicuo representante de lo que se ha denominado «socialización del derecho», cuyo logro más importante, en lo que aquí importa, es el cambio fundamentalísimo de la concepción del Estado como entidad anterior e intocable por la Constitución a otra en que es producto de esta norma.

169 Merkl, *Teoría general*, epig. 21 y 22.
170 *Ibid.*, 425.

En consecuencia, el Gobierno, sus competencias, funciones y fines, tenían que estar necesariamente predeterminadas en dicho texto.

Pero incluso en aquellas corrientes que no compartían esta visión y defendían el principio de la soberanía estatal, como es el caso de algunos juristas norteamericanos, admiten que, en la medida que son premisas fundamentales de la competencia del Estado la elección de sus agentes, concederles competencias y determinar los límites de sus funciones y potestades, aparece un Gobierno muy distinto del anterior, cuyos poderes únicamente se obtienen por la vía constitucional. En este sentido, los órganos de gobierno son *como agencias que expresan la soberanía* porque, en realidad, tales órganos, personales o colegiados, no poseen *per se* el poder, sino que *reciben por delegación los poderes que le son derivados*.[171]

Se trata, en ambos casos, de formulaciones surgidas de la superación de la separación Estado-sociedad, en la que, a diferencia de lo que había ocurrido desde la implantación del sistema, la sociedad era ahora la protagonista. En otras palabras, era una solución pragmática pues, como exponía con toda claridad en 1928 W.Y. Elliott, *el pragmatismo en política ha demostrado que cualquier postura pragmática sobre el Estado ofrece una fácil y popular apología para elevar al Gobierno popular y representativo*.[172]

171 Johannes Mattern, *Concepts of State, Sovereignty and International Law with Special Reference to the Juristic Conception of the State*. Baltimore, The John Hopkins Press, 1928.

172 William Yandell Elliott, *The Pragmatic Revolt in Politics: Syndicalism, Fascism and the Constitutional State*. New York, The Macmillan Company, 1928, «Prefacio». Hasta el jurista alemán Fischbach, uno de los primeros en afiliarse al partido Nacional-socialista en 1933, escribía en su *Allgemeine Staatslehre* (1928) –traducida al castellano por el comunista español Wenceslao Roces–: «La existencia física del Estado se manifiesta principalmente en la presencia de un poder ordenador y en la eficacia de una voluntad cuya limitación viene de los preceptos contenidos en una Constitución que es una nueva comunidad de relaciones entrelazadas, concretas y vivientes, en lugar de las otras mecánicas e impersonales relaciones entre el individuo y la comunidad que caracterizan al actual Estado centralista-democrático». Oskar Georg, Fischbach, *Derecho político general y constitucional comparado*.

En todo caso, y para lo que aquí y ahora interesa, resulta de particular importancia subrayar que su articulación e implantación se consiguieron a través de una reinterpretación de los componentes teóricos histórico-tradicionales que eran consustanciales al significado del término gobierno-Gobierno, completamente inadecuados e inadaptables al *tempus* y circunstancias coetáneas.

5. La posición «ecléctica» de Adolfo Posada

Por esas mismas fechas, entre nosotros, A. Posada se incluye por derecho propio en esas corrientes modernas e incluso compartía con Laski –aunque no es, precisamente, el británico su principal referencia, del que le alejaba su punto de vista de asuntos sustanciales– la aludida crítica al dogma de la separación de poderes.[173] Sin embargo, las servidumbres del pasado también siguen pesando sobre su percepción de este tema, al que había dedicado tiempo y esfuerzo desde que se interesara por el mismo a finales del siglo anterior.[174]

Se percibe con nitidez esta circunstancia cuando, a propósito de la Constitución de 1931, se refiere a la posición institucional del gobierno y lo identifica con el Gabinete del régimen parlamentario. Tras recurrir a los ejemplos de las Constitucio-

Traducción y ampliación de W. Roces. Barcelona, Labor, 1928, pág. 14.

173 Adolfo Posada, *Tratado de Derecho Político*. Uso la edición José Luis Monereo Pérez. Granada, Comares, 2002, con un interesante estudio preliminar del mismo: «El pensamiento político-jurídico de Adolfo Posada», págs. 353.

174 Desde su artículo en el *Boletín de la Institución libre de Enseñanza*, 1890, pág. 378 «Sobre las funciones del Estado» hasta *La idea pura del Estado.* Madrid, 1933 o *La crisis del Estado y el derecho político*, Madrid, 1934, pasando por las traducciones de *Las transformaciones del Estado* de Duguit (1909) con un amplio estudio introductorio y la de Woodrow Wilson, *El Estado. Elementos de política histórica y práctica.* 2 vols. 1.ª edic. con prólogo del autor, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1904.

nes alemana, checoslovaca y polaca (los referentes constitucionales españoles de la época, incluso en la redacción de los Proyectos de Constitución y debate en Cortes), asegura que su opinión es *enteramente una consecuencia de la definición expresada en el constitucionalismo escrito de su situación respecto al Parlamento, que exige que el Gobierno sea formado y mandado por la confianza de este*. Porque la confianza, insiste, es *una condición esencial*. De este modo, para Posada –e incluso en esa fecha queda patente su eclecticismo al respecto–, el Gobierno es esencialmente una *institución política*, pero también *un órgano de gestión de los servicios públicos*. Y precisa a continuación que es esta gestión, y no propiamente la institución, la que está sometida a la permanente vigilancia del Parlamento.

Con un escrupuloso respeto al tenor del texto constitucional, el profesor ovetense, no obstante, trasmite una inquietud al tiempo que pone el dedo en la llaga al señalar uno de los problemas más acuciantes que había generado el parlamentarismo anterior. Se trata, como él mismo expresa, de la *delicada cuestión* de la inexistencia durante ese periodo de reglas fijas aplicables a las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno. Una ausencia que, en el pasado, incluso el más reciente, había sido constante fuente de corrupción a causa de la debilidad de los Gobiernos y el descrédito en que habían incurrido las Cámaras, circunstancias ambas que, por lo demás, estaban en la base de todas las críticas al parlamentarismo desde finales del siglo xix y principios del siglo xx. Era, pues, una necesidad primordial buscar y encontrar la «armonía» que debería existir entre ambas instituciones u órganos, y, en su opinión, el mecanismo adecuado para su consecución era el voto de censura.[175]

175 Posada, *Tratado*, págs. 197-199.

La, por así decir, «teoría» acerca del Gobierno de Posada está desarrollada con precisión en su voluminoso *Tratado de Derecho Político*, cuyo título ya expresa con claridad reminiscencias anteriores. Dependencias –de la tradición doctrinal española, de la teoría del Estado alemana, incluso de Jellinek, de la Escuela del Derecho Social, en especial a través de Duguit– que son expresas ya desde el punto de partida y revelan la omnipresencia del Estado al que, en modo alguno se considera «un medio» como en el caso de la mayoría de simpatizantes de las corrientes englobadas genéricamente bajo la denominación «socialización», cuyas obras conocía y de los que difiere en este extremo, pero con los que tiene otros puntos de conexión. Así en su atención al derecho social en la definición del Gobierno *como cosa esencialmente distinta del Estado* y *como necesidad social*.

En este extremo, la referencia fundamental es su interpretación personal de la *ley de división del trabajo social* durkheimiana, que aparece como una premisa básica en una construcción que no es desmentida por la acepción condensada en la sintética frase *el gobierno es algo del Estado y para el Estado, pero no es el Estado*.[176] Sin embargo, es de notar que, en su caso, esta acepción convive, una vez más, con la dualista percepción histórico-tradicional del mismo; esto es, la que lo contempla desde la doble posición orgánico-estructural y funcional –ordenar, regir, «gobernar», en suma–.[177]

176 *Ibid.*, pág. 377.

177 *Ibid.* Es conveniente recordar al respecto su obra *Derecho político y administrativo*. Sobre el tema *vid.* la interesante aportación de Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, «Adolfo Posada y la Constitución de 1931», Estudio Preliminar a Adolfo Posada, *La nueva Constitución española/ La nouvelle Constitution Espagnole* (1931). Madrid, inap, 2006, en especial ep. 1 y 3 y Lorca Navarrete, «El Derecho en Adolfo Posada (1860-1944)», en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 11, 2.º, 1971.

Por otro lado, se percibe asimismo una cierta proximidad a lo defendido por Laski en un asunto muy concreto. En particular, cuando defiende que las personas que ocupan los órganos estatales –acerca de los que señala que, en la medida que cumplimentan las funciones del Estado, poseen la doble cualidad, como también sostenía Kelsen, de órgano y persona– son realmente funcionarios.[178] Esta era, para Posada, la consideración que el artículo 89 de la Constitución de 1931 otorgaba a los miembros del Gobierno (*funcionarios retribuidos*)[179]; exactamente igual a la que, *de iure*, aplicaba el Código Penal de 1932, el cual, significativamente, rompía así con la decimonónica expresión de «empleados públicos», respaldando –no en vano las Comisiones de los respectivos textos compartieron el mismo presidente, Jiménez de Asúa– , también aquí, la nueva época.

Posada posee una visión personal que va, a mi parecer, más allá del eclecticismo generado por la pluralidad de lecturas, y cuya primera manifestación se muestra a través de su léxico jurídico. Es decir, se revela mediante el uso de términos y expresiones que albergan conceptos a menudo inconciliables, cuando no contradictorios. Un ejemplo ilustrativo lo proporciona la disociación entre su percepción de *la vida del Estado* –locución de genuina construcción germánica, como se ha visto– como la consecuencia de la «compenetración» entre el Estado *no oficial* y el *oficial* –esto es, el Gobierno– para realizar los fines del Estado y el funcionamiento *ordenado y adecuado* de las instituciones y magistrados.[180] Una afirmación ciertamente peculiar –por cuanto trata de aunar las tendencias más vanguardistas que se acaban de describir

178 *Ibid.*, 378-379; «Del concepto general de órgano del Estado, se desprende el de empleado o "funcionario público"». Kelsen, *Teoría*, pág. 449.

179 Adolfo Posada, *La nueva*, pág. 94.

180 Posada, *Tratado*, pág. 376.

con la diferenciación introducida en su día por Giner de los Ríos, uno de los grandes maestros krausistas– que, en su caso, también puede interpretarse como un recurso instrumental que le permite concluir que la tarea esencial del Gobierno es *la de convertir en acción eficaz y representativa el sentir y querer de la colectividad* a través *del orden jurídico.*[181] Con todo, aunque parece manifestar así su defensa, tan explícita en otros escritos, de la sociedad, del protagonismo social frente al estatal-institucional, lo cierto es que en esta formulación es imposible no percibir la huella de aquellos juristas del siglo xix que, en un marco estatal y constitucional muy diferente –de hecho, radicalmente opuesto–, conceptuaron al Gobierno como la «parte activa».

Tiene, en este sentido, razón Monereo cuando califica la obra de Posada como *evolución cambiante y en parte contradictoria de su pensamiento*, debido a la presencia de un *fluido ético* que no procede del Derecho Natural, sino del organicismo espiritualista krausista y positivista[182] cuyas reminiscencias, por otra parte, no dejaron de sobrevolar, –naturalmente con otros ascendientes–, en algunos aspectos sobre la elaboración de la Constitución de 1931, en cuyo *Anteproyecto*, como es conocido, Posada influyó de manera decisiva. Se trata de una orientación que ya estaba clara en Azcarate[183] con su acerba crítica al régimen parlamentario español de entre siglos y su ingenua –en la medida que parece deslizarse sin profundizar sobre los cambios sufridos, incluso en tiempos muy próximos a aquellos

181 *Ibid.*, pág. 394.

182 Monereo, *El pensamiento*, pág. lxxviii.

183 *Vid.,* sobre todo, Gumersindo de Azcarate, prólogo al libro de Miguel Moya *Conflictos entre los poderes del Estado*, 2.ª edic. aumentada (1881); *Discurso en el Ateneo el 10 de marzo de 1893* (donde habla de *crisis total*); *Estudios económicos y sociales* (1896), en particular, «Estudios sobre el problema social», «Relación del Derecho con el orden económico», págs. 101ss.; «El constitucionalismo del porvenir», págs. 261ss.; *El régimen parlamentario en la práctica* (1885).

en los que escribe, por tal institución– y rendida admiración al régimen de Gabinete británico.

En Posada se percibe nítida y muy especialmente cuando, al aludir a *formas de Gobierno («organización del gobierno»)*, se refiere a la *representació*n como forma general del actuar *político en los gobiernos constitucionales*.[184] Pero también en este asunto se puede, a mi entender, advertir un serio intento de aproximación a las corrientes incardinadas en lo que, en sentido muy amplio, podemos denominar derecho social, incluidas las aportaciones de Laski, cuya obra conocía y había leído. En especial, cuando defiende la necesidad de la participación activa de los grupos sociales, sobre todo los sindicatos, bien directamente o por representación, en el gobierno.

6. La plasmación constitucional de las nuevas tendencias. El Gobierno como órgano del Estado Social.

La atención y comprensión a las así llamadas primero *acción* y posteriormente *función* o *funciones* del gobierno, que implica el análisis de la evolución de la consideración, esencialmente doctrinal, del gobierno como regimiento (guiar y mandar) y administración (cuidar y gestionar), es decir, básicamente dirección y ejecución, parece, pues, una condición necesaria para comprender la configuración del Poder Ejecutivo como institución. Y, como es evidente, del Gobierno como órgano con entidad, e identidad, constitucional propia en el marco de la propia evolución del constitucionalismo moderno y los diversos modelos estatales.

184 Posada, *Tratado*, págs. 755ss.

Aunque se trata de un proceso dilatado que, en el plano doctrinal, involucró a diferentes disciplinas vinculadas al campo de lo «político», y en particular a las teorías del Estado, es de justicia reconocer que estamos ante un resultado conseguido a partir de las teorías del derecho elaboradas desde principios del siglo xx, de las que se nutre el pensamiento constitucional. En este sentido, la obra de Kelsen se muestra como una referencia particularmente decisiva –a pesar de las dudas que él mismo manifestó al respecto–[185] al establecer como criterio de *validez* la remisión al propio ordenamiento, a la ley, en este caso, la primera y fundamental, la Constitución.

No es necesario profundizar en la importancia de este hecho, sobradamente reconocida. Es suficiente señalar que, desde este punto de partida, el constitucionalismo avanzado de posguerra no reconoce servidumbres dogmáticas con lo anterior y basta la voluntad del Constituyente para dar valor a las novedades recogidas en la Constitución. Es ahí, según creo, donde cabe incardinar la incorporación del Gobierno, en los términos que conocemos, sin necesidad de definiciones y obviando cualquier referencia al Poder Ejecutivo porque, en realidad, era lo que se entendía como tal en todos los planos autorizados. Desde el Parlamento al doctrinal y hasta en el lenguaje cotidiano de la prensa y la ciudadanía interesada.

Con esta opción quedaba atrás lo actuado a lo largo del siglo precedente. Esto es, los esfuerzos destinados a encubrir, o en su caso justificar, los aspectos más controvertidos que habían acompañado el devenir del Ejecutivo y que, sintéticamente, pueden resumirse en los siguientes. Primero, la aplicación o, para ser más rigurosos, no aplicación, y en todo caso siempre

185 Hans Kelsen, «Prólogo» a la traducción española de *El método y los conceptos fundamentales de la Teoría Pura del Derecho*, realizada por su discípulo Legaz Lacambra. Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1933, pág. 8.

interesada, del dogma de la separación de poderes; segundo, la separación, a estos efectos, del Legislativo y el Ejecutivo, al que estuvo vinculado casi desde el inicio a causa del temprano éxito del doctrinarismo; tercero, la identificación lexical del Ejecutivo con el Gobierno, calificado ya como la «parte activa»; y, finalmente, cuarto, la separación en el interior de este de la figura del rey, ya fuera este considerado cabeza o Jefe del Estado y del Ejecutivo.

En los epígrafes precedentes se ha intentado realizar un sucinto seguimiento de lo expresado en el párrafo anterior siguiendo un itinerario cuya dirección la marcaban tanto los textos normativos como las aportaciones doctrinales. El resultado presenta un trayecto cuyo recorrido revela como el significado polivalente del sintagma gobierno se utilizó como un instrumento eficacísimo para justificar la ausencia de definiciones precisas que pudieran desvelar el encubrimiento de una práctica contradictoria de, o en colisión con, los principios constitucionales. Se trata, por consiguiente, de una ausencia deliberada y con propósitos bien definidos, ya que no solo sirvió para justificar el incumplimiento del «dogma por antonomasia» del constitucionalismo moderno, sino también para enmascarar a quienes gobernaban realmente, bien contraviniendo, en ocasiones, los principios constitucionales, bien situándose en un plano extra o supraconstitucional. Es esta una aseveración particularmente aplicable al largo periodo que abarca la así llamada Monarquía Templada (1843-1869) y el Estado no Activista (Restauración) donde la referencia por excelencia era, como se verá en capítulos posteriores, el rey o reina con el Ministerio o Gabinete.

Este proceso concluye formalmente entre nosotros en 1931, aunque, a causa de diversas circunstancias a las que se prestará atención en esos mismos capítulos, no llegaría a su

consumación total en el plano material. En todo caso, el inicio del fin tuvo lugar exactamente cuando el *Decreto de Instauración del Gobierno Provisional* establece con nitidez el objetivo constitucional prioritario: poner fin a *la estructura ahogadiza del régimen monárquico* y responder *a la necesidad de establecer como base de la organización del Estado un plexo de normas de justicia*.

Tales normas, desde un determinado punto de vista y, obviamente, desde renovados fundamentos, en los que, al lado de la presencia de las corrientes aludidas relativas a la «socialización del derecho», resulta imposible desprenderse de influencias extrajurídicas como la huella durkheimiana y la presión de los movimientos sociales, no dejan, por otra parte, de evocar otros ascendientes. En concreto, los dos pilares básicos del programa de los progresistas decimonónicos ya que, como ahí se explica, consistían prioritariamente, en *ensanchar el estatuto de los derechos ciudadanos* y reconocer como órgano supremo *y directo de la voluntad nacional* a las Cortes Constituyentes. Ante ellas, el Gobierno Provisional se comprometía a someter *su actuación colegiada e individual* en virtud de los principios de democracia y responsabilidad *en que deben moverse los órganos del Estado*.[186]

Desde otra perspectiva más directamente relacionada con el propósito que aquí se persigue, el Decreto anterior reviste una importancia concluyente. No solo porque están explícitamente reconocidos todos los principios del constitucionalismo moderno y de la teoría del Estado de postguerra, sino porque es una prueba fidedigna de la aplicación de las corrientes más vanguardistas. En especial aquella que tenía su más conspicuo

186 «Gobierno Provisional de la II República. Decreto de Instauración», en *Gaceta de Madrid*, 15 de abril de 1931. *Vid* también, Luis Jiménez de Asúa, *Proceso histórico de la Constitución de la República española.* Madrid, Reus, 1932; Joaquín Tomás Villaroya, «La formación del Gobierno durante la II República», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 16, 1980, págs. 125ss.

representante en Kelsen, la cual, además de lo apuntado en el epígrafe precedente, al diferenciar entre órgano y función, separaba asimismo el *gubernator* –es decir, el cargo o titular– y la función de gobierno, cuya interesada y ambigua confusión –la «anfibología» que diría Colmeiro– había sido utilizada en el XIX para sostener una peculiar construcción del Ejecutivo como institución, todavía muy deudora, en muchos aspectos, de la histórica dualidad *gubernaculum-iurisdictio*.

Se trata, en todo caso, de una idea que aparece consagrada en la Constitución de 1931. Ahí, en efecto, se contempla al Gobierno como un órgano del Estado Social que la propia Constitución había instaurado, no obstante las limitaciones y problemas de naturaleza jurídica que, sobre todo en la práctica, generó su articulación. Fundamentalmente, más que por la regulación de las competencias de la Presidencia de la República, que desde luego influyó, por la interpretación de las mismas que, en confrontación con las del Presidente del Gobierno, llevó a cabo algún titular de la misma, como se verá en los capítulos posteriores.

CAPÍTULO IV.

CONSTITUCIONALISMO DE POSGUERRA Y LA EXCEPCIÓN

1. La Dictadura. Gobierno y caudillaje

Tales problemas, hasta cierto punto inteligibles en aquella Constitución por las difíciles circunstancias materiales y las que rodearon no tanto a su redacción como al posterior debate en Cortes, desaparecieron durante la Dictadura del general Franco mediante la atribución al Jefe del Estado del poder Ejecutivo. Las insólitas vicisitudes que determinaron este hecho en el ámbito interno y el propio contexto internacional requerían un conveniente apoyo doctrinal que encontrase una legitimidad de la que carecía. Lo encontró, desde luego, más que en el *Dictamen* elaborado en 1939 por los veintidós juristas adictos al régimen,[187] en la «teoría del caudillaje» elaborada *ad hoc* y en la instauración de una «teoría del Estado nacionalsindicalista».

187 *Dictamen de la comisión sobre la ilegitimidad de los poderes actuantes el 18 de julio de 1936*. Madrid, Editora Nacional, año de la victoria. Fue realizado por expreso encargo de Serrano Suñer, Ministro de Gobernación del Gobierno de la Dictadura.

Si la primera, creada por autores tan cualificados como F. J. Conde y Legaz Lacambra,[188] quienes supieron adaptar rápida y adecuadamente la sólida formación adquirida con Schmitt y Kelsen a los requerimientos de la nueva situación, supone la fundamentación política, la segunda se erige sobre la defensa de unas bases jurídicas que buscaban la, por así decir, adecuación constitucional. El resultado fue un *régimen* asentado en los inicios sobre un visceral antiliberalismo, *el derrumbe del parlamentarismo racionalizado*, como acierto califica Fernández Sarasola[189] al proceso de sustitución de este por la así llamada «democracia orgánica» y la absoluta centralidad del Jefe del Estado, que no desapareció ni siquiera cuando, en los años sesenta, algunas disposiciones parecían mitigar formalmente el totalitarismo del principio.[190]

Ciertamente, se intentó un seguimiento de, al menos, los más elementales aspectos formales en el plano constitucional, incluso con aquella peculiar regulación de los derechos. En el

188 Javier Conde, *Contribución a la Teoría del caudillaje.* Ediciones de la Vicesecretaría de Educación Popular. Madrid, 1942; Luis Legaz Lacambra, *Introducción a la Teoría del Estado nacionalsindicalista.* Barcelona, Bosch, 1940. También Agustín del Río Cisneros, *La evolución política española. Invitación a la sociedad e instancia al Estado.* Madrid, Afrodisio Aguado, 1946. Sobre los fundamentos ideológicos Vid., entre otros, Raúl Morodo, *Los orígenes ideológicos del franquismo. Acción española*. Madrid, Alianza, 1975 y Luis Aurelio González Prieto, «La concreción teórica del partido único español franquista», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 141, 2008, págs. 41ss.

189 Ignacio Fernández Sarasola, «Los conceptos de Cortes y parlamentarismo en la España del siglo xx», en *Revista de las Cortes Generales*, n.º 62, 2004-2006, págs. 141ss. Se trata de un trabajo donde lleva a cabo un brillante seguimiento de la crisis del parlamentarismo en España desde finales de la Restauración y la evolución del mismo a lo largo del siglo xx. *Vid* también, Bernardo Díaz-Nosty, *Las Cortes de Franco: 30 años orgánicos*. Barcelona, Dopesa, 1972.

190 Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, señala como «rasgos básicos» del Estado franquista, el totalitarismo, el organicismo, su carácter social-populista, el nacionalismo centralista y, finalmente, la forma política de Reino, pero en este caso, como «monarquía tradicional, católica, social y representativa», en «Constitución, Estado y Derechos Fundamentales en España desde la Restauración canovista a la Actualidad», ahora en *Política*, págs. 517ss., págs. 550ss.

tema que aquí principalmente interesa, la calculada orientación de los aspectos políticos y administrativos, así como de las facultades de órganos superiores típicos como el Consejo de Ministros e, incluso en la etapa final (1973), la creación de la Presidencia del Gobierno, son testimonios ilustrativos a este respecto. En el plano material, las competencias atribuidas a todos ellos infringen los más elementales principios del constitucionalismo y teoría constitucionales. Las atribuciones legislativas concedidas al Jefe del Estado, que será asimismo Presidente del Consejo de Ministros, por la ley de 30 de enero 1938, resaltan ese carácter totalitario que está soberbiamente respaldado por el concepto de ley *que se inaugura en 1938, frente a la concepción de Ley como disposición general de cuño rousseauniano*.[191] Y que tampoco queda desmentido por la separación de actos políticos y administrativos realizada en las leyes de 1956 por eximios juristas, porque, a la postre, como expondría Baena del Alcazar, también estaba asegurada la intervención del mismo Jefe del Estado en los últimos.

Así, como por otro lado es sobradamente conocido, se pone de manifiesto hasta en la normativa más tardía, como la *Ley Orgánica del Estado* de 1966, cuyo artículo 6.º atribuía al Jefe del Estado *el poder supremo político y administrativo***,** en tanto que el Consejo, como ahí se dice, adquiere un carácter instrumental. Es, en efecto, el medio a través del cual aquél *di-*

191 «En España la Ley no es toda disposición abstracta y general, como ha pretendido una corriente doctrinal, tampoco todo lo que conocen y acuerdan las Cortes en España, tal como quedó fijado en la Revolución, francesa: "Los Decretos de la Asamblea Nacional llevan el nombre de ley", fijando así para siempre el concepto formal de Ley, sino que en España Ley es la disposición que afecta a la estructura orgánica del Estado o constituye norma principal del Ordenamiento jurídico del país», en la que la intervención y competencias al respecto del Jefe del Estado-Presidente del Consejo de Ministros, que el artículo 17 de la ley de 1938 le atribuía en exclusiva, serían posteriormente respaldadas por las propias Leyes Fundamentales. *Vid* Alfredo Gallego Anabitarte, «Ley y reglamento en España», en *Revista de Administración Pública,* n.º 57, 1968, págs. 81ss. Las citas en págs. 84-85.

rige la gobernación a través de las tareas asistenciales, consultivas y deliberativas, que el artículo 3.º de la norma le atribuye.

En este sentido, y dejando al margen las cuestiones ideológicas de carácter totalitario –en especial, el partido único y el culto al líder–, es ilustrativa la posición de la doctrina: En tanto que, salvo excepciones, los constitucionalistas eluden, con mayor o menor fortuna, pronunciarse, se comprueba un espléndido florecimiento del derecho administrativo. Y esto, parece evidente, recuerda las etapas doctrinarias del XIX y la relevancia del rey o reina al respecto, como se verá. No sorprende, por tanto, que Herrero de Miñón hubiera rescatado el añejo principio monárquico para explicar un orden totalitario y que, con su innegable perspicacia, no lo entroncara ni buscara sus raíces, porque no eran idénticos, en la historia española donde había sido una base irrenunciable del conservadurismo, e incluso moderantismo, decimonónicos. Sin embargo, tampoco el hecho de que lo extrajera directamente de la iuspublicística alemana sustentadora del Estado guillermino-bismarkiano parece una solución convincente. Sobre todo porque, desde diversos puntos de vista, resultaba una solución forzada a causa de su descontextualización, generando así una peculiar interpretación de sus fundamentos.[192]

2. El Gobierno en el constitucionalismo de post-guerra. El protagonismo de las nuevas orientaciones en la Administración Pública

Con las denominadas «democracias parlamentarias», a las que se adscribe la Constitución de 1978, los problemas en re-

192 Miguel Herrero. *El principio Monárquico (Un estudio sobre la soberanía del rey en las Leyes Fundamentales).* Madrid, 1972, *passim.*

lación con el asunto que aquí interesa, no desaparecen.[193] Vuelven a surgir de nuevo, pero ahora suscitados, una vez más, por la organización, o para ser más exactos, reorganización y las reformas de sus elementos más representativos, es decir, los así llamados órganos gubernamentales.

En términos generales, y desde una primera aproximación, la descripción adelantada por Laski en los años treinta sigue siendo, a mi parecer, completamente válida. Incluida la necesidad de *alguna forma alternativa de Gobierno fuerte* que se necesita a la caída de un régimen autocrático, aunque, afortunadamente, entre nosotros habían cambiado las circunstancias objetivas de los años treinta y la presencia de una clase media impidió *la ausencia de freno*.[194] Se conserva la estructura impuesta por el Estado Social –que supuso en su día la superación de la Monarquía constitucional templada o pura y el parlamentarismo propio del Estado no Activista–, el cual Estado es, por naturaleza, intervencionista. Pero con ello se radicaliza el elemento político porque se afirma sobre el «principio de liderazgo», por el que el partido político ganador de las elecciones, a través de su líder, es quien determina la vida institucional.

193 *Vid* a este respecto, entre otros, Manuel Aragón Reyes, «Gobierno y Administración» en *Filosofía Política* (vol. Dedicado a Teoría del Estado coord. por Alfonso Ruíz Miguel y Elías Díaz), vol. ii, 1997, págs. 83ss.; del mismo y Cesar Aguado (coord.) *Temas de Derecho Constitucional*. Vol. ii, *Organización general y territorial del Estado*. Madrid, Civitas, 2011 (2.ª edic.); Alfredo Gallego Anabitarte y Ángel Menéndez Rexach, «Artículo 97. Funciones del Gobierno», en Oscar Alzaga (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*. Madrid, Edersa, 1985, T. viii, págs. 37ss.; José López Calvo, *Organización y funcionamiento del Gobierno (contribución al estudio de su régimen jurídico-administrativo).* Tesis doctoral dirigida por Ángel Ménendez Rexach. Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 1994; Ángel Menéndez Rexach, «Organización central de la Administración General del Estado», en *Documentación Administrativa*, n.º 246-247, 1996-1997, págs. 275ss., en general todo el número dedicado a Gobierno y Administración.

194 *Vid* a este respecto el certero juicio que, sobre varios países europeos, entre ellos España, realizaba en la década de los treinta en Laski, *El Estado*, págs. 362-363 y, a mi parecer, perfectamente aplicables al inicio de la Transición española.

Se comprueba fehaciente y fácilmente a través de la recepción de alguna de las consecuencias en la propia Administración Pública, cuya dirección política se redimensiona.[195] Y es que, por más que el texto constitucional estipule que no debe confundirse con la ejecutiva,[196] en la práctica, esta separación casi *contra natura* no deja de generar una serie de problemas que afectan, sobre todo, al campo de la potestad reglamentaria, uno de los signos por excelencia del Gobierno constitucional.[197] Por último, existe una clara ampliación, no exenta de conflictos, del significado del término. Sobre todo desde el punto de vista orgánico, pues el relativo a la gobernación se presume que va más allá de las competencias propias del estricto «Ministerio» o Consejo, dando lugar a la conocida, y lógica, confrontación doctrinal.

Ciertamente, las aproximaciones al Gobierno constitucional pueden realizarse desde diversas perspectivas. Pero, si nos atenemos a su evolución, parece que la estructura orgánica definitiva del Gobierno, tal y como hoy se nos presenta, comenzó *de facto* en España en el primer tercio del siglo xx, *de iure* con la Constitución de 1931, con la separación, real y efectiva y no solo nominal –esto es, cuando el Presidente dejó de ser un *medianero* entre el Rey y las Cortes–, entre el Jefe del Estado y el Presidente del Consejo, y su consolidación se produce con la de 1978. Aunque para entonces, la ampliación del órgano

195 *Vid* a este respecto el interesante estudio de Alberto Gil Ibáñez y Serafín Casamayor Navarro, «Políticos, gobernantes y directivos: la dirección política de la Administración como clave para cualquier reforma», en *Revista de Documentación Administrativa*, n.º 286-287, enero-agosto 2010, págs. 133ss.

196 Nicola Maria Sandulli, «Il Governo della Spagna Democratica: Riflessioni introduttive», en Enrico Spagna Musso (dir.), *Costituzione e struttura del governo.* Padua, 1982, págs. 437ss., págs. 443 y 449.

197 *Vid* a este respecto el excelente artículo de Ángel Menéndez Rexach, «La potestad reglamentaria del Gobierno en la Constitución española. Notas para una nueva reflexión», en *Justicia Administrativa*, 2011, n.º 52, págs. 7ss.

a los otros «miembros» prevista por el artículo 98.1, supusiera asimismo, como por lo demás es sobradamente conocido, una fuente de controversias y origen de polémicas a causa de la aplicación de esa extensión a los Secretarios de Estado, la añeja construcción decimonónica recuperada por un RD de 1977.[198] Sin ánimo de entrar ahora en una discusión cuyos momentos más ásperos parecen haber quedado atrás, quizá no estaría de más añadir que, tal vez, el esclarecimiento de la cuestión requiera, más allá de lo dispuesto por la *Ley orgánica del Gobierno* de 1997, aplicar criterios interpretativos intencionalistas a la voluntad del Constituyente, que parecen pertinentes para el tema, sobre todo en la etapa final que abarca este trabajo.

198 RD 1558/1977 de 4 de julio. Puede consultarse en Clara Álvarez Alonso, *La Jefatura del Estado*, págs. 475ss.

SEGUNDA PARTE

GOBIERNO, PODER EJECUTIVO Y JEFATURA DEL ESTADO

CAPÍTULO I.

LOS FUNDAMENTOS POLÍTICO-CONSTITUCIONALES…

1. Consideraciones previas

Desde una perspectiva histórica, la articulación constitucional de la figura del Jefe del Estado es, probablemente, uno de los más atrayentes y complejos aspectos que presenta la configuración del Gobierno en la Historia del moderno constitucionalismo español. La causa de ese interés reside, precisa y principalmente, en el lugar verdaderamente axial que se otorgó al *Trono*, al rey o reina, durante un larguísimo periodo. Una posición más que preeminencial que, a mi entender, impide su catalogación como uno de los órganos (supremos y aún superiores) estatales con anterioridad a la Constitución de 1931. Y no se trata solo de exigencias de estricto rigor científico que imposibilitan la aplicación de una tal denominación antes de la recepción de las teorías organicistas (es decir, durante la vigencia de una percepción todavía muy vinculada a la visión corporativa de los primeros momentos o al predominio del derecho-institución de las décadas centrales del ochocientos). Es también, y sobre todo, de la singular posición reconocida a

los reyes durante la Monarquía Templada y, asimismo, aunque diferente, durante la Restauración.

Parece obvio que esta situación privilegiada tiene una de sus causas en la soberanía compartida sancionada por varias Constituciones y aparece respaldada por el reconocimiento de un poder específico que, desde luego, va mucho más allá de la representación simbólica y visible ya sea de la Nación, ya del orden estatal. En este sentido sus denominaciones de cabeza o Jefe del Estado, debida la primera a la servidumbre impuesta por un modelo corporativo propio de la constitución empírica que tardaría en desaparecer en la práctica, y la segunda creada *por el sector ideológico de la Monarquía*,[199] no son en absoluto inocuas. Si se observa con atención, ambas se muestran como un reflejo de la práctica y realidad constitucional.

De ahí que, en más de un sentido, la evolución de la jefatura del Estado hasta su percepción actual –construida entre nosotros por la Constitución de 1931–, en la que el nombre no está *justificado ni por el contenido de su función ni por su situación jurídica*,[200] es particularmente aclaratoria respecto a todo lo concerniente al Gobierno. De hecho, puede ser adoptada como un signo entre los más relevantes de la propia articulación-infracción del dogma de la separación de poderes, de su interpretación y, de manera muy especial, de la aplicación «científica», mecanicista, del mismo. Sobre todo, porque ambas –interpretación y aplicación– están, a su vez, determinadas por requerimientos historicistas, o lo que es lo mismo, condicionadas por la mudable realidad político-constitucional –también, aunque más tardíamente, la social– durante el periodo de referencia.

Por otro lado, en su calidad de principio presuntamente irrenunciable y fundamento de dicho constitucionalismo, el

199 Kelsen, *Teoría*, pág. 500.
200 *Ibi.*

dogma es, asimismo, tal y como se viene reiterando, uno de los requisitos más afectados durante el largo y laborioso itinerario de asentamiento de este constitucionalismo. Se vio, en efecto, obligado a confrontarse con problemas doctrinales y materiales que son los que, en realidad, han marcado la orientación que sufrió en todos los países. Y si, sobre todo en los orígenes, los primeros pueden considerarse, en términos generales, comunes, los segundos, sin embargo, estuvieron fuertemente afectados por prácticas arraigadas en la constitución empírica, difíciles de erradicar a causa del respaldo privilegiado que encontraron en un poderoso, y muy asentado, sector político.

2. Complejidad doctrinal e inaplicabilidad material del dogma de la separación de poderes

Como, por otra parte, es conocido, en lo que a la doctrina se refiere, y salvo quizá en Montesquieu, tal dogma, como asimismo se ha indicado en el capítulo precedente, ni siquiera aparece completamente acabado en las autoridades clásicas, desde Locke a Tocqueville, por citar solo alguno de los autores más representativos. Empeñados como estaban en legitimar tanto el ascenso de la burguesía –el antiguo «estamento mercantil»– al poder como su definitiva intervención en el proceso de toma de decisiones, estos publicistas orientaron sus esfuerzos a tratar de delimitar competencias y, en su caso, determinar las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, al tiempo que mostraron un interés considerablemente menor por el judicial.[201] Además, en

201 *Vid*., p. ej., el estudio clásico de M. J. C. Vile, *Constitucionalismo y separación de poderes*. Madrid, cepyc, 2007, sobre todo en lo relativo a «la fundación de la doctrina» y «Montesquieu»; Alessandro Torre, «Estado mixto y división de poderes. Análisis histórico-político de un itinerario doctrinal», epígrafe vi, «Gobierno mixto y separación de poderes» en *Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e*

todos los países europeos, incluida Francia donde la Revolución trató de saldar cuentas con el pasado, ni siquiera se eliminó la Monarquía, lo que, con el tiempo, facilitó la aparición del característico sesgo monárquico-aristocrático que acabaría por adquirir el sistema durante un largo periodo, alguno de cuyos rasgos más identificativos –como los relativos a la sucesión, por ejemplo–, fueron incluso aceptados por los más rupturistas.

En otras palabras, mientras para algunos autores, en especial los pertenecientes al campo de lo jurídico, se trataba de dar una nueva versión del *imperium* que llevaba aparejada la *iurisdictio*, los constituyentes buscaban imponer un modelo que hiciera viable el gobierno limitado a través de la atribución de competencias claras a los «poderes». Poderes que, formalmente, se concebían autónomos entre sí, pero que, de manera especial el Legislativo y el Ejecutivo, siempre compartieron origen al proceder mayoritariamente del mismo antiguo estamento o estrato social. A lo que debe añadirse la circunstancia, sobre la que se viene insistiendo reiteradamente, de que, salvo en momentos muy específicos como fueron entre nosotros, y solo en cierta medida, las dos primeras épocas de vigencia de la Constitución de 1812 y la I República, nunca existió una auténtica separación real o efectiva entre ellos.

Si bien es verdad que tales servidumbres son típicas de los inicios, en particular del periodo de asentamiento de la llamada Monarquía Templada o Constitucional, lo cierto es que la articulación jurídico-constitucional dentro del usualmente denominado Estado de Derecho no aportó grandes novedades al respecto. No se discute que este se presentó como una crea-

Historia Constitucional, 5/2009, dedicado a «La división de poderes», en especial págs. 43ss., Como, con razón, expone en la «Presentación» el coordinador del número Ramón Punset, tomando, entre otras, la referencia a la separación del Jefe del Estado del poder Ejecutivo, esta «obedece a peculiaridades de índole histórico-política o, ya desde el origen, a la propia estructura ordenamental». *Ibid.*, págs. 16-17.

ción asentada sobre sólidos y muy novedosos principios como el jurídico-organizativo, cuyos fundamentos de racionalidad, estabilidad y delimitación se adecuaban al sistema de equilibrio o *cheks and balances*, y el normativo-autónomo, concebido para justificar *la compartimentación de funciones*. Pero, en el plano real –es decir, allí donde, como decía Toreno, se deben «verificar» los principios– el planteamiento teórico no era correspondido por una rígida y efectiva separación institucional-orgánica, habida cuenta la intervención de cada uno de los poderes en las atribuciones de los demás.

Todo ello pone de manifiesto que, desde el momento mismo de su implantación, e incluso de su concepción doctrinal si nos fijamos en las dificultades de los teóricos para aportar una solución satisfactoria, el dogma más famoso del constitucionalismo moderno, se quebrantaba. La situación pretendió subsanarse con el *principio de responsabilidad y rendición de cuentas*,[202] tan celebrado como discutido a causa de su inoperancia efectiva durante una larga etapa. En todo caso, con él, la separación de lo que en el siglo xix se denominaron «poderes del Estado» se convirtió en una separación más bien personal, pues tal responsabilidad era de naturaleza individual. Además, entre nosotros, su aceptación no fue precisamente pacífica –dejando siempre a un lado la Constitución de Cádiz– hasta entrada la década de los cuarenta, como se verá posteriormente. Aplicado precisamente al Ejecutivo, conforma, por el contrario, uno de los más sólidos *casus belli* entre moderados y progresistas durante la tercera y cuarta décadas del siglo xix.

En todo caso, es necesario prestar siquiera una somera atención a un aspecto particularmente relevante para lo que

202 J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoría da Constituçao*. 3.ª edic. Coimbra, 1999, págs. 143ss.; Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, «El control parlamentario del Gobierno en la Historia Constitucional española», en *Política*, págs. 31ss.

aquí interesa. Sobre todo con anterioridad a que el constitucionalismo propio del *Estado no Activista* (por usar la acertada y elocuente expresión que Bruce Ackerman aplica al existente desde el último tercio del siglo xix hasta el *New Deal*, es decir, coincidente con nuestra *Restauración*) introdujera un e*quilibrio* entre las posiciones de ambos «poderes» mediante una distribución *funcional*, que el constitucionalismo de la segunda posguerra mundial interpreta como autonomía o ausencia de subordinación.[203]

Se trata, por un lado, de recordar el primer fundamento de tales poderes estatales, los cuales, en buena lógica, siguiendo el tenor de los principios, deberían reunir algunos requisitos. El primero y más relevante consistía en responder de una manera efectiva al carácter representativo, es decir, representar a *todo el cuerpo del pueblo* o, al menos, a lo que Montesquieu denominó *almas libres*, hecho que la doctrina oficial no solo desechó durante buena parte del xix, sino que tendrían que transcurrir muchas décadas hasta su implantación a través de un sufragio verdaderamente universal. Por otra parte, se encuentra el hecho incontestable de que, siguiendo el razonamiento de las autoridades más influyentes, para los constituyentes de la época la responsabilidad del Legislativo quedó *ab initio*, y por comprensibles razones, descartada mediante la declaración de la inviolabilidad de los miembros de los cuerpos colegisladores, de donde, salvo para la Constitución de 1812, podían proceder los miembros del Ministerio. Y, finalmente, están las propias facultades normativas del Ejecutivo reconocidas –la potestad reglamentaria– o no, como sucede con el célebre «gobierno por decreto».

203 A este respecto *vid.* las acertadas opiniones de Punset Blanco, *Potestades normativas*, en particular pág. 19.

En especial durante las décadas centrales del xix, de dominio moderado, este último fue, con diferencia, más relevante, y sobre todo efectivo, que la propia legislación de Cortes. Carente de cualquier tipo de fundamento jurídico, puesto que se trataba de una decisión política cuyos perfectamente discernibles orígenes se encuentran en algunos «Consejos de Ministros» celebrados en la década de 1840, podía, sin embargo, encontrar un cierto apoyo constitucional en la facultad de suspensión de las Cortes que las Constituciones moderadas –de manera sobresaliente la de 1845, bajo cuya vigencia fue una práctica recurrente– recogían. Pero también en la propia concepción de la Administración pública y la utilización interesada y partidista de sus instituciones y órganos, cuyo poder se incrementó considerablemente con el reconocimiento, a finales del xix, de la «potestad discrecional», admitida más bien como complemento de la reglamentaria de la que también disponía el *Ministerio,*[204] aunque nunca se reconociera explícitamente una reserva de la misma a su favor. Con ella el Ejecutivo siempre dispuso de un instrumento formidable que le singulariza frente a los demás poderes.

3. Cuando los principios se relegan al campo de la teoría: los conflictos entre el Legislativo y el Ejecutivo

Estas, con otras que se irán desgranando a lo largo de estas páginas, son razones previas que han de ser tenidas en cuenta en la medida que afectan directamente al tantas veces invocado

204 Resulta ilustrativo a este respecto el artículo de Adolfo Posada, «Potestad discrecional» en *Enciclopedia Jurídica Española*. Barcelona, Francisco Seix Editor, s. a.; y el profundo estudio de Antonio Mozo Seoane, *La discrecionalidad de la Administración Pública en España. Análisis jurisprudencial, legislativo y doctrinal, 1894-1983.* Prólogo de Alfredo Gallego Anabitarte. Madrid, 1985.

«equilibrio de poderes» y, en consecuencia, son determinantes en relación con el tema. En cualquier caso, por ahora sea suficiente señalar que, tanto para la doctrina como para los constituyentes, estos problemas se solventaron con el argumento de que ambos poderes contribuían al gobierno, cuyo sentido omnicomprensivo estuvo, sobre todo durante la Monarquía Templada, *principalmente* determinado por una específica concepción de la Administración, muy similar al concepto de policía que había formulado la ilustración alemana y que es el que sostienen por esas fechas Oliván o García Goyena y Aguirre, incluso Gómez de la Serna, en sus aportaciones.

La principal cuestión, por consiguiente, se reducía a establecer en el texto constitucional, por un lado, la composición del Ejecutivo y por el otro, la identificación, atribución y distribución de competencias y facultades entre ambos poderes. Sin embargo, mientras que la de Cádiz asume esta tarea de un modo concluyente a través de un casuismo exuberante, las demás Constituciones decimonónicas, y de manera sobresaliente las de 1837 y 1845, se muestran, deliberadamente y por exigencias políticas o exclusivamente partidistas, exiguas y generalistas en un tema de la mayor importancia.

No es, pues, que no se supiera o no se pudiera realizar una articulación concreta e impecable al respecto con independencia de las ideologías, como demuestran las posturas de progresistas como Joaquín M.ª López, Espartero o el propio Mendizábal y moderados como Pacheco o Bravo Murillo; es, más simplemente, que no se quiso. De ahí que, desde una perspectiva retrospectiva, se pueda afirmar que esta situación es más elocuente de lo que a primera vista pudiera parecer, en la medida que está directamente relacionada con la configuración y composición del Ejecutivo-Gobierno, el cual, al margen de las aludidas diferencias científicas entre la visión institucional y la

orgánica, ha sido desde siempre el poder más influyente. No en vano es en él donde recae el *decission making process* vinculado a la «dirección política» que, a la postre, no es sino una versión más sofisticada de las competencias en política exterior y relaciones internacionales y de aquel determinar el orden jurídico-político interior que establecía el artículo 170 de la Constitución de 1812. Un orden cuya *conservación* se encomendaba ahí, precisamente, a la *autoridad* del rey, pero no a su *potestad*.

El inmenso poder que una tal opción conlleva está en el origen del desacuerdo y los conflictos suscitados en el ámbito doctrinal y entre los partidos políticos acerca de los dos primeros poderes,[205] que se remonta a los mismos inicios. Si con relación al primero es suficiente recordar la lectura pro-parlamentaria de Locke como contraposición a la defensa del monarca frente a la «prepotencia del legislativo» de Montesquieu, de los segundos es buen ejemplo el nacimiento del constitucionalismo moderno en España. Solo es necesario remontarse a la inmensa labor legislativa de las Cortes de Cádiz y la desconfianza y renuencia de aquella Asamblea hacia la Regencia y, por contraste, la prevalencia del Ejecutivo a partir de la tercera década del siglo.

Se trata, entonces, de algo más que una cuestión de estricta preeminencia y hegemonía: es un conflicto congénito que se dirimiría a través de la *feroz lucha* ya aludida entre el Legislativo y el Ejecutivo, cuya sola existencia cuestiona el sistema de equilibrio. Un sistema, por otra parte, de raigambre estrictamente mecanicista –si se quiere hasta de *aritmética política*– que, con su base en la inexistente y nunca bien formulada ni,

205 No solo entre la teoría y en los principios, sino en los propios programas y manifiestos. *Vid.,* a este respecto, Miguel Artola, *Partidos y programas políticos (1808-1936*). Madrid, Alianza, 1991, en especial vol. II (*Manifiestos y programas políticos*) y de Ignacio Fernández Sarasola, «Los partidos políticos en el pensamiento español (1783-1855)», *Historia Constitucional*, n.º 1, 2000 y también, del mismo, *Los partidos políticos en el pensamiento español (De la Ilustración a nuestros días)*. Madrid, Marcial Pons, 2009, sobre todo.

salvo contadas excepciones, realmente respaldada división de poderes ignoraba, como todavía se decía a principios del siglo xx, los elementos jurídicos, éticos y políticos consustanciales a la cultura jurídica occidental.[206]

En todo caso, era una situación de la que los interesados fueron plenamente conscientes desde el principio y que el paso de los años no hizo más que afianzar. Un testimonio elocuente al respecto lo aporta el Conde de Toreno, quien en 1811, aun a pesar de atacar el sistema de equilibrio argumentando que *la armonía (…) aquella balanza y contrapeso (…) solo existe en los libros, y no puede existir más que allí*,[207] mantenía, que

> (l)os principios fundamentales que deben regir para la división de potestades estriban particularmente en su independencia recíproca para obrar con desahogo en sus respectivas atribuciones, y en la imposibilidad de entrometerse cada una en la de otra, y de quebrantar impunemente sus leyes.[208]

Sin embargo, algo más de dos décadas después, en marzo de 1835 y ya como Secretario del Despacho de Hacienda, su perspectiva era sustancialmente diversa. Para entonces, tras su paso por París y entablar relaciones con lo más selecto del doctrinarismo francés, no dudaba en defender la inoperatividad de tales principios. De hecho no vaciló en afirmar al efecto que, dado que *lo más difícil en el arte de gobernar consiste en la práctica*, lugar donde se contrasta la veracidad y operatividad de teorías y principios, estos últimos resultaban ser, en ese te-

206 Gonzalo del Castillo Alonso, «Poderes del Estado» y «Gobierno», en *Enciclopedia Jurídica Seix*, p. ej.

207 Discurso pronunciado el 13 de septiembre de 1811, dsc, págs. 1834-37, precisamente sobre el veto regio. Cito por Conde de Toreno, *Discursos parlamentarios*. Estudio preliminar Joaquín Varela Suanzes-Carpegna. Oviedo Junta General del principado de Asturias, 2003, pág. 38.

208 *Ibid. Discurso* sobre el Tribunal Supremo, 21 de noviembre de 1811, pág. 57.

rreno *de las individualidades* o casos concretos, de una enorme vaguedad.[209]

4. Los problemas del Ejecutivo cuando la «antigüedad» es fundamento de legitimidad.

Ese conflicto aparece reproducido a escala, y magnificado, en el seno del Poder Ejecutivo, y, a mi parecer, es este uno de los aspectos en los que el sistema, hasta en el plano teórico, se muestra más deudor del Antiguo Régimen. La razón estriba en las competencias otorgadas inicialmente al rey. Tantas y de tal envergadura que su «función» mereció ser catalogada como un poder más: desde el neutro de Constant, el *poder real o regulador* que Salas le reconocía entre nosotros en el Trienio, o el armónico de Santamaría de Paredes durante la Restauración. La única, por lo demás comprensible, excepción es el *poder de relación* que el artículo 49 de la Constitución de 1873 atribuye al Presidente de la República. En todo caso, es obvio que la mera aceptación de que el rey poseía un poder diferenciado y propio y su posterior reconocimiento, llevaba implícita la imposibilidad de establecer relaciones pacíficas entre los tres poderes clásicos, en especial los dos primeros.

En este sentido, es, precisamente, la figura del rey así concebido el elemento que más contribuye a introducir complejidad en la articulación coherente del Ejecutivo y, por extensión, en el sistema. Hasta tal punto es así que ya desde los inicios su presencia sirvió para calificar al mismo. De tal manera que la expre-

209 «Lo más difícil en el arte de gobernar consiste en la práctica, en la aplicación de estos principios generales, y en saber si esas teorías que parecen tan halagüeñas y justas son positivas y ciertas cuando se trata de ponerlas en obra. Las teorías sientan nociones y principios generales. Las aplicaciones exigen descender a las individualidades, y aquí la diferencia y lo vago que suele ser lo que enseñan las primeras». 21 de enero de 1835. *Ibid.*, pág. 194.

sión Monarquía constitucional se utilizó para dar cabida y legitimación a actitudes que, en ocasiones, supusieron una flagrante contradicción de los principios del constitucionalismo moderno, por más que hubiera remisiones expresas en los discursos y obras de especialidad a parlamentarismo y régimen de Gabinete.

No se trata únicamente disquisiciones reservadas a la esfera de lo teórico: son, más bien, vigorosas corrientes, monárquicas naturalmente, que dejaron su impronta en los textos constitucionales y, por tanto, marcaron el propio orden jurídico-político. Aunque hundan sus raíces en la idea de monarquía pactada –a la que, por consiguiente, es intrínseco el principio monárquico–, basta recordar la confrontación existente al respecto. Es decir, el enfrentamiento entre quienes, con una más que evidente raíz en la teoría del poder constituyente como fuente de los demás poderes, sostienen que el rey no es más que el primer magistrado de la nación, dotado de atribuciones más que de prerrogativas, y quienes defienden justamente lo contrario. Esto es, quienes lo consideran *un poder del Estado tan independiente como la nación misma reunida en Cortes (…) (y que) el rey es la ley misma*, tal y como se argumentaba en un panfleto de la segunda etapa liberal –salido, obviamente, de las filas doctrinario-moderadas–, no es necesario añadir que crítico con el gobierno del Trienio.[210]

Hasta la actual Constitución de 1978 –naturalmente con la excepción de las etapas republicanas– estas corrientes estuvieron presentes en la vida constitucional española. En realidad, lo estuvieron en todas las formaciones políticas europeas. En 1820, Guizot señalaba este hecho poniéndolo en contacto con la situación coetánea, precisamente en una obra donde defen-

210 *Sobre modificar la Constitución*, s. l., s. f. (posiblemente de 1823, ya que el anónimo autor escribe «Tres años hace que restablecido el régimen constitucional»). Uso la ejemplar de la Biblioteca de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de Madrid, sig. 1 LVI/C-174, pág. 4.

día la Constitución de 1812 *a pesar de sus errores*.[211] Y lo describía con una precisión ejemplar: *no son únicamente los intereses y los hombres de una o dos generaciones los que son inconciliables: lo son dos sistemas*.[212] Lo dejó escrito allí donde afirmaba con rotundidad que *si bien las leyes no son completamente inútiles, los actos y la práctica clásica del gobierno son más eficaces que las leyes*,[213] respaldando de esta manera la hegemonía del Ejecutivo. Pero también, y de modo muy especial, defendía a su lado la validez incontestable del principio hereditario en relación con «los tronos» porque, según decía, era el que otorgaba *una verdadera legitimidad a los mismos*.

Merece la pena detenerse en esta afirmación habida cuenta que, como tal, será invocada, en los mismos términos, en las obras doctrinales y en los discursos parlamentarios en España a lo largo de casi todo el siglo xix. Y lo será para potenciar la preeminencia del rey y, por extensión, para la composición del Senado. Fue de este modo como se proyectó el mencionado carácter monárquico-aristocrático en las Constituciones y en la práctica parlamentaria de la que Donoso Cortés denominaba Monarquía Constitucional Pura.

A primera vista esta construcción parece ajustarse al constitucionalismo posrevolucionario y posnapoleónico e incluso a las exigencias de un Estado de Derecho, ya que, explica Guizot, la finalidad del principio no era otra que *el sometimiento del trono a Derecho* y conseguir así que llegara a todas partes, que fuera aceptado por todos. Sin embargo, resulta interesante la argumentación utilizada *en el caso de esta institución*, ya que, para defender la legitimidad de la misma, recurre, exactamente, a la antigüedad

211 F. Guizot, *Du gouvernement de la France depuis la Restauration et du Ministère actuel.* Paris, Librairie française de l'advocat, 1820, págs. 255ss. Uso el ejemplar de la Biblioteca virtual Martínez Marina, dedicado, precisamente a «Monsieur le Comte de Torreno» (sic).
212 *Ibid.*, pág. 108.
213 *Ibid.*, pág. 293.

(*la legitimité doit être ancienne*). Y aún, si cabe, lo es más que, para el publicista francés, sea precisamente la antigüedad, y no el Trono, lo que es *una institución excelente*,[214] en la medida que supone la existencia de una ligazón con el pasado no desdeñable. Hasta se podría decir sin exageración que es un razonable intento de justificar la constitución empírica existente.

Desde luego, esta conclusión, comprensible por la fecha y la finalidad en y con qué se escribe –estaba, en efecto, destinada a defender la monarquía de la *Carta* frente a la Revolución y la dinastía napoleónica–, pero absolutamente contraria al espíritu de la Revolución, es extremadamente relevante por las consecuencias que generó, no solo en Francia, sino también en otros países. En España, en particular, no hay más que recordar el discurso moderado desde sus inicios en el Trienio,[215] la reiteración, casi literal, del mismo en las Cortes de 1869 por un anciano Martínez de la Rosa[216] o la postura canovista durante la Restauración.

5. Una cuestión de flexibilidad. El rey «cabeza» o Jefe del Estado como epicentro.

Se trata, por consiguiente, de un argumento decisivo de la versión moderada del constitucionalismo español decimonóni-

214 *Ibid.*, págs. 204-6.

215 Clara Álvarez Alonso, «Las bases constitucionales del moderantismo español», en Ignacio Fernández Sarasola (edit.), *Constituciones en la sombra. Proyectos constitucionales españoles (1809-1823).* In Itinere/cepyc, 2014, págs. 453ss.

216 «La monarquía hereditaria es un gobierno racional, es un gobierno histórico, si es un gobierno libre, si es un gobierno adecuado a la civilización moderna». Martínez de la Rosa, y esto no es ciertamente accidental, vinculaba en este caso la herencia a la propiedad. Francisco Martínez de la Rosa, «Discurso pronunciado en las Cortes el 20 de mayo de 1869». Uso la edición de Antonio M.ª Calero, *Monarquía y democracia en las Cortes de 1869*. Madrid, cec, 1987, 213ss. La frase en pág. 229.

co –a excepción, por tanto, de las posturas republicanas y progresistas–, recuperado, en algunos no insustanciales aspectos, durante la Dictadura del General Franco. En todo caso, se presenta como un elemento de primera magnitud para clasificar los *tipos*, por utilizar la tan ajustada como ilustrativa expresión que usa Menéndez Rexach en su excelente monografía,[217] de Jefatura del Estado entre nosotros. Porque de esto, en definitiva, se trata, en atención a la muy diferente posición, al poder atribuido –y ejercido– y a la propia y lenta evolución que sufrió la así llamada *más alta magistratura* de la Nación en la reciente historia.

Testimonio fehaciente al respecto lo aporta, una vez más, la propia utilización de la expresión. Ciertamente como Jefe del Estado aparece en los primeros años, pero su presencia es esporádica y casi reducida en exclusiva a textos doctrinales, como ocurre en los casos del traductor de Constant o Salas, hasta que, sobre todo a partir de la cuarta década del siglo xix, se recupera su uso en el discurso progresista, aunque no de una manera excluyente. Por su parte, las Constituciones, como es notorio, rechazan su utilización hasta el xx, dada la posición central que otorgan al rey.

No obstante, como es igualmente conocido, la configuración constitucional de este último difiere en los diversos textos. Tal diferencia no solo se debe a la complejidad que revistió la articulación del Ejecutivo a causa del «poder efectivo» del «Gobierno», al que, por cierto, ya en 1812 algunos consideraban *la potestad ejecutiva de la Constitución* cuya instauración correspondía a la Nación.[218] Se debe, como con acierto señala

217 Ángel Menéndez Rexach, *La Jefatura del Estado en el Derecho Público Español*. Madrid, inap, 1979, págs. 215-216.

218 «Han confundido igualmente los mismos señores preopinantes el Gobierno con la Soberanía, olvidándose que el Gobierno, si se le entiende en solo su riguroso sentido, es la potestad ejecutiva de la Constitución« y «pues es claro que si la Nación puede establecer sus

Menéndez Rexach, al hecho de que las facultades ejecutivas y legislativas atribuidas al rey se han estimado, por la historiografía y la actual literatura jurídica en general, como un impedimento fáctico para considerarlo Jefe del Estado tal y como hoy se entiende, con sus funciones *simbólicas y representativas*.

Sin embargo, en aquel momento de pretendido desmantelamiento del Antiguo Régimen en el que, sobre todo durante la época borbónica, la centralidad del monarca era la referencia de la producción normativa, también era un problema, y no menor, encontrar una suerte de *caput* visible al nuevo Estado. Tanto más cuanto, como demuestran los debates en Cortes, el lenguaje corporativo no había ni mucho menos desaparecido. En este sentido, es cierto que la configuración de una Jefatura del Estado se imponía como una exigencia desde el principio, pero lo es asimismo que la percepción de la misma varía sustancialmente a lo largo de los años dando lugar a, por seguir utilizando la expresión de Menéndez Rexach, toda una «tipología», razón por la cual no se puede, a mi parecer, admitir, como apunta este jurista, sin más que el rey se convierte en Jefe del Estado cuando deja de ser la *cabeza* del Ejecutivo. Parece, a este respecto, que sostener que el reconocimiento *al monarca de atribuciones que de hecho no le corresponden*, se trata de una cuestión de *insensibilidad de los textos escritos* producida por *el problema de la soberanía y el dogma de la separación de poderes*, es una manifestación más de la práctica de una recurrente *dogmática retrospectiva* que tan perniciosos efectos ha causado en el esclarecimiento de la realidad histórica.

En todo caso, y en lo que a este concreto tema concierne, no se trata únicamente de una necesaria cuestión de contextualización que requiere, como premisa fundamental, no pasar por

leyes fundamentales, igualmente podrá establecer el Gobierno, que no es más que una de estas mismas leyes» Conde de Toreno, «Discurso de 28 de agosto de 1811», acerca de la soberanía nacional y poder constituyente, *Discursos*, págs. 21 y 24, respec.

alto las características propias de cada periodo, sino también de prestar atención a otras circunstancias sustantivas. Porque, al margen de la Constitución de Bayona, por su especial naturaleza autoritaria de cuño napoleónico.[219] formalmente, ninguna de las más importantes «marcas» de soberanía le está reconocida en exclusiva. No solo en la Constitución de 1812, donde el artículo 171 exigía el visto bueno o autorización de las Cortes o la propuesta del Consejo de Estado, sino incluso en las anteriores a 1931– dejando momentáneamente a un lado la de 1845, que ciertamente supone una excepción en este sentido –, incluida la de 1876, prescribían la conformidad a las leyes en asuntos relevantes (como el derecho de gracia, por ejemplo). Alegar, por tanto, que tal insensibilidad, cual si fuera un producto de la ignorancia de aquellos constituyentes, da lugar a un problema que se subsanó con la creación de una *fictio iuris* –es decir, el reconocimiento de la titularidad al rey de un derecho y unas potestades que no ejercía de hecho–[220] y reprobar esta solución, no parece coherente en el mundo del derecho, cuya historia está toda ella plagada de ficciones, comenzando por la, probablemente, más eficaz, esto es, la persona jurídica.

Desde luego, es obviar, asimismo, por ejemplo, que incluso en aquel *gobierno de asamblea* preconizado por las Cortes de Cádiz, a pesar de las palabras recogidas en el *Discurso Preliminar* sobre la *inmensa potestad del Rey*, el constituyente, acreditando poseer el conocimiento del significado de la *prerrogativa*, se inclina por usar el concepto de *facultades*. Así, al menos, se deduce de la diferencia que introdujo entre poder o potestad y autoridad, como la que, por cierto, le atribuye el artículo 170

219 Para este tema me remito a Fernández Sarasola, *La Constitución de Bayona*, en especial II, págs. 53ss.

220 Así lo ve asimismo Menéndez Rexach, *La Jefatura*, pág. 458. A ficción se refiere también Ramón Salas, en la lección XVII, «De la inviolabilidad del rey y su autoridad», *Lecciones*, pág. 227.

acerca de la gobernación interior y exterior, y así lo entendió la doctrina coetánea.[221] Y, finalmente, es obviar la base de la Monarquía pactada «pura» del pensamiento moderado que, todavía en las Cortes Constituyentes de 1869, recordaba el ya citado Martínez de la Rosa, al exponer ante la Asamblea que la delegación del poder en el rey era igual a la que se efectuaba en una asamblea.[222] Parece, a este respecto que la ficción, en lo que respecta a la Constitución de 1812, no se produce en la cuestión de la titularidad, sino en relación a la ejecución, llevada a cabo por los Secretarios del Despacho. En las demás Constituciones, la ficción es inexistente a causa del reconocimiento, o ausencia del mismo como ocurrió en el Sexenio, implícito o explicito que se hizo constar en las respectivas fórmulas de promulgación.

No obstante, es evidente que hasta su configuración como *un órgano más entre los altos órganos del Estado*, la construcción de la posición constitucional del rey exigió, como indica Menéndez Rexach, una *cierta flexibilidad*. Tal flexibilidad, aunque ciertamente se respaldó en los inicios por algunos autores[223] con el pretexto de que la atribución de determinadas facultades al rey la justificaba el hecho de que serían ejercidas por otros –los Secretarios del Despacho en Cádiz y más tarde los Mi-

221 Entre otros el propio Salas en *loc. cit.* nota anterior. Era, además, una concepción asumida políticamente, tanto por los realistas como por los constitucionalistas en el plano de la *Realpolitik.*

222 «¿Cómo se funda una monarquía hereditaria? Una generación elije un monarca: esa generación le da á ese monarca y á sus sucesores y á su familia el derecho perpétuo de ocupar el trono. ¿Qué hace, pues, esa generación? Delega indefinidamente una porción del poder social á una familia, con la misma autoridad con la que prohíbe indefinidamente a una legislatura el ejercicio de cierta esfera en aquella porción de poder que la misma legislatura le delega». Martínez de la Rosa, *Diario Sesiones Cortes Constituyentes* (1869), *cit.*, t. iv, págs. 955ss., pág. 955.

223 Así, p. ej., Marcial Antonio López, traductor de Constant en Benjamin Constant, *Curso de Política Constitucional*, 2 vols. Madrid, Imprenta de la Compañía, 1820. t. i, «Observaciones» al capítulo ii, págs. 38ss.

nistros– tiene, en mi opinión, su explicación en las diferentes transacciones que se llevaron a cabo en la etapa durante la cual no solo el «Ministerio» sino el propio rey eran considerados instituciones. Por consiguiente, antes de la configuración orgánica de ambos.

En todo caso, se trata de una realidad de la que eran plenamente conscientes los constituyentes que respaldaron tales acuerdos. Es suficiente recordar al efecto, solo en relación con la etapa gaditana, los encendidos debates sobre el veto, al que la doctrina y los representantes prestaron una enorme atención en todos los países, o sobre la definitiva regulación de la iniciativa, distinguiendo entre propuesta de iniciativa e iniciativa, otorgando únicamente la primera al rey.[224] Y, con posterioridad, los casos en los que, como ocurrió en la década de 1830, se llegó al compromiso por razones de conveniencia política.

No es, a este respecto, superfluo recordar ahora que tal flexibilidad fue directamente invocada por Toreno en el discurso que, precisamente sobre el Ejecutivo y las atribuciones de los Secretarios del Despacho, pronunció ante las Cortes el 13 de Diciembre de 1834.[225] Por su parte, la conveniencia conforma el fundamento más relevante la Constitución de 1837, cuya base transaccional entre moderados y progresistas, defendida entre otros por Artola y Varela Suanzes, se asentaba, entre otras razones, en la propia definición de la Monarquía, aunque con ello se tuvieran que admitir y reconocer al rey facultades «ejecutivas» que los progresistas reprobaban.

Un testimonio elocuente en este sentido lo aporta el hecho, ilustrativo en extremo, de que, en la controvertida recta final de

224 Y solo la iniciativa supone participación en el proceso legislativo, como acierto expone Manuel Aragón Reyes, «La iniciativa legislativa», en *Revista Española de Derecho Constitucional,* 16, enero-abril, 1986, págs. 287ss., en especial, 287-292. Los artículos de la Constitución son el 125 y 171-decimocuarta.

225 Conde de Toreno, *Discursos*, págs. 175ss.

la Regencia de Espartero, la *Gaceta de Madrid* incluya varios artículos en defensa del «Gefe supremo del Estado»,[226] título que se ajustaba a las competencias que había asumido en su condición de Regente. Aunque fueron condenadas enérgicamente por sus correligionarios «puristas» –encabezados por Joaquín M.ª López que llevó a cabo una sintética y magistral defensa de los principios parlamentarios en el discurso que pronunció ante la Reina el 8 de agosto de 1843[227]–, los artículos describen la situación real: más allá de lo representativo o simbólico del cargo, el *Gefe del Estado* disfrutaba de las facultades que la Constitución de 1837 reservaba, implícita o explícitamente, al rey o reina las cuales excedían incluso el teórico *pouvoir royal*.

Es, desde luego, obvio que quienes se sentaron en el trono no las desaprovecharon. La participación activa y directa de las reinas, en especial la Gobernadora, bajo la vigencia del *Estatuto Real*, de esta Constitución y la de 1845, en, por citar solo algunos ejemplos al margen del escandaloso «incidente Olózaga», la caída de González Bravo, incluida la pérdida de confianza del mismísimo Donoso Cortés, o la crisis ministerial de Bravo Murillo a causa de la expresa negativa de María Cristina a aceptar sus reformas en la década de los cincuenta –todos ellos, menos el primero, moderados–, no fue contemplada por el moderantismo como una extralimitación o una insolente injerencia. La asumieron, por el contrario, como una actividad que entraba

226 *Gaceta de Madrid* de 21 de marzo, 1 de mayo –condenando la sátira de Bretón de los Herreros a la que se considera un medio inadmisible de impugnación de los «actos del Gobierno»–, 8 de mayo y 6 de junio de 1843. Todas ellas destinadas a la defensa del «Jefe del Estado».

227 *Gaceta de Madrid* de 9 de agosto de 1843, y que constituye uno de los principales fundamentos de su extensa *Exposición razonada de los principales sucesos políticos que tuvieron lugar en España durante el Ministerio de 9 de mayo de 1843 y después en el Gobierno Provisional*, escrita por Don Joaquín María López (1844), en *Colección de Discursos Parlamentarios, Defensas Forenses y Producciones Literarias de Don Joaquín María López,* publicadas por su hijo D. Feliciano López. Madrid, Imprenta de Manuel Minuesa, 1857, t. VI, págs. 243ss.

dentro de la normalidad constitucional y una actuación consecuente del, ya por entonces, hegemónico poder Ejecutivo. De la misma manera que fue natural, para los conservadores, la de Alfonso XIII durante la Restauración en los asuntos de política interior y exterior. En tales casos, estas «intervenciones activas», como entonces se decía, y que pertenecen a la esfera gubernamental, eran perfectamente compatibles con las meramente representativas y, sobre todo, simbólicas, que le eran anejas «por naturaleza».

6. La cuestión de la sacralidad del rey y el proceso de desacralización.

Se trata, no obstante, de un asunto más complejo de lo que a primera vista pueda parecer. Porque, en realidad, el tema esconde una tensión, un enfrentamiento dialectico entre lo nuevo y lo heredado del Antiguo Régimen, en especial porque no se quiso o pudo adoptar la solución inglesa de integrar a la Corona en el legislativo. Es, pues, un problema que ni siquiera la Revolución pudo resolver sino mediante la adopción de medidas drásticas que, por lo demás, contribuyeron a su descrédito general. Aun así, se produce un proceso, lento ciertamente, de desacralización que implica si no separación, sí una cierta delimitación en el seno del Ejecutivo, merced sobre todo a la actividad administrativa y la gradual sofisticación de los departamentos ministeriales. Tales hechos permitieron crear esferas propias en el Ministerio y, por consiguiente, relativamente autónomas en el ejercicio del «poder Ejecutivo», al que constitucional y principalmente se circunscribían las acciones de un rey titular del mismo pero, a la vez, estimado como «un ser aparte».

Desde este punto de vista no es difícil percibir dos grandes fases que, en el plano formal, están determinadas por la fecha clave de 1931. Sin embargo, pueden observarse, a su vez, subetapas de las cuales se extiende la primera hasta 1869, con los paréntesis de vigencia de las Constituciones de Bayona y Cádiz. El Sexenio, donde la articulación constitucional permite establecer una delimitación entre el rey y el *Ministerio* auspiciada por el parlamentarismo real que entonces se practicó, sería así la segunda. En ella, la demarcación entre las esferas del Jefe del Estado y el Ministerio se intensifica con la Constitución republicana de 1873 y la introducción del Presidente de la República, cuya breve existencia representa, en lo que aquí interesa, la tercera.

Como es conocido, la situación descrita en último lugar involuciona a partir de 1876, con la configuración del rey en la Constitución de ese año dando origen a la cuarta subetapa. Ciertamente, en ese periodo la aparición del Estado no Activista y la recepción, fundamentalmente doctrinal, de las teorías organicistas a través de la obra de Santamaría de Paredes e incluso Silvela, desencadenaron determinados cambios, pero tales mudanzas se produjeron más bien en el estilo. El reconocimiento explícito de 1931 supone, creo, el punto de inflexión constitucional, aunque para llegar a esa meta fue necesario recorrer el itinerario que acaba de describirse.

Como siempre supieron juristas y politólogos, el proceso anterior, cuyo principal punto de referencia, más que el dogma de la separación de poderes, son las diferentes versiones del «Ejecutivo», no es sino una consecuencia inmediata de aceptar la forma monárquica. En 1810 Constant veía muy clara esta necesidad al escribir que, ante la imposibilidad de crear algo que jamás había existido –*es decir, una República en un gran Estado*–, porque tal empresa no solo exigía igualmente la creación

de medios *inevitablemente nuevos*, sino, sobre todo, el *poder preservador* que en una república debería depositarse en las manos de un Consejo electivo, no quedaba más remedio que admitir la monarquía. *Tiene muchos inconvenientes, añade, pero obvia muchas dificultades*.[228]

En la Monarquía constitucional de Constant –una construcción claramente elaborada por requerimientos estrictamente utilitarios e interesados–, que, según él, es *la de un país libre*, el rey *es un ser aparte* situado por encima de las opiniones y pasiones. Un ser, en fin, exento de los defectos de la *condición humana común* porque su único interés es *el mantenimiento del orden y la libertad*. Tal es la base de su archiconocida, e influyente, teoría del *poder neutro*, construido a mayor gloria de la Monarquía de la Restauración, en la que su más o menos impecable formulación contrasta con los poderes que, *de facto*, ejercía el rey.

En realidad, esa insistencia en que tal poder debe y tiene que ser distinto del Ejecutivo –atribuido al Ministerio– en la medida que constituía *una esfera inviolable de seguridad, majestad e imparcialidad* en el marco de la organización política; una esfera destinada a evitar las disensiones y abusos de los límites establecidos constitucionalmente,[229] desentona con las atribuciones otorgadas al rey. Porque, aunque las justifique alegando que se trata de meros instrumentos para el mantenimiento del orden y no auténticas potestades, lo cierto es que, más que la destitución de los ministros, la disolución de las cámaras y, sobre todo, el ejercicio del derecho de gracia en relación con el Ejecutivo, tales facultades colisionaban de lleno con los poderes clásicos y cuestionaba no solo su separación sino incluso su

228 Constant, Écrits, II, pág. 10.

229 Constant, «Observations sur le Discours prononcé par S. E. le Ministre de l'Intérieur en faveur du projet de loi sur la liberté de la presse», fragmento, en del mismo, Écrits, I, pág. 11 y nota 5.

equilibrio. Aun así, el jurista insiste en su defensa arguyendo que una tal proposición no solo no afectaba a la naturaleza neutral del poder del rey,[230] sino que situaba al *monarca en un mundo aparte y sagrado*, invulnerable a las amenazas e inmune a las sospechas que jamás podrían alcanzarle.[231] Y eso, justamente, era cuanto necesitaban los doctrinarios para justificar su rechazo al *terror* de la revolución y los excesos napoleónicos.[232]

A pesar de la aureola de sacralidad –palabra que, desde luego, no es inocua ni accidental–, y no obstante algunos de los atributos reconocidos, la invulnerabilidad con la que Constant rodea a su figura otorga a su visión del rey algunos rasgos de Jefe del Estado en sentido moderno. Con innegable agudeza ya lo observaba el traductor español de su *Curso* cuando, exactamente a principios del Trienio, interpretaba la Constitución de 1812 a la luz de su teoría. Sobre todo si se tiene en cuenta la intención del publicista francés al defender la restauración de la dinastía borbónica. Pensaba, en efecto, que no obstante, como literalmente escribe, la vileza e iniquidad de los miembros de esta familia, los descendientes de una *antigua raza* eran más adecuados que los de un exmariscal del Imperio.[233] Y fue de

230 Sobre este tema, Luigi Lacchê, «Las Cartas Otorgadas. La teoría de *l'octroi* y las experiencias constitucionales en la Europa post-revolucionaria», en *Fundamentos*, 6, págs. 269ss.

231 Constant, «De la responsabilité des ministres», en del mismo Écrits, pág. 11 y nota 6.

232 No comparto a este respecto la tesis sostenida, entre otros, por K. Steven Vicent en «Benjamin Constant and the constitutionalism», en *Historia Constitucional*, revista electrónica, n.º 16, 2015, págs. 19ss., donde defiende la tesis de un Costant liberal pluralista. Sobre todo si se considera lo que el mismo autor describe como la «Constant's conviction that the natural tendency of power was to corrupt, and that the natural tendency of representatives who distanced themselves from their constituents was not to pursue the general interest but rather their own interest». Su visión en lectura promonárquica y aristocrática se compagina en él, me parece, muy bien con sus autoridades «antiguas» de referencia, como Aristóteles y Maquiavelo. *Vid.,* Giovanni Paoletti, Marie-France Merger, *Benjamin Constant et les anciennes: Politique, religión, histoire*. Paris, H. Champion, 2006.

233 Constant, *De la responsabilité*, pág. 10.

esta manera cómo apareció en germen el principio hereditario, basado en la antigüedad, como fundamento sustancial de una visión esencialmente monárquico-aristocrática que los moderados españoles aceptaron con entusiasmo.

7. «Reinar y gobernar». El poder real y el principio hereditario

Tal principio, ya madurado y considerado como elemento de estabilidad gubernamental y freno a las ambiciones, lo exhibiría Constant directa y crudamente el 6 de abril de 1829 en el transcurso de un Discurso ante la Asamblea. *Así pues, exponía, declaro: los gobiernos modernos, para ser moderados y estables, deben combinar la herencia con la elección. La herencia debe ser consagrada en la realeza*. He aquí expuesta la verdadera *ratio* de todo el edificio constitucional doctrinario-moderado, esto es, el principio monárquico-aristocrático, porque, como se preocupó de añadir a continuación, puede existir otro poder hereditario, pero siempre al lado de la realeza, ya que su *fuerza se extrae de la duración y procede de la autoridad real*. Lo que, en su opinión, siempre acontecía cuando *los poderes electivos resultan evanescentes*.

En otras palabras, se trataba de la legitimación aristocrática de la Cámara de los Pares, o la composición similar del Senado tal y como se defendió entre nosotros por el moderantismo desde el Trienio y, sobre todo, a partir de la década de los treinta. A pocos meses del crucial año 1830, Constant aspiraba a resolver ante las Cámaras la difícil articulación entre el poder real y los demás y, sobre todo, el problema específico del Ejecutivo a través de las relaciones Rey-Ministerio. Su argumento se fundaba en que aquellos poderes relacionados con tareas ejecutivas solo *son simples delegaciones del poder real* y en que *deben emanar*

del poder hereditario. En contraposición, las cuestiones estrictamente deliberativas –esto es, *el examen, discusión y defensa de intereses tanto nacionales como locales*– se adscriben al *electivo.*[234]

Como es obvio, esta perspectiva reduce, hasta casi hacerla desaparecer, la percepción moderna de la Jefatura del Estado. En especial si lo expuesto se pone en relación con lo que había sostenido veinte años atrás, cuando había afirmado que la *augusta prerrogativa de la realeza* –es decir, la antes enunciada que situaba al rey por encima de las pasiones y el común de los hombres, que daba calma a su espíritu y *un sentimiento de reposo* a su alma, que era intransmisible a ningún individuo de posición inferior, que, en fin, hacía al rey incapaz no ya de hacer el mal, sino incluso de *querer hacer el mal*– no era más que una *fictio iuris*. Como explicaba en esa ocasión, esa *incapacidad de debilidad, en connivencia con sus ministros* no existía ni podía existir realmente en la medida que no se podían impedir las inclinaciones personales *del individuo sentado en el trono*. Pero era, en todo caso, una *ficción legal* necesaria para mantener el orden, pues *sin ella, todo sería desorden*.[235]

Nos encontramos así ante una representación que, no obstante su asumida artificialidad, está en perfecta sintonía con la idea de Monarquía pactada, que en Constant es un presupuesto. Exactamente la misma que sostenían sus correligionarios españoles y que Martínez de la Rosa, que ya había tenido la oportunidad de exponerla durante el Trienio y de implementarla en el *Estatuto Real*, expondría con claridad meridiana en las Cortes de 1869. Refiriéndose a los principios hereditario y «electivo»,[236] presentó entonces su interpretación argumentan-

234 *Ibid.*, I, pág. 136.
235 *Ibid.*, 11.
236 Antonio Ríos Rosas, «Discurso» en las Constituyentes el 9 abril, 1869, *apud* Calero, *Monarquía*, págs. 48, 50-51.

do que una generación elige a un monarca y *delega indefinidamente el poder en una familia*. Es, por tanto, para él un ejercicio del *poder social*, que así actúa *con la misma autoridad* que cuando prohíbe al Legislativo ejercer determinadas cosas.[237] Se trata, en mi opinión, de una construcción que conserva servidumbres con la posición del monarca en el Antiguo Régimen. Servidumbres queridas para anatemizar todo tipo de extremismos políticos –en primer lugar, la tan temida «democracia»–, por lo que, tanto material como formalmente, la pretendida neutralidad del poder real queda sensiblemente matizada.

El propio Constant pudo comprobarlo en la práctica con el giro que dio Carlos X a la *Carta*. Vuelco, por cierto, al que él mismo había contribuido en 1814 al abogar por el ilimitado nombramiento de pares por el rey. Entonces, olvidando lo que había escrito en 1797 acerca de los principios y sus clases[238] y la necesidad de un Gobierno *fuerte* integrado por el Legislativo y el Ejecutivo, donde la arbitrariedad considerada como *ausencia de reglas, límites, definiciones, en una palabra, ausencia de todo lo que es necesario*,[239] no tuviera lugar, se inclinó por defender la preeminencia de la Cámara fundada en el principio hereditario para exorcizar el odiado ectoplasma de la democracia. Un fantasma este que sobrevolaba por amplios sectores de las asambleas parlamentarias europeas hasta muy entrado el xix y que, aquí, Toreno fue uno de los primeros en revelar.[240]

237 *Vid.* supra nota 182.

238 Para Constant entonces, los principios eran «verdades fijas que penetran gradualmente hasta en las aplicaciones más circunstanciales y hasta en los más pequeños detalles de la vida social» y los clasificaba en universales o fundamentales e intermediarios. Benjamin Constant, «Des Reactions Politiques. An V», en Écrits, i, págs. 64 y 65.

239 *Ibid.*, pág. 73.

240 «¿Quién puede desear la democracia en un buen sistema representativo monárquico? (…) Los pueblos modernos no pueden, como los antiguos, ejercer por sí la soberanía». Discurso de 3 de septiembre de 1811, sobre el veto regio, en Conde de Toreno, *Discursos*, pág. 31.

La antigüedad-herencia aplicada al rey, pero también a la composición de la Cámara más relevante, retornaba como argumento jurídico al pensamiento constitucional europeo y la vemos asumida por moderados y conservadores en todas partes. Pero también entre los progresistas, que aceptan sin discusión la misma –cuyo fundamento, por cierto, era de origen feudal– precisamente en el importante y conflictivo tema de la sucesión a la Corona. El rey, pues, podía presentarse a la vez como *caput*, cabeza, antes que como Jefe del Estado, pero es más que discutible, como la realidad demostró entre nosotros, que fuera el elemento de armonía institucional para la que había sido concebido.

En este sentido, España conforma un caso ejemplar porque, a diferencia de Francia, nunca –salvo algunas veleidades republicanas del primer año del Trienio– se cuestionó oficialmente en sus orígenes la Monarquía, ni siquiera por quienes, como Flórez Estrada, presentaron los proyectos constitucionales más radicales. Aquí, y sobre todo en este particular asunto, lo relacionado con la Constitución histórica, en sus diferentes interpretaciones,[241] dejó de manera particular su impronta en las Constituciones, excepto, claro es, los paréntesis republicanos y, en general, el Sexenio. Si entre los progresistas se contemplaba desde el horizonte de la Monarquía limitada, los moderados, por su parte, pudieron encontrar ahí el fundamento para el uso, y abuso, de los principios electivo y hereditario y justificar así la existencia de un monarca elevado a un plano cuasi supraconstitucional, entre otros aspectos. Alguno de ellos tan relevante como la soberanía.

Aunque no carece de razón, en mi opinión, Menéndez Rexach cuando afirma que la titularidad de la misma no es un

241 *Vid.,* como más reciente y puesta al día sobre este tema, Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, «La doctrina de la Constitución histórica de España», en *Fundamentos*, 6/2010, págs. 307ss.

criterio decisivo en la articulación de los *tipos* de Jefe del Estado, esta máxima solo se cumple rigurosamente desde una perspectiva general y cronológica. Esto es, ajustándonos a las fases antes enunciadas en las que se producen y son categóricas las transacciones entre las fuerzas políticas de las dos ramas más representativas del escindido liberalismo. Porque existen momentos en que es realmente determinante.

Tal es el caso de la Constitución de 1845, paradigmática a estos efectos, en la medida que está toda ella concebida a *la mayor gloria del trono* como se explica en el *Preámbulo* de la misma. Es decir, allí donde, no en vano Donoso, tras dejar sentado que la soberanía, ya se la haga recaer en el trono, ya en el pueblo, es, según su celebérrima frase, una cuestión de *metafísica constitucional*, reconoce sin ambages que las Cortes *levantaron el trono a una región altísima*. Exactamente en el mismo lugar donde se reivindicaba abiertamente lo que los redactores consideraban una peculiaridad hispánica, consistente en negar el poder constituyente *revolucionario* con el pretexto de que era idéntico al constituido. Y este, como en ese mismo lugar se declaraba, *en nuestra España (no es otro) sino las Cortes con el rey*, conclusión que hundía sus raíces en la historia y *ha llegado hasta nosotros vencedora de los tiempos y revoluciones*. De esta manera, las Cortes con el rey no solo eran *la fuente de todas las cosas legítimas*, sino que la Constitución se convertía en una ley ordinaria y, como tal, fue aprobada y sancionada por la reina.[242]

En la medida que eleva el trono, y en consecuencia al rey, a esas «alturas» y supone, no el menosprecio, sino la negación del constituyente, parece claro que tal posición está, en el fondo,

242 *Vid* a este respecto Clara Álvarez Alonso, *Constitutional documents of Spain (1808-1845),* en Horst Dippel (ed.), *Constitutions of the World from the late 18th Century to the middle of 19th Century/Verfassungen der Welt vom späten 18. Jahrhundert bis Mitte des 19. Jahrhunderts*. De Gruyter, Gotinga, 2010, pág. 498, nota 1.

en consonancia con lo defendido por Constant cuando definía la Constitución como un *acto de desconfianza*, puesto que prescribe límites a la autoridad. Hecho, añade el publicista francés, que sería inútil si se estimase que la misma está *dotada de una sabiduría infalible y una moderación eterna*.[243] Desconfianza de la que participaban, bien que por diferentes motivos, progresistas y moderados, aunque partieran de la premisa de la monarquía pactada, naturalmente bajo interpretaciones contrarias. Pero, aun así, al menos durante un tiempo, ambos admitieron la existencia del pacto entre el rey y la comunidad como pilar fundamental de la Constitución histórica –para los moderados a partir de determinada época, constitución interna–, contenida en las leyes fundamentales, la primera de las cuales era la convocatoria a Cortes.

Desde esta perspectiva, el rey no solo tenía un derecho propio a la titularidad del poder, como afirma Menéndez Rexach,[244] sino que si se acepta, y ese parece ser el criterio al menos de los moderados, el axioma de Constant de que el Gobierno está constituido por el Legislativo y el Ejecutivo, también disponía de una potestad *per se* en los asuntos gubernamentales y legislativos, respaldada en este último caso por el reconocimiento explícito de su participación en la elaboración de las leyes. Salvo la de 1812, que solo admite la propuesta de iniciativa, y las del Sexenio, todas las Constituciones decimonónicas, admiten esta facultad, comenzando por la primera de ellas, la de Bayona, donde ejerce un auténtico monopolio. Circunstancia que, naturalmente, permite, como ya en su día hiciera con su habitual agudeza Balmes, no solo cuestionar el brocardo *reinar pero no gobernar*, sino admitir

243 Benjamin Constant, Discurso pronunciado el 15 de Nivoso del año viii (5 enero 1800) ante el Tribunado, en Écrits, i, págs. 139ss., pág. 142.

244 Menéndez Rexach, *La Jefatura*, pág. 453, además de las acertadas opiniones de Garrorena Morales, Antonio Elorza y José Álvarez Junco cit.

que su decisión en los asuntos gubernativos se situaba por encima del Consejo de Ministros y aún de las Cortes.[245]

8. La Constitución histórica: el rey-institución y el rey-persona

Como es obvio, estas observaciones son de carácter general, ya que adquieren connotaciones específicas en cada periodo constitucional. Sin embargo, antes de analizar cada caso en concreto, resta todavía un aspecto al que merece la pena prestar atención. Se trata, ante todo, de determinar la incidencia efectiva, y no solo teórica o programática, de la Constitución histórica en este particular aspecto.

Puesto que su aceptación implicaba que la forma monárquica era connatural a la sociedad española y, por ende, a su Constitución, el rey conservó durante un periodo de tiempo en aspectos sustanciales los rasgos distintivos que poseía en el Antiguo Régimen. Rasgos que, todavía en 1844, con un gobierno moderado, aunque bajo la vigencia de la Constitución de 1837, seguían contemplándose desde la óptica de la rancia construcción de *los dos cuerpos del rey*, transformados ahora en rey-institución y rey-persona.[246] En este sentido, debe conside-

245 El finísimo analista que fue Balmes, escribe al respecto: «Sin faltar a la Constitución el rey reina y gobierna: cuando en caso de desacuerdo entre las Cortes y el ministerio el rey disuelve las Cortes o cambia el ministerio; cuando retira su confianza al ministerio o disuelve las Cortes, aun en caso de acuerdo entre ambos; cuando el rey no sanciona un proyecto de ley votado en Cortes y propuesto por el ministerio; cuando el rey, asistiendo a los consejos de ministros, procura que prevalezca el dictamen que cree más acertado. Es, pues, preciso anular tal máxima». Jaime Balmes, «Examen de la máxima "El rey reina, pero no gobierna"», dos artículos publicados en *El Pensamiento de la Nación* (24 de abril y 1 de mayo de 1844). Artículo 1.º, en del mismo, *Obras Completas*, 6, págs. 510ss.

246 «Entáblose una breve discusión entre los Ministros de Estado y de Hacienda. Dudaba este último si tenía facultades el gobierno para mezclarse en cuestiones de la casa de S. M. sostenía el primeo que siendo el Rey una institución al mismo tiempo que una persona,

rarse significativo el hecho de que hasta Amadeo I –los sucintos e infructuosos intentos del Bienio apenas son episódicos–, en que se moderniza y adecúa al *tempus* constitucional, la articulación de la Casa de Su Majestad es completamente deudora de modelos preconstitucionales y apenas se revisa su regulación, a diferencia de la Constitución de Bayona en la que dos artículos (el 25 y 26) estaban dedicados a los *oficios de la Casa Real*.[247]

No son pocos, ni irrelevantes, los elementos que contribuyen a rodearle de una aureola especial, casi sacra. No se trata solo de la fórmula *rey por la gracia de Dios* por más que vaya acompañado, salvo en 1808, de la coda –por cierto, y no por casualidad, en la Constitución de 1876– *y de la Constitución*, sino también, y muy especialmente, del procedimiento de promulgación de las disposiciones, incluidas las Constituciones. Todas ellas adoptan formas del Antiguo Régimen, en especial Reales Cédulas y Reales Provisiones. La opción, a mi entender, lejos de ser un requisito accesorio, tienen por el contrario la misión de demostrar que existe una potestad visible, la del rey, y otra invisible, la de la nación, expresada a través del Ejecutivo y el Legislativo en los que, en teoría, recaía el gobierno.[248]

Todos estos condicionamientos son los que rodean al rey de unas características tan específicas que, ciertamente, le alejan de su configuración como Jefe del Estado en el sentido que, en primer lugar, por la doctrina, se iría perfilando a lo largo del

todo lo tocante al Monarca, aun su Palacio mismo debía considerarse bajo dos aspectos; el doméstico á que el Gobierno debía ser extraño; el público en que el Gobierno debe y puede entender; oídas las razones de ambas partes, aprobó el Consejo el nombramiento de la Comisión» (para la etiqueta y buen orden de Palacio). Sesión del Consejo de Ministros de 17 de enero de 1844, en *Actas del Consejo de Ministros. Isabel II (1843-1844 y 1854-1855) Primera República Española (1873 y 1874).* Madrid, Presidencia del Gobierno, 1996, págs. 63-64.

247 *Vid.* Ángel Menéndez Rexach, «La separación entre la Casa del Rey y la Administración del Estado (1814-1820)», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 55, 1987, págs. 55ss.

248 Clara Álvarez Alonso, *Constitutional documents*, pág. 163.

tercio final del xix. Y, por esa misma razón, tampoco le son aplicables los calificativos de poder «fuerte» o «débil», como se hacía, por ejemplo, con el Presidente de la República francesa a finales de ese mismo siglo.

En este sentido, conforma, como expone Menéndez Rexach un *tipo*, por otra parte no extravagante si se compara con las Monarquías continentales coetáneas. Un tipo, en todo caso, que, por un lado, responde desde muchos ángulos a la concepción de *cabeza* de un cuerpo, acorde, por consiguiente, con una visión política que es más corporativa que institucionalista u orgánica, en consonancia con un léxico político-parlamentario muy divulgado durante largo tiempo en los discursos pronunciados en Cortes.[249] Circunstancia esta que, como expone Varela Suanzes, está asimismo en conformidad con el carácter *permanente e inalterable* de las Leyes Fundamentales, el cual, no por azar, volverá resurgir en el artículo 3.º de la loe de 1966.[250]

Por otra parte, es asimismo evidente que, a pesar de estas peculiaridades, el tipo se incardina de una manera *natural* –con toda claridad desde la Constitución de 1837– en el constitucionalismo moderno de su época. Y, en consecuencia, es especialmente receptivo a las deficiencias y características del mismo, especialmente operativas durante la primera mitad del ochocientos.

A este respecto, soy del parecer de que, a salvo siempre el Sexenio, antes de 1931 en que la Constitución republicana configura una Jefatura del Estado que acabaría por ser «fuerte» en la praxis, es necesario tener en cuenta esos «condicionantes»,

249 Clara Álvarez Alonso, «Derecho y lenguaje. Consideraciones acerca de las deficiencias conceptuales del sistema posrevolucionario: El caso de la noción de órgano», en *Historia Iuris. Estudios dedicados al prof. Santos M. Coronas González.* Oviedo, Universidad de Oviedo/krk Ediciones, págs. 279ss.

250 Varela Suanzes, *La doctrina*, pág. 358.

cuyo último fundamento teórico descansaba en el principio monárquico vinculado a la herencia-antigüedad. Un principio cuya recuperación, desde la construcción alemana y no francesa, se ha querido ver, exasperado, durante la Dictadura del general Franco, en las leyes fundamentales desde 1938 y también en la Orgánica de 1966. Por tanto, se puede decir que, teniendo patentemente en cuenta las consideraciones que se harán a continuación, habría que esperar hasta la Constitución de 1978 para que el rey adquiriera, de hecho y de derecho, los rasgos de un Jefe de Estado cuyas competencias son esencialmente representativas y simbólicas.

Es obvio que los hechos a que se ha hecho alusión en párrafos anteriores repercutieron, más que en la consideración del Ejecutivo como poder –consideración que no perdió en el plano formal a lo largo del siglo xix–, en la articulación y competencias del Gobierno como institución primero, y órgano después. En consecuencia, ponen en cuestión que el así llamado *régimen de Gabinete*, sobre todo bajo los gobiernos moderados anteriores a 1869, responda a los requerimientos parlamentarios, aun teniendo en cuenta las particularidades que, incluso en Gran Bretaña, revestía por esa época el parlamentarismo. Un breve repaso a las distintas etapas permitirá perfilar más está conclusión.

CAPÍTULO II.

… Y SU PROYECCIÓN EN LOS TEXTOS Y PRÁCTICA CONSTITUCIONAL ANTES DE 1869. LA PREVALENCIA DEL REY-INSTITUCIÓN

1. Primer paréntesis: Bayona

La configuración del Jefe del Estado en el texto constitucional está completamente dominada por la idea del *Monarca como centro político del Estado*, tal y como con acierto lo ha calificado Fernández Sarasola, probablemente el mejor conocedor de esta Constitución.[251] No solo porque ostentara la titularidad del Ejecutivo o por la pormenorizada regulación de aspectos sustantivos y adjetivos de la institución que se lleva a cabo en cuatro de los primeros cinco títulos de texto. Es, sobre todo, porque el hecho de que, siguiendo el modelo napoleónico, en la propia Constitución prevaleciera el aspecto gubernativo sobre el legislativo convertía al rey en una magistratura superior a las demás. Superior hasta el extremo de que el muy relevante Consejo de Estado, cuya articulación se acomodaba al modelo

251 En la excelente monografía, la más reciente de este autor sobre el tema, Ignacio Fernández Sarasola, *La Constitución de Bayona*. Colección *Las Constituciones españolas* dirigida por Miguel Artola, I. Madrid, Iustel, 2007, págs. 58ss.

francés, se consideraba ahí como un órgano consultivo propio del soberano.

Es innegable que se trata de potenciar el poder del monarca, a quien correspondía directamente el ejercicio del gobierno. Pero también lo es que, en aquel escenario, los aspectos formales, al igual que en otras ocasiones, tuvieron que supeditarse a la situación real, en la que, como acreditan las fuentes, acabaría por imponerse una práctica bien distinta y el concurso directo o a través de consejos de los ministros, y de informales Consejos de Ministros que parecen poseer otras facultades que las simplemente deliberativas por su familiaridad con el contexto material, se hizo necesario.

Sin embargo, esta circunstancia, en absoluto inusual a lo largo del xix y aún después en los temas relacionados con el Gobierno institución u órgano, no altera las peculiaridades constitucionalmente atribuidas al rey, acordes con el modelo estatal y que, en consecuencia, generan un «tipo» de Jefe del Estado. Peculiaridades que tienen causa en el propio carácter de carta otorgada del *Estatuto*. En él, como sigue diciendo Fernández Sarasola, la naturaleza pactista enunciada en el preámbulo se interpreta como una autolimitación del poder regio, lo que genera dos notables consecuencias. Por un lado, el reconocimiento implícito de la unidad del poder y, por otra parte, la consideración del rey como la fuente de un poder originario que, de este modo, puede otorgar poderes a terceros cuyas competencias se compromete a respetar a través de la Constitución.

Desde esta perspectiva, la Constitución ya no es, como quería el constitucionalismo revolucionario, el origen del poder, sino, más simplemente, un contrato celebrado entre el rey y su pueblo,[252] como expresamente se recogía en el *Preámbulo*

252 Lacchè, *Las Cartas otorgadas*, en especial págs. 286ss.

del Estatuto de Bayona. Se introducía así una concepción que presupone entender la Monarquía en su significado lexical más riguroso, cierto, pero también como presupuesto de unidad. El mismo sentido que, a mi parecer, está en la base del pensamiento conservador español y que, imposible de aplicar en la Constitución de 1837 a causa de su origen transaccional, Donoso intentó incorporar a la de 1845.

2. Segundo paréntesis: Cádiz y el Trienio

Como es sobradamente conocido, fue en torno a 1810 cuando la Convocatoria a Cortes sacó a la luz innumerables publicaciones en las que, en términos generales, se resumían las principales corrientes que venían defendiéndose desde tiempo atrás. Aunque, como es obvio, todas tienen por objeto la Constitución y las Leyes Fundamentales –o, más exactamente, las diferentes, y a menudo contradictorias, interpretaciones de las mismas–, en ellas la figura del rey es objeto de una atención *per se* que trasciende las discusiones acerca de los modelos y clases de Monarquía. Incluso en los casos de quienes, como el ya mencionado Flórez Estrada, le conceden una posición eminentemente figurativa o figurada y, por consiguiente, con competencias mucho más reducidas que las funciones representativas y simbólicas que se atribuyen el Jefe del Estado en las constituciones avanzadas del siglo xx.

Ciertamente, Flórez es una excepción en todos los sentidos, por lo que, para el propósito que aquí se persigue, merece la pena detenerse en los escritos de quienes, sin ser tan conocidos, permiten un acercamiento a un pensamiento más difundido y aceptado que el del eximio asturiano. En especial a un opúsculo de ese mismo año que, además, incide directamente

en asuntos sustanciales como era, justamente por esas fechas, el tema de la sucesión a la Corona.

Es importante señalar que el autor, que acredita poseer un razonable conocimiento de los principios del constitucionalismo moderno y de, al menos, cierta literatura de especialidad, asume como punto de partida la visión pactista, pero justamente en sentido contrario a la que sustentaba el Estatuto de Bayona. Un sentido tan contrario como lo es su concepto de Constitución: *por Constitución se entiende (…) las leyes que prescribe al soberano la Nación que le admite a reynar*.[253] No solo está ahí reflejada la Constitución como el origen del poder; está asimismo, según confiesa, la idea de una Monarquía limitada por cuanto *las obligaciones que impone la Nación al Rey, que este acepta quando jura y que queda obligado a cumplir (son) infinitamente mayores que el Poder de que le reviste y que la Dignidad soberana de que se le adorna*.[254]

El suyo es, claramente, un rey que inspira desconfianza. De ahí la necesidad de introducir límites férreos para controlar sus excesos ya que, como expone –usando al efecto el mismo razonamiento y casi las mismas palabras de Constant[255], pero para llegar a una conclusión justamente contraria al publicista francés–, no es infalible pues *sin malicia puede como hombre errar, ignorar o equivocarse legislativamente*.[256] Pero también es un rey al que, al mismo tiempo, se considera cabeza del cuerpo

253 A. de Elola, *Preliminares*, pág. 8.

254 *Ibid.*, pág. 9.

255 Constant, en efecto, para defender la inviolabilidad del rey y responsabilidad de los ministros, consideraba que el punto de partida, es decir, que el rey no podía ni quería hacer el mal, era *une fiction légale qui n'affranchit pas réellement des affections et des faiblesses de l'humanité l'individu placée sur le trône*, con lo que, tácitamente, también admite las dos personas de la institución. Constant, «De la responsabilité des ministres», en Écrits, pág. 11. El razonamiento de Elola, como se advierte, es justamente el contrario: el rey sí es capaz de cometer errores, de ahí la necesidad de poner límites.

256 Elola, *Preliminares*, págs. 17-18

político y era de esta condición de donde, precisamente, procedía *su dignidad soberana*; dignidad que necesitaba *subsidios para* –escribe, usando casi literalmente las mismas palabras que había utilizado a finales del siglo xiii Egidio Romano en su *Speculum principum* en el mismo sentido–[257] *mantener esta en su brillo y esplendor*. Y esto, añade, *era una ley fundamental entre las que conformaban la Constitución del Reino.*[258]

Las frases que se acaban de recoger son lo suficientemente elocuentes para obviar cualquier comentario. En realidad, se presentan como el testimonio de la continuidad–ruptura o, por expresarlo en otros términos, la colisión entre una constitución empírica y una racional, que, durante mucho tiempo afectará al constitucionalismo moderno español y, en general, al primer constitucionalismo europeo. Al margen de la ya aludida incontestabilidad de la figura del rey, la visión corporativa convive con elementos basilares de ese constitucionalismo, pero en este autor, es claro que, por utilizar el lenguaje tan caro a los liberales decimonónicos, el principio representativo o electivo prevalece sobre el monárquico y hasta sobre el hereditario. De esta manera se acepta al rey como *Jefe Supremo*, pero se insiste en que el suyo es un oficio público, como expresamente se escribe, una magistratura, la más alta, pero en absoluto patrimonial. En definitiva, *el rey es un cargo personal conferido baxo pactos por la Nación y que jamás puede ser dominio, propiedad ni derecho transmisible o enagenable*.[259]

Aunque es posible que tal opinión estuviera, como por lo demás es perfectamente comprensible, respaldada por las recientes vergonzosas renuncias a la Corona, lo cierto es que más

257 «regia persona debet esse reverenda et honore digno» y tras él todos los *Specula Principum*. Aegidii Colonnae Romani, *De Regimini Principum*. *Lib. III*. Roma, *apud* Bartolomaeum Zannetum, 1607, II Pars., Lib. I, pág. 111.

258 Elola, pág. 9.

259 *Ibid.*, pág. 34, nota.

bien parece una conclusión coherente con los principios de una Monarquía limitada. Principios que se situaban en el marco del derecho público y eran, por consiguiente, contrarios a las posturas privatistas sustentadoras del principio hereditario. Es decir, contra las que estaban basadas en normas del Antiguo Régimen que defendían la representación de naturaleza fideicomisaria y feudal –el mayorazgo, en suma, como había determinado siglos atrás Antonio Gómez en sus *Comentarios a las Leyes de Toro*–, que habían sido una ley fundamental de la Monarquía y todavía se seguía sustentando por amplios sectores.[260]

El párrafo *(n)o es lo mismo estar vinculado quanto contiene la Corona en la persona del Rey, después que se le encomienda esta: que ser vinculado a determinada persona el derecho de reynar por precisión y sin arbitrio de la Nación* [261] es, creo, suficientemente ilustrativo al respecto. En él el autor demuestra, en efecto, poseer un espíritu más adecuado «al del siglo» que la propia Constitución de 1812, donde el fundamento ya no solo de la sucesión sino de la propia *autoridad real* se encuentra en la segunda *Partida*, como se esforzaría por demostrar Argüelles dos décadas después de su promulgación[262] durante otro de los, por parafrasear a Balmes, momentos *anómalos* de la historia constitucional decimonónica. Exactamente allí donde, asimismo por razones de *Realpolitik*, escribía sutilmente que no el poder,

260 *Vid*., p. ej., Sistema conveniente a España, 1808.

261 Elola, *Preliminares*, 35.

262 «Para formar un juicio acertado de los principios en que se apoyaban las restricciones a la autoridad real que contiene el título 4, conviene consultar entre otros lugares la Partida 2, respecto á que comprende las principales leyes políticas, ó fundamentales de la monarquía de Castillas». El párrafo, que como se observa no tiene desperdicio, en Agustín de Argüelles, *Examen histórico de la Reforma constitucional de España* (1837). Uso la edición Clásicos asturianos del pensamiento político Estudio preliminar Miguel Artola. 2 vols. Oviedo, Junta General del Principado de Asturias, 1999, pág. 63 nota. *Vid.* págs. 62-65.

sino *la autoridad real adquiría la independencia y estabilidad que nunca tuvo por las leyes anteriores a la época*.[263]

3. La sacralidad como elemento de limitación del poder regio

Sin embargo, es evidente que el «inevitable» recurso a la Constitución histórica pesa, en lo que aquí interesa, de una manera particular en el constituyente de 1812. Porque, por un lado, tal y como consta en el *Discurso Preliminar* de la Constitución, se reconoce que el rey es «el depositario de la potestad ejecutiva» y se recuerda *el inmenso poder de que el monarca es investido*, desde el veto y sanción de las leyes (artículos 142ss). También la *declaración de guerra* y *hacer y ratificar la paz*, facultad esta, por cierto, que Argüelles justificaba en la práctica de los demás Gabinetes,[264] pero que formaba una de las principales marcas de soberanía para Bodin y que, con el correr del tiempo, Otto Mayer encontraba que superaba el campo de los actos políticos y administrativos.[265] Pero, por otra parte, no solo se ponen las limitaciones aludidas de la autorización legal o la necesidad de la propuesta del Consejo de Estado y ratificación de las mismas Cortes, sino que, además, se hace hincapié en que todo ello exigía a la Nación *el inmenso sacrificio* de declarar la sacralidad e inviolabilidad de su persona con el único propósito de mantener el orden público y duración *de la institución magnífica de la Monarquía moderna*. Es decir, la Nación, y solo ella, es la auténtica titular del poder y así lo acredita el hecho de

263 *Ibid.*, pág. 62.
264 *Discurso Preliminar*, pág. 90.
265 Ángel Menéndez Rexach, Comentarios al artículo 97 en Oscar Alzaga Villaamil, *Comentarios a la Constitución española de 1978*. Madrid, Cortes Generales-EDERSA, 1996.

que, como se expone a continuación, *tal autoridad en el hecho existe toda en los ministros*.[266]

Desde esta perspectiva, basada en una extendida interpretación en la que incide con particular insistencia Ramón Salas a comienzos del Trienio y que pone de manifiesto la misma –y aún incrementada– legítima «desconfianza» hacia la institución monárquica que impregnaba el mencionado escrito de 1810, el rey se convertía materialmente en un Jefe del Estado o magistratura superior, cuyo carácter simbólico y dignidad se conserva en el texto constitucional en términos idénticos a los expresados en esa publicación. En concreto en los artículos 49 y 213ss, donde literalmente se afirma que la dotación que se le otorga está destinada a *mantener la grandeza y esplendor del trono (…) y la decorosa sustentación de su familia*.

En este sentido, aunque también se le califique de *padre de sus pueblos* en el *Discurso Preliminar,*[267] tales artículos tienen el claro objetivo de establecer la inexistencia de la Monarquía patrimonial y, en consecuencia, la autonomía del rey se limita a la organización de su «casa», sobre la que la Constitución de 1812, a diferencia de la de 1808, guarda silencio e impone un estilo que seguirán las siguientes Constituciones, según el cual las Cortes se limitan a aprobar la partida presupuestaria concedida al efecto al principio de cada reinado.[268] Porque, aunque con fundamentos diferentes –oposición a la concepción patrimonial de la Monarquía tradicional entre los progresistas

266 *Discurso preliminar Constitución 1812*, págs. 90 y 93.

267 *Ibid.*, pág. 92.

268 A este respecto es altamente ilustrativo el ya citado artículo de Ángel Menéndez Rexach, «La separación entre la Casa del Rey y la de Administración del Estado (1814-1820)», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 55, enero-marzo 1987 en el que demuestra cómo esta separación –a la que responden los RR. DD. de 1814 y del Trienio otorgando «partidas» aprobadas por las Cortes– se hizo siguiendo criterios establecidos en el Antiguo Régimen.

y la teoría de las dos personas del rey para los moderados–, por expresa decisión del Consejo de Ministros en 1844,[269] estos asuntos, generalmente a través de Reales Órdenes, se dejaron en manos del rey o reina y no sería hasta el reinado de Amadeo I cuando, como ya se ha señalado, se produzca un cambio de orientación al respecto,[270] más acorde con los requisitos del parlamentarismo finisecular.

Así pues, al decir de sus redactores, el espíritu, aunque no la letra, de la Constitución, imponía una escisión entre sus atribuciones fundadas en los conceptos de «dignidad», «potestad» y «autoridad». Según la misma, cabe distinguir una esfera doméstico–cortesana, bajo el exclusivo dominio del rey, y otra pública que hacía del mismo en la práctica un *instrumentum nationis* representada en Cortes, cuya prevalencia era indiscutible. Desde esta perspectiva, incluso la sanción regia –acerca de la que existía una profunda y no disimulada suspicacia ocasionada por la experiencia histórica–[271] se pudo contemplar como

269 La Casa, o «habitationes honorabiles» como las había definido Egidio Romano, en *loc. cit.* nota 209.

270 Reales Decretos de 1 y 3 de febrero de 1871 sobre creación de «un cuerpo para servicio y custodia del rey» y organizando su «cuarto militar»; RD de 1 de noviembre de 1871 con el reglamento de la Real Casa y Patrimonio. *Gaceta de Madrid*, 3 y 4 de febrero de 1871.

271 «Respecto de la sanción real se proponía, que el veto será solo suspensivo, al ver los disgustos y desavenencias que causó en todas las épocas, sin excepción ninguna, el modo evasivo de responder a las peticiones de los procuradores (…) el abuso de autoridad en este punto había hecho impresión tan profunda que no hubo un solo diputado que lo contradijese». Argüelles, *Examen*, ii, pág. 63. No está de más a este respecto recordar en este extremo la triple división que había establecido en el siglo xiv el jurista Baldo de Ubaldis sobre el patrimonio real en sus comentarios al *Código* de Justiniano: «El rey tiene un triple patrimonio. Uno se denomina fiscal y afecta a todas las entradas y salidas de la cámara fiscal; otro es todo el patrimonio real procedente de la sucesión y sus actos y otro que no lo posee en virtud del principado sino que, como particular (*privatus*), lo adquiere por vía hereditaria, por su integridad personal o por la fortuna», así como lo determinado por la *Partida II, 17*, que los Constituyentes gaditanos conocían muy bien. Sobre todo, por los efectos que en la práctica generó esta titularidad y disponibilidad regia de todos esos ingresos.

la manifestación de una suerte de poder, como decía Ramón Salas, *neutro* destinado a mantener la concordia.

En realidad, se interpretaba como *un correctivo para equilibrar el peso de la autoridad legislativa*, una *regla* para templar las confrontaciones y frenar *el impulso* de la asamblea. En este sentido, si la prolija enumeración de facultades estipuladas en el texto constitucional son una manifestación de «desconfianza» hacia el Rey más que hacia los Secretarios del Despacho, el hecho de que su injerencia en el Legislativo quedara restringida a un muy concreto aspecto del proceso de elaboración de las leyes ordinarias mientras estaba completamente vedada en relación con las leyes fundamentales –con lo que toda posible intervención en la reforma de la Constitución era, como se esforzó por explicar Argüelles, irrealizable–[272], podía aceptarse como una limitación eficaz, aunque sobreentendida.

4. La sacralidad del rey y la sacralidad del pacto constitucional

No son pocos los indicios que hacen pensar que la configuración del rey en la línea que acaba de describirse era la más extendida en ese momento entre los liberales. Desde luego está en conformidad con *el derecho efectivo a la dignidad real (que) la razón, la ley y la justicia dictan que sea respetada*, la cual, según Martínez Marina, poseía *el príncipe jurado y designado para suceder*. [273] Sin embargo, esta conclusión ponía de manifiesto dos aspectos que no conviene pasar por alto.

272 Agustín de Argüelles, «Discurso sobre reforma de la Constitución pronunciado el 20 de enero de 1812». Uso la edición del mismo, *Discursos*. Estudio Preliminar de Francisco Tomás y Valiente. Oviedo, Clásicos asturianos del Pensamiento Político, Junta General de Principado de Asturias, págs. 273-275.

273 Francisco Martínez Marina, *Teoría de las Cortes*. 2 vols. Madrid, 1813, ii, pág. 70.

En primer lugar, la, por lo demás obvia, centralidad que adquiere el rey en la determinación del origen pacticio y la existencia de un gobierno limitado, expresada a través del juramento del mismo, el sucesor y el regente ante las Cortes de respetar la Constitución y las leyes (artículo 40-1). Mediante este *Sacramento del Poder*, según la acertada denominación de Prodi, se le otorga, ciertamente, una naturaleza sagrada al pacto constitucional, en consonancia con una de las leyes Fundamentales que integraban la Constitución histórica, pero también se rodea al rey de una aureola del mismo carácter que aparece ya expresada en el inicio del *Preámbulo* y recogida en el artículo 168 con la expresión *por la Gracia de Dios*. Se trata, en todo caso, de una circunstancia que distó de pasar desapercibida; es más, por lo menos algunos liberales la rechazaban con contundencia por entender que atacaba la raíz del propio pacto. Entre ellos Ramón Salas, quien, con una no disimulada irritación, escribía en 1820 que *los reyes son reyes porque los pueblos quieren que lo sean, y no hay más legitimidad que la que viene del pueblo*, razón por la cual, coherentemente, añadía que *convendría persuadir al rey de España a que se contentase con llamarse sencillamente Rey por la Constitución del Estado*.[274]

Es innegable que la postura de este jurista, que también veía en el principio hereditario una fuente de conflictos entre el rey y el pueblo[275] y califica de inconstitucionales el veto y la *iniciativa regia*,[276] se encuentra entre las más radicales, pero no por ello deja de ser significativa. Porque, tal y como lo veían los constituyentes liberales, y los pro-constitucionalistas en general, tal calificación se vinculaba a uno de los principales pilares de la monarquía absoluta y estaba en contradicción con

274 Ramón Salas, *Lecciones*, págs. 162 y 163.
275 *Ibid.*, pág. 230.
276 *Ibid.*, págs. 128-129.

el propio espíritu de la Constitución. De ahí que, para estos críticos, eran más que suficientes las facultades que esta le atribuía –tantas *quantas puede tener sin ser déspota*–[277] no obstante la asumida convicción de que *en el hecho*, todas eran ejecutadas por los Secretarios del Despacho.

En segundo lugar, soy de la opinión de que, en este tema, es definitivamente conveniente prestar una especial atención a la meticulosidad lexical aplicada cuando se enuncian las competencias del rey en el texto constitucional. La calculada atención en el uso de términos muy precisos y diferenciados, se incardina, al menos en algunos aspectos fundamentales, indudablemente en el debate escolástico de la *legis interpretatione* y la confrontación *verba-spiritus*.

El extremado cuidado en utilizar la palabra autoridad en lugar de potestad o poder, como se lleva a cabo en el artículo 170, no es, desde luego, casual. Como tampoco el de «facultad» aplicada a algunos contenidos sustanciales, entre los que se encuentran las atribuciones contenidas en el artículo 171-decimocuarta relativas a las *propuestas de leyes o reformas que crea conducentes al bien de la Nación*, en la que Aragón Reyes acertadamente observa *una capacidad y una facultad de proponer la iniciativa*.[278] Porque si estas recaían *de facto*, como se reitera con insistencia, en los Secretarios del Despacho, adquieren entonces un significado peculiar en la medida que, ante la total e incuestionable prevalencia del Legislativo, tendrían que reducirse a asuntos de gestión o de carácter ejecutivo-administrativas habida cuenta la universal identificación del Poder Ejecutivo con la Administración (o policía) y la subordinación del Ejecutivo al

277 Manuel López Cepero, *Lecciones políticas para el uso de la Juventud española*. 2.ª edic. corregida por el autor. Sevilla, Josef Hidalgo, 1813, pág. 90. En un sentido aún más directo *vid*. el anónimo *Una teoría de una Constitución política para España escrita por un español*. Valencia, Venancio Oliveres, 1822.

278 Aragón Reyes, *La Iniciativa*, pág. 292.

Legislativo en ese momento. Y, de hecho, así está expresamente recogido en la «Contestación» del rey a las Cortes en junio de 1822,[279] en la que textualmente se afirma *Extendiéndose mi autoridad 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 las leyes, veo comprendidos en esa base general todos mis derechos y obligaciones*.[280]

En un contexto como el que nos ocupa, la autoridad real parece entroncar más con la *auctoritas preeminencial* de los antiguos monarcas, enraizada en y definida desde criterios teológicos, que con los requerimientos político-constitucionales del constitucionalismo moderno. Una concepción en consonancia con la fórmula *rey por la gracia de Dios*, que le concede el carácter sacro, tan relacionado por otra parte con el propio concepto de irresponsabilidad regia, y que determina el específico tipo del Rey en la Constitución de Cádiz. Un tipo que, observado con atención, tiene la misma base –*la memoria perenne y tradiciones religiosas*– que Constant, siguiendo a Clermont–Tonnerre, utiliza en defensa del poder real,[281] por más que estos contemplen como una cuestión de legitimación lo que, para al menos una parte de nuestros primeros constituyentes, era una instrumentalización.

279 «Contestación del Rey al mensage de las Cortes presentada á las mismas por los secretarios del Despacho en la sesión de 20 de junio de 1822». *Gaceta Extraordinaria de Madrid* del jueves 20 de junio de 1822. Artículo de oficio.

280 En este sentido es razonable el hecho advertido por Sevilla Andrés acerca de que el ejecutivo gaditano está influido por la articulación del mismo en Locke y De Lolme y no por Montesquieu, pero ha de tenerse en cuenta que, salvo las de carácter simbólico, representativo y, por lo general, los nombramientos, no es propiamente la persona del Rey quien ejerce las «funciones que solo al él corresponden y no comparte con nadie» sino los Secretarios del Despacho y así es como lo entienden en el periodo de Cádiz y el Trienio. Diego Sevilla Andrés, «Notas sobre el poder ejecutivo en la Constitución de 1812», en *Actas del III Simposium de Historia de la Administración*. Madrid, ieal, 1974, págs. 777ss.

281 Uso la ya citada traducción española coetánea de M. Alonso López, Benjamin Constant, *Curso de política constitucional.* 2 T. Madrid, 1820. t. i, pág. 32.

No obstante, es obligatorio añadir, a este respecto, que tampoco el del rey es, para los gaditanos, el poder neutro del iuspublicista francés, porque en ningún momento se le reconoce la capacidad de intervenir entre los *poderes activos*,[282] por más que la anteriormente mencionada interpretación de la sanción de Argüelles parece aproximarse a la misma y su entusiasta traductor pretenda verla nada menos que en el artículo 168.[283] Es decir, en el mismo lugar donde estimaba que las restricciones constitucionales *a la autoridad del monarca (…) son absolutamente conformes a los principios de todo gobierno representativo. Nada de esto se puede permitir al jefe del estado* (sic), decía este diputado en las Cortes del Trienio, después de llevar a cabo una encomiable relación de las antiguas leyes fundamentales.[284] Leyes, por cierto, que el traductor, en conformidad a lo defendido por una opinión muy difundida desde finales del siglo anterior, veía ahora restauradas por la Constitución tras haber sido mancilladas durante el austracismo y el despotismo borbónico.

Al rey, pues, se le había reconocido la *dignitas*, pero se le despojaba de lo que correspondía a la Nación, y que –se decía– sus antepasados habían usurpado, para adecuarlo a los requerimientos de una Monarquía constitucional limitada. Desde esta perspectiva, el traductor estimaba que el veto *absoluto y suspensivo* más que una injerencia del Ejecutivo, era *una medida justísima* para evitar que los errores inadvertidos o premeditados del Legislativo *privaran a la monarquía de unas justas leyes*.[285] Coincidía así, casi exactamente, con lo que diecisiete años más tarde expondría al respecto el propio Agustín de Argüelles.[286]

282 *Ibid.*, págs. 35ss.
283 *Ibid.*, pág. 39.
284 *Ibid.*, pág. 73.
285 *Ibid.*, pág. 75.
286 Argüelles, *Examen*, ii, pág. 63.

5. El rey-institución (1834-1869)

Sin embargo, el rey por la gracia de Dios, que en la Constitución de 1812 tiene un propósito muy preciso, se convertiría en la década de los treinta y hasta 1931 –a salvo siempre el Sexenio y las brevísimas, casi testimoniales, etapas progresistas– en una institución bien distinta.

Es cierto a este respecto que, aunque en un horizonte muy diferente y es obvio, desde una perspectiva completamente desigual, aquella visión de la Constitución histórica gaditana adaptada a la Monarquía asamblearia[287] se recuperaría en la década de los treinta. De hecho, está en la base misma de la promulgación del *Estatuto Real*, en la medida que este, formalmente, responde a la aplicación de una ley Fundamental, la primera y más relevante: la convocatoria del Reino a Cortes. Tanto más cuanto dicha Convocatoria se llevó a cabo siguiendo escrupulosamente lo dictado al efecto por *Partidas* y *Nueva Recopilación*, dos de los más sólidos baluartes de la antigua legislación castellana y, sobre todo la primera, parte incuestionable de la Constitución histórica.

Es conveniente, a estos efectos, recordar que todo ello se produjo bajo la dirección de Martínez de la Rosa, sobre el que pesaba la experiencia personal del Trienio,[288] de cuya práctica, desde luego, estaba a esas alturas más alejado que del gobierno de su antecesor en el cargo, Cea Bermúdez. Es decir, de aquel controvertido diplomático que mereció, al mismo tiempo, el aplauso de Donoso *por su ilustrado apego a nuestras antiguas*

287 Varela Suanzes-Carpegna, *Política*, págs. 190ss.

288 Donde fue nombrado Ministro de Estado por Fernando VII el 28 de febrero de 1822. *Vid* sobre este autor Pedro Pérez de la Blanca Sales, *Martínez de la Rosa y sus tiempos*. Barcelona, 2005, págs. 179ss.

instituciones[289] y la crítica de Balmes.[290] El mismo que había instaurado un sistema de *Despotismo ilustrado* que, como expondría algunos años más tarde Cos-Gayón, no solo era más propio del *gran Carlos III*, sino que *después de dos épocas revolucionarias era impracticable*.[291]

No es ciertamente una casualidad a este respecto que, en un artículo publicado en la *Gaceta de Madrid* con el título ¿Qué es el Rey? destinado a defender la magna obra del *Estatuto Real* –cuyo objeto, como se especificaba, no era otro, en cuanto su naturaleza de *convocación de Cortes*, que *consolidar la libertad de hecho que ya gozamos*–[292] se calificara al Rey no solo como *la fuente del poder activo*, sino *en una palabra, el depositario de la suprema autoridad, el representante del orden social, el soberano del estado* (sic). *Toda otra idea, toda otra teoría es falsa y peligrosa cuando se aplica a la nación española*.[293]

289 «Los ministros que la había dado el rey no eran hombres nacidos para tratar negocios de tanta grandeza. El único entre los nombrados que podía echar esta carga sobre sí en tiempos de tantas alteraciones y disturbios era el señor don Francisco de Cea Bermúdez». Juan Donoso Cortés, «Historia de la regencia de María Cristina» (1843), en *Obras Completas*. Madrid, b. a. c, i, 1970, págs. 933ss., pág. 990.

290 «Si hay alguien que nos ha creído amigos del sistema de Cea, se ha equivocado sobremanera». Jaime Balmes. «Proyecto de Constitución», tercer artículo sobre «Reforma de la Constitución» en *El Pensamiento de la Nación* de 5 de junio de 1844, en *Obras*, vi, págs. 621ss., pág. 626. No es la única vez que critica al mismo.

291 Fernando Cos-Gayón, *Historia de la Administración Pública en España* (1851). Uso la edición del inap, Madrid, 1976, págs. 249-251.

292 *Gaceta de Madrid*, 20 de febrero de 1834.

293 «Por consiguiente el Rey es entre nosotros lo que siempre ha sido, la fuente del poder activo, el jefe de las armas, el árbitro de la paz y de la guerra, el administrador de la justicia, el concesor de fueros y leyes útiles, el consolador de los desgraciados, el premiador de los servicios, del mérito y de las virtudes». *Gaceta de Madrid,* 21 de abril de 1834.

6. El rey de la Constitución de 1837

En este sentido, no dejar de ser ilustrativo que, con un acto propio del Antiguo Régimen, se abriera un periodo en el que los asuntos constitucionales estuvieron completamente predeterminados por los acontecimientos políticos, ideológicos y de *Realpolitik*. Una etapa compleja en extremo, pero durante la cual las diferentes alternativas y soluciones –que no dejaron de estar afectadas, en un primer momento al menos, por la provisionalidad– se encontraron, finalmente, en la transacción acordada por las dos secciones del liberalismo fraccionado, asentada sobre un pacto político, cuyo fruto fue la Constitución de 1837. Un acuerdo que fue particularmente sacrificado y gravoso para los progresistas ya que, como indica Varela Suanzes,[294] implicaba desde el rechazo a la Constitución de Cádiz –de la que los progresistas únicamente pudieron salvar la soberanía nacional y la declaración de derechos–, el bicameralismo, el sufragio censitario. En todo caso, la consecuencia más inmediata, en lo que ahora interesa, fue el fortalecimiento de las potestades del, por utilizar el sintagma tan caro a los moderados, *trono*, generando así una increíble esfera de intervención regia, amparada y respaldada por la opinión de quienes se empeñaban en transmitir la idea de que el rey-reina era una institución que aporta estabilidad social y política.

Eso, al menos, es lo que ciertamente se desprende de la posición sustentada por personajes tan representativos e influyentes como el propio Donoso. Este secretario personal de la regente, en efecto, no vaciló escribir en su *Historia de la regencia de María Cristina*, refiriéndose nada menos que a Fernando VII, al que por otro lado consideraba *orgulloso y desconfiado*,

294 Varela Suanzes, «La Constitución española de 1837», en *Política*, págs. 317ss.

que fue este rey quien trajo la *quietud y el reposo necesario a una sociedad sobresaltada*. Reposo que, a su parecer, solo se podía conseguir mediante el *amparo de sus instituciones seculares*[295] de las que la principal era el Monarca.

Su correligionario, el diputado y Ministro Antonio Alcalá Galiano abundará y profundizará en esta línea de elevar al rey o reina a una posición cuasi supraconstitucional, al exponer –precisamente en una expresa remisión a Isabel II en la que la recuperación de la *dignitas* corre pareja a la identificación de la misma con una *potestad*– el siguiente párrafo: *(e)n la persona del Monarca debe, pues, verse no una criatura inmadura, sino una institución, y dársele por eso en crecida cantidad fuerza y brillo (…) de otro modo nada vale la Monarquía, mejor la república*. Y continúa: *la dignidad o potestad real (es) cosa muy diferente de un empleo y viendo en ella una institución, y la más alta*, se convierte en una *cosa asexuada y neutra*, razón por la cual, añade, no solo es factible reinar al *sexo flaco*, sino que es necesario defender a ultranza la capacidad legislativa del monarca más allá del veto[296]. Con todo, lo que verdaderamente resulta relevante para lo que aquí interesa, es su aseveración de que *la potestad real no es solamente representante, es asimismo gobernadora de la Nación.*[297] Su especial importancia viene dada porque, en un determinado momento, llega a identificar *real* con *nacional*.[298] Es, por consiguiente, claro que esta especial vehemencia en la defensa de las prerrogativas del *Trono*, esa reivindicación virulenta de un poder efectivo del rey o reina por encima o al mar-

295 Donoso Cortés, *Obras*, I, pág. 942.

296 Alcalá Galiano, *Lecciones*, págs. 107ss.

297 *Ibid.*, pág. 109.

298 «la manía (que a mis ojos es una sandez) de no llamar reales al ejército y a la armada y otros cuerpos o establecimientos (como se los llama hasta en Francia y en Bélgica) no está fundada en alguna ley vigente (…) Ha llegado a tanto el desatino en este punto, que hay quien desecha la palabra real en una Monarquía (…) ¡Como si *real* y *nacional* no fuesen lo mismo, donde la cabeza de la nación es un rey!» (cursiva del autor). *Ibid.*, pág. 105 nota 1.

gen de los poderes constitucionales, está directamente conectada con la visión del de los mismos como garantes naturales de la visión mesocrática consustancial al moderantismo, tal y como el propio Alcalá Galiano no tuvo recato en reconocer inmediatamente después de los acontecimientos franceses de 1848.[299]

Naturalmente, opiniones como las anteriores no solo contradecían la idea misma de Monarquía limitada y el gobierno representativo sino que desnaturalizaban el brocardo *reinar pero no gobernar* y, en consecuencia, reducían a nada hasta los más elementales requisitos de lo que hoy se entiende por un Jefe de Estado. Requisitos que, por otra parte, algunos, y no necesariamente solo los líderes progresistas, sí tenían claros a esas alturas cuando, incluso en los manuales más básicos, se describía al rey como *gefe Supremo del Estado, encargado de representarle ante las demás naciones y de velar por su independencia y dignidad*.[300]

El mismo Balmes, firme partidario del principio monárquico hereditario, parecía en principio más comedido en sus opiniones cuando, en su lúcida –y apocalíptica– descripción histórica de la realidad políticosocial hasta los primeros cuarenta, reclamaba una *libertad especial* para la reina.[301] Por entonces,

299 Acerca de la Revolución de 1848 escribe en un libro publicado en Méjico al año siguiente: «…Y no porque haya pasado Francia de ser gobernada por un rey a sérlo en el nombre ó de derecho por magistrados amovibles y de hecho por nadie constante y arregladamente (…) si no promete cortes ni leves males á un pueblo europeo (…) Quedarse privado de la potestad real, prenda de fineza y paz, y por consiguiente de la felicidad de los gobernados, todavía es de más trascendencia el traspaso del poder de una clase de la sociedad a otra, esto es, de los hombres en quienes á la par que vicios y yerros reside la inteligencia de la especie humana (…) a aquellos de los cuales (que además de) la ignorancia y la pobreza tienen malos hábitos, violentas preocupaciones (y están) dominados por pasiones feroces y por hombres diestros que por medio de ellas saben manejarlos». Antonio Alcalá Galiano, *Breves reflesiones sobre la índole de la crisis porque están pasando los Gobiernos y pueblos de Europa*. México, Tipografía de R. Rafael, 1849, págs. 4-5.

300 Antonio Rodríguez de Cepeda, *Elementos de Derecho Público Español*. Madrid, Librería de García, 1842, pág. 159.

301 Jaime Balmes, «Reunión Pacheco», en *El Pensamiento de la Nación* de 23 de junio de 1845, en *Obras*, vii, págs. 274ss., pág. 279.

no obstante sostener que *la Monarquía hereditaria es una necesidad para los pueblos europeos y muy especialmente para España*,[302] reconoce igualmente que, sin embargo, *no tiene porvenir sino en los países donde, a más de ideas monárquicas, hay todavía sentimientos monárquicos*.[303] No obstante, a pesar de proclamar solemnemente en 1840 que en la sociedad española *la institución política que más alto descuella, la que se presenta en la cima como coronando el edificio, es la Monarquía*, también admite que su robustecimiento, por el que obviamente se inclina, pasa por desarrollar *la Constitución del Estado en sentido Monárquico, tanto como fuera posible*.[304]

Cuatro años más tarde (1844), sin embargo, su opinión se había radicalizado. Porque es entonces cuando, en una exposición de *nuestros principios*, exasperará la misma al afirmar, con una brillantez, y hasta se podría decir que tolerancia, superior a los demás conservadores coetáneos, que *(l)a Religión, donde no hay libertad de cultos, el trono y la Constitución, son las tres instituciones por cuya virtud existen la sociedad y el gobierno, y son el límite de la libertad política*.[305] De un modo implícito, también coincidía Balmes en elevar a un rango supraconstitucional la religión y el trono –i.e., el rey o reina–, tal y como se recogería, de una manera subrepticia, en la inmediata Constitución de 1845.

302 Jaime Balmes, «Lo que no se quiere y lo que se quiere y dos palabras a "El Globo" y a "El Tiempo"», en *El Pensamiento de la Nación* de 28 de agosto de 1844, ahora en *Obras*, vi, págs. 749ss., pág. 752.

303 Jaime Balmes, «República Francesa» (1848), en *Obras*, vii, págs. 1025ss., págs. 1042-1043.

304 Jaime Balmes, «Consideraciones políticas sobre la situación de España» (1840), en *Obras*, vi, págs. 17ss., pág. 83.

305 Jaime Balmes, «Nuestros principios el Gobierno y "El Globo"» (1844), en *Obras*, vi, págs. 709ss., pág. 713.

7. La Constitución de 1845 y el rey «con derecho propio» al Gobierno

Así pues, el rey era una institución política, muy en conformidad al concepto derecho–institución defendido por la, por esa época, poderosa Escuela Histórica del Derecho; incluso, como sostenía Alcalá Galiano, la más elevada, con derecho propio al gobierno. En este sentido, la construcción guarda un gran parecido formal no solo con algunas propuestas de Balmes –aún a pesar, o quizá por ello, de la defensa que este hacía de la Monarquía de derecho divino en su crítica a la que sería Constitución de 1845–, sino con lo que Constant había expuesto en 1797. Es decir, cuando definía la institución política como un contrato cuyo objeto no era otro que *establecer límites determinados* para eliminar *la arbitrariedad, incompatible con la propia idea de Gobierno*.[306] Falta, naturalmente, la coincidencia en el fondo porque, aunque se parte de la base pactista –fundamento de toda Monarquía constitucional, que incluso los redactores del Proyecto de reforma constitucional de la Comisión de Cortes, en particular Donoso, admitían como explícitamente contraria a la patrimonial y que, por lo demás, era el único límite que se reconoce al rey en la Constitución del 1845–[307], se diverge en la interpretación de los orígenes de ese contrato. Para los moderados españoles siempre fue la Historia, en la que asimismo encontraba arraigo el principio hereditario.

306 «L'arbitraire est incompatible avec l'existence d'un gouvernement, considéré sous le rapport de son institution; il est dangereux pour l'existence d'un gouvernement, sous le rapport de son action; il ne donne aucune garantie à l'existence d'un gouvernement, sous le rapport de la sûreté des individus qui le composent». Benjamin Constant, *Des Réactions*, págs. 74-75.

307 «Dictamen de la reforma de Constitución». Uso el Mss. del Archivo del Congreso, Se. G, n.º 243. El proyecto en Clara Álvarez Alonso, *Constitutions*, págs. 481ss.

Sin embargo, la respuesta a esta postura se produjo ya en 1840, y vino de la mano de Joaquín María López, para quien *la Historia no es más que un arsenal donde se encuentran toda clase de armas, y que a cada paso nos ofrece diferentes y aún contradictorios ejemplos*. Lo expuso en su *Curso,*[308] en cuyas «lecciones» que pudo explicar un pensamiento radical que, como político en ejercicio, no podía practicar debido a que, como con acierto expuso Elorza,[309] siempre permaneció fiel al espíritu transaccional de la Constitución de 1837 y su admisión de la soberanía compartida. Aun así, su irrenunciable inclinación a un gobierno representativo como *feliz combinación del orden con la libertad*, quintaesenciaba el programa progresista; al menos, de la facción del partido que él lideraba. En particular la antítesis, a esas alturas insuperable, entre reconocimiento y garantías de derechos y prerrogativas de la Corona que, en el plano de la realidad, se materializaba en el absoluto e incontestable poder efectivo del rey o reina. Y esta circunstancia es especialmente pertinente para lo que aquí interesa por dos razones precisas.

En primer lugar, porque presumía la defensa a ultranza de la legalidad –López fue el fundador de la Comisión General de la Codificación como titular del Ministerio de Gracia y Justicia–[310], que implicaba una colaboración activa del Ministerio con las Cortes en la definición de Gobierno en un sistema representativo, aun a pesar de que *los Ministerios se destituyen y reemplazan y las Cortes se disuelven*.[311] En ella, además, veía López la posibilidad, si no de armonía, si de un entendimien-

308 Joaquín M.ª López, *Curso,* lección 54.

309 Antonio Elorza, «Estudio preliminar» al *Curso* del anterior, pág. xxxii.

310 Blanca Sáenz de Santamaría Gómez-Mampaso, *Las Comisiones de Códigos durante el reinado de Isabel II (1843-1869).* Madrid, Congreso de los Diputados, 2010, págs. 43ss.

311 Joaquín María López, «Exposición razonada de los principales sucesos políticos que tuvieron lugar en España durante el Ministerio de 9 de mayo de 1843 y después en el Gobierno provisional escrita por don Joaquín María López», en *Colección de Discursos parlamentarios*, t. vi. Madrid, Manuel Minuesa, 1857, págs. 243ss., pág. 355.

to *interclasista –los hombres generalmente aman la libertad, pero idolatran la igualdad–* que está en la base misma de su rotundo rechazo al principio hereditario. Es interesante añadir que, aunque aplicado a la composición de las Cámaras[312] en la medida que iba en contra de la prerrogativa regia de nombramiento de senadores, en realidad suponía un ataque frontal al poder regio ya que, como afirmaba, *la Corona no puede tener prerrogativas que envuelvan un notorio contraprincipio*.

En segundo término, las ofensivas contra, sobre todo, tales manifestaciones del poder regio tenían, asimismo, causa en que el Ejecutivo competía exclusivamente al *Ministerio* y se expresaba en los acuerdos adoptados *con la más completa libertad e independencia (de los Ministros bajo su responsabilidad) según la máxima admitida en todos los gobiernos representativos de que en ellos el rey reina pero no gobierna*[313] y en otro hecho insoslayable para los progresistas: el principio de unidad. Su intervención, como expone, falseaba ese principio de unidad: de la nación, de soberanía, de representación nacional porque *uno es (…) el poder real; uno es el ejecutivo, uno el judicial, uno el municipal*[314] coincidiendo, en relación con el último, con la tesis de Constant, cuya teoría, sin embargo, rechaza con contundencia.[315] Es conveniente detenerse someramente en este aspecto por la luz que arroja sobre el tema que interesa ahora.

López –que no vacila en describir con términos contundentes la amenaza que supone para un régimen constitucional el poder otorgado a los reyes–[316] impugna la intervención regia

312 López, *Curso*, págs. 36ss.
313 López, *Exposición*, pág. 269.
314 López, *Curso*, pág. 41.
315 López, *Exposición*, pág. 339.
316 «Aparte, pues, la Providencia del corazón de los reyes constitucionales el deseo de menoscabar la libertad y destruir las instituciones; que, si la conciencia y el deber no los contienen, no hay de parte de los pueblos precauciones bastantes para impedirlo». *Ibid.*, pág. 355.

en el proceso legislativo, incluso a través del veto, que justifica con el argumento de que *ataca y destruye la inviolabilidad*.[317] Es más, le otorga un significado justamente inverso al que Salas le había concedido en 1820, a pesar de reconocer y seguir su autoridad sobre la materia. Pero aún rechaza con más contundencia la construcción del poder real, cuyos fundamentos rebate uno por uno, incluida aquella *fictio iuris* que el publicista francés consideraba imprescindible.[318] Para Joaquín M.ª López, este poder era una auténtica falacia en la medida que, en lugar de actuar como un «contrapeso» contra las presiones del Legislativo, podía hacer que este se convirtiera en una *pura forma*, al estar sometido al *control del rey*.

Plenamente consciente del ascendiente que, a esas alturas, había alcanzado un Ejecutivo del que el rey/reina era parte inescindible, el jurista y político transmitía así el sentir generalizado de los progresistas acerca de los peligros que entrañaba para hacer a *la Cámara inútil*. De ahí que adquiera, sobre todo en lo que ahora interesa, una especial relevancia, la doble naturaleza que observa en el rey-reina. De un lado, *depositario y centro –casi de imputación, en el sentido kelseniano– del poder ejecutivo*. Pero, por la otra parte, como *Jefe del Estado* (cursiva mía). Y en una rigurosa descripción de sus competencias escribe que *como Jefe del Estado, no puede hacer otra cosa que votar en los colegios electorales como cada cualquier otro ciudadano, pero no le compete participación alguna en el poder legislativo*.[319]

317 López, *Curso*, pág. 56.

318 *Ibid.*, págs. 26. «(…) los pueblos han hecho con frecuencia un punto de orgullo de la antigüedad de su dinastía, y han venido así a participar de la vanidad de sus reyes. Hablemos, pues, del poder real, objeto de esta lección. Se nos dice que ésta es la más bella ficción, que por ella el rey está colocado en la cúspide de la pirámide, a donde no pueden llegar ni la responsabilidad, ni las sospechas, que es una imagen de divinidad que no puede hacer el mal. Veamos, pues, cuáles son las prerrogativas del poder real, y procuraremos analizarlas». *Ibid*, págs. 62-63.

319 *Ibid*, págs. 52 y 53.

En un momento en el que, al menos en teoría, todavía seguía viva la idea del gobierno como colaboración del Legislativo y el Ejecutivo –aunque, para ser más rigurosa, en esa etapa se practicaba más bien viceversa–, no es casual que se utilice el concepto de Jefe del Estado. Ni tampoco que entonces la idea de la Jefatura del Estado como una magistratura desprovista de participación en el proceso legislativo fuera de la sanción de leyes, adquiera una lectura particular, incluso entre algunos progresistas como Espartero. Sin embargo, la historia, como es sobradamente conocido, siguió derroteros muy diferentes. De alguno de ellos son un testimonio elocuente las dramáticas peripecias que, con la mayoría de edad de la Reina, afectaron a los principales jefes progresistas.

En todo caso, comenzaba entonces aquella etapa en la que se produjo el enfrentamiento entre lo que, con su habitual agudeza, C. Schmitt calificó *deísmo sin Dios* propio de los liberales progresistas del periodo y su *constitucionalismo liberal (que) trata de paralizar al rey mediante el Parlamento*, por un lado. Y, por el otro, la *anulación del factor personalista* de los conservadores, que *quieren un poder estatal personal, una voluntad autónoma y una acción independiente, más convierten al rey en un órgano ejecutivo haciendo depender cada uno de sus actos de la aprobación del Ministerio*.[320] En España acabaría por triunfar esta última percepción, pero en un sentido justamente inverso al que advierte Schmitt, porque el trono salió fortalecido en la Constitución de 1845, con cuya promulgación se consumó la definitiva ruptura de la transacción alcanzada en 1837.

Tal percepción, por otro lado, no era más que el resultado de, por expresarlo con palabras de un contemporáneo muy im-

320 Carl Schmitt, *La interpretación*, págs. 82-83.

plicado, Andrés Borrego, la confrontación entre dos principios: *el principio constituido* y el *principio revolucionario*, ambos, en su opinión, congénitos a la Revolución española. Si el primero, *o sea la Monarquía*, había negado la libertad *esencial y legítima* a la Nación, el segundo había hecho otro tanto *con la tradición, la autoridad, el derecho histórico de la Corona*.[321] Para Borrego, de la confrontación fue este último, contemplado desde su personal perspectiva, el que había salido claramente vendedor. Sobre él se asentaba la idea de Monarquía templada y constitucional del autor. Basada esta en una determinada concepción que no era sino la amalgama de lo que denomina *democracia cristiana* y la tradición, la conclusión de uno de los políticos más representativos y reconocidos del siglo xix no era otra que el *Monarca reina para guardar y hacer guardar sus propias prerrogativas y las de sus súbditos*.[322]

A pesar de estas palabras aparentemente conciliadoras, se trata, sin embargo, de una construcción en la que, como se advierte, el principio de autoridad, tan relacionado con el poder de decisión que no mucho después, a principios de 1849, reclamaba Donoso en su célebre Discurso sobre la Dictadura –discurso en el que apenas se ocultaba un *absolutismo disfrazado* vinculado al *trono*–, es, como se advierte, lo verdaderamente importante. Y, en todo caso, fue la expresión que utilizó Borrego en su entusiasta adhesión, justificada no por casualidad en las *mejoras administrativas y gran prosperidad financiera que conllevaban*,[323] a las reformas que, en 1852, intentó llevar a cabo Bravo Murillo.

321 Andrés Borrego, *España y la Revolución, o estudio sobre el carácter de las reformas que han cambiado el estado de la sociedad española. Origen, síntomas y pronóstico de la Revolución de 1854*. Madrid, Imprenta de Manuel Minuesa, 1856, pág. 19

322 *Ibid.*, págs. 192-193.

323 *Ibid.*, pág. 23.

Es, pues, más que evidente que, entre los moderados, el rey o reina no solo poseía un poder efectivo, sino también una *auctoritas* que rodeaba a su persona de una sacralidad intocable consagrada en los artículos 44 de la Constitución de 1837 y 42 de 1845. En tales circunstancias, la aspiración de Joaquín M.ª López y los progresistas que le seguían de que considerar al rey como *centro o depositario* –y depositario no es lo mismo que titular– del poder Ejecutivo no le facultaba para intervenir en las tareas legislativas *porque la ejecución de la ley es posterior a su formación* y el Ejecutivo no interviene *sino después que la ley sea hecha*,[324] no tenía la más mínima posibilidad de triunfo. De hecho, el mismo López pudo comprobarlo personalmente en su confrontación con el Regente Espartero, cuyo resultado fue la caída del Gobierno del que era Presidente en 1843. Una caída que el interesado no dudó en atribuir al año siguiente a su innegociable decisión de seguir los principios del *gobierno representativo* tal y como lo entendían los progresistas más radicales de entonces: *Cortes y Ministerio*, responsabilidad ministerial y control de los *reyes constitucionales*.[325]

8. El rey o reina intervencionista y el condicionante de la Administración Pública.

En este contexto, la propia situación del rey o reina y sus relaciones, ya no con el Legislativo, sino con el propio Ministerio, produjeron notables consecuencias, de las que aquí

324 Joaquín M.ª López, *Lecciones*, pág. 52.

325 Joaquín M.ª López, *Exposición*, págs. 269, 325 y 355, así como los motivos expuestos en el Decreto de Dimisión el 10 de noviembre de 1843 del Gobierno presidido por Joaquín M.ª López tras la declaración de la mayoría de edad de Isabel II en *Gaceta de Madrid,* 11 de noviembre de 1843.

interesan ante todo dos, ambas más interconectadas entre sí de lo que a primera vista pudiera parecer. La primera consiste en el amplio despliegue de la Administración pública, sobre todo la Central. La segunda, en la magnitud del poder del rey o reina y la regente, incluso al margen del Consejo de Ministros.

De la primera, que se tratará más ampliamente en el siguiente capítulo, interesa destacar ahora su obvia relación con el despliegue del Derecho Administrativo que, como con acierto afirma Alejandro Nieto,[326] adquiere entre nosotros un marcado carácter específico, fruto de esas circunstancias que acaban de describirse. Por esta razón, resulta extremadamente conveniente detenerse en la opinión de sus más conspicuos cultivadores que, a la postre, trasladan más fidedignamente para el propósito que aquí se persigue la situación real que las teorías e, incluso, los debates políticos.

A este respecto, es inevitable prestar atención a los dos más representativos –en la medida que aunaban su profesión con la práctica política– de la época: los ya aludidos Posada Herrera y Colmeiro. Su importancia, además, viene respaldada por el hecho de que intentaron, con mayor o menor fortuna, dar forma jurídica a los, en no pocas ocasiones, contradictorios y siempre enfrentados principios políticos que circulaban y se esgrimían en las Cámaras.

El ejemplo de Posada Herrera, para quien el rey también puede considerarse *como funcionario público*, es elocuente en muchos sentidos. Entre otros, por intentar la coexistencia de los principios del constitucionalismo moderno con la Constitución histórica y aun la empírica a través de la potenciación

326 «(…) nunca han faltado pensadores originales ni leyes castizas y, además, las instituciones importadas han adquirido indefectiblemente rasgos peculiares, que les han separado notablemente de su modelo (…). Resulta por tanto rigurosamente incorrecta la visión, antes tan extendida, del Derecho Administrativo español como un reflejo del francés». Alejandro Nieto, «Presentación» a la citada obra de Cos-Gayon, *Historia*, págs. 9-10.

de la antigüedad y el principio hereditario. Porque tras afirmar con rotundidad que *(e)l rey lo es por la voluntad de la Nación* no duda en añadir que la legitimidad del rey no solo deriva de la Constitución, *sino también de los derechos que les han dado las antiguas leyes y los usos y costumbres de su país*.

Es cierto que no abunda en explicaciones al respecto que, hábilmente, relega al campo del derecho político, por lo que le basta con enunciar el axioma, pero tampoco es eso lo que le interesa. Lo importante, por el contrario, para él, que había abandonado recientemente el partido progresista, se encuentra en la admisión plena y acrítica del discurso político moderado que situaba al rey más allá de la esfera estrictamente ejecutiva, incluso de los demás poderes, y por encima de los conflictos internos a la misma. En este sentido, el administrativista se limita a verificar que *(e)l monarca tiene atribuciones puramente legislativas, tiene atribuciones como representante perpetuo de la Nación y fuente de justicia, y las tiene puramente administrativas*.[327] Y aún más, porque a ellas hay que añadir las *dos funciones políticas* que *ejerce libremente y que influyen mucho en la marcha administrativa del país*. Naturalmente, tales funciones consistían en el nombramiento de Ministros y la disolución del Congreso de los Diputados por la que sus nuevos correligionarios sentían una especial predilección.

Es obvio que, con esta enumeración y descripción, parece que el autor, más que como jurista, está actuando como un cronista de cuanto acontecía en el plano real. Es decir transmitiendo una práctica que, al amparo del propio texto constitucional, aunque pudiera matizarse *por reglas de los gobiernos representativos que no están escritas*, permitía acumular en manos del rey o reina una tal cantidad de competencias y atribuciones,

327 Posada Herrera, *Lecciones de Administración*, págs. 134-135.

en definitiva, un poder tal, que complicaba sobremanera una configuración de la más alta magistratura del país fundada en la dualidad Jefe del Estado-Jefe del poder Ejecutivo.

En una línea paralela, si bien no idéntica, se mantiene Colmeiro. Entre otras razones porque admite el poder neutro, al situar al rey o reina como árbitro de las disensiones «entre los poderes públicos», y porque restringe la facultad de «libre albedrío» en el nombramiento de los Ministros al imponerle el deber de «tener en cuenta la mayoría de las Cortes». Con todo, lo que, a mi parecer, resulta más interesante en lo que a este concreto asunto se refiere, es la innovación que Colmeiro introduce a este respecto. El invento, que, una vez más, toma como punto de partida no la teoría constitucional que preconizaba el equilibrio de podres –al que él mismo se referiría como *ley del péndulo*– sino la realidad, en la que el Ejecutivo era el poder hegemónico, no es otro que circunscribir el conflicto al ámbito del mismo. Es decir, en centralizarlo en la relación rey o reina-Ministerio, con una manifiesta inclinación hacia el reforzamiento del último.

Con ello pasaba a primer plano la dualidad política-administración en una primaria expresión de juridificar los actos políticos y administrativos. En su caso, tal dualidad respondía a una clara separación de esferas, en la que la política queda reservada al rey y la administrativa al Ministerio y su propósito parece ser evitar injerencias mutuas. En todo caso, se trataba de limitar la intervención regia en la segunda, porque, por más que calificara al rey como *Gefe Supremo de la Administración*, Colmeiro es contundente: *ora el Rey reine y no gobierne, ora reine y gobierne, es un axioma que no administra*.[328]

328 Colmeiro, *Derecho administrativo*, ii, pág. 92.

No obstante, el hecho de que ni Colmeiro ni Posada Herrera contemplaran la posibilidad, más que probable, de que el rey o la reina se negaran a refrendar un decreto ministerial, es significativo. No solo porque sus posturas adolecían de la carencia de principios sólidos a los que se debían ajustar los *actos de un gobierno*, como por esa época defendían los progresistas, y se centraban en las contingencias,[329] sino por las consecuencias fácticas que acarreaba esa tan cara divergencia teoría-práctica, consustancial, por lo demás, al pensamiento romántico más conservador. Porque en tales construcciones, aunque desde sus respectivas posiciones podían relegar el problema al socorrido y amplio terreno del *derecho político*, las limitaciones del rey o reina, en especial en el caso de Colmeiro, quedaban reducidas a una simple conjetura teórica, mientras que en la práctica sus facultades, como en efecto ocurrió, se incrementaban y su poder era cada vez más fuerte.

Bravo Murillo, a pesar de su acendrado moderantismo y firme convicción monárquica, fue una de las víctimas más relevantes de tal poder por esos años, como el propio interesado reconoce con ese tan característico estilo suyo. De hecho, no solo responsabilizó a María Cristina del fracaso de la reforma constitucional de 1852, una reforma que, según expone, *las Cortes con la Corona de común acuerdo hicieron*[330] –y ello a pesar

329 «Los actos de un gobierno, responderé, deben ajustarse á principios estables y seguros y no á eventualidades o contingencias». Joaquín M.ª López, *Exposición*, pág. 327. Para este tema, me remito a la obra ya apuntada de Ignacio Fernández Sarasola, «Dirección política y función de gobierno en la historia constitucional», *Historia Constitucional* (revista electrónica), n.º 4, 2003, págs. 151ss.

330 Juan Bravo Murillo, «El Proyecto de reforma de 1852» en *Opúsculos* de D. Juan Bravo Murillo. Madrid, Librerías de San Martín, 1865, pág. 45. Como se ha escrito «El proyecto de Constitución de Bravo Murillo podrá ser discutido, pero tiene por lo menos la inapreciable ventaja de su rotunda precisión, de su diáfana claridad». Nicolás Pérez Serrano, José Gascón y Marín, Luis Jordana de Pozas, José Larraz López, *Conmemoración del primer aniversario de Bravo Murillo*. Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1952, pág. 27.

de que el artículo 20 del proyecto permitía al rey legislar por la vía de urgencia[331]–, sino que le atribuía directamente la pérdida de confianza del Gobierno. Como literalmente escribe, *el contar con la opinión, con el apoyo y decisión de la Reina Cristina, era casi tener la completa seguridad del triunfo*.[332]

Al potenciar el *trono* sobre los derechos con la excusa de eliminar la amenaza de la *democracia*, los moderados, posiblemente a pesar del pensamiento de, por lo menos, alguna de sus facciones, habían abierto la puerta a los personalismos, como expone Schmitt y que aquí se manifestó a través de lo que algún autor no dudó en calificar de *la resistencia de la Corona*. Un ejemplo elocuente de cuanto se viene diciendo lo conforma la actitud adoptada por Isabel II quien, presionada al parecer por la camarilla clerical palatina, se negó a sancionar la ley de desamortización civil y eclesiástica, una disposición que, no obstante ser obra de un Ministerio progresista, mereció incluso los elogios de Bravo Murillo.[333]

En un contexto como ese, que sería el existente durante, prácticamente, la mayor parte del periodo constitucional moderno decimonónico, los «abusos», e incluso arbitrariedad, por parte de los reyes y reinas, eran más que frecuentes. Así lo revelan distintas fuentes, desde las *Actas* de los Consejos de Ministros hasta la prensa diaria, sin olvidar los debates parlamentarios. Desde luego, la regente M.ª Cristina no dejó perder ninguna ocasión ni como Reina Gobernadora a la muerte de Fernando VII ni, con posterioridad, en su calidad de «Reina

331 Artículo 20, párrafo 2.º: «En casos urgentes el Rey podrá anticipar las disposiciones legislativas, oyendo previamente á los respectivos Cuerpos de la alta administración del Estado, y dando en la legislatura inmediata cuenta á las Córtes para su examen y resolución».

332 Bravo Murillo, *Opúsculos*, pág. 131.

333 Juan del Nido y Segalerva, *Historia política y parlamentaria de S. A. D. Baldomero Fernández Espartero.* Madrid, imprenta de Ramona Velasco, viuda de Prudencio Pérez, 1916. Uso la edición facsímil de Analecta Editorial, Pamplona, 2005, págs. 670ss.

Madre».[334] Su influencia sobre Isabel II tras su regreso en 1843-44 –instigado por su entregado sostenedor Donoso Cortés que, con el pretexto de poner orden en la vida de la joven reina, logró persuadir a todos, en primer lugar al Presidente del Consejo de Ministros, González Bravo, de la necesidad de su presencia[335]– era de dominio público.

No es en absoluto, a este respecto, superfluo señalar que su actuación no solo fue públicamente criticada con dureza a causa de sus excesos, sino que conforma la base de las contundentes acusaciones que formuló contra ella la *Comisión de Cortes* nombrada en 1854, durante el primer gobierno Espartero del Bienio, para investigar su actividad como regente. Sin reparar ni siquiera en el tono, se hacía constar en el *Dictamen*: *la antigua y poderosa influencia de V. M., que ejercía en aquellos tiempos, en no pocos ánimos, una presión incuestionable*, a la vez que se buscaba establecer su responsabilidad *por el desempeño de la Tutoría, por la gestión de la Regencia (…) y por ese lamentable influjo en los negocios públicos y en especulaciones privadas que han ocupado la atención del país con posterioridad al año 1844*.[336]

334 Me remito a las obras de Antonio Alcalá Galiano, *Historia de las regencias (1833-1843).* Urgoiti editor, 2008 y a del Nido y Sagalerva, *Historia política*, cit. de escasa importancia a estos efectos, sin embargo, es la obra de Juan Donoso Cortés, *Historia de la Regencia de la reina doña María Cristina de Borbón,* ahora en edición de María Rafaela Seguí Terol, cepyc, 2016 y de mucho mayor interés Alejandro Nieto, *Historia administrativa de la regencia de María Cristina. Los primeros pasos del Estado constitucional. Barcelona*, Ariel, 2006 y, del mismo, *Apogeo y crisis del progresismo civil. Historia política de las Cortes Constituyentes de 1836-837*. Barcelona, Ariel, 2011.

335 En la sesión del Consejo de 9 de diciembre de 1843 –González Bravo fue nombrado por Decreto de 1 de ese mes (*Gaceta de Madrid*, de 2 de diciembre de 1843)- a la que se invitó a Donoso, que actuó como representante de María Cristina, aún ser miembro del Consejo, el asunto principal fueron las condiciones del mencionado regreso, ante el ultimátum y exigencias que imponía la interesada y que el propio Donoso negoció allí mismo. El asunto aún se trataría en otras sesiones posteriores. *Actas del Consejo de Ministros*, t. x, págs. 3ss.

336 *Dictamen*, págs. 8-9.

Incluso los conservadores fueron conscientes de su peso negativo en la formación de una opinión pública cada vez más adversa. Hasta el propio Andrés Borrego veía con preocupación, por esas fechas, los efectos nefastos de tal opinión, mayoritariamente contraria a la reina. *Si no se recupera amplia y profundamente el amor y la opinión deliberada y resuelta de la gran mayoría nacional, escribía por entonces, habremos edificado sobre la arena los cimientos del trono constitucional*.[337] El poderoso *ascendiente de la opinión pública*, según la expresión acuñada por Joaquín M.ª López en 1840[338] y al que tanto cuidado prodigó el liberalismo progresista desde los exaltados del Trienio,[339] en buena medida expresión del descontento de la sociedad discriminada que hizo de la famosa alianza altar-trono de los moderados una de las causas directas de la caída de la Monarquía en 1868, ya estaba muy presente en la década de los cincuenta, atestada toda ella de episodios que anunciaban aquel hundimiento.

337 Borrego, *España*, pág. 60.

338 Joaquín M.ª López, *Curso*, pág. 52.

339 Sobre el relevantísimo papel de la misma y la muy diferente importancia que, incluso en el plano constitucional, le atribuyeron moderados y progresistas, *vid.* el excelente artículo de Ignacio Fernández Sarasola, «Opinión pública y "Libertades de expresión" en el constitucionalismo español (1726-1845)», *Historia Constitucional* (revista electrónica), núm. 7, 2006, págs. 159ss. y para los precedentes, del mismo, «La opinión pública. De la Ilustración a las Cortes de Cádiz», *Ayer. Revista de Historia contemporánea*, núm. 80, 2010, págs. 53ss. y *Opinión pública y libertades de expresión en el constitucionalismo español (1726-1845)*», *Giornale di Storia Costituzionale*, n.º 6, 2003. Para una época posterior, Gonzalo Capellán de Miguel y Aurora Garrido Martín: uso, abuso y transformación del concepto «opinión pública» en «el discurso político durante la Restauración (1875-1902)», en el mismo número de *Ayer* cit. Para una visión general, Wilhem Bauer, *La opinión pública y sus bases históricas*. Universidad de Cantabria, 2009; Livio Minguzzi, *La teor*ía de la opinión pública en el E*stado constitucional*. Acopos, Universidad de Cantabria, 2011, entre otros.

9. El primer conato de separación en el Ejecutivo: el primer Gobierno Espartero del Bienio

A este respecto, el brevísimo periodo, tanto más breve cuando ni siquiera dura todo el Bienio, en que los progresistas desempeñaron el poder, fue, tras el frustrado Gobierno Provisional de Joaquín María López en 1843, el escenario en el que tuvo más posibilidades de éxito el intento de aplicar rigurosamente la idea de una Monarquía constitucional limitada antes de la Gloriosa. Y era, además, la respuesta a la ruptura del pacto del 37, que los moderados habían realizado con la promulgación de la Constitución de 1845. Se trata de una idea que incluso se mantiene con el mucho menos progresista segundo *Ministerio*.

Un testimonio elocuentísimo en este sentido lo conforma el *Acta Adicional a la Constitución de la Monarquía española* de 15 de septiembre de 1856, más que la *non nata*, a cuyo fracaso no fue en absoluto ajena la división existente en el partido que entonces gobernaba acerca de aspectos concretos del tema que ahora interesa. Sobre todo, si se tiene en cuenta el enfrentamiento que suscitó su promulgación entre los «progresistas puros» de la Comisión de Constitución y los que formaban, por entonces, parte del Gobierno.

En esa ocasión el motivo vino dado porque los primeros, acogiéndose a una interpretación de los principios parlamentarios que venían defendiendo desde sus inicios sus ideólogos, eran partidarios de someterla a *la aceptación de la Reina* antes de que aquella tuviera lugar con el fin de *ligar á la Monarquía, reservando a la Asamblea la plenitud de sus prerrogativas y la facultad de prolongar su existencia mientras lo creyera conveniente*,

en tanto que algunos miembros del Gobierno defendían una promulgación inmediata *inaugurando así un régimen normal*.[340]

Desaparecida, pues, la posibilidad de una nueva Constitución, el *Acta* vino a ocupar su lugar y su contenido, como cabía esperar, era completamente reformador de lo preconizado por el texto constitucional vigente, esto es, la de 1845. No solo desaparece ahí el principio hereditario-aristocrático en relación a las reformas del Senado (artículo 3), sino también las prerrogativas que se estimaban congénitas a la Corona. Porque, al margen de limitar las facultades regias sobre nombramientos –en este caso, de los alcaldes (artículo 13)–, se embestía directamente contra el derecho de gracia, la antigua regalía y marca de soberanía considerada ahora como una potestad intrínseca a la realeza por doctrinarios y moderados. Incluso se lleva a cabo de una manera mucho más expeditiva que en la Constitución de 1812, porque mientras esta la incluía entre las facultades reconocidas al rey en el artículo 171–decimotercera, añadiendo la cláusula enunciativa «con arreglo a las leyes» –expresión tan vaga que había permitido incorporarla sin dificultad a las Constituciones de 1837 (art. 47-3.º) y 1845 (art. 45-3.º) y ser ejercida libremente por la reina y la regente–, el *Acta* prescribe taxativamente la necesaria autorización de las Cortes para *conceder indultos generales y amnistías* en el artículo 9-1.º, cuyo apartado segundo es, si cabe, más ilustrativo. Lo es, porque regula una materia que, hasta ese momento, se había relegado a la esfera privada o «doméstica» del rey, es decir, el patrimonio de la Corona, que, ahora, ese precepto sometía a la preceptiva autorización de las Cortes para su *enajenación*.

La primera conclusión que se desprende de una también primera lectura es que la sacralización del rey, y con ella los

340 Juan del Nido y Segalerva, *Historia Política*, pág. 735.

vestigios del Antiguo Régimen procedentes de una interesada lectura de la «Constitución histórica», están completamente ausentes en un documento constitucional de primer rango. La segunda, consiste en la implantación de una Monarquía verdaderamente limitada y el amago de introducir un auténtico sistema parlamentario con sus consecuentes restricciones al poder regio, hechos todos que atacaban los propios pilares y los principios más elementales de la Monarquía constitucional «pura». Esto es, la que había estado vigente en los anteriores veinte años, periodo durante el cual la figura del rey o reina había sido determinante.

En tales circunstancias, no puede entonces sorprender que fuera, exactamente, ese el argumento de fondo –*El Acta adicional, Señora, altera y modifica la ley fundamental del Estado en materias de la más grave importancia*– que inspira la *Exposición de motivos de la Derogación del Acta adicional*, aprobada y publicada un mes más tarde (14 y 16 de octubre de 1856, respectivamente) de la promulgación de la anterior. Los moderados, de nuevo en el poder, recurrieron a él para restaurar la vigencia, por la vía de urgencia, de la Constitución de 1845. Bien es verdad que, a este respecto, no deja de llamar la atención la solemne incongruencia en que incurre la explicación formal para proceder a la derogación: el *Acta* se había impuesto por medio de un Real Decreto cuando exigía una ley de Cortes. Lo sorprendente es que se expone este argumento al mismo tiempo que se realizaba su anulación en idéntica clase de disposición; es decir, un Real Decreto.[341]

341 El *Acta*, de fecha 15 de septiembre de 1856, en la *Gaceta de Madrid* del 16, pág. 1; El RD de restauración de la Constitución es de 14 de octubre de ese año y fue publicado en la *Gaceta* del 16 siguiente, pág. 1. Pueden consultarse en Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, *Constituciones y Leyes Fundamentales*. Madrid, Iustel, Madrid, 2012, vol. 1.º de la colección «Leyes Políticas Españolas. 1808-1978» (2012-2015), dirigida por el mismo.

CAPÍTULO III.

EL COMPLEJO ITINERARIO DEL SEXENIO Y EL REY DE LA RESTAURACIÓN: ENTRE EL «PODER TRADICIONAL» Y EL «PODER ARMÓNICO»

1. La configuración Rey-Jefe del Estado en el parlamentarismo del Sexenio. La Gloriosa y la juridificación del poder real. El rey parlamentario

No es ninguna novedad que, desde un cierto punto de vista, la Gloriosa de 1868 puede considerarse el triunfo de una opinión pública que se mostraba, en el plano político-constitucional, con abundancia de proposiciones, en su mayor parte claramente contrarias a lo existente. Por un breve periodo de tiempo, los principios moderado-conservadores, esto es, la oposición al racionalismo, el tradicionalismo, el organicismo-corporativismo de cuño romántico-idealista, el «orden natural» que habían sustentado la Monarquía Templada, cedieron el paso a un régimen representativo apoyado en el sufragio general masculino, en el intento de aplicar de una manera más rigurosa el dogma de la separación de poderes con atención específica al judicial, al monismo parlamentario y a un bicame-

ralismo paritario. En tales circunstancias, los poderes de la Corona, o para ser más rigurosos con el lenguaje jurídico, literario y parlamentario de la época, del trono, se encontraban entre los primeros aspectos a modificar.

En cierto sentido, podría decirse que se produjo un serio intento de plasmación efectiva del *pouvoir royal*, es decir, el que el rey tiene por sí mismo, en cuanto rey y por el hecho de serlo, lo que, en aquella situación, equivalía a privar al mismo de las facultades de participación en los otros poderes que hasta entonces, y salvo las excepciones de Cádiz y durante, sobre todo la primera parte, el Bienio había disfrutado. En todo caso, una opción como esta contribuiría a entender por qué el debate sobre el veto, tan encendido entre los constituyentes de Cádiz, prácticamente inexistente en 1837 y superfluo en 1845, se revivió entonces con inusual dureza. E, igualmente, ayudaría a explicar el renovado interés por la soberanía en los debates de las Constituyentes, los cuales alcanzan un especial relieve en el tema que aquí interesa porque las interpretaciones de la misma se hacen girar, precisamente, en torno a los poderes del rey.

En lo principal, tales interpretaciones oscilaban desde la «teoría democrática» asentada sobre la soberanía nacional de Montero Ríos –que situaba al rey en el lugar limitado que le asignaba el parlamentarismo clásico–,[342] hasta la del anciano

342 «¿Qué es ya hoy la reina de Inglaterra? ¿Qué se pretende que sea la de España? Sus respectivos súbditos se inclinan ante su corona: ellas tienen que inclinarse ante la soberana majestad del pueblo. Están a sueldo del Estado: no tienen ya las llaves de las arcas del Tesoro. Sus actos como reinas necesitan, para ser válidos, del refrendo de un Secretario del despacho: el simple cambio de un individuo de su servidumbre, el pláceme del Consejo de Ministros. No pueden legislar sin el Parlamento, declarar la paz ni la guerra, imponer un solo tributo, cobrar las contribuciones ordinarias, darles otra aplicación que la consignada en la ley del presupuesto. Nombran a sus secretarios, pero dentro del círculo de las mayorías parlamentarias, dentro de lo que exige una práctica constitucional; que casi pesa ya como una ley sobre su frente. Aprueban o desaprueban los acuerdos de las Córtes, pero no pueden anularlos...» y «la teoría democrática gira sobre estos dos polos: uno, los derechos de individuo, sagrados, inviolables, superiores a toda ley positiva, a toda ley escrita; y otro la

Olózaga –quien, en su condición de miembro de la Comisión de Constitución, llegó a aceptar *que la soberanía reside en la nación y de ella proceden todos los poderes (y que) el poder que sigue es el del monarca*–[343] y la de Ríos Rosas. O lo que es lo mismo, la de quien se mantenía irrebatible en sus convicciones doctrinarias, completamente fiel al principio monárquico hereditario y defensor del poder neutro, atalaya desde la que contempla la figura del rey, en la más genuina línea constantianista, como el representante de la unidad del Estado. Pero también como la fuente de donde emanan todos los poderes, como el vínculo con ellos, como *el que dirime en primera instancia las contiendas entre los demás poderes*; en resumen, como *el poder armónico, poder mediador, poder inspector y poder moderador*.[344]

En este horizonte, se comprende muy bien que *el poder real era el más difícil de juridificar*, como en su día señaló Calero,[345] incluso en aquellas Cortes rupturistas. Y no precisamente por la notoria –sobre todo por el eco alcanzado por sus discursos–, presencia de diputados republicanos, sino por la división existente entre los propios monárquicos liberales. El peso de la tradición, que había legitimado el pasado reciente, había generado desconfianza, pero en un sentido diametralmente dife-

soberanía popular, y como fuente fecundante de la misma soberanía, el sufragio universal». Eugenio Montero Ríos, «Discurso pronunciado el 18 de mayo de 1869» en las Constituyentes. Puede consultarse en Calero, *Monarquía*, págs. 139ss., págs. 140 y 145, respec. Por su parte, pero partiendo de la historia española, y en particular la aragonesa, el diputado Balaguer defendía igualmente una «Monarquía democrática, monarquía rodeada de formas democráticas, monarquía que sea hija de la soberanía nacional, que sea directamente el fruto del espíritu del país, monarquía a que pueda llamarse verdaderamente popular». Víctor Balaguer, «Discurso pronunciado el 14 de mayo», en *Ibid.*, págs. 81ss., pág. 88.

343 Salustiano de Olózaga, contestación al diputado Balaguer, *loc. cit.* nota anterior, el 14 de mayo de 1869. *Ibid.*, pág. 95.

344 Antonio Ríos Rosas, Discurso pronunciado el 9 de abril de 1869 en las Constituyentes. *Ibid.*, pág. 48.

345 Antonio M.ª Calero, «Introducción. La teoría de la Monarquía democrática en las Cortes Constituyentes de 1869», en, del mismo, *Monarquía y democracia en las Cortes de 1869*. Madrid, cec, 1987, págs. ixss., pág. lxxxvii.

rente a aquella que había existido con anterioridad. Ahora, era utilizada por los monárquicos demócratas contra los Borbones, precisamente para resaltar la posición del rey como Jefe del Estado.

En ese contexto, el discurso del diputado Gabriel Rodríguez, que justificaba esa desconfianza en la *conspiración permanente del poder real contra las mezquinas libertades que se nos concedían en las Constituciones*, adquiere un significado especial para lo que aquí interesa, en la medida que acredita una notable claridad de ideas despojada de connotaciones históricas. Tal y como él lo veía, en la nueva configuración como Jefe del Estado, el rey o reina ya no intervenían en la *institución del gobierno*, sino que se convertían en el freno de las ambiciones dentro de la máquina del Estado.[346]

Sin embargo, la Constitución de 1869 le reconoció facultades más amplias. Es cierto que se produjo la desacralización de la persona del rey, al que se conserva su inviolabilidad e irresponsabilidad (artículo 67). Pero la atribución de relevantes competencias es evidente, sobre todo las relacionadas con el Legislativo. En este tema, y por más que fuera esa una característica general de las formaciones políticas europeas coetáneas, no solo la sanción y facultades relacionadas con la iniciativa legislativa (artículo 54), sino la capacidad de disolución de las Cortes del artículo 71, lo instalan claramente más allá de esa pretendida posición neutra propia del parlamentarismo. Por el contrario, lo sitúan, creo, en una línea muy próxima sino idéntica a la del Jefe del Estado según la visión organicista de Pérez Puyol y Santamaría de Paredes ya que, en más de un sentido, la Constitución venía a reconocerle una suerte de poder armónico destinado *a la conservación de la independencia, el equilibrio*

346 Gabriel Rodríguez, Discurso pronunciado el 18 de mayo de 1869. *D.S. Cortes Constituyentes* (1869), sesión 18 de mayo, págs. 2044ss.

y la armonía de los demás poderes, resolviendo los conflictos (…) de acuerdo con las leyes y la opinión pública. En consecuencia, se corría el peligro de sufrir los efectos derivados de la opinión de ambos juristas, base por otra parte de la institución monárquica en la Constitución de 1876, según la cual a este poder era congenial *la participación en el ejercicio de los demás poderes*.[347]

Por otro lado, además de los modelos e influencias probadas,[348] es asimismo seguro que, por entonces, ya estaba en la mente de algunos miembros de las Constituyentes el modelo británico, tan caro a los krausistas, con la Corona como centro de imputación independiente del rey o reina. Una vez más debe incidirse en el aspecto lingüístico-conceptual, porque ahí el uso del concepto *Corona* en sustitución de *trono* no es en modo alguno inocuo. Como, desde luego, tampoco lo es el que Cirilo Álvarez viera en ella una institución que resolvía conflictos, defendía el derecho de todos *y realiza el derecho y fines de la sociedad*.[349]

Aun así, lo cierto, sin embargo, es que la Constitución, por sus principios y contenido, en el que pesaron, y no poco, las críticas circunstancias internacionales, no resolvió la situación, antes bien facilitó el enfrentamiento en unas Cortes de ánimos exaltados. Y ello a pesar del cambio operado en las condiciones objetivas que promovieron la aparición de ese contexto singular, en el que es imposible no percibir la influencia de los

347 Santamaría de Paredes, *Derecho Político*, págs. 350-351.

348 *Vid.* el conocido libro de Joaquín Oltra, *La influencia norteamericana en la Constitución de 1869*. Madrid, iea, 1972, *Vid.* también, José Peña González, *Cultura política y Constitución de 1869. Las funciones de la Constitución*. Madrid, cepyc, 2002; Manuel Pérez Ledesma, *La Constitución española de 1869*. Madrid, Iustel, 2010; Carmen Serván Reyes, *Laboratorio constitucional en España; el individuo y el ordenamiento, 1868-1873*. Madrid, cepyc, 2005.

349 Cirilo Álvarez, Discurso pronunciado el 19 de mayo de 1869 en las Cortes Constituyentes, en *Diario Sesiones Cortes Constituyentes*. t. iv. Madrid, Imprenta de J. A. García, 1870 págs. 2077ss.

cambios operados en el propio constitucionalismo tras los movimientos de 1848.

En todo caso, para lo que aquí principalmente interesa, el conflicto, que culminó con la abdicación de Amadeo I –precisamente, por el estricto cumplimiento por el rey de las exigencias del parlamentarismo que se había querido introducir–, se planteaba ahora a dos bandas: entre el rey y el *Ministerio* y entre el Ejecutivo y el Legislativo.

2. La solución del conflicto del Ejecutivo: la I República y la dualidad Presidente de la República-Presidente del Poder Ejecutivo

En el escrito de abdicación que se entregaba a la 1.30 del mediodía del 12 de febrero de 1873 al Presidente del Consejo de Ministros Ruíz Zorrilla, el rey hacía referencias implícitas a ese parlamentarismo en un muy conocido y memorable párrafo. Exactamente aquel donde exponía que había buscado remedio a la confusa situación política que se vivía ávidamente dentro de la ley y no lo *he hallado. Fuera de la ley* –tal y como le había solicitado Serrano–, *no ha de buscarlo quien ha prometido observarla*.[350] Significativamente, no olvidó añadir que *entre tantas y tantas manifestaciones de la opinión pública –grosso modo* identificada con la ideología de los partidos y sus medios afines– *es imposible atinar cual es la verdadera*.

Leído inmediatamente en la Cámara, la Asamblea, quizá por única vez, no solo le reconoció *ser fiel, fidelísimo guardador de los juramentos prestados en el instante en que aceptó V. M. de las manos del Pueblo la Corona de España*, sino que sus miem-

350 *Gaceta de Madrid*, 12 de febrero de 1873, pág. 1.

bros comprendieron que se había atenido a lo que, al menos a juicio de su Presidente y Secretarios, debía ser el papel del rey: *Jefe del estado, personificación de su soberanía, Autoridad primera dentro de las leyes* (sic).[351] En esa misma sesión se proclamó la República, y la Asamblea nacional, *en uso de su soberanía*, eligió un Poder Ejecutivo y a Figueras como su Presidente.

Particularmente afectada desde de su nacimiento por circunstancias externas –solo fue reconocida por Estados Unidos, Suiza y algunos Estados hispanoamericanos– pero de manera singular por las internas, entre ellas la propia división de los republicanos, la corta y azarosa vida de la Primera República se vio desbordada por acontecimientos que frustraron todas las expectativas. Porque, a pesar de iniciarse con una amplia amnistía para los delitos políticos y de imprenta,[352] la sombra de la rebelión planeó siempre sobre ella, condicionando un desarrollo natural de la vida política y parlamentaria y, sobre todo, del arraigo de cualquier innovación constitucional. Hasta tal extremo fue así que, el 20 de septiembre de 1873, se conminaba en *Circular* dirigida a los Gobernadores civiles no solo a hacer uso de las facultades reconocidas por el artículo 7.º de la Ley de Orden Público y el 180 de la de Ayuntamientos, sino a dirigirse a *los directores y propietarios de periódicos y publicaciones a fin de excitar su patriotismo con el propósito de que no susciten obstáculos al Gobierno ni alienten en modo alguno la rebelión*. En la disposición se hacía especial hincapié en que debían hacerlo con arreglo y respeto a las leyes porque *el Gobierno de la República solo desea el castigo de los actos que tienden a auxiliar la guerra civil, garantizando por lo demás de una manera absoluta la defensa de todas las creencias y todos los principios políticos*.[353]

351 *Ibi.*
352 Ley de 15 de febrero de 1873. *Gaceta de Madrid*, 16 de febrero de 1873, pág. 1.
353 Circular de 20 de septiembre de 1873, *Gaceta de Madrid,* 21 de septiembre de 1873.

El párrafo anterior evidencia lo extremoso de la situación, pero también la oposición que suscitaba el triunfo republicano en determinados sectores, contra el que, por lo demás, esos sectores ya venían pertrechándose de tiempo atrás. Es un temor que se pone de manifiesto con claridad meridiana en un escrito de 1872, significativamente titulado *Misión y deberes de las clases conservadoras bajo la Monarquía democrática*, cuyo especial y principal objetivo no era *otro sino el de reproducir los consejos dados hace dieciséis años (1856) a tales clases por Andrés Borrego.*[354] En los últimos meses del reinado de Amadeo I, el anónimo autor atribuía la catastrófica situación a la pluralidad de partidos, los cuales, a diferencia de la seguridad que en Gran Bretaña proporcionaba el bipartidismo de *whigs* y *tories*, hacían que aquí *el rey Amadeo ve reunidos contra su dinastía a carlistas, isabelinos, alfonsistas y además los republicanos*.[355]

Como confeso partidario de la Monarquía constitucional, ahora también parlamentaria, el propósito que persigue la obra no es otro que es resaltar las bondades de la misma, razón por la cual no dudó en proceder a realizar una explicación de sus elementos intrínsecos como calculado y eficaz contrapunto a un régimen republicano que se presumía próximo. Con una evidente finalidad propagandística, reitera, adaptados a un lenguaje más moderno, la validez excepcional y la adecuación al momento de los irrenunciables viejos principios políticos de naturaleza moderado–doctrinaria que aún servían de guía a la burguesía conservadora: no solo el «carácter hereditario» procura estabilidad y conserva el Orden Público, sino que, elevado a rango constitucional, garantiza la libertad y «los grandes intereses» sociales en mayor medida y mejor que unas elecciones

354 *Misión y deberes de las clases conservadoras bajo la Monarquía Democrática, extractado de las obras de Don Andrés Borrego*. Madrid, Imprenta de T. Fortanet, 1872, pág. vii.
355 *Ibid.*, pág. xii.

presidenciales. *Sobre todo* –declara– *en los pueblos de raza latina y de estirpe meridional*.[356]

Con el fin de evitar a toda costa el advenimiento de la República, todo era posible a esas alturas. Incluso cambiar las bases doctrinales del modelo monárquico que se había sostenido hasta la Revolución septembrina y hasta alterar la posición constitucional del rey o reina modificando, si fuera necesario, sus facultades. De ahí que no exista la menor vacilación al introducir una distinción, cronológica, en el *sentimiento monárquico*, diferenciando entre el anterior a 1868, del que afirma que *era dictado por el interés de la institución y por los beneficios atribuidos a su existencia y conservación, de lo que nacía del afecto de que pudiera ser objeto la familia reinante*,[357] y el posterior a la Gloriosa. En este, que era el que contemplaba y ofrecía el autor al partido conservador, precisamente en la recta final del reinado de Amadeo I, la Monarquía era ante todo una fuente de prestigio para el poder Ejecutivo, porque ahora el rey o la reina estaban totalmente limitados debido a que los Ministros *antes que Ministros del Rey* –del que aparecen completamente desvinculados– lo son de la Cámara. En fin, para impedir el previsible triunfo republicano todo valía, incluso una visión, y esto es lo verdaderamente relevante, renovada y deformada de la *Monarquía Constitucional (la cual), exponía, de sustancia no es otra cosa sino la República con un Presidente hereditario*.[358]

Ni siquiera el Presidente de la República contemplado por la Constitución aprobada el 17 de julio de 1873 estaba desprovisto de tantos poderes. Y ello a pesar de que con ella, como

356 *Ibid.*, págs. XIV y XV.
357 *Ibid.*, pág. XV.
358 *Ibid.*, en el epígrafe dedicado precisamente a «La Monarquía Constitucional», págs. 196-197

había anunciado el Presidente del Poder Ejecutivo en el discurso de apertura de las Cortes Constituyentes (1 de junio de 1873[359]), se quería *no solo procurar las reformas que nos faltan, es necesario consolidar las reformas que hemos adquirido*. Una de tales reformas afectaba desde luego a la articulación del Ejecutivo, el cual adoptaba una nueva forma constitucionalmente reconocida a través del artículo 49. El precepto, en efecto, confería al Presidente de la República, bajo una probable influencia de Ahrens y su simpatizante Azcárate, el poder de relación entre los tres poderes clásicos, a los que se pretendió dar una, fallida, separación real.[360]

En esa nueva regulación, el Presidente conserva algunas facultades antiguas, como el nombramiento y separación «con toda libertad» del Presidente del Poder Ejecutivo (artículo 82-5.ª), pero también se incrementan otras, entre las que destaca

359 Publicado en la *Gaceta de Madrid,* del 2 de junio de 1873.

360 Azcárate expondría a mi juicio su teoría al respecto de una forma llana y concisa en la conferencia que pronunció años después al expresar, tras un análisis constitucional comparado y atacar los principios doctrinario-moderados imperantes hasta ese momento: «¿Qué enseñanza se desprende de todo lo dicho? Una, que lo mismo deben aprovechar los monárquicos que los republicanos, porque no se trata de la organización de la jefatura del Estado, sino dé la naturaleza de su función y de su poder: dedúcese, que este es un poder sustantivo, porque es distinto de los tres incluidos en la clasificación tradicional; que no debe, por tanto, intervenir en el legislativo por medio de la iniciativa, de la sanción ó del veto absoluto; ni en el ejecutivo, autorizando la ficción de que él lo hace todo por medio da los ministros, ó haciéndolo realmente por sí; ni en el judicial, administrándose la justicia en su nombra y recibiendo de él los magistrados su autoridad; que, en cambio, consistiendo su función propia en mantener la armonía entre los poderes oficiales y entre estos y la sociedad, debe estar facultado para interponer el veto suspensivo, á fin de que el país resuelva, para disolver el Parlamento, y para nombrar los ministros; y que el jefe del Estado, debiendo ser responsable, como todo funcionario, pero delo que él propiamente hace y no de lo que hacen los demás, no puede responder sino de lo que lleva á cabo en el ejercicio de su peculiar función. De lo contrario, señores, se corre el grave riesgo de ir á parar al *gobierno personal;* peligro que es más de temer naturalmente en una monarquía que en una república, y más en una república unitaria y centralizada que en otra federal ó descentralizada». Gumersindo de Azcárate, *El poder del Jefe del Estado en Francia, Inglaterra y los Estados Unidos.* Institución Libre de Enseñanza, 6.ª conferencia (20 de enero de 1878). Madrid, Establecimiento Tipográfico de los Sres. J. C. Conde y Compañía, 1878, págs. 16ss.

la concesión de indultos sin limitación legal (artículo 82-7.ª). Con ello se quiso dejar claro que existían competencias propias de su posición como Jefe del Estado que personificaba *el Poder Supremo y la Suprema dignidad de la Nación*, facultad que, no por casualidad, se cita en último lugar.

En este sentido, la desaparición del principio monárquico-hereditario permitió articular una figura cuyo especial relieve se realzaba a través de una cláusula que fijaban el sueldo y honores, que venía así a sustituir la antigua regulación del patrimonio de la Corona, al tiempo que, implícitamente, testimoniaban el carácter temporal y electivo del cargo. Ese fue el modo en que se llevó a cabo, en el plano constitucional, la primera separación efectiva entre el Presidente del Gobierno y el Jefe del Estado. Por vez primera no solo se intentaba practicar, como ya se ha expuesto, una separación de poderes, sino que parecía conseguirse la que debía existir entre el Jefe del Estado y el del Poder Ejecutivo, otorgando a aquél una función sobre todo arbitral. Y no fue un mero enunciado: su inteligencia y aplicación queda demostrada por el Real Decreto de 26 de febrero de 1874 por el que Serrano, que había asumido provisionalmente ambos poderes –esto es, Presidente de la República y del Ejecutivo-Gobierno– admite que existe *incompatibilidad constitucional (…) entre las funciones del Jefe del Estado y las que corresponden al Presidente del Consejo de Ministros*. No es superfluo añadir que el general renunciaba a este último como *medio urgente y expedito de robustecer el Gobierno creado por las legítimas exigencias de la Nación*.[361]

361 Decreto de 26 de febrero de 1874, firmado por el propio Serrano en su condición de Presidente del Poder Ejecutivo de la República. *Gaceta de Madrid*, 27 de febrero 1874, pág. 1.

3. El Jefe del Estado en el Estado no Activista. El rey de la Restauración: entre el poder tradicional y el poder armónico

Como es sobradamente conocido, la Restauración borbónica, tan entusiásticamente acogida por instituciones y, en especial, los jefes militares[362] significó, para lo que aquí interesa, una involución no solo con relación a la Constitución de 1873, sino incluso a los términos que planteaban los conservadores en el aludido escrito de 1872. Tal involución quedó reflejada, de una manera plástica y bien visible, en el Real Decreto de 6 de enero de 1875 del Ministerio-Regencia, presidido por Cánovas, en el que ordenaba la restauración a todos los efectos de *la Corona Real y el escudo de armas de la Monarquía española*.[363] En el plano formal y oficial, aún es, a este respecto, más representativa la recuperación de la forma de promulgación de las disposiciones normativas, señaladamente las más importantes, anterior a la Gloriosa. Las primeras de Alfonso XII, son un ejemplo altamente ilustrativo, en especial porque su significación implícita era poner de relieve la incontestable potestad que se reservaba al rey.

Un propósito, en todo caso, muy en consonancia con el enunciado del título VI de la Constitución de 1876, «Del rey y sus Ministros» –fórmula que ni siquiera se recogía en la autoritaria Constitución de Bayona– y, sobre todo, con la recuperación de la sacralidad de su persona (artículo 48). Claramente el rey-Jefe del Estado estaba en conformidad al pensamiento canovista, de resabios doctrinarios. Un pensamiento este más político que constitucional y que, como ya en su día señaló

362 A partir del 2 de enero la *Gaceta* recogerá las múltiples adhesiones. *Gaceta de Madrid, 27 de febrero 1874*, toda la primera plana está dedicada a estos efectos.

363 Decreto de 2 de enero de 1875, *Gaceta de Madrid* 6 de enero de 1875.

con agudeza Sánchez-Agesta, bajo el pretexto de la Constitución interna, sirvió para introducir su particular concepto de soberanía y nación en el marco de una Monarquía Constitucional de la que el rey era el único representante, como el mismo Alfonso XII explicaba en su carta de contestación al general carlista Cabrera. Exactamente allí donde, por cierto, asimismo le participaba cuáles eran sus principios: *Dios, Patria y Rey.*[364] También, como había ocurrido con Donoso un cuarto de siglo antes, para defender los intereses de una sola clase, según propia confesión de quien era hermano de un reconocido esclavista y presidente del más importante banco de La Habana, es decir, Cánovas.

Tales son algunos de los principios sobre los que se asienta la Constitución de más larga vigencia en la Historia de España, a la que cabe el mérito de ampliar los poderes regios. Un incremento cuya causa, según sigue exponiendo el aludido constitucionalista, se debió, precisamente, al entendimiento entre partidos que compartían la configuración de la Jefatura del Estado y coincidían en la idea de la función que correspondía al rey.[365]

El rey de la Constitución de 1876 estaba, por consiguiente, tan alejado de la visión del sistema de *self-government* que por entonces defendía Azcárate en su descripción, un tanto utópi-

364 «La Monarquía Constitucional que Yo represento, encierra en sí los tres principios históricos que Vd. me recuerda: Dios Patria y Rey». Alfonso XII también le repone en sus títulos y bienes de los que había sido desposeído durante el Sexenio porque «(…) el agravio tócame a Mi repararlo. De acuerdo con mis Ministros responsables he determinado que por tanto recibe Vd. de Mí hoy lo que otros le han quitado». La carta de Cabrera, en que le reconocía como rey, y la contestación de Alfonso XII en *Gaceta de Madrid* de 22 de mayo de 1875, pág. 5.

365 Luis Sánchez Agesta, «El sistema político de Cánovas», en *Revista de Estudios Políticos*, julio agosto 1960, págs. 105ss.; José Andrés Gallego, «El Estado de la Restauración», I, en *Revista de Derecho Político*, n.º 7, 1981. *Vid.* asimismo las interesantes aportaciones contenidas en «Sistema político de la Restauración», n.º monográfico de la *Revista de Estudios Políticos*, 8, 1981.

ca, de la Monarquía inglesa[366], como lo estaba el concepto de Corona que ahí se sostenía del que se patrocinaba desde algunos sectores por esa época. Este distanciamiento se percibe, en primer término, por su finalidad, que, en la España del XIX, era la de legitimar un determinado orden político-social; en segundo, por su principal fundamento jurídico el cual, como pone de relieve el hecho de que se mencione en relación al orden sucesorio regulado en el Titulo VII, no es otro que el añejo principio hereditario. En otras palabras: la institución no respondía a la función que tendría que desempeñar y que, como exponía el mencionado Azcárate, consistía en *mantener los ministros y el Parlamento en armonía con los comicios*.[367]

En este sentido, es cierto que la atribución del poder moderador al rey en la Constitución de 1876, poder que también reconocía la Constitución de 1873 al Presidente de la República, le acercaba más de lo que había estado en otras etapas a la concepción de la Jefatura del Estado en un régimen parlamentario, ya fuese el de una «monarquía democrática» como la inglesa o el de una república. En especial si se tiene en cuenta que, por entonces, era una opinión bastante extendida que la única diferencia entre ambos radicaba en la amovilidad del cargo,[368] como más tarde defendería, entre otros, Duguit[369] y, entre nosotros, Posada, quien, por cierto, la especifica y desa-

366 «Pero el poder propio del jefe del Estado, el permanente, el que es necesario para que sea una verdad el principio del *self-government*, el que es preciso, así en las Monarquías como en las Repúblicas, para que haya armonía, ya entre los distintos órganos oficiales, ya entre aquellos y el país, como el nombrar ministros y el de disolver el Parlamento, este es una realidad positiva; y el monarca en Inglaterra lo ejerce y lo desempeña». Gumersindo de Azcarate, *La Constitución inglesa y la política del Continente*. Madrid, Imprenta de Manuel Minuesa de los Ríos, 1878, págs. 93-94.

367 *Ibid.*, pág. 95.

368 «cuando la Monarquía es lo que Inglaterra, la diferencia esencial entre ella y la República queda reducida a que el rey puede ser removido, pero no lo es por necesidad ni á períodos fijos, mientras que el presidente sí lo es». *Ibid.*, pág. 249.

369 Duguit, *Manual*, pág. 160.

rrolla en la contraposición herencia-elección.[370] Sin embargo, sí existía una divergencia de extremada relevancia, sobre todo si se compara con una Jefatura del Estado como era, por entonces, la de la República francesa. Ahí, tal y como exponía Esmein, el Presidente de la República, a diferencia de lo que ocurría con los reyes de cualquier país europeo, sí podía ser juzgado en, al menos, tres casos, entre ellos el de traición.[371]

Nada de lo expuesto al final de párrafo anterior podía ocurrir bajo la Constitución de 1876, donde el rey disfruta de prerrogativas en el más estricto sentido de la palabra, esto es, derechos en virtud de su dignidad, fundados exclusivamente en el principio dinástico. Tales prerrogativas pueden, ciertamente, hacer de él un Jefe del Estado, pero un Jefe del Estado atípico en la medida que lo sitúan al margen de la Historia, al menos del siglo xx, y del parlamentarismo finisecular. Como bien señalaba Azcárate, la institución, bajo esa Constitución, se regula de tal manera que los intereses de la Monarquía están desligados de los del Estado, lo que conlleva analizar la figura del rey no desde la función que debe desempeñar, sino desde sus intereses en cuanto rey. Sin embargo, haciéndolo así, concluye el pensador krausista, *no hay verdadero régimen parlamentario*.[372]

La práctica, desde luego, demostró hasta la saciedad cuan atinadas eran estas palabras. Porque si, por un lado, significó el reconocimiento implícito de la existencia de un derecho propio del Rey en el Gobierno, por el otro, potenció, en base al mismo, una intervención regia en los asuntos gubernamentales desconocida hasta entonces, intervención que era defendida a ultranza por los conservadores canovistas. Y aunque apare-

370 Posada, *Tratado de Derecho político*, pág. 807.

371 A. Esmein, Éléments de Droit Constitutionnel français et comparè. 7.ª edic. t. ii, París Sirey, 1921 págs. 201ss., «Le droit constitutionnel de la Republique française».

372 Gumersindo de Azcarate, *El régimen parlamentario en la práctica*. Madrid, 1931, pág. 163.

ce más matizada entre los liberales de Sagasta, no deja de ser ilustrativo que ambos, sin embargo, coincidieran en restringir facultades a la Regente.[373]

373 Por ejemplo, poniendo límites a los indultos militares. RD de 9 de diciembre de 1885, *Gaceta de Madrid* de 10 de diciembre de 1885. *Vid* al respecto la lúcida exposición de Ignacio Fernández Sarasola, *Los conceptos de Cortes*, págs. 141ss.

CAPÍTULO IV.

«CRISIS DEL ESTADO», TEORÍAS ORGANICISTAS Y CONFIGURACIÓN DEL JEFE DEL ESTADO COMO ÓRGANO DEL ESTADO. LA ATIPICIDAD

1. La doctrina

En todo caso, ese es el modelo que permanece hasta la Segunda República. Porque en este concreto asunto, la Dictadura de Primo de Rivera no modificó, más bien todo lo contrario, tales características como corresponde al «upetismo» como, brillantemente califica González Calleja al programa de un partido, Unión Patriota, creado desde el poder y cuyas reformas fueron más bien de orden local y corporativo.[374] Se trata de una opción que se mantiene incluso cuando, en la recta final de la

374 Eduardo González Calleja, *La España de Primo de Rivera. La modernización autoritaria 1923-1930*. Madrid, Alianza Editorial 2005, págs. 199ss. Vid también José Luis Gómez Navarro, «La Unión Patriótica: análisis de un partido del poder». *Estudios de historia social*, n.º 32-33, 1985 y el programa, antiliberal, antisocialista, anti sufragio universal, entre otras cosas, en José María Pemán, *El hecho y la idea de la unión patriótica.* Madrid, Imprenta hermanos Sáez, 1929.

misma, se quiso regular su función moderadora en el proyecto de *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo* de 1929.[375]

Todo parece indicar que en la configuración de la Jefatura del Estado pesaba mucho, demasiado, a lo largo de todo este periodo y no solo durante el así llamado en su día «gobierno morboso» del General, la opinión personal de Alfonso XIII, decidido partidario de un modelo «a la prusiana» y, en consecuencia, quería para sí una posición similar a la del Kaiser en Alemania. Así, al menos, lo acreditan sus continuas injerencias en todos los aspectos gubernativos facilitadas, sin duda, por la articulación constitucional de la *Corona como nervio del Estado*, en feliz frase de Varela Suanzes.

Para entonces, sin embargo, la crisis del parlamentarismo continental,[376] vinculado al Estado no Activista, ya era un hecho incluso con anterioridad pero, sobre todo, desde las primeras décadas del siglo. Porque si bien había logrado establecer límites formales entre el Ejecutivo y el Legislativo, el sistema no logró resolver el problema interno que afectaba al primero debido, precisamente, a la dificultad de articular las relaciones entre el rey-Jefe del Estado y el Presidente del Consejo de Ministros.

Duguit fue uno de los primeros en denunciar abiertamente esta espinosa cuestión y sus complejidades. Este jurista, en

375 Sobre este concreto tema y periodo, Mariano García Canales, *El problema constitucional en la Dictadura de Primo de Rivera*. Madrid, c. e. c., 1980. *Vid.* también, Miguel Primo de Rivera, *El pensamiento de Primo de Rivera. Sus notas, artículos y discursos*, con prólogo de José María Pemán. Madrid, Imprenta Sáez, 1929. Un compendio sobre las interpretaciones de la Dictadura en Julio López Íñiguez, «Noventa años de historiografía sobre la Dictadura de Primo de Rivera: un estado de la cuestión» en *Historiografías*, n.º 10 julio-diciembre 2015, págs. 85ss.

376 *Vid* a este respecto, los ya mencionados C. Schmitt, *Sobre el parlamentarismo* y el estudio introductorio de Aragón Reyes; Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, «Constitución, Estado y Derechos Fundamentales (1876-2005)» y «Elaboración y características de la Constitución de 1876», en *Política y Constitución*, págs. 569ss., en particular, págs. 587-607, 634-639 y 682-687 así como el artículo de Fernández Sarasola *cit.* nota 331.

efecto, no solo aseguraba que se trataba de un *problema delicado* que afectaba tanto a la composición como a la designación del órgano representativo de ejecución, sino que veía aquí una incompatibilidad, incluso oposición, entre los principios de un gobierno republicano y democrático.[377] Aun así, no dudaba en afirmar, quizá como única vía de escape, que *(e)l Gobierno se hallaba personificado en el Presidente de la República*.[378] Naturalmente, la aseveración estaba en consonancia con un régimen presidencialista y republicano, donde la cuestión se complica con la dificultad añadida de la designación, inexistente en las Monarquías parlamentarias. Pero, a mi parecer, es obvio que la resolución de todos estos inconvenientes en los sistemas republicanos son los que, justamente, llevan a perfilar la figura del Jefe del Estado tal y como hoy aparece reflejada en los textos constitucionales. De ahí la conveniencia de prestar siquiera una sumaria atención al debate teórico.

Y a este respecto la posición de Hauriou merece una mención específica. Porque frente a su paisano y coetáneo Duguit, se enfrentó al *problema delicado* diferenciando entre la Presidencia de la República como institución *permanente y primer grado del poder ejecutivo del Estado* –aunque no su órgano esencial, pues este era el Consejo de Ministros– y el Presidente. De esta distinción deducía que las atribuciones constitucionalmente reconocidas al Presidente no pertenecían a la persona, que se limitaba a ejercerlas, sino a la institución.[379] El planteamiento, en alguna medida evocador de la distinción rey-institución,

377 Duguit, *Manual*, pág. 164 y del mismo *Lecciones de Derecho P***úblico general** *Impartidas en la Facultad de Derecho de la Universidad egipcia durante los meses de enero, febrero y marzo de 1926*. Traducción, estudio preliminar y notas de Javier García Fernández. Madrid, Marcial Pons, 2011, sobre todo, la Lección undécima, «Los órganos del Estado y la separación de poderes», págs. 134ss.

378 Duguit, *Manual*, pág. 430.

379 Hauriou, *Principios*, págs. 501-502.

rey-persona, aunque le permitía llegar a la conclusión propia de un régimen presidencialista como el francés, no estaba exenta de cierta contradicción. Sobre todo porque para este jurista el segundo elemento esencial de un sistema representativo es el Consejo de Ministros el cual, añade, *comparte con el Jefe del Estado el poder ejecutivo*.[380]

En este sentido, la teoría clásica alemana, forjada por los grandes teóricos del Estado del siglo xix, que alcanzó su culmen tras la Unificación, resolvió de una manera más contundente el dilema a través de su particular definición del principio monárquico. Fundamentalmente, porque al atribuir al rey *el poder político y administrativo supremo*, hacía del soberano el centro de la unidad y vida del Estado, cuya voluntad expresaba. Aunque esa teoría era congenial al modelo guillermino-bismarckiano, en 1925 Kelsen, como es conocido, se manifestó en contra no solo de la misma, sino incluso de lo sostenido por la teoría del *self-government* y la función central de la Corona cuando lanzó aquella contundente máxima de que el Jefe del Estado *no es un órgano lógicamente necesario del Estado*.[381] De hecho, le otorga la categoría de órgano «superior» y no «supremo», porque en su construcción, donde la supremacía la ostentan las normas, las únicas a las que se debe obediencia, solo tiene cabida en la medida que actúa en coordinación con los Ministros, con los cuales conforma una unidad orgánica. En puridad, desde esta perspectiva, era por tanto perfectamente prescindible, ya que las funciones que, tradicionalmente, le son atribuidas pueden ser ejercidas por otros órganos.

El avance terminante en la concreción del Jefe del Estado como una figura propia y definida, resolviendo así los problemas congénitos del Ejecutivo, que supuso la postura kelseniana

380 *Ibid.*, págs. 401-402.
381 Kelsen, *Teoría*, pág. 499

se manifiesta en el carácter estrictamente simbólico que atribuye al mismo. Carácter que justifica en una necesidad: la dificultad *del hombre común* para entender el pensamiento abstracto impuso la necesaria creación de un símbolo capaz de representar la autoridad y *la unidad del orden estatal* en la mente de un ser humano. De ahí que, coherentemente, manifieste que un rey, dado el boato externo que rodea a esta institución, sea el que, de hecho, puede ejercer mejor esta función.[382]

En el plano doctrinal, Kelsen es el que, a mi parecer, describe con más coherencia y acierto lo que debería ser el Jefe del Estado en un régimen parlamentario *stricto sensu*. La práctica constitucional, sin embargo, continúo asignándole competencias y funciones que conllevaban una intervención en los demás poderes, además de las simbólicas, representativas y protocolarias. Y, por su parte, la respuesta de los juristas ante esta situación consistió, por lo general, en obviar la cuestión de fondo. Es decir, se limitaron a la enumeración y descripción de sus funciones, a pesar de que la Jefatura del Estado, o para ser más precisos, la figura del Jefe del Estado, estaba reconocida casi por unanimidad como, precisamente, uno de los puntales para diferenciar un régimen parlamentario de uno presidencialista.

Bien es verdad que, a esas alturas, en una situación marcada por cambios estatales y constitucionales, una complejísima situación internacional y la emergencia, una vez más, del «miedo» –sentimiento que parece acompañar desde su nacimiento al constitucionalismo moderno–, en esta ocasión a los movimientos sociales y la revolución rusa, esta distinción se consideraba artificial o, como exponía Posada por esa época, una diferencia *rayana en la confusión*.[383] Con todo, las

382 *Ibid.*, pág. 500.
383 Posada, *Tratado de Derecho Político*, p. 813.

competencias atribuidas en relación tanto con el Legislativo –fundamentalmente a través de la sanción, sobre cuya importancia ya había incidido la doctrina alemana, en especial Laband,[384] señalando los problemas que podían derivarse de la negativa a la misma, así como del veto– como con el Ejecutivo, ponen de manifiesto una complejidad sobrevenida a la que, salvo excepciones, nadie parece concederle mayor importancia. Salvo cuando, como ocurrió bajo la vigencia de la Constitución de Weimar, produjo consecuencias impensadas e indeseadas.

2. La Jefatura del Estado «fuerte»: La Segunda República

La configuración del Presidente de la República en la Constitución de 1931 –elaborada, como defendían sus redactores y es bien conocido, desde el presupuesto de superación del dogma de la separación de poderes– resulta especialmente interesante. Porque, a pesar del celo que demostró la Comisión de Constitución y el entusiasmo de Jiménez de Asúa en el *Discurso* de presentación ante las Cortes –allí donde acababa diciendo *Hemos hecho una Constitución de Izquierdas y esta Constitución va directamente al alma popular*– al explicar que quisieron buscar una vía intermedia entre el «tipo débil» francés y el «fuerte» alemán, la práctica demostró la fragilidad de la construcción.

Soy del parecer de que esta fragilidad se debe, fundamentalmente, al hecho de que la *Comisión* articuló el Presidente de

384 *Vid.*, a este respecto, Paul Laband, *Le droit public de l'Empire Allemand.* Ed. francesa revisada y puesta al corriente de la última legislación por el autor. Paris, Cher-Bussière, 1900-4, en especial vol. 1.º *y también su Derecho Presupuestario*. Madrid, Tecnos, 2012, con introducción de Álvaro Rodríguez Bereijo.

la República conjurando únicamente los peligros que procedían de lo que había sido la práctica histórica española, es decir, el aborrecido poder de suspensión y disolución de las Cámaras por el rey, pero no previó los que podían suscitarse, como de hecho ocurrió, con el Presidente del Gobierno. El hecho de que el propio Jiménez de Asúa añada que carece del poder real de *disolver la Cámara, porque en último extremo tiene que ir a pedir el referéndum, el parecer popular, jugándose el cargo en la empresa*[385] avala esta interpretación.

A este respecto, no les falta, ciertamente, razón a quienes lo han calificado de «fuerte», sobre todo si se tienen en cuenta sus intervenciones en los difíciles momentos por los que atravesó la República, todas las cuales se justificaron en el respaldo constitucional, quizá apurando al extremo una interpretación forzada que iba más allá del espíritu de la Constitución. Desde luego, con toda claridad de las intenciones de la *Comisión Jurídica Asesora* que redactó el Anteproyecto de la misma. En un cierto modo, parecía plantearse un problema hermenéutico en la línea del que ofrecían las «ficciones jurídicas» de los inicios

Para esta Comisión, en efecto, se trataba ante todo con romper con la tradición, incluso formalmente, y así se reconoce cuando se defiende el tratamiento, que había sido unitario bajo la Monarquía constitucional, en títulos separados del Gobierno y el Jefe del Estado al que se le reconocían *funciones típicamente representativas y moderadoras*. Pero lo cierto es que el hecho de que se le atribuyese ya no solo el poder de convocar Cortes extraordinarias y, sobre todo, el de veto y de disolución de la Asamblea –por más que se explicara que tales facultades eran *mucho más limitadas que las que el rey tenía anteriormente*– fue suficiente para que algunos Presidentes encontraran ahí un res-

385 He consultado el Discurso en Diego Sevilla Andrés, *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España.* T. II. Madrid, Editora Nacional, 1969, págs. 203ss.

quicio para ejercer un poder muy superior que ni siquiera la exigencia de responsabilidad penal pudo evitar.[386]

En cualquier caso, sí parece claro que, dadas sus competencias, existía ahí un Ejecutivo «bipolar» o «dualista»,[387] que acredita el disfrute de facultades que, ciertamente, fueron mucho más allá de las representativa o simbólicas. Estas últimas –por cierto, vinculadas a la naturaleza representativa de la unidad, en este caso de la Nación, y expresamente determinada en el artículo 67 de la Constitución–, fue prolija y ampliamente desarrollada por una normativa complementaria que concluyó en diciembre de 1931. Y es que, para hacerlo inteligible al *hombre común*, se crearon los *cuartos* civil y militar, secretaría propia y asignación de gastos específicos en la ley anual de Presupuestos generales,[388] mediante una partida específica, siguiendo en este extremo el modelo introducido en el siglo anterior, en particular, a partir de Amadeo I.

En este orden de cosas, son, sin embargo, las funciones atribuidas las que revisten especial interés. Funciones propias o personales, al margen, por tanto, de las que ejerce *con el Gobier-*

386 *Anteproyecto de Constitución de la República española que eleva al Gobierno la Comisión Jurídica Asesora*. Madrid, julio de 1931, *apud* Sevilla Andrés, *Constituciones*, II, págs. 139ss., pág. 144.

387 Menéndez Rexach, *La Jefatura*, págs. 305ss.

388 Por Decreto de Consejo de Ministros de 1 de diciembre de 1931 se remite a las Cortes un proyecto de ley de 7 artículos disponiendo la creación de una Secretaría General y un cuarto militar. El artículo 7 incorporaba las cantidades con cargo a los Presupuestos del Estado: 1 millón de pesetas como dotación al Presidente de la República, 250000 en concepto de Gastos de Representación, 750000 pesetas para personal y material de la Casa Presidencial y, finalmente, 250000 para viajes. El 5 de diciembre, las Cortes Constituyentes aprobaban una ley que se ajustaba en términos generales al proyecto, pero se añadían dos artículos (8.º y 9.º), en la que se autorizaba al Ministro de Hacienda para entregar a la Presidencia «una o más fincas de las que pertenecieron al extinguido patrimonio de la corona» y un crédito extraordinario imputado a una Sección adicional del presupuesto de obligaciones del Estado para atender los gastos que pueda ocasionar «durante el mes actual» la Casa de la Presidencia de la República, equivalente a la doceava parte de los gastos reconocidos. *Gaceta de Madrid* 3 de diciembre de 1831, pág. 1395 y 6 de diciembre de 1931, pág. 1466 respectivamente.

no, como expone Posada,[389] que se proyectan tanto sobre el Legislativo como el Ejecutivo y que no son en absoluto de importancia menor. Tal es caso del veto suspensivo del artículo 83, o el derecho, que podía ejercer dos veces, de disolución de las Cortes *cuando lo estime necesario* del 81, sin que las condiciones requeridas reduzcan o minusvaloren su enorme importancia.

Aunque es evidente que esa relevancia salió reforzada por la complicada práctica del momento, en el plano constitucional formal, sin embargo, no deja de recordar, inevitablemente, algunas de las peores épocas de la Monarquía Constitucional decimonónica, razón por la cual dificultan su adscripción a un *modelo puro* de parlamentarismo. Tal adscripción resultaría, desde luego, más fácil si se limitaran sus funciones a las de matiz rigurosamente ejecutivo, es decir, a las que realizaba en colaboración con el Consejo de Ministros, por más que, también estas, supusieran asimismo un punto de colisión para una articulación eficaz del Gobierno, como se verá en el capítulo siguiente.

En conclusión, en el Jefe del Estado de la Constitución de 1931, fruto de pactos entre fuerzas políticas tan dispares, incluidas las diferentes versiones del republicanismo y de una nueva clase de «desconfianza», ciertamente desaparecía el carácter sagrado que había adornado a la institución, pero el poder armónico y moderador característicos de la alta magistratura se conjugan con un claro poder fáctico. Y, como va de suyo en una república parlamentaria, tienen su contrapunto en la ya aludida responsabilidad penal añadida que prescribía el artículo 85. Una responsabilidad esta que actuaba como contrapeso a la protección que le dispensaba el Código Penal de 1932 y se desarrolló por la Ley –de rango constitucional, según expresamente se preceptuaba en la norma– de 1 de abril de 1933.[390]

389 Posada, *La nueva Constitución,* pág. 193.
390 *Gaceta de Madrid,* de 8 de abril de 1933, págs. 202ss.

3. La atipicidad: el Jefe del Estado de la Dictadura del General Franco

Ni material ni formalmente la Dictadura que sustituyó a la II República tuvo que enfrentarse a los problemas anteriores. La promulgación del decreto 1381/1936 de 29 de septiembre, por el que se nombra *Jefe del Gobierno del Estado español al Excmo. Señor General de División Francisco Franco Bahamonde, quien asumirá todos los poderes del nuevo Estado*, solventaba, incluso en el plano formal, todas las complicaciones precedentes. Se inauguraba así una etapa determinada por el *Estado nuevo*[391] en la que todo giraba en torno a la Jefatura del Estado, en cuan-

391 Me refiero, claro es, a los títulos de dos libros de sendos apologetas del régimen, Víctor Pradera, *El Estado Nuevo*. Madrid, Cultura española, 3.ª edic. 1941 (1.ª 1935; 2.ª Burgos 1937) con prólogo de José M.ª Pemán y de Juan Beneyto Pérez, *El Nuevo Estado Español. El régimen nacional-sindicalista ante la tradición y los sistemas totalitarios*. Cádiz-Madrid, 1939 y que tal denominación como fruto de las estrechas relaciones entre ambos dirigentes o regímenes tuvo éxito inmediato lo testifican tanto la publicación en castellano a cargo del Gobierno del país vecino de *El Estado Nuevo portugués: principios y realizaciones*. Lisboa, Secretariado da Propaganda Nacional, 1939 como el título de obras en los años anteriores como la José Antonio Ubierna y Eusa, *Ante la estructura del Nuevo Estado español* o el de Félix Correa, *El Estado nuevo portugués*, ambos de 1938. En todo caso se divulgó con rapidez y se mantuvo a lo largo de los años. Así lo ponen de relieve las traducciones de obras de eximios fascistas como el ministro fascista Arrigo Solmi, *Origen y formas del Nuevo Estado*. Valladolid, Librería Santaren, 1939 y el rector de Roma Giorgio del Vecchio, *El Estado nuevo y sus bases jurídicas*. Valladolid, Santaren, 1939 (ambos fruto de la recién creada Asociación Italo-española «Cardenal de Albornoz», según expresa uno de sus promotores y dirigentes, Juan Beneyto Pérez, «Las asociaciones de amistad internacional durante el franquismo», *Revista de Estudios políticos*, n.º 71, 1991, págs. 197ss.), la intitulación sucesiva de obras de propaganda y de las compilaciones de disposiciones normativas sobre todo durante los primeros años cuarenta (*Fundamentos del nuevo Estado*. Editora Nacional, 1937 y sucesivamente con el mismo título incorporando textos de Franco y José Antonio Primo de Rivera. La de 1943, Madrid, Ediciones de la Vicesecretaría de Educación Nacional) u obras destinadas a la orientación sobre la regulación de aspectos concretos como prostitución y hasta museos. Cfr. Manuel Padrón Quevedo, *Guión histórico-administrativo del Nuevo Estado*, s. n. 1939 o Julio F. Guillén, *Los museos en el Nuevo Estado*. s. n, 1938). Incluso en una época tan tardía como los años sesenta el Instituto de Estudios Políticos continuaba utilizando la expresión, *cfr*. *El Nuevo Estado español. Veinticinco años de Movimiento Nacional*, Madrid, I.E.P., 1961 y *El Nuevo Estado español (1936-1963)*. Madrid, i. e. p., 1963, 2 vols.

to la magistratura más adecuada a su *status* de jefe supremo del partido único en un Estado totalitario.

En consecuencia, la asunción de todos los poderes en las circunstancias excepcionales del periodo de guerra, no solo fue ratificada por la *Ley de 30 de enero de 1938* (artículos 16 y 17) que le confería la Presidencia del Gobierno –de un Gobierno en el que los Ministros solo prestaban servicios de asesoramiento–, y *la suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general* (artículos 4-15), sino que lo fue asimismo, una vez terminada la conflagración, por la *Ley de 28 de agosto de 1939*. Precisamente el artículo 7.º de esta última le reconocía asimismo la facultad de dictar Decretos sin el Consejo de Ministros en caso de urgencia, con lo que se superaban los últimos obstáculos en la articulación de las relaciones del Jefe del Estado con el Gobierno. Era la manera expeditiva de solventar el histórico conflicto que había rodeado, desde siempre, al Ejecutivo.

Fue de este modo, en efecto, cómo, aproximadamente durante un cuarto de siglo, los juristas afectos a la Dictadura eliminaron de plano los problemas competenciales. Sin embargo, el conflicto surgió tras la promulgación de la *Ley Orgánica del Estado* de 1 de enero de 1967. Lo que algunos han calificado de transición de la Dictadura hacia un sistema autoritario, desde el punto de vista político-constitucional supuso, en realidad, el paso del «Estado nuevo» del 38 –de impronta corporativo-fascista, incluido el *indirizzo* político del partido único, y tan similar al *Estado novo* de Salazar–[392] a un Estado definido como

392 Sobre el tema, me remito a las aportaciones recogidas en F. Fernández-Crehuet L*ópez* y A. M. Hespanha, *Frankismus und Salazarismus. Legitimaton durch Diktatur*. Das Europa der Diktatur Band 15. Frankfurt am Main, Vittorio Klostermann, 2008, en particular la introducción de Federico Fernández-Crehuet (*Recht und Fiktion in Franco-Regime*); Joaquín Varela Suanzes-Carpegna e Ignacio Fernández Sarasola, («Leyes fundamentales y democracia orgánica. Aproximación al ordenamiento jurídico-político franquista»); José Antonio L*ópez* García, («La filosofía política del franquismo: decisionismo y tradición»); Luis Aurelio González Prieto, «El Franquismo y el Estado de Derecho» en, *Sis-*

Nacional. Algunas de sus características divergen, ciertamente, del anterior, pero también se recuperan otras ya obsoletas, como atestigua el Título I de dicha norma. Sobre todo porque los fundamentos jurídicos de su formulación teórica recuerdan presupuestos de la teoría clásica alemana que había sentado las bases del Estado guillermino-bismarkiano, un modelo que los acontecimientos y la Historia habían dejado atrás, a pesar de los esfuerzos de aquellos totalitarismos que pretendieron resucitarlo y exasperarlo. Tales son su consideración del Estado como institución suprema de la comunidad nacional (artículo 1.º), el recordatorio de la unidad de soberanía y *la coordinación de funciones* (artículo 2.º).

Como es obvio, la articulación de la Jefatura del Estado, tal y como en especial se contempla en el Título II de la norma, está acomodada a dicho modelo totalitario.[393] En él, por tanto, el Jefe del Estado adquiere tales características que escapan a cualquier intento de clasificación racional, como por lo demás va de suyo. Y ya no solo porque las funciones representativas coexisten con la personificación de la soberanía nacional, sino porque su consideración como centro del poder condicionaba, hasta desvirtuarlo, el significado del poder moderador propio

tema, Revista de Ciencias sociales n.º 187, 2005, págs. 3ss. y del mismo, «El debate sobre la constitución en el primer franquismo (1939-45)», en *Revista de Estudios Políticos,* n.º 155, enero-marzo del 2012, págs. 207ss.; el interesante artículo de Antonio Manuel Hespanha y André Ventura, «Cultura jurídica académica no periodo do Estado novo», en *e-Legal History Review*, n.º 6, 2008 (en línea); Fernando Martins (coord.), *A formaçao e a centralizaçao política do franquismo e do salazarismo de 1930 y 1940*. Lisboa, Colibrí, 2012, en particular la aportación de Manuel Baiôa, «A censura como factor na formaçao e consolidaçao do salazarismo: o caso do Noticiário sobre política internacional na imprensa (1933-1935)».

393 Para lo que aquí interesa *vid.*, entre la abundante bibliografía, José María Sabín Rodríguez, *La Dictadura franquista (1936-1975). Textos y documentos*. Madrid, Akal, 1997; Antonio Cazorla Sánchez, *Las políticas de la Victoria. La consolidación del Nuevo Estado Franquista (1938-1953*). Madrid, Marcial Pons, 2000; Ignacio María de Lojendio, *Régimen Político del Estado Español*. Barcelona, 1942; Antonio Altarriba, *Los intelectuales y la dictadura franquista. Cultura y poder en España de 1939 a 1975*. Madrid, Pablo Iglesias, 2014, entre otros.

de la Jefatura tradicional, ya que se orientaba a velar por el funcionamiento de los «Altos órganos del Estado».

Además, las funciones legislativas, ahora reducidas a la sanción y promulgación –lo que formalmente presentaba el problema añadido de saber *qué* y, sobre todo, *quiénes* debían, en algunos casos, refrendar, toda vez que el refrendo se atribuía al Presidente del Gobierno (es decir, al mismo Jefe del Estado) y, en ocasiones, al de las Cortes–[394] y las ejecutivas recogidas en el artículo 6, no hacen sino poner de relieve el hecho de una percepción política específica y completamente extraña y alejada, incluso, del modelo constitucional más conservador. Sucede otro tanto con la articulación del Ejecutivo, formalmente rescatado para adaptarlo a la propia concepción del ejercicio del poder, a cuyas históricas dificultades intrínsecas procedentes de la colisión del rey con el Ministerio y de este con las Cortes, verdaderamente, la Dictadura no tuvo que enfrentarse.

Por otro lado, parece claro que, en algunos aspectos, recordaba y respondía, más que a la idea del rey como Cabeza del Estado propia de la visión corporativa de los primeros momentos gaditanos, a la que se entendía, en especial, por los doctrinarios del xix. Así, la inamovilidad –respaldada por la forma política monárquica– y responsabilidad ministerial (artículos 8, I y III), unidas a las competencias propias de la Alta Magistratura, se muestran claramente condicionadas por las características personales que concurrían en quien ocupaba la Jefatura. Hasta existe, en relación con la práctica histórica del constitucionalismo moderno español, un Consejo de Estado cuya presencia como órgano consultivo hunde sus raíces en Bayona. Sin embargo, sus facultades son ciertamente secundarias en relación con las otorgadas al Consejo del Reino, cuya *prece-*

394 Menéndez Rexach, *La Jefatura*, pág. 355.

dencia sobre los demás cuerpos consultivos de la nación quedaba explícitamente recogida en el artículo 4.I de la *Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado* de 26 de julio de 1946.

En este sentido, el hecho de que se concibiera como un órgano para asistir *al Jefe del Estado en los asuntos y resoluciones trascendentales de su exclusiva competencia* que prescribe este precepto y el carácter preceptivo que se da a tal asistencia en los asuntos relativos a las Leyes Fundamentales por el artículo 5, lejos de convertirle en una institución insólita, le ponen en relación con otra bien determinada. Relacionan, en mi opinión, el Consejo del Reino con aquel Consejo de Gobierno que había impuesto Fernando VII en su testamento para asistir a María Cristina con, exactamente, las mismas facultades y competencias.

En 1972, sin renunciar, antes bien todo lo contrario, a esta precisa orientación política, el poder moderador y de coordinación del Jefe del Estado trató de juridificarse mediante la *Ley 27/1971 de 14 de julio*, destinada a llevar a cabo el «adecuado desarrollo» del artículo 6 de la *Ley Orgánica*. La cuestión primordial, en ese momento, no era otra que introducir un procedimiento formal al que debían atenerse *los altos órganos del Estado* sin alterar la unidad de poder y coordinación de funciones y que, según los casos, debían refrendar el Presidente de las Cortes, el del Gobierno, o ambos. Es significativo que, incluso entonces, de un modo similar a lo ocurrido con el Consejo de Gobierno durante los primeros Gobiernos de la Reina Gobernadora María Cristina, la intervención –el clásico *oído*– del Consejo del Reino, era necesaria.

Po otro lado, también es verdad que es posible percibir la influencia adaptada a las circunstancias de otro de los ascendientes ya aludidos, cuya presencia, a mi parecer, ni altera ni minusvalora lo expuesto. Así, cabe la interpretación del *po-*

drá del artículo 1.º de la *Ley de Referéndum* de 22 de octubre de 1945 como una suerte de «autolimitación», no del Estado como defendía la teoría clásica alemana, sino del Jefe del Estado, en la medida que es este quien que se la impone a sí mismo en cuanto órgano que personifica la soberanía de la nación y ejerce el poder supremo.

En este sentido, la interpretación de Herrero de Miñón al aplicar el principio monárquico –en su versión germánica– para definir teóricamente la posición del Jefe del Estado como centro de imputación de los poderes del Estado no carece, en este concreto aspecto, de fundamento, si bien podrían asimismo localizarse, sin demasiado esfuerzo, también similitudes con el rey de la Constitución de Bayona. Sobre todo porque, desde esta perspectiva, lleva implícita la atribución al mismo, además de las competencias explícitamente reconocidas por las *Leyes Fundamentales*, las residuales que no están expresamente otorgadas a otros órganos en virtud del poder soberano que ostenta.[395]

4. El Jefe del Estado durante la Transición y en la Constitución de 1978

Tal concepción de poder soberano, como es sobradamente conocido, desapareció en la insustituible *Ley 1/1977 de 4 de enero para la Reforma política*. Con rango de Fundamental, como expresamente se dice en el preámbulo, esta disposición recuperaba la normalidad constitucional con el reconocimiento de *la supremacía de la Ley, expresión de la voluntad soberana del pueblo*, elaborada en Cortes y de la inviolabilidad de los

395 Herrero, *El principio*, págs. 117ss.

derechos individuales, cuya garantía vinculaba a todos los órganos del Estado (artículo 1. Uno). Sin embargo, en lo que aquí interesa, se advierte la presencia de prerrogativas que entroncan directamente, por una parte, más con la práctica del parlamentarismo finisecular que con el constitucionalismo de Postguerra y, por la otra, se muestran asimismo como una reminiscencia del régimen dictatorial.

Comprensibles, por demás, en la norma que inauguraba formalmente la transición democrática en un momento extraordinariamente difícil, la obvia finalidad restauradora a la que estaba destinada concede a sus preceptos una naturaleza que va más allá de lo estrictamente político, al tiempo que recuerda la lectura en clave de las diferencias «de hecho» y «de derecho» que en su día habían otorgado a la relación rey-secretarios de Despacho los constituyentes de Cádiz. Porque, al margen de la sanción y promulgación de las leyes que correspondían al rey en calidad del Jefe del Estado (artículo 1. Dos), disponía de la facultad de designar Senadores (artículo 2. Tres) y, sobre todo, de la facultad discrecional que el primer párrafo del artículo 5 le reconocía para someter a referéndum, «cuyos resultados se impondrán a todos los órganos del Estado», cualquier tipo de opciones políticas.

La Constitución de 1978 vino a resolver todas estas cuestiones. En consonancia con los requerimientos del nuevo Estado Social y Democrático de Derecho que adopta como forma política la Monarquía parlamentaria (artículos 1.1 y 3 de la CE), la adecuada configuración del Jefe del Estado, una vez cumplimentada la finalidad transicional de la *Ley de Reforma Política* del año anterior, no encontró impedimentos a causa de la renuncias del rey y los partidos de izquierda, estas últimas expresadas a través de un pacto político más sólido que el que había existido durante el Sexenio y la II República.

Con todo, resulta, a este respecto, ilustrativo en el Título II, «De la Corona», de escasa similitud con el modelo británico y donde principalmente se regulan las funciones del Jefe del Estado, el uso cuasi instrumental que otorga a la misma el artículo 56.2. Pero es aún más elocuente que la remodelación del principio hereditario del 57.1 se hiciera siguiendo puntualmente lo preceptuado por una de las Leyes Fundamentales de la Monarquía del Antiguo Régimen, esto es, el Orden sucesorio.

Aun así, el rey en cuanto Jefe del Estado, aparece en la Constitución como un órgano más del mismo en correspondencia con un modelo democrático y Social, muy lejos, por tanto, de su articulación histórica. Porque, contemplado desde sus funciones, no solo la sanción puede ser estimada como un acto debido, una formalidad obligatoria,[396] sino que incluso la facultad reconocida en los artículos 62 d) y 99.1 para proponer el nombramiento como Presidente del Gobierno al líder del Partido más votado, puede ser considerada del mismo modo, de acuerdo con las convenciones o *leyes no escritas* del parlamentarismo que se venían imponiendo desde finales del siglo xix.

Se trata, pues, de un órgano que carece de poder propio porque ya no existe aquel *dominio reservado* que entre nosotros perduró durante tanto tiempo. Esto, sin embargo, no excluye el hecho de que, como se ha señalado, en el ámbito español existan determinadas materias sobre las que puede ejercer, y de hecho ejerce, cierta influencia.[397] En este sentido, su fun-

396 M.ª Vicenta García Soriano, «Reyes y Parlamentos: sanción y promulgación de las leyes», en Göran Rollner Liern (dir.), *Las Monarquías europeas en el siglo xxi*. Madrid, 2007, págs. 117ss., pág. 121. También pueden ser útiles las aportaciones recogidas en Pablo Lucas Verdú (dir.) *La Corona y la Monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978*. Publicaciones Universidad Complutense, 1983.

397 Luis Sánchez Agesta, «La Monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978», en *Revista española de Derecho Constitucional*, n.º 18, sept.-dic., 1986, págs. 9ss., *passim.*

ción más relevante posiblemente sea la que describe Solozábal, quien concibe al rey como *encarnación viva (del sistema del Estado autonómico) y la institución del Estado que supra partes, expresa la integración de la variedad territorial del pueblo español*.[398] Se trata, por tanto, de una construcción más política que jurídica –sobre todo porque, como bien expone Kelsen, *no es absolutamente necesaria la participación en la función legislativa*–[399] y, por consiguiente, sometida a las fluctuaciones de esta naturaleza.

A modo de conclusión, puede afirmarse que en la configuración de la figura del Jefe del Estado en el moderno constitucionalismo español se concretizan, en más de un sentido, las dificultades y características de su implantación y evolución. En el plano material se presenta, con anterioridad a su formulación «moderna» en la Constitución de 1931, como un excelente ejemplo de los conflictos entre la así llamada «constitución empírica», es decir, la realmente aplicada y las posrevolucionarias. Se trata este de un hecho que no es en absoluto baladí, sobre todo si se conjuga con la forma política que se adoptó desde los inicios, esto es, la Monarquía, que permitió dotar al rey de una aureola preeminencial, magníficamente respaldada en la «no responsabilidad», cuya presencia condiciona la propia esencia de una Jefatura del Estado durante un larguísimo periodo de tiempo.

En este sentido, a no ser que se acepte la opción de Menéndez Rexach sobre una tipología a este respecto, el recurso a una dogmática retrospectiva o presentismo es, más bien, un impedimento para comprender el alcance real que desempeñó

398 Juan José Solozábal Echevarría, «Articulación jurídica e integración política como funciones de la Corona», en Rollner Liern, *Las Monarquías*, págs. 1ss., pág. 10.

399 Kelsen, *Teoría*, págs. 500 y 535ss. para la posición «de erróneamente llamado monarca» en la Monarquía Constitucional.

en la implantación y desarrollo del proyecto constitucional la configuración de esta Alta Magistratura. La misma que, durante el periodo de la Monarquía Constitucional, los textos constitucionales obviaban denominar Jefe del Estado y la designaban simplemente rey.

No se trata, por tanto, solo de una cuestión de ficciones jurídicas creadas en torno a la adscripción de facultades y el ejercicio efectivo de las mismas. Se trata, sobre todo, de analizar la incidencia de los presupuestos teóricos de índole política o ideológica que encontraron un excelente escenario para su implementación en la articulación y encaje de la figura del rey, precisamente. Desde el recurso a la Constitución histórica –o la interna–, un yugo que las Constituciones necesitaron tiempo para sacudirse a, de una manera especial, la construcción conservadora-doctrinaria del «poder real». Una interpretación esta que reclamaba para el rey –el *trono*– un dominio reservado fundado en el derecho propio al poder, que se justificó y denominó de diversas maneras a lo largo del xix. Era un poder real, efectivo y no estrictamente nominal, exasperado en ocasiones hasta el extremo de que, como sucede con la Constitución de 1845, lo situaba en una esfera casi supra constitucional.

La consecuencia inmediata y más importante de esta específica opción, que triunfó entre nosotros durante buena parte del xix, además de impedir su catalogación como un Jefe del Estado *tout court*, consiste en la imposibilidad de articular, desde la perspectiva rigurosamente constitucional, el Ejecutivo habida cuenta las competencias y capacidad de intervención reconocida que el rey tenía en todos los poderes, a pesar de que se le presente como *cabeza* del mismo. En este sentido, no solo se muestra como un signo de la no aplicación de la separación de poderes –de hecho, es una infracción de la misma–, sino que supuso un auténtico impedimento para la propia articu-

lación del Gobierno como institución, primero, y, posteriormente, como un órgano del Estado. Solo cuando se eliminaron esas prerrogativas por la Constituciones posteriores a la Primera Guerra Mundial, donde se le reconoce como un órgano superior –pero no supremo sino sometido a las Cortes–, se le otorga una posición representativa y simbólica y se le concedieron ciertas facultades estricta y rigurosamente enunciadas en los textos constitucionales, unidas a la actuación de un Consejo de Ministros (libremente elegidos por el Presidente del mismo y, por consiguiente, sin presiones efectivas del Jefe del Estado) como un órgano, por así decir, solidario y responsable, fue posible la aparición del Gobierno tal y como se conoce en la actualidad.

Aunque sus competencias se desarrollan en la esfera ejecutiva –de ahí que conforme una unidad orgánica con los Ministros en el ámbito administrativo a causa del refrendo de las disposiciones–, este diseño fue una genuina creación y conquista del constitucionalismo avanzado de la primera posguerra mundial y como tal aparece recogido y respaldado por las Constituciones del siglo xx. Sin embargo, no deja de ser paradójico que esta construcción sintonice más con la idea de Poder Ejecutivo de la doctrina constitucional revolucionaria –y, probablemente, de los primeros constituyentes– que la institución –o cuerpo, en su caso– que se introdujo en los textos constitucionales de los inicios del constitucionalismo moderno.

TERCERA PARTE

EL CONSEJO DE MINISTROS EN EL PROCESO DE FORMACIÓN DEL ÓRGANO DE GOBIERNO

CAPÍTULO I.

PLANTEAMIENTO Y BASES POLÍTICO-CONSTITUCIONALES

1. Breve referencia a problemas históricos que afectan a la configuración del Consejo de Ministros como órgano de Gobierno.

Hasta su configuración actual, la percepción, bien institucional bien orgánica, del Gobierno *stricto sensu*–esto es, la que, al margen de determinados aspectos que aparecen en momentos puntuales,[400] afecta al Consejo de Ministros y su Presidente– se vio afectada por factores específicos que hacen del mismo un caso singular en el desarrollo del constitucionalismo moderno. Desde una perspectiva histórica, en efecto, no son solo las diferentes versiones de las relaciones Legislativo–Ejecutivo las que influyen, sino también, y de una manera sobresaliente, la concepción, como se ha explicado en el capítulo anterior, de la Jefatura del Estado y la evolución de las competencias reconocidas *de iure*, y las potestades ejercidas *de facto*, por quienes desempeñaron esa alta magistratura.

400 Me refiero en particular a la que suscitó su composición en la CE antes de la promulgación de la Ley del Gobierno que se verá en apartados posteriores.

Por otra parte, en la medida que ambos, el Consejo y su Presidente, se adecúan a los requerimientos de las formas estatales que predeterminan el contenido y, en consecuencia, *la creación del orden estatal*[401] por las respectivas Constituciones, la afirmación e identificación constitucional del Gobierno como un órgano superior con entidad propia –es decir, tal y como se presenta en nuestros días, en los que no falta quien abogue por una reformulación conectada, por cierto, a replanteamientos de la Organización Pública peligrosamente vinculados a la privatización de la Administración–, se presenta como el resultado final de un azaroso proceso que se extiende a lo largo de los dos siglos de constitucionalismo moderno en España. Un complejo itinerario en el que, con independencia de que se acepte o no la tesis de que la distinción entre Estado y Gobierno tiene más interés teórico que significado práctico,[402] fundamentalmente durante el xix, las ideologías, la interpretación jurídica y la práctica (la parlamentaria y la extraparlamentaria), influyeron de manera decisiva.

Sintéticamente, son, pues, dos los aspectos que, desde una primera aproximación, destacan en este proceso. En primer término, la doble clasificación del rey o reina como Jefe del Estado y cabeza o Jefe del Ejecutivo y, en segundo lugar, la propia evolución de la preeminencia o hegemonía, por tanto influencia, de los dos primeros poderes. O lo que es lo mismo, el predominio efectivo del Ejecutivo sobre el Legislativo que, con las excepciones de la primera parte del así llamado Bienio

401 Kelsen, *Teoría*, págs. 522ss.

402 Laski, *El Estado en la Teoría*, pág. 30, quien añade: «porque, en realidad, todo acto del Estado es un acto de Gobierno. La voluntad del Estado reside en sus leyes, pero quien da sustancia y efecto a su contenido es el Gobierno». «El valor de la distinción entre Estado y Gobierno reside en que ofrece la posibilidad de crear mecanismos institucionales que puedan cambiar los agentes del Estado, o sea, el Gobierno cuando demuestren no ser los adecuados para la misión que se les ha encomendado». *Ibi.*

progresista y, en general, el Sexenio, se iría imponiendo desde los años treinta del ochocientos.

Por consiguiente, bien podría afirmarse que, históricamente, la emancipación del Gobierno se produce cuando existe una auténtica separación –esto es, real o material– de las competencias y funciones entre el jefe del Ejecutivo y las de la cabeza o Jefe del Estado. Sin embargo, es este un asunto que hasta 1931 –salvo el obvio caso, por lo demás testimonial, de la primera República–, está, a su vez, condicionado por la aceptación incontestable de la Monarquía y las facultades reconocidas al rey. Unas facultades que permitieron un constante y exorbitante intervencionismo regio y que fueron reforzadas durante la vigencia del Estado no Activista propio de la Restauración a través de las bases canovistas que inspiran la Constitución de 1876.

Con todo, y aún a partir de estos parámetros, es posible advertir diferencias, en ocasiones radicales, entre las distintas etapas que se sucedieron. Es decir, las representadas por la Monarquía Autoritaria de Bayona, la Nacional del periodo gaditano, la denominada Templada o Pura del moderantismo, la parlamentaria del Sexenio, la de la primera época de la Restauración (c. a. 1910) propia del Estado no Activista y el característico parlamentarismo de entre siglos, la del Estado Social de la II República y, finalmente, la de Estado Social y Democrático de Derecho introducido por la actual CE.

Con relación a este último, aun cabe añadir un elemento más de análisis procedente, en este caso, de su definición como Monarquía parlamentaria, establecida por el artículo 3.º de la Constitución vigente. Porque, como ya exponía I. de Otto, si bien esta opción no altera el marco jurídico constitucional formal, sí se ve, en cambio, profundamente afectada por las transformaciones político-sociológicas que inciden de

manera terminante en las funciones de Gobierno.[403] Se trata de una materia relacionada con la consideración, desarrollada fundamentalmente en la segunda mitad del siglo xx, del Estado como «acción política», cuya base doctrinal, de acuerdo a lo sostenido por algunos constitucionalistas, la conforman los *acts de gouvernement* y los *acts of the State*,[404] los cuales, por cierto, en algún sentido podrían considerarse una de las últimas adaptaciones de la atemporal construcción político-administrativa que, desde siempre, ha rodeado cualquier intento de definir el Gobierno. Sobre todo porque se trata de actos que abarcan un amplio espectro, razón por la cual, en teoría, serían aplicables a los tres poderes, y no solo en exclusiva al Gobierno en cuanto órgano ejecutivo, con el que principalmente se relacionan.

Lo cierto es que, a pesar de que en la práctica estos «actos» se han utilizado históricamente como un índice de mayor o menor relevancia y fortuna para la verificación de la aplicación del dogma, su sola admisión, sin embargo, afecta a la noción clásica de la separación de poderes,[405] la cual todavía sigue inspirando, aunque sea de una manera tácita, más bien simbólica y por razones pragmáticas, la normativa constitucional. No es, a este respecto, fruto de la casualidad lo que, tal y como ya se ha indicado, viene sucediendo desde los años sesenta del siglo xx.

403 De Otto, *La posición,* pág. 140.

404 Luis Sánchez Agesta, «Gobierno y responsabilidad» en *Revista de Estudios Políticos*, 112, julio-agosto, 1960, págs. 35ss., págs. 35-36; Joaquín Tomás de Villarroya, «Ministros y Gobierno en el Estado Moderno. Un análisis realista», en *Documentación Administrativa*, y en especial, Ignacio Fernández Sarasola, *La función de gobierno en la Constitución española de 1978*. Servicio publicaciones universidad de Oviedo, 2000; Tomás de la Quadra Salcedo y Fernández del Castillo, «funcionamiento del Gobierno» en Luciano José Parejo Alfonso, Estudios sobre el Gobierno: Seminario sobre el Proyecto de Ley reguladora del Gobierno. Madrid, Universidad Carlos III, 1996, págs. 233ss.

405 Luis María Díez-Picazo Giménez, «Actes législatifs du Gouvernement et rapports entre les pouvoirs**:** l'expérience espagnole», en *Revue française de droit constitutionnel*, n.º 32, 1997, págs. 727ss.

Por esa fecha, en efecto, comenzó a presentarse como más adecuada una nueva versión del dogma al que ahora se hacía descansar sobre dos postulados: la separación de funciones y la separación orgánica. Conforme a la misma, en teoría, cada función debe atribuirse en exclusiva a determinados órganos y los cargos o titulares de los mismos no podrían ni deberían adscribirse ni entender, al mismo tiempo, de lo que corresponde a los otros. Sin embargo, como ya se ha señalado en el capítulo primero, en la práctica esta propuesta es tan inviable como la *división absoluta* de Montesquieu. No solo porque todas las funciones, incluida la judicial, están interrelacionadas, sino porque incluso las propias Constituciones atribuyen los mismos actos estatales, con independencia de su naturaleza, a diversos órganos aunque, *a priori*, suponga un atentado contra los mismísimos principios clásicos del constitucionalismo moderno.

De ahí que, no sin cierta razón, en la actualidad se aluda a *regímenes políticos* híbrid*os*[406] y se haya desempolvado la idea de Constitución mixta como la más apropiada para describir el Gobierno adecuado a los nuevos requerimientos de todo tipo. Y, desde luego, no sorprende que en esta adaptación, de los tres, al parecer atemporales, tipos aristotélicos hoy por hoy prevalezca el monárquico –incluso en los países anglosajones, donde se ha llegado a hablar de *monarquía electiva* y hasta de *dictadura electiva*–[407] dada la incontestable hegemonía del Gobierno.

Es obvio que tales circunstancias contribuyen a generar una situación de incertidumbre, de difícil esclarecimiento, in-

406 Inmaculada Szmolka Vida, «Los regímenes políticos híbridos: Democracias y autoritarismos con adjetivos. Su conceptualización, categorización y operacionalización dentro de la tipología de regímenes políticos» en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 147, enero-marzo, 2010, págs. 103ss.

407 Mogens Herman Hansen, «The Mixed Constitution versus the Separation of Powers: Monarchical and Aristocratic Aspects of Modern Democracy», en *History of Political Thought*, xxxi, n.º 3, 2010, págs. 509ss., págs. 517ss.

cluso si se examina desde los parámetros del constitucionalismo formal. Se trata, en todo caso, de una situación que afecta de manera singular al Ejecutivo tradicional y, en particular, a la propia articulación orgánica del Gobierno, cuya organización, funciones y responsabilidad –desde la penal y política hasta el control jurisdiccional del propio Gobierno y Administración– según la doctrina mayoritaria deben contemplarse de forma unitaria.[408] Conseguir, sin embargo, este propósito parece revestir una dificultad añadida casi insuperable que procede, en este concreto asunto, no tanto o solo de la definición sino, sobre todo, de la composición.

El caso del debate suscitado por el artículo 98.1 de la CE y la *Ley Orgánica del Gobierno*, es, en este sentido, paradigmático en la medida que se presenta como la expresión plástica de un problema que, en el plano material, afecta a todos Gobiernos Occidentales. Si se observa en determinado sentido no es más que el previsible resultado de la irresuelta situación generada por la confluencia y colisión de dos concepciones diversas y sucesivas. Por un lado, la visión constitucional surgida de la confrontación entre el modelo francés de base montesquieuiana y el británico, fundado en la integración Corona-Parlamento (o, más rigurosamente, la visión continental de ese modelo y, más exactamente, de la lectura del mismo en España). Por el otro, el triunfo del organicismo estatal, de acuñación genuinamente alemana, al que es intrínseca la idea de función. Idea que, en relación con lo que aquí interesa, posee especial trascendencia, sobre todo en aras a definir y determinar las que competen al Gobierno y, por extensión, a la Administración pública.

408 Enrico Spagna Musso, «Significato e finalità di una analisi dell'organizzazione del governo negli Stati di democracia parlamentare», en, del mismo (dir.) *Costituzione e struttura*, págs. 9ss., pág. 11.

Es, sin embargo, obvio que no se trata únicamente de cuestiones doctrinales, sino de profundos problemas prácticos. Como tales se presentan, en primer lugar, en el propio ámbito constitucional, donde la promulgación de nuevas Constituciones puede dar lugar a lo que C. Schmitt denominó *discontinuidad constitucional* o *momentos de transición constitucional*, particularmente operativos cuando acaece un cambio de régimen. Porque, en buena lógica jurídica, tal cambio debería llevar consigo la derogación de la normativa anterior, hecho que nunca se ha producido. Por el contrario, tenía y tiene lugar una *derogación implícita* que legitima lo existente con el fin de evitar *vacíos jurídicos*[409] y, en consecuencia, permiten la continuidad, al menos en algunos aspectos. Lo que es particularmente cierto, una vez más, en las cuestiones relativas al terreno, por así decir, más «ejecutivo», esto es, la Administración.

Existen, por consiguiente, elementos teóricos y prácticos que han incidido en la formulación institucional u orgánica del Gobierno que todavía nos alcanzan. Y existen, asimismo, aspectos fundamentales que no pueden obviarse al llevar a cabo un análisis, por sumario que sea, como sucede en este ensayo, de su implantación, desarrollo y evolución. Porque además de los ya señalados –modelos estatales, formas políticas, articulación interna del Ejecutivo, relaciones con los demás poderes– adquiere un lugar, y no precisamente secundario, la cuestión semántica, que como se expuso al principio, nunca es accidental en Derecho.

En el caso español supone un motivo de complicación añadido, teniendo en cuenta que, en ocasiones, se utilizan denominaciones propias del Antiguo Régimen para designar

409 Sébatien Ferrari, «De l'art du trompe-l'oeil; l'abrogation implicite de la loi par la Constitution au service d'un continuum connstitutionnel», en *Revue française de Droit Constitutionnel*, 83, 2010, págs. 497ss.

realidades de épocas constitucionales y viceversa. El caso más notorio, y extremadamente significativo, es el de Secretario del Despacho. En contraposición, el uso de Ministro durante la segunda etapa absolutista del Fernando VII no es tan concluyente, habida cuenta la frecuente aparición del término en documentos oficiales durante la Monarquía del Antiguo Régimen. Y está, asimismo, la utilización, en apariencia «descontextualizada», de conceptos clave propios de la época constitucional. Así, Consejo de Ministros, cuya mención aparece ya en la etapa de José I, por tanto antes que en el famoso Decreto de Fernando VII de 1825. O Gabinete, palabra estandarte del parlamentarismo británico, citada en los debates gaditanos y aún más abundantemente mencionada desde las décadas centrales del siglo xix, no obstante las distancias que existían entre uno y otro sistema.

Ciertamente se puede argumentar que responden a «definiciones especulativas» –esto es, la *asignación por decisión propia del hablante o emisor de un cierto, específico y concreto significado a una palabra o frase con independencia de otros significados que la misma palabra pueda tener en el uso general o en otros niveles discursivos*–[410] característica del derecho. Pero se trata, en todo caso, de una opción producida en un contexto específico, en este caso revolucionario y rupturista, que no explica satisfactoriamente una elección que suponía el mantenimiento de categorías muy específicas e identificadoras del sistema que se pretendía superar.

410 Gerardo Caffera y Andrés Mariño, «Elementos básicos de semiótica jurídica. Aplicación práctica a algunas cuestiones de Derecho Civil», en *Rev. aeu*, vol. 81, n.º 1-6, 1995, págs. 117ss., pág. 119.

2. Separación de poderes y parlamentarismo: de la asociación a la solidaridad del Ejecutivo y el Legislativo y su incidencia en la institucionalización del órgano Gobierno

En relación con el primer aspecto anteriormente mencionado –esto es, la confrontación separación de poderes-parlamentarismo–, la doctrina más propiamente constitucional se muestra proclive a aceptar que la separación, en su versión montesquieiuana recogida en el artículo 16 de la DDHC de 1789, jamás se ha aplicado. En realidad, los constitucionalistas franceses de la década de los treinta del siglo xx ya subrayaban el «carácter mítico» que alcanzó en su propio lugar de origen, derivado, en su opinión, de su *concepción como arma de guerra contra el poder omnipotente del Antiguo Régimen*.[411] Aunque a este respecto, es sobradamente conocida la combativa oposición que la doctrina alemana había sostenido con anterioridad.

Si se mira con atención, se trata este de un hecho en absoluto extraordinario si se tiene en cuenta el arraigo del parlamentarismo con su base lockiana, cuyos principios, manifestados a través de la histórica posición otorgada a la Corona, son esencialmente contrarios al dogma. No sorprende, por tanto, que desde tiempo atrás se hable de asociación o, más recientemente, de solidaridad entre el Ejecutivo y el Legislativo. Sin embargo, aunque a este respecto se cita como antecedente de esta nueva orientación la *fusión orgánica* enunciada en su día por Carré de Malberg y su inteligente crítica acerca de lo que era *legislar* y *ejecutar*[412] y se encuentre su fundamento en el *po-*

411 Jean-Philippe Feldman, «La séparation des pouvoirs et le constitutionalisme. Mythes et reálités d'une doctrine et de ses critiques», *en Revue Française de Droit Constituionnel*, 83, 2010, págs. 454 y 430ss.

412 «La Constitución de 1875 consagró en términos expresos la distinción entre el poder legislativo y el poder ejecutivo (arts. 1 y 7 de la Ley de 25 de febrero)». Pero no nos

der gubernamental de Capitant,[413] para quien gobernar equivalía a legiferar –actividad que, por lo demás, ejercían los dos primeros poderes prácticamente desde siempre si se tiene, por recurrir a una expresión de I. de Otto, «una visión realista» de la historia constitucional europea en general–, parece que esta opción ya está presente desde los inicios entre los fundadores del moderantismo y el doctrinarismo. Desde luego, es la que se desprende con claridad de la propia concepción de gobierno de Constant. En cualquier caso, es obvio que la línea que se impone desde principios del siglo xx, no solo en la práctica constitucional sino aún por la propia doctrina, rechaza de plano un principio basilar del constitucionalismo moderno.

Principio que, si bien es cierto pronto se mostró inoperante, también lo es que intentó implementarse ya desde comienzo, aunque en España su ejecución más rigurosa, que no exacta, corresponde a la Constitución de 1873 (títulos iii y ix). En un determinado sentido, la clasificación quíntuple –si incluimos el poder municipal–[414] que ofrece Constant se ofrece asimismo como una peculiar adaptación de tal principio, sobre todo por su intento de separar el poder real del Ejecutivo. Y otro tanto cabría decir de la Constitución de Cádiz, por más que en esta, moviéndonos siempre en el mismo plano formal, han de tenerse en cuenta las, por lo demás confesadas, servidumbres con, y el peso de, las Leyes Fundamentales del

dice nada respecto a lo que hay que entender respectivamente por estas palabras jurídicas: legislar y ejecutar. Dicho silencio sobre este punto no es de extrañar, pues el formular tales definiciones generales es competencia del comentador y no de los autores de las leyes, constitucionales u otras.» Raymond Carré de Malberg, *La ley expresión de la voluntad general. Estudio sobre el concepto de la ley en la Constitución de 1875* (1931). Madrid, Marcial Pons, 2011, pág. 49 y, en general cap. ii.

413 René Capitant, «La reforme du parlementarisme», en del mismo Écrits d'entre-deux-guerres (1928-1940). París, 2004, págs. 300ss.

414 Benjamin Constant, *Curso*, i, pág. 132.

Antiguo Régimen, a cuyo tenor literal se ajustan los encabezamientos de sus Títulos.

En todo caso, los aspectos señalados no son, *prima facie*, más que manifestaciones de las complejidades que rodean la aparición primero y, con posterioridad, la articulación institucional del Gobierno. Todo un problema que se manifiesta con especial intensidad en las aludidas dificultosas relaciones del Ejecutivo con el Legislativo y, en el ámbito interno del Ejecutivo, del rey con los Ministros, a quienes nombraba y separaba «libremente». Naturalmente, también con la emergencia y configuración del Presidente del Gobierno y del Consejo como una figura con carácter propio, consagrada ciertamente con anterioridad en la práctica parlamentaria, pero que no aparece constitucionalmente reconocida como tal hasta la Constitución de 1873 (artículo 81-5.º) y, en especial, la de 1931 (artículos 63 y 86ss).

En este orden de cosas, surge, a este respecto, una complicación añadida. Porque si, como se decía y aceptaba por todos los liberales, cualquiera que fuera su adscripción, la relación del Gobierno con el pueblo se fundamenta en la reciprocidad de deberes, y estos debían estar previstos por la ley para que no tuviera lugar la arbitrariedad,[415] hay que admitir que la primera y más importante de esas leyes vulneraba esta prescripción. Es suficiente fijarse en los Títulos de las Constituciones, cuyo orden y enunciado en modo alguno son banales. Creo, a este respecto, que además de reflejar la orientación política y responder a una determinada concepción estatal, revelan la importancia concedida a los poderes dentro de cada modelo de Estado.

415 Benjamin Constant, *Des Réactions* (1797), págs. 75-76.

Desde la de Bayona, que coincide, aunque por diferentes motivos, con la actual en otorgar el Título II a la Corona, todas las demás contemplan en primer lugar el Legislativo, con la excepción de las Leyes Fundamentales de la Dictadura del general Franco. Y en todas ellas el Jefe del Estado, rey o Presidente de la República, figura con anterioridad al Ministerio.[416] La singularidad la aporta la Constitución de 1876, cuyo título VI se intitula «Del Rey y sus Ministros», e incorpora con posterioridad, en los Títulos VII y VIII, las cuestiones relativas a la Corona para resaltar la función activa que el rey desempeña en el modelo canovista.

3. El Ministerio-Gobierno en el marco de las relaciones Ejecutivo-Legislativo y Rey-Ministros

Es, en todo caso, obvio que, en este, al igual que en los demás aspectos constitucionales –al menos, los esenciales–, no pueden aplicarse presupuestos interpretativos idénticos, habida cuenta las evidentes diferencias que existen entre las Constituciones del XIX y XX a causa de los enormes cambios producidos desde, sobre todo, el primer tercio de este último siglo. Sin embargo, no por ello la lectura en esta clave –esto es, la que tiene como referencia la presencia total o parcial de los elementos y requisitos específicos del constitucionalismo moderno– deja de ser interesante. Básicamente, porque esclarecen cuáles se consideraron irrenunciables, aunque solo lo fueran en el plano formal, durante todo el ochocientos. Permiten, en todo caso, comprobar afinidades y discrepancias, rupturas y continuidad incluso durante los perio-

416 Constituciones: *Bayona*, Título VI-, los Secretarios del Despacho –*Cádiz*, IV-VI-, los Ministros -*1837, 1845 y 1856*, IX-, del Poder Ejecutivo -*1873*, IX-, del Gobierno -*1931*, VI- y Del Gobierno y Administración -*1978*, IV.

dos en los que las respectivas Constituciones estaban bien lejos de incorporar todos los elementos que la actual teoría constitucional considera intrínsecos a las mismas.

Por otra parte, la ausencia formal o material de tales requisitos (rendición de cuentas, responsabilidad, entre otros) o la vulneración de los mismos (el gobierno por Decreto, por ejemplo), adquieren una importancia concluyente en la etapa de la así llamada Monarquía constitucional *templada* que dominó la mayor parte de nuestro XIX constitucional. En especial para lo que interesa aquí, por cuanto entra de lleno en la compleja relación Ejecutivo-Legislativo, por una parte, y, por la otra, en la nunca completamente perfilada del rey cabeza o Jefe del Estado-Ministros y/o Consejo de Ministros. Aparentemente, ya en 1820, Constant parecía haber resuelto, en teoría, esta cuestión con su conocida distinción entre poder real y poder ministerial, lo que le permitió declarar su exitosa y arraigada dualidad inviolabilidad del monarca-responsabilidad ministerial. Una dualidad construida sobre la «convención legal» de que el rey no puede equivocarse, lo que equivalía a decir que no puede ordenar un acto inconstitucional.

Sin embargo, como ya se expuso con anterioridad, era esta ante todo una oportuna construcción de carácter ideológico que, desde luego, no dejaba de tener fisuras, por más que estas puedan –hasta cierto punto– encontrar explicación en las circunstancias que dieron lugar a su enunciación. Merece, a este respecto, la pena recordar su alumbramiento, puesto que se formuló como respuesta de compromiso –presuntamente orientada a la defensa de «la antorcha del gobierno», esto es, la libertad de prensa– a Vatismenil.

Este, en efecto, había observado con razón que, si se tenía en cuenta esta *fictio iuris* –la aludida dualidad–, cualquier debate o discusión sobre los proyectos de ley tendrían que ser

estimados como un ataque a la autoridad regia, pues era al rey a quien correspondía la iniciativa y la sanción. Constant, entonces, se limitó a responder que *las leyes, los proyectos de ley, los actos de Gobierno, y las medidas de Administración* pertenecen al Ministerio, que es el responsable. Todas, exponía, podían ser objeto de discusión, aunque *con moderación*. Y concluía que, si bien era innegable que obedecer las leyes era un deber –de hecho, fundamento principal y expresión por excelencia de la relación pacticia entre el pueblo y gobernantes–, no lo era, y aquí reside lo interesante, la aprobación de las mismas. Es decir, la sanción atribuida al rey.[417]

Naturalmente, el publicista escribía así bajo la vigencia de la *Carta*; esto es, durante aquel periodo en que el rey había arrogado para sí un poder impensado, lo que posibilitaba el deslinde de la autoridad real y la de los ministros. Adecuándose pues, a la situación, en la que por lo demás se sentía muy cómodo, era factible, como el jurista se esforzó en defender, atacar a estos y demandar su responsabilidad, quedando aquél incólume.[418] No obstante, lo que ahora conviene retener es que esta precaria, por incompleta y arbitraria, base doctrinal que defendía la inviolabilidad de un rey –que no es una figura simbólica sino que goza de un poder efectivo– y la paralela responsabilidad ministerial, es sobre la que se construye la Monarquía constitucional doctrinaria o templada. Un modelo o tipo en el que, la base, lo verdaderamente importante, era la relación del Jefe del Estado con cada uno de los Ministros. Y en esta relación, el conflicto, siempre resuelto de manera favorable al rey, se presenta solo en el interior del Ejecutivo, en tanto que el Legislativo queda, prácticamente, relegado a un lugar secundario.

417 Benjamin Constant, *Curso*, iii, págs. 180ss.
418 *Ibid.*, pág. 179.

Desde entonces, la responsabilidad ministerial en sus diferentes y diacrónicas versiones (penal, civil, y, finalmente, política), formulada como contrapeso que justificaba el poder efectivo de los reyes porque, como su propio creador reconocía, raramente se aplicaba, se consideró un pilar irrenunciable no ya del Ejecutivo, sino del propio constitucionalismo.

Casi un siglo más tarde, con una conflictiva historia a sus espaldas, cuando los modelos habían cambiado considerablemente y se vivía el esplendor de aquel peculiar parlamentarismo finisecular, otro constitucionalista francés, Esmein, escribía: *(e)l gobierno parlamentario no es nada más que la responsabilidad ministerial llevada hasta el final*. Para este jurista se trataba, simplemente, del *gobierno de Gabinete* británico que había sido adoptado en el Continente, en primer lugar, *por las Monarquías constitucionales*, aunque, por la época en que él escribía sus *Elementos de Derecho Constitucional*, ya había sido adaptado a todos los modelos, incluido el presidencialista francés. Se había adaptado porque, en realidad, como escribía, no era más que una variedad del representativo, basado en la separación jurídica del poder Ejecutivo y el Legislativo.

Desde finales del siglo XIX y definitivamente desde principios del XX, este sistema ya se había generalizado en las Monarquías y Repúblicas europeas con la excepción de Suiza. Desde luego, contribuyó a su arraigo el hecho de que de ningún modo significó una ruptura traumática con la anterior Monarquía constitucional de base doctrinaria, en especial en lo que se refería a la figura del rey, sobre todo en el plano formal. Fundamentalmente porque, como es bien conocido, suponía que el poder Ejecutivo, con todas sus prerrogativas, se atribuía al mismo en calidad de Jefe del Estado, en cuyo nombre se ejecutaban todos los actos. En el plano material, sin embargo, sí se produjeron mudanzas significativas, al menos en algunas formaciones políticas.

A este respecto, el hecho de que «al menos los asuntos más importantes» debían ser objeto de atención y deliberación por el conjunto de los ministros, esto es, el Consejo de Ministros, implicaba un cambio cualitativo de extraordinaria importancia. Tanto más cuanto se seguía la norma de que el nombramiento de los mismos solo era una competencia formal del Jefe del Estado. En todo caso, supuso el punto de partida para que, ahora sí, se iniciara el camino, por más que todavía fuera muy largo, sin retorno hacia la configuración de este como una figura representativa y simbólica.

En este sentido, resulta sumamente ilustrativo que se reconociera sin ambages que la práctica parlamentaria se imponía a la letra de la Constitución, donde seguía constando que aquella facultad –la designación de los Ministros– podía ejercerse libremente por el rey. Como argumentaba Esmein, las reglas *no escritas* habían impuesto la norma material de que debían pertenecer *al partido que reuniera la mayoría en el Parlamento, o al menos en la Cámara baja*.[419]

A la manera del derecho consuetudinario, de un uso o una costumbre jurídica, otras y nuevas convenciones, recogidas en normas no sustantivas, se situaban por encima de la letra de la Constitución para prescribir que, además de lo anterior, también era exigible la responsabilidad solidaria del «Ministerio», que, a esas alturas, abarcaba ya el *empeachment* o control parlamentario efectivo. Para entonces, se había aceptado por muchos constitucionalistas la concepción del Gobierno de Burgess, construida, a su vez, sobre una asumida *fictio iuris*, lo cual no deja de ser altamente significativo. El Estado, en conformidad con esta noción, otorga al Legislativo el pleno control sobre las leyes, y este, a su vez, lo transmite al Ejecutivo *real*,

419 Esmein, Éléments, I, págs. 154-155.

que no tiene por qué coincidir con el *nominal*, pero que es quien cumple la voluntad del primero. La conclusión iba de suyo: todos los actos ejercidos por el Ejecutivo no pueden ser válidos sin la aprobación del Legislativo.[420]

4. La cuestión de la responsabilidad ministerial y sus implicaciones (poder Ejecutivo real y poder Ejecutivo nominal)

Más que con ningún otro de los poderes clásicos, en relación al Ejecutivo todo, o casi todo, parece reducirse a cuestiones de convenciones y ficciones jurídicas. Cien años atrás a la fecha que se acaba de indicar, se había desarticulado el *dogma* de la separación de poderes a través del aislamiento de un poder real con entidad propia –cuyo responsable, Constant, reconocía expresamente ser una *fictio iuris*– para justificar los cambios constitucionales de la *Carta* de 1814 que se expandieron como la yesca por toda la Europa continental, salvo contadas excepciones. Apenas un siglo más tarde volvía a enfrentarse y resolverse la compleja cuestión del Ejecutivo mediante otra ficción jurídica. En esta ocasión, razonada en la relación que existía entre este poder y el Legislativo y en el reconocimiento de que existía un Ejecutivo *real* distinto del *nominal*, es decir, del que expresamente se recogía en los textos constitucionales.

Se trata, pues, de ficciones y convenciones cuyo fundamento no se encontraba en la Constitución escrita –la cual, formalmente, sigue los viejos parámetros de racionalidad nor-

420 John Williams Burgess, *Political Science and Comparative Constitutional Law*. Boston and London vol. 1, 1890 y vol. 2, 1891. II, pág. 13. No por casualidad aparece citado por Esmein, *loc. cit.* nota anterior, pág. 154 nota 1.

mativa– sino en normas no escritas. Como aquellas en las que se basaba la Constitución inglesa, las cuales servían así también para echar por tierra otro arraigado mito: el de la ley como garante universal. Porque fue precisamente toda esta construcción la que dio lugar al nacimiento de la responsabilidad política del Gobierno, los Ministros e, incluso, los funcionarios inferiores.

Sin embargo, para llegar a este extremo se necesitó un largo recorrido jalonado de episodios no pacíficos, que fueron desapareciendo una vez superada la fase inicial. Fase en la que no tanto las ficciones como las presunciones adquieren el protagonismo. En España es sobre todo evidente con la Constitución de 1812, pero tampoco está exenta la de Bayona, a pesar de su naturaleza autoritaria.

En este sentido, no está de más recordar que tal concepción de la responsabilidad comienza a formularse, con la mirada dirigida al modelo británico de Gabinete, por el pensamiento doctrinario francés, generado en torno a la *Carta* de 1814. Por entonces, tanto por quienes, como Vitualles o Chateaubriand, la entendían como una competencia propia del poder regio y su más efectiva defensa, o por quienes, como Guizot, se inclinaban por la participación del Parlamento en los nombramientos y diferenciaban entre responsabilidad legal y moral,[421] no solo se propugnaba que el rey debía nombrar a los ministros que contaban con la aprobación de la Cámara, sino que también disfrutaba del poder de remoción cuando esta se perdía. Era, desde cualquier punto de vista, una concepción completamente insuficiente y carente de bases y garantías jurídicas, aunque procediese de los dos modelos, británico y francés, «de las naciones cultas», como entonces entre nosotros se decía, de referencia para las constituyentes españolas.

421 Posada, *Tratado*, págs. 87ss.

Con toda nitidez se expresa esta opinión en el primer y frustrado intento sólido de regular la misma, el *Proyecto de ley de 18 de diciembre de 1835 sobre la responsabilidad ministerial*, presentado por el cuarto Gobierno de la Regencia de María Cristina presidido por Mendizábal. Si desde un punto de vista general la disposición responde a las exigencias del programa del partido progresista, cuyos miembros la consideraban imprescindible, en conjunción con la ley electoral y la de libertad de imprenta, para la «causa de la libertad legal» y garantía contra los abusos del poder, como explícitamente se hace constar en una Exposición de Motivos que no tiene desperdicio, su contenido es altamente elocuente. De hecho, admite no solo la responsabilidad política, sino también la penal y la civil.

El proyecto remitía estas últimas, *y todo lo demás que no se halle prevenido y determinado por esta ley*, al *derecho común*, a las Leyes Generales del Reino y, por consiguiente, dejaba su sustanciación en manos de los Tribunales ordinarios. Sin embargo, a pesar de que se limitaba a contemplar y desarrollar la primera siguiendo el modelo establecido –esto es, reservaba la acusación a la Cámara Baja en tanto la Alta se constituía como Tribunal–, no prosperó, como es bien conocido. La virulenta oposición de los moderados, para quienes parecían ser suficientes la «responsabilidad moral» y el poder de remoción del Rey arbitrados por sus correligionarios franceses, se centró, fundamentalmente, sobre un aspecto que el Gobierno ya había previsto. En concreto, el contenido del artículo segundo, donde se contemplaba tanto la responsabilidad individual de los Secretarios del Despacho por abuso de poder en cualquier acto de Gobierno, como la colectiva y solidaria de los asistentes al Consejo que no hicieran constar expresamente su oposición a los mismos.

No obstante, el aborto del primer paso hacia la implementación de la responsabilidad efectiva de los miembros del Gobierno no impide que, tanto por el momento de redacción como por el propio contenido material, esta disposición sea, de hecho, un hito de la mayor importancia en nuestra Historia constitucional. Y es de notar, a este respecto, que el punto de partida de la misma es, precisamente, la definición, de claros ecos doceañistas, de los ministros como *agentes más inmediatos y autorizados de la potestad Real*.[422]

En este sentido, puede asimismo considerarse como la primera piedra de un edificio que, con el tiempo, culminaría con la separación Jefe del Estado –poder Ejecutivo *nominal*– y Presidente del Gobierno y Ministerio –poder Ejecutivo *real*–. El remate del mismo se produce cuando, ya entrado el siglo xx, en la designación del Presidente del Gobierno interviene muy activamente el así llamado principio de liderazgo. Un principio que, así, alcanzaba rango constitucional, precisamente, a través de convenciones parlamentarias. Las mismas acerca de las que, ya a principios del xix, algunos publicistas, como el mencionado Vitualles en 1815, habían dicho que tenían más fuerza que el propio derecho escrito[423].

Nos encontramos así ante la, probablemente, discordancia más notoria en lo que a este tema concierne. Porque mientras las Constituciones, es decir, los documentos que consagraban y eran testimonio del carácter pacticio del Estado y la soberanía de la Nación con o sin el rey, permanecían formalmente fieles a un modelo en el que constaba la atribución formal del Ejecutivo al Jefe del Estado, aunque fuera «nominalmente», la práctica parlamentaria seguía un itinerario distinto, y en oca-

422 Puede consultarse el Proyecto en Clara Álvarez Alonso, *La Jefatura del Estado*, págs. 153ss.
423 *Ibid.*, págs. 85.

siones distorsionado, de lo recogido en el texto constitucional. Un itinerario que llega, entre nosotros, hasta 1931.

En todo caso, estos aspectos están directamente relacionados con la propia articulación del procedimiento que contempla la responsabilidad de los ministros. Responsabilidad, por cierto, que solo sería completa y eficaz a partir de 1931, cuando no solo se recuperó del limbo teórico al que había sido recluida, sino que tuvo lugar una ampliación de la misma desde *una aproximación realista*, en la línea de lo que se viene reivindicando en la actualidad.[424] Es decir, a través de una formulación y una nueva orientación consonantes con, y adecuadas a, la propia visión acerca del dogma de separación de poderes que la mayor parte de los miembros de las Constituyentes de entonces consideraban obsoleta y superada. Una circunstancia esta que es especialmente relevante si se tiene en cuenta la anterior experiencia histórica.

No es, a este respecto, casual que –salvo la excepción que, en un ejercicio de coherencia interna, supone la Constitución de 1812 a todos a los efectos, y sobre este particular en concreto al dejar la cuestión en manos de Tribunal Supremo–, hasta esa fecha únicamente los Códigos penales contemplaban una responsabilidad directa de esta naturaleza, con frecuencia incluida entre los artículos destinados a los empleados públicos. Es, a este respecto, cierto que desde la Constitución de 1837 (artículo 40-4.º), se incorpora una cláusula general. Sin embargo, tal cláusula se limita a exponer que *la responsabilidad efectiva* se llevaría a cabo a través de un juicio parlamentario en el que la acusación se atribuye al Congreso y el Senado se constituye en tribunal. Se trata, además, de un desarrollo más bien formal, aunque aparezca recogido expresamente y más desarrollado en

424 Javier García Roca, «la fragilidad de los Ministros (de sus competencias y responsabilidad directas)», en, Garrorena, *Constitución y Gobierno*, págs. 153ss., págs. 155ss.

los *Reglamentos de las Cámaras*, porque como, con una acusada dosis de cínico pragmatismo y una percepción más que realista, ya exponía Constant, *los ministros podían ser denunciados muchas veces, acusados algunas, pocas condenados y castigados casi nunca*.[425]

Una explicación plausible a esta deficiencia de primer orden, en la medida que está vinculada a requisitos irrenunciables del constitucionalismo moderno, puede, a mi parecer, encontrarse en el modo de concebir y, sobre todo, en la atención y el desarrollo de las dos clases –jurídica y política– de responsabilidad que, en esos controvertidos momentos, se previeron para el Ejecutivo. Es decir, en los fundamentos jurídicos y políticos de ambas y, desde luego, en su más que cuestionable aplicación en la práctica, como evidencian los pocos ejemplos que la Historia nos ha aportado –en realidad, durante el xix, únicamente el de Collantes Calderón–.[426]

Sin embargo, tal y como se acaba de exponer, y aunque para los progresistas era un mecanismo intrínseco a la limitación del poder y uno de los principios constitucionales incontrovertibles, solo la primera se desarrolló con mayor o menor amplitud positiva en los Códigos Penales hasta entrado el siglo xx. Y ello a pesar de que, como afirma Fernández Sarasola, ya desde los orígenes –1808-1823– existía toda una sofisticada construcción jurídico-doctrinal perfectamente ajustada al respectivo modelo estatal o forma de gobierno. Esto es, el autoritario–estatalista de Bayona, el realista-historicista y el liberal-in-

425 Benjamin Constant, *Curso*, i, pág. 112.

426 *Discursos pronunciados en defensa del Excmo Señor D. Agustín Esteban Collantes ante el Congreso de los Diputados y ante el Senado constituido en tribunal de Justicia con motivo de la acusación formulada contra él por haber dado, como ministro de Fomento, las Reales Órdenes de 28 de agosto de 1853, 10 y 20 de junio de 1854 en el expediente sobre acopio de 130.000 cargos de piedra.* Uno de los defensores fue Manuel Cortina. Madrid, Imprenta y estereotipia de Rivadeneira, 1854.

dividualista, cada uno de los cuales disponía de la consiguiente legitimación basada en las particulares interpretaciones de la Constitución histórica o, en el caso de los progresistas, en la sumisión del Ejecutivo al Legislativo y defensa de los derechos individuales.[427] En otras palabras, a pesar de que se había identificado la antijuridicidad y estaban perfilados los tipos, por así decir, delictivos aplicables al Ministerio, condensados en las infracciones de la labor de consejo (al rey) y en las de ejecución.[428]

Por otra parte, la responsabilidad ministerial –que, en el ámbito penal, se extiende, sobre todo en los códigos decimonónicos, a los subalternos– se erige como un baremo fidedigno y extraordinario para contemplar la evolución de la institución-órgano Gobierno. Sobre todo si se acepta, como era lo habitual y reconocía abiertamente Pacheco a mediados del ochocientos, su vinculación con las sucesivas formas políticas.[429] En este sentido, puesto que desde siempre se han contemplado a los ministros como un cargo fiduciario, y en esto residía una de las causas que permitían exigir su responsabilidad, este aspecto es también uno de los índices que permiten advertir cuando realmente el Gobierno se independiza *de facto* y *de iure* de la égida del rey cabeza-Jefe del Estado y titular del Ejecutivo.

427 Ignacio Fernández Sarasola, *Poder y libertad. Los orígenes de la responsabilidad del Ejecutivo en España (1808-1823).* Prólogo de J. Varela Suanzes. Madrid, cepc, 2001, pág. 684.

428 *Ibid.*, págs. 143ss.

429 A propósito de los delitos políticos en sentido estricto, esto es, la rebelión y la sedición, que son «los que llevan por objeto subvertir la constitución del Estado (…) Tenemos pues que faltan aquí las relaciones comunes de súbdito a poder (…) El súbdito (…) lo primero que hace es negar la autoridad legítima del Estado y apelar del orden constituido al poder del número y la fuerza». Joaquín Francisco Pacheco, *El Código Penal concordado y comentado.* Est. Preliminar y anotaciones de Abel Téllez Aguilera. Madrid, 2000, «Delitos de rebelión y sedición», apartados 3 y 28.

5. La dualidad «poder activo-poder pasivo» en el seno del Ejecutivo. De la proscripción a la necesidad de que los Ministros formen parte de las Cámaras

La historia constitucional española, en especial del xix, es, en lo que a este concreto asunto concierne, extraordinariamente ilustrativa acerca de las antítesis que, al igual que en «los países avanzados», se producen ya desde los orígenes. Es decir, bajo el autoritarismo de la Constitución de Bayona y el «gobierno de asamblea» de las Cortes de Cádiz. Si para la primera todas las instituciones eran consultivas del monarca pero, a causa de las circunstancias extraordinarias del momento, adquirieron en la práctica un protagonismo indiscutible,[430] con la Constitución de 1812 sucedió lo contrario. Las Cortes, en efecto, a partir de la distinción poder activo y pasivo, atribuyeron al rey, como ya se ha visto en el capítulo anterior, una serie de competencias, facultades y potestades que, como se interpretaba y aceptaba abiertamente, solo poseía nominalmente, ya que, en el plano material, las meramente ejecutivas correspondían a los Secretarios del Despacho «como órgano inmediato del rey». *Aquí* –como se dice en un párrafo del *Discurso Preliminar* de la Constitución que ha sido citado hasta la saciedad–, *es donde es necesario hacer efectiva la responsabilidad del Gobierno para asegurar el buen desempeño de la inmensa autoridad depositada en la sagrada persona del Rey, pues que en el hecho existe toda en manos de los ministros.*[431]

Que esta opinión era la más extendida y asumida por el sector liberal de las Constituyentes no solo lo acreditan hechos como, entre otros, el *Memorial* dirigido por la Regencia solicitando instrucciones y las difíciles relaciones de esta con las

430 Fernández Sarasola, *La Constitución de Bayona*, págs. 64ss.
431 *Discurso Preliminar*, pág. 93.

Cortes durante el periodo, sino el «espíritu» de los debates parlamentarios. Espíritu de profunda desconfianza hacia el Ejecutivo que afectaba al Rey y a los Secretarios del Despacho.

El discurso que Argüelles pronunció el 12 de septiembre de 1811 sobre el artículo 104 que trataba sobre la reunión de Cortes, en el que se hacía eco de otras opiniones similares, es taxativo al respecto. De forma clara y concisa exponía la necesaria obligación de exigir el control del Ejecutivo (Rey-Secretarios del Despacho) por parte de los representantes en Cortes, ya que *(e)llos solos son los que han defender la Constitución, asegurando su observancia y contrarrestando a los Ministros o a los poderosos que intenten invalidarla*.[432] El diputado sería aún más explícito tres meses más tarde, cuando el 17 de diciembre, en el transcurso de su intervención acerca del artículo 222, expuso llanamente que *hoy, sin quitar el influjo que deben tener los Ministros, se le reducen las facultades a sus justos límites*[433] con el fin de hacer desaparecer el despotismo. Se trata, pues, de un absoluto sometimiento del Ejecutivo *de facto* a las Cortes, tal y como el propio Argüelles reconocería en los años treinta, de ahí la prohibición que pesaba sobre los Secretarios del Despacho para ser diputados.

Para entonces, es decir, coincidiendo con el momento en que se estaba fraguando el gran pacto constitucional entre progresistas y moderados que se plasmó en la Constitución de 1837, el mismo Argüelles reconocería que se trataba de un remedio contraproducente y defendió con energía la necesidad de su pertenencia a la Cámara. No solo por su calidad de *naturales y verdaderos defensores del gobierno* y la necesaria protección que este hecho les otorgaba contra *enemigos no solo poderosos, sino irresistibles* que podían atacar su vida privada y reputación.

432 Argüelles, *Discursos*, pág. 206.
433 *Ibid.*, pág. 240.

Lo era también porque a ellos correspondía ilustrar las materias administrativas y *hasta en los puntos legislativos que parezcan más abstractos* a través de su experiencia.[434] Tales párrafos acreditan hasta qué extremo, por esas fechas, el eximio asturiano era consciente de que el *gobierno de Asamblea* quedaba muy atrás e irrumpía la así llamada Monarquía Constitucional en su versión moderada o *templada*.

Sin embargo, aquella primera visión no solo había permanecido viva durante el Trienio en relación con lo que aquí interesa, sino que fue uno de los principales motivos de escisión del liberalismo. Está respaldada de un modo explícito en la *Contestación* de Fernando VII al «mensaje» de las Cortes el 20 de junio de 1822.[435] Y, desde luego, era bastante común en la doctrina, como pone de relieve Marcos Alonso López, el traductor de Constant, a inicios de esa etapa.

En una de sus *Observaciones* a la obra más conocida del publicista francés, López, en efecto, no solo veía en el título IV-VI (artículos 222-230) de la Constitución una «tácita» distinción entre el poder real –con exclusivas facultades de intermediación– y los ministros, dotados estos de *facultades verdaderamente activas que se las han detallado más circunstancialmente en los Reglamentos*, sino que admite que ahí radica la causa de la responsabilidad prescrita en el artículo 226.[436] Es decir, la responsabilidad de ejecución o el principio de rendición de cuentas,

434 Argüelles, *Examen*, I, pág. 210.

435 A propósito de las reformas , «corregir abusos agolpados por espacio de muchos siglos (y) concertar bajo un plan uniforme los distintos y complicados ramos de la administración pública» se decía «No está al alcance del Gobierno precipitar el curso natural de las cosas, ni evitar los males que son inseparables de graves y difíciles reformas, pero al mismo tiempo no dudo afirmar a las Cortes que emplearé enérgicamente cuantos medios y facultades me concede la ley fundamental para promover su rígida observancia (…) Para lograr tan importante objeto cuento con la ilustrada cooperación de las Cortes». *Gaceta Extraordinaria de Madrid,* 20 de junio de 1822.

436 «Observaciones» en Constant, *Curso*, I, págs. 138-39.

irrenunciable para el constitucionalismo moderno. No obstante, probablemente el ejemplo más célebre es el de Ramón Salas. Este en efecto, se muestra todavía más rotundo cuando, en referencia al artículo 16, escribe literalmente: *el ejercicio de esta potestad, es decir, el poder ejecutivo activo reside en los ministros, y no podría residir en el rey sin que dejase de ser inviolable y de hacer las funciones de ministro. El rey hace ejecutar las leyes por medio de los ministros que nombra*.[437]

No es necesario recurrir a una interpretación «intencionalista» –la voluntad del constituyente y el espíritu de la Constitución– para comprobar la presencia de una fiscalización que se consideraba ineludible. Es obvio que con el Ejecutivo sometido al Legislativo, lo acuciante y necesario para el Constituyente gaditano, aunque *repugnaba al espíritu de la Constitución*,[438] era, como ha señalado Varela Suanzes, establecer un control sobre el primero. Aunque fuera del modo, más bien programático e insuficiente, recogido en el artículo CXVIII del *Reglamento para el Gobierno interior de las Cortes* de 4 de septiembre de 1813, complementado por la responsabilidad jurídica prescrita por los artículos 228 y 229 de la Constitución y CXVIII a CXXV de dicho *Reglamento*.

Es, asimismo, evidente que la idea del control–responsabilidad está íntimamente conectada con la propia regulación del Ejecutivo en aquella «forma de Gobierno». Esto es, de su articulación en un poder de derecho y pasivo, atribuido al rey, y otro activo propio de los Secretarios del Despacho, en quienes *de facto* recaía el ejercicio de este Poder. Se trataba, en suma, de una construcción teórica que, en definitiva, alcanzaba su

437 Salas, *Lecciones*, pág. 180.

438 Joaquín Varela Suanzes, «El control parlamentario del Gobierno en la historia constitucional española», en *Política*, págs. 31ss., pág. 33; Para el tema me remito a Fernández Sarasola, *Poder*, *passim* y, en especial 1 a 3 y 503ss.

más lograda visibilidad a través de la responsabilidad no solo política sino penal. Como por entonces se decía, era una consecuencia lógica en la medida que eran cargos fiduciarios cuyo nombramiento se atribuía formalmente al rey.

De hecho, es este el pensamiento que inspira el *Decreto* de 24 de marzo de 1813 que contenía las reglas *para que se haga efectiva las responsabilidad de los empleados públicos* pero en el que, asimismo, se establecía un procedimiento específico para regentes y Secretarios del Despacho al prescribir que estos últimos solo podían ser acusados, además de ante las Cortes, ante el Rey o la Regencia.[439] No obstante, en este contexto, es donde resulta especialmente ilustrativo el Código Penal de 1822.

6. La responsabilidad penal y la función tipificadora de los Códigos Penales en la conservación y orientación de una determinada «forma» de Gobierno

La propia ordenación y prescripciones de este Código vienen, en efecto, a respaldar lo aludido. Es decir, lo defendido por el constituyente y la interpretación generalizada entre los liberales, sobre todo los más radicales, acerca de la posición, sagrada pero simbólica, del rey. Así lo pone de relieve el hecho, claramente calculado, de que el Título I de la Parte Primera del Código, destinado a proteger la forma de Gobierno y las Cortes, lleve por título «Delitos contra la Constitución y orden

439 Capítulo II-VII: «los regentes del reyno, quando hayan de ser juzgados por delitos cometidos en el uso de su oficio, no podrán ser acusados sino ante las Cortes; y solo ante las mismas, ó ante el Rey ó la Regencia lo serán los secretarios del Despacho y los individuos de las Diputaciones provinciales por delitos de la propia clase» Decreto CCXLIV de 24 de marzo de 1813. *Colección de Decretos y órdenes que han expedido las Cortes extraordinarias desde 24 de febrero de 1813 hasta el 14 de septiembre del mismo año*. t. IV. Cádiz, Imprenta Nacional, 1813, págs. 20ss., pág. 27.

político de la Monarquía». Y que el Capítulo I del mismo se intitule «De los Delitos contra la libertad de la Nación» y se relegue a un segundo lugar «los delitos contra el Rey, la Reina o el Príncipe heredero».

Sin embargo, en lo que ahora aquí interesa, resulta aún más relevante llamar la atención sobre ciertos datos específicos. En concreto los relativos a las penas y sanciones. Así: que *las infracciones de consejo y ejecución* cometidas por los Secretarios del Despacho figuren en el primer capítulo (artículo 194) y con una pena sensiblemente inferior –inhabilitación perpetua y 10 años de prisión en un castillo– a la de traición, incluso en grado de conspiración, para cambiar la forma de gobierno o arrogarse las facultades de las Cortes, que estaba sancionada con la muerte. En contraposición, los delitos cometidos en el mismo concepto para fingir, mediante fraude o dolo, la imposibilidad del rey en los supuestos establecidos por los artículos 162 y 187 de la Constitución –esto es, abdicación o mayoría de edad del mismo–, se recogen en el segundo capítulo (artículo 226), y la pena es *de trabajos perpetuos*.

Solo la muerte, la conspiración para destronar al rey o la negativa de los Regentes a «entregar el gobierno» a quien las Cortes hubieran reconocido Príncipe de Asturias «inmediatamente que cumpla diez y ocho años de edad», eran causa de pena capital. En todos estos casos se trataba de traición, en la medida que tendían a «privarle de su legítima autoridad, o a despojarle de las prerrogativas y facultades que le concede la Constitución, o a trastornar o alterar el orden de suceder en la corona» (artículos 219ss). Es cierto que con ello se reiteraba y aceptaba, una vez más, lo establecido por la Constitución histórica (en especial, la Ley Fundamental que afectaba al orden sucesorio), pero es igualmente verdad que era asimismo una eficaz manera de proteger la hegemonía del Legislativo.

En este sentido, los Códigos Penales, concebidos siempre como un medio de control por quien ostenta o detenta el poder, son, a mi parecer, extraordinariamente eficaces en relación con el asunto que aquí se trata. Porque durante el periodo de la Monarquía Constitucional de cuño moderado-doctrinario que, como es sobradamente conocido, defendió en lo que al Ejecutivo-Gobierno se refiere un modelo diametralmente opuesto al gaditano, se siguió rigurosamente aquella máxima de Constant que, frente a quienes reclamaban una aplicación estricta de la Constitución, afirmaba que *lo sensato* era tener presente la *Constitución, toda la Constitución y todo lo que es necesario para hacer avanzar la Constitución* pero no solo la Constitución.[440] Fieles a esta premisa, los moderados, como se sabe, utilizaron toda una batería de dispositivos, jurídicos o no, de los que, probablemente, los Códigos Penales y la legislación criminal son los más relevantes.

El de 1848 es, a este respecto, sumamente elocuente al introducir el Título «Delitos contra la seguridad del Estado». Porque como ya en su día expuso su más conspicuo comentarista, Joaquín Francisco Pacheco, tales delitos no lo son contra su existencia porque *el Estado en sí (…) ni muere ni varía por la comisión de esos crímenes (y) la Nación continúa existiendo a pesar de ellos; pero podrá existir de otro modo*. Como de manera inequívoca se desprende de la última frase, se trataba ante todo de delitos contra la forma de Gobierno. O lo que es lo mismo, contra esa Monarquía templada, cuya base historicista era radicalmente contraria a la de 1812 y en la que el rey, la reina en este caso, adquiría un lugar verdaderamente privilegiado. No es, pues, de extrañar que se rescaten los delitos de lesa majestad, hecho que el propio Pacheco consideraba extravagante y excesivo. A este respecto, resulta altamente ilustrativo detenerse en

440 Constant, *Des Réactions*, pág. 81.

la argumentación y conclusión del jurista, cuyo ascendiente es incuestionable en la época.

Aunque Pacheco creía necesario otorgar una protección especial para el rey, reina, sucesor y la regencia –protección que, en contra de lo dispuesto por el Código, Pacheco consideraba inconveniente extender a toda la familia real–, la incorporación de tales delitos era, para él, algo inoportuno por razones humanitarias y filosóficas, en nombre de las cuales no duda en afirmar que *hubiera sido de desear que esa palabra no se hubiese inventado nunca*. Sin embargo, inoportuno o no, es igualmente significativo que este monárquico «puritano», desde luego más tolerante que muchos de sus correligionarios, respaldara en sus *Comentarios* la admisión legal justificándola con la ya aludida tesis de raigambre medieval según la cual *las personas de los reyes han de ser honradas y respetadas de una manera especial, con propio homenaje y particulares garantías*.[441]

Es, pues, obvio que la inviolabilidad del rey alcanzaba así sus cotas más altas al tiempo que respaldaba su posición de titular indiscutible y efectivo, en detrimento del *Ministerio*, de un poder Ejecutivo que, desde los años treinta, iba desplazando al Legislativo, y en cuyo ejercicio aparece asimismo fuertemente protegido. No en vano con la durísima reforma de 1850 alcanzaron un formidable desarrollo los así llamados «delitos políticos», orientados a blindar, más que la Constitución, sobre todo la forma de gobierno. Porque, en puridad, tales delitos eran la sedición y la rebelión. De hecho, se consideraban más graves incluso que los de lesa majestad, porque estos –como continúa exponiendo el comentarista que se viene citando en perfecta consonancia con la distinción persona pública –persona privada

441 Pacheco, *El Código penal*, pág. 606, 607 y 623. Es significativo, por otro lado, que Pacheco reproduzca aquí, casi literalmente, el argumento que Egidio Romano había utilizado cinco siglos atrás en su *De Regimine Principum.*

tan divulgada por entonces entre los moderados, como ya se ha señalado– afectan solo a la «persona del monarca», en tanto que aquellos *hieren a la institución de la Monarquía*. Y aquí, continúa, *es donde se nos presenta la cuestión del gobierno, en su forma más simple, con su carácter propio del siglo en que nos encontramos*.[442]

No solo el cambio de forma política, los cambios de modelo estatal y, naturalmente, constitucional, sino también la articulación de la responsabilidad ministerial, cuya reivindicación tantas fatigas costó a los progresistas, y, probablemente, los *Reglamentos de Cortes*, son las causas de que, a partir de 1848, los Códigos Penales ya no regulen tipos delictivos aplicados exclusivamente a los Ministros –es decir, delitos cometidos por ministros– en que se recogen las infracciones de ejecución o consejo como hacía el de 1822. En su lugar aparece la cláusula general del artículo 322 del Código de 1848, que amplía los tipos relativos a los «servidores públicos» y a todo cargo electivo o de nombramiento regio. Exactamente los mismos que, desde entonces, recogerían todos los Códigos posteriores[443] con la muy ilustrativa excepción de los de 1928 y 1944, es decir, los de las dos Dictaduras.

7. La Configuración del Gobierno en el parlamentarismo finisecular. Ministros y control parlamentario

Los cambios en el entendimiento de la responsabilidad ministerial conforman una de las más relevantes modificaciones que, a todos los efectos, supuso la Constitución de 1869, a pesar de las alteraciones de la Restauración y la Constitución de 1876. Finalmente, en España, la cuestión se planteaba en

442 *Ibid.*, págs. 630ss.
443 *Código Penal* 1850, art. 331; 1870, art. 416 y 1932, art. 410.

términos del modelo parlamentario clásico que exigía mantener la independencia constitucional del Gobierno y su irrevocabilidad por la libre voluntad del rey. Hasta ese momento no había existido en rigor, a pesar de las continuas invocaciones al Gabinete, tal tipo de gobierno a causa de la situación constitucional, más bien supraconstitucional, del rey y los poderes efectivos reconocidos en el plano material a las reinas, las cuales, en especial M.ª Cristina, no dejaron de ejercerlos incluso desde el exilio. Fue así como se dio lugar a una situación diametralmente opuesta a la existente con anterioridad. Es decir, a la practicada, sobre todo, durante la vigencia de la Constitución de 1812 donde al rey se le otorgaron nominalmente unas facultades que *de facto* debían ejercer los Secretarios del Despacho y la de 1845, bajo la cual la reina poseía y ejercía un poder que no le estaba explícitamente reconocido *de iure*.

Así pues, a finales de la década de los sesenta, por la vía de las convenciones y de la propia Constitución de 1869, se introdujeron mecanismos eficaces en este sentido. Además del derecho de interpelación o censura del artículo 53 de la Constitución que atacaba asimismo el principio de inamovilidad del titular del Ejecutivo y el derecho de veto, se contaba con la actuación de las Cámaras dirigida a impedir la formación de un Gobierno, lo que llevaba consigo la dimisión del Presidente del Consejo. Desde luego, demostró ser un dispositivo extremadamente eficiente: es suficiente recordar la dimisión de Amadeo I y las dificultades que rodearon la formación de los Gobiernos durante la I República.

El hecho más relevante, sin embargo, es que, con ello, adquirían plena fuerza los dos elementos basilares del sistema parlamentario: la responsabilidad política y la cuestión de confianza de las Cámaras. Ninguno de los dos había existido –al menos en la práctica el primero– bajo la Constitución de 1845. Prin-

cipalmente a causa de la facultad que el artículo 26 de la misma otorgaba a la reina para convocar, suspender o disolver las Cortes (uno de los peligros que había querido soslayar el *Proyecto de Ley sobre responsabilidad Ministerial* de 1835) y que, por cierto, sería reproducido literalmente, incluida la parte electiva del senado, en el 32 de la de 1876. Fue así como el principio fundamental del Gobierno de Gabinete en un régimen parlamentario, tal y como había sido enunciado por el británico Robert Peel a mediados del xix, según el cual un Gobierno debía dimitir si no contaba con la confianza de la Cámara de los Comunes,[444] aquí se había sustituido por una práctica bien diferente. En realidad, por la confianza de la Reina, en especial la reina madre, que nombraba y cesaba Gobiernos a voluntad amparada en el poder de suspensión o disolución.[445]

Aunque se trata de una postura eminentemente teórica que la práctica desmintió contantemente,[446] la formulación de la responsabilidad política, vinculada a la confianza de las Cámaras pero también del Jefe del Estado, titular del Ejecutivo, posee entre nosotros, a mi parecer, otro significado relevante. Pone de relieve, además, que, por vez primera, el gobierno recaía *realmente* en un ente colegiado y que, por consiguiente, si bien se presentaba como capaz para restaurar el equilibrio

444 Cecil Stuart Emdem (ed.) *Selected Speeches on the Constitution.* Oxford U.P., 1939, i, pág. 66. *The Speeches of Sir Robert Peel*. Vol. 2. Routledge, 1853. *Vid*. también Norman Gash, N. *Mr Secretary Peel: The Life of Sir Robert Peel to 1830*. London, Longmans 1961 y del mismo, *Sir Robert Peel: The Life of Sir Robert Peel after 1830*. London 1986.

445 «S. M. la Reina había manifestado constantemente a los Ministros que estaba conforme con su pensamiento político, mereciéndole aquellos omnímoda y completa confianza, de lo cual habían sido inconcusa y evidente prueba la disolución del Congreso de los Diputados, la publicación de los proyectos de reforma (…)». Bravo Murillo, *Opúsculos*, pág. 115.

446 *Vid*. a modo de ejemplo, J. Tomás Villarroya, «El Gobierno durante el reinado de Isabel II» y F. Fernández Segado, «La Presidencia del Consejo en la Restauración», ambos en el *Arte de Gobernar. Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno.* Madrid, Tecnos, 1992, págs. 69ss. y 101ss., respectivamente.

mediante el derecho de disolución, también era factible una responsabilidad solidaria, como se verá más adelante.

Desde otra aproximación, supone asimismo un indicio más del desplazamiento del modelo, eminentemente formal, de la separación de poderes de acuñación montesquieuiana, por el británico en que Corona, Lores y Comunes formaban un todo. El primero, con el fundamento que había expuesto con brillantez Boissy d'Anglas[447] durante el debate sobre el proyecto de la Constitución del año III al decir que

> el poder ejecutivo, aunque esté designado por el legislativo, nunca será su subordinado porque aquel jamás podrá revocarlo sino únicamente someterlo a juicio siguiendo las formas que los mismos representantes hayan establecido, esto es, un decreto elaborado como todas las demás leyes.

El segundo, por el contrario, radicaba *en la unión íntima, la fusión casi completa de los poderes Legislativo y Ejecutivo. El nexo de unión es el Gabinete, nombre con el que designamos a un comité del cuerpo legislativo elegido para ser el cuerpo ejecutivo*, por más que se trate de un comité con un poder formidable porque *puede disponer de la asamblea que lo ha designado, un comité con veto suspensivo y un comité con derecho de apelación*.[448]

Desde esta perspectiva, y salvo en el caso de la Monarquía autoritaria de Bayona, soy del parecer que el primero, cuya lectura en clave legislativa –esto es, favorable al poder Legislativo como el verdadero representante de la Nación– es por lo demás obvia,

447 *Deux Discours de M. le Comte de Boissy d'Anglas, pair de la France: l'un sur la liberté individuelle, l'autre sur la liberté de la presse*, impreso por primera vez en febrero de 1817 uy reimpreso en el mes de febrero de 1820. *Vid* también *Biographie Universelle ancienne et moderne ou la Histoire par ordre alphabétique de la vie publique de tour les hommes que si ont fait remarquer*… Paris, Michaud, 52 vols., vol. 4, págs. 594-606.

448 Esmein, Éléments, I, págs. 479-80, notas 102 y 103.

es el que se sigue, con mucho rigor aunque no exactamente, en la Constitución de Cádiz. Sin embargo, a partir de la década de los treinta, se intentó armonizar ambos modelos a través de una operación que, en cierto modo, estaba condenada al fracaso *ab initio*, precisamente por la existencia de la Constitución escrita, cuya exigencia de separación de poderes ni siquiera los doctrinarios se atrevieron a contradecir, al menos en el plano formal. Pero lo cierto es que la propia articulación del «Poder Real» y el «Poder neutro» que estos últimos defendían, concedía a la titular del Ejecutivo un poder fáctico efectivo que fue concluyente para establecer la hegemonía y el incuestionable protagonismo alcanzado por, en este supuesto, la reina. Y son, precisamente, esa concepción y ese poder los que conforman la misma base de la Monarquía Constitucional templada y, en consecuencia, determinan el modelo de Estado hasta 1869 y la práctica del Ministerio-Gobierno.

Por otro lado, es conveniente resaltar que el uso continuado en los debates, obras de especialidad y, sobre todo, en las fuentes periodísticas del término *Gabinete* durante esta etapa no es en absoluto aleatorio. Porque, por más que los ya aludidos poderes de disolución y, sobre todo, de suspensión de las Cortes con que contaba entre nosotros supongan una diferencia a estimar, existen notables puntos de coincidencia con el *Cabinet* británico. En especial durante las épocas victoriana y eduardiana, cuando este último

> tendía a actuar como fórum genuinamente colegiado donde caballeros privilegiados debatían elegantemente sobre cuestiones políticas (…) donde sospechaban unos de otros (…) y donde su funcionamiento, sobre todo hacia el fin de este periodo –esto es, antes de 1916– distaba de ser óptimo.[449]

449 Martin Burch e Ian Holliday, *The British Cabinet System*. Prentice Hall, 1996 págs. 12-13; Peter Hennessy, *Cabinet*, Oxford, 1986, págs. 15ss.

La sumaria y pulcra descripción que acaba de transcribirse en el párrafo anterior del funcionamiento y falta de coordinación de un Gobierno que era la referencia de los continentales avanzados evidencia, asimismo, en otro orden de cosas, porqué hasta ese momento no podía existir, *de facto*, más que una responsabilidad penal –de base legislativa, eso sí–, que es, por naturaleza, de carácter individual. Y, también en el mismo plano, por qué no podía existir, ni siquiera bajo la Constitución de 1837 aunque por motivos diferentes que la de 1845, una construcción constitucional de confianza, sustituida aquí por autorizaciones legislativas dadas a los Ministerios-Gobiernos, en especial aquellos de signo progresista.

La confianza de las Cámaras, pilar irrenunciable de un gobierno parlamentario o de Gabinete, no solo se presenta como la base por excelencia de la responsabilidad política. Es, como con acierto se ha señalado, el baremo que *indica la fuerza y extensión del poder* al tiempo que este vínculo entre responsabilidad política y poder *puede ser considerado como un principio fundamental del gobierno democrático*,[450] tanto más cuanto el rey está excluido de las sesiones del Gabinete. En esa concepción, el hecho de que el Gobierno pueda proceder a la disolución de las Cámaras no es, a estos efectos, relevante, ya que, como por entonces se defendía, en última instancia la palabra aquí la tienen los electores en conformidad a la teoría de la representación que ya en su día expusiera Burke.

Si se tienen en consideración tales presupuestos, se entiende muy bien la inexistencia formal y efectiva de la cuestión de confianza entre nosotros durante la Monarquía templada o moderada de la Constitución de 1845, donde se contaba también con el poder de suspensión y la presencia de recursos, incluso

450 Pilar Mellado Prado, *La responsabilidad política del Gobierno en el ordenamiento español.* Madrid, Congreso de los Diputados, 1988, pág. 128.

legales, que permitieron el *gobierno por decreto*. Y asimismo, al menos en el plano material, bajo la de 1876, en especial por la práctica pactista extraparlamentaria de los primeros momentos y la continua injerencia y autoritarismo de Alfonso XIII en los asuntos gubernativos del Consejo de Ministros, que podía presidir a voluntad, apelando incluso a la Constitución. Además, claro es, de otros factores procedentes de las corruptelas electorales, de las crisis políticas, de las de los propios partidos tradicionales[451] y, en fin, la general conocida como «crisis del Estado» cuyos efectos, notorios desde finales del siglo xix y sobre todo a comienzos del xx, trajeron consigo a conocida inestabilidad gubernamental y la aplicación del sistema auténticamente parlamentario .

Por esta razón, y teniendo en cuenta la agitación que, en este concreto asunto, existió durante el Sexenio, soy de la opinión que, *stricto sensu*, no aparece hasta la II República. A este respecto, la Constitución de 1931, instauradora de un modelo estatal de signo radicalmente contrario al no Activista anterior, no solo introduce, sobre todo en los artículos 64 y 75, la doble confianza, de las Cámaras y del Presidente de la República –quien disponía además del poder de mediación–, sino, lo que es fundamental a estos efectos, la responsabilidad solidaria añadida a la individual. En el primer caso, expresada a través de la moción de censura y el voto de desconfianza,[452] cuya compleja articulación y los excesos cometidos en la práctica no desmerecen su significado.

451 Fernández Segado, *La Presidencia*, págs. 120-121.

452 *Ibid.*, págs. 157 y 162-163; Sabino Álvarez-Gendín, «El problema del voto de desconfianza en la Constitución española», en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, t. 163-v, 1933, págs. 687ss.; Antonio Bar Cendón, «El problema del voto de desconfianza en la Constitución española de 1931», en *Revista de Derecho Político*, 12, invierno 1981/82, págs. 85ss.; Eduardo Espín Templado, «Crisis de Gobierno y confianza presidencial en la Segunda República», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 17, 1980, págs. 87ss., en especial págs. 112ss.

No es, por tanto, superfluo recordar el hecho de que el entendimiento de las cuestiones derivadas de la responsabilidad individual y criminal (artículo 41) se sustrajera al Parlamento y se atribuyera al Tribunal de Garantías Constitucionales, previa autorización del Gobierno. No se trata de una cuestión vinculada al unicameralismo, que excluye por consiguiente la tradicional articulación Congreso-acusación y Senado-juzgador/sentenciador. Es, más bien, que la Constitución garantista del nuevo Estado imponía su atribución a un órgano superior, completamente ajeno a la concepción, que se consideraba superada, propia de los tres clásicos poderes, incluso a la representación.

8. La responsabilidad administrativa y juridificación del Gobierno. Cambios en la articulación orgánica e intervención ciudadana

Un hecho como el anterior influye a su vez, a mi parecer, en el progresivo crecimiento de otro tipo de responsabilidad: la administrativa. Su evolución es completamente paralela a los profundísimos cambios que se operan en esta actividad gubernamental, sobre todo a lo largo del siglo xx, como consecuencia directa de la separación formal entre actos políticos y actos administrativos llevada a cabo en la recta final del xix. Ambos aspectos son una consecuencia del abandono de la idea de uniformidad administrativa que había imperado en el xix y su sustitución por otras tendencias acordes con el *Welfare State*, el *Regulatory State* y el *Enabling State*, por un lado. Y, por el otro, el creciente protagonismo adquirido por la ciudadanía, procedente del interés constitucional en los derechos y sus garantías, incrementados bajo el Estado Social. Con ello,

actos por los que hasta entonces el Ministerio-Gobierno –y por extensión el Estado– había sido prácticamente inimputable pasaron a ser causa de responsabilidad tanto civil como administrativa, cuya principal diferencia de la política radica en la naturaleza de la reparación jurídica que ambas producen. Porque la satisfacción, bien civil, bien administrativa, es siempre más directa que la pérdida de poder o la reprobación moral o política.

En todo caso, constituyen, en el plano material, una prueba incontestable del protagonismo alcanzado por la sociedad bajo el Estado Social y la aceptación de que la responsabilidad gubernamental no debe quedar restringida al ámbito de la representación nacional, sino que alcanza a los ciudadanos/as. En el plano formal, implican el abandono de la noción patrimonial de la Administración, característica del parlamentarismo finisecular y de principios del siglo xx con su sombría interpretación del aforismo *ley y orden*, cuya correspondencia era la obediencia ciega a los mandatos administrativos.

Se trata, de todos modos, de un fenómeno común a Occidente. Una consecuencia de la así llamada juridificación de la sociedad, en la que las relaciones, sobre todo con el Estado, aparecen jurídicamente reguladas, ya sea a través de los jueces, como en América, ya a través de normas legales.[453] La historia constitucional democrática española del siglo veinte refleja ambas opciones. La última, en la Constitución de 1931, cuyo artículo 101 prescribía el desarrollo por ley de los recursos contra la ilegalidad de los actos administrativos cometidos bien por vía reglamentaria o en virtud de la potestad discrecional, estos vinculados al exceso o desviación de poder.

453 Julien Martin, «Les limites de la responsabilité administrative face aux déportations pendant la Seconde Guerre mondiale», en *Revue du Droit Public,* n.º 3, 2010, págs. 667ss., pág. 669.

En la de 1978, sin embargo, adquiere mayor relevancia la vía judicial a través del artículo 106, cuya redacción permite, en principio, exigir responsabilidades por otras actuaciones gubernamentales que resultan difíciles de adscribir en el actual ordenamiento a una de las categorías mencionadas. Es decir, de los supuestos que parecen poseer una naturaleza mixta –por ejemplo, los casos de deportación ilegal o los contemplados por la Ley de Memoria Histórica–, cuya reparación, patrimonial o de otra de las clases establecidas, es, en ocasiones, imposible, convirtiéndose por ello, más bien, en moral o simbólica.

Todos estos supuestos, de cualquier modo, generan responsabilidad, en especial si se ponen en contacto con los artículos 103-1 y 97. Artículos programáticos, pero que, tomados conjuntamente, han dado lugar a intensos debates doctrinales e interpretaciones judiciales diversas, relacionadas con el control jurisdiccional del Gobierno. En especial el último, en la medida que el Gobierno aparece ahí considerado bajo la doble perspectiva de órgano de dirección política y superior de la Administración pública. Es decir, en dos aspectos que, sobre todo para lo que aquí interesa, entran de lleno en las cuestiones relativas a la discrecionalidad administrativa –por consiguiente, también con la desviación de poder– y los actos exentos de la revisión jurisdiccional, pero sometidos a control político.[454]

Con todo, tales medidas, incluso si se analizan desde una primera aproximación, se presentan como el resultado de la evolución de los tipos o modalidades de Administración pública correspondientes a los modelos de Estado que han existido en el novecientos. Todos ellos basados en mayor o menor medida, con toda claridad hasta 1980, en el intervencionismo, razón

454 Joaquín M.ª Peñarrubia Iza, «La moderna jurisprudencia sobre discrecionalidad técnica», en *Revista de Administración Pública*, n.º 136, enero-abril, 1995, págs. 327ss., *passim.*

por la que también se han denominado Estados administrativos, a pesar de las notables diferencias que existen entre ellos. Y suponen, asimismo, el abandono de la uniformidad de actuación distante característica del Ministerio-Gobierno en un Estado no Activista, congenial al pensamiento decimonónico, y sustituirla por la participación de la ciudadanía. Es decir, generando una situación completamente diferente a la existente hasta el final de la Primera Guerra Mundial como reflejo de la separación Estado-Sociedad de la que el Gobierno era el emblema y principal agente. Una situación, en todo caso, exasperada por las directrices internacionales que hacen que el Gobierno pierda el control absoluto que poseía en el ámbito interno, pero que encuentra su respaldo en la propia Constitución.[455]

Es cierto, a este respecto que ahí se recogen los presupuestos elementales de unidad y responsabilidad solidaria considerados como *piedra angular* del denominado *parlamentarismo de postguerra*.[456] También lo es que tal regulación ponía fin a la *provisionalidad* introducida en este tema por la *Ley* de 17 de noviembre de 1977 y, en un claro ejemplo de *discontinuidad constitucional*, la contradicción que implicaba la introducción de principios e instituciones democráticas en un ordenamiento de la Dictadura *sin precisar que restos de la normativa anterior permanecían en vigor y cuales eran derogados*.[457] Sin embargo,

455 En concreto en el artículo 103-1 de la CE. En conjunto, estos aspectos se conjugan con la regulación constitucional del control parlamentario del artículo 111, la cuestión de confianza del 112 y 114-1 y la responsabilidad política del 108. El acatamiento de las normas del Derecho Internacional y su incorporación al ordenamiento español ya estaba previsto, como es conocido, por el artículo 7 de la Constitución de 1931. Por otro lado, debe tenerse asimismo en consideración la evolución, iniciada en la década de los ochenta del siglo xx, operada en este modelo Estatal por actuaciones gubernativas vinculadas al sector privado que, en ocasiones, recuerdan prácticas decimonónicas, no solo en lo que afecta al plano material, sino incluso al formal (Gobierno por Decreto, por ejemplo).

456 Mellado Prado, *La responsabilidad*, pág. 184

457 Pablo Lucas Murillo de la Cueva, «Los órganos constitucionales», en Andrés de Blas (comp.), *Introducción al sistema político español.* Barcelona, 1983, págs. 107ss., pág. 125.

todo ello no impidió que, al igual que ocurre en los demás países próximos, se siguieran y sigan manteniendo ficciones jurídicas de singular relevancia. Tales son la separación tajante entre actos administrativos y actos políticos y, fundamentalmente, los cambios operados en la propia Administración, materialmente convertida en el brazo ejecutor de las propias directrices políticas del Gobierno.

CAPÍTULO II.

EL INICIO DEL ITINERARIO. LOS PRECURSORES

1. De nuevo la cuestión de complejidad conceptual

Lo expuesto con anterioridad facilita el seguimiento de la progresiva evolución hasta su articulación tal y como hoy se conoce del Gobierno, cuyo desarrollo se ajusta, a mi parecer, a las líneas descritas en los epígrafes precedentes.

Desde luego, su conformación constitucional como órgano colegiado –el Consejo de Ministros–, ejecutor y superior de la Administración y solidariamente responsable es de aparición tardía; de hecho, no ocurre hasta la Constitución de 1931. Este dato, sin embargo, aunque relevante e ilustrativo, no es concluyente *per se*, ya que, al tratarse de un ente relacionado con el ejercicio efectivo del poder, está particularmente sometido a vicisitudes en las que, parafraseando el subtítulo del difundido libro de Bar, la práctica y el encuadre constitucional están en clara disonancia hasta esa fecha, salvo momentos muy puntuales. El siglo xix es extremadamente ilustrativo a estos efectos, en la medida que fue entonces cuando se produjeron los mayores conflictos para su ordenación como una institución primero

y, posteriormente, órgano realmente autónomo. Dos ejemplos, pertenecientes a distintas etapas, pueden servir de elocuentes testimonios.

Se trata, en primer lugar, de la identificación del Gobierno constitucional a través de las alusiones que figuran en las normas de más alto rango, esto es, Constituciones y Códigos. Usualmente se citan los artículos 37 y 40 del *Estatuto Real* como los primeros preceptos donde figuran menciones al Consejo de Ministros en un texto constitucional. Esta opción, sin embargo, carece, a mi parecer, de rigor. Sobre todo porque tales referencias, que además lo son al Presidente del mismo, aluden al Consejo de Ministros de creación fernandina, por consiguiente, carente de autonomía y cuyos acuerdos, que formalmente responden a los requerimientos de «consejo y asesoramiento», no son, como acreditan las actas de sus reuniones, vinculantes.[458]

El segundo ejemplo, sin embargo, es de signo totalmente contrario y lo aporta el Sexenio. Ciertamente no aparece mencionado como tal en la Constitución de 1869, pero, en contraposición, tiene un reconocimiento explícito en el Código Penal de 1870 (artículo 178). Y aparece, precisamente, en el Título «Delitos contra la Constitución», cuya sección segunda no en vano se intitulaba «Delitos contra las Cortes y sus individuos y contra el Consejo de Ministros», donde se sancionaba la irrup-

458 *Vid.,* a este respecto, las *Actas del Consejo de Ministros*, ts. IX, X y XI, publicadas por Presidencia del Gobierno. A ello que debe añadirse el hecho de que aparecen en una norma peculiar, desde la perspectiva del constitucionalismo moderno, al tratarse formalmente de una convocatoria a Cortes realizada en absoluta conformidad con los requerimientos del Antiguo Régimen, Partidas y Nueva recopilación, como expresamente se reconoce en ese lugar. Además, en ningún momento se produce el acto constitucional necesario de la aprobación por parte de una Asamblea como ocurrió en Francia, en Cádiz y hasta en Bayona, sino que fue acordado en ese Consejo de Ministros. En otras palabras, se trata, formal y materialmente, de la aplicación rigurosa de la primera *Ley Fundamental* de la Monarquía que formaba parte de la tantas veces invocada Constitución histórica.

ción en el local en el que los Ministros estaban reunidos y deliberando en Consejo. Esa es la primera ocasión en que se recoge en un texto legal de esta clase. La Constitución de 1873, cuyo artículo 71 atribuía el ejercicio del poder Ejecutivo *al Consejo de Ministros bajo la dirección de un Presidente*, supone a estos efectos, una vez más, una excepción de innegable valor, pero estrictamente testimonial.

En este sentido, el uso o no de la expresión Consejo de Ministros con anterioridad a 1931 tiene un valor indicial *per se*. No se utiliza en las Constituciones, aunque abunda en los debates parlamentarios, y asimismo existen, en lo que aquí interesa, *Actas* del mismo desde la tercera década del ochocientos. Sin embargo, incluso por la doctrina constitucional –aunque, en especial, la administrativista también la utilice en ocasiones–, oficialmente, se prefiere hablar de «Ministerio» o, más simplemente, Ministros. Lo que ciertamente no es inocuo, sino que debe considerarse como un síntoma, y de los más importantes, de las complejas relaciones en el interior del Ejecutivo y su influencia en la dificultad de articular un Gobierno que gozara de una auténtica autonomía vinculada a la «representación nacional», como entonces se decía.

Cuanto se acaba de exponer es especialmente aplicable a la «Monarquía Templada», a la que no por azar Donoso denominaba «pura», que ocupa todo el reinado de Isabel II, salvo el Bienio. Durante esa etapa, en lo que al Consejo de Ministros se refiere, ni siquiera se cumplía el requisito de la colegialidad, y menos aún la lealtad vinculada, entre otras cosas, al secreto, dando así lugar, y generando, unas consecuencias y efectos que, en este particular tema, sobreviven incluso durante del Sexenio.

2. Constitución, modelo estatal y Gobierno. Los paréntesis de Bayona y Cádiz. Pseudo Consejos de Ministros y ministros ejecutores

El modelo estatal establecido constitucionalmente es, a este respecto, determinante para definir las competencias y el poder efectivo del Consejo en un momento en que la reina o el rey se contemplan como los verdaderos titulares del Ejecutivo. Y también lo es la situación fáctica, derivada de los acontecimientos históricos que condicionan materialmente las características y el poder efectivo o influencia del propio Consejo de Ministros. Su valor como criterio hermenéutico es tanto más relevante cuanto sus particularidades y facultades no están explícitamente precisadas en los textos Constitucionales.

Es sobradamente conocido que los enfrentamientos partidistas en las Cámaras –que se proyectan y aparecen quintaesenciados en el Consejo, como acreditan las *Actas* del mismo–, pero también la confrontación de intereses dentro de una misma corriente, en especial la moderada, –aunque afectó asimismo a la progresista, sobre todo durante el enfrentamiento Joaquín M.ª López-Espartero a principios de la década de 1840–, llevaron en muchas ocasiones a la ingobernabilidad. Fueron, en todo caso, causa directa del desencadenamiento de las consecuentes crisis que, con elevadas dosis de oportunismo, los respectivos Ministerios –y las reinas y reyes– aprovecharon para gobernar al margen de las Cortes hasta convertir a España en «el país de las anomalías», como con perspicacia, y no por azar, la calificaba Balmes a la caída del «Ministerio» González Bravo en la década de los cuarenta.[459] Sin olvidar, naturalmente la extraordinaria influencia que, a este propósito, ejercieron los estados

459 Jaime Balmes, «Consideraciones políticas sobre la situación de España» (1840), cap. iv, en *Obras*, vi, págs. 17ss., págs. 29ss.

de excepción, frecuentes dados los abundantes episodios de lucha civil durante los dos últimos siglos.

Ya desde los mismísimos inicios del constitucionalismo moderno entre nosotros se observan estas «anomalías». Un caso de los más representativos, pero en absoluto el único, es el de la Monarquía autoritaria de Bayona. A pesar de que todas las instituciones eran consultivas, la propia situación –guerra y desconocimiento de José I– obligó al rey a convocar con frecuencia a los Ministros en Consejo, conjuntamente o no con el de Estado, como ya se ha expuesto. Es cierto que, formalmente, se trataba de una reunión de «consejo» o asesoramiento, lejos por tanto de un Consejo de Ministros institucionalizado con funciones ejecutivas, pero, en el plano material, es indudable que ejercía un poder de facto.

Bayona, no obstante, implica un paréntesis en la historia constitucional española, al igual, aunque por razones jurídicas diferentes, lo fue Cádiz, en especial durante el primer periodo (1810-1814). Ahí, en efecto, el «gobierno de Asamblea» requería un sometimiento del Ejecutivo, que en los primeros momentos se exaspera a causa de las tirantes relaciones con la Regencia.

En ese período, son distinguibles, a mi parecer, dos etapas que es interesante considerar: la anterior a la redacción de la Constitución, y la posterior a su promulgación. En ambas, el predominio de las Cortes es incontestable, pero en la primera la sumisión del Ejecutivo es si cabe más intensa a causa de la cláusula de responsabilidad de los regentes prescrita por el Decreto de 24 de octubre de 1810, que, en este caso, no era sino una ampliación del anterior de 27 de septiembre donde se disponía que la inviolabilidad quedaba reservada únicamente al rey. La *Memoria* que la propia Regencia elevó a las Cortes la víspera, esto es el 26, respalda esta interpretación, por cuanto ahí se so-

licitaba una garantía para sus actuaciones y la delimitación de estas, que las disposiciones anteriores no habían especificado.

De hecho, las facultades de la Regencia, en cuanto titular–depositaria del Ejecutivo estaban fuertemente condicionadas y regladas. Aparecieron reguladas por vez primera en el *Reglamento provisional del poder executivo* de 16 de enero de 1811, redactado en rigurosa aplicación del dogma de la separación de poderes, en el que, si bien se le adjudicaba la aplicación de las leyes, carecía no obstante de potestad reglamentaria. Tampoco se le reconocía la iniciativa –*no le será permitió proponer a las Cortes proyectos de decretos extendidos*.–[460] En realidad, era un poder tan restringido que incluso debían rendir cuentas a la Asamblea del ejercicio de las facultades administrativas relativas no ya a la Hacienda sino a los nombramientos.

La suya era, tal y como expresamente se decía en el *Decreto de 14 de julio de 1811,*[461] ante todo una labor de vigilancia y control del exacto cumplimiento de las leyes, órdenes y decretos. En fin, una labor que para los constituyentes exigía *establecer en todas las clases de la Monarquía la absoluta subordinación al Gobierno, como el único medio de dar un movimiento y dirección uniforme a la máquina del Estado*; dirección que, obviamente, correspondía a las Cortes en base al principio de representación y la soberanía. En otras palabras, se ajustaba cabalmente al característico modelo Estado-Nación de cuño iusnaturalista.

Esta es, exactamente, la idea que, asimismo, preside la *creación de la Regencia del Reino* dos meses antes de que tuviera lugar la promulgación de la Constitución –22 de enero de

460 *Colección de Decretos y órdenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias desde su instalación en 23 de septiembre de 1810 hasta igual fecha de 1811.* Cádiz Imprenta Real, 1811 (t. I), Ds I y IV, págs. 1 y 7 respectivamente.

461 Decreto LXXVI, «Responsabilidad de las autoridades en el cumplimiento de las órdenes superiores». *Ibid.*, pág. 176.

1812–,[462] pero *con arreglo a la misma (que) ya tienen aprobada en su mayor parte*. En ella se apremiaba para que se *de posesión del Gobierno*, pero, al mismo tiempo, se establecía que este quedaba limitado exclusivamente *a la administración de los negocios públicos*, de cuya extensión se ocupaba el *Nuevo reglamento de la regencia del Reyno* aprobado por Decreto de 26 de enero de ese mismo año.

La disposición, acomodada, como la anterior, a lo preceptuado por la parte ya aprobada de la Constitución es, en lo que aquí interesa, particularmente importante, en la medida que desarrolla el artículo 222 sobre los Secretarios del Despacho. Ahí, en efecto, se estipula el funcionamiento y los requisitos formales, entre ellos el registro o *libro de asientos* de los mismos y de las resoluciones de la Regencia. Pero lo que resulta altamente ilustrativo es que solo se requería la participación conjunta de los Secretarios cuando *la execución de las providencias de Gobierno exija la cooperación de diferentes (por tanto no todos) Secretarios del Despacho*, dejando a la discrecionalidad de la Regencia los demás casos. No era, pues, indispensable, a pesar de la *uniformidad de ideas* a la que se aludía en el *Discurso* preliminar, la colegialidad, ni siquiera un requisito. E igualmente es altamente significativo que bastaba con el refrendo (III-VI) del Secretario a las órdenes de la Regencia, pero solo producía efectos cuando estuviera rubricada por la misma y asentada en los libros.

En rigor, los Secretarios del Despacho en el sistema gaditano disponen ante todo de facultades ejecutivo-administrativas –en cierto modo conformes al imperante concepto de Administración de la época, fuertemente influenciado todavía por

462 Decreto CXXV «creación de la Regencia del Reino». *Colección… desde el 24 de septiembre de 1811 hasta 24 de mayo de 1812* (t. II), Cádiz, Imprenta Nacional, 1813, pág. 64. Es de notar que por el D. CXXVI de ese mismo día se nombra a los antiguos Regentes Consejeros del Reino. *Ibid.*, pág. 66. Para las alusiones a Gobierno, *vid.* nota 34.

el de «policía» de los ilustrados alemanes– y mantienen una relación primordialmente individual con el rey o la Regencia, que podía encontrar justificación en la naturaleza fiduciaria del cargo. Así queda reflejado en el *Decreto* de 6 de abril de 1812,[463] que estipula las competencias de los siete Secretarios previstos por el artículo 222. Incluido el de Gobernación de Ultramar, a cuya creación tanto se habían opuesto algunos diputados metropolitanos por estimar que «rompía» la unidad de gobierno y el principio de igualdad entre españoles y americanos.

Por otro lado, ese acusado carácter ejecutor-administrativo que poseen las entidades vinculadas al Ejecutivo en la construcción gaditana procede de la consideración de este poder como, fundamentalmente, mero brazo ejecutor de las leyes y Decretos aprobados en Cortes en los que, por cierto, ni siquiera se reconocía explícitamente a los Secretarios la jefatura del ramo. Su afinidad con el Antiguo Régimen en este sentido no solo la confirman la pervivencia de la denominación y el número –alterado solo por la aparición y aludida disociación del de Gobernación–, sino el hecho de que los Departamentos asuman sin dificultad las cinco grandes áreas de la Administración-Policía del despotismo Ilustrado –Estado, Hacienda, Guerra, Marina y Ultramar y Gracia y Justicia–.

Ciertamente se trata de una compartimentación que se conservaría durante buena parte del xix, pero, en Cádiz, el ámbito competencial de cada uno quedaba parcialmente afectado por las facultades otorgadas al Consejo de Estado[464] por el *De-*

463 Decreto cxlv de 10 de abril de 1812, «Clasificación de los negocios que pertenecen á las Secretarías del Despacho». *Ibid.*, págs. 185-190.

464 Sobre este tema, Tomás de la Quadra-Salcedo y Fernández del Castillo, «El Consejo de Estado en las Constituciones de Cádiz y Bayona», en *Documentación Administrativa*, n.º 244-245, 1996, págs. 13ss.; Julián María Rubio Esteban, *El Consejo de Estado, su organización y política en el segundo periodo constitucional, 1820-1823*. H. D. Tjeenk Willink & Zoon, 1925; José María Martín Oviedo, *El Consejo de Estado durante el Régimen Constitucional (1808-1812*). Madrid, Consejo de Estado, 2013 entre otros.

creto de 8 de junio de 1812 en cuestiones relativas al patronato y a la *provisión de plazas de judicatura*. Y es conveniente añadir a este respecto que el mencionado *Decreto* regulaba con prolijidad las reuniones de este Consejo, diferenciando entre sesiones ordinarias (lunes, miércoles y sábados) y extraordinarias si lo exigía la gravedad de los asuntos, el correspondiente horario y los aspectos formales, como, entre otros, el orden del día y el quorum,[465] frente a la indiferencia mostrada hacia el funcionamiento de los Secretarios del Despacho en estos aspectos. Y ello a pesar de que otra disposición similar de la misma fecha los equiparaba, en tratamiento y honores, a los Consejeros de Estado que lo fueren «en propiedad».

Todas estas disposiciones, y la premura en aprobarlas y regularlas si, por un lado, ponen de relieve el incuestionable interés de los liberales en seguir el dogma de la separación de poderes, por el otro, evidencia la dificultad de articular el Ejecutivo como «Gobierno» tal y como se entiende, en especial por la teoría constitucional, desde finales del XIX en aquellas controvertidas Cortes. En todo caso, el carácter de meros ejecutores queda ratificado, fundamentalmente, por la tajante proscripción de formar parte del Legislativo y la reglada intervención de los Secretarios del Despacho en las sesiones de Cortes, que se extendía incluso a cuando se trataba de hacer efectiva la responsabilidad individual prevista por el ya citado *Reglamento para el Gobierno interior de las Cortes* de 1813.[466]

465 Decreto CLXIX de 8 de junio de 1812, *Colección de Decretos que han expedido las Cortes generales y Extraordinarias desde el 24 de mayo de 1812 hasta el 24 de febrero de 1813 mandada publicar por orden las mismas.* t. III, Cádiz, Imprenta Nacional, 1813 págs. 11ss. Uso la edición facsímil *Colección de Decretos de las Cortes de Cádiz.* Madrid, Cortes Generales, 1987, t. II, págs. 575ss. *Vid*. y Decreto CLXX de 8 de junio de 1812, «Del tratamiento y honores de los Secretarios de Estado y del Despacho», *Ibid.*, pág. 584.

466 Decreto de 4 de septiembre de 1813. Por cierto, que el Decreto que incluía tal Reglamento es seis meses posterior al de 8 de abril de 1813, cuyo asunto era también un Reglamento, en este caso de la Regencia. Lo importante es destacar como su promulgación,

Como es sobradamente conocido, la situación, aunque no la desconfianza hacia el Ejecutivo, incluido el rey, se alteró durante el Trienio. El cambio, en buena medida, se produjo porque ahora, a diferencia del periodo anterior, se contaba con la presencia efectiva de un rey rodeado de una aureola de sacralidad y, sobre todo, «inviolable», lo que modificaba sustancialmente la situación. Además, la escisión del liberalismo doceañista, generada durante el primer periodo absolutista fernandino, dejó marcada su impronta con especial profundidad en este asunto a causa de los respectivos programas políticos y las diferentes posiciones ante la Constitución.

Influidos por las ideas doctrinarias, principalmente, los moderados defendieron una reforma constitucional en la que el rey se situaba en una posición ciertamente central a través de unos poderes que, en la época, se identificaban con el veto absoluto ante un legislativo bicameral orquestado en torno al «principio monárquico-aristocrático» y la «representación por la propiedad». Un programa, en fin, radicalmente contrario al de los exaltados, decididamente partidarios de mantener intangible el texto de 1812, a pesar de que algunos de ellos llegaron a presentar alternativas republicanas en los meses inmediatos a la restauración de la Constitución.

realizada tras la de la Constitución, donde se regulaban prolijamente las facultades del rey, varía sustancialmente la visión anterior ya que ahora existe, en términos generales, un reconocimiento expreso de estas competencias. En este orden de cosas, no se puede pasar por alto que de la misma fecha que el primero de los mencionados, esto es 4 de septiembre de 1813, es otro Decreto destinado explicar y a hacer efectiva la observancia de los artículos 162 y 187 de la Constitución. En él, en efecto, se castigaba como traidores a todos aquellos que usaran «fraude o dolo en la justificación de informes que la Diputación (de Cortes) le pida y practique para convocar en su virtud a Cortes extraordinarias con motivo de la inhabilidad del rey», en el que tácitamente se incluían los secretarios del Despacho y los miembros de la Regencia a quien, como a todos, se dirige el Decreto. *Colección*, t. II, págs. 837ss., 982ss. y1017ss.

Aunque durante el periodo trienista seguía muy viva la visión doceañista del «gobierno de Asamblea» que conllevaba la sumisión del Ejecutivo al Legislativo, el hecho de que de la Cámara estuviera bajo el control de los exaltados, en tanto que ciertos Gobiernos eran con claridad de signo moderado, garantizó la presencia de conflictos que acabaron, en ocasiones, en abierta ingobernabilidad. Desde luego, condicionó, en primer término, las relaciones dentro del Ejecutivo y, en segundo, las de este con el Legislativo. Y si bien es cierto que, incluso en ese contexto, no faltaron quienes se esforzaron en buscar soluciones, y hasta en demostrar que, a la luz de la Constitución, también aquí podía establecerse una diferenciación entre el «Ministerio» propiamente dicho y el *pouvoir royal*, también lo es que, en este concreto asunto, todo indica que la realidad fue muy diferente.

Se produjo, a este respecto, la fiscalización constante del Ejecutivo por las Cortes, y se llevó a cabo con energía; sin embargo, como transmite el propio *Diario de Sesiones*, no fue tan profunda ni exitosa como en la época gaditana. En parte sucedió así a causa de la articulación de la posición material del rey, que afectó en especial a la designación de los Secretarios del Despacho, a quienes, por imperativo constitucional, podía nombrar y separar libremente. En aquellas Cortes de hegemonía exaltada, se consideró que tales nombramientos debían contar con la aprobación de la Asamblea, pero lo cierto es que el soberano –de manera subrepticia y apoyándose en sus partidarios anticonstitucionales– actúo en ocasiones al margen de las mismas. Incluso en momentos de extremada complejidad, con el consiguiente desencadenamiento de alguno de los más calamitosos episodios de la época. Los dramáticos y conmovedores últimos meses del Trienio, marcados por el total desencuentro Ejecutivo-Legislativo y las intrigas del rey hacia ambos,

en el marco de una España ocupada de nuevo por fuerzas francesas,[467] no solo supusieron el final de la experiencia gaditana, sino la culminación de una práctica que, por sí sola, impidió en gran medida la aplicación rigurosa, al margen de su viabilidad, de la Constitución de 1812.

Aun así, y no obstante las peculiares circunstancias, merece la pena señalar como recordatorio dos realidades que, no por conocidas, son menos relevantes. En primer lugar, el hecho de que la copiosa labor de los Secretarios del Despacho, de la que ha quedado constancia en los archivos a través del número de proyectos normativos elaborados en su condición de tales, pone de relieve la, en lo que aquí interesa, mayor singularidad específica de ese periodo. Esta singularidad tiene una causa principalísima en la lucha, en todos los terrenos –llevada a cabo en especial por parte de aquellos denominados «pasteleros», es decir, los afines al grupo de Martínez de la Rosa, que llegó a presidir un Gobierno, y Toreno– y la reivindicación de disfrutar de mayor autonomía que en el anterior periodo constitucional y, en consecuencia, en convertirse en algo más que el mero brazo ejecutor de las Cortes. O lo que es lo mismo, en implementar el modelo doctrinario del poder real-poder ministerial, del que ambos políticos son conspicuos defensores.

En segundo término, es conveniente recordar que el argumento de la limitación del poder del rey fue, precisamente, uno, y probablemente el principal, de los pretextos utilizados por las Potencias de la santa Alianza para poner fin al segundo periodo constitucional. Fue, asimismo, la única concesión, por lo demás estrictamente formal, de Fernando VII a las exigencias de Luis XVIII para que no extremara la dureza de su gobierno a

467 *Vid* un análisis de los mismos, en especial durante la presidencia de Calatrava, en Pedro J. Ramírez, *La desventura de la libertad. José María Calatrava y la caída del régimen constitucional español*. Madrid, La estafeta de los libros, 2014 *passim.*

partir de entonces. Y, desde luego, la que el mismo rey, sus Secretarios y sus partidarios –de los que también formaban parte algunos moderados– utilizaron para justificar la instauración programática del Gobierno en la Década Ominosa.[468]

3. La sustitución de la dualidad Gubernaculum-iurisdictio por la Administración como «Agencia de transmisión de las leyes»

Los paréntesis anteriores, esto es, el de vigencia de la Constitución de Bayona y los dos de la 1812, suponen, por sus circunstancias y duración principalmente, una excepción en nuestra Historia constitucional y, por consiguiente, en la propia concepción del Gobierno. Pero una excepción extraordinariamente reveladora, por dos razones principales. En primer lugar, por producirse en los inicios de la misma. En segundo, porque, a pesar de las adversas circunstancias, introdujeron determinados y específicos, por así decir, modos que contribuyen a crear la peculiaridad que la Administración Pública, en particular la central, española revistió durante un largo periodo de tiempo.

En principio, ambos modelos comparten la idea de que el gobierno recae conjuntamente en el Legislativo y el Ejecutivo –lo que, en especial en el *Estatuto* de 1808, no deja de presentarse en algunos aspectos como una adaptación revolucionaria

468 La bibliografía sobre el periodo y este asunto es bien conocida. Por citar algunos de los principales referentes: Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, *La Monarquía doceañista (1810-1837). Avatares, encomios y denuestos de una extraña forma de gobierno*. Madrid, Marcial Pons, 2010; Miguel Artola Gallego, *Los afrancesados*. Madrid, Ediciones Altaya, 1997; del mismo, *Los orígenes de la España contemporánea*. Madrid, cec, 2000; Alberto Gil Novales, *El Trienio Liberal*. Madrid, Siglo XXI, 1980. Para el específico asunto del Consejo de Ministros *vid*. J. L. Bermejo Cabrera, «Orígenes del Consejo de Ministros», en *El Arte de gobernar*, págs. 47ss., con referencias tanto a Cádiz y el Trienio como a la Década Ominosa

de la antigua fórmula *gubernaculum* y *iurisdictio*–. Sin embargo, la concepción de este último –esto es, el Ejecutivo–, y sobre todo sus competencias, bajo el modelo autoritario de Bayona y la Constitución de Cádiz, con su más o menos afortunado seguimiento del dogma de la separación de poderes, distancian considerablemente su respectivas interpretaciones y entendimiento del mismo.

Es cierto, a este respecto, que la presencia de las dos vertientes del gobierno, esto es, la política y la administrativa, es incuestionable en ambos. Pero en tanto que en el primer caso se percibe una nítida huella napoleónica, en el segundo, la propia articulación de los Secretarios del Despacho, la responsabilidad individual, la inexistencia de una institución colegiada y, por supuesto, de un Presidente de la misma –que ni material ni formalmente se puede sustituir por la tradicional preeminencia que desde siempre tuvo el Secretario de Estado–, unidas al hecho de su libre nombramiento por el Rey, ponen de relieve una situación particular.

Por una parte, en efecto, manifiestan una práctica, por lo demás muy generalizada en la época que, al menos en algunos aspectos de su articulación, recuerda aparentemente el Antiguo Régimen, en particular durante el periodo borbónico. Al igual que, por otro lado, ocurre con frecuencia en los momentos ruptura y en todas las Revoluciones, de allí, como se ha señalado en epígrafes precedentes y con las excepciones aludidas, proceden tanto la denominación, por así decir, departamental, como el «reparto» de competencias. La diferencia más notable, a este respecto –si bien una diferencia primordial hasta el extremo de impedir su asimilación e incluso la localización de unos orígenes o antecedentes–, es de carácter principial, en la medida que conforma uno de los elementos intrínsecos al constitucionalismo moderno, y

consiste en la introducción de la responsabilidad y en la rendición de cuentas. Y en el hecho, fundamental, de que, ahora, la responsabilidad podía incoarse, como determinaba el *Reglamento del Gobierno interior de las Cortes* de 1813, por cualquier diputado y sustanciarse ante la Asamblea en su calidad de ejerciente de la soberanía nacional.

Por otro lado, la orientación que desde el principio se concedió al Ejecutivo, la reiterada insistencia en determinar sus límites y, en particular, las propias facultades de los Secretarios del Despacho, se aproximan, y mucho, al concepto de Administración que por esa época, principios del siglo xix, había adelantado Roederer. Es decir, la de *agencia de transmisión de las leyes a los administrados y de las quejas de los administrados al gobierno*,[469] característica, esta última, que está además reforzada por el hecho de que, aquí, tales quejas pudieran dirigirse a las propias Cortes, como acredita sobradamente el *Diario de Sesiones.* Por lo demás, que los Secretarios del Despacho y la propia Regencia, al menos durante la etapa 1810-1814, actuaban como correa de transmisión de la Asamblea, es tan obvio como que la Constitución se inclina por un sistema administrativo centralizado y uniforme que no desmiente su interés en potenciar ayuntamientos y diputaciones a quienes se encomendaba el «gobierno económico» local y provincial.

En este orden de cosas, no es superfluo añadir que, a este respecto, el modelo gaditano representa otra singularidad en el constitucionalismo español decimonónico, con la excep-

469 Dirigiéndose al «Corps Legislatif». Pierre Legendre, *L'administration du xviiième siècle à nos jours*. París, puf, 1969. *Vid* Ruth Scurr, «The Debate on Forms of Government in Revolutionay France», en *Political Studies*, vol. 52-2, junio 2004, págs. 251ss. Es interesante del autor Pierre-Louis Roederer, *Mémoires sur la Révolution, le Consulat et l'Empire.* Textes choisis par Octave Aubry Roederer. Paris, Les Petit-fils de Plon et Nourrit, impr., 1942.

ción de la Constitución de 1873. Se trata del explícito rechazo, aunque se cree un departamento para la Gobernación de Ultramar por petición expresa de los representantes americanos, de los principios clásicos sobre los que se asentaba el más importante sistema colonial de la época, esto es, el británico –al que, sin embargo, se adhieren posteriormente todas las Constituciones españolas– cual era gobernar las colonias por leyes especiales.

Por otra parte, y como conclusión del repaso de estos paréntesis entendidos como momentos excepcionales y singulares, pero, al mismo tiempo, extraordinariamente relevantes por cuanto marcan el inicio de un itinerario todavía en curso, es conveniente detenerse en dos asuntos concretos, estrechamente relacionados con lo que aquí se trata. El primero de ellos es la verificación, a pesar de la que más que evidente vigencia de la así llamada «Constitución empírica» basada en la práctica, del procedimiento de lo que Grossi denominó absolutismo jurídico, acreditado por la ingente producción normativa durante el reinado de José I, el periodo gaditano y el Trienio.

El segundo, consiste en la aparición durante esta última etapa, y en forma más que embrionaria, de la dualidad derecho administrativo-derecho civil, como manifestación directa de la separación Estado-Sociedad. El hecho de que las dramáticas circunstancias externas que pusieron fin a ambas etapas impidieran la aplicación o abortaran directamente los proyectos legislativos, y más en concreto la codificación y asuntos de singular importancia como, por ejemplo, la división provincial, no impide en modo alguno observar la fuerte y asumida presencia de esa dualidad de raigambre ilustrada. De hecho se recoge fielmente en la parte redactada del proyecto de Código civil de 1821 que ha llegado hasta nosotros sobre la que, por

cierto, parecen sobrevolar en determinados aspectos los ecos de las primeras Constituyentes francesas.[470]

El derecho administrativo, a mi parecer, surge ahí como un derecho del Estado, completamente separado del civil, concebido este a mayor gloria del ciudadano, y aquél condicionado por la «dirección política». Y esta especial *summa divisio*, y la interpretación de la misma, es la que determina y orienta las peculiaridades que reviste el derecho administrativo español decimonónico y su concepción –en, por lo menos, algunas cuestiones sustanciales– compartida por progresistas y moderados, durante una larga etapa más bien como Ciencia de la Administración. En todo caso, se trata de una división que, no obstante admitir, al igual que estaba ocurriendo en los demás países europeos, algunos de aquellos principios básicos que en 1903 sintetizaba Otto Mayer,[471] es asimismo la responsable de que este derecho se presente, con el político, como uno de los principales pilares del Derecho público español sobre el que se sustentaba, entre otras, la propia idea de Gobierno. Contemplada desde esta perspectiva, se erige como premisa que, me parece, es conveniente tener en cuenta para hacer un seguimiento de la institución-órgano Gobierno durante la época constitucional, en especial con anterioridad a la Primera Guerra Mundial.

470 En concreto la concepción del derecho interno y de la codificación civil, así como el proyecto de un Código agrario que se perciben sobre todo en el proyecto de Código Civil de 1821. Puede consultarse en José Manuel Lasso Gaite, *Crónica de la Codificación española. 4. Codificación civil (génesis e historia del Código).* Madrid, Ministerio de Justicia, 1970, *Vid* también Pablo Salvador Coderch, *La compilación y su historia estudios sobre la codificación y la intervención de las leyes*. Barcelona, Bosh, 1985.

471 Otto Mayer, *Derecho Administrativo Alemán*. t. i, Parte General. Buenos Aires, Editorial Depalma, 1949.

4. Los Gobiernos pre-constitucionales de la Regencia de M.ª Cristina: Consejo de Gobierno vrs Consejo de Ministros

No fue hasta la regencia de M.ª Cristina cuando comenzaron a implementarse entre nosotros los principios doctrinarios cuya aplicación efectiva se había intentado durante el Trienio, pues, en el plano teórico del pensamiento político, su recepción se remonta a más atrás, en concreto durante la etapa posterior a 1814.[472] Para una parte de la historiografía, también por esas fechas se inicia, o al menos se pretende llevar a cabo, el cumplimiento de aquellos requisitos básicos fijados por Constant, cuya obra era bien conocida en los círculos más implicados. Se trata, como es evidente, de su concepción del poder monárquico, de naturaleza esencialmente política, y la presencia de ministros a cuya cabeza estaba, o era, el rey.

Ambos requerimientos se consideraban, en efecto, necesarios para la existencia de una Monarquía Constitucional «templada», cuya instauración se emprendía por entonces en España y fue la preponderante durante la mayor parte del siglo. Porque si bien es cierto que en un primer momento no se comprueba, en rigor, la existencia de un «poder ministerial» autónomo dentro del Ejecutivo, como pretendía el iuspublicista francés, sí es factible la referencia a un «Ministerio» –por

472 Alejandro Nieto, *Los primeros pasos del Estado Constitucional. Historia administrativa de la regencia de María Cristina de Borbón.* Barcelona, Ariel, 1996; Joaquín Varela Suanzes, *La Monarquía doceañista (1810-1937) Avatares, encomios y denuestos de una extraña forma de gobierno*. Madrid, Marcial Pons, 2014; José Álvarez Junco, *Mater dolorosa: la idea de España en el siglo xix*. Madrid, Taurus, 2001; del mismo, «Primer liberalismo e identidad española», en Félix Inesta Mena y otros (coords.) *España : Nación y Constitución y otros estudios sobre Extremadura*. Llerena, Sociedad extremeña de Historia, 2012, págs. 23ss.; Antonio Elorza, «Contra dos tiranías: el liberalismo español de 1808», en Alberto Ramos Santana (coord.), *Lecturas sobre 1812*. Cádiz, Ayuntamiento de Cádiz, 2007 págs. 141ss.

más que las Constituciones coetáneas prefieran referirse en sus respectivos Títulos a «los Ministros»– como una institución, a su modo, más que colegiada, mancomunada a cuyo frente estaba un Presidente; circunstancia esta que la mayor parte de los contemporáneos estimaron suficiente para referirse al mismo como «Gabinete». Sin embargo, también aquí es necesario realizar algunas precisiones.

Las puntualizaciones en este sentido comienzan ya en la primera fase de la regencia de M.ª Cristina. Esta etapa, que puede datarse hasta la promulgación del *Estatuto Real*, pero que en realidad se alarga –con la excepción del breve periodo presidencial de Mendizábal en 1835– hasta 1836 y la reinstauración de la Constitución de 1812, bajo ningún punto de vista responde, tal y como ya se ha indicado, a los más esenciales requerimientos constitucionales modernos en el asunto que aquí interesa. Muy al contrario, se muestra más bien como la prolongación y adaptación, como otra parte ya advirtieron los coetáneos, del modelo absolutista de la *Década Ominosa* que Fernando VII intentó dejar *atado y bien atado* en su testamento a través de la creación del Consejo de Gobierno. Un Consejo este que la Reina–regente debía consultar *en los negocios m*ás arduos y cuyos integrantes habían sido designados por el mismo rey en ese documento.[473]

No es, a este respecto, necesaria más que una primera lectura para darse cuenta que el Consejo de Gobierno era el encargado de dirimir, fundamentalmente, las «cuestiones políticas» graves, estableciendo las directrices que el Consejo de Ministros –que mantenía la estructura otorgada por Fernando VII en la década anterior, con seguridad como reacción a su propia experiencia con los Secretarios del Despacho durante el

473 El Testamento de Fernando VII fue publicado por Real Decreto de 2 de octubre de 1833, *Gaceta de Madrid* de 3 de octubre de 1833.

Trienio, pero también por presiones de la Corte francesa– debía seguir puntualmente. Y esta fue, exactamente, la práctica que se siguió por el primer Gobierno nombrado por la regente, asombrosamente parecido al que Carlos M.ª Isidro había designado desde Portugal tras el Manifiesto de Abrantes. Presidido por Cea Bermúdez, su diseño y líneas de actuación se ajustaban tanto al reformismo del siglo anterior que hasta un individuo tan poco sospechoso como Santamaría de Paredes no dudó en calificarlo de «Despotismo ilustrado».

Las *Actas* del Consejo de Ministros revelan cuan acertado era ese calificativo. No existe ahí coordinación, sino la aceptación dócil y disciplinada de una completa sumisión al de Gobierno. El elocuente testimonio del *Acta* de la sesión de 8 de octubre de 1833 es incuestionable a este respecto. En ella, en efecto, se responde a una consulta de trámite de la Reina Gobernadora con el contundente argumento de que el propósito de la institución no solo consiste en acatar *las bases inalterables del Testamento (…) mediante el principio de veneración al espíritu y letra del testamento de S. M.*, sino que *se ha propuesto (seguir el mismo) como regla inalterable de sus resoluciones en las materias a él concernientes*.[474]

Ciertamente, las facultades consultivas del Consejo de Gobierno se limitaban a los negocios que la reina le dirigiera, pero el hecho de que, a diferencia del de Ministros, dispusiera de un lugar y un calendario preestablecido de sesiones, indica que su trascendencia no era algo baladí. La práctica avala, desde luego, esta afirmación, porque las *Actas* no solo revelan su total protagonismo, sino que transmiten la completa aceptación

474 Y continúa: «pues allí (en el testamento) no se dice que el Consejo de Gobierno haya de consultar, sino con quien haya de consultar la Reyna Gobernadora (subrayado original) los negocios arduos y señaladamente los que causen providencias generales y trascendentales al bien común de los Vasallos». *Actas del Consejo de Ministros*, t. IX, sesión 8 de octubre de 1833, págs. 5-6.

de sus resoluciones por el Consejo de Ministros. En realidad, este no adoptaba ningún acuerdo sin el previo dictamen de aquel.[475] Tales acuerdos, además, eran sobre todo de naturaleza «política», de política exterior e interior, en este último caso predeterminadas por la guerra civil y la materia hacendística, los problemas más acuciantes del momento y que se estimaba estaban profundamente relacionados, tal y como deja ver la sesión celebrada el 11 de enero de 1834. Ahí, en efecto, se hace constar la preocupación por evitar a cualquier coste la confrontación civil y encontrar la *seguridad del gobierno español*, cuya ausencia, se dice, *alejaría indefinidamente el reconocimiento de las Potencias del Norte*.

En este sentido, la sumisión y dependencia a y del *Concierto Europeo* formado por las cinco grandes potencias –esto es, Austria, Francia, Gran Bretaña, Prusia y Rusia–, era absoluta y sus líneas políticas, que mantenían a los demás países en un equilibrio de segundo orden, se acataban sin resistencia. Como expresamente se recoge en un *Acta*, se trataba ante todo de *evitar la idea de las innovaciones, cuyas turbulentas consecuencias han experimentado, y desacreditado el nuevo Reynado a la faz de Europa que la contempla (a España) con expectación*. De esta forma, bajo la presidencia de Cea, cuyo celo, no por casualidad, mereció los posteriores elogios de Balmes y Donoso Cortés, el Consejo de Ministros es, esencialmente, la misma institución y tiene idéntico funcionamiento que bajo el reinado de quien lo había creado.

475 Bajo la presidencia de Cea, se consultaba absolutamente todo al Consejo de Gobierno, hasta el extremo de que cuando éste no podía resolver por desconocimiento, como por ejemplo en cuestiones hacendísticas, entonces el de Ministros, por expresa autorización de aquel («exhorta al Ministerio á que tome sobre sí las medidas que conceptué menos gravosas»), «acordó usar de ellas hasta el punto necesario». Sesión 21 octubre de 1833, en *ibid*., pág. 27.

Los Secretarios del Despacho, en efecto, aparecen como cargos, mejor aún, oficios, fiduciarios de un «monarca soberano», pues como se añadía ahí *S. M. no consentirá bajo ningún pretexto se pretenda despojarla de la prerrogativa inherente a la autoridad soberana en los países más libres*. Y fue, precisamente, este carácter fiduciario en lo que se basó M.ª Cristina para «oír» al Consejo de Ministros con carácter previo al de Gobierno. Sobre todo para los asuntos más espinosos, para los que siempre se recababan informes y se exigían sesiones extraordinarias cuando la cuestión así lo requería.[476]

476 Sesión de 11 de enero de 1834. *Ibid.*, pág.118, donde expresamente se expone los peligros que puede ocasionar una rebelión «desacreditando el nuevo Reynado a la faz de la Europa que la contempla con expectación». El «llevarse bien» con las Potencias del Norte, en especial Francia e Inglaterra, era una máxima y una preocupación cuya incidencia fue analizada, dando por hecha la sumisión, para evaluar sus ventajas tanto por Donoso como, más incisivamente, Balmes.

CAPÍTULO III.

LA CONCEPCIÓN DEL «MINISTERIO» Y LA PRÁCTICA GUBERNAMENTAL DEL LIBERALISMO MODERADO Y PROGRESISTA EN EL PERIODO DE LA «MONARQUÍA TEMPLADA»

1. La potenciación del Consejo de Ministros mediante las reformas administrativas bajo la Presidencia de Martínez de la Rosa

Durante la presidencia de Cea Bermúdez, no se comprueba la adopción de medidas administrativas de relieve en lo que aquí nos interesa; en realidad casi ni existen más allá de un proyecto relativo a los Secretarios de Fomento.[477] Porque aunque el Consejo de Ministros se reunía con periodicidad, por lo regular, diaria, todo parece indicar que acabó por convertirse prácticamente en una institución de asesoramiento político en el que los aspectos relativos a la organización y administración son secundarios, casi residuales.

Tal situación, sin embargo, sufrió un giro contundente cuando Martínez de la Rosa, el liberal triennista convertido

477 Sesión del 17 de diciembre de 1833, *ibid*., pág. 90.

ya por entonces al doctrinarismo,[478] ocupó la presidencia del Consejo el 16 de enero de 1834. Tan solo en los pocos días que restaban del mes, se aprobaron medidas relativas a la administración de justicia, fomento y, en general, todas las «ramas» de la Administración, incluida la eclesiástica,[479] además de la bien conocida reestructuración de las Secretarías del Despacho.[480] Incluso se adoptaron acuerdos acerca de la conveniencia de publicación de las normas en la *Gaceta.*[481]

Sin desmerecer, naturalmente, los asuntos políticos de enorme trascendencia en el momento, se da curso a un proceso que concede una enorme importancia a las reformas administrativas, adoptando al efecto las directrices de un concepto jurídico formal de la Administración que sirvió para disminuir, aunque no a eliminar en absoluto, el protagonismo del Consejo de Gobierno. Un Consejo al que su antecesor Cea reverenciaba tanto que incluso se dirigía a él para que interviniera en los asuntos relativos a nombramientos de ministros.[482] De hecho, esta institución, sobre la que una resolución de la Reina Gobernadora –como gustaba de ser llamada M.ª Cristina–,

478 Pérez de la Blanca, *Martínez de la Rosa*, cap. 3, 4 y 5.

479 Acta del 22/1/1834, *Actas*, ix, pág. 133.

480 García Madaria, *La Administración central*; Ismael Sánchez Bella, «La reforma de la Administración central en 1834», en *Actas del III symposium de Historia de la Administración*, págs. 659ss.

481 Sesión del 22 de marzo de 1834. *Actas* ix, pág. 176. La primera sesión que preside Martínez de la Rosa es la de 16 de enero de 1834. Formaban parte del Ministerio dos miembros del anterior, Burgos y Zarco del Valle y se incorpora a Aranalde.

482 Sesión 13 de octubre de 1833: «el Consejo consulte a S. M. la persona que considere más apropósito para desempeñar el Ministerio de Fomento». *Actas*, ix, pág. 15. Sobre este tema, Aurelio Guaita, *El Ministerio de Fomento (1832-1931).* Madrid, inap, 1984, en especial, págs. 27ss.; del mismo, «La competencia del Ministerio de Fomento, 1832-1931», en *Actas del IV Symposium de Historia de la Administración*. Madrid, 1983, págs. 349ss. y Victoriano García Martí, *Ministerio de Fomento: Su contenido jurídico, organización y funciones.* Madrid, 1923. Sus omnímodas competencias iniciales que se recogen en el Decreto de 9 de noviembre de 1832, permiten ver cuán grande era su dependencia del concepto de policía o administración ilustrada, por otra parte muy en consonancia con las directrices de la Regente y el pensamiento de Cea Bermúdez.

dictada en la recta final del gobierno Cea –19 Diciembre de 1833– decía que *era el primero y preferente de todos los del Reino*,[483] no solo no desapareció sino que intervino en asuntos del más elevado interés. Así en lo concerniente al *Estatuto Real*, redactado a partir de un proyecto que había sido elaborado a finales del Trienio y que, presentado por el propio Martínez de la Rosa, se debatió íntegramente en el Consejo de Ministros a partir de la sesión nocturna de 31 de marzo de 1834 y se aprobó en un tiempo extraordinariamente breve.[484] Ahí, como se recoge puntualmente en las *Actas*, *se leyeron las observaciones que sobre algunos artículos hace el Consejo de Gobierno*, tras lo cual *se acordó el de Señores Ministros varias alteraciones y modificaciones que estimó oportunas*.[485]

Con todo, y a pesar de lo anterior, si se observa con atención, la propia redacción del *Acta* refleja, en comparación a las redactadas bajo la presidencia de Cea, un claro matiz diferencial que revela el cambio operado a este respecto y que se materializa en las, comparativamente, menores injerencias del anteriormente omnipresente Consejo de Gobierno. Es claro que a esta «decadencia» contribuyó la recuperación del Consejo Real, naturalmente desde otras perspectivas que las del Antiguo Régimen, por el Decreto de 24 de abril de 1834, cuya planta fue asimismo debatida en la sesión, nocturna, del Consejo de Ministros de 29 de marzo anterior.[486] Pero, aun así, la intervención –en ocasiones impuesta por Real Orden, o bien a través de sesión conjunta

483 *Actas del Consejo de Ministros*, IX, pág. 94.

484 Álvarez Alonso, *Constitutions*, págs. 399ss. y de la misma «Las Bases constitucionales del moderantismo español: El Fuero Real de España» en Ignacio Fernández Sarasola (edit.,). *Constituciones en la sombra. Proyectos constitucionales españoles (1809-1923*). Oviedo, In Itinere/C. E. P. y C., 2014, págs. 453ss.

485 *Actas del Consejo de Ministros*, IX, págs. 188-189.

486 *Ibid.*, pág. 185.

de ambos[487]– del Consejo de Gobierno, fundamentalmente en asuntos de política exterior, es más que notoria.[488]

En este sentido, el hecho de que su actuación se circunscribe preferentemente a temas relacionados con esta materia –sobre todo alianzas extranjeras, en especial con Francia, para solicitar su mediación en la guerra civil o reclamar su auxilio–,[489] asuntos tradicionalmente otorgados a la Secretaría de Estado, cuya actuación parecer ser ahora prácticamente nula, es un indicio del cambio, pero también de la continuidad. Tanto más cuanto, con Martínez de la Rosa, el Consejo de Ministros no actúa como un comité ante el que «se da cuenta» o «se lee» o «se da por enterado», sino que, sobre todo, «acuerda» como, a juicio de los iuspublicistas de entonces, lo podía hacer un Gobierno de Gabinete.

Sin embargo, es obvio que ni sus características ni su situación corresponden a un sistema parlamentario, ni siquiera a una Monarquía Constitucional de cuño constantiano ni doctrinario como, probablemente, hubiera querido el propio Martínez de la Rosa, sino que, formalmente al menos, estaban más próximas al Antiguo Régimen. Es suficiente recordar a estos efectos no solo la obligada aprobación de las *Actas* de los Consejos de Ministros por la Reina Gobernadora, sino el hecho de que su mayor logro, el *Estatuto Real*, se presentó en su momento como puntual aplicación y seguimiento, en el plano formal, de los fundamentos jurídico-constitucionales de la antigua Monarquía. Es decir, se formuló como una norma que se legitima y justifica en y por el cumplimiento de la primera de las *Leyes Fundamentales*, esto es, la convocatoria a Cortes,

487 Sesión de19 mayo, 1835 sobre la guerra carlista. *Actas*, IX, págs. 317ss.

488 Así, por ej., el acuerdo con el rey de Portugal sobre la cuestión carlista. Sesión de 11 de abril, 1834. *Ibid.*, pág. 194.

489 Sesiones de 2 agosto 1836 y 19 junio 1835. *Actas*, IX, págs. 488 y 318.

siguiendo con fidelidad lo preceptuado por *Partidas* y *Nueva Recopilación*.

Se trata, esta última, de una característica que no se debe pasar por alto y no la minusvalora el hecho de que su espíritu, como sabemos, esté inspirado en el doctrinarismo y en el modelo de la *Carta* francesa de los que Martínez de la Rosa era ferviente partidario y defendió hasta su muerte.[490] Ni tampoco las críticas circunstancias que rodearon lo que podría denominarse el inicio de la «transición decimonónica». A esas alturas, sin embargo, con la experiencia de Bayona y Cádiz a las espaldas, estos argumentos, tal y como denunciaron oportunamente los progresistas, no podían presentarse como excusa, y mucho menos por Martínez de la Rosa que desempeñó los más altos cargos gubernamentales en el Trienio, para defender el tipo de Gobierno del que fue Presidente en 1834. A excepción de que se quisieran sentar las sólidas bases para una determinada articulación del Ejecutivo-Gobierno, la misma que triunfó definitivamente con la Constitución de 1845

2. La Monarquía Templada «Pura» y el Gobierno-institución. Los impedimentos procedentes del rey-titular del Ejecutivo

Con aquella filosofía que tan magistralmente describió pocos años más tarde Balmes –quien, por otro lado, lo acusa, con innegables dosis de injusticia, de haberse «cruzado de brazos»

490 La mayor parte de la documentación relativa a este texto se encuentra en el AGA, sig./ P. G. Cuerpos colegisladores, 09, 2.3. 51/3360. Más información en Álvarez Alonso, *Constitutions*, págs. 399ss. en nota. Y existe, en efecto, una carpeta en la que se incluye el reglamento de funcionamiento de la Cámara de los Pares aprobado en 1833 al lado de un proyecto y de minutas del texto articulado del Estatuto. *Vid* Clara Álvarez Alonso. *El Fuero Real*, *passim*.

tras la promulgación del *Estatuto* en lugar de emprender las grandes reformas administrativas que necesitaba el país– cuando afirmaba que *el Sr. Martínez de la Rosa al ocupar el espinoso puesto que la caída del Sr Cea había dejado vacante se propuso entrar en el camino de las reformas orillando el abismo de las revoluciones*, este político–orador–dramaturgo más que iniciar, desbrozó la senda de la transición política del XIX. Rompió, es indudable, con el ineficaz «sistema» de Cea, aquel político sobre el que el mismo Balmes, con su habitual perspicacia e ironía, dejó escrito que

> tenía el gravísimo defecto de estar comprimiendo con la mano del rey las fuerzas realistas, y por otro lado se veía relegado a luchar contra los liberales, a causa de que no satisfacía sus deseos con la forma de la Monarquía absoluta.[491]

Ciertamente puede advertirse durante su mandato un intento serio, más que de dar forma colegial al Consejo de Ministros, de introducir una actuación y funcionamiento en este sentido en su seno, e incluso de asumir la dirección de la Administración.[492] Pero es más que cuestionable que, a pesar de sus intenciones, supusiera un avance en lo que a la de la «política» se refiere. En aquellos momentos de transición no era solo el Consejo de Gobierno el que se mostraba como un recordatorio permanente del régimen absolutista: lo era, sobre todo, la reina, la regente en este caso, que seguía conservado un inmenso poder que los moderados nos solo respetaron, sino que tratarán de mantener a toda costa. Incluso en detrimento del propio Consejo de Ministros, como de hecho ocurrió, generando así una serie de conse-

491 Jaime Balmes, «Consideraciones políticas sobre la situación de España» (1840) y «Proyecto de Constitución» (1844), ambos en *Obras*, VI, págs. 23 y 626 respc.
492 Tomás Villarroya, *El Gobierno*, pág. 73.

cuencias que influyeron en la orientación del mismo durante las décadas centrales del siglo XIX, de absoluto dominio moderado. A excepción, como es obvio, del Bienio 1854-56 especialmente bajo el primer Gobierno Espartero durante este periodo.

En este sentido, la etapa que abre la muerte de Fernando VII, sobre todo a partir de la Presidencia del Consejo del mencionado Martínez de la Rosa, ofrece *prima facie* dos características en el tema que nos interesa sobre las que es conveniente llamar la atención. Se trata, en primer lugar, de la marcada orientación hacia lo político, predeterminada por la confrontación con el contrincante, el partido progresista, o con las otras corrientes surgidas dentro de la misma tendencia ideológica. Es esta una circunstancia que la regente primero y la reina después supieron utilizar en beneficio propio, amparándose para ello en su derecho a la libre designación de los Ministros, pero que acabaría por redundar en la falta de cohesión interna dentro del Consejo. La segunda no es más que un resultado de la anterior, y hace referencia al estado, más bien precario, de la Administración pública causado por la presencia de impedimentos arraigados, muchos de ellos procedentes de prácticas del Antiguo Régimen a pesar de las continuas referencias que, a esas alturas, se hacían a la francesa.

A este respecto, podían, y de hecho así se hizo, admitirse los principios sobre los que se sustentaba esta última –entre otros, su concepción de «cuerpo regido por el derecho público», como defendieron Posada Herrera y Colmeiro– y hasta adoptar la generalizada percepción de la separación público-privado como versión jurídica de la más directa Estado-sociedad. Sin embargo, se carecía algo esencial: la idea de centralización en todos los planos. Incluso los pensadores más conservadores eran conscientes de esta carencia porque, en 1843, el ya citado Balmes se planteaba la cuestión retórica-

mente al preguntarse ¿Sería posible plantear en nuestro suelo una centralización semejante a la de Francia? ¿Hállanse *en España las mismas condiciones que facilitaron y prepararon en el país vecino el establecimiento de aquel sistema?* La respuesta era negativa porque, según explica, en Francia la Revolución actuó con una fuerza propia y en España solo podría triunfar bajo el amparo del trono.[493]

Balmes decía bien, porque esa total preeminencia del «trono» no se limitaba al terreno de los acuerdos e influencias, sino que, deliberadamente, alcanzaba expresiones mucho más directas y elocuentes. Una de ellas, y no ciertamente de carácter secundario, consiste en el hecho, ya aludido en epígrafes precedentes, de que todas las *Actas del Consejo de Ministros* fueron aprobadas, y rubricadas, por S. M., siendo esta una actuación que se mantiene hasta con los Gobiernos progresistas, incluso bajo la vigencia de la Constitución de 1837. Es, a este respecto, significativo que la única excepción se produjo el 4 de agosto de 1836, en que el Consejo se reunió en sesión extraordinaria tras el levantamiento de Madrid y los sucesos de la Guardia Nacional, en la que, por cierto, se acordó su disolución y la suspensión de los periódicos progresistas, entre ellos el más conocido, *El Eco del Comercio*. La explicación, ilustrativa por demás, que se adelantó era que la familia real se encontraba de vacaciones en La Granja.[494]

En todo caso, la prueba de que la aprobación de la reina no era un mero trámite la aporta el hecho de que podía modificar los acuerdos, como en realidad hizo alterando nombramientos o provocando la caída el 13 de mayo de 1835 del primer Gobierno Mendizábal, al negarse a aceptar las propuestas que este

493 Jaime Balmes, «Alianza con la Francia», artículo publicado en *La Sociedad* de 1 junio 1843, ahora en *Obras*, vi, págs. 298ss., pág. 311.
494 *Actas*, ix, pág. 489.

le presentaba.[495] En este sentido, es probable, aunque no pueda afirmarse con plena seguridad, que la habitual aprobación –o reprobación– y firma de la reina desapareciera con el nombramiento de Espartero como Regente, porque la documentación existente acredita que hasta 1839 se conservó y cuando se reanudan los expedientes, ya en 1843 con el Ministerio González Bravo, solo consta la del Secretario del Consejo. Cargo, por cierto, que, con el fin de que se *regularicen las importantes discusiones del Consejo de Ministros*, se restableció por Decreto de 9 de Diciembre de ese año con, exactamente, las mismas competencias que se le habían adjudicado bajo la presidencia de Mendizábal,[496] como se verá en el epígrafe siguiente.

Parece, pues, claro que, con el inequívoco propósito de reconocer y consagrar al rey o reina como titular efectivo del Ejecutivo, el aludido requisito se mantuvo, por consiguiente, bajo la vigencia de la Constitución de 1837. Y no cabe duda que responde y encuentra acomodo en la naturaleza transaccional de este texto, porque se respetó por los Gobiernos de todo signo, por tanto, también los progresistas.

495 El hecho que desencadenó la crisis se suscitó con el cese de determinados cargos militares que «S. M. no tubo a bien estimar», negándose a admitir las razones del Gobierno. Dado lo cual, este, reunido en Consejo, redactó la siguiente exposición: «Señora, Vuestros actuales Secretarios del Despacho habiendo tenido la desgracia de que no hayan sido aprobadas por V. M. algunas medidas que la propusieron por creerlas útiles al bien Estado, ponen respetuosamente á los pies de V. M. los destinos que les confió, y en que se dignó mantenerlos hasta ahora, suplicándola se digne admitirles la dimisión que de ellos hacen. Dios gûe dilatados años la importante vida de V. M. Palacio 13 de mayo de 1836. Señora, A. L. R. P de V. M» y siguen las firmas. Es de extraordinaria importancia añadir que, durante los dos días de las crisis, 12 y 13 de mayo –en este último con dos sesiones, mañana y a las 9 de la noche– y solamente en esos dos días, actuó como secretario Juan Donoso Cortés. Actas, IX, sesiones del 12 de mayo, 13 de mayo á las 10 de la mañana y 13 de mayo a las 9 de la noche, págs. 452-456. El escrito de dimisión, pág. 455. La próxima sesión, que tuvo lugar el 20 de mayo, fue la primera del Gobierno Istúriz, que dos días después comunicaba al Gobierno la orden de S. M. de disolver las Cortes. *Ibid.*, pág. 458.

496 *Gaceta de Madrid,* 13 de diciembre de 1843.

3. La «modernización» progresista. El primer «Gobierno» Mendizábal, la «anulación» del Consejo de Gobierno y la reforma del Consejo de Ministros

Fue precisamente durante uno de estos, el aludido primer «Gobierno» –interino, por cierto– Mendizábal en 1835, cuando se adoptaron importantes medidas sobre el funcionamiento, competencias y organización del Consejo de Ministros. En los escasos meses que duró, se aprobaron, en efecto, la instauración de la obligatoria lectura de las *Actas* del Consejo anterior, se registran las tomas de posesión,[497] se decide qué materia se lleva a Consejo y cuales son competencia de los Ministros, y se definen las relaciones de estos con el Presidente del Consejo,[498] articulándolas a través del Secretario del mismo. En todas estas providencias y acuerdos –entre las que figura el importante cambio de denominación de un *Departamento* ministerial aprobado el 5 de Diciembre de 1835[499] con la que se iniciaba el fenómeno que con acierto A. Guaita calificó de «guadianismo» –esto es, la aparición y desaparición de departamentos ministeriales– se advierte el claro propósito de modernizar la Administración pública, comenzando por la central y su institución más representativa, el Consejo de Ministros.

Con la llegada de Mendizábal, en efecto, la institución se moderniza y se adapta, al menos formalmente, a los requeri-

497 La primera la del Secretario del Consejo. Sesión de 13 octubre 1835. *Actas* IX, pág. 343.

498 Sesión del 21 octubre 1835, *Ibid.*, págs. 350-351.

499 Sesión de 5 de diciembre de 1835: «Se aprobó y discutió el siguiente proyecto de decreto» en el que se cambiaba el nombre de Ministerio de lo Interior –denominación otorgada al de Fomento General del Reyno por Decreto de 13 de mayo de 1835- por el de Secretaria de Estado y del Despacho de la Gobernación del Reino. El cambio de denominación, aunque conservara sus atribuciones, no es baladí, pues estaba en consonancia con el programa político y sus medidas, que implicaba la superación del concepto ilustrado de administración, vigente hasta entonces. *Ibid.*, pág. 378.

mientos de un gobierno constitucional. Atrás quedaban aquellos *Consejos* como el celebrado el 11 de mayo de 1835, cuatro meses antes de que tales medidas fueran aprobadas, bajo la presidencia de Martínez de la Rosa, al que habían asistido el capitán General de Madrid, el Corregidor de la capital, el Superintendente de policía y los Gobernadores civil y militar.[500] Y no fue un caso esporádico o excepcional, porque, entre otros, el 14 de enero de ese mismo año habían participado los procuradores *de las provincias vascongadas y Navarra*.[501]

Ciertamente, esta reestructuración se adecuaba al pensamiento y programa de los progresistas, quienes, desde tiempo atrás, venían exponiendo sus reivindicaciones e ideas al respecto en su órgano de expresión en aras a conseguir la desaparición de los *monumentos del antiguo sistema* que aún subsistían mediante la homogeneidad del Consejo, la racionalidad administrativa y el Gobierno equilibrado.[502] Se trataba, ante todo, de introducir un criterio objetivo-formal de la Administración, que ahora se conjugaba con la consustancial, por así decir, *vis política*. Desde luego, la nueva orientación de esta última quedó clara en el primer acto relevante llevado a cabo por el nuevo Presidente del Consejo que fue, precisamente, la reunión extraordinaria que

500 *Ibid.*, pág.312.

501 *Ibid.*, pág. 275.

502 He aquí algunos párrafos extraídos de *El Eco de Comercio* del día 15 de septiembre de 1834 –exactamente un año antes de la toma de posesión de Mendizábal como Presidente del Consejo de Ministros–págs. 1 y 2: «Después de la publicación del Estatuto subsistían monumentos del Antiguo sistema que no estaban de acuerdo con la restauración y mejora de las leyes fundamentales de la Monarquía»; «lo necesario que es ahora la íntima unión, la mejor armonía, el más perfecto acuerdo entre los poderes del Estado»; «Pues si no hay entre la totalidad del Ministerio aquella homogeneidad que siempre se necesita en los gobiernos representativos (lo cual se demuestra por las diversas opiniones y modo de obrar que se advierte en cada departamento), y además no tiene el gabinete una mayoría marcada y decidida por su marcha en el Estamento de Procuradores, no hay quien no conciba la urgencia de una modificación en el personal del Ministerio». A ello se añadía además la petición de que «el Gabinete sea un cuerpo compacto» y de que «ensáyese al menos una reorganización ministerial» que debía empezar por la del personal.

él, Mendizábal, y el Ministro del Interior, Martín de los Heros, celebraron con el Consejo de Gobierno el 28 de septiembre de 1835. Su desarrollo y resultado son extraordinariamente relevantes, por lo que merece la pena prestarle una sumaria atención.

El acto fue, en realidad, una confrontación oficial entre la visión profundamente conservadora y filo-aristocrática de este último y la progresista gubernamental. Porque Mendizábal, que concurrió no como Presidente del Consejo sino en calidad de Ministro de Hacienda, expuso directamente la reforma de la ley electoral, bajo la que habrían de convocarse las próximas Cortes con la finalidad de revisar el *Estatuto*. Como cabía esperar, la inmediata reacción de los miembros del Consejo de Gobierno fue de total oposición, presentando como argumento la intangibilidad de las *Leyes Fundamentales*. Pero entonces, haciendo gala de una inusitada habilidad política, Mendizábal consiguió convencerlos mediante una respuesta que, se diría, aglutinaba las bases transaccionales sobre las que asentaría la futura Constitución de 1837. El Ministro-Presidente, en efecto, arguyó que

> no era ciertamente su ánimo exponer la Monarquía ni los principios ni las leyes fundamentales de ella a la subversión o contingencia, sino antes bien conciliar en todo lo posible los deseos de los pueblos y las libertades públicas con los derechos de la Corona que en ningún caso se desconocerían.

El Consejo de Gobierno, finalmente, dio su aprobación *a lo propuesto por el Ministro de Hacienda* para la próxima reunión de los Estamentos. De esta manera, la defensa de los derechos individuales, máximo puntal del programa progresista, entraba por la puerta grande en ese tan concreto momento. Ese mismo día, Mendizábal, sabedor como era de que el *Acta* de la reunión

conjunta llegaría a manos de la reina, convocó al Consejo de Ministros para una lectura de la misma y, a continuación, pasó a exponer las medidas que *además de los asuntos más urgentes de la Administración* era necesario adoptar.

Naturalmente, la primera era la ley sobre convocatoria de Cortes de revisión del *Estatuto Real* con el fin de establecer, y cito literalmente, *de una manera definitiva la distribución y equilibrio de los poderes públicos, las prerrogativas del trono, los derechos de la Nación, la responsabilidad ministerial, las demás leyes orgánicas y aun la misma ley de elecciones, si fuese necesario*.[503] En los escasos meses que duró su Gobierno se implementaron tales medidas, contando para ello con el apoyo del Estamento de Procuradores. Así lo hacía constar, de manera respetuosa pero firme, el mismo Mendizábal en la contestación al *Discurso* de Apertura de Cortes de ese año de la reina gobernadora.[504]

Sin embargo, lo que ahora interesa resaltar de manera especial, sobre todo por la particular relevancia y significado que tuvo en su época, es que este procedimiento, perfectamente calculado, permitió al Presidente del Consejo neutralizar definitivamente la influyente y continuada intervención del Consejo de Gobierno en los asuntos gubernamentales. Porque, ingeniosamente, en el *Acta* elevada a la reina, esas medidas tan radicales se presentaban como un acuerdo del Consejo de Gobierno para las que se solicitaba su aprobación y se hacía constar expresamente que el de Ministros *estaba conforme* con el dictamen, situándose así en una posición de superioridad frente a aquel.

503 *Actas, IX*, págs. 340-343.

504 «Tres proyectos de los más importantes se presentan a vuestra deliberación: el de elecciones, las del gobierno representativo, el de la libertad de la imprenta, que es su alma, y el de la responsabilidad ministerial, que es su complemento, asegurando y al mismo tiempo haciendo compatibles la inviolabilidad del monarca y los derechos de la nación». María Cristina en el *Discurso de Apertura de las Cortes* el 16 de noviembre de 1835. *Gaceta de Madrid*, 17 de noviembre de 1835. La contestación de las Cámaras, *Ibi.*

No obstante su brevedad, bajo el primer Gobierno Mendizábal se produjo el intento más serio de introducir un Gobierno de Gabinete, adoptando al efecto los parámetros del parlamentarismo vigente, que el hacendista tan bien conocía tras su estancia en Inglaterra. El Consejo de Ministros adquiere homogeneidad y una, sino independencia, sí autonomía que ya no conocería, ni siquiera bajo los gobiernos progresistas, dado el acuerdo transaccional de 1836-1837, hasta el Bienio. De hecho, asume y desarrolla competencias gubernativas propias, tanto en materia administrativa como en el campo de lo «político».

Una de las más importantes razones que avalan estas opiniones la aporta la defensa a ultranza de una ley reguladora de la responsabilidad ministerial, de la que, como ya se ha expuesto en epígrafes anteriores, se redactó y sometió a aprobación un proyecto que no llegó a prosperar,[505] entre otras causas porque en el Partido moderado, no todos admitían tal responsabilidad en los términos expresados en la disposición. La oposición de estos, a veces extraordinariamente combativa como en el caso de Javier de Burgos,[506] acabó por prevalecer momentáneamente.

505 Proyecto de ley de 18 de diciembre de 1835. *Gaceta de Madrid* de 19, 20 y 20 de diciembre de 1835 y Clara Álvarez Alonso, *La Jefatura del Estado*, págs. 153ss.

506 En la excesiva y acerba crítica que este jurista dirige a Mendizábal, pude leerse lo siguiente: «(…) las modificaciones que, ya desde Badajoz, había empezado a hacer en el sistema político, formado por él al salir de Inglaterra un mes antes (…) e hizo publicar en la Gaceta su manifiesto del 14, obra, sin duda, de uno de los individuos que en él se elogiaban. En este papel, que se miró como programa, bien que vago, embrollado e incoherente, de su sistema político, se tenía el aire de ofrecer una ley de *responsabilidad* (cursiva original) ministerial (…) ¿Y cuál podía esperarse, en efecto, de una ley de responsabilidad ministerial? Desde luego son raras las circunstancias que esta responsabilidad puede exigirse, y existen además muchos medios de hacerla efectiva, sin necesidad de una ley especial (…) y pudiéndo imponérseles por los delitos comunes, la ley de responsabilidad no podía ser mirada como una garantía eficaz, ni mucho menos como una garantía urgente de orden público (…) El anuncio de una ley de difícil combinación, de aplicación casi imposible, de poquísimo uso por consiguiente, y sin la cual, en un caso remoto de violación de la leyes por los ministros, hay en el derecho común medios para vengar el daño que ellos hayan hecho a la sociedad, no pareció pues un beneficio de los que el estado de conflagración en que se hallaba el país, hacía inmediatamente necesarios; reputóse más bien un fantasma para

Se trata, de todos modos, de un hecho que, en conjunción con el enfrentamiento que existía no solo entre progresistas y moderados sino, de manera particular, entre estos últimos, fueron la causa directa del, por así decir, estancamiento del Consejo y en definitiva, de su funcionamiento deficiente, denunciado constantemente por los progresistas desde la promulgación del *Estatuto Real*. Sus efectos trascendieron a la organización de la Administración pública, pero, sobre todo, contribuyeron decisivamente a la consolidación del poder de M.ª Cristina, lo que imposibilitó que el Consejo de Ministros se convirtiera en, y actuara como, una entidad –o más rigurosamente, una institución– de Gobierno eficaz durante las décadas siguientes.

En este sentido, es evidente que la mencionada resistencia de una parte muy significativa de prohombres del partido moderado al *Proyecto de Ley de Responsabilidad Ministerial*, al margen de otros aspectos ideológicos que condicionaban las resoluciones de carácter político, abrió una brecha en el interior del Ejecutivo. Una fisura entre la reina y el Ministerio que las Constituyentes de 1837 no resolvieron y las de 1845 aprovecharon para favorecer el *pouvoir royal*.

4. Influencia y efectos de la escisión del moderantismo en la configuración y competencias del Consejo de Ministros

Las divisiones, de fondo, sobre el entendimiento de cuestiones constitucionales fundamentales entre los moderados componen un muy específico escenario que determina y con-

acallar gritos apasionados, una muestra de connivencia con los que los lanzaban, un indicio de debilidad y, bajo este punto de vista, una calamidad nueva para la nación«. Javier de Burgos, *Anales del Reinado de Doña Isabel II*. t. 1, Madrid, 1850, Libro 5.º, págs. 264-267.

diciona el tema que interesa. De hecho, sus divergencias trascendieron el ámbito parlamentario y estaban a la orden del día tanto en la literatura de especialidad como en el campo periodístico, dado el monopolio del poder que, salvo los dos breves periodos esparteristas, ejercieron hasta finales de 1868. Es suficiente recordar el puritanismo de Pacheco, que no era partidario de reformar la Constitución de 1837 además de confeso adepto de un puntual seguimiento legislativo y su contraste con, en especial, las diferentes concepciones de Donoso Cortés y Balmes. O lo que es lo mismo, con los dos exitosos e influyentes personajes que transmiten y reflejan con mayor nitidez el trasfondo político que existía entre las posturas conservadoras, cuyos efectos sobre la concepción y articulación del Ejecutivo fueron tan incuestionables como demoledores.

La defensa de la responsabilidad ministerial, de una administración pública fuerte y la solución pactada a la guerra carlista mediante el matrimonio de Isabel II con el primogénito de Carlos M.ª Isidro, conforman los puntos básicos de la alternativa que, desde su tribuna periodística, proponía el siempre perspicaz Balmes[507] a la postura encabezada por el se-

507 El interés por la obra de Balmes, bien desde el punto de vista de su reivindicación en todos los planos como desde la historiografía, es ininterrumpido desde su fallecimiento. Desde la perspectiva que aquí interesa, y solo a título ejemplo, *vid*.: durante la Dictadura del General Franco, Sebastián Pérez, *Balmes y sus impugnadores*. Logroño, Imprenta de Domingo Ruíz, 1951; Ferrán Valls y Taberner, *Balmes ante el problema constitucional de España*. Discurso leído por... D. Fernando Valls y Taberner... en el... Ayuntamiento de Vich, el día 12 de julio de 1939... en la fiesta conmemorativa dedicada a Balmes. S. n., 1939. Con anterioridad a la misma: José Elías de Molins, *Balmes y su tiempo, España. Estudio inspirado en las obras sociales y políticas de aquel eximio escritor*. Barcelona, Imprenta Barcelonesa, 1906 (este autor, que había sido Diputado en Cortes, escribe que el pensamiento de Balmes es especialmente apropiado en aquel momento porque «El país demanda con urgencia la acción de un poder fuerte que ponga firmes puntales al social, que bambolea y amenaza desmoronarse. La raíz de los males de España está en la profunda debilidad del poder; en esa debilidad que no le permite ser suave sin ser flojo, ni firme sin hacerse violento», ***pág.*** xiii); Maximiliano Arboleya Martínez, *Balmes político*. Barcelona, Librería de D. Eugenio Sunirana, 1911; Ignasi Casanoves, *Balmes, la seva vida, el seu temps, les*

cretario particular de la reina madre, Donoso Cortés. Al igual que los moderados más radicales, este, en efecto, se inclinaba por la tajante oposición a introducir tal responsabilidad, por la obstrucción visceral a un matrimonio-pacto y por una total indiferencia hacia las reformas administrativas, completamente sacrificadas a la materia política con el fin de sostener la primacía del Trono.

Frente al inteligente, bien que partidista, análisis de la política internacional con el fin de fomentar las alianzas más favorables a través de hábiles operaciones diplomáticas con Francia e Inglaterra –las potencias más significadas del *Concierto* europeo–, se encuentra la servil francofilia de Donoso siguiendo las directrices de la regente, cuyas intrigas no solo secundó, sino que participó en ellas de una manera activa y decisiva. Porque fue él el que actuó, exclusivamente durante los dos días que duró la crisis, como Secretario del Consejo de Ministros en que se fraguó la dimisión del Ministerio Mendizábal el 13 de mayo de 1836 para sustituirlo por el de Istúriz. Fue él quien, dirigido por M.ª Cristina con la connivencia del duque de Riánsares, preparó las asombrosas condiciones del regreso de la primera a la caída de los progresistas. Y, desde luego, fue el artífice directo del derrumbamiento, tan toscamente tramado, del Ministerio González Bravo para preparar el ascenso de Narváez, cuyas maneras autoritarias concordaban mejor con el pensamiento de quien defendería abiertamente la Dictadura a finales de los cuarenta.[508]

seves obres. Biblioteca Balmes, 1932. Para la historiografía actual Rocco Pezzimenti, *Storia e Politica nella riflessione di Jaime Balmes*. Aracne, 1999 y la expuesta en nota.

508 Documentos fedatarios al respecto son sus diarios y escritos en torno a 1843 y 44, en *Obras*, II, sobre todo págs. 31ss. Su nombramiento como Marqués de Valdegamas no cubre, a mi entender, el ardoroso celo con el que defendió, por todos los medios, los intereses de la Regente.

Los datos a los que se alude en el epígrafe anterior bastarían por sí solos para demostrar la intensidad de la confrontación entre el sector racionalista y el irracionalismo de sus oponentes en el marco del moderantismo español decimonónico. Un enfrentamiento abierto del que, por lo general, siempre salieron vencedores los últimos y que fue causa directa de la ineficiencia gubernativa, de los retrasos en la *modernización de la Administración Pública*. En cualquier caso, conviene tener presente que, en la primera sesión del Consejo tras el nombramiento de González Bravo, acaecida el 9 de diciembre de 1843, ya quedó meridianamente claro, por un lado, el poder de la reina madre y, por el otro, que no solo no pensaba renunciar al mismo, sino que, como pudo patentizar el propio Presidente, seguía ejerciendo gran influencia desde el exilio parisino.

El primer, y contundente, síntoma-efecto de esta influencia lo pudieron comprobar el mismo González Bravo y los Ministros en la Sesión mencionada. A ella asistió, a pesar de que no disponía de cartera ministerial, el inefable Donoso con la exclusiva finalidad de presentar y plantear al Consejo las exigencias de la reina para regresar a España: todo un ultimátum que el Ministerio aceptó alegando razones de política interna, pero también –y sobre todo–, por la posición de total preeminencia que el doctrinarismo otorgaba al Trono.[509]

A esas alturas, hechos como estos no solo eran consentidos, sino, lo que no deja de producir perplejidad, parecían normalizarse e incluso superaban el secretismo propio de las

509 Sesión de 9 de diciembre de 1843, en la que «admitiose a D. Juan Donoso Cortés»: «El Señor Donoso Cortés dijo que S. M. la reina Cristina había manifestado recientemente que no vendría a España si se le negaba la tutela de la infanta Dña. Luisa», entre otras. La sesión del 10 dedicó buena parte a organizar la Casa Real, acordando nombrar una comisión al efecto en la que se debía conciliar el decoro Regio con las exigencias de un Gobierno Constitucional y los adelantos sociales de nuestros días, antes de que la Reina regresara y «por temor de que al venir la Reina Cristina no juzgase prudente hacer todas las reformas». *Actas*, x, págs. 3 y 7, respc.

reuniones y habían trascendido al público. Pero si se observan desde una perspectiva actual en los aspectos que aquí interesan, se presentan ante todo como un testimonio elocuente de lo que sucedía en el plano de la realidad; es decir, que durante las etapas de gobierno moderado las cuestiones «de política» iban a prevalecer sobre las administrativo-gubernativas en las reuniones del Consejo, y que en ellas la palabra de la reina fue la concluyente.[510] Aunque no era, ni mucho menos, una práctica exclusivamente española, lo cierto es que, entre nosotros, contribuyó, y no poco, a darle esa precisa orientación el sagaz uso que la experta M.ª Cristina supo hacer de las escisiones entre los moderados, facilitada por la irrenunciable relevancia constitucional, y sagrada, que estos concedieron al trono.

5. «Mudanza de Gobiernos, mudanza del sistema». El periodo de inestabilidad ministerial y los «remedios homeopáticos»: el Gobierno por Decreto.

Comenzaba así aquel periodo que con su especial habilidad para la diagnosis Balmes calificaba en 1844 de *la instabilidad ministerial y la incertidumbre de la situación*. Se trataba de una inestabilidad asentada en la debilidad y que, para el autor catalán, comenzó, precisamente, con el Ministerio González

510 A este respecto el comportamiento de González Bravo, sobre el que recayó desde el principio la animadversión de Donoso y más tarde la de la reina por intrigas de aquél, es más que elocuente. En la sesión de 21 de marzo, recién venida la que fuera regente, comunica al Consejo que «pensaba pedir a S. M. la Reina Madre una Audiencia para darle cuenta de todos los acontecimientos pasados y explicar el Sistema de Gobierno y las intenciones del Gabinete, dando cuenta al Consejo del resultado». Cosa que hizo en la siguiente sesión, que tuvo lugar al día siguiente, en la que el Secretario recoge como punto final del Acta: «Dio cuenta el Sor Ministro de Estado de una conversación tenida con S. M. la Reina Madre que se había manifestado muy propicia á secundar las intenciones del Gobierno de su Augusta hija». *Actas*, x, págs. 123-126.

Bravo y la segmentación ideológica, interesada por otra parte, en el interior del propio Consejo. *Apenas conseguido el triunfo, escribe Balmes, la profunda división ya se ha introducido entre sus antiguos sostenedores tan pronto como se hallaron desembarazados de sus rivales los progresistas*. A esta circunstancia, precisamente, atribuía este autor *la raíz de nuestros males*.

La solución, entonces, no podía ser otra que un cambio de Gobierno pero, como con inteligencia continúa exponiendo, *(e)l cambio de Ministerio trae consigo una mudanza del sistema y esta mudanza depende de la voluntad del rey*.[511] He ahí explicada, con extraordinaria lucidez sintética, la realidad de la nueva situación: el gobierno por decreto y una de sus consecuencias más inmediatas, la espinosa cuestión de las leyes orgánicas.

El apasionado discurso que el propio González Bravo dirigió el 16 de diciembre de 1843 a los Ministros reunidos en Consejo para proceder a la suspensión de las Cortes, es todo un paradigma a este respecto. En esa Sesión, el Presidente se propuso convencer a los reticentes participándoles los fundamentos de su postura, todos de naturaleza estrictamente política y no constitucional. Se trataba de crear *un sistema fuerte y decidido* en el que no cabía la participación del Parlamento porque *todo es posible, excepto conseguir leyes orgánicas por medio de las Cortes*. Y esto, continuaba, es lo que impedía llevar a cabo medidas administrativas urgentes, entre las que expresamente señalaba las *leyes de Ayuntamientos, diputaciones provinciales, imprenta, Milicia nacional, Consejo de Estado*. La solución, pues, consistía en adoptar una medida contundente –*remedios homeopáticos* decía– de inmediata aplicación, *antes de que se reorganizaran los progresistas*.

511 Jaime Balmes, «El rey reina y no gobierna», *Obras*, vi, págs. 537 y 513, resp.

En aquella ocasión, únicamente Luis Mayans, ministro de Gracia y Justicia, mostró ciertos escrúpulos, quizá por razones de coherencia personal –tan solo cuatro años antes, en 1839, había firmado el *manifiesto* contra la disolución de las Cortes en el que se pedía a los españoles que no pagaran los impuestos no votados en ellas–. Sus reservas, sin embargo, pronto quedaron disipadas y no tardó en aceptar *que solo un camino extra-legal podía conducir a la salvación del país*. Así que el Consejo de Ministros, *por unanimidad*, acordaba suspender las Cortes a partir del día siguiente y, acto seguido, se comisionó a los Ministros para que expusieran esta resolución a las Cámaras.[512] Comenzaba así el *Gobierno por Decreto*.

6. Los problemas del Ejecutivo: minusvaloración del Legislativo, desplazamiento del Consejo de Ministros y hegemonía del «poder real»

Fue de este modo como, en el curso del último mes del año 1843, se sentó una de las bases más características e irrebatibles de los gobiernos moderados, que ocuparon, con las excepciones casi testimoniales del Bienio y los años de la Regencia de Espartero, las décadas centrales del xix. En ellos, la actuación administrativa, materia en principio atribuida a los titulares de los diferentes Ministerios en virtud de una aplicación, interpretada siempre en un sentido favorable al interés de la reina,

512 Sesión del 16 de diciembre de 1843. *Actas*, x, págs. 20-22. Sobre la importancia definitiva y concluyente que los moderados –también los progresistas– daban a Diputaciones y Ayuntamientos y la diferente concepción de su regulación, *vid.* Clara Álvarez Alonso, «Estructura estatal, administración territorial e ideología en tiempos de crisis. El caso de las diputaciones provinciales en España (1812-1931)», en *Quaderni Firentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, n.º 42, 2013, págs. 323ss.

del así llamado principio departamental, quedó sometida a los requerimientos político-partidistas.

Tales exigencias partían de la creencia irrenunciable de que el enemigo a abatir eran los progresistas, decisión que quedó meridianamente clara en la sesión del 4 de enero de 1844, en la que los Ministros reunidos en Consejo acordaron que *para evitar el mal de raíz* era necesario hacer *salir de la Corte a los jefes progresistas*. Ante esta indecorosa y escandalosa opción, aprobada por mayoría, cuya radicalidad se comenta por si sola y en la que se incardina el vergonzoso episodio de Isabel II con Olózaga, de nada valieron las tímidas protestas del Presidente González Bravo al estimar que se trataba de una medida *abiertamente anticonstitucional*,[513] hecho que, por otra parte, contribuye a entender su posterior, y no muy tardía, caída.

En un contexto como ese, la lectura de la situación constitucional se simplificaba. En realidad se reducía a la preeminencia del *Trono*, situado en un plano supraconstitucional, con el apoyo de una reforzada nobleza, cuyo concurso el propio Consejo de Ministros consideraba necesario en febrero de 1844,[514] lo que facilitó aún más la continua y decisiva injerencia de, sobre todo, la Reina Madre, como preferían llamarla los moderados. De hecho, a partir de entonces, hizo y deshizo Gobiernos a su capricho. A ella se consultaba absolutamente todo y sus decisiones se aceptaban sin protesta, en especial tras su regreso a principios de 1844.[515] No solo se retrasó la adopción de acuerdos hasta su llegada a la Corte, hasta para los que trataban de concesión de amnistías,[516] sino que incluso se otorgaron, por expreso deseo suyo, mercedes y rentas a sus

513 *Ibid.*, pág. 53.
514 Sesión 6 de febrero de 1844. *Ibid.*, pág. 92.
515 Sesión 21 marzo de 1844. *Ibid.*, pág. 124.
516 Sesión 1 de febrero de 1844. *Ibid.*, págs. 84, 85.

familiares a costa del erario público[517] y se admitió, aún antes de su llegada, la completa autonomía de la Casa Real[518] que ella había solicitado.

Así las cosas, se comprende que asuntos perentorios relativos a la reforma de la Administración, como los que, por ejemplo, se llevaron a Consejo el 10 de marzo de 1844,[519] quedaran, excepto los relativos a la imprenta por razones obvias, totalmente relegados. Y se comprende asimismo que, en verdad, parezca casi milagroso que algunos años después se aprobaran las medidas, presentadas en el mismo paquete por cierto, relacionadas con la responsabilidad ministerial y con el procedimiento contencioso-administrativo. En este sentido, no es, precisamente, una casualidad que, algunas décadas más tarde, Posada Herrera justificara el nacimiento de este último en que *servía de cortapisa a la autoridad ministerial y a la de sus agentes; y como medio de corregir la ligereza y arbitrariedad de sus decisiones, agravando su responsabilidad con la luz de la discusión y la fuerza del Consejo*.[520]

En aquellos Consejos de Ministros los debates se centraban, casi siempre, en cuestiones de política esencialmente partidista y concesión de medallas y condecoraciones –como la del Toisón de Oro a Guizot–.[521] Su «audacia», como exactamente reflejan las *Actas* consistía en introducir *un gobierno por Decretos y con Decretos*,[522] y aunque se aprobó que *era indispensable centralizar la acción del Gobierno y para ello no conservar en cada provincia más que un jefe superior que entienda directamente con*

517 Sesión del 31 de marzo de 1844, *Ibid.*, pág. 136.
518 Sesión del 17 febrero de 1844. *Ibid.*, pág. 64.
519 *Ibid.*, pág. 122.
520 José Posada Herrera, «Prólogo al libro de José Gallostra *Lo Contencioso-administrativo*» (1881), en, del mismo *Veinticinco Discurso y un prólogo*. Estudio Preliminar Francisco de Sosa Wagner. Clásicos asturianos del pensamiento político, págs. 525ss., pág. 527.
521 Sesión del 30 de marzo de 1844. *Actas*, x, pág. 133.
522 Sesión de 25 de diciembre de 1843. *Ibid.*, pág. 36.

todos los Ministerios,[523] lo cierto es que las únicas discusiones de altura tuvieron como objeto las, comprensiblemente controvertidas, leyes orgánicas.[524]

No deja, a este respecto, de llamar la atención el asunto de las leyes orgánicas, habida cuenta que, por entonces, el Gobierno contaba con Cortes mayoritariamente afines. La *Gaceta* daba cumplida cuenta de ello en su número del 7 de diciembre de 1844. Ahí se relataba como en la sesión del anterior día 6 *el Congreso de los Diputados (dio) una prueba inequívoca de la confianza que le inspira el actual Gabinete, autorizándole por unanimidad para plantear las leyes orgánicas relativas a la administración municipal*. Perseguidos, desterrados o arrestados desde hacía meses los «jefes» progresistas,[525] solo un Diputado, el Sr. Burgos, se atrevió a protestar alegando que únicamente a las Cortes correspondía legislar. Su voz, como con un regocijo mal disimulado expresaba el periódico, quedó acallada por el «príncipe de los oradores», Alcalá Galiano, con el asombroso argumento de *el Ministerio es necesariamente una comisión del Congreso cuando la mayoría lo apoya*. Y concluía, frente *a las teorías y máximas del Sr Burgos, por muy luminosas que sean en teoría, están los hechos, que deben servir de lección y escarmiento*.[526]

523 Sesión del 27 de diciembre de 1843. *Ibid.*

524 Sesiones 17 de abril de 1844. *Ibid.*, pág. 159, entre otras.

525 En la sesión extraordinaria de 2 de febrero de 1844 el Ministro de Estado «(t)omó en seguida la palabra para decir que el principal motivo que provocaba la sesión era la necesidad de decidir lo que se haría con respecto a los Diputados arrestados aquella madrugada con autorización del Gobierno por el Sr Gefe Político». La sesión concluyó a las dos y media de la mañana. Sesión 2 de febrero de 1844. *Ibid.*, pág. 87.

526 No es una casualidad que ambas fueran las dos intervenciones que recogió la *Gaceta de Madrid* de 7 diciembre 1844, pág. 4.

7. La práctica habitual del Consejo de Ministros de la Monarquía Templada: desunión, división, desconfianza y ausencia de unanimidad.

Los hechos, sin embargo, avalan la artificialidad, perfectamente asumida, de la respuesta. Ya no es que el Consejo careciera de un lugar fijo de residencia o reunión, porque, aunque usualmente las sesiones eran en Palacio, se llegó a celebrar hasta en el cuarto del Ministro de Gracia y Justicia *enfermo en la cama*,[527] inaugurando una práctica que llega hasta Dictadura de Primo de Rivera. Es que ni siquiera existía un orden del día, tal y como se deduce la queja que el Ministro de Marina, Comercio y Gobernación dirigió al Presidente en la que denunciaba la existencia de disposiciones, cuyo contenido debería ser debatido en Consejo, que no solo se aprobaban de forma autónoma sin conocimiento de los Ministros, sino que estos se enteraban de las mismas tras su publicación por la prensa.[528]

Los fallos en cuestiones de trámite eran igualmente alarmantes: las equivocaciones en la convocatoria y sobre el lugar de reunión no eran, asimismo, infrecuentes, impidiendo de esta manera la asistencia de los Ministros al Consejo.[529] Es obvio que tales «olvidos» o «erratas» no eran un fruto del azar, sobre todo cuando son denunciados por el mismo interesado, pero, precisamente por eso, sacan a la luz la profunda desconfianza que existía entre los propios miembros. Una prueba adicional de lo expuesto la aporta el debate, suscitado en el seno del mismo Consejo, acerca de lo que debían recoger las *Actas*

527 Sesión 18 de diciembre de 1843.*Actas*, x, pág. 34.
528 Sesión 7 febrero de 1843. *Ibid.*, pág. 93.
529 Denuncia del mismo ministro en la sesión 19 de diciembre de 1843. *Ibid.*, págs. 26-27.

de las reuniones: solo «el voto» y la resolución o la «opinión aislada». Se impuso esta última.[530]

Esta desconfianza generó la polémica, la discordancia y la desunión –las mismas que ya denunciaba en 1834 la prensa progresista–, a pesar –o quizá como consecuencia– de que ahí se trataban prioritariamente asuntos políticos. Ciertamente su origen no está en la carencia de *homogeneidad*, identificada con la «divergencia de principios políticos», ya que esta solo se produjo excepcionalmente. Una ocasión se presentó, precisamente, durante el primer gobierno Mendizábal, en la que entre el Presidente electo (que no llegó a tomar posesión) del Consejo y el Ministro-Secretario del Despacho de Hacienda existía una completa diferencia ideológica. Por entonces se justificó con el argumento de que la ausencia de *un Ministerio compacto y homogéneo*, es decir *la conformidad absoluta de idea*, se sustituía con la de *sentimientos*, con el honrado propósito de conseguir la gobernabilidad y superar las crisis para conseguir el progreso.[531] Fue, sin embargo, un caso excepcional, porque lo que dominó durante un gran periodo de tiempo fue la rivalidad y el recelo entre los miembros.

En este sentido, la falta de confianza si, por un lado, produce *Actas* prolijas que constituyen una inestimable fuente de información, por el otro, tiene el gran inconveniente de que los acuerdos sean puntuales, de que se evite la unanimidad y de que crezca la traición o defección, manifestadas a través de un comportamiento que llega hasta la Restauración y del que no se excluye, antes bien todo lo contrario, la I República. Sobre todo ello se quejaron amargamente personas tan dispares, y notables, como Bravo Murillo, Pi i Margall y hasta el propio

530 Sesión del 19 de diciembre de 1843. *Ibid.*, pág. 25.
531 Artículo en la *Gaceta de Madrid* de 18 de septiembre de 1835

Posada Herrera.[532] Es, por consiguiente, una práctica generalizada y muy extendida, que no se escaba a nadie y de la que todos eran muy conscientes. El administrativista citado se lamentaba al respecto y la ilustraba muchos años más tarde con un ejemplo impactante. Precisamente en el mismo momento y lugar –*Discurso* ante el Congreso de los Diputados el 4 de enero de 1884– en el que da cuenta de la división que *hubo (en el) Consejo de Ministros* con motivo de la Constitución de 1837, pues *unos pedían que se diera una carta otorgada y otros decían que era mejor reformar la Constitución*.[533]

La opinión de Posada Herrera es tanto más válida cuanto está respaldada, no tanto por su condición de ser uno de los más renombrados administrativistas, sino, fundamentalmente en este particular asunto, por su calidad de Diputado en Cortes en 1843. Ambas circunstancias convergieron en esa fecha con motivo de la acusación contra el progresista Olózaga, en la que pretendió, sin éxito, permanecer neutral. En aquel 7 de diciembre de 1843, había definido con precisión las *tres funciones que ejercen los Ministros*, describiendo puntualmente una situación en la que quedaba clara su absoluta dependencia del rey o reina a todos los efectos, y no solo en el plano nominal o formal. Como exponía, eran *primero, los Secretarios del Rey en el ejercicio de sus prerrogativas, segundo Ministros de la Corona cuando obran por delegación, autorizados en ciertos casos, tercero, la de je-*

532 Posada Herrera, *Discursos*, págs. 477 y 500. Después de haber comenzado diciendo lo inusual que podía ser la intervención, dice más adelante: «Y después de contestar, ó más bien, de defender á mis compañeros de Gabinete, como era un deber de honra para mí el hacerlo (…)». «Yo no debía buscar Ministros que tuvieran gran pasión política del lado de la derecha, porque estando yo, tenía la seguridad de que no se había de pasar una línea de las concesiones que yo hacía a la izquierda *y no quería traer tensiones intestinas dentro de Ministerio* (cva. mia)», *Ibíd*., pág. 505.

533 *Ibíd.*, pág. 490. «Las Monarquías, en el presente estado social, no son una institución inerte, sino una institución viva y directora de todos los intereses públicos, de la política y las relaciones exteriores, y que no tiene más límite que el que le pongan los Ministros responsables y las Cámaras en su caso», pág. 511.

fes de administración en determinadas circunstancias,[534] opinión que, en términos generales, se seguiría manteniendo durante la Restauración, en especial por, al menos algunos, *Ministerios* de signo canovista.

Desde esta perspectiva, sustancialmente descriptiva, en la que las competencias ya no solo gubernativas sino incluso administrativas de los ministros eran prácticamente residuales y en su perfil prevalece el factor fiduciario –hacia la reina más que al Presidente del Consejo– no sorprende el carácter y, sobre todo, la actuación de los *Gabinetes* o *Ministerios*. Tampoco, desde luego, que la coherente y necesaria reforma del moderadísimo Bravo Murillo, al no contar con el *plácet* de la reina, y en especial de la «Reina madre», no tuviera la menor oportunidad de prosperar.[535]

534 Sesión del 19 de diciembre de 1843. *Ib*íd., pág. 25.

535 Escribe Bravo Murillo: «El Ministerio cesó, como debía, tan luego como advirtió el primer síntoma de no disfrutar omnímodamente de la Régia confianza (…) Fue la causa determinante de este recelo, que de pronto había entrado en el Régio ánimo, una conferencia que, en la noche anterior, había tenido con su Augusta Madre (…) Al dignarse S. M. conferirme, en enero de 1851, el encargo de proponerle personas para constituirlo, tuve ocasión y tuve la honra de manifestar a S. M. que, no pudiendo menos de ser el primero y mas necesario elemento para la subsistencia del Ministerio la régia confianza, presentaría este su dimisión en el momento mismo en que, ya por manifestación de S. M., ya por cualquier otro signo, conociese que le había faltado; propósito que fue unánime y constante en todos los que formaron parte del Gabinete(…) La oposición fue mucho más numerosa, y mucho más empeñada, por haber sido contraria al pensamiento la opinión de la Reina Cristina. Esta opinión fue decisiva contra la reforma». Bravo Murillo, *Opúsculos*, págs. 115, 117, 129. Esta opinión fue completamente corroborada por Alejandro Mon, su contrincante, en el Discurso de Contestación al Discurso de la Corona en 1858: «(…) el Sr Armero había estado muy dispuesto a formar el Ministerio con el Sr. Bravo Murillo; pero no pudo asociarle, porque su sistema no era el que ya había adoptado S. M. y este fue el motivo por el que tuvimos que asociarnos con otras personas que representasen mejor el pensamiento de S. M., que era la Constitución de 1845, ni más ni menos. "Ni quiero ir más allá, ni quiero ir más atrás"; estas fueron las palabras terminantes de S. M., y con arreglo a ellas formamos el Gabinete». DSC 30 enero de 1858 págs. 143ss. También en Mon, *Discursos*, pág. 1358.

8. La excepción: el primer Gobierno Espartero del Bienio y el funcionamiento del Gabinete

Durante el Bienio, esta situación cambió sensiblemente. Ya desde el momento de instalación del mismo, 30 de noviembre de 1854, quedaron fijadas en el *Acta* correspondiente las normas de régimen interno: un libro de *Actas*, donde debían constar los acuerdos adoptados, la firma preceptiva de todos los Ministros en cada una y la designación del Secretario, que recaía en el titular del Departamento ministerial más moderno, esto es, el de Fomento, a la sazón Francisco de Luján Miguel y Romero.[536] Incluso cambia el formato, al que se le da un aspecto más ágil por cuando solo figuran los acuerdos adoptados. La excepción la aportan, precisamente, dos de las primeras sesiones –la del 1 de diciembre de 1854 y la del 5 siguiente–, ambas de carácter programático, como si se quisiera dejar constancia para el futuro del compromiso, y la premura, de todos los miembros por aplicar los más elementales principios del programa progresista.

De esta manera la característica visión pragmática de esta tendencia ideológica se conjugaba perfectamente con el deseo irrenunciable de *defender las libertades públicas, hacer de la inamovilidad judicial una verdad y preparar la aplicación práctica y lo más lata posible del principio de igualdad*[537] en el primer intento serio de introducir un gobierno de Gabinete que aceptaba con naturalidad las interpelaciones al Gobierno en las Cortes[538] y las mociones de censura contra *el Ministerio*.[539] El lenguaje es, asimismo, un signo más de los cambios en este sentido, porque

536 *Actas del Consejo de Ministros. Isabel II (1843-1844 y 1854-1855),* t. x, pág. 167.
537 Sesión 5 de diciembre de 1854. *Ibid.*, págs. 170-171.
538 Sesión 30 de marzo de 1855. *Ibid.*, pág. 226.
539 Sesión del 19 de enero de 1855. *Ibid.*, pág. 190.

no se duda en utilizar en las *Actas* el concepto de «crisis gubernamental» cuando ocurría la remoción de un Ministro.[540]

Para el Presidente del Consejo, Espartero, se trataba ante todo de respetar la independencia del Legislativo, de las Cortes, ateniéndose escrupulosamente a lo dispuesto por el *Reglamento de r*égimen interior de las mismas.[541] Una prueba de su coherencia al respecto la conforma el hecho de presentar *la dimisión a S. M. cumpliendo el compromiso que había contraído apenas se reunieran las Cortes Constituyentes* y el interés por aclarar, primero ante el Consejo de Ministros, las razones de su permanencia al frente del Gobierno cuando aquella no fue aceptada.[542]

Se trataba, pues, de hacer prevalecer el imperio de la ley, incluso en las cuestiones, tan extremadamente delicadas a esas alturas, de Orden Público: *El Gobierno está resuelto a sostener el imperio de la ley y que esta se cumpla en todo y para todo* se recoge explícitamente en el acta de la sesión de 2 de febrero de 1855.[543] Al menos por un breve periodo de tiempo, quedaba atrás la habitual práctica de suspensión de periódicos y de *visiones redentoras*, como encargar a Narváez la *restauración de la paz pública* acordada en Consejo durante la década anterior, y se situaba al Legislativo en el lugar que le correspondía en un régimen parlamentario.

Las *Actas*, escuetas por lo general, son a este respecto ilustrativas. Ciertamente, desde el punto de vista estrictamente constitucional-formal no se puede hablar en rigor de una acción de «dirección» del Presidente del Consejo como la que preveía el artículo 87 párrafo 1.º de la Constitución de 1931 y menos aún de «dirección y coordinación» del 98-2 de la CE

540 Entre otros casos el de la sesión 1 de enero de 1855, en que se registra la sustitución de Sevillano por Madoz. *Ibid.*, pág. 182.
541 Sesión del 23 de abril de 1855. *Ibid.*, pág. 234.
542 Sesión 30 de junio de 1855. *Ibid.*, págs. 256-257.
543 *Ibid.*, pág. 183.

de 1978 –las cuales, según Menéndez Rexach, sí estaban implícitas en las Leyes Fundamentales franquistas–, porque ningún precepto existía en las Constituciones al respecto, ni siquiera en la *non nata*. Sin embargo, creo que no sería aventurado encontrar indicios de ambas, por lo menos, durante el primer Gobierno Espartero, que bien pudieran hallar legitimación por la vía de las convenciones, práctica, como se ha visto, habitual durante el ochocientos.

La documentación no solo revela, a este respecto, un funcionamiento preciso, sino que pone de manifiesto la uniformidad, cooperación y acatamiento y lealtad al Presidente del Consejo, de las que explícitamente se hace mención en el acuerdo unánime de presentar la dimisión como acto de respaldo al mismo cuando perdió la confianza. Se trata, claro es, del primer Gobierno. El mismo en que se llevaron a cabo, siempre por unanimidad, las medidas más complejas, cuyo tratamiento por el Consejo acredita, a mi parecer, la admisión de la opinión de que existían materias gubernativas propias del mismo. Una opción que, por lo demás, tenía causa en el ánimo de reforma y modernización del Estado y la Administración, a pesar de la endémica precariedad hacendística[544] y que se basaba en el respeto a la autonomía departamental, del Ministro *en su respectiva rama*.

Las obras públicas –*La necesidad urgentísima de atender con recursos a las obras públicas y, muy particularmente, a las del canal,*[545] las *líneas telegráficas eléctricas en todas las capitales de provincia,*[546] *sanidad,*[547] *planteamiento de solución racional de la* «*cuestión social*»[548] y solución, infructuosa, del eterno caballo de

544 Sesión del 27 diciembre 1854. *Ibid.*, pág. 180.
545 Sesión del 24 diciembre 1854. *Ibid.*, pág. 180.
546 Sesión13 de enero de 1855. *Ibid.*, pág. 186.
547 Sesión del 30 de marzo de 1855. *Ibid.*, pág. 226.
548 Sesión del 15 de enero de 1855. *Ibid.*, pág. 187.

batalla de los progresistas: la Milicia Nacional.[549] Todo ello aparece puntualmente tratado en Consejo de Ministros porque, en aquel tiempo, estas materias podían, asimismo, ser consideradas como cuestión de Estado.

En este sentido, las *Actas* también ponen de manifiesto algunos aspectos de enorme relevancia para lo que aquí interesa, en la medida que entran de lleno en la propia concepción del Ejecutivo, lo que es especialmente cierto para el primer Gobierno Espartero. Es decir, para el que existió antes de que la crisis de 5 de junio lo sustituyera por un segundo donde todo, incluso la forma de las Actas del Consejo –firmadas a partir de entonces solo por O'Donnell, en ocasiones, y en general por el Secretario Alonso Martínez–[550] cambia. Porque no es casualidad que, partir de esa fecha, se aparquen los temas sociales y el objeto de interés se incline hacia asuntos de clara orientación económica, en consonancia con el interés de la burguesía más conservadora. Además de otra cuestión de enfrentamiento como fue la eclesiástica en relación con los obispos, que se trató en la sesión de 1 de julio de 1855,[551] los asuntos relativos a los ferrocarriles[552] o la reforma del Notariado,[553] aprobados en brevísimo tiempo, son suficientemente elocuentes al respecto.

Durante esa brevísima etapa del primer Gobierno del Bienio, en el que los miembros del Consejo tenían a favor un gran prestigio personal, aparecen, creo, ciertos rasgos que es necesario tener en cuenta. En primer término, el protagonismo que alcanza la figura del Presidente del Consejo a todos los efectos, que desplaza la omnipresencia de la Reina. Apenas citada,

549 Sesión del 1 de abril de 1855. Actas, pág. 227.
550 Actas 6 y 7 de junio 1855. *Ibid.*, págs. 252ss. La del 5 es la última que parece firmada por todos los Ministros.
551 *Ibid.*, pág. 257.
552 P. ej. 30 de octubre del 1855. *Ibid.*, pág. 268.
553 Sesión de 23 de septiembre de 1855. *Ibid.*, pág. 267.

esta novedad afecta con mayor intensidad a la que había sido Regente, a la que se refieren por su nombre de pila frente al respeto casi servil que se advierte en la apelación Reina Madre que figuraba hasta el ascenso de Espartero. Sin embargo, como cabía esperar, esta, más o menos, latente hostilidad, que alcanza su máxima expresión en la creación de la *Comisión de indagación parlamentaria sobre varios de (sus) actos* que fue tratada en Consejo,[554] se modificó en profundidad tras la caída del primer Gobierno, hasta el extremo de que en la sesión, extraordinaria por cierto, de 19 de Septiembre de 1855, se hacía constar *la buena inteligencia que hasta entonces había existido felizmente entre la Reina y sus Ministros*.[555]

En segundo lugar, parece claro que la preeminencia alcanzada por el Consejo, y siempre refiriéndonos al primer Gobierno Espartero, se debe en gran medida a la envergadura de las medidas adoptadas y a su acción uniforme y unitaria, actuando como miembros de un Gabinete propiamente dicho, hecho que lo diferencia claramente de lo ocurrido hasta entonces. En particular, durante la década de los cuarenta, donde los Ministros, por lo general, «dan cuenta» y comunican las resoluciones propias de su Ministerio. Es, a este respecto, verdad que, hasta entonces, prevalecía la actividad «administrativa» sobre la político-gubernativa, en la que los Ministros disfrutaban de una gran autonomía. Autonomía que se intensificó extraordinariamente bajo la presidencia de Bravo Murillo con la publicación del conocido Decreto de 1 de junio de 1850[556]. En él, en efecto, se reconocía que *Los ministros son jefes superiores de todas las ramas asignadas a sus respectivos Departamentos, correspondiéndoles en este concepto todas las atribuciones propias de su cargo*.

554 Sesión de 12 de febrero de 1855. *Ibid.*, pág. 208.
555 *Ibid.*, pág. 262.
556 Clara Álvarez Alonso, *La Jefatura del Estado*, pág. 208.

Es obvio que esta autonomía no se pierde en el periodo que se está contemplando, pero también lo es que, de hecho, actuaron como un cuerpo colegiado y solidario en cuestiones gubernativas, de cuyo entendimiento se encargaba ahora directamente el Consejo de Ministros con su Presidente.

CAPÍTULO IV.

EL CONSEJO-MINISTERIO DURANTE EL SEXENIO Y EN EL PARLAMENTARISMO DEL ESTADO NO ACTIVISTA

1. El Consejo de Ministros durante el régimen parlamentario del Sexenio. Continúa la falta de unidad. El complejo itinerario de la I República

Ya antes de que el Bienio concluyera, la caída del primer Gobierno Espartero supuso un nuevo retroceso en muchos aspectos, algunos de los cuales ya se han señalado. La ausencia de documentación específica, esto es de las *Actas* del Consejo, no impide observar que vuelven a tomar cuerpo las viejas prácticas, las cuales ya apuntaban desde el 6 de junio de 1855. Es decir, desde la fecha de toma posesión del Segundo Gabinete, del que habían desaparecido los Ministros más activos y coherentes y para el que una de las mayores preocupaciones era mantener el poder por todos los medios.[557]

El hecho de que Espartero tuviera que comunicar y garantizar en una de las sesiones del Consejo que su dimisión

557 Exactamente, «no poner en peligro la vida del Gobierno», según consta en el acta de la sesión de 8 junio 1855. *Ibid.*, pág. 255.

como consecuencia de la reunión de las Cortes Constituyentes *de ninguna manera afectaba a sus compañeros*,[558] no solo ratifica cuanto se acaba de exponer sino que describe con precisión la posición, y disposición, de los Ministros en relación con la etapa inaugurada en 1854. Desde entonces –esto es, desde junio de 1855–, pero sobre todo desde la conclusión del Bienio, todo indica que vuelve a reproducirse la situación que García Goyena y Aguirre habían descrito a propósito de la Constitución de 1837: *en la lucha funesta de los dos Partidos (venció) el más poderoso*, al tiempo que recordaban, en relación expresa al Ejecutivo, que para poder *desempeñar sus funciones es indispensable (la promulgación) de leyes especiales en cada una de las ramas que abrazan las relaciones particulares.*[559]

El recurso a las leyes especiales y el gobierno por Decreto, es hecho probado durante ese periodo en el que el objetivo más importante para los moderados era expulsar del poder, e impedir por todos los medios el acceso al mismo, a los demás partidos. No sorprende, en consecuencia, que, en ese marco, los miembros del «partido más poderoso» que desempeñaron el Ejecutivo se plegaran a la exigencia de la reina de presidir por sí misma el Consejo de Ministros, como de hecho ocurrió en 1857, que fueran indiferentes a su propia división interna,[560] a menudo motivada por intereses ocultos y espurios, ni

558 Sesión 30 junio de 1855. *Ibid.*, pág. 257, donde asimismo queda reflejada la connivencia de O'Donnell con la reina en términos inequívocos.

559 Florencio García Goyena y Joaquín Aguirre, *Febrero o librería de jueces, abogados y escribanos comprensiva de los Códigos civil, criminal y administrativo* (1842). Uso *Febrero, Jurisprudencia administrativa*. Estudio Preliminar de Alejandro Nieto. Madrid, ieal, 1978, págs. 29-30.

560 Escribe Bravo Murillo que, en el otoño de 1857, estando en París, recibió un telegrama que le comunicaba la dimisión del Duque de Valencia y que la reina le conminaba a una entrevista. «S.M. tuvo a bien preguntarme si consideraba útil y provechoso un Ministerio que no tuviese más presidente que la Reina misma, lo cual creía S. M. que reportaría gran ventaja». Aunque respondió en forma negativa, la reina nombró un Gobierno en el que Istúriz, a pesar de ser Ministro de la Gobernación fue nombrado Presidente del Consejo,

su despreocupación hacia la fuerza de la opinión pública, cuya influencia llegó a cumbres impensadas alrededor de la Gloriosa de septiembre de 1868.

Sin embargo, el Sexenio no fue un periodo precisamente alentador en lo que aquí interesa. A pesar del parlamentarismo formal implícito en la Constitución de 1869, respaldado por prácticas convencionales, y el radicalismo de la de 1873, los Gobiernos parecen adolecer de uno de los vicios más perniciosos desde la década de los treinta: la falta de unidad y la desconfianza. El ya citado ejemplo de Amadeo I con sus dificultades para nombrar Ministros no obstante su intención de seguir puntualmente las reglas de este sistema, es un testimonio que obvia comentarios. Como, desde luego, lo es el complejo itinerario de la I República, cuyo Consejo de Ministros, titular del Poder Ejecutivo, se presenta como una fiel reproducción interna de las diferencias de fondo que existían, en primer lugar, entre los distintos republicanismos.

Las *Actas* del Consejo, hablan por sí solas. Desde junio a septiembre de 1873, durante los dos Gobiernos de Pi i Margall (11 de junio a 18 de julio), la mayor parte de los acuerdos se refieren a nombramientos y medidas militares, en tanto que

cargo que venía siendo ocupado por el de Estado. De él formaban parte, entre otros el propio Bravo Murillo y Alcalá Galiano, quien, según la misma fuente, mantuvo una actitud servil hacia Isabel II, como en general todo el Ministerio. En la primera sesión, presidida por la reina, cuando llegó el turno de palabra, Bravo Murillo expuso la necesidad de emprender una serie de reformas, singularmente la ley electoral y «la de empleados públicos». A ella se opuso con rotundidad Armero, a quien Isabel II había dado lugar de preferencia situándolo a su derecha: «El señor general Armero manifestó en seguida cuán diversa era su política de la que yo había indicado, siendo ya evidente para todos que no existía, sin haber esperanza de conseguirla, la uniformidad de ideas que se requiere en todo Ministerio». Armero fue apoyado por los demás integrantes, quienes optaron porque fuera la Reina quien marcase las directrices a seguir: «Tal insistencia por mi parte, y la diversidad de política, especialmente de parte del señor general Armero, produjo en todos el convencimiento de que no era realizable por plausible que fuese, el pensamiento indicado; debiendo en su consecuencia decidirse la Reina por una política determinada, y elegir persona de su agrado que la representase». Bravo Murillo, *Opúsculos*, págs. 65-69.

con Salmerón (18 de julio a 7 de septiembre de 1873), tratan, por el contrario, de destituciones, indultos o reducciones de penas. Incluso hay *Actas* en blanco, es decir, no se recoge ningún acuerdo (13, 15, 21 y 22 de agosto). Son excepcionales cualquier otro tipo de medidas, y todas ellas referidas a asuntos hacendísticos.

En 1874, un periodo singularmente crítico, en el que el *Ministerio* se hallaba acuciado por todas partes, ni siquiera hay *Actas* formales, ya que las que existen fueron redactadas por individuos de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno de la República sobre notas de los acuerdos entregadas por Víctor Balaguer, Ministro de Ultramar. Aunque poseen un elevado valor testimonial, por cuanto acreditan la aplicación de la Constitución en el nombramiento del Presidente del Poder Ejecutivo,[561] lo cierto es que ni siquiera aparecen firmadas, no obstante el acuerdo adoptado en la sesión de 28 de abril que disponía la celebración, y todo parece indicar que en la Secretaria de la Presidencia, de Consejos los lunes, miércoles y sábados a las cuatro de la tarde.[562]

561 «Actas del Consejo de Ministros (7 de enero de 1874 a 19 de mayo de 1874). Notas redactadas por el Sr D. Víctor Balaguer de los acuerdos de los Consejos de Ministros que han tenido lugar desde el 7 de enero de 1874, hasta 10 de mayo del mismo año y entregadas en la Secretaría para estender con arreglo á las mismas las Actas de los referidos Consejos». Actas X, Primera República española (1873 y 1874), págs. 300ss. Durante este periodo, la cuestión de las colonias Cuba y Puerto Rico así como la guerra civil, fueron determinantes. Así lo acredita, por ejemplo, la presencia de actas reservadas –como el nombramiento secreto como Capitán General de Puerto Rico, «pero sin que nadie lo sepa, que no se publique su nombramiento en la Gaceta hasta que haya llegado a Puerto Rico para donde debe salir inmediatamente» (7 enero 1874), págs. 303-304. Existen sesiones nocturnas, como la del 26 de febrero, «a las cuatro de la madrugada, en la el Consejo acuerda que el Duque de la Torre quede como presidente del poder ejecutivo de la República con las facultades y atribuciones comprendidas en el título 4º de la constitución» (p. 355). Y también otras que reflejan el apoyo de las instituciones, en este caso el Ayuntamiento de Madrid, que se hallaba «dispuesto a prestar al gobierno todo el concurso moral y material que necesite en estas críticas circunstancias». Sesión del 27 de febrero. *Actas del Consejo de Ministros. Primera República Española (1873 y 1874)*, t. x, pág. 337.

562 Sesión del 28 de abril de 1874, *Ibid.*, pág. 361.

Solo bajo la presidencia de Serrano (3 de enero a 25 de febrero de 1874), en las *Actas,* más extensas, se observa alguna variación sustancial en los asuntos a tratar –por ejemplo, la suspensión del periódico *La Igualdad*, acordada en la primera sesión del Consejo (7 de enero de 1874)–.[563] Sin embargo, la noción, ya no de dirección o cohesión, sino de coordinación, por parte del Presidente del Poder Ejecutivo de la República, simplemente, parece no existir.

Con todo, la tradicional visión «administrativa», cuya base radicaba en el principio departamental que implicaba el predominio de la autonomía de los Ministros como jefes supremos de las ramas de la Administración correspondientes a su respectivo Departamento, era un hecho incontestable y extremadamente potenciado. Así queda reflejado en las *Actas* de 8 y 9 de enero de 1874, cuya única consignación es «los Ministros dan cuenta de sus respectivos Departamentos».

Es evidente, como por otra parte iba de suyo, la preocupación por los asuntos hacendísticos y la marcha de la guerra, pero resulta cuando menos ilustrativo –sobre todo, por la pervivencia de viejas prácticas que el cambio de régimen no pudo eliminar– que, en medio de estos asuntos, endémicos a lo largo del siglo xix, alcance especial relevancia el acuerdo de *desterrar al Sr Salmerón a la isla de Ibiza a causa de una comunicación del ex-presidente de la Asamblea escrita en sentido irrespetuoso y violento,*[564] que se leyó en la sesión de 11 de enero de 1874. La importancia especial que se concedió a un acuerdo como este, unida a la decisión de respetar los intereses de los propietarios frente a las medidas abolicionistas en Cuba que se decidió tan

563 *Ibid.*, pág. 303.
564 *Ibid.*, pág. 306.

solo doce días más tarde,[565] son suficientes, creo, para dar una idea de la situación real que afectaba a la institución.

Estaba más que claro que las líneas reflejadas en aquella inflamada proclama que se había remitido a los Gobernadores civiles durante la presidencia de Salmerón el 20 de septiembre de 1873, publicada al día siguiente en la *Gaceta* presidida por el símbolo de la República,[566] no pudieron ni con la compleja situación política, ni con la confrontación partidista –en primer lugar, entre republicanos– ni con el estado de guerra, lo que redunda perniciosa y particularmente en el tema que aquí importa. De la idea y proyecto que ahí se transmite, mezcla de viejas concepciones y recepción de las nuevas tendencias, bien pudiera ser una demostración sintetizada el párrafo siguiente:

> No estamos llamados los hombres de este Ministerio a dirigir únicamente la acción administrativa del país (…) no venimos solo a gobernar (venimos) a no consentir que las conquistas del siglo xix, el progreso de nuestra patria y la libertad de Europa sucumban a los pies de sus más encarnizados enemigos.

Es difícil, en todo caso, poseer una visión ni siquiera aproximada no tanto del concepto sino de la aprobación y ejecución de los actos de gobierno acordados por aquellos que, de buena fe, se proclamaban a sí mismos representantes de la lucha *de todas las tradiciones liberales de nuestro pueblo contra todos los propósitos de la tierra*. No es esta decidida opción por lo político la que lo impide: es la inaplicación efectiva de la propia concepción republicana-federalista y la rígida aplicación del dogma de la separación de poderes, cuya plasmación formal no dejó de ocasionar problemas en su desarrollo material durante el breve

565 Sesión 23 de enero de 1874. *Ibid.*, pág. 314.
566 *Gaceta de Madrid,* 21 de septiembre de 1873.

tiempo de su duración. Pero también deben considerarse las disensiones en aspectos constitucionales de gran importancia que afectaban directamente al Ejecutivo, al que algunos ministros querían hacer protagonista casi exclusivo de los cambios.[567]

2. La Restauración y el Consejo de Ministros: institucionalización del Presidente como un «intermediario».

En este sentido, en todos los aspectos, la I República constituye un paréntesis dentro del paréntesis que fue el Sexenio en una historia Constitucional jalonada de excepciones. En relación al tema que interesa, también aquí acabarían por prevalecer otros intereses más personales y, como institución, careció, sobre todo tras la dimisión del primer Presidente por coherencia constitucional, de la cohesión interna, de colegialidad y hasta de aquella solidaridad[568] que se percibe en el primer Gabi-

567 En su escrito «La república de 1873», Pí y Margall escribe: «Antes de junio (de 1873), surgió ya en el Consejo de Ministros la malhadada idea de cuán conveniente había de ser que las Cortes, luego de constituídas, levantasen un poder provisional, eligiesen a los que había de redactar el proyecto de Constitución y aplazaran sus deliberaciones para el mes de septiembre o el de octubre. La combatí de una manera resuelta principalmente en razones de orden público». Francisco Pi y Margall, *Opúsculos*. Madrid, Imp. y enc. de V. Tordesillas, pág. 111.

568 Es ilustrativo al respecto lo que escribe Pí y Margall: «Al abrirse las Cortes, era natural que los ministros todos se apresuraran á renunciar a sus cargos, dando cuenta de su conducta; pero también lo era que volviesen al poder si, después de más ó menos amplios debates, resultase que merecían la confianza de la Cámara. Manifestáronse algunos, precisamente los de más importancia, resueltos a no continuar en el Gobierno; y al dimitir todo, dijeron por boca de su Presidente, que convenía que las Cortes autorizasen desde luego á una sola persona para que formara y propusiera un nuevo Poder Ejecutivo. Preocupada la Cámara por este nuevo y torcido sesgo (…) entro en una discusión un tanto apasionada sobre sí debía ser o no directa la elección de todos los ministros (…) el 11, se hubo de hacer directamente por las Cortes la elección del Gobierno. Mas ¿qué Gobierno se había de constituir, negándose a formar parte de él los Sres. Castelar, Salmerón y Figueras? El antiguo Ministerio había sido el mejor antemural contra todo género de ambiciones: descompuesto y sin posibilidad de reconstituirlo, despertóse en muchos la codicia del mando, y aspiraron al poder aun hombres oscuros, que acaban de entrar en la vida política. ¡Qué error el nuestro!» Pi y Margall, *ibid*., págs. 114-115.

nete Espartero del Bienio. Vicios todos que, excepto el último, no cabe atribuir, al menos *prima facie*, al periodo de la Restauración, tan influenciado por aquel historicismo canovista que, inevitablemente, sitúa en primer plano algunas prácticas del periodo anterior a 1854 y posterior a 1856.

La Constitución de 1876, en efecto, al referirse al «Rey y sus Ministros», vincula en el más alto plano la naturaleza fiduciaria de los ministros con el rey. En ella, el Presidente del Consejo se configura como un intermediario, incluso como un *primus inter pares*, lo que es especialmente cierto en aquellos momentos de transición, como el ya aludido en que Posada Herrera desempeñó dicho cargo. Aun así, y a pesar de que esta regulación facilitó la funesta intervención de, en especial, Alfonso XIII, también es factible percibir la presencia de otros elementos. En primer lugar, aquella suerte de «liderazgo» que actuó como mecanismo de cohesión interno, sobre todo durante el bipartidismo inicial. En segundo, las reformas administrativas que afectan directamente al propio Consejo, pero en particular a su Presidente y a cada uno de los Ministerios.

En todo caso, es un hecho incontestable que se produce de nuevo una preeminencia del Ejecutivo, como correspondía a ese modelo estatal específico de la Restauración y que no es sino la versión, canovista en lo esencial, del Estado no Activista. En él se materializaron los peores temores que, incluso por algunos conservadores, se habían enunciado durante el Sexenio. Es decir, por aquellos que habían saludado la Revolución septembrina y que, en 1872, habían escrito que, si esta no se malograba, pondría fin a las «prevenciones» de las potencias extranjeras hacia España, basadas en «el servilismo hacia los reyes» y «el fanatismo supersticioso». Pero ahora –es decir, con la Restauración–, tal y como exponía el anónimo autor, volvía

a resurgir la antigua práctica instaurada por la Constitución de 1845, esto es, se volvía al momento en que *se violó el pacto constitucional* que conformaba su esencia, en primer lugar. Y después, porque hasta 1868 –salvo el Bienio– *se ha gobernado con la Corte y para la Corte, en vez de haber gobernado por el país y para el país*.[569]

3. Los fundamentos de la preeminencia del Ejecutivo: Los Ministros funcionarios y la autoridad inmanente del Rey

La diferencia más relevante residía en que, en esa nueva etapa y hasta principios del siglo xx, ya no era necesario, como en el periodo anterior a 1868, recurrir a la suspensión del Legislativo a través de un acto de gobierno: bastaba la ley electoral y las prácticas corruptas para conseguir el mismo propósito. Es decir, para consolidar la hegemonía absoluta del Ejecutivo, en el que el rey recuperaba su posición determinante y en el que los Ministros, consecuentemente, apenas son más que funcionarios. Sobre todo frente al titular del Ejecutivo, el fundamento de cuyo poder se pretende encontrar hasta en la «monarquía patrimonial».

Testimonios elocuentes al respecto los aportan las interpretaciones de las obras jurídicas más divulgadas. Así el *Alcubilla*, el cual, en diferentes ediciones –por ejemplo, 1887 y 1894–, insiste en recordar el parecido con la etapa de la «Monarquía templada» al exponer que, en conformidad a lo dispuesto por los artículos 48 y 49 de la Constitución, *forman los Ministros con el rey el poder ejecutivo del Estado (…) Su oficio tienen valor sustantivo, propio, de tal modo, que sin ellos refrendar los manda-*

569 *Deberes de las clases conservadoras*, págs. 133 y 206, respc.

tos del Rey, no pueden llevarse a efecto. Es más, en un intento de conciliar lo real con su contrario, lo posible con lo imposible, pero ciertamente en consonancia con la acientífica teoría canovista, aún se añade en esta obra un párrafo que no tiene desperdicio. Exactamente en una entrada que engloba conjuntamente las voces *Ministerios*, *Ministros de la Corona* y *Presidencia del Consejo de Ministros*. En el que durante décadas fue uno de los más difundidos y consultados textos de especialidad, no se dudó, en efecto, escribir que

> su amovilidad (de los Ministros) y responsabilidad, enfrente a la permanencia, irresponsabilidad e inviolabilidad del monarca, armonizan en la teoría representativa la necesidad de una autoridad inmanente con la conveniencia de una autoridad constante; la soberanía social, fundamento y origen del Gobierno, con los atributos y prestigio del poder; los fueros de la Monarquía patrimonial y los principios de la vencedora escuela democrática.

En los mismos comienzos de la Restauración, «el Escriche», era aún más preciso y resulta sumamente ilustrativo para describir, y definir, la situación. La edición de 1876 es, en este sentido, elocuente en extremo porque se centra exclusivamente en las atribuciones ejecutivo-administrativas de los Ministros, destacando su labor «de consejo». Son así *agentes superiores de la Administración y jueces administrativos* y deben *aconsejar al Rey lo conveniente para la seguridad y bienestar de la nación y ejercer una autoridad directa sobre los particulares por medio de medidas reglamentarias y decisiones individuales.*[570] Desde una perspectiva actual, se diría que los *actos administrativos* continuaban considerándose más relevantes, al menos en plano formal, para

570 Marcelo Martínez Alcubilla *Diccionario de la Administración española*, 5.ª edic. (1894), voz «Ministerios: Ministros de la Corona: Presidencia del Consejo de Ministros», pág. 21.

definir la capacidad de los Ministros que los así llamados *actos de gobierno*, en los que, por prescripción constitucional, el rey tenía una intervención efectiva frente a los anteriores.

El hecho de que ninguna de las obras mencionadas recoja la voz Consejo de Ministros y que las alusiones al mismo, breves por otra parte, se incluyan en las entradas anteriores, respaldan esta interpretación, fundada en la sumisión al Jefe del Estado. Ambas son taxativas en relación con este extremo. Así, el *Alcubilla*, remitiéndose a la Constitución, lo hace constar de modo explícito: *Constituyen los Ministros un Consejo que no solo ha de tener la confianza del Jefe del Estado (artículo 54 de la Constitución) a quien representa y sirve, m*ás en el régimen parlamentario *también de las Cámaras*. Es de destacar que el autor de la entrada veía la causa de esta conclusión en dos razones. Por un lado, se trataba de la aceptación y reconocimiento de la fuerza de la opinión pública y, por el otro, de la necesidad de ahondar en la «dirección política»: *las corrientes (esto es, los partidos) influyen de manera poderosa, por simbolizar estados de opinión, así en la composición y organización del Ministerio como en la dirección que este* dé a la marcha de *la política nacional*.

Desde una visión más técnica que el anterior, pero compartiendo plenamente la opinión, en el Escriche se escribe:

> Los Ministerios forman un cuerpo que se llama *Consejo de Ministros* (cursiva original). Este es presidido por el Rey y, en su defecto, por el que este elige por Presidente, del cual toma nombre la Administración. Este Consejo goza de autoridad propia cuando el Rey lo preside; no presidiéndolo el Rey, solo forma *proyectos* y *planes* (cursiva original) que adquieren fuerza ejecutiva por la aprobación del monarca.[571]

571 Vicente y Caravantes y Galindo y de Vera, *Escriche. Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia (*1876), voz «Ministros de la Corona».

4. El Ministerio-Gobierno en el Estado no Activista: la categórica separación formal entre la materia «político-gubernativa» y la materia administrativa

Ajustándose escrupulosamente al espíritu, incluso más que a la letra, de la Constitución en vigor, ambos *Diccionarios* divulgaban una visión en la que la materia político-gubernativa y la administrativa se contemplaban de un modo completamente separado. Una división, en todo caso, que está claramente orientada a defender, e incluso a legitimar, la posición hegemónica del Rey, que si bien puede ser matizada durante el reinado de Alfonso XII y la regencia de su viuda M.ª Cristina, es incontestable con Alfonso XIII, durante cuyo reinado las actitudes y formas autoritarias[572] y los vestigios del modelo alemán son evidentes y se incrementaron día a día.

A mi parecer, sin embargo, fue precisamente esta separación la que potenció reformas administrativas cuya importancia es, por lo demás, innegable. Solo en relación directa con este tema se pueden citar, a modo de ejemplo, la Ley de 19 de octubre de 1889, que prescribía un reglamento para cada Ministerio, el RD de 1890 sobre el Procedimiento Administrativo y la posterior ley sobre este asunto o el RD de 11 de agosto de 1892 aprobando el reglamento provisional de procedimiento administrativo para la presidencia del Consejo de Ministros. No es superfluo recordar que la primera se promulgó durante el «Ministerio Sagasta» y bajo el de Cánovas, la última.[573]

572 «poder personal a poyado en el ejército y en la distribución de favores regios pos parte del monarca y, a modo de reverso de lo anterior, flojedad y vacilación en Palacio por parte de los políticos», es una acertada descripción de Fernández Segado, *La presidencia*, pág. 120.

573 *Vid.*, Clara Álvarez Alonso, *La Jefatura del Estado*, págs. 310ss.

Del mismo modo, tampoco es en modo alguno redundante señalar ahora que esta última norma consagra la separación formal actos políticos–actos administrativos a la que se viene haciendo alusión, al exponer en su artículo primero que la Subsecretaria de la Presidencia del Consejo de Ministros *conocerá de los asuntos: 1.º políticos, 2.º* administrativos. O que en el artículo segundo se hace constar que el conocimiento de los primeros (esto es, los políticos) *por su carácter especial, corresponde exclusivamente al Subsecretario*. Pero, al mismo tiempo, se prescribía en la disposición la obligatoria remisión de los asuntos «políticos» al Consejo, cuyo presidente de derecho era el propio rey, con lo que estos adquirían, si no una mayor prevalencia, sí un significado especial que se quiso reforzar

Merece la pena destacar que fue, precisamente, esta opción la que potenció los cambios en profundidad que se advierten desde 1900, con la creación de nuevos Departamentos ministeriales y, señaladamente, en la atribución de sus competencias. Muchas de ellas, por cierto, se llevaron a efecto bajo la presidencia de los jefes de la «Unión Conservadora» Francisco Silvela o Azcárraga, que implementaron así lo que, desde 1886, ya figuraba en el programa reformista liberal de Sagasta, de nuevo Presidente de Consejo por un breve periodo de tiempo en 1901-1902.

Son estos hechos que se presentan, asimismo, como expresión de la evolución de la concepción de la Presidencia del Consejo y del propio Consejo. Una evolución en la que median las nuevas corrientes organicistas, a las que parecen adaptarse las innovaciones, pero también otras influencias. En algunos casos, como el Ministerio de Fomento, en apariencia se trata de un cambio de nombre, pero en realidad es una modernización mediante la aplicación de un criterio de racionalidad impuesto por la complejidad de competencias adquiridas por este Depar-

tamento. El cual, por cierto, recobraría su antigua denominación en 1905 y con ella permanecería hasta 1931, salvo, claro es, la suspensión de la primera época de la Dictadura de Primo de Rivera.

Es innegable, a este respecto, que la envergadura y sofisticación alcanzada por los asuntos asignados a los cinco primeros Ministerios –correlativos, como ya se ha señalado, a las cinco históricas Secretarias del Despacho y que, posteriormente, conformarían la base de las principales funciones estatales– generó el nacimiento de nuevos Departamentos ya desde la década de 1830 como consecuencia de la complejidad adquirida por algunas atribuciones específicas. Así el de Instrucción, materia originalmente atribuida al de Gobernación. No obstante, en esta época no es en absoluto difícil localizar otros influjos, muy vinculados a la «opinión pública» o, en su caso, producto directo de la presión social.

La influencia más conocida sigue siendo la de los pensadores krausistas en la aparición del Ministerio de Instrucción y Bellas Artes (1900). Pero también, y de manera muy categórica, la ejercida por la así llamada «cuestión social», que se plasmó en primer lugar en la creación del *Instituto de Reformas Sociales* –del que formó parte desde los inicios Azcárate, p. ej.– y, desde luego, en la del Ministerio de Trabajo. Objeto de diversas denominaciones desde su nacimiento en 1920, en su aparición, en efecto, es imposible no percibir los efectos de la Huelga General de 1917 y la presión sindical.

Es obvio que, para entonces, el Consejo, en consonancia con los requerimientos del Estado no Activista, actúa más como un órgano en el que se había conseguido la «uniformidad de ideas» ausente durante el XIX que como la institución que había sido durante el siglo. Se había transformado incluso en un *poder activo*, pero, a todos los efectos, aún se seguía conside-

rando que, en él, era una *delegación constitucional el derecho de interpretar la ley*, tal y como había expresado Colmeiro durante una de las etapas más críticas de la centuria.[574]

Sin embargo, ese *cuerpo homogéneo* integrado por Ministros que, en muchos sentidos, todavía se veían como *mediadores del Rey*, según la calificación expresa del citado publicista, acabó por encontrarse ante una situación –un momento maquiaveliano, en realidad– desbordante a la que no se supo hacer frente. La compleja situación social, económica, militar e internacional conocida como *crisis del Estado*, exasperada tras la Primera Guerra Mundial exigía dotes de anticipación o previsión, resistencia y cesión, «*cualidades indispensables para gobernar*» como había escrito Bravo Murillo más de medio siglo atrás. Exactamente allí donde concluía que: *gobernar es prever y prevenir y con este objeto, obrar con prudencia y energía al mismo tiempo.*[575]

A pesar de los esfuerzos, de ellas carecieron, con mayor o menor intensidad, los sucesivos *Gabinetes* de principios de Siglo, en cuya acción la esclerosis de los partidos tradicionales encargados de «formar gobierno» unida a la injerencia, continua y las más de las veces desafortunada, del rey no solo desencadenó las más dramáticas consecuencias. Influyó asimismo decisivamente en el giro que adoptaría la nueva articulación constitucional del añejo Ejecutivo.

5. Un momento maquiaveliano: El Consejo de Ministros en la Dictadura de Primo de Rivera

El momento maquiaveliano en que surgió la Dictadura de Primo de Rivera se desencadenó por la presencia de elementos

574 Colmeiro, *Derecho administrativo*, pág. 36.
575 Bravo Murillo, *Opúsculos*, pág. 83.

irracionales y desestabilizadores que generaron, a su vez, una solución irracional. Como el mismo Dictador proclamó en su último acto oficial como Jefe del Gobierno ante el Consejo de Ministros del día 27 de noviembre de 1930, su legitimidad descansaba única y exclusivamente en el Ejército y Marina, porque, según expuso, ellos *me erigieron en dictador, unos con su adhesión, otros con su consentimiento t*ácito. Por consiguiente, en ese preciso momento, para el General la conclusión iba de suyo: *el Ejército y Marina son los primeros llamados a manifestar, en conciencia, si debo seguir siéndolo o debo resignar mis poderes*.[576]

Aunque no se trata aquí de analizar el carácter político del sistema, caracterizado, como se ha escrito, por un intervencionismo estatal de carácter más moralizador que social,[577] no se puede pasar por alto el mismo en la medida que es imprescindible para determinar la concepción y actuación de los órganos de gobierno. En este sentido, los hechos son particularmente elocuentes durante el periodo que transcurre desde la instauración del Directorio Militar el 15 de Septiembre de 1923 –previa disolución de Cortes, declaración del estado de

576 «Nota oficiosa solicitando la confianza de los Capitanes Generales y otros altos mandos militares para continuar asumiendo «Los poderes de Jefe de la Dictadura y del Gobierno» (27-I-1930), en *Actas del Consejo de Ministros. Alfonso XIII. Presidencia del Directorio Civil*. t. xi, págs. 583-584.

577 Antonio M.ª Calero Amor, *Constitución y Dictaduras*. Madrid, 1985, pág. 31. A este respecto resulta muy ilustrativo el libro de Ángeles Barrio, *La modernización de España (1917-1939). Política y sociedad*. Madrid, Síntesis, 2004 y también Eduardo González Calleja, *La España de Primo de Rivera. La modernización autoritaria 1923-1930*. Madrid, Alianza Editorial, 2005; Schlomo Ben-Ami, *La dictadura de Primo de Rivera (1923-1930).* Barcelona, Planeta, 1984; Manuel Rubio Cabeza, *Crónica de la Dictadura de Primo de Rivera*. Madrid, Sarpe, 1986, Una visión de la misma y su ideario político desde la perspectiva del protagonista en Miguel Primo de Rivera, *El golpe de Estado y la obra de la Dictadura, juzgados por el propio general Primo de Rivera. Cuatro artículos póstumos del marqués de Estella*, Editorial alicantina, 1930. *Vid.* también las compilaciones de textos de Jordi Casassas Ymbert, *La Dictadura de Primo de Rivera (1923-1930).* Textos. Barcelona, Anthropos, 1983; Leandro Álvarez Rey, *Bajo el fuero militar la dictadura de Primo de Rivera en sus documentos (1923-1930).* Sevilla, Secretariado de publicaciones de la Universidad de Sevilla, 2006.

guerra y suspensión de garantías–[578] hasta el establecimiento de la así llamada Dictadura Civil por R. D. de 3 de diciembre de 1925.

Como es conocido, la primera de esas disposiciones suprimía todos los cargos, desde el Presidente del Consejo a los Subsecretarios (salvo los de Guerra y Estado),[579] a los que sustituyó por el Somatén[580] y por la introducción del recurrente e histórico sistema de «Juntas». Por su parte, el Real Decreto de 3 de diciembre restauraba la Presidencia del Consejo y los Ministerios, pero con algunas modificaciones. En especial son relevantes las incluidas en el RD de 3 de noviembre de 1929, y aquí la datación no es baladí.

Entre estas modificaciones destaca, al lado de la adscripción a la Presidencia de «Asuntos Exteriores» (denominación que aparece por vez primera en lugar de la tradicional de Estado, la cual, por cierto, volvería a recuperarse en 1930), sobre todo, la aparición de un nuevo Departamento. Se trata del Ministerio de Economía Nacional, creado por Real decreto de 3 de diciembre de 1928.

578 Reales Decretos de 15 de septiembre de 1923, *Gaceta de Madrid* de 16 de septiembre de 1823. También en Joaquín Varela Duanzes, *Constituciones* y Clara Álvarez Alonso, *La Jefatura del Estado* (t. I y IV respectivamente de *Leyes políticas españolas*, cit.). Sobre el Directorio Militar, María Teresa González Calbet, *La Dictadura de Primo de Rivera. El Directorio militar.* Madrid, Ediciones el Arquero, 1987.

579 De hecho, los Subsecretarios de Guerra y Estado no se conservaron inicialmente, sino que fueron restablecidos por RD de 21 de diciembre de 1923, aunque serían de nuevo suprimidos dos años más tarde por RD de 4 de diciembre de 1925.

580 *Vid* los juicios coetáneos favorables sobre el somaten de José María March, *El Somatén su origen y naturaleza, su historia y organización, la salvación de España*. S. n., 1923; Luis de Andrés y Morena, *La Defensa social contra la revolución el Somatén y sus similares en el extranjero: organización y actuaciones de las guardias y uniones cívicas de España, Francia, Bélgica, Alemania, Holanda, Dinamarca, Suecia, Noruega, Polonia, Inglaterra e Italia.* S. n. 1927. *Vid.* también Rosa María Martínez Segarra, *El Somatén nacional el la Dictadura del General Primo de Rivera.* Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Filosofía y Letras, 1984; de la misma «Grupos económicos en el somatén», en *Cuadernos económicos de ICE*, n.º 10, 1979, págs. 209ss.

Debido a su relevancia ineludible, la atención constitucional, y por ende gubernativa, a las cuestiones económicas –contempladas, por lo general, desde la perspectiva del intervencionismo estatal como compromiso irrenunciable de la socialdemocracia–, fue una de las demandas más generalizadas en Occidente a la conclusión de la Primera Guerra Mundial.[581] Sin embargo, en España –donde el nuevo Ministerio asumió algunas competencias del de Fomento– su creación, en ese preciso momento, estuvo vinculada a otras causas.

De hecho, responde a los requerimientos de una política autárquica que, en este concreto asunto, se materializa en un régimen proteccionista, que, por lo demás, ya venía aplicándose desde 1920. De sus causas, y sobre todo efectos, quienes la respaldaron y gobernaron durante la Dictadura eran plenamente conscientes. Así al menos lo pone de manifiesto la creación a principios de marzo de 1924 del Consejo de Economía Nacional, adscrito a la propia Presidencia.[582] También la adopción de reformas o innovaciones peculiares. Como la introducción de la Sección de Culto en el Ministerio de Justicia que, en ese contexto, no es absoluto anecdótica.[583]

Las medidas que acaban de reseñarse en los apartados precedentes –a excepción, como es obvio, de la referente a la creación del Consejo de Economía Nacional– fueron adopta-

581 No me refiero solo a autores más implicados como Harold J. Laski, que defiende lo mismo a lo largo de su obra (*vid*. p. e. entre otras de su autoría, *La Gramática de la Política. El Estado Moderno,* traduc. Teodoro González García y estudio preliminar José Luis Monereo, caps. i-iii; v y ix especialmente) e incluso de su vida política activa, o a Hermann Heller, *Las ideas políticas contemporáneas*. Barcelona, Labor, 1930, sino también a los creadores del así llamado liberalismo social como Leonard Trelawney Hobhouse. *Vid.* Hobhouse, *Liberalism and other writings* (ed. James Meadowcroft). Cambridge u. p. 2008. Existe una versión española, L. T. Hobhouse, *Liberalismo*. Edic. y estudio preliminar «Los fundamentos del liberalismo social y sus límites Leonard Trelawney y Hobhouse» a cargo de José Luis Monereo Pérez. Granada Comares, 2007, en particular cap. viii.

582 RD de 8 de marzo de 1924, *Gaceta de Madrid*, 11 de marzo de 1924.

583 RD de 17 de diciembre de 1925. *Gaceta de Madrid,* 18 de diciembre de 1925.

das en Consejo de Ministros.[584] Restaurado en 1925, adquiere desde esa fecha connotaciones peculiares derivadas de la obediencia, acatamiento y sumisión de sus integrantes. Estas tres características básicas no se deben únicamente a la inexistencia del Legislativo, ya que incluso la prevista Asamblea Nacional Consultiva, como su propio nombre indica, posee un carácter subordinado.

Se trata, más bien, de que su posición de dependencia era una condición constitutiva que se subrayaba en todo momento, hasta en los temas relativos al régimen interior. Y no tanto por el lugar de reunión –generalmente el local de la Presidencia, pero también otros, con una marcada predilección por el Ministerio de Guerra,[585] o el Palacio Real, cuando el rey ejercía personalmente la Presidencia,[586] e incluso en el Palacio de Buenavista[587]– sino por la presencia de otros elementos de naturaleza, por así decir, más simbólica .

A este respecto, son, sobre todo, la institucionalización de «Consejos» y «Consejillos»[588] y la regulación del orden de *despacho en Consejo* –condicionada al día de firma de los Ministros con el Rey–,[589] lo que pone de relieve el carácter, desde luego formal pero al mismo tiempo casi testimonial, del propio Consejo durante esta etapa. En este sentido, la uniformidad y la unanimidad incuestionables tienen una lectura ideológica determinada. De hecho, está completamente condicionada por el *indirizzo politico* en su sentido más nítido, que se refleja con diligencia en las propias *Actas*. Estas, en efecto, solo expresan

584 Sesión de 2 de noviembre de 1928. *Actas* XI, págs. 312-313.
585 Sesiones, 3, 4 y 7 de diciembre de 1925. *Ibid.*, págs. 3 y 7.
586 P. ej., Sesión 20, octubre, 1927. *Ibid.*, pág. 216.
587 Sesiones del 14 y 15 de abril de 1927. *Ibid.*, págs. 160-161.
588 Sesiones 4 de abril de 1927 y 2 y 21 de octubre de ese año. *Ibid.*, págs. 153 y 209 y 210, respectivamente.
589 Sesión 18 de diciembre de 1925. *Ibid.*, pág. 10.

la existencia de *una breve discusión* cuando el que hasta el 4 de noviembre de 1927 se identificaba como Presidente o Jefe del Gobierno y a partir de esa fecha como Marqués de Estella,[590] presentó un *proyecto muy extenso de reorganización ministerial*.

En todo caso, las circunstancias que se acaban de referir ponen de manifiesto dos aspectos de interés para lo que aquí se pretende. Por una parte prueban que la visión de Gobierno (es entonces cuando el término, como es conocido, aparece por vez primera en textos de naturaleza constitucional) recogida en los *Anteproyectos* de 1929 –de Constitución y de *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo*– no era sino la plasmación en un texto de esta clase de lo que se venía practicando, por lo menos, desde 1925. Por otro lado, relativizan la función política y hasta la administrativa. Y si bien es verdad que existe una visión organicista, también lo es que esta está considerablemente matizada por incardinarse dentro del Título relativo al Poder Ejecutivo, concebido en conformidad a la interpretación, formal, decimonónica del dogma de la separación de poderes. Sin olvidar, naturalmente, la influencia del corporativismo en la más genuina línea del fascismo italiano que sobrevuela sobre toda la construcción.

Ciertamente todo el *Anteproyecto* constitucional está atestado de referencias al Gobierno, al que ya, en efecto, se identifica con el Consejo de Ministros.[591] Es igualmente cierto que en el artículo 69 se contempla como un órgano de naturaleza propia y diferenciada. Sin embargo, al lado de este evidente signo de modernidad convive la servidumbre con el pasado, egregiamente respaldada por la definición del rey como *presidente nato del consejo de ministros*[592]y Jefe Supremo del Poder

590 *Ibid.*, pág. 222.

591 *Vid* artículos 33, 38, 40, 41, 42, 74 y 84 de *Anteproyecto de Constitución.*

592 Menéndez Rexach, *La Jefatura*, págs. 318ss., del mismo, «Gobierno», en Oscar Alzaga, (coord.) *Comentarios a la Constitución*, cit.

Ejecutivo, recogida en el artículo 70. En calidad de tal, como expresamente se prescribía en el primer apartado de este último precepto, le correspondía *dirigir la administración del estado y el gobierno de la nación*. El corolario, entonces, era que el principio departamental –titularidad del Ministro de su respectivo Ministerio– que admitía el artículo 11-2.º, coexistía y hasta se supeditaba a la dirección política dejada en manos del rey. Una dirección entendida no como en el siglo XIX, sino desde la perspectiva del famoso *indirizzo político* de acuñación fascista.

Se trata, en todo caso, de facultades que están claramente respaldadas por el *Anteproyecto de Ley Orgánica del Poder Ejecutivo* de ese mismo 1929. De hecho, el artículo 11 le atribuía expresamente la capacidad, que por lo demás ya venía ejerciendo, de *trazar normas generales de la política y gestión Administrativa del Gobierno*, privilegio que Alfonso XIII practicó con intensidad. Como se dejaba sentado en las sesiones del Consejo de Ministros y así se recoge en las *Actas*, estas competencias le habían sido atribuidas *respondiendo a un concepto orgánico de la función de Gobierno*.

Como es propio de una Dictadura caracterizada por el paternalismo –las célebres «casas baratas» son solo un ejemplo– la función de gobierno iba acompañada por una estudiada y profunda fiscalización y control encomendados a las Juntas Provinciales Ciudadanas por expreso acuerdo del Consejo. Su principal objetivo era la vigilancia permanente de la ciudadanía y la consiguiente remisión de informes a las autoridades superiores utilizando al efecto la organización administrativa. Tal y como con concisión y claridad se explicaba en Consejo, *establecerán contacto constante entre las Autoridades locales y servirán de unión entre las provincias y la Administración central*.[593]

593 Sesión 1 de julio de 1927. *Actas*, XI, pág. 187.

Las exhaustivas fiscalización y vigilancia del potencial o real «enemigo interno», era, pues, uno de los asuntos a tratar en Consejo de Ministros. En su seno se llevaba a cabo una puntual información al respecto, a veces casi estrambótica. Tal es el caso, del que dan noticia las *Actas*, de los *juicios emitidos por don Gabriel Maura acerca de la actual política y de su opinión respecto al tránsito para llegar a una situación normal*, tema al que se dedicaron dos sesiones.[594] Es claro que estos asuntos, y en general los que afectaban a la «dirección política», ocuparon una parte sustancial del orden del día de las sesiones.

Es, precisamente, esta especial preocupación lo que llevaba a analizar con reticencia toda iniciativa, aunque estuviera dirigida al propio Consejo de Ministros, que procedía de ciertos colectivos, en especial la minería y los estudiantes. El hecho de que el Ministro de Fomento, Benjumea, se opusiera a la concesión de un capital a préstamo que el sindicato minero había solicitado al Consejo para explotar una mina argumentando *los peligros que esa tendencia socialista pueda entramar*,[595] es suficientemente ilustrativo. Como lo es la supresión de la Universidad de Murcia y la imposición de sanciones no solo a decanos y profesores, sino a los estudiantes comprendidos entre 16 y 18 años, por el temor que inspiraban las revueltas estudiantiles.[596]

A pesar del cuidado prodigado en transmitir normalidad funcional, tanto el contenido como los aspectos formales responden, como se denunciaba en la época, a un régimen de suspensión de toda clase de garantías. En el plano institucional se advierte esta circunstancia en el propio funcionamiento del Consejo –«se oye», «se lee», «se acuerda»–y, en especial, en las medidas adoptadas por este. Es decir, en los acuerdos que acre-

594 Sesiones del 27 y 28 de junio de 1927. *Ibid.*, pág. 186.
595 Sesión 28 de enero de 1926. *Ibid*, págs. 35-36.
596 Sesiones del 28 de febrero de 1928 y 15 de marzo de 1929, págs. 354 y 370.

ditan una singular concepción del «Poder Ejecutivo»–Gobierno y su posición frente a los demás poderes, en particular el judicial.

Es, a este respecto, particularmente ilustrativa la propuesta del Ministro de Economía Nacional en la sesión del 27 de noviembre de 1927[597] a propósito del Tribunal Supremo. En aquella ocasión, el Presidente Marqués de Estella llevaba como primer asunto a tratar la revisión de las sentencias desfavorables dictadas por el Alto Tribunal. En una hábil utilización política del derecho, el mencionado ministro *tomó la palabra* para exponer la conveniencia de *no debilitar, sino mantener su prestigio, por ser la más alta representación de la justicia*. La opción más conveniente era, entonces y según él, la de evitar la *depresión pública de su autoridad*. Sin embargo, para conseguir este objetivo, continuaba el Ministro, *mejor que crear un nuevo organismo, es modificar la forma de reclutar el personal que va al Tribunal Supremo*, su organización y funcionamiento, eliminando así *los defectos que se le atribuyen*.

597 *Ibid*, págs. 320-321.

CAPÍTULO V.

EL CONSEJO DE MINISTROS EN LAS CONSTITUCIONES DE ENTREGUERRAS Y POSGUERRA

1. Y la discontinuidad constitucional: la Constitución de 1931 y la consagración orgánica del Gobierno

A diferencia de la etapa inmediatamente anterior, la situación planteada por el resultado de las elecciones municipales del 14 de abril de 1931 es, a todos los efectos, un «momento revolucionario». Se produce entonces una discontinuidad constitucional –no ya con respecto a la Dictadura, sino a la restaurada Constitución de 1876–; un auténtico momento desconstituyente o, por utilizar la expresión acuñada por C. Schmitt, de *discontinuidad material*. Era esa una época a la que la autorizada pluma de A. Posada se refería exponiendo que «*(e)l Estado del liberalismo abstracto y del constitucionalismo formalista es el que resulta incompatible con la realidad social actual, que impone al individuo una nueva concepción de la «ciudadanía»*».[598]

598 Posada, *Hacia un nuevo*, pág. 97, La preocupación e interés por la renovación estatal y constitucional era intensa y compartida en aquella época. Un ejemplo entre otros, el de Eduardo Luis Llorens Y Clariana, *El Estado y sus órganos,* Madrid, Revista de Derecho pri-

Tan gráfica descripción es definitivamente relevante a la hora de definir las funciones atribuidas al ahora identificado directamente como órgano Gobierno en el nuevo modelo estatal.

Ciertamente, la concepción orgánica del Gobierno aparece consagrada en la Constitución de 1931 desprovista de las connotaciones corporativistas del Anteproyecto de 1929. Sin embargo, la impecable aunque, a diferencia de la actual CE,[599] limitada articulación formal que, tras arduos debates y soluciones de compromiso, se recogió en el texto constitucional acabaría por generar situaciones conflictivas en el plano real. Promovidas estas por causas materiales e institucionales, es suficiente una primera aproximación para advertir que, por un lado, los problemas sociales y políticos, exasperados en su momento por la «falta de previsión», continuaron siendo una fuente de preocupación, sobre todo durante los años centrales de la República, a pesar de la introducción del Estado Social. Por el otro, aparecen las no siempre pacíficas relaciones interorgánicas y conflictos de competencias cuya causa inmediata se encuentra, en el asunto que aquí interesa, en la existencia de facultades compartidas entre el Presidente de la República y el del Gobierno en el ámbito de nombramiento de los miembros

vado, 1934 (existe una edición actual de Sebastián Martín, donde va acompañado este estudio de otro de su autoría, *La igualdad ante la ley*). *Vid*. Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, «La Constitución de 1931. Reflexiones sobre una Constitución de Vanguardia», en *Política*, págs. 735ss., en particular, 739ss.; Santos Juliá, *La Constitución de 1931*, vol. 8 de Artola, Miguel (dir.), *Las Constituciones españolas*, Madrid, Iustel, 2009. Para los juristas en la II república, Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, «Adolfo Posada y la Constitución de 1931», en *Política*, págs. 751ss.; Sebastián Martín Martín*, Ley, justicia y democracia en Eduardo L. Llorens*, Athenaica, Sevilla; Gabriel Guillén Kalle, Joaquín Almoguera Carreres, *Eduardo L. Llorens y Clariana y el derecho constitucional de la Segunda República.* Madrid, Reus, 2006; Francisco Sosa Wagner, *Juristas en la Segunda República.* Madrid, Marcial Pons, 2009.

599 Santos Juliá, *La Constitución*; E. Espín, «La Presidencia del Consejo y Consejo de Ministros en la II República», en *El Arte de Gobernar*, págs.135ss. Particularmente interesantes, a causa de su autoría, son las páginas de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, *Los defectos de la Constitución de 1931. Tres años de experiencia constitucional* (1936). Madrid. Civitas ediciones, 1981.

del mismo y hasta en cuestiones relativas a la dirección política. Y, en especial, a la prolija regulación constitucional del Presidente de la República-Jefe del Estado y sus atribuciones.

Es indudable que, con relación al último de los aspectos señalados en el párrafo anterior, esa situación, al menos en una parte sustancial, es consecuencia de la plasmación en la Constitución de una específica percepción adaptada al constitucionalismo de vanguardia y, sobre todo, de una preocupación por evitar las prácticas corruptas que habían caracterizado el sistema anterior. Se advierte en el tratamiento concedido a la Presidencia de la República y al Gobierno, del que es cabal testimonio la diferente amplitud de los Títulos v y vi dedicados, respectivamente, a ambos.

Sin embargo, aunque, como bien viene señalando la literatura de especialidad, la más prolija y extensa regulación concedida al Jefe del Estado se debe a la desconfianza y rechazo que producía la actuación que habían llevado a cabo las reinas y reyes, en particular Alfonso XIII, y no carecen de razón quienes advierten, más que una deficiencia, una falta de acabamiento en el perfil de, sobre todo, el Presidente del Gobierno en la Constitución, lo cierto es que para aquel constituyente, como por lo demás ocurre con todas las disposiciones en un sistema legalista, era imposible acotar las facultades y prever circunstancias como las que se produjeron. En este sentido, el hecho de que el artículo 86 identificara el Gobierno con el Presidente del Consejo y los Ministros, y se otorgara al primero la dirección política y a los segundos la de la Administración y gestión en sus respectivas ramas[600] no era de gran ayuda. Tampoco lo fue la

600 Artículo 87. El Presidente del Consejo de Ministros dirige y representa la política general del Gobierno. Le afectan las mismas incompatibilidades establecidas en el art. 70 para el Presidente de la República. A los Ministros corresponde la alta dirección y gestión de los servicios públicos asignados a los diferentes Departamentos ministeriales.

regulación, en escrupuloso seguimiento de las reglas del parlamentarismo, de la confianza de la Cámara. Sobre todo porque en la doble confianza que se requería, acabaría por prevalecer la del Jefe del Estado.

En todo caso, como es sobradamente conocido, los conflictos, en efecto, se presentaron en seguida en la práctica. Y se debieron principalmente a actuaciones, y hasta extralimitaciones, del Presidente de la República que no siempre estaban respaldadas por las facultades que la Constitución le reconocía.

Ya desde el inicio, el primer Presidente Alcalá-Zamora, apelando al *débil y confuso papel* que, según su interpretación particular respaldada por una parte de la doctrina, se le había atribuido, asumió funciones que iban mucho más allá de las que figuraban en el texto constitucional.[601] Estableció así un precedente que, a pesar de las críticas y denuncias, trajo consigo consecuencias de primer orden. Entre otras, una de incuestionable trascendencia que los más interesados no tardaron en advertir: a pesar de las aspiraciones y cuidado del constituyente y los redactores de procurar un Gobierno «fuerte», en el plano real, tal y como ya ha señalado Bar, el Gobierno dependía más de la confianza del propio Presidente de la República que de la del Congreso.

Desde luego, a ello contribuyó en gran medida la propia experiencia histórica. Porque parece evidente que, influenciados por parecidos temores, la Comisión de Constitución y el Constituyente optaron por seguir un proceso similar al que se había practicado en la regulación de la Presidencia de la Repú-

601 *Vid*. A este respecto, las interesadas opiniones de contemporáneos como las ya apuntadas de Niceto Alcalá-Zamora. *Los defectos de la Constitución de 1931 y tres años de experiencia constitucional. Repercusiones de la Constitución fuera del Derecho político*. Discurso leído en la sesión inaugural del curso 1931-1932 celebrada el 26 de noviembre de 1931. Madrid, Reus, 1931. Y de Luis Jiménez de Asúa, *Proceso Histórico de la Constitución de la República Española.* Madrid, Reus, 1932. También, Santos Juliá, *La Constitución de 1931* o E. Espín, *La Presidencia*, págs. 139ss.

blica. Es decir, se centraron en el «enemigo histórico» y basaron la «fortaleza» en introducir una suerte de blindaje contra los abusos partidistas con el fin de evitar *posibles votos de censura eventuales y caprichosos, exigiendo un voto calificado*.

En este sentido, ni la facultad de alta dirección y representación de, entre otros, los servicios públicos considerados como el verdadero emblema del Estado social, ni la posibilidad de elaborar proyectos de ley del Consejo ni la ampliación de competencias relativas a la función ejecutiva, por un lado; ni la asumida y programática convicción de la superación del dogma de la división de poderes, sobre todo en lo que afectaba al Legislativo y Ejecutivo, y su sustitución por las recientes teorías políticas y la visión organicista –en la que las distintas funciones de los órganos permitían *afirmar más bien la seguridad y permanencia de la labor de cada uno*–, ni la modernización del Gobierno a través de los Consejos técnicos contemplados en el Título VII[602] o *la posibilidad de Ministros sin cartera que robustezcan la autoridad del Gabinete*,[603] por otra parte, fueron suficientes para impedir el nombramiento de Gobiernos de escasa representación parlamentaria. Con ello se produjo la ruptura del equilibrio imprescindible[604] perseguido por la Comisión[605]

602 Luis Jiménez de Asúa, *Discurso*, pág. 211.

603 *Anteproyecto de Constitución de la República española que eleva al Gobierno la Comisión Jurídica Asesora*. Madrid, julio 1931, *apud* Sevilla Andrés, *Constituciones*, II, págs. 139ss.

604 Antonio Bar, *El presidente del Gobierno en España. Encuadre Constitucional y práctica política*. Madrid, 1983, pág. 125.

605 «Preocupados, asimismo, de la necesaria fortaleza de los Gobiernos, hemos procurado robustecer su funcionamiento en igual medida que buscábamos la firme actuación parlamentaria. Por eso se ha regulado (…) su función sucedánea de la propiamente legislativa; se le ha defendido de votos de censura impremeditados o pasionales; se admite la posibilidad de Ministros sin cartera que robustezcan la autoridad moral del Gabinete; se le reserva la suspensión de garantías, y, por justa correlación, se le marca la responsabilidad civil y criminal que, aun no siendo nueva en las leyes patrias, conviene que aparezca determinada en el Código fundamental». *Anteproyecto*, págs. 139ss.

y el Constituyente. Una ruptura que acabó por generar dramáticas y conocidas consecuencias. Exactamente aquellas que, desde el mismo nacimiento de la República, se quisieron impedir a través de las competencias reconocidas al Ministro de la Gobernación por la *Ley de Defensa de la República* de 21 de octubre de 1931.[606]

Naturalmente, lo que se acaba de exponer afecta, sobre todo, a la dirección política que corresponde al Jefe del Gobierno-Presidente del Consejo. Pero existen asimismo otras causas que incidieron igualmente en la vertiente administrativa, alguna de las cuales, como el peso de ciertos estilos arraigados, adquieren particular importancia en lo que aquí interesa. A este respecto, ha de tenerse en cuenta que la aludida influencia del Presidente de la República se extendía también a este campo de forma considerable. Sobre todo por la vía de los apartados 2.º y 3.º del artículo 76 de la Constitución relativos a nombramientos y la firma, *previo acuerdo del Gobierno*, de los Decretos refrendados por los Ministros.

Precisamente sobre uno y otro aspecto se centra la exposición de motivos del Decreto de 2 de noviembre de 1935[607] firmado por el Presidente del Consejo de Ministros, el independiente Chapaprieta. En esa disposición, en efecto, se reconoce expresamente que el peso de *la inercia en la práctica administrativa* mantenía vivo *un sistema arcaico y formulario*; sistema que, si bien reflejaba la praxis parlamentaria sostenida bajo la vigencia de la Constitución de 1876, ya no estaba en consonancia con los fines que se proponía alcanzar la actual de 1931.

Es claro, creo, que bajo esa presentación formal destinada a resolver cuestiones aparentemente «técnicas», se esconde una crítica más profunda a las abrumadoras competencias del Jefe

606 *Gaceta de Madrid,* 28 de octubre de 1931.
607 *Gaceta de Madrid* de 7 de noviembre de 1935.

del Estado en perjuicio de el del Gobierno y el propio Consejo de Ministros. Es evidente asimismo que, a pesar de la fecha de su promulgación y del signo del Gobierno, se quería recuperar una cierta racionalidad constitucional en el funcionamiento. Porque al margen de las cuestiones ideológicas, lo cierto es que la articulación de las relaciones entre el Presidente de la República y el del Gobierno, no facilitaba la consecución de los fines establecidos por la Constitución, algunos de los cuales eran particularmente conformes a las nuevas soluciones impuestas tras la crisis de 1929 en todos los aspectos. Es decir, aceptaban y se adecuaban a los predicados de un Estado social y propulsivo, cuyos órganos no solo estaban constitucionalmente comprometidos, sino que eran garantes de la regulación y gestión de los asuntos económicos.

Así, al menos, lo pone de manifiesto, ante todo, la concesión al Gobierno de la *responsabilidad última en asuntos de economía* (artículo 114), cuyo «trabajo» se ampliaba ahora de manera considerable, al igual que ocurría en otras materias similares.[608] Su consecución fue un objetivo directo del Constituyente y, desde luego, pasaban por la uniformidad y racionalización de la Administración y su adaptación a los requerimientos de la industrialización. Ambos aspectos, se reiteraba, requerían, por un lado, la necesidad de un funcionariado estable, reclutado por el sistema de méritos, y, por el otro, la descentralización como la solución más fiable y eficaz.

En un cierto sentido, y desde una primera aproximación, las nuevas percepciones de la Administración Pública que se querían introducir, formalmente adaptadas a la dualidad actos políticos-actos administrativos, también recordaban aquella amplia visión gobierno-policía que habían poseído algunos

608 W. A. Robson, *Justice and Administrative Law. A Study of the British Constitution. Londres* (1928), 2.ª edic, 1947, introduc.

ilustres políticos desde Jovellanos a Javier de Burgos. Pero, como es obvio, los fundamentos eran completamente diferentes. Si aquella era *ex parte principis*, basada en principios políticos destinados a sustentar un determinado modelo estatal y la preeminencia de Ejecutivo como se ha tenido ocasión de ver, ahora era *ex parte populi*,[609] y estaba destinada a responder a los ciudadanos en correspondencia con el ascendiente alcanzado por las Cortes.

En todo caso, el artículo 93 responde, a mi parecer, a esos predicados. De la misma manera que el 91, al recocer implícitamente el principio de solidaridad del Gobierno, supone la superación de la visión holística que, hasta hacía bien poco, había regido al respecto. Es decir, aquella que imponía la prevalencia del despacho individual con el Rey y, en especial, la aceptación del principio de que el sistema administrativo debía responder a las necesidades del modelo estatal, esto es, del Estado no Activista y no a las de la nueva ciudadanía que ya no estaba integrada, como se reitera en el articulado de la Constitución, por individuos, sino por personas.

Por otra parte, que el Consejo de Ministros había pasado de ser formalmente una institución, y en tiempos más recientes, un órgano, en la práctica, cuasi consultivo del rey-Jefe del Estado para conformarse como un órgano gubernativo *lato sensu*, lo pone de manifiesto el artículo 90. Para resaltar esta posición, incluso se introducía, por vez primera en nuestra historia constitucional, la superioridad jerárquica del Consejo sobre los Ministros en determinados casos. Así, por ejemplo, lo disponía, para los supuestos de multas y suspensión de funcionarios, la tristemente célebre *Ley de Orden Público* de 28 de julio de 1933, cuyos artículos 8 y 31 admitían los recursos de alzada ante el mismo.

609 Bernardo Giorgio Mattarella, «Administrative Law in Italy: An Historical Sketch», en *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 2010, *passim*.

Como es sobradamente conocido, el desarrollo de los acontecimientos, sin embargo, eliminó la posibilidad de implementar muchas de las innovaciones que se auguraban al día siguiente de la proclamación de la República por *Decreto de 15 de abril de 1931* con la creación del Ministerio de Comunicaciones. La complicada situación política a la que de forma indirecta se refería el mencionado *Decreto de 2 de noviembre de 1935* cuando afirmaba que, en el sistema anterior, *la acción del Estado y la tarea de gobierno eran menos complejas* y de la que eran muy conscientes los constituyentes, no ayudó, precisamente, a conseguir la estabilidad gubernamental.[610]

La sucesión de los Gobiernos, hasta veinte, imposibilitaron una racional acción gubernativa, en especial en los aspectos, tan necesarios, de las apremiantes reformas administrativas. A este respecto, tiene razón Bar al sostener que la regulación de la confianza parlamentaria del artículo 75, que se presumía y era *absolutamente voluntaria*,[611] provocó fisuras que acabarían en el desastre. Es claro que la dirección política, en sentido justamente inverso a como se había sostenido en el XIX, frustró todas las expectativas de reforma. *La salud de España* que, como escribiría una persona tan poco sospechosa de radicalismos como Miguel Maura, dependía *de una sola revolución: la de la conducta de los gobernantes; de una única reforma: la íntima, educadora de cada gobernado*,[612] quedó una vez más tremendamente quebrantada. Aun así, es claro que es precisamente en ese momento constitucional cuando el Gobierno adquiere plena carta de naturaleza como órgano inmediato que desarrolla una función orgánica regular, cuya referencia es el orden

610 *Vid.*, Santos Juliá, *La Constitución de 1931*, en Colección *Las Constituciones de España*, dirigida por Miguel Artola, Madrid, Iustel, t. VIII, 2009, en especial «Quiebra de la tradición constitucional española», págs. 132ss.

611 Bar, *El presidente*, pág. 126.

612 Duque de Maura, *Grandeza y decadencia de España*. Madrid, s. a, p. 74.

jurídico establecido y cuyo funcionamiento, a pesar de todo, no está sometido a la arbitrariedad –el propio Alcalá-Zamora se vio obligado a fundamentar su exceso en la designación del Presidente del Gobierno– de la Jefatura del Estado.

2. La anómala situación del Consejo de Ministros en la Dictadura del General Franco y la compleja definición jurídica de sus funciones

El «año de los dos Gobiernos» se inauguraba jurídicamente con la *Ley 30 de enero de 1938,*[613] que organiza la Administración del Estado en la Dictadura. La novedad no radica tanto en que los Ministerios estén subordinados a la Presidencia como en el hecho de que esta estuviera desempeñada por el Jefe del Estado, a quien, como ya se ha señalado en el capítulo segundo, el Decreto de 29 de septiembre de 1936 de la *Junta de Defensa Nacional* había atribuido todos los poderes y al que, ahora, el artículo 17 de la Ley mencionada reconocía *la suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general*. Una posición de excepción que respaldaría, casi treinta años más tarde, el artículo 13.I de la *Ley Orgánica del Estado* de 1967 al otorgar la exclusiva dirección de *la gobernación del Reino* al Jefe del Estado-Presidente del Gobierno.

En esencia, esas eran las principales bases jurídicas de un régimen dictatorial destinado a la creación de un Estado Nacional en la línea de los totalitarismos fascistas. A ellos pretendía asimilarse haciendo suyas *la idea de Patria*, *el espíritu permanente de España y la noción de destino histórico* perdido durante los Gobiernos republicanos, tal y como recordaba al general Fran-

613 *Gaceta de Madrid*, de 31 de enero de 1938.

co J. A. Primo de Rivera en carta de 24 de septiembre de 1934, la misma en la que le invitaba a una urgente sublevación.[614]

Tales presupuestos hacen imposible aplicar a este Gobierno las directrices de un régimen parlamentario, y aun los de la Monarquía constitucional anterior a 1869, con la que, sin embargo, tiene varios puntos en común. Entre ellos, merece destacarse el así llamado «principio monárquico», por más que su interpretación, como ya se ha señalado en su lugar, sea, naturalmente, diferente. Por otro lado, existe asimismo una aproximación con la terminología canovista que es manifiesta en el conocido como *Gobierno de Burgos* de 11 de febrero de 1938. En este sentido, la propia denominación de los 10 Ministerios, frente a los trece del primer Gobierno de la República, resulta sumamente ilustrativa, sobre todo la que corresponde a alguno de los más representativos. De este modo, el de Guerra pasó a ser de Defensa Nacional, el de Gobernación se cambió por Interior, el de Trabajo por Trabajo, Organización y Acción Sindical en elocuente expresión de la orientación política del nuevo régimen.

Otras designaciones, sin embargo, parecen responder a una exigencia de carácter más técnico, como demuestra su permanencia hasta la actualidad. Tales son los que se producen en aquellos a los que los Gobiernos republicanos habían optado por mantener con su nombre original. Así Estado se sustituye

614 En la que tras comentarle, entre otras cosas «el desenfreno literario de los periódicos obreros», le cuenta como fue a entrevistarse con el Ministro de la Gobernación para ofrecerle «nuestros cuadros de muchachos por si, llegado el trance, quería dotarlos de fusiles (bajo palabra naturalmente, de inmediata devolución) y emplearlos como fuerzas auxiliares. El Ministro no sé si llegó siquiera a darse cuenta de lo que le dije (…). Al acabar la entrevista no se había entibiado mi resolución de salir a la calle con un fusil a defender a España (…) Frente a los asaltantes del Estado español, probablemente calculadores y diestros, el Estado español en manos de aficionados no existe». José Antonio Primo de Rivera, *Obras Completas*. Madrid, 1945, pág. 623. Uso la incluida en Fernando Diaz-Plaja, *La Historia de España en sus documentos. Siglo xx, Dictadura República (1923-1936)*. Madrid, iep, 1965, págs. 691-693.

por Asuntos Exteriores e Instrucción por Educación. Unos terceros, como Comunicaciones, desaparecen, en tanto que otros se refunden a pesar de que se trata de materias claramente diversas, como Agricultura y Obras Públicas. Finalmente, hace su aparición otro cuyo nombre obvia comentarios: Orden Público.

Por otra parte, las modificaciones ministeriales que se llevaron a cabo en distintos momentos a lo largo de los casi cuarenta años de Dictadura, siempre motivadas por exigencias de política exterior o interior, aunque han servido a los analistas para identificar los distintos Gobiernos[615] no alteran, sin embargo, sus competencias. Ni siquiera con la creación de la Vicepresidencia en la década de los sesenta. En realidad, las reformas más notables en este sentido afectan a los órganos de la Administración Central y vienen dadas por la creación de

615 En este sentido resulta ilustrativa la inteligente catalogación que en su día hizo Ramón Tamames, *La República. La era de Franco*. Historia de España Alfaguara vii. Madrid, 1983 sobre los Gobiernos de Franco y su respectiva restructuración ministerial. Así, el «Gobierno de la neutralidad y no beligerancia», que duró hasta el final de la Segunda Guerra Mundial, da lugar a la primera reforma instaurada por el Decreto de 9 de agosto de 1839. Afecta a la división del Ministerio de Defensa Nacional en los tres Ministerios Militares (Ejército, Aire y Marina), recupera el nombre de Gobernación para el de Interior y también el de Trabajo. Pero es significativo que se incorpore a Agricultura, seguramente porque esta cartera tenía a su cargo en el Gobierno anterior la Secretaria del Movimiento, la cual se eleva a rango Ministerial por Decreto de 18 de julio de 1945. La caída de los fascismos dio lugar al «Gobierno de la autarquía», cuya nota más importante, y significativa, fue la desaparición de la Secretaría General del Movimiento. El respaldo, ya en la década de los cincuenta, que el régimen obtuvo con los acuerdos con estados Unidos y el Concordato con el Vaticano promovieron una reestructuración cuyas consecuencias más directas fueron el desdoblamiento del Ministerio de Industria y Comercio y la aparición del de Información y Turismo, pero sobre todo la Subsecretaria de la Presidencia que se mantendrá hasta 1969 y la reposición de la Secretaria General del Movimiento, Ministerio que solo desapareció en 1977. Estos cambios fueron respetados por los Gobiernos posteriores; esto es, el «del Plan de Estabilización» (1957-1962) y el «Primer Plan de Desarrollo» (1962-1965), hasta 1969, en que se introduce el Ministerio de Presidencia y se cambia el nombre del de Educación por Educación y Ciencia, con el que seguirían hasta 1977. Y es muy útil, también para la evolución de los Ministerios, Carlos Álvarez García, «Los archivos de la Administración Central en España. Sus fondos, su organización y descripción de los mismos», B. *Anabad,* xxxvii, 1987, n.º 1-2, págs. 111ss.

las Subsecretarias, a partir de 1957.[616] Exactamente el año en que, no por casualidad, entran en vigor y se promulgan las importantísimas leyes de 27 de diciembre de 1956 reguladora de la *Jurisdicción contencioso-administrativa* y la de 26 de julio de 1957 del *Régimen jurídico de la Administración del Estado,*[617] en las que se desarrollan los aspectos concernientes a lo que aquí interesa.

Con todo, la innovación más importante se produjo en los últimos años del régimen con la aparición por Decreto de 8 de junio de 1973 de la figura del Presidente del Gobierno.[618] Por lo demás, en casi todos los Gobiernos existieron Ministros sin cartera –figura que incorporaba el Anteproyecto constitucional de 1929 y que aparece recogida por primera vez en el artículo 88 de la Constitución de 1931, donde se facultaba al Presidente de la República para proceder a su nombramiento *a propuesta del Presidente del Consejo*–. Existió incluso, como

616 Como la de vivienda (1957-62), el Subsecretario-Comisario del Plan de desarrollo, adscrita a la Presidencia de Gobierno, creado por el Decreto de 10 de febrero de 1962, a la que se añadiría, durante el Gobierno que duró desde 1969 a 1974, la de Relaciones Sindicales, que desaparecieron en 1977, excepto la última, que lo hizo en 1976.

617 No está de más recordar alguno de los principios que inspiraron la Ley de lo contencioso-administrativo recogidos en la Exposición de motivos: «se tienen en cuenta las transformaciones sociales y jurídicas (desde 1884, año de la promulgación de la anterior Ley)», «La Jurisdicción contencioso-administrativa no debe entenderse ni desarrollarse como si estuviera instituida para establecer, si, garantías de los derechos e intereses de los administrados, pero con menos grado de intensidad que cuando los derechos e intereses individuales son de naturaleza distinta y están bajo la tutela de otras Jurisdicciones. Si la jurisdicción contencioso-administrativa tiene razón de ser, lo es precisamente en cuanto por su organización, sus decisiones ofrecen unas probabilidades de acierto, de ser eficaz garantía de las situaciones jurídicas, de encarnar la Justicia, superiores a las que ofrecerían si las mismas cuestiones se sometieran a otra Jurisdicción. En verdad, únicamente a través de la Justicia, a través de la observancia de las normas y principios del Derecho es posible organizar la Sociedad y llevar a cabo la empresa de la administración del Estado moderno». *B. O. E.* de 28 de diciembre de 1956. págs. 8138-8139.

618 Por RD 1145/1973 de 8 de junio, *B. O. E.* 9 de junio de 1973 se nombraba a Luis Carrero Blanco Presidente del Gobierno «de conformidad con lo establecido en el artículo catorce de la Ley Orgánica del Estado y previa presentación de terna por el Consejo del Reino».

ya se ha expuesto, una Vicepresidencia, que apareció con el *Gobierno del Primer Plan de Desarrollo* (1962-65) y fue creada expresamente en 1965 para Muñoz Grandes, aunque estaba vacía de contenido.

Todos estos datos indican una evolución que fue intensa en el ámbito administrativo, en especial, tal y como ya se ha señalado, a partir de 1957 y probablemente por influencia de los «tecnócratas». Para algunos expertos se produjo asimismo en el político mediante la transición a un régimen autoritario que encontraría su primera expresión en el nombramiento de esa Vicepresidencia –sin competencias– del Gobierno. También en la presencia nominal de unas Cortes, con su peculiar representación por tercios, y cuya singular naturaleza no deja de aproximarse en algunos aspectos a la Asamblea Nacional Consultiva de Primo de Rivera. En apariencia, tales hechos diferencian formalmente dos etapas en la Dictadura, de las cuales la primera fue, sobre todo hasta 1945, y aún con posterioridad, especialmente represiva.

Sin embargo, es esta una opinión difícilmente sostenible no ya en la praxis, sino incluso en un plano teórico. Y no se trata tanto por los objetivos expuestos en la propia Exposición de Motivos de la *Ley Orgánica –la presente Ley, que viene a perfeccionar, encuadrar en un armónico sistema las instituciones del Régimen, y a asegurar de una manera eficaz para el futuro la fidelidad por parte de los más altos órganos del Estado a los Principios del Movimiento Nacional*– sino de las facultades que le estaban atribuidos *ex legis* en los ámbitos político y administrativo al Jefe del Estado.

Construidas tales facultades sobre la dualidad, por entonces ya insuficiente, de los actos de ambas naturalezas, como acredita el artículo 13.II de esa disposición, incluso normas de tan elevado rigor técnico como las mencionadas *Leyes de la Ju-*

risdicción contencioso–administrativa y *del* Régimen Jurídico d*e la Administración del Estado* vienen a respaldar esa posición no preeminencial, sino supralegal de la institución. Sobre todo en lo referido al control jurisdiccional.

De hecho, los actos del Gobierno quedan fuera de dicha fiscalización. Y no solo los políticos, por naturaleza, como ya se decía en la década de 1890, no justiciables, sino incluso los administrativos a los que, como con lucidez expuso Baena del Alcázar, se quiso extender esta cualidad. La *palpitante realidad*, como describe el jurista, es que, incluso a pesar del marco normativo existente, el Gobierno poseía *inmunidad de poder*[619] y los actos de gobierno, en un cierto sentido, se desvirtuaban. Sobre todo en lo que se refiere a los actos políticos, que acaban siempre por transmitir la voluntad del Jefe del Estado como integrante del Gobierno, pero también a los administrativos.[620]

En consecuencia, la posición del Consejo de Ministros durante este periodo tiene que definirse en relación con el poder abrumador que las Leyes Fundamentales otorgaban al Jefe del Estado-Presidente del Gobierno, cuyo fundamento era la concentración de poderes, incluido el «constituyente». Desde este punto de vista, en el plano administrativo aparece desde el principio desprovisto de facultades ejecutivas, ya que se presenta como un órgano meramente consultivo para el que ni siquiera se admitía expresamente la potestad reglamentaria hasta la promulgación de la *Ley Orgánica*, cuyo artículo 13 admite la misma. Reconocida, por cierto, al lado de otras competencias residuales -*cualquier otra atribución que le venga conferida por*

619 Mariano Baena del Alcázar, «Los actos políticos del Gobierno en el Derecho español (y iii)» en *Documentación Administrativa*, n.º 178, 1978, págs. 5ss., págs. 17-20 especialmente.

620 *Ibid.*, págs. 17.

alguna disposición legal y reglamentaria– en el mismo lugar en que se consagra su carácter deliberativo.[621]

A lo largo de su existencia bajo ese régimen político, se debatió largamente, rehuyendo incidir en los aspectos más comprometidos, acerca de la naturaleza jurídica del Consejo de Ministros. Y al efecto se presentaron argumentos a favor de su carácter preferentemente administrativo o político-constitucional, lo que ya de por sí es indicio de su «desnaturalización». Con la conclusión de que se trataba de un órgano deliberativo y no ejecutivo[622] se admitía su supremacía –*facultades de dirección y coordinación política y administrativa*–, pero no superioridad jerárquica sobre los distintos ministros.[623] Con ello se ponía de manifiesto su precariedad en cuanto órgano de Gobierno, a diferencia de lo que había recogido la Constitución de 1931, al tiempo que se recuperaba la peor práctica del siglo XIX. Esto es, cuando el Consejo, «tras deliberación», proponía al Jefe del Estado.

La diferencia sustancial entre ambos estriba, a mi parecer, en que, durante el ochocientos, al menos durante la mayor parte del mismo, la uniformidad de ideas era inexistente, y no tanto por razones político-constitucionales sino por intereses –espurios o no– encontrados de los Ministros. Ahora, la uniformidad de ideas estaba garantizada en todos los ámbitos. Porque, a pesar

621 El artículo 13 apartados I y II exponían en efecto «1. El Jefe del Estado dirige la gobernación del Reino por medio del Consejo de Ministros.11. El Consejo de Ministros, constituido por el Presidente del Gobierno, el Vicepresidente o Vicepresidentes, si los hubiere, y los Ministros, es el órgano que determina la política nacional, asegura la aplicación de las leyes ejerce la potestad reglamentaria y asiste de modo permanente al Jefe del Estado en los asuntos políticos y administrativos». Es de notar que, aunque este artículo es el primero del Título III dedicado a «El Gobierno de la Nación», en ningún momento aparece ahí la palabra Gobierno aplicada al Consejo de Ministros, aunque los artículos 19 y 20, por ejemplo, aludan a «los demás miembros del Gobierno».

622 Aurelio Guaita, *El Consejo de Ministros* (1959). Madrid, INAP, 2.ª edic., 1967, pág. 61.

623 *Ibid.*, pág. 63.

de que el artículo 24 de la *Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado* concedía el rango de Decreto a las resoluciones del Consejo –como a las del Jefe del Estado, que además era quien dictaba las leyes– para diferenciarlas de las «ordenes» de los Ministros, sus competencias no dejaban de ser residuales –*cuando lo exija alguna disposición legal*–. En todo caso, expresando siempre la voluntad del Jefe del Estado, por quien debían ir firmadas con el refrendo del Ministro del ramo.[624]

Como con acierto se ha escrito, si en la esfera administrativa el Consejo a través de decretos y órdenes daba forma a la visión franquista de la Administración, en el plano político, en cuanto órgano estrictamente consultivo y tutelado por el Presidente del Gobierno se presentaba como *un instrumento legitimatorio esencial* para evitar el desgaste y, en este sentido, *tuvo una importancia excepcional a la hora de objetivar y de responsabilizarse ante la sociedad de las máximas decisiones*.[625] Una situación, en todo caso, extraña al constitucionalismo moderno a pesar de las formalidades adoptadas para proyectarse al exterior, muy similares a las que, en el propio *B. O. E*, se mantenían al distinguir entre disposiciones de la Jefatura del Estado y la Presidencia.

3. El Consejo de Ministros durante la Transición Democrática, el enfrentamiento a los nuevos retos y el despliegue de la función administrativa

Durante la así llamada *Transición política*, en la que el momento maquiaveliano y el revolucionario-rupturista se con-

624 Reconocidos por la sentencia del TS de 6 de julio de 1959 que se refiere a «Decretos de carácter General emanados del Consejo de Ministros, con el refrendo del Jefe del estado. Se trataba de un caso cuya base era la propuesta de dos ministros». *Ibid.*, pág. 73 en nota.
625 Diego López Garrido, «El Consejo de Ministros durante el régimen de Franco», en *El Arte de Gobernar*, págs. 153ss., pág. 177.

funden, el hecho más notable es la evidente discontinuidad constitucional. Y es de subrayar que no fue acompañada por los desórdenes que, usualmente, acompañan a la caída de un régimen autocrático a pesar de la introducción de un Gobierno fuerte porque, a diferencia de lo que había sucedido en 1931, la existencia de una clase media y la situación económica permitieron realizar reformas sin lesionar, al menos en la intensidad previsible, los intereses consolidados.[626]

En lo que aquí importa, tal discontinuidad se manifiesta gráficamente en los dos cambios que aparentemente, pero solo aparentemente, son formales. Se trata, el primero, de que el Jefe del Estado ya no preside los Consejos de Ministros. El segundo, en la propia reestructuración ministerial la cual, además de su contenido, posee un elevado valor simbólico. Con el Gobierno Suárez (1977-1980) los tres Ministerios de Corte Militar se refunden en el de Defensa, se añade Urbanismo a Obras Públicas y Energía a Industria. Se recupera Economía y Comunicaciones (unido este a Transportes), se crean los de Sanidad (y Seguridad Social), Cultura y el de Universidades e Investigación, y vuelve a designarse como Interior el de Gobernación.

Tal reestructuración, es, además, indicativa de otros dos aspectos singularmente relevantes a nuestro propósito y que están vinculados con el terreno administrativo. Y es que tales reformas, completadas con la recuperación en 1976 de las figuras de los Secretarios de Estado y la creación de la Comisión general de Secretarios de Estado y Subsecretarios[627] –calificada por la *Ley del Gobierno* como órgano de colaboración y apoyo al mismo–, expresan el abandono de una concepción tradicional de la Administración y, lo que era especialmente importan-

626 Laski, *El Estado*, págs. 362-363.

627 Marc Carrillo, «La Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios», en Garrorena, *Constitución y Gobierno*, págs. 209ss.

te en ese crucial momento de la reciente Historia española, del traslado orgánico de la toma de decisiones colectivas.

Estas, en efecto, que tradicionalmente, aunque en el plano teórico, se habían hecho recaer en las asambleas parlamentarias –la referencia, como es obvio, se hace a una situación de normalidad constitucional– pasaban ahora al órgano ejecutivo por excelencia. Esto es, el Gobierno, que ya, ni siquiera formalmente, podía contemplarse como un mero cumplidor de las disposiciones aprobadas por aquellas –si es que alguna vez, salvo los periodos de vigencia de la Constitución de Cádiz, lo había sido materialmente–, como la doctrina, tanto constitucionalista como administrativista, se encargaba de recordar.

Ahora, al igual que ocurría en los demás Estados occidentales y antes de que la incorporación a organismos internacionales, en especial los europeos, hiciera de obligatorio cumplimiento las directrices aprobadas por estos –y, por consiguiente, que gran parte de la labor administrativa de los Gobiernos se convirtiera en una cuestión a tratar fuera de las fronteras nacionales–, aquí ya tomaban cuerpo las grandes y verificables reformas que solo son visibles en el último tercio del siglo xx. Reformas a las que era intrínseco un extraordinario fortalecimiento del Gobierno, en especial del propio Presidente del Consejo de Ministros. Este, en efecto, alcanzó cotas de poder inusitadas que la praxis y la legislación complementaria respaldarían tras la promulgación de la Constitución de 1978. Un texto en el que, además de una depurada visión de la responsabilidad y en todos los planos, incluida la política, y una prolija regulación de las funciones de ejecución y dirección en el ámbito interno e internacional, prescribe la unidad de acción gubernamental y, en consecuencia, impone la coherencia interna para su funcionamiento como Consejo de Ministros. En todo caso, tanto por las áreas en las que se centra su función directiva, como por

las técnicas en las que se lleva a cabo la misma o la admisión de la «iniciativa reforzada» que supone el Decreto-Ley, unidas a atribuciones que desde principios del XIX disfrutó, como la declaración de estados de excepción o guerra y la disolución de las Cortes[628] (que en un determinado sentido hasta puede considerarse como contrapeso político al voto de censura de las Cámaras), añadidas a la dirección política de la Administración, la histórica potestad reglamentaria y discrecional, sitúan al Gobierno como el órgano fácticamente más poderoso de entre todos los estatales.

Por otro lado, la Constitución, a la que iuspublicista estadounidense Bruce Ackerman considera entre las mejores del mundo, trajo consigo, como es bien sabido, una intensa polémica doctrinal relativa a la composición del Gobierno al introducir la célebre apostilla *y los demás miembros que establezca la ley* del artículo 98.1. En la actualidad tanto para constitucionalistas como para buena parte de los administrativistas parece superada por la práctica que se siguió y, sobre todo, con la promulgación años después de la *Ley Orgánica del Gobierno*. Apoyándose en la misma, la opinión mayoritaria sostiene, en efecto, la identificación Gobierno-Consejo de Ministros, conformado exclusivamente por el Presidente, los Vicepresidentes y los Ministros.[629] Se excluyen, por consiguiente, los Secretarios, que pueden asistir con voz pero sin voto a las reuniones del Consejo (art. 3.º de la LOAGE) y también las Comisiones Delegadas del Gobierno, nombradas mediante decreto por el propio Consejo a propuesta del Ministro.[630]

628 Luis López Guerra, «El Gobierno en la Constitución de 1978», en *El arte de gobernar*, págs. 179ss.

629 Javier García Roca, «La fragilidad de los ministros (su competencia y responsabilidad directas)» en *Ibid.*, págs. 153ss.

630 Pérez Francesch, *El Gobierno*, págs. 54-55.

Aunque esa posición es razonable, antes de la aparición de la mencionada Ley, la solución distaba de ser tan clara. Y con razón, en 1980, a dos años de la promulgación de la Constitución, I. de Otto,[631] en una brillante exposición, rechazaba la sinonimia Gobierno-Consejo de Ministros ateniéndose al dictado constitucional, y justificaba su postura en motivos pragmáticos. Para el malogrado constitucionalista se trataba de descargar al Consejo *de una buena parte de la labor administrativa y trasladarla a otros órganos gubernamentales cuya estructura y competencias podrían modificarse al ser sus miembros órganos del Gobierno*. Lo cual, según sus palabras, podía realizarse a través de una diferenciación personal procedente de la utilización diferenciada entre *miembros del Gobierno* y Ministros.

Sin embargo, a pesar de que se trata de un análisis, en especial por la fecha en que se realizó, impecable desde el punto de vista constitucional, tal vez ahora la cuestión podría contemplarse desde otra perspectiva. Una perspectiva que fuera más allá del fundamento último del debate relacionado con la diferencia actos políticos y actos administrativos, que hoy parece que debería superarse. Porque en la medida que se trata de una construcción estrictamente académica y formal, cuya incuestionable relevancia para el Derecho, y aún en la práctica, en modo alguno pretende pasarse por alto, deberían tenerse en cuenta los profundos cambios operados en la Administración pública –a la que desde el inicio del sistema constitucional corresponde el auténtico (en el sentido de real o efectivo) ejercicio de la materia competencial atribuida al añejo Poder Ejecutivo–, en las últimas décadas del siglo xx, fecha en la que se redactó nuestra Constitución. Sobre todo porque tales transformaciones afectan asimismo a la quintaesencia de lo que, no sin razón, se ha denominado «poder

631 I. de Otto, *La posición.*

administrativo» o «poder de mando»[632] a añadir a la facultad o potestad discrecional. Porque si esta última en el Estado Social tiene, frente a la reglada, causa en exigencias del servicio público –categoría que desplaza a la propiedad como fundamento del sistema– y, posteriormente, en garantir los derechos e intereses de los administrados,[633] el poder administrativo es una consecuencia inmediata de la función de coordinación e inspección de la Administración estatal realizada conforme a la orientación política que, a propuesta del Gobierno, aprueban las Cortes.[634]

La juridificación de esta Administración es, a este respecto, un testimonio entre otros muchos de un proceso que, en buena parte de los países europeos, pasa por reformas institucionales y revisiones constitucionales a las que ni siquiera Francia, pionera en tantos aspectos mediante su Escuela clásica de la Administración, pudo sustraerse.[635] Naturalmente, tales reformas requieren el abandono del concepto de una Administración abstracta e inmortal basada en la concepción, más que decimonónica ilustrada –la «policía» de, por poner un ejemplo, Justus Möser–, del *orden y obediencia*, por otro en que las estructuras y los procesos administrativos deben adaptarse a las nuevas políticas. Políticas que desbordan el ámbito nacional y en las que los funcionarios desempeñan la doble actividad de

632 Adolfo Posada, «Potestad discrecional», en *Enciclopedia Jurídica Seix*, pág. 319.

633 Para este aspecto, Mozo Seoane, *La discrecionalidad*, págs. 401ss.

634 Laski, *Gramática*, pág. 373.

635 Andoni Pérez Ayala, «Revisiones constitucionales y reformas institucionales en la v República», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 148, abril-junio (2010), págs. 105ss. –aunque el Gobierno parece ser una excepción–; Julien Martin, «Les limites de la responsabilitè administrative face aux déportations pendant la Seconde Guerre mondiale», en *Revue du Droit Public,* n.º 3, 1010, págs. 667ss., donde se pone de relieve la insuficiencia de la regulación tras el abandono de la inimputabilidad por actos cometidos en caso de insurrección, reconocida por vía judicial; Olivier Carton, «Regard sur l¡activité consultative du Conseil d'État de 1940 à 1944: peut-on conseiller innocemment un gouvernement comme celui de Vichy?», en *Ibid.*, págs. 579ss.

agentes estatales y externos y, en consecuencia, son doblemente responsables, en el plano nacional y supranacional.

Sin necesidad de recurrir a criterios «conceptualistas» o «intencionalistas», que tan prolíficos resultados dio a la doctrina norteamericana en la interpretación de su propia Constitución, tal vez sin proponérselo el Constituyente español, con la polémica apostilla dejaba la puerta abierta a estas nuevas y, por el momento, irreversibles tendencias, solo amenazadas por quienes defienden, en aras de la «eficacia», la privatización del todo lo público. En ellas, lejos de conformar esferas incompatibles o, en el mejor de los casos, autónomas, la materia constitucional y la administrativa son perfectamente permeables.[636]

El resultado, que la práctica cotidiana pone todos los días de manifiesto, es que no solo resulta cada vez más difícil adoptar medidas administrativas «en solitario» como correspondía y hacían los Ministros del XIX en calidad de Jefes supremos de la Jerarquía administrativa, sino también separar la «esencia» de un acto político y uno administrativo. Y a estos efectos, es indiferente el modelo de Estado: se produce tanto en el de Bienestar, con la intervención pública, como en el así llamado, y tan aclamado hoy, *Enabling State*, que requiere la participación del sector privado y en el que se impone «la normatividad dialogada» y la «gobernanza compartida».[637]

En todo caso, se trata de una expresión perfectamente consecuente con lo que muchos han considerado una de las

636 *Vid.* a este respecto, el interesantísimo artículo de Ángel Menéndez Rexach, «La potestad reglamentaria del Gobierno en la Constitución española. Notas para una nueva reflexión», en *Justicia Administrativa*, 2011, n.º 52, págs. 7ss.

637 Sabino Cassese, «The rise of the Administrative State in Europe», en *Rivista trimestrale di diritto pubblico,* dic. 2010; Neil Gilbert, *Transformation of Welfare State: The silent surrender of Public Responsability*, Oxford U. P., 2002; del mismo, «The "enabling State?". From Public to Private responsability for Social Protection: Pathways and Pitfalls», en *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n.º 26, 2005, en línea; Pedro Costa Gonçalves, «The enabling State and the market», *ibid.*

máximas por excelencia del *arte político*, cuya *misión* –como se afirmaba a principios del siglo xx, es decir, en una de las etapas donde la expresión «crisis del Estado» era unánime– *es encontrar los procedimientos de Gobierno más propios para que se acepten voluntariamente por la ciudadanía los mandatos de la autoridad pública.*[638]

638 Antonio Castillo Alonso, voz «Gobierno», en *Enciclopedia Jurídica Seix*, t. xxv, pág. 195.

CUARTA PARTE

EL PRESIDENTE DEL GOBIERNO. DE LA LEVEDAD AL SISTEMA PRESIDENCIALISTA

CAPÍTULO I.

EL PRESIDENTE DE LA MONARQUÍA TEMPLADA Y LA «DIRECCIÓN DE GOBIERNO» DEL REY O REINA

1. Planteamiento general: De la invisibilidad formal a la centralidad

En un primer acercamiento, la figura del Presidente del Gobierno, cuyo diseño en los textos constitucionales es el último en aparecer, bien puede contemplarse como símbolo del largo y complejo itinerario que afectó a la evolución del Ejecutivo y la configuración del Gobierno en la historia constitucional española. En todo caso, fue sobre todo a través de la depuración, inicialmente doctrinal, realizada a lo largo del XIX y el primer tercio del XX desde, fundamentalmente, la teoría política y la teoría del Estado, como se concluyó su diseño con entidad constitucional propia. Un perfil cuya elaboración exige partir desde la posición, cuasi exclusivamente nominal y constitucionalmente indiferente, que poseía en su calidad de Presidente del Consejo de Ministros y conserva durante una buena parte del ochocientos, hasta la definitiva relevancia que posee en la actualidad, donde la «visión presidencialista» es un hecho consumado.

2. El Presidente del Consejo de Ministros como Primus inter pares

Durante la primera parte del Siglo xix, la época de las *Octroi*, de la Monarquía templada y sus Constituciones moderadas, la época del dominio del Derecho-institución según los parámetros de la Escuela Histórica, la época en que una de las cuestiones principales giraba en torno a la titularidad y ejercicio de la soberanía, la época, en fin, del parlamentarismo «impuro», la institución más beneficiada es, claramente, el rey en cuanto Cabeza del Ejecutivo y, virtualmente, Jefe del Estado. Durante ese periodo, en el balmesiano «país de las anomalías», salvo los apuntados paréntesis de Bayona, con su modelo autoritario de cuño napoleónico, de Cádiz y el Trienio, con su «gobierno de Asamblea» y, sobre todo, los breves periodos de Joaquín M.ª López y el primer Gobierno Espartero del Bienio (28 de noviembre de 1854-6 de junio de 1855), ya no el Presidente del Gobierno, sino incluso, como se ha expuesto en el capítulo anterior, el Consejo de Ministros, no por casualidad denominado en ocasiones *Gabinete*, poseen unas competencias y un carácter «difusos».[639]

En realidad, se percibe un ostensible interés, sobre todo por parte de las reinas, por hacer prevalecer el espíritu de los Decretos de creación del Consejo y la presidencia del mismo tal y como los concibiera Fernando VII. De hecho, no solo se conservan durante largo tiempo el número y la denomina-

639 Naturalmente es excepcional aquí el Gobierno de Joaquín M.ª López, probablemente el que mejor entendió en su época la naturaleza e intentó aplicar en la práctica un Gobierno parlamentario. Su breve duración (9-19 de mayo de 1843) le sitúan, sin embargo, en un plano testimonial, a pesar de la coherencia de presentar la dimisión en pleno tras la aprobación de la mayoría de edad de Isabel II que él potenció, precisamente, para evitar las injerencias del Jefe del Estado, el regente Espartero, en la labor gubernativa. *Vid*. *Exposición razonada de los principales sucesos*, *passim*.

ción de las antiguas Secretarías del Despacho, sino, lo que es especialmente relevante, la vinculación de la Presidencia a un Departamento –generalmente, Estado–. Este uso reviste un especial interés porque, en la práctica, las alusiones al Presidente son casi inexistentes, salvo, esporádicamente, en los debates parlamentarios y algunas fuentes periodísticas. Incluso en las *Actas* del Consejo de Ministros la manera habitual de proceder a realizar su identificación es por su nombre o bien por la cartera que desempeña.

En estas circunstancias, parece existir un notorio interés en señalar al Presidente del Consejo o del Gobierno como un *primus inter pares*, condición que, en ocasiones, aparece anulada, dada la opacidad de sus competencias y el más que cuestionable poder efectivo que poseía como tal más allá del cargo de Ministro. La causa de tan peculiar situación se debe, en gran parte, a las prerrogativas que las Constituciones, incluida la de 1837, reconocieron al *Trono*, todas las cuales fueron ejercidas con profusión por reinas y reyes, en especial, la Reina Gobernadora y Alfonso XIII. El hecho de que los textos constitucionales –con la comprensible excepción del de 1837 dado su carácter transaccional, que utiliza Poder Ejecutivo– se refieran en sus Títulos a Ministerio o Ministros, incluso a *Rey y sus Ministros* como hace la de 1876, es un testimonio ilustrativo que no se debe pasar por alto.

No se trata solo de una probada influencia de la teoría constantiana del *pouvoir royal*, sino de una realidad verificable. Una realidad en la que, al Presidente, en cuanto tal, se le aplica las más de las veces y sobre todo en las fuentes –legales, jurisprudenciales y doctrinales–, el principio de invisibilidad y en la que los Ministros se contemplan como cuasi consejeros o, en el mejor de los casos, colaboradores individuales del rey o reina, cuyos actos están obligados a refrendar. En este sentido, creo

que el que en otros lugares, en particular los periódicos y los debates en las Cortes, se utilice, ocasionalmente o no, la denominación Presidente del Consejo o Jefe del Gobierno, no tiene entonces más alcance que identificar un así llamado *Gabinete*, en el que era *vox populi* que no existía «unidad de ideas», como objeto de comentarios a favor o en contra.

3. La dirección gubernamental del rey o reina: Ministros ejecutores, «ministros medianeros»

Se trata, en cualquier caso, de un hecho perfectamente coherente con la concepción sacralizada del rey, propio de un periodo caracterizado por la presencia de los que, inteligentemente, Fernández Sarasola ha denominado «Ministros ejecutores».[640] Un periodo en el que la dirección política correspondía al rey o reina y los Ministros –categoría desde la que preferentemente hay que observar entonces al Presidente del Consejo– se definían, ante todo, por sus tareas en la Administración pública, entendida en esa época como la ejecución de, fundamentalmente, las competencias propias de las cinco grandes áreas repartidas entre los distintos Departamentos, subordinados al rey o reina. Es decir, de lo que De Gioannis, un jurista italiano bien conocido por los iuspublicistas españoles en el periodo entre siglos, denominaría *grandes divisiones de la Administración Central según la partición de materias que le son propias*.[641]

Entre nosotros, durante un tiempo, el referente de tal división, como se viene indicando, se atuvo, y no por azar, a la

640 Fernández Sarasola, *Poder y libertad,* págs. 183ss., del mismo, *La primacía del Presidente*, pág. 136.

641 Gianquinto de Gioannis, *Corso di Diritto pubblico amministrativo*, 1881, vol. I, pág. 8.

partición realizada desde el inicio de la Monarquía consagrada por el absolutismo del siglo anterior. En un momento en que se admitía sin más que la participación en el Ejecutivo que correspondía al Ministerio era el *poder administrativo*, se consideraba que los *Ministros de la Corona*, según exponía Colmeiro, eran fundamentalmente los *jefes superiores de la Administración que bajo la autoridad inmediata del rey ejercen el poder ejecutivo*.[642]

Así pues, desde la perspectiva de este publicista, tan difícil y complicada como necesaria para el pensamiento doctrinario dominante, los Ministros adquieren una posición jurídica peculiar. Por un lado, están sometidos a la autoridad inmediata del rey, pero se estima asimismo que desarrollan sus competencias por *delegación virtual y constante* del mismo. Por el otro, poseen una potestad residual respecto a la regia, ya que solo les compete *todo lo que la Corona no pueda hacer por sí misma*. En esta compleja, aunque por otra parte fidedigna en cuanto descriptiva de la situación coetánea, construcción su facultad más relevante es la de actuar como mediadores –«medianeros»– entre el rey y las Cortes. Nos encontramos así ante otra suerte de *fictio iuris*, pero en sentido justamente inverso a la planteada por el constituyente gaditano, porque ahora se trata de hacer prevalecer el poder del rey/ reina.

Es, en consecuencia, imposible ver o aplicar aquí la relación biunívoca, tan característica del parlamentarismo tardío, entre el rey (Jefe del Estado)-Ministerio y Ministerio-Parlamento. Porque, como reconocía el citado Colmeiro, la misión básica del Ministerio, identificado, más que con un Consejo de Ministros que actúa unitariamente, con el conjunto de Departamentos ministeriales y los correspondientes cargos o «autoridades» en los que prevalece la visión administrativa o de

642 Colmeiro, *Derecho Administrativo*, pág. 93.

ejecución, no es otra que *salvar el dogma constitucional de la inviolabilidad del rey y hacerlo compatible con la responsabilidad del poder ejecutivo*. Y a esto, exactamente, se reducía su *indispensabilidad*.[643]

4. De la levedad a la implantación de el de líder más votado a través de la potenciación del Consejo de Ministros.

Como ya se ha expuesto en el capítulo anterior, desde tal punto de partida es insostenible e irrealizable la existencia de un órgano colegiado coherente, responsable solidaria y no solo mancomunadamente y en el que, además, sus miembros poseyeran «unidad de opinión». Sobre todo si, como las continuas filtraciones pusieron de manifiesto y, entre otros, el mismo Donoso Cortes se encargó de divulgar a conveniencia, ni siquiera era exigible el secreto de las deliberaciones.

En tales circunstancias, la figura de un Presidente del Consejo con competencias específicas, y menos aún como presidente del Gobierno con carácter de director, emisor, e incluso coordinador, de directrices políticas y administrativas, apenas podía tener cabida. Es más, durante la época de la así llamada Monarquía Constitucional templada característica del periodo isabelino –salvo los breves momentos progresistas en que, por voluntad expresa de los Presidentes respaldados por el conjunto del *Ministerio* más que por el propio marco constitucional, se transgredió rotundamente esa orientación– se percibe una clara intención de mantener, en lo referente al funcionamiento interno del Consejo de Ministros, una inquietante similitud con

643 *Ibid.*, pág. 97.

el fernandino creado por Decreto de 19 de noviembre de 1823, al que, dos años después, por otro de 4 de marzo de 1825, se le dotó de una Presidencia, pero solo para el caso de ausencia del el Rey.

Naturalmente, las diferencias político-constitucionales descartan el hecho de la permanencia o supervivencia del creado a inicios de la Década Ominosa; ni siquiera existe la probabilidad de posibles antecedentes. Se trata, más bien, de uno de los más elocuentes testimonios del poder que el moderantismo reconocía al *Trono*, lo que resulta especialmente ilustrativo en ese momento de primacía del Ejecutivo. En todo caso, una prueba en absoluto rechazable de ese estilo, más que la presidencia ocasional de la regente o la reina, la ofrecen, una vez más, las *Actas* del Consejo de Ministros. En ninguna de las conservadas, correspondientes a diferentes épocas, aparece alusión explícita al Presidente del Consejo hasta 1925, bajo el conocido como Directorio Civil de Primo de Rivera, porque, como ya se ha señalado, las alusiones al titular del Gobierno, se hacen siempre bien por el nombre, bien por la cartera que desempeñaba. Y, por el contrario, hasta 1838 –según las conservadas, pero posiblemente hasta el ascenso de los progresistas al poder en 1840– todas son aprobadas por la Reina Gobernadora.

En tal escenario, por más que los respectivos Códigos Penales sancionaran la irrupción de personas ajenas en las sesiones, el Consejo de Ministros aparece, materialmente, más bien como una institución fundamentalmente deliberativa y, excepcionalmente, ejecutiva, casi gestora, ya que son los Ministros en particular los relevantes en base al principio departamental. En esa situación es la reina quien tiene la última palabra, en tanto que su Presidente, cuya cualidad de jefe del partido más votado no siempre garantizaba una situación de mando habida cuenta las disensiones y rivalidades internas, se muestra como

un cargo de carácter casi honorífico, sobre todo por su posición de «medianero» privilegiado entre la reina y las Cortes. En el plano real, esta posición no dejó de generar situaciones complejas, insostenibles desde una perspectiva estrictamente constitucional moderna, que dificultaban la gobernabilidad hasta con gobiernos conservadores, lo que contribuyó de manera decisiva a la caída de estos.

Es evidente que, en un contexto como ese, el mayor o menor poder o influencia dependía, al igual que en todos los sistemas afectados por dosis de personalismo, de la *auctoritas* y habilidad política que poseían quienes desempeñaron el cargo. Así ocurrió en los ya mencionados casos de Mendizábal, que logró sustraerse a la omnipotencia del Consejo de Gobierno, en gran parte, por la cohesión interna de los miembros del Consejo de Ministros, basada en la lealtad y, sobre todo, en la comunión de ideas políticas. También con Joaquín M.ª López y en el primer Gobierno Espartero del Bienio. Bravo Murillo, sin embargo, que carecía por completo de tal habilidad, vio cómo se frustraba su coherente reforma de la Administración, precisamente por falta de confianza, en este caso de la poderosa M.ª Cristina, pero también por defecciones de miembros del «Ministerio», como años más tarde le sucedería a Posada Herrera.

Hacia finales de siglo, bajo la vigencia de una Constitución que reservaba al rey un lugar preeminencial y le otorgaba poderes «activos», se continuaba hablando de *Gabinete* cuya unión interna se debe, asimismo, más a dependencias políticas que a vínculos jurídicos o constitucionales reconocidos, a pesar de que su fundamento podía encontrarse en la innegable influencia adquirida por las *convenciones o reglas parlamentarias*.

No obstante las construcciones doctrinales más divulgadas, en los países del entorno y aquí, que reclamaban la aplicación de un parlamentarismo racional, basado en el principio de

representatividad y extremadamente crítico con los poderes de la Corona, las lealtades personales actuaron como un factor decisivo. Aun así, fue durante ese momento cuando se dio el primer paso para que, unido al arraigo del principio de liderazgo, pudiera articularse constitucionalmente, incluso bajo regímenes totalitarios como ocurrió entre nosotros con el *Anteproyecto de 1929* de la Dictadura, un Gobierno vinculado al Consejo de Ministros y a un Presidente con facultades propias.

CAPÍTULO II.

LAS TEORÍAS ORGANICISTAS, LA FUNCIÓN DE GOBIERNO Y LA «DIRECCIÓN POLÍTICA»

1. Servicio público y complejidad administrativa

A causa de la depuración de los poderes del rey llevada a cabo desde sus inicios y de la propia experiencia de la I República, el Sexenio fue el paso importante, pero en modo alguno concluyente, para la articulación moderna del Presidente. Básicamente, y entre otras razones, por la servidumbre formal al dogma de la separación de poderes (basta recordar como en las Constituyentes de 1869 las referencias y alusiones aún se dirigen al *Señor presidente del Poder ejecutivo*). Fue la influencia de las teorías organicistas la que, a mi entender, es definitiva a este respecto. Sobre todo porque, con ellas, la cuestión del poder vinculado a la soberanía se sustituye por la *función de gobierno*, que la doctrina atribuyó fundamentalmente al Ejecutivo por la efectividad de la potestad de coacción del que este disponía. Y, ciertamente, no es una casualidad que todo ello coincida cronológicamente con la abrumadora complejidad que, por entonces, ya afectaba en especial a la Administración central. Tal complejidad, promovida por la amplitud de los «servicios»

que la Administración pública debía prestar al ciudadano, fue, a su vez, la causa de la reorganización ministerial atendiendo a una suerte de «división del trabajo» en el sentido durkheimiano de la expresión. Es decir, fundada en criterios de eficiencia que, asimismo, requerían la aplicación de criterios técnicos a la función pública.

En su conjunto, tales ascendientes intervienen decisivamente en la concepción del Presidente del Gobierno tal y como aparece en la Constitución de 1931, a cuya configuración, como afirma Fernández Sarasola, también contribuyó notablemente la formulación doctrinal del *indirizzo politico*. Acuñado, a partir de presupuestos que desde siempre forman parte de cualquier concepción del gobierno, por la literatura fascista de especialidad para dar acogida a nuevas propuestas políticas, la recepción de este exitoso concepto se produjo, como cabía esperar, cuando ocupaba el poder Primo de Rivera. Es decir, durante aquel *fenómeno patológico* que, para muchos de sus contemporáneos, fue la Dictadura, sobre todo bajo el Directorio militar, durante el cual los Subsecretarios supérstites ni siquiera podían dar órdenes sin expresa autorización de un Dictador ante el que se comportaban –como decían algunos y el símil es bien elocuente– como *meros Secretarios del Despacho*. Pero también bajo la civil, cuando se reinstauraron diversos ministerios.[644]

Sin embargo, aunque una adaptación del *indirizzo* aparece en la regulación del Gobierno en los Anteproyectos de 1929, lo cierto es que, en la práctica, y esto es revelador, se seguían manteniendo muchas tradiciones del xix. Así la importancia

644 Manuel Lezón, «La dictadura y los derechos adquiridos» en *Revista Crítica de Derecho inmobiliario*, n.º 72, dic. 1930, págs. 909ss.; «La Dictadura y los derechos adquiridos», en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, t. 157, 1930, págs. 481ss., pág. 482, justificando en ello la legitimidad para proceder a la derogación de las Reales Órdenes emitidas por los ministros del directorio civil.

del despacho individual con el Rey y los «consejillos», cuya celebración informal, prácticamente coloquial y sin convocatoria de lugar ni preaviso, son lo suficientemente ilustrativos acerca de la importancia casi exclusivamente formal y testimonial que se concedía al Consejo de Ministros, incluso, o sobre todo, por los más implicados.

Así pues, a mi entender, parece claro que la figura del Presidente del Gobierno no adquiere entidad constitucional propia –principalmente identificada por entonces con las tareas de dirección y coordinación de artículo 90 de la Constitución de 1931– hasta que el Gobierno-Consejo de Ministros no es, a su vez, configurado como un órgano constitucional. Es decir, hasta que se articula su funcionamiento unitario y solidario, con atribuciones específicas.

Sin embargo, aunque todo ello no ocurre en el plano estrictamente formal hasta la promulgación de esa Constitución, es obvio que los preceptos constitucionales no son más que el desenlace del largo itinerario anterior, en el que las variaciones en la concepción del Gobierno coexisten con la crítica al dogma de la separación de poderes, la evolución de la propia concepción del Ejecutivo y las reglas o convenciones parlamentarias. Un proceso que comienza con el reconocimiento de que debe y tiene que existir unidad y no solo uniformidad ideológica –y por reclamar el secreto de las deliberaciones– merced al cual el «Ministerio» se transforma en un ente colegiado que, de esta manera, consigue una auténtica autonomía y naturaleza orgánica.

En otras palabras, era imprescindible su conformación como verdadero Consejo de Ministros, centro del poder Ejecutivo y supremo director de la Administración Pública; un órgano que responde al principio de representatividad y, por consiguiente, actúa bajo una dirección diferente a la de un rey

no elegido. Lo que solo podía suceder con la implantación, siquiera formal, del sistema parlamentario puro y representativo, al que era intrínseca la necesidad de que el Gabinete, cuyo nombramiento seguía siendo competencia del rey, se reclutase entre la mayoría parlamentaria. Por esta razón, en el periodo entre siglos, es prescriptiva la regla del parlamentarismo de designar al Jefe del partido más votado lo que, si bien dio lugar a las conocidas corruptelas electorales, potenció asimismo que, al recaer en él el deber de proponer a los Ministros, se convirtiera en el Director efectivo del Consejo.

Es cierto que, al principio, se trataba de un cargo eminentemente político porque, en el plano institucional, apenas se diferencia, ni siquiera en el aspecto estrictamente burocrático, de los demás Ministros hasta la creación de la Presidencia. Pero, es asimismo conveniente recordar que fue, justamente por esa época, cuando la doctrina, entre otros Duguit, se preocupó de divulgar que su existencia era rigurosamente necesaria para conseguir la unidad y dar al Consejo de Ministros la fuerza imprescindible para impulsar la dirección del Gobierno.

2. El Presidente del Consejo y del Gobierno y los Ministros funcionarios

Con el cambio de siglo, en España sobre todo, se afianzó, en efecto, la idea de un reconocimiento institucional autónomo a la Presidencia del Consejo de Ministros dentro del Ministerio o Gobierno, cuyo Jefe lo era también del Consejo. Desde la década de 1890, pero sobre todo a partir de 1914,[645] una

645 *Reglamento Provisional* de 29 de septiembre de 1914 para el Régimen interior de la Presidencia del Consejo de Ministros, *Real Decreto de 4 de enero de 1915*, art. 1.º, Ley de 30 de junio de 1914, *Real Decreto de 27 de diciembre de 1917*, reorganizando la plantilla de

serie continuada de disposiciones presumen esta concepción y adscriben al nuevo Departamento una serie de organismos y Servicios, entre ellos el Consejo de Estado y la Intervención del Protectorado de Marruecos (Ley 17 de junio de 1915). Por consiguiente, no solo se procedía a su articulación y estructura administrativa –Subsecretaria con secciones política y administrativa y seis negociados–, sino que incluso los *Reglamentos* del Congreso y el Senado contienen alusiones expresas a la Presidencia.[646]

Desde todos los puntos de vista, esta orientación es extraordinariamente relevante, porque supuso la superación efectiva de la visión decimonónica, en la que la nota característica era la cuasi independencia o, en el mejor de los casos, autonomía ministerial que podía encontrar asimismo respaldo en el omnipresente principio departamental. Conforme a esa visión, el elemento identificador de los Ministros, incluido el Presidente del Consejo, era su condición de empleados públicos-funcionarios. Como consecuencia, las atribuciones del Consejo, más allá de algunos nombramientos, eran, más bien residuales, lo que limitaba considerablemente la potestad efectiva del Presidente, hecho este que es particularmente aplicable a los gobiernos moderados, dominantes durante prácticamente todo el siglo.

En estas circunstancias, la actuación, a través de los actos administrativos, del Consejo de Ministros se encontraba muy limitada por la propia autonomía ministerial, y sucedía otro tanto en los aspectos políticos a causa de la intervención regia, a la que, como se viene reiterando, el doctrinarismo y,

Presidencia del Consejo de Ministros, entre otros en Clara Álvarez Alonso, *La Jefatura del Estado.*

646 Decreto de 4 de enero de 1915; *Reglamento* del Congreso de 24 de mayo de 1918 (art. 65) y *Reglamento* del Senado de 16 de mayo de 1918 (arts. 82, 115 y 120), respectivamente.

al menos en teoría, el «historicismo constitucional» canovista consideraron una base irrenunciable de su pensamiento. No puede, por tanto, sorprender que la tantas veces aludida falta de homogeneidad ni fuera ocasional ni anecdótica, incluso en épocas tardías.[647]

En el marco de una recepción generalizada de las teorías organicistas del Estado, fueron, según opinión mayoritaria, la insoslayable necesidad de superar el monismo político y de otorgar la dirección política a un órgano los hechos que dieron lugar al surgimiento de la doctrina de los actos políticos, construida sobre la función de gobierno,[648] pero cuyos precedentes, en mi opinión, se encuentran ya en las directrices que todos los gobiernos progresistas, desde Mendizábal a Espartero, intentaron aplicar enlazándolas, precisamente, a la acción-actos de gobierno. En todo caso, mediante esta aportación se consiguió, finalmente, la institucionalización de un órgano con entidad y facultades propias que dejaba atrás la vieja percepción Ministerio-Gabinete surgido de la supuesta aplicación del dogma de

647 En la sesión de 28 de febrero de 1866, Alejandro Mon, dirigiéndose al entonces Ministro de Estado Bermúdez de Castro, lee en el congreso una carta que había remitido al mismo, cuyo objeto era, precisamente, este tema. En ella constaba: «Entre las personas que forman un Gobierno y las que ocupan altos puestos, no debe aparecer ninguna disidencia (…) No podemos V ni yo ocultarnos que en estos últimos años, aun conviniendo en los principios políticos y en los medios de gobierno, pudo haber habido sin embargo diferencias en la apreciación de los hechos, diferencias que han producido dificultades y alejamientos en las relaciones políticas». Catorce años antes, en la sesión de 13 de febrero de 1851 –y la fecha es representativa en extremo- había expresado en el mismo lugar, decía: «también oí, señores, a algunos Diputados que habían sido Ministros, y al actual Presidente del Consejo, hablar de conveniencia de la unión del partido moderado. Sí, señores, todos deseamos, todos, la unión del partido moderado que es la salvación del país, la salvación de Isabel II, la salvación de nuestra antigua Monarquía, el único modo de hacer frente a los graves conflictos que pueden surgir del estado en que se encuentra en el día la política general en Europa». DSC, 13 de febrero de 1851, pág. 1003 y DSC, 28 febrero 1866, pág. 369. También en Alejandro Mon, *Discursos Parlamentarios*. Madrid, Congreso de los Diputados, 2002.

648 Fernández Sarasola, *La función de Gobierno*; del mismo, *El Presidente*, pág. 139 n.º 4.

separación de poderes, aunque, en realidad, fruto de convenciones y, en consecuencia, susceptible de interpretación.

De esta manera se consiguió, además, la superación de los impedimentos procedentes de las Cámaras a causa de aquella peculiar pluralidad política tan típica del periodo entre siglos. Una pluralidad, de todos modos, a la que, no en vano, se consideraba a principios del siglo xx causa directa de la caída de uno de los Gobiernos Sagasta,[649] pero que, precisamente por surgir de la escisión de los dos partidos que dominaron la escena política de la Restauración a partir de redes caciquiles, se planteaba en un plano más bien formal que ignoraba la realmente existente.

649 Un ejemplo elocuente al respecto, con acusaciones directas al respecto, en los debates parlamentarios sostenidos en las sesiones del 24 y 26 de octubre de 1901, DSC, leg. 1901, págs. 995ss. y 1044ss. En esa legislatura Gamazo pasó al Partido Conservador de Maura y Moret y Canalejas luchaban por el liderazgo del Liberal. A pesar de contar con la mayoría, Sagasta perdió el poder, que tuvo que ceder a Silvela, cuando Canalejas se unió a los republicanos anticlericales. Conde Romanones, *Discursos Parlamentarios*. Edic. y est. Preliminar, Guillermo Cortázar. Introduc. A las legislaturas y contextualización de los discursos, Javier Moreno Luzón (1888-1909); José Luis Prieto Benavent (19010-11922) y Guillermo Cortázar (1923-1936), págs. 207ss., Madrid, Cortes Generales, 1997. *Vid.*, Francisco Javier Paniagua Fuentes, Guillermo Cortázar, José María Alfredo Aznar López, «Discursos parlamentarios del Conde de Romanones» en *Revista de las Cortes Generales*, n.º 43, 1998, págs. 7ss. Sobre los Partidos a lo largo de la etapa, *vid*. Miguel Artola, *Partidos y programas políticos* e Ignacio Fernández Sarasola, *Los Partidos políticos en el pensamiento español de la Ilustración a nuestros días*. Madrid, Marcial Pons, 2009.

CAPÍTULO III.

EL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL. EL PODER EFECTIVO DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO Y DEL CONSEJO EN EL MARCO DE LA CONFRONTACIÓN CON EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Así pues, sobre la paradoja de una función de Gobierno no normada, diferente de la meramente ejecutiva y discrecional (a veces incluso se podría decir que hasta extralegal),[650] pero sometida a principios de jerarquía normativa (reglamentos, respeto al contenido de las leyes) y de reserva de ley, se conseguía la homogeneidad y estabilidad que, en conformidad a la práctica parlamentaria, procedía de nombrar Presidente del Consejo al jefe del partido mayoritario. Un hecho este que era denegado con rotundidad entrada la década de 1860. O lo que es lo mismo, en aquella época de esplendor de la Monarquía Templada, cuando, en el marco del Gobierno-Institución, se admitía la libertad absoluta de la reina al respecto apelando a los princi-

650 De Otto, *La posición*, pág. 172; Tomás Villarroya, «Ministros y Gobierno en el Estado Moderno. Un análisis realista», en *Documentación Administrativa*, n.º 188, 1980, págs. 105ss.

pios y competencias constitucionales[651] y algunos prohombres moderados presumían abiertamente de ignorar el significado de la palabra parlamentario.[652]

En cualquier caso, fue esta definición precisa la que condujo a su reconocimiento y configuración autónoma en 1931, cuando la Constitución dedica el Título VI al «Gobierno» y el artículo 86 de la misma determinaba con precisión su estructura: el Presidente del Consejo y los Ministros. Porque, aunque es verdad que en el *Anteproyecto* de 1929 aparece mencionado en el artículo 69 y se reconoce idéntica composición, lo cierto es que, si bien formalmente cabe admitir la visión orgánica del mismo, el hecho de que se regule en el Título «Del Poder Ejecutivo» contradice en todos los planos la esencia organicista de la misma.

651 Como defendió siempre, entre otros, Posada Herrera. En la contestación a una interpelación dirigida por el Ministro de Fomento a Alejandro Mon en la sesión de 17 de febrero de 1863 acerca de si estaba de acuerdo con esta posición del asturiano, el interpelado respondía: «Yo convengo con el Sr. Posada Herrera en la libertad que tiene S. M. para nombrar Ministros, y estoy de acuerdo también en la gran conveniencia de esa especie de límite de que los Ministros salgan de estos Cuerpos. Idea hasta cierto punto contrapuesta al parlamentarismo que aquí sostiene el Sr. Nocedal. Señores, esta limitación está consignada, sino en la ley, si en la práctica de un país como Inglaterra, donde la Corona está muy alta, donde el gobierno representativo se ejerce en toda su pureza (…)», para a continuación criticar la regulación del tema en la Constitución de 1812. «(s)e ha hablado aquí de los partidos, de unos que querían gobernar con la Monarquía, de otros que quieren gobernar con el Parlamento. Mi opinión y la de mis amigos es que en España quien gobierna es la Reina con las Cortes (…). Gobernar es, señores, dictar leyes, y las leyes se hacen votándolas los Cuerpos legislativos y sancionándolas la Corona». Pero esto, era completamente diferente a lo sostenido acerca de la «regia prerrogativa» el 13 de febrero de 1851 en las Cortes. Mon, *Discursos*, págs. 1442 y 1244.

652 Discurso de Alejandro Mon, contradiciendo en parte lo expuesto en el discurso consignado en nota anterior, el 27 de febrero de 1866: «Señores: yo no sé si soy parlamentario ó no lo soy. No he podido entender bastante bien qué quiere decir parlamentario: lo he preguntado a algunos que debían saberlo, y me encontrado con que lo entiende menos que yo. Todavía me decía esta mañana un amigo ´q quien propuse una cuestión que el parlamentarismo era quitar y poner Ministros. No lo comprendo, pero no me importan las paradojas ni los aforismos políticos, ni esas apreciaciones que se hacen siempre con algún interés no personal, pero sí con algún objeto de evitar una discusión». *Ibid.*, pág. 1475.

No se trata, en este asunto, solo de las innegables influencias ideológicas del corporativismo fascista o de ser el producto de un régimen autoritario: son fundamentalmente, una vez más, las competencias otorgadas al rey, las que le sitúan materialmente en la línea de las Constituciones más doctrinarias del siglo anterior. Porque no es, a este respecto, una casualidad que la primera de tales facultades, en consonancia con su definición de Jefe Supremo del Poder Ejecutivo, consista precisamente en *Dirigir la administración del Estado y el Gobierno de la Nación*. Desde esta perspectiva, las funciones del Consejo de Ministros, pero sobre todo de su Presidente, quedaban notablemente disminuidas. Y, en todo caso, subordinadas a la decisión del Jefe del Estado, ante el que los Ministros y el propio Presidente debían prestar juramento, recuperando así, y desde luego no por acaso, una experiencia que desde la de 1812 ninguna Constitución recogía.

En la Constitución de 1931, naturalmente bajo otros predicados diametralmente contrarios, la visión organicista se impone de forma más rigurosa. En ella, la así llamada función política, con sus rasgos de politicidad, unidad y permanencia, se consideró suficiente para garantizar y definir los actos de gobierno como tales,[653] por encima y más allá de la discrecionalidad. El problema, sin embargo, se presentó en otro plano más contingente y procede, fundamentalmente, de las ya aludidas competencias, atribuidas o auto-asumidas, del Presidente de la República, así como de la regulación de la confianza, las cuales mermaron considerablemente la potestad efectiva del Presidente del Gobierno.

En este sentido, que el artículo 86 del texto constitucional estableciera la taxativa composición del Gobierno, el 87 atribu-

653 Remedios Sánchez Ferríz, «El Gobierno (II)», en de la misma y otros, *Funciones y órganos del Estado Constitucional*. Valencia, 2008, pág. 97.

yera expresamente a su Presidente la dirección y representación política del mismo y, por vez primera en una Constitución, se otorgara (artículo 90) al Consejo la potestad reglamentaria, además de las meramente deliberativas, no fueron suficientes, al parecer, para evitar actitudes tan extravagantes como el nombramiento de Presidentes del Gobierno que ni siquiera contaban con mayoría en la Cámara. Tales maneras, en particular –que, paradójicamente, reproducen alguno de los peores vicios de la práctica decimonónica que se quería anatemizar– unidas a las, por otro lado, sobradamente conocidas, circunstancias objetivas por las que atravesó la Segunda República, no contribuyeron a subsanar deficiencias, en primer lugar textuales, que no son sino el resultado final de las transacciones a las que se llegó en los debates de las Constituyentes. Ni siquiera a través de Gobiernos de coalición, como la Historia demostró.

CAPÍTULO IV.

LA EXCEPCIONALIDAD DE LA DICTADURA Y ORIENTACIÓN PRESIDENCIALISTA DE LA TRANSICIÓN Y LA CONSTITUCIÓN DE 1978

Naturalmente, una orientación completamente diferente es la que se le concede bajo el gobierno golpista, a la que aquí se hará una breve alusión desde el plano formal. El hecho, en efecto, de que la Ley 30/1938 de 1 de enero atribuyera al Jefe del Estado la presidencia del Gobierno, obvia toda clase de conflictos debido a la acumulación de poderes en el mismo, ya que el Consejo solo tiene facultades deliberativas y de asesoramiento. Incluso en el ámbito administrativo, por más que, en la década de los cincuenta, algunas disposiciones le atribuyan, como se ha visto, ciertas competencias en virtud del recurso de alzada que se le reconoce en algunos casos.

La situación no se alteró con la reinstauración del Ministerio de la Presidencia, desde la Subsecretaria creada en 1957 –es decir, durante el Gobierno del I Plan de Desarrollo–, la de la Vicepresidencia en 1965 e incluso, a pesar de poseer ciertas facultades, con la del Presidente del Gobierno en 1973, dado el carácter y atribuciones que poseían. Ni siquiera los acontecimientos excepcionales de las postrimerías del régimen per-

miten, ya no materialmente sino en el plano formal, situar a este Presidente, aún desde una remotísima aproximación, en la línea del triunfante constitucionalismo de posguerra. En particular, por las competencias reconocidas en las Leyes Fundamentales al Jefe de Estado en funciones y a instituciones clave como el Consejo del Reino al que, por cierto, se otorgó una organización y funcionamiento muy similares al que, con el mismo nombre, figuraba en el Anteproyecto de 1929.

Y, sin embargo, fue precisamente bajo la vigencia de tales leyes cuando, finalmente, surge la figura del Presidente del Gobierno con la fuerza y competencias que, a pesar del marco constitucional favorable, no había podido disfrutar de hecho durante la Segunda República. Porque fue entonces cuando, actuando en su condición de Presidente, se adoptaron dos de las medidas más relevantes de la Transición, concernientes a lo que aquí especialmente interesa. En un momento claramente revolucionario, el Presidente del Gobierno Adolfo Suárez promulgó el Decreto de recuperación de los Secretarios de Estado, sobre cuya naturaleza y funciones, propias o delegadas, o su carácter de casi viceministros, ya se había pronunciado parte de la doctrina más implicada de finales del xix.[654] Su incuestiona-

654 No solo los Secretarios sino también los subsecretarios y directores generales, a los que ya Santamaría de Paredes consideraba «órganos dependientes de cada Ministerio», entre los que incluía los «cuerpos consultivos» o comisiones. Acerca de los Subsecretarios escribe que son «los jefes superiores de los respectivos Ministerios a las órdenes inmediatas de cada Ministerio», cuyas iniciales competencias -descargar a los Ministros de los asuntos de leve cuantía o meros trámites- se vieron posteriormente incrementadas con las que le delegaba especialmente el Ministro, el régimen interior del Ministerio y ser órganos de instrucción y comunicación en nombre del Ministro. Por su parte los Directores Generales, «son los jefes de las distintas secciones en que se dividen los Ministerios, por la especialidad e importancia de un determinado orden de asuntos» y sus atribuciones venían dadas por los reglamentos de cada Ministerio. Santamaría de Paredes, *Derecho Administrativo*, págs. 138-139. Por su parte, Domingo Villar Gragel, a principios del siglo xx hablaba ya de «Funcionarios ministeriales, auxiliares inmediatos del Ministro» y escribía al respecto en la voz «Ministerio», de la *Enciclopedia Jurídica Seix:* «El cargo de Subsecretario, sobre cuya naturaleza se ha discutido, considerándolo como substituto del Ministro, que, al ser nece-

ble importancia, adecuada a los requerimientos de, en especial, una administración más sofisticada y a los nuevos retos políticos, queda respaldada por la Constitución y, tras la promulgación de esta, por la *Ley orgánica del Gobierno*. Sobre todo, porque se conforman como el principal objeto, como ya se ha señalado, de las discusiones generadas en torno al artículo 98.1 acerca de sí forman o no parte del Gobierno, lo que pudiera admitirse siempre que por tal no se entienda o identifique con el órgano. La segunda, la *Ley 1/1977 para la Reforma Política*, cuyo fundamento se encontraba en el Referéndum de 15 de diciembre de 1976, convocado por el Jefe del Estado en conformidad a la entonces vigente *Ley de Jefatura del Estado* de 22 de octubre de 1945.

La posterior configuración del Presidente del Gobierno en la Constitución de 1978, regulado a partir del artículo 98, complementados por la posterior y ya mencionada *Ley Orgánica del Gobierno* de 5 de febrero de 1980, incorpora definitivamente las corrientes de posguerra, pero, asimismo, tiene un punto de partida en la propia actuación del Presidente desde la toma de posesión de Suárez. Con su nítida, al menos para la doctrina, diferenciación entre función de Gobierno y función administrativa, con el afianzamiento del principio de liderazgo y con el protagonismo indiscutible del Presidente del Gobierno–Presidente del Consejo a partir de sus bien definidas com-

sario, plantea la cuestión de si ha de ser substituto político o administrativo, puede tener de ordinario las facultades delegadas por el Ministro en determinados casos, o una delegación permanente». En tanto que los «Directores generales responden mejor a la necesidad de distinguir el carácter técnico-administrativo, agrupando ramas de servicios especiales. Se ha discutido asimismo, si las Direcciones Generales constituyen organismos internos de cada Ministerio, o pueden tener facultades propias; pero, en uno y otro casos, el Ministro tiene la aprobación de unos asuntos y el Director General y resolución de los que le hubiese delegado el Ministro o no se reservase éste, constituyendo verdaderas integraciones burocráticas. Dependen, pues, del Ministro». Los demás funcionarios, añade, «forman un núcleo burocrático, sometido al Ministro, repartidos en las distintas divisiones».

petencias, desde la selección de Ministros a la coordinación del Gobierno –en la que, según se ha afirmado, *la dirección política de la administración no se confunde con el desarrollo de la función ejecutiva*,[655] conclusión discutible y quizá solo válida en el plano más estrictamente formal–, responde a lo que se ha dado en llamar *parlamentarismo racional*. Es decir, aquel en el que la doctrina considera que el predominio presidencial es incontestable,[656] llegándose a hablar entre nosotros de *presidencialización del sistema de gobierno*.[657]

Ciertamente aquí, la figura del Presidente del Gobierno, pergeñada constitucionalmente en la Constitución de 1931 y tan condicionada en la práctica durante la vigencia de esta, adquiere ahora una identidad diferenciada de los Ministros, tanto en el plano material como formal, como consagración no solo el triunfo, sino de la exaltación del así llamado «principio de liderazgo», cuya presencia es incontestable desde la década de los treinta del siglo xx.[658] Una manifestación al respecto la aporta el propio proceso de designación y toma de posesión en la Cámaras, como corresponde a una soberanía nacional, o popular en su caso, que, en lo que aquí interesa, necesitó casi doscientos años para ser realmente ejercida a través de los representantes.

En este sentido, supone asimismo el triunfo de un parlamentarismo –en realidad, más que una clase, un tipo–, que, hasta el momento, se presenta como resultado de una larga his-

655 Sandulli, *Il Governo*, pág. 449, basándose en el párrafo segundo del artículo 97.

656 Fernández Sarasola, *La primacía*, pág. 5.

657 Óscar Ignacio Mateos y de Cabo, *El Presidente del Gobierno en España: status y funciones*. Madrid, 2006, pág. 406.

658 Laski es, a mi parecer, uno de los que mejor describe las consecuencias y naturaleza de este principio cuando, entre otras, escribe: «Es evidente que el primer ministro tiene que disfrutar de una cierta superioridad y primacía. Es, al mismo tiempo, el «leader» de un partido y el «leader» del Parlamento. Al primer ministro más que a nadie le corresponde la estrategia política, Tiene que dirigir el Gobierno, armonizar a sus colaboradores… con plena autoridad… Cuanto mayor autoridad se conceda a la opinión de primer ministro, más fácilmente se podrá asegurar la unidad de propósitos». Laski, *La gramática*, págs. 364-365.

toria de cambios, en primer lugar, de los modelos estatales y sociales. Por consiguiente, de la superación de la escisión Estado–Sociedad que está en la base del constitucionalismo avanzado. De ella, la evolución de la configuración del Presidente del Consejo de Ministros, al que se le presume una superioridad natural constitucionalmente respaldada, y del propio Consejo, en suma, del Gobierno tal y como hoy está generalmente aceptado, puede erigirse, desde luego, como todo un símbolo.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Que las teorías organicistas están en la base de la concepción del Gobierno como una entidad autónoma –y, en algunos aspectos, hasta independiente de los demás poderes– y su posterior incorporación a las Constituciones como órgano estatal, es una obviedad. Como asimismo lo es que ambos hechos –creación científica y reconocimiento constitucional– se presentan como causa y resultado de un proceso doctrinal y jurídico–positivo que discurre paralelo a otro de «politización», entendido este como la lucha y el esfuerzo por abrogar fundamentos teóricos e ideológicos, que habían encontrado un excelente terreno para su implementación en la propia articulación del Ejecutivo, y sustituirlos por otros radicalmente diferentes. Se trata, en todo caso, de procesos condicionados por la presencia de elementos internos, estrechamente conectados al ejercicio del poder, y externos, impuestos, en primer lugar, por una distinta legitimación y diversas concepciones del Estado y, en segundo, por los diferentes modelos estatales que se han sucedido a lo largo de los últimos doscientos años.

Entre los elementos internos desempeña un lugar destacado el propio proceso de configuración de la figura del Jefe del Estado –no en vano, calificado por una parte de la doctrina «órgano supremo»– en el moderno constitucionalismo español. Un proceso, por otro lado, en el que se concretizan, en más de un sentido, las dificultades y características de su implantación

y evolución. En el plano material, en efecto, se presenta, con anterioridad a su formulación «moderna» en la Constitución de 1931, como un excelente ejemplo de los conflictos entre la así llamada *constitución empírica*, es decir, la realmente aplicada y las formales posrevolucionarias. Se trata este de un hecho que no es en absoluto baladí, sobre todo si se conjuga con la forma política que se adoptó desde los inicios, esto es, la Monarquía, que permitió dotar al rey de una aureola preeminencial, magníficamente respaldada en la «no responsabilidad», cuya presencia condiciona la propia esencia de una Jefatura del Estado durante un larguísimo periodo de tiempo.

En este sentido, a no ser que se acepte la opción de Menéndez Rexach sobre una tipología a este respecto, el recurso a una dogmática retrospectiva o presentismo es, más bien, un impedimento para comprender el alcance real que desempeñó en la implantación y desarrollo del proyecto constitucional, y de manera específica en la configuración del Gobierno, esta Alta Magistratura. La misma que, durante el periodo de la Monarquía Constitucional, y aun con mayor intensidad durante la así llamada Monarquía templada del periodo isabelino, los textos constitucionales obviaban denominar Jefe del Estado y la designaban, simplemente, rey.

No se trata, por tanto, solo de una cuestión de ficciones jurídicas creadas en torno a la adscripción de facultades y el ejercicio efectivo de las mismas. Se trata, sobre todo, de analizar la incidencia de los presupuestos teóricos de índole política o ideológica que encontraron un excelente escenario para su implementación en la articulación y encaje de la figura del rey, precisamente. Desde el recurso a la Constitución histórica –o la interna–, un yugo que las Constituciones necesitaron tiempo para sacudirse, a, de una manera especial, la construcción conservadora-doctrinaria del «poder real» y su visión del rey o reina

como garantes directos y eficaces de un gobierno mesocrático llevado a cabo por la *melior et sanior pars* social. Una interpretación esta que, por consiguiente, reclamaba para ellos –para el *trono*– un dominio reservado fundado en el derecho propio al poder, que se justificó y denominó de diversas maneras a lo largo del XIX. Era un poder cierto, efectivo, inmune y no estrictamente nominal, exasperado en ocasiones hasta el extremo de que, como sucede con la Constitución de 1845, los situaba en una esfera casi supra constitucional.

La consecuencia inmediata y más importante de esta específica opción, que triunfó entre nosotros durante buena parte del XIX, además de impedir su catalogación como un Jefe del Estado *tout court*, consiste en la imposibilidad de articular, desde la perspectiva rigurosamente constitucional, el Ejecutivo habida cuenta las competencias y capacidad de intervención reconocida que el rey tenía en todos los poderes a pesar de que, formalmente, se le presente como «cabeza» del mismo. En este sentido, no solo se muestra como un signo de la no aplicación de la separación de poderes –de hecho, es una infracción de la misma–, sino que supuso un auténtico impedimento para la propia articulación del Gobierno como institución, primero, y, posteriormente, como un órgano del Estado. Solo cuando se eliminaron esas prerrogativas por las Constituciones posteriores a la Primera Guerra Mundial, donde se le reconoce como un órgano superior sometido al Parlamento, se le otorga una posición representativa y simbólica y se le concedieron ciertas facultades estricta y rigurosamente enunciadas en los textos constitucionales, unidas a la actuación de un Consejo de Ministros (libremente elegidos por el Presidente del mismo y, por consiguiente, sin presiones efectivas del Jefe del Estado) como un órgano, por así decir, solidario y responsable, fue posible la aparición del Gobierno tal y como se conoce en la actualidad.

Aunque sus competencias se desarrollan en la esfera ejecutiva –de ahí que conforme una unidad orgánica con los Ministros en el ámbito administrativo a causa del refrendo de las disposiciones–, este diseño fue una genuina creación y conquista del constitucionalismo avanzado de la primera posguerra mundial y como tal aparece recogido y respaldado por las Constituciones del siglo xx. Sin embargo, no deja de ser paradójico que esta construcción sintonice más con la idea de Poder Ejecutivo de la doctrina revolucionaria –y, probablemente, de los primeros constituyentes– que la institución –o cuerpo, en su caso– que se introdujo en los textos constitucionales de los inicios del constitucionalismo moderno.

En relación con la segunda clase de elementos, los externos, aludidos con anterioridad, es de señalar que, si bien desde una perspectiva retrospectiva, el Gobierno, en la actualidad, pueda asimilarse, o se presente como, por así decir, el heredero natural de añejo Ejecutivo decimonónico, esta percepción carece, en rigor, de exactitud. Fundamentalmente, por las distintas nociones del mismo y la propia evolución que este poder sufrió desde la implantación del constitucionalismo moderno hasta entrado el siglo xx.

Con todo, es, a este respecto, innegable que a lo largo de los, aproximadamente, últimos doscientos años, el Consejo de Ministros, a pesar de su tardía incorporación a los textos constitucionales, aparece, en particular para los medios de información y en los debates parlamentarios, como el referente del Gobierno. La explicación más plausible a esta diacronía se encuentra en las vicisitudes que, salvo en momentos muy determinados y de escasa duración, afectaron al ejercicio real –esto es, efectivo, positivo– del poder Ejecutivo motivadas por la confrontación, pacífica o no, entre el rey o reinas y el Presidente del Consejo, circunstancia que es determinante en, al menos, una larguísima fase de su

evolución. Esta es, asimismo, la razón por la que, desde los años treinta del XIX, se intenta llevar a efecto por algunos una teórica y pretendida adaptación del sistema británico, manifestado en la semejanza-proximidad de las Cortes-Parlamento, el «trono» con la Corona, y el Consejo de Ministros con el Gabinete reducido, tomando como punto de partida el modelo del que Constant extrajo su fórmula de gobierno basada en la unión del Ejecutivo con el Legislativo. En este, que se podría denominar asumiendo su inexactitud, parlamentarismo inicial, al «Gabinete» se le atribuía una labor de conciliación –armónica– entre el Jefe del Estado y el Parlamento, es decir, entre la reina y las Cortes.

En la práctica, sin embargo, el desarrollo de los acontecimientos fue notoriamente diferente y el poder efectivo, principio irrenunciable de los moderados, incluso de los que poseyeron una auténtica visión de Estado como Bravo Murillo, que ejercieron los reyes y reinas imposibilita tal comparación y aborta de raíz todos los intentos de aplicación que, sin embargo, sí quisieron a llevar a cabo los progresistas. En realidad, desde 1837, el año de la gran transacción constitucional entre los dos grandes partidos, sus tentativas de aplicar aquella concepción de gobierno y del Ejecutivo que expresaba con claridad meridiana uno de sus líderes, Joaquín M.ª López, no tuvo la menor oportunidad.

Era la suya, por cierto, una posición que también podía encontrar su ascendiente en la «observación» que Le Brun había facilitado a Barthélemy en 1792, justamente después de la suspensión de Luis XVI. Allí donde exponía que *el rey jefe del poder ejecutivo no es él mismo este poder (…) y los funcionarios públicos nombrados continúan su función (porque) estos funcionarios no son como antaño agentes del rey soberano, sino de la nación soberana*.[659]

659 En Jean Kaulek, *Papiers de Barthélemy.* Paris, 1886, t. I, pág.29.

Parece claro que, aquí, se impuso el sistema justamente contrario durante buena parte del siglo xix, ya que corresponde a la vigencia de las Constituciones de 1837 y 1845, pero también, al menos durante un tiempo, de la de 1876. Es decir, cuando reyes y reinas reinaban y gobernaban y, en consecuencia, era al menos cuestionable asimilar sin más el Gabinete con el «Ministerio». Incluso cuando la comparación se centraba *en su aspecto político*, argumentando al respecto que, desde esta perspectiva, *encarnaba* el Gobierno propiamente dicho a la vez que *un partido*. O lo que es lo mismo, respondía a los parámetros propios del Gobierno–institución, en conformidad a las premisas del romanticismo jurídico afín al pensamiento de los grandes teóricos, fundamentalmente doctrinarios y moderados, de las décadas centrales del ochocientos.

El conocimiento de la visión organicista conectada a la teoría clásica del Estado alemana supuso un punto de inflexión en la construcción constitucional del Gobierno a través de la depuración del concepto de su función. No en vano, aunque estas corrientes que, como las precedentes, presumen la existencia original del Gobierno como elemento ineludible del Estado, sintonizaban muy bien con los propósitos y fundamentos del Estado no Activista de la Restauración. Desde luego, se acomodaban a las aspiraciones de Alfonso XIII y su visión del intervencionismo regio.

Aunque, en rigor, no se puede identificar en términos estrictamente constitucionales el Consejo de Ministros con el Gobierno hasta que la Constitución no lo recoja como tal –y en buena práctica, hasta la desaparición de la intervención en el mismo del rey– es asimismo innegable que, durante ese periodo, la juridificación de la relación Gobierno (en el texto constitucional todavía Poder Ejecutivo)–Estado era un hecho general e incuestionado para la doctrina, y no solo la más «oficialista».

En este sentido, ya se aceptara la tesis de Posada, que consideraba al primero como la organización específica del poder constituido en y por el Estado, ya la de Giner que identificaba directamente el Gobierno con el «Estado oficial», estaba asimismo claro que al Gobierno correspondían más competencias que el mero ejercicio de la función ejecutiva, llevada a cabo, por cierto, tanto por los órganos centrales como locales. Pero, de todos ellos, los Ministros, como todavía se escribía en 1932, son los más importantes en su condición de *Jefes superiores del Poder Ejecutivo y (porque) representan la unidad de la actividad del Estado en el ejercicio de la función ejecutiva.*[660]

Un punto de partida similar es del que parte Duguit para elaborar una visión restrictiva del Gobierno desde la escisión de la acción gubernamental en legislativa y ejecutiva, que ahora se identificaba con los Ministros. La explicación, para el publicista francés, pero de la que asimismo participaban otros juristas como Laband, se encontraba en que solo ellos ejercían un «gobierno verdadero», es decir, poseían el poder de coacción. En todo caso, desde la perspectiva organicista, el Ministerio era así un órgano por definición, al que eran intrínsecas la homogeneidad, coherencia y unidad que tan difíciles fueron de conseguir durante el XIX, razón por la cual, a principios del XX algunos consideraron al mismo como un órgano directo.

Es claro que, en la Constitución de 1931, el Gobierno obtiene finalmente el reconocimiento formal, donde se configura como un órgano creado por la Constitución, cualidad que conserva en la de 1978. En esta última, apoyado además por el sistema del *parlamentarismo racional*, según calificación de Aragón Reyes, o «puro», como se denominaba en el periodo entre siglos. Sistema, por cierto, del que se careció en la práctica

660 Luis García Velasco, *Oficiales de la Administración civil del Ministerio de Agricultura Industria y Comercio*. 1.ª edic., 1932, pág. XI.

durante la II República a causa, entre otras, de las injerencias del Presidente de la misma y las propias circunstancias de todo tipo que jalonaron su corta vida.

Así pues, la construcción arbitraria –y en todo caso– doctrinal que establece la tajante separación entre ambos, está en la base del dictado constitucional según el cual el Gobierno y la Administración, con otros altos órganos, forman parte de la estructura del Estado-organización caracterizado, como afirma Baena[661], por la división de tareas. Pero el hecho de que en él, como sigue exponiendo el jurista, se imponga por imperativo de los artículos 97 y 103 el carácter subordinado de la segunda al primero implica que, ni siquiera en el plano teórico, la separación, más allá de los aspectos orgánicos, es efectiva como, de hecho, se encarga de poner insistentemente de manifiesto la práctica cotidiana.[662]

Se abre así una vía de entrada a las modernas corrientes que estaría, por lo demás, en consonancia con lo defendido por el apartado primero del último de los artículos mencionados. Es decir, allí donde se mantiene la función de servicio a los intereses generales, en los que cabe la lectura de la Administración en los ya aludidos términos de cooperación –que no es ni puede ser cesión ni renuncia ni dejación, como deja bien sentado el artículo 103.2– con los ciudadanos y entidades privadas.[663] Y

661 Mariano Baena del Alcazar. *Organización Administrativa*. Madrid, Tecnos, 1984, pág. 55 a este respecto, entre otros, Fernando Garrido Falla, Mariano Baena del Alcázar, Rafael Entrena Cuesta, *La Administración en la Constitución*. Madrid, cec, 1980.

662 Ángel Menéndez Rexach, «Organización central de la Administración del Estado», en *Documentación Administrativa*, n.º 246-247, 1996-1997, págs. 275ss., en especial, págs. 275-278, *Vid.* asimismo las aportaciones contenidas en ese ejemplar dedicado a «Gobierno y Administración».

663 Baena del Alcázar, *Organización*, págs. 136-137. Y ello no obstante la abstracción de los términos «cooperación» o «colaboración» que dificultan su juridificación, como han puesto de relieve la jurisprudencia y las controversias doctrinales. *Vid.* a este respecto Ángel Menéndez Rexach, «La cooperación ¿un concepto jurídico?»; Luis Morell Ocaña, «Una teoría de la cooperación», *Ibid.*, págs. 51ss. y Ana de Marcos Fernández, «La jurisprudenc-

que contempla, asimismo, el control jurisdiccional no solo de la potestad reglamentaria y los actos de esta, como disponen el artículo 106.1 de la CE y otras normas superiores, sino incluso de su «inactividad material». Es decir, de su silencio cuando, en correspondencia con la función tuitiva del Estado de Bienestar, signifique un perjuicio para los administrados, presentándose así, a pesar de sus limitaciones,[664] una situación diametralmente contraria a la existente durante la época de esplendor del «Poder Ejecutivo», esto es: con anterioridad al arraigo del Estado Social.

Porque, a pesar de los esquemas procedentes del campo de la ciencia política y teorías constitucional y del Estado, y con independencia del mayor o menor interés en permanecer fieles a los mismos, ya desde el principio quedó claro que quienes desempeñaron este poder Ejecutivo fueron arrogándose competencias no previstas en las Constituciones. Se trata de una práctica común a todas las formaciones políticas cuya justificación, pasados los primeros momentos revolucionarios, descansa en la idea de que existen perentorias necesidades pragmáticas connaturales a *un buen gobierno y recta administración* que exigen tomas de decisiones inmediatas cuya adopción mediante la colaboración estrecha de los dos primeros poderes era impracticable.

Ciertamente, arranca de ahí el reconocimiento de la potestad reglamentaria y, con ella, un progresivo, por así decir,

cia constitucional sobre el principio de cooperación», en *Documentación Administrativa*, n.º 240, 1994 (ejemplar dedicado Administración y Constitución: El principio de cooperación) (págs. 11ss., págs. 51ss., págs. 265ss. respectivamente); Pedro Cruz Villalón, «La doctrina constitucional sobre el principio de cooperación» en *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*. Madrid, Ed. Parlamento de Andalucía Tecnos,1994.

664 *Vid.* a este respecto el ilustrativo artículo de Ángel Menéndez Rexach, «El control judicial de la inactividad de la Administración» en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, n.º 5, 2001, págs. 163ss., *passim*, en particular 163-170.

«empoderamiento» y, en todo caso, autonomía del Ejecutivo que alcanza una de sus cotas más elevadas con la declaración de la discrecionalidad administrativa –la cual, a pesar de su articulación o la obligatoriedad de sus fines, dejaba virtualmente en manos de los Ministros, el Consejo y su Presidente toda la «materia» o «contenido» de gobierno– y la exclusión de los actos políticos de cualquier procedimiento jurisdiccional en la recta final del siglo xix cuando, no sin razón, se produjo la ya aludida identificación del mismo con el «Estado oficial» realizada por Giner de los Ríos. Su total hegemonía frente a los demás poderes se consolida en el primer tercio del siglo xx a través del principio de liderazgo, una vez desaparecida la influencia decisiva del rey–cabeza del Ejecutivo-Jefe del Estado, por lo que no sorprende que sea precisamente por entonces cuando aparezca reconocido como Gobierno en los textos constitucionales. Es decir, cuando, tras la Gran Guerra, los tiempos estaban maduros para incorporar las últimas corrientes que habían demostrado la ineficacia práctica de principios incuestionables del constitucionalismo moderno clásico en una sociedad renovada y las Constituciones admiten esta supremacía como hecho consumado.

En una primera aproximación, la sustitución en los títulos correspondientes de Poder Ejecutivo por Gobierno, por tanto, no es más que el reconocimiento formal al más alto grado por el constituyente de lo que era una práctica habitual en el ámbito parlamentario y el lenguaje común. Sin embargo, la atribución explícita de la dirección política y de la Administración, la introducción de límites y los consecuentes correctivos de ampliar la responsabilidad ministerial *lato sensu* y los votos de censura o confianza, así como, en el plano más propiamente administrativo, la tipificación del abuso y desviación de poder, suponen un cambio *esencial* con relación al concepto tradicional de aquel Poder.

Es evidente que a ambos procesos no fue en absoluto ajena la propia evolución de la concepción del Estado; del paso de un Estado de derecho –del inicial y el característico de la Monarquía constitucional, templada o pura– al Estado democrático de Derecho. En un plano estrictamente formal, por tanto, el análisis ha de contemplar su desarrollo desde su consideración como entidad anterior y supraconstitucional, en los efectos derivados de la personificación jurídica del mismo y en su estimación como producto histórico-social. Naturalmente, tales percepciones se expresan, amplían y complementan con las correspondientes teorías institucionalistas y corporativas, las cuales, en todos los aspectos, pero en particular en el que aquí interesa, alcanzan una importancia singular en la medida que determinan fases muy precisas, perfectamente discernibles, en la genérica denominación Estado de Derecho, a pesar del característico *policentrismo* de su organización superior.

En realidad, la propia noción de Estado de Derecho, creación genuina de la iuspublicística germánica, no deja de ser una concepción puramente instrumental, un concepto vinculado a la esfera de las ideas más que a la realidad. *Hace –en efecto– que quienes gobiernan un Estado estén ligados por el Derecho que elabora; pero les deja libres para hacer el derecho por medio de los órganos adecuados.*[665] En este sentido, el concepto se muestra históricamente como un instrumento extremadamente versátil, y muy útil en lo que se refiere al Gobierno en sus dos acepciones básicas. Sirvió y sirve, tanto para describir la organización y estructura político-constitucional de la Monarquía Templada con su completa escisión Estado-Sociedad, cómo el Estado Social, donde esta adquiere una influencia considerable en la expansión de los fines y funciones estatales. Y es este un hecho

665 Laski, *El Estado en la teoría*, pág. 203.

que supone un punto de inflexión, también en lo que afecta a la inteligencia del Gobierno. Sobre todo, porque este viene a representar lo *concreto* –esto es, la atención directa a las necesidades sociales propias de un Estado Provisor– frente a lo *general* que representa la Legislación. De ahí que sea precisamente entonces cuando se extienda la denominación *actos estatales* y se afirme que, bajo la misma, se incluyen, además de los políticos cuyo objeto desde siempre formo parte de la materia gubernativa, tanto los legislativos como los *puros ejecutivos* que carecen de naturaleza normativa.[666]

De hecho, el propio lenguaje, a través de los conceptos de poder-potestad y función, esta última generalizada a partir de la segunda de las fases enunciadas– entre nosotros iniciada con el Sexenio y más concretamente coincidente con la Restauración–, acentúa esas diferencias a lo largo del Ochocientos, aunque, a la postre, siempre resultó difícil e inacabada la articulación del Ejecutivo. Incluso cuando, en la plenitud del Estado no Activista, con el marco de fondo de las teorías del Estado vinculadas a corrientes organicistas, se intentó –como hizo entre nosotros Santamaría de Paredes– aplicar criterios de lógica jurídica a la explicación y distribución de tales funciones.

Esas diferencias, cuya presencia resalta la discontinuidad sobre un hilo conductor común, se acrecientan entrado el siglo xx. Porque es entonces, en efecto, cuando no solo se generan *contradicciones subjetivas* en el sentido kelseniano de la expresión.[667] Se lleva a cabo asimismo la atribución por vía constitucional de funciones o actos a determinados órganos, y tanto el Constituyente como el Legislador intervienen incluso en la definición de su naturaleza y se reconoce la titularidad y atri-

666 Kelsen, *Teoría*, pág. 458.
667 *Ibid.*, pág. 504.

bución de las mismas competencias a uno o a varios órganos, a pesar de su independencia o autonomía.[668]

Y es precisamente esta opción la que hace imprescindible para la inteligencia de cuanto atañe al Gobierno prestar una especial atención a la ya aludida dirección política de la Administración Pública-funcionariado, incomparablemente más compleja que antaño a causa de la propia sofisticación alcanzada por esa Administración. Pero esto, a su vez, requiere la aplicación de una perspectiva intra-orgánica *que atienda tanto a lo que sucede dentro del Gobierno* como a *los contenidos que pueden quedar atraídos hacia esa zona tan singular*.[669] Al margen de que, además de confirmar la interdependencia del contenido-materia y la estructura y naturaleza institucional u orgánica para la comprensión del Gobierno en todas las épocas, es obvio que ambas premisas resaltan además el peso adquirido por otras influencias en el siglo xx. Tales son, por ejemplo, las directrices inter o supranacionales, de carácter esencialmente político o administrativo, adoptadas por órganos y organismos que deben acogerse en nuestro ordenamiento por expresa prescripción constitucional desde la Constitución de 1931, cuya implementación recae fundamentalmente en el Gobierno-Administración. Aunque en ocasiones afecten a la propia naturaleza de los actos ejecutivos gubernamentales, cuya causa última y origen reside en la soberanía nacional debido a su consideración de actos estatales.

En resumen: ni siquiera hoy, a pesar de su explícito reconocimiento constitucional, es fácil adelantar una definición suficiente y, desde luego, atemporal de lo que el Gobierno es, al menos en el plano constitucional, más allá de un acercamiento formal que, por consiguiente, excluye partes esenciales de su compren-

668 Punset Blanco, *Potestades normativas,* pág. 19.
669 Garrorena Morales, *El Gobierno*, pág. 126.

sión al ignorar su evolución histórica y las influencias extra-constitucionales y condicionamientos meta-jurídicos necesarios para su comprensión. Parafraseando a Kelsen, se podría afirmar que, en este terreno, nos encontramos ante una *impura mezcla (de) aspiración cognoscitiva y la intención política de atribuir o conservar para el titular de ciertas funciones o poseedor de ciertos derechos, una cierta situación de preferencia*.[670] O, por expresarlo desde una perspectiva lingüística: en el específico sistema de comunicación jurídico no ha existido una correspondencia terminante entre el significante, palabra, y significado, concepto. Y no solo por la asumida dualidad atribuida históricamente al término en el lenguaje jurídico, sino también por la presencia de otros elementos que inciden en aspectos sustanciales.

Naturalmente, no se alude aquí a la presencia de circunstancias extrínsecas o cambios acelerados que exigen tomas de decisiones en las que es preciso recurrir a opiniones externas, pero contempladas en las Constituciones –Consejos técnicos, que aparecen por vez primera en el artículo 93 de la de1931- cuya relevancia puede ser determinante, posiblemente no tanto en la dirección política como en la adopción de medidas por los órganos administrativos, porque, formalmente, no son parte del Gobierno al estar únicamente previstos como entidades asesoras. Se trata más bien de la intervención–presión procedente de grupos no ya constitucionalmente, sino ni siquiera jurídicamente reconocidos –y que, por consiguiente, escapan a cualquier modalidad de control o fiscalización e, incluso, imposibilitan el análisis doctrinal de constitucionalistas y administrativistas– que imponen la dirección política y la adopción de acuerdos y medidas, atentando así contra la naturaleza representativa del Gobierno. Desde otra perspectiva, tampoco

670 Kelsen, *Teoría*, pág. 382.

contribuye a solucionar la cuestión la autonomía de su tratamiento por parte de los más implicados –constitucionalistas y administrativistas, pero también tributaristas y hacendistas–, rompiendo en cierta medida la unidad que el asunto requiere y, probablemente, se obtendría si se contemplase de la perspectiva global del Derecho Público.

Conscientes de su contingencia histórica, los juristas del Antiguo Régimen, coherentes con la naturaleza de su sistema, optaron por enunciados generales y prefirieron describir las competencias de forma casuística, lo que, a su vez, les permitía distinguir entre el «oficio» y la materia. O, si se quiere, a diferenciar entre los elementos objetivo y subjetivo, entre el contenido (gobierno) y el cargo o cargos (gobernantes), estableciendo que aquél determinaba la acción de los segundos a los que, en su condición de timoneles de la nave del Reino o ciudad, era intrínseca la dirección del mismo. De este modo, elaboraron y potenciaron una fórmula, en cierto modo, atemporal que aúna los dos aspectos, a través, precisamente, de los actos de gobierno. Podría así resumirse en la acción (función) de gobierno llevada a cabo por quien o quienes están facultados para ello en conformidad a unas directrices constitucionalmente establecidas, pero surgidas y acomodadas a circunstancias y contingencias históricas, y que, en consecuencia, son variables. E identificaron la acción de gobierno a través de sus dos requisitos más reconocidos: el regimiento-mando (dirección) y ordenación-ejecución (administración).

Ciertamente, lo expuesto es producto de una época pre-revolucionaria que aún se desenvolvía en torno a los conceptos de *gubernaculum-iurisdictio*, de las acepciones de *imperium* y donde la soberanía, que no reconocía la separación titularidad y ejercicio, correspondía a un único titular, el monarca. Y es asimismo obvio que, en lo que a este particular asunto concier-

ne, más aún que la cuestión de la soberanía fue la inteligencia y las dificultades para la aplicación efectiva del dogma de la separación de poderes la que produjo efectos demoledores en el sistema posrevolucionario.

En los inicios del mismo, en efecto, el uso del vocablo gobierno está completamente determinado por el contenido y se atribuye a los dos primeros poderes conjuntamente. Sin embargo, mientras esto sucede en la norma suprema, tanto las disposiciones inferiores como en los debates parlamentarios y en el lenguaje común, se va identificando, como se ha podido comprobar, de una manera progresiva e inexorable con, exclusivamente, el Ejecutivo. Es verdad, a este respecto que, al principio, parece deberse más a un estilo impuesto por influencias externas, sobre todo la británica, por lo que también se le denomina Gabinete. Pero asimismo lo es que en la segunda mitad del ochocientos y, entre nosotros sobre todo desde el Sexenio y, en particular la Restauración, la explicación se encuentra en otras causas perfectamente identificables.

En este sentido, no resulta en modo alguno difícil comprobar que tanto la potestad reglamentaria tempranamente otorgada al Ejecutivo cómo, con posterioridad, la dirección de la Administración concedida a los Ministros en sus respectivos Ministerios, la discrecionalidad –y su regulación– administrativa en áreas estratégicas y la sanción formal de la exclusión jurisdiccional de los actos políticos, todo ello llevado a cabo a lo largo de ese siglo, suponen un incremento considerable de atribuciones en materia de gobierno de ese poder que discurre perfectamente paralelo al de minoración y estancamiento del Legislativo a este respecto. Incluso en materia de creación del derecho, ya que la ejecución –al igual que la jurisdicción– es asimismo creación, bien se lleve a cabo a través de Decretos, de Reglamentos o mediante otras disposiciones inferiores.

Son las anteriores, todas ellas, razones jurídicas cuya presencia conjunta explica la inaplicabilidad efectiva de la separación de poderes, por un lado, y, por el otro, justifica la sustitución del Poder Ejecutivo por Gobierno en las propias Constituciones. A ellas, no obstante, deben añadirse otras de naturaleza distinta, procedentes en su mayor parte del campo de lo político. Me refiero, en concreto, al principio de liderazgo, consolidado en el siglo xx. En conformidad al mismo, el Presidente del Gobierno lo es, en circunstancias normales, asimismo el del partido más votado por lo que conserva el control de Legislativo haciendo irreal, más allá del plano estrictamente formal, la independencia de este último, material y efectivamente sometido a aquél en la medida que se convierte en órgano sancionador de sus decisiones, respaldando así su hegemonía como poder. Se trata este de un hecho que está en la base del presidencialismo que inspira un considerable número de Constituciones del siglo xx, entre ellas la actual ce.

Desde otro ángulo de visión, el principio de liderazgo tiene como consecuencia inmediata que, dado que el Presidente del Gobierno es el líder del Partido, en realidad es el programa del Partido lo que va a conformar y determinar el objeto de gobierno que se convierte así en el fin del Estado. De esta manera se produce una situación en la que si bien es cierto que, finalmente, se cumple la aspiración inicial y principial del constitucionalismo moderno de que el gobierno debe ejercerse por los dos primeros Poderes, también lo es que su contenido no corresponde en rigor a las amplias esferas que contemplaban la «acción de gobierno» o las «funciones» convencionalmente aceptadas para cumplir los fines estatales, ya fueran estos determinados por el «bien común» o el «bienestar social», sino a la interpretación de los mismos en los respectivos programas partidistas. Es, en efecto, una de las paradojas más características

que presenta la historia constitucional posrevolucionaria, cuya incidencia en la concepción del Gobierno obvia comentar.

Aun así, puede comprobarse que, durante estos dos siglos largos existe un hilo conductor en la inteligencia del término manifestado a través de las dos aplicaciones que había sintetizado la jurisprudencia de los Antiguos. Esto es, la que atiende a su contenido material adecuado a los fines estatales y como corporación, institución u órgano superior, que ahora, siguiendo la tradición académica, se contemplan desde la perspectiva funcional y orgánica. E igualmente puede comprobarse cómo, a pesar de todo, esta última acepción –cuyo éxito se debe tanto a la atribución, e incluso apropiación, de facultades cómo a la forma de gestionarlas– necesitó prácticamente un siglo, y aún más tiempo, para su incorporación en los textos constitucionales tras su divulgadísimo uso parlamentario y general y, fundamentalmente, por exigencias de la praxis.

Es cierto que su consecución precisó el concurso de los juristas. De los que, casi siempre, iban detrás de los hechos y estaban al servicio de los intereses de grupos políticos dominantes, pero también, y, sobre todo, de aquellos que no compartían los modelos oficiales y «oficialistas». Sin embargo, a pesar de que la mayor parte consideraban obsoleto el dogma de la separación de poderes, y algunos hasta impracticable ya desde los inicios del sistema (como, por ejemplo, hace entre nosotros explícitamente Toreno) ninguno fue capaz de adelantar un término preciso para deslindar la materia –por lo demás cambiante– del órgano, generando así una suerte de indeterminación. Una indeterminación, en todo caso, que, hoy como antaño, constituye un apoyo al que nadie, ni siquiera la doctrina más implicada, que en ciertos pero a la vez relevantísimos aspectos sigue fiel a una servidumbre lexical, parece dispuesta a renunciar a pesar de sus orígenes pre-constitucionales.

Se trata de un tema que, a mi parecer, no es en absoluto secundario. Porque, aunque es verdad que una aproximación más pormenorizada a la historia constitucional permite reconstruir el itinerario por el que el Ejecutivo inicial acaba convirtiéndose en Gobierno, nunca, y aquí en particular, el lenguaje es inocuo. De hecho, al margen de que se suscriba, o no, la tesis Wittgensteiniana que lo describe –al lenguaje– como *pintura de la realidad*,[671] esta acepción es especialmente aplicable a este caso de, por así decir, indiscriminación conceptual que oculta una evidente política del derecho orientada a producir profundos cambios de fondo estatales y constitucionales. En otras palabras, parece destinada a la superación de los modelos decimonónicos, pero manteniéndose fieles a los esquemas teóricos sobre los que aquellos se sustentaban.

Con ello, no obstante, se rompió definitivamente el teórico equilibrio, el *checks and balances*, al potenciar un único poder, originando así nuevas situaciones y su correspondiente problemática, a la que la doctrina debe hacer frente. A veces, mediante el análisis puntual o casuístico y, en ocasiones, creando nuevas esferas de interés, como la «gobernanza» que, desde luego, no resuelven la cuestión de fondo. Más bien al contrario, ponen de relieve un tipo, diferente, de dificultades a añadir a las complicaciones definitorias (desde la composición a las relaciones interorgánicas) y contradicciones de un gobierno que se presume de las leyes y representativo en todos los momentos de su historia.

Sin duda es esa la razón por la que los juristas más críticos con el sistema, como Duguit, obviaran la cuestión y se movieran (*por comodidad*) en la ambigüedad lexical. Y que uno de los mayores defensores del Estado Social y que mejor sintetiza

671 Ludwig, Wittgenstein, *Tractatus Logico-philosophicus*. Routledge, 2010.

y analiza el órgano Gobierno a través de tres aspectos básicos (como comisión del partido que ostenta el poder, como órgano administrativo encargado de aplicar la legislación y como órgano en *relación constante con la masa de ciudadanos a través de sus funciones administrativas*), siga utilizando la expresión Poder Ejecutivo (*executive*).[672]

672 Laski, *Grammar of Politics*, págs. 355, y 360 de la traducción española, cap. viii-vi, si bien es cierto que lo identifica con el Gabinete, en especial el «reducido».

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

FUENTES PRIMARIAS

Actas del Consejo de Ministros. Isabel II (1833 a 1839). Tomo IX. Madrid, Ministerio de la Presidencia, 1995.

Actas del Consejo de Ministros. Isabel II (1843-1844 y 1854-1855). Primera República española (1873y 1874). Tomo X. Madrid, Ministerio de la Presidencia, 1996.

Actas del Consejo de Ministros. Alfonso XIII. Presidencia del Directorio Civil (1925-1929). T. XI. Madrid, Ministerio de la Presidencia, 1992.

AEGIDII COLONNAE ROMANI: *De Regimini Principum*. *Lib. III*. Roma, *apud* Bartolomaeum Zannetum, 1607, II Pars, Lib. I.

ALCALÁ GALIANO, Antonio: *Lecciones de Derecho Político* (1838). Estudio Preliminar por Ángel GARRORENA MORALES. Madrid, CEC, 1984.

Del mismo, *Historia de las regencias (1833-1843). Continuación de la Historia de España de C. A. Dunham.* Urgoiti editor, 2008.

Del mismo, *Breves reflexiones sobre la índole de la crisis por que están pasando los Gobiernos y Pueblos de Europa.* México, tipografía de R. Rafael, 1849.

ALCALÁ ZAMORA, Niceto: *Discursos*. Madrid, Tecnos, 1978.

Del mismo, *Repercusiones de la Constitución fuera del Derecho político*. Discurso leído en la sesión inaugural del curso 1931-1932 celebrada el 26 de noviembre de 1931 en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. Madrid, Reus, 1931.

Del mismo, *Los defectos de la Constitución de 1931*. Madrid, R. Espinosa, 1936.

Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto: *Los defectos de la Constitución de 1931. Tres años de experiencia constitucional* (1936). Madrid. Civitas ediciones, 1981.

Álvarez, Cirilo: *Discurso* pronunciado el 19 de mayo de 1869 en las Cortes Constituyentes, *Diario Sesiones Cortes Constituyentes*. Tomo iv. Madrid, Imprenta de J. A. García, 1870 págs. 2077ss.

Alvarez-Gendín, Sabino: «El problema del voto de desconfianza en la Constitución española», en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, Tomo. 163-v, 1933, págs. 687ss.

Añastro Insunza, Gaspar de: *Los Seis Libros de la República traducidos de lengua francesa y enmendados católicamente* por Gaspar de Añastro Isunza (1585). Uso la edición, con estudio preliminar de José Luís Bermejo Cabrero. Madrid, cec, 1992.

Argüelles, Agustín de: *Examen histórico de la reforma constitucional de España* (1835). Clásicos asturianos del Pensamiento Político, Junta del Principado de Asturias, 1999, 2 vols., ii.

Del mismo, *Discursos*. Estudio Preliminar de Francisco Tomás y Valiente. Oviedo, Clásicos asturianos del Pensamiento Político, Junta General de Principado de Asturias, 1995.

Arrazola, Lorenzo: *Enciclopedia española de derecho y administración ó Nuevo teatro universal de la legislación de España é Indias.* Madrid, 1848-1872, 13 vols.

Azcarate, Gumersindo de: «Prólogo al libro de Miguel Moya *Conflictos entre los poderes del Estado* (1879)». Madrid, Casa Editorial Medina, 2.ª edic. aumentada 1881.

Del mismo, *La Constitución inglesa y la política del Continente*. Madrid, Imprenta de Manuel Minuesa de los Ríos, 1878.

Del mismo, *Discurso leído por el Señor D. Gumersindo de Azcárate el día 10 de noviembre de 1893 en el Ateneo Científico y literario de Madrid el 10 de marzo de 1893 con motivo de la apertura de sus cátedras.* Madrid, Est. Tipográfico sucesores de Rivadeneyra, 1893.

Del mismo, *Estudios económicos y sociales*. Madrid, Librería de Victoriano Suarez, 1876 (uso la edición en línea de Cervantes Virtual), en particular, «Estudios sobre el problema social», «Relación del Derecho con el orden económico», págs. 101ss; «El constitucionalismo del porvenir», págs. 261ss.

Del mismo, *El poder del Jefe del Estado en Francia, Inglaterra y los Estados Unidos*. Institución Libre de Enseñanza, 6.ª conferencia, 20 de enero de 1878. Madrid, Establecimiento Tipográfico de los Señores J. C. Conde y Compañía, 1878.

Del mismo, *El régimen parlamentario en la práctica*. Madrid, Sobrinos de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, 1931 con prólogo de Adolfo Posada (reimp. Analecta Editorial 2006).

Balaguer, Víctor: «Discurso pronunciado el 14 de mayo», *Diario Sesiones Cortes Constituyentes*. Tomo. iv, *cit*., págs. 1942ss. y 1947ss.

Balmes, Jaime: «Prospecto» a sus *Estudios Políticos*, en del mismo, *Obras Completas*, vi. Madrid, b. a. c., 1948.

Del mismo, «¿Y después?», artículo publicado en *La Sociedad*, 18 de julio de 1843, ahora en *Obras Completas*, vi.

Del mismo, «Examen de la máxima "El rey reina, pero no gobierna"», dos artículos publicados en *El Pensamiento de la Nación* (24 de abril y 1 de mayo de 1844). Artículo 1.º, en del mismo, *Obras Completas*, VI, págs. 510ss.

Del mismo, «Alianzas de España», artículo publicado en *La Sociedad*, 1 de mayo de 1843, en *Obras Completas*, VI.

Del mismo, «Consideraciones políticas sobre la situación de España» (1840), cap. IV, en *Obras Completas*, VI, págs. 17ss.

Del mismo, «Proyecto de Constitución», tercer artículo sobre «Reforma de la Constitución» en *El Pensamiento de la Nación* de 5 de junio de 1844, en *Obras Completas*, VI, págs. 621ss.

Del mismo, «Reunión Pacheco», en *El Pensamiento de la Nación* de 23 de junio de 1845, en *Obras Completas*, vol. VII. Madrid, BAC, 1950, págs. 274ss.

Del mismo, «Lo que no se quiere y lo que se quiere y dos palabras a "El Globo" y a "El Tiempo"», en *El Pensamiento de la Nación* de 28 de agosto de 1844, ahora en *Obras Completas*, VI, págs. 749ss.

Del mismo, «Consideraciones políticas sobre la situación de España» (1840), en *Obras Completas*, VI, págs. 17ss.

Del mismo, «República Francesa» (1848), en *Obras Completas*, VII, págs. 1025ss.

Del mismo, «Consideraciones políticas sobre la situación de España» (1840), en *Obras*, VI, págs. 17ss.

Del mismo, «Nuestros principios el Gobierno y "El Globo"» (1844), en *Obras*, VI, págs. 709ss.

Del mismo, «Proyecto de Constitución» (1844), en *Obras*, VI, págs. 626 respc.

Del mismo, «Alianza con la Francia», artículo publicado en *La Sociedad* de 1 junio 1843, ahora en *Obras*, VI, págs. 298ss.

Del mismo, «El rey reina y no gobierna», *Obras*, vi, págs. 537ss.

Barthélemy, François Marquis de y Jean-Baptiste Louis Kaulek: *Papiers de Barthélemy, Ambassadeur de France en Suisse, 1792-1797*. Vol. i, Paris, F. Alcan, 1886.

Bodin, Jean: *Les Six Livres de la République* (1576). Uso la edición incluida en el *Corpus des oeuvres de Philosophie en langue Française*, sous la direction de Michel SERRES. Paris, 1986.

Boletín Oficial del Estado de 9 de junio de 1973.

Boissy D'Anglas, François-Antoine comte de: *Deux Discours de M. le Comte de Boissy d'Anglas, pair de la France: l'un sur la liberté individuelle, l'autre sur la liberté de la presse*, imprimido por primera vez en febrero de 1817 y reimprimidos en el mes de febrero de 1820. Paris, Chez Kleffer, libraire-éditeur des orateurs français.

Bolingbroke, Henry St John: «A Dissertation Upon the Parties», en D. Armitage (ed), *Political writings*, Cambridge up, 1997.

Bonald, Louis de: *Théorie du pouvoir politique et religieux dans la Société civile démontré par le raisonnement et par l'Histoire* (1796). Paris, Librairie d'Adrien le Clere et Cie. 1843, 3 vls, vol. ii. Paris, 1854. Existe una versión más reciente: Louis-Auguste Vicomte de Bonald, *Théorie du pouvoir politique et religieux suivi de Théorie de l'éducation sociale*. Paris, Union générale d'éditions, 1965. Textos escogidos por Mme Colette Capitan.

Bonnin, Jean-Baptiste: *Principes d'Administration Publique*. Paris, chez Renaudiere Imprimeur-Libraire, 1812. Tercera edición, 3 vols.

Del mismo, *Abrégé des príncipes d'Administration*. D'aprés la troisième edition. Paris, Amable-Costes, Libraire-Éditeur, 1829.

Del mismo, *Compendio de los Principios de Administración.* Madrid, Imprenta de don José Palacios. Versión castellana de D.J.M. Saavedra, 1834.

Borbón, María Cristina de: *Discurso de Apertura de las Cortes* el 16 de noviembre de 1835. *Gaceta de Madrid*, 17 de noviembre de 1835.

Borrego, Andrés: *España y la Revolución, o estudio sobre el carácter de las reformas que han cambiado el estado de la sociedad española. Origen, síntomas y pronóstico de la Revolución de 1854*. Madrid, Imprenta de Manuel Minuesa, 1856.

Bravo Murillo, Juan: «El Proyecto de reforma de 1852» en *Opúsculos* de D. Juan Bravo Murillo. Madrid, Librerías de San Martín, 1865.

Burgess, John Williams: *Political Science and Comparative Constitutional Law*. N. York, Baker and Taylor Company. vol. i, 1890 y vol. ii, 1891.

Burlamaqui, J. J., *Principes du Droit Politique* (1751), 2 Tomos. Université de Caen, 1984.

Canga Argüelles, José: *Reflexiones sociales o idea para la Constitución española* (1812), en Carmen García Monerris (edit.), *Reflexiones sociales y otros escritos de José Canga Argüelles*. Madrid, *b. o. e.*, 2000.

Capitant, René: «La reforme du parlementarisme», en del mismo *Écrits d'entre-deux-guerres (1928-1940)*. Paris, Ed. Panthéon-Assas, 2004, págs. 300ss.

Carré de Malberg, Raymond: *La ley expresión de la voluntad general. Estudio sobre el concepto de la ley en la Constitución de 1875* (1931). Madrid, Marcial Pons, 2011.

Castillo Alonso, Gonzalo del: voz «Gobierno», en *Enciclopedia Jurídica Seix*, Tomo xxv, pág. 195.

Del mismo, «Poderes del Estado» en *ibid*.

Colección de Decretos y órdenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias desde su instalación en 23 de septiembre de 1810 hasta igual fecha de 1811. Cádiz Imprenta Real, 1811, Tomo I.

Colección de Decretos y órdenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias desde el 24 de septiembre de 1811 hasta 24 de mayo de 1812. Cádiz, Imprenta Nacional, 1813, Tomo II.

Colección de Decretos que han expedido las Cortes generales y Extraordinarias desde el 24 de mayo de 1812 hasta el 24 de febrero de 1813 mandada publicar por orden las mismas. Tomo III, Cádiz, Imprenta Nacional, 1813 págs. 11ss. Uso la edición facsímil *Colección de Decretos de las Cortes de Cádiz.* Madrid, Cortes Generales, 1987.

Colección de Decretos y órdenes que han expedido las Cortes extraordinarias desde 24 de febrero de 1813 hasta el 14 de septiembre del mismo año. Tomo IV. Cádiz, Imprenta Nacional, 1813.

Colección de los decretos y órdenes generales expedidos por las Cortes Ordinarias de los años de 1820 y 1821, en el segundo periodo de su diputación, que comprende desde 25 de febrero hasta 30 de junio del último año, impresa de orden de las mismas. Tomo VI. Madrid, Imprenta Nacional, 1821.

Colección de los decretos y órdenes generales expedidos por las Cortes Ordinarias de los años de 1820 y 1821, en el segundo periodo de su diputación, que comprende desde 25 de febrero hasta 30 de junio del último año, impresa de orden de las mismas. Tomo VII. Madrid, Imprenta Nacional, 1821.

Colección de los decretos y órdenes generales expedidos por las Cortes Ordinarias de los años de 1820 y 1821, en el segundo periodo de su diputación, que comprende desde 25 de febrero hasta

30 de junio del último año, impresa de orden de las mismas. Tomo viii. Madrid, Imprenta Nacional, Madrid, 1821.

Colección de los decretos y ordenes generales expedidos por las Cortes Ordinarias de los años de 1820 y 1821, en el segundo periodo de su diputación, que comprende desde 25 de febrero hasta 30 de junio del último año, impresa de orden de las mismas. Tomo ix. Madrid, Imprenta Nacional, 1821.

Colección de los decretos y ordenes generales expedidos por las Cortes Ordinarias de los años de 1820 y 1821, en el segundo periodo de su diputación, que comprende desde 25 de febrero hasta 30 de junio del último año, impresa de orden de las mismas. Tomo x. Madrid, Imprenta Nacional, 1821.

Colmeiro, Manuel: *Derecho Administrativo español* por el doctor D. Manuel Colmeiro, catedrático de derecho político y Administración en la universidad de Madrid. Madrid, Librerías de D. Ángel Calleja. 2 vls, 1850, Tomo i.

Comentario anónimo de un demócrata español de 1849 a la edición española de «De la democracia en Francia», incluido como «Apéndice» a François Guizot, *De la democracia en Francia.* Madrid, 1849.

Conde de Romanones, *Discursos Parlamentarios. Edición y Estudio Preliminar,* Guillermo Cortázar. *Introducción a las legislaturas y contextualización de los discursos;* Javier Moreno Luzón (1888-1909); José Luis Prieto Benavent (1910-1922), Guillermo Cortázar (1923-1936). Madrid, Cortes Generales, 1997

Constant, Benjamín, *Curso de Política Constitucional*, 2 vols. Madrid, Imprenta de la Compañía, 1820.

Del mismo, «Des reactions politiques» (1797), en del mismo *Écrits et discourses politiques*. Presentación, notas y comentarios por Olivier Pozzo di Borgo. Paris, J.-J. Pauvert, 1964.

Del mismo, «Observations sur le Discours prononcé par S. E. le Ministre de l'Intérieur en faveur du projet de loi sur la liberté de la presse», fragmento, en *Écrits*, I

Del mismo, «De la responsabilité des ministres», en *Écrits*, I, pág. 11.

Del mismo, «Des Reactions Politiques. An V», en *Écrits*, I.

Del mismo, Discurso pronunciado el 15 de Nivoso del año VIII (5 enero 1800) ante el Tribunado, en *Écrits*, I, págs. 139ss.

«Contestación del Rey al mensage de las Cortes presentada á las mismas por los secretarios del Despacho en la sesión de 20 de junio de 1822». *Gaceta Extraordinaria de Madrid* del jueves 20 de junio de 1822.

Cos-Gayón, Fernando, *Historia de la Administración Pública en España* (1851). Uso la edición del INAP, Madrid, 1976.

Decretos del Rey don Fernando VII año segundo de su restitución al trono de las Españas, por don Martín de Balmaseda. t. II. Madrid, Imprenta Real, 1819

Diario de las Sesiones de Cortes. Legislatura de 1821. Tomo I, Madrid, Imprenta de J. A. García, 1871.

Diario de Sesiones de las Cortes. *Congreso de los Diputados.* Legislatura de 1858.Tomo I. Madrid, Imprenta y fundición de los hijos de J. A. García, 1883

Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes (1869). Tomo IV. Madrid, Imprenta de J.A. García, 1870.

Dictamen de la reforma de Constitución (1845). Uso el Mss del Archivo del Congreso, Se. G, n.º 243. El proyecto en Clara Álvarez Alonso, *Constitutions*, págs. 481ss.

Dictamen de la comisión sobre la ilegitimidad de los poderes actuantes el 18 de julio de 1936. Madrid, Editora Nacional, año de la victoria.

Discurso sobre la organización y planta de la Junta Suprema de Estado que absorba la soberanía, por un aragonés, cheso. Madrid, Imprenta de Collado, 1808.

Discurso Preliminar a la Constitución de 1812. Uso aquí la Edición de Luís Sánchez Agesta, Madrid, CEC.

Discursos pronunciados en defensa del Excmo Señor D. Agustín Esteban Collantes ante el Congreso de los Diputados y ante el Senado constituido en tribunal de Justicia con motivo de la acusación formulada contra él por haber dado, como ministro de Fomento, las Reales Órdenes de 28 de agosto de 1853, 10 y 20 de junio de 1854 en el expediente sobre acopio de 130.000 cargos de piedra. Madrid, Imprenta y estereotipia de Rivadeneira, 1854.

Donoso Cortés, Juan, «Historia de la regencia de la Reina doña María Cristina de Borbón» (1843), en *Obras Completas*. Madrid, B. A. C, I, 1970 ahora en edición de María Rafaela Seguí Terol, CEPyC, 2016.

Del mismo, *Obras completas*. Madrid, B. A. C., 1946, 2 vols. T. II.

Duguit, Leon, *Les transformations du droit public*. Paris, Armand Colin, 1913.

Del mismo, *Manual de Derecho Constitucional. Teoría General del Estado. El Derecho y el Estado. Las libertades públicas* (1907). Traduc. con prólogo y apéndice sobre «La representación proporcional en España» por José A. Acuña. Madrid, Francisco Beltrán Editor, 1926. Uso la edic. de Granada. Comares, 2005, con Estudio Preliminar de José Luís Monereo Pérez.

Del mismo, «La séparation des pouvoirs et l'Assemblée nationale de 1789», en *Revue d'economie politique*, 1893, pág. 1. Traduc. esp. *La Separación de poderes y la Asamblea Nacional de 1789.* Presentación y traduc. de P. Pérez Tremp. Madrid, CEC, 1996.

Del mismo, *Lecciones de Derecho Público General Impartidas en la Facultad de Derecho de la Universidad egipcia durante los meses de enero, febrero y marzo de 1926.* Traducción, estudio preliminar y notas de Javier García Fernández. Madrid, Marcial Pons, 2011.

Elliott, William Yandell, *The Pragmatic Revolt in Politics: Syndicalism, Fascism and the Constitutional State*. New York, The Macmillan Company, 1928.

Emdem, Cecil Stuart, *Selected Speeches on the Constitution.* Oxford U. P., 1939, I. *The Speeches of the late Rigth Honourable Sir Robert Peel, bart, delivered in the House of Commons*, 4 vols. Vol. 2. London, George Routledge and Co, 1853 (en línea).

Esmein, A., *Éléments de Droit Constitutionnel français et comparè*. 7.ª edic. T. II, París Sirey, 1921 (en línea).

Elola, D. A. de, *Preliminares a la Constitución para el Reyno de España que dedica a la Augusta Asamblea de las Cortes*. Valencia, Imprenta de José Estéban, 1810.

Escriche Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia por don Joaquín Escriche. Nueva edición reformada y considerablemente aumentada por los Doctores D. León Galindo y de Vera y D. José Vicente y Caravantes. Madrid, 1874.

Fernández Martín, Manuel, *Derecho Parlamentario Español.* Madrid, Imprenta de los hijos de J. A. García, 1885, 3 vls (reimp. Congreso de los Diputados, 1992).

Fischbach, Oskar Georg, *Allgemeine Staatslehre* (1928), *Derecho político general y constitucional comparado*. Traducción y ampliación de W. Roces. Barcelona, Labor, 1928.

Galindo y de Vera, León, Vicente y Caravantes, José, *Escriche. Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia. Nueva edición reformada y considerablemente aumentada.* Madrid, Imprenta de Eduardo Cuesta, 1874-76. 4 vols.

García Goyena, Florencio, Aguirre, Joaquín, *Febrero o librería de jueces, abogados y escribanos comprensiva de los Códigos civil, criminal y administrativo* (1842). Uso *Febrero, Jurisprudencia administrativa*. Estudio Preliminar de Alejandro Nieto. Madrid, ieal, 1978.

García Martí, Victoriano, *Ministerio de Fomento: Su contenido jurídico, organización y funciones.* Madrid, Félix Moliner, 1923.

Gazeta Extraordinaria de Madrid, 20 de junio de 1822.

Gazeta del Gobierno de 9 de enero de 1809.

Gazeta de Madrid: 1811 (16 de marzo, 15 de julio y 24 de septiembre); *1812* (18 de julio); *1821* (7 de mayo); *1822* (30 de marzo, 13 y 24 de mayo); *1834* (20 de febrero y 21 de abril); *1835* (10 de mayo)*; 1837* (23 de julio)*; 1843* (21 de marzo, 1 de mayo, 9 de agosto, 11 de noviembre y 2 y 13 de diciembre); *1844* (7 de diciembre);*1849* (9 de junio); *1856* (16 de septiembre y 16 de octubre); *1868* (9 de octubre); *1871* (3 y 4 de febrero); *1873* (12 y 16 de febrero, 2 de junio y 21 de septiembre); *1874* (27 de febrero); *1875* (6 de enero y 22 de mayo); *1888* (14 de septiembre); *1894* (2 de julio);*1924* (11 de marzo); *1925* (18 de diciembre); *1931* (15 de abril, 28 de octubre, 3 y 6 de diciembre); *1933* (8 de abril); *1935* (7 de noviembre).

Gazeta de Madrid baxo el Gobierno de la Regencia de las Españas de 29 de agosto y 5 de septiembre de 1812.

Gazeta de la Regencia de España e Indias: *1810* (4 de mayo); *1811* (13 de julio y 12 de noviembre).

Gaceta de la República de 31 de enero de 1938.

Gioannis, Giovanni Gianquinto di, *Corso di Diritto pubblico amministrativo*. Pisa, Tipografia Nistri, 1881, vol. I.

Guizot, François, *Du gouvernement de la France depuis la Restauration et du Ministère actuel.* Paris, Librairie française de l'advocat, 1820.

Del mismo, *De la Democracia en Francia* (1849). Trad. Introduc. y notas de D. García Pavón, Madrid, CEC, 1981.

Hänel, Albert, *Studien zum Deutchen Staatsrecht* (1873-1888), sobre todo 2 Studie, Heft 2. Das Gesetz im formellen und materiellen sinne. Leipzig, Verlag von H. Haessel, 1888.

Hauriou, Maurice, *Principios de Derecho Público y Constitucional* (1916). Traduc. estud. Prelim. Notas y edic. por Carlos Ruíz del Castillo (1927). Uso la edición de Comares, Granada, 2003.

Heller, Hermann, *Las ideas políticas contemporáneas*. Barcelona, Labor, 1930

Hobhouse, L. T., *Liberalism and other writings* (ed. James Meadowcroft). Cambridge U. P. 2008. Existe una versión española, L. T. Hobhouse, *Liberalismo*. Edic. y estudio preliminar «Los fundamentos del liberalismo social y sus límites Leonard Trelawney y Hobhouse» a cargo de José Luís Monereo Pérez. Granada Comares, 2007.

Ihering, Rudolf von, *Der Kampf ums Recht* (1877/1889). Uso la traducción española de Adolfo Posada, *La lucha por el derecho*, con prólogo de Leopoldo Alas Clarín, ahora en Granada, Comares, 2008 con introducción de J. L. Monereo.

Illa y Velasco, Juan, *Recopilación de la legislación administrativa civil de España desde el año 1833 hasta el fin de diciembre de 1849*. Salamanca, Oliva, 1850.

Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*. Traduc. de la 2.ª edic. alemana por Fernando de los Ríos (1905). Uso la reimp de IB de f. Buenos Aires-Montevideo, 2005

Jiménez de Asúa, Luís, *Proceso histórico de la Constitución de la República española.* Madrid, Reus, 1932.

Kaulek, Jean, *Inventaire Analytique des Archives du Ministère des Affaires ètrangères. Papiers de Barthélemy Ambassadeur de France en Suisse (1792-1797).* Vol. I (1792). Paris, T. Alcan, 1886.

Kelsen, Hans, *Allgemeine Staatslehre.* Berlin, Springer, 1925. Uso la traducción española de Luís Legaz Lacambra, *Teoría General del Estado* (edición y estudio preliminar de José Luís Monereo Pérez, r, 2002.

Del mismo, «Prólogo» a la traducción española de *El método y los conceptos fundamentales de la Teoría Pura del Derecho*, realizada por Luís Legaz Lacambra. Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1933.

Laband, Paul, *Derecho Presupuestario*. Traduc. José Zamit, introducción de Álvaro Rodríguez Bereijo. Madrid, Tecnos, 2012.

Del mismo, *Le droit public de l'Empire Allemand.* Ed. française revue et mise au courant de la dernière législation par l'auteur. Paris, Cher-Bussière, 1900-4, en especial vol. 1.º

Laski, Harold J., *A Grammar of Politics.* London, Allen and Umwin, 1925, en línea. Uso también la traducción de Teodoro González García, *La gramática de la política El Estado Moderno* (1931). Reimp. Granada, Comares, 2002, con estudio preliminar de José Luís Monereo Pérez.

Del mismo, «Bureaucracy» en *Encyclopaedia of the Social Sciences.* London MacMillan and Co., 1930-1967.

Del mismo, *The State in Theory and Practice* (1935) The Viking Press - traducido al español por Vicente Herrero Ayllón, como *El Estado en la teoría y en la práctica* (1936). Uso la edición de Madrid, Reus, 2009.

Legaz Lacambra, Luís, *Introducción a la Teoría del Estado nacionalsindicalista.* Barcelona, Bosch, 1940.

Lezón, Manuel, «La dictadura y los derechos adquiridos» en *Revista Crítica de Derecho inmobiliario*, n.º 72, dic. 1930, págs. 909ss.

Llorens y Clariana, Eduardo Luís, *El Estado y sus órganos,* Madrid, Revista de Derecho privado, 1934 (existe una edición actual de Sebastián Martín, donde va acompañado este estudio de otro de su autoría, *La igualdad ante la ley*).

Locke, John, *Two Treatises of Government*. Edic. de Peter Laslett, Cambridge UP, 1988.

Lojendio Irure, Ignacio María de, *Régimen Político del Estado Español*. Barcelona, Bosch, 1942.

López, Feliciano, «Exposición razonada de los principales sucesos políticos que tuvieron lugar en España durante el Ministerio de 9 de mayo de 1843 y después en el Gobierno Provisional por Don Joaquín M.ª López», en *Colección de Discursos parlamentarios, defensas forenses y producciones literarias de Don Joaquín M.ª* López, publicados por su hijo D. Feliciano López. T, VI, Madrid, Imprenta de Manuel Minuesa, 1857.

López, Joaquín María, *Curso político-constitucional*. Madrid, CEC, 1987.

López Cepero, Manuel, *Lecciones políticas para el uso de la Juventud española*. 2.ª edic. corregida por el autor. Sevilla, Josef Hidalgo, 1813.

Martínez Alcubilla, Marcelo, *Diccionario de la administración española Obra de utilidad práctica para los alcaldes y ayuntamientos y para todos los funcionarios públicos en el orden judicial y administrativo.* Madrid, 1858-1862, 5 vols.

Del mismo, *Diccionario de la administración española, peninsular y ultramarina Compilación ilustrada de la novísima legislación en todos los ramos de la administración pública* / por Marcelo Martínez Alcubilla. Madrid, Imp. de la V. é Hijas de

A. Peñuelas, 1868-1870, 12 vls; 5.ª edic. Madrid, 1894; 6.ª edic. 1914-1930, 13 vols.

Martínez Marina, Francisco, *Discurso sobre el origen de la Monarquía y sobre la naturaleza del Gobierno Español* (1813). Est. prel. J. A. Maravall. Madrid, CEC, reip. 1988. El original en Biblioteca Digital Hispánica, en línea.

Del mismo, *Teoría de las Cortes ó grandes Juntas nacionales de los Reinos de Leon y Castilla Con algunas observaciones sobre la lei fundamental de la Monarquía Española promulgada en Cádiz á 19 de marzo de 1812*. Madrid, Imprenta de Fermín Villalpando, 1813.

Mayer, Otto, *Derecho Administrativo Alemán*. Tomo I, Parte General. Buenos Aires, Editorial Depalma, 1949.

Mattern, Johannes, *Concepts of State, Sovereignty and International Law with Special Reference to the Juristic Conception of the State*. Baltimore, The John Hopkins Press, 1928.

MerkL, Adolf, *Allgemeine des Verwaltungsrechts*. Wien-Berlin, 1927. Uso la edición española Adolfo Merkl, *Teoría general del Derecho Administrativo*. Granada, Comares, 2004.

Meyer, J., *La Administración y la organización administrativa en Inglaterra, Francia, Alemania y Austria y exposición de la organización administrativa en España*. Madrid, La España Moderna, 1912.

Misión y deberes de las clases conservadoras bajo la Monarquía Democrática, extractado de las obras de Don Andrés Borrego. Madrid, Imprenta de T. Fortanet, 1872

Mon, Alejandro, *Discursos Parlamentarios.* Madrid, Congreso de los Diputados, 2002

Montero Ríos, Eugenio, «Discurso pronunciado el 18 de mayo de 1869 en las Constituyentes», en *Diario Sesiones Cortes Constituyentes*, T. IV págs. 2024ss y 2030ss.

Moscoso de Altamira, José M.ª, *Exposición presentada a las Cortes Generales del Reino por el Secretario de Estado y del despacho del Ministerio de lo Interior en conformidad de lo dispuesto en el artículo 36 del Estatuto Real*. Madrid, s. n., 1834.

Muir, Ramsay, *How Britain is Governed: a Critical Analysis of Modern Developments in the British System of Government.* London, 1930 (1.ª). 3.ª rev, Constable & Co. 1933

Del mismo, *Peers and Bureaucrats* (1910) Uso *Peers and bureaucrats: Two problems of English Government*. Nabu Press, 2013.

Olózaga, Salustiano de, «Contestación al diputado Balaguer el 14 de mayo de 1869» Diario Sesiones Cortes Constituyente, págs. 1943ss, 1946ss sesión del 9 de abril, *ibid.*, págs. 954ss en Calero, *Monarquía cit.*

Pacheco, Joaquín Francisco, *Lecciones de Derecho Político* (1844-45). Estudio preliminar de Francisco Tomás y Valiente. Madrid, CEC, 1984.

Del mismo, *El Código Penal concordado y comentado* (1848 en Biblioteca Digital Hispánica, en línea). Est. Preliminar y anotaciones de Abel Téllez Aguilera. Madrid, Edisofer S. L., 2000.

Pi y Margall, Francisco, *Opúsculos*. Madrid, Imp. y enc. de V. Tordesillas, 1884.

Posada, Adolfo, *Tratado de Derecho Político* (1.ª 1893, 5.º edic. revisada, Madrid, Librería de Victoriano Sáez, 1935). Uso también la edición José Luís Monereo Pérez. Granada, Comares, 2002, con un interesante estudio preliminar del mismo: «El pensamiento político-jurídico de Adolfo Posada».

Del mismo, *Hacia un Nuevo Derecho Político*. Reflexiones y comentarios Adolfo Posada. Biblioteca de ensayos, n.º 18. Editorial Páez, Madrid, 1931.

Del mismo, «Sobre las funciones del Estado» en *Boletín de la Institución libre de Enseñanza*, 1890, p 378.

Del mismo, *La crisis del Estado y el derecho político*, Madrid, Universidad Central, cátedra de Valdecilla, 1934.

Del mismo, «Estudio preliminar» a Leon Duguit, *La transformación del Estado.* Madrid, José Blass y Cia, 1909.

Del mismo, *La idea pura del Estado.* Madrid, Galo Sáez, 1933 (1.ª).

Del mismo, «prólogo a Woodrow Wilson», *El Estado. Elementos de política histórica y práctica.*2 vols. 1.ª edic. Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1904.

Del mismo, «Potestad discrecional» en *Enciclopedia Jurídica Española*. Barcelona, Francisco Seix Editor, s. a.

Posada Herrera, José, *Lecciones de Administración* del Sr. D. José de Posada Herrera, catedrático de esta ciencia en la Escuela Especial de Madrid, trasladadas por sus discípulos D. Juán Antonio de Bascón, D. Francisco de Paula Madrazo y D. Juan Pérez Calbo (1843). Uso la edición Madrid, inap, 1988.

Del mismo, «Prólogo al libro de José Gallostra «Lo Contencioso-administrativo» (1881), en, del mismo *Veinticinco Discursos y un prólogo*. Estudio Preliminar Francisco de Sosa Wagner. Clásicos asturianos del pensamiento político, 1998.

Revista General de Legislación y Jurisprudencia, t. 157, 1930.

Ríos Rosas, Antonio, «Discurso pronunciado el 9 de abril de 1869» *Diario Sesiones Cortes Constituyentes*, T. IV, págs. 955ss.

Robson, W. A., *Justice and Administrative Law. A Study of the British Constitution.* Londres (1928), 2.ª edic., 1947.

Rodríguez, Gabriel, «Discurso pronunciado en el Congreso de los Diputados el 18 de mayo de 1869» en *Diario Sesiones de Cortes Constituyentes* (1869), T. IV, págs. 1950ss.

Rodríguez de Cepeda, Antonio, *Elementos de Derecho Público Español*. Madrid, Librería de García, 1842.

Roederer, Pierre-Louis, *Mémoires sur la Révolution, le Consulat et l'Empire*. Textes choisis par Octave Aubry Roederer. Paris, Les Petit-fils de Plon et Nourrit, impr., 1842

Romagnosi, Gian Domenico, *Principi fondamentali di Diritto Amministrativo onde tesserne le instituzioni* (1814). 3.ª edic. con nuovi documenti illustrativi somministrati dall'autore. Trato, dalla Stamperia Guasti, 1835.

Rubio Esteban, Julián María, *El Consejo de Estado, su organización y política en el segundo periodo constitucional, 1820-1823*. H.D. Tjeenk Willink & Zoon, 1925.

Salas, Ramón, *Lecciones de Derecho Público Constitucional* (1820). Madrid, CEC, 1982.

Santamaría de Paredes, Vicente, *Curso de Derecho Político según la Filosofía Política Moderna, la Historia General de España y la Legislación vigente*. Con un Prólogo del Excmo Sr. D. Eduardo Pérez Pujol. Uso la 5.ª edic., Madrid, 1893.

Del mismo, *Curso de Derecho Administrativo, según los principios generales y la legislación actual de España*. Con un prólogo de D. Eduardo Pérez Pujol. Uso la 5.ª edic. Madrid, 1898.

Silvela, Luís, *El Derecho Penal estudiado en principios y en la legislación vigente en España* por D. Luís Silvela (1874). Madrid, Establecimiento Tipográfico de Ricardo Fé, 1903 (2.ª edic.), 2 vols.

Sistema Conveniente à España en las críticas circunstancias actuales. Madrid, Imprenta de Collado, 1808.

Sentencias del Tribunal Constitucional 45/1990 y 196/90.

Schmitt, Carl, *Sobre el parlamentarismo*. Estudio Preliminar de Manuel Aragón Reyes. Madrid, Tecnos, 1990.

Del mismo, *Interpretación europea de Donoso Cortés* (1950). Madrid, 1963, 2.ª edc.

Sevilla, San Isidoro de, *Etymologiarum*. Uso aquí la edición bilingüe preparada por J. Oroz Reta y Manuel-A. Marcos Casquero. Introduc. Manuel C. Díaz y Díaz. Madrid, B. A. C, 1993, 2.ª edic.

Smend, Rudolf, *Constitución y derecho constitucional* (1928). Madrid, CEC, 1985.

Sobre modificar la Constitución, s. l., s. f. (c. a. 1823).

Stein, Edith, *Eine untersuchung über den Staat* (1921). Versión española, «Una investigación sobre el Estado», en de la misma *Obras Completas*, t. II, págs. 503ss. Madrid-Vitoria-Burgos, 2002.

Una teoría de una Constitución política para España escrita por un español. Valencia, Venancio Oliveres, 1822.

Toreno, Conde De, *Discursos parlamentarios*. Estudio preliminar Joaquín Varela Suanzes-Carpegna. Oviedo Junta General del principado de Asturias, 2003.

Villar Gragel, Domingo, voz «Ministerio», en *Enciclopedia Jurídica Seix.*

Vattel, E. d., *The law of Nations or principles of the Law of Nature Aplied to de Conduct and Affairs of Nations and Sovereigns. A new wition revised, corrected and enriched with many valuable Notes never before translated into English*. London, G.G. and J. Robinson, 1797.

Warnotte, Daniel, «Bureaucratie et fonctionarisme», en *Revue de l'Institut de Sociologie*, 1937, n.º 17, págs. 245ss.

OTRAS FUENTES

Andrés y Morena Galicia, Luís de, *La Defensa social contra la revolución el Somatén y sus similares en el extranjero: organización y actuaciones de las guardias y uniones cívicas de España, Francia, Bélgica, Alemania, Holanda, Dinamarca, Sue-*

cia, Noruega, Polonia, Inglaterra e Italia. Madrid, Madrid: Imp. Alpha, 1927.

Arboleya Martínez, Maximiliano, *Balmes político*. Barcelona, Libreria de D. Eugenio Sunirana, 1911.

Biographie Universelle ancienne et moderne ou la Histoire par ordre alphabétique de la vie publique de tous les hommes que si ont fait remarquer… Paris, Michaud, 52 vls, vol. 4, págs. 594-606.

Burgos, Javier de, *Anales del Reinado de Doña Isabel II.* Tomo I. Madrid, Establecimiento Tipográfico Mellado, 1850.

Burke, Kenneth, *Permanence and Change: an Anatomy of Purpose*. New York, New Republic, 1935.

Casanoves, Ignasi, *Balmes, la seva vida, el seu temps, les seves obres*. Biblioteca Balmes, 1932, 3 vols.

Conde, Francisco Javier, *Contribución a la Teoría del caudillaje.* Ediciones de la Vicesecretaría de Educación Popular. Madrid, 1942.

Correa, Félix, *El Estado nuevo portugués*. Madrid, Editorial Heraldo, 1938.

Corts Grau, José, «El sentido español de democracia», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 25-26, 1946, págs. 1ss.

Covarrubias y Orozco, Sebastián de, *Tesoro de la Lengua Castellana o Española* (1611). Edic. de F. C. R. Maldonado, revis. por M. Camarero. 2.ª edic. corregida. Madrid, Castaglia, 1995.

Diccionario de la Lengua castellana por la Real Academia Española. Madrid, Imprenta Real 1817. También ediciones de 1884, 1925.

Durkheim, Émile, *De la división du travail social* (1893). Traduc. esp. *La división del Trabajo Social*. Akal, 1987.

El Eco de Comercio, de 18 de mayo y 15 de septiembre de 1834.

Eisseman, Charles, «Deux theoriciens du Droit: Duguit et Houriou», en *Revue philosophique de la France et de l'étranger*, sep-oct. 1930, págs. 231ss.

Elías de Molins, José, *Balmes y su tiempo, España. Estudio inspirado en las obras sociales y políticas de aquel eximio escritor*. Barcelona, Imprenta Barcelonesa, 1906

El Español, 1 noviembre 1835.

El Estado Nuevo portugués: principios y realizaciones. Lisboa, Secretariado da Propaganda Nacional, 1937.

Fundamentos del nuevo Estado. Editora Nacional, 1937 (2.ª edic. Madrid, Ediciones de la Vicesecretaría de Educación Popular, 1943).

Guillén Tato, Julio F., *Los museos en el Nuevo Estado*. S. n., 1938.

La Orden Miracle, Ernesto, *Jaime Balmes político*. Barcelona, Labor, 1942.

March, José María, *El Somatén su origen y naturaleza, su historia y organización, la salvación de España*. Barcelona, Tipografía «La Educación», 1923 (puede consultarse en Biblioteca Digital Hispánica).

Maura Gamazo, Gabriel, Duque de, *Grandeza y decadencia de España*. Madrid, Edic. Ambos Mundos, 1948.

Merton, Robert K., «La división del trabajo social de Durkheim» (*American Journal of Sociology*, n.º *3, nov. 1934) en Revista española de investigaciones sociológicas*, n.º *99, 2002,* págs. 201ss.

Del mismo, *Social Theory and Social Structure*. Glencoe, Free Press, 1957.

Nido y Segalerva, Juan del, *Historia política y parlamentaria de S.A.D. Baldomero Fernández Espartero.* Madrid, im-

prenta de Ramona Velasco, viuda de Prudencio Pérez, 1916. Uso la edición fácsimil de Analecta Editorial, Pamplona, 2005.

Padrón Quevedo, Manuel, *Guión histórico-administrativo del Nuevo Estado*. S. n. 1939.

Pemán, José María, *El hecho y la idea de la Unión Patriótica*. Madrid, Imp. Artística Sáez Hermanos, 1929.

Pérez Serrano, Nicolás, Gascón y Marín, Jordana de Pozas, Luís, Larraz López, José, *Conmemoración del primer aniversario de Bravo Murillo*. Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1952.

Pradera, Víctor, *El Estado Nuevo*. Madrid, Cultura española, 3.ª *edic. 1941 (1*.ª 1935; 2.ª Burgos 1937) con prólogo de José María Pemán.

Primo de Rivera, José Antonio, *Obras Completas*. Madrid, Editora Nacional, 1939-1941, 4 vols.

Primo de Rivera, Miguel, *El pensamiento de Primo de Rivera. Sus notas, artículos y discursos*, con prólogo de José María Pemán. Madrid, Imprenta Sáez, 1929.

Del mismo, *El golpe de Estado y la obra de la Dictadura, juzgados por el propio general Primo de Rivera. Cuatro artículos póstumos del marqués de Estella*, Editorial alicantina, 1930.

Río Cisneros, Agustín del, *La evolución política española. Invitación a la sociedad e instancia al Estado.* Madrid, Afrodisio Aguado, 1946.

Ruíz Manent, José María, *Balmes, La libertad y la Constitución*. Sociedad de Estudios Políticos, Sociales y Económicos, 1929.

Solmi, Arrigo, *Origen y formas del Nuevo Estado*. Valladolid, Librería Santaren, 1939.

Spencer, Herbert, *Social Statics or the conditions esencial to Human Happiness specified and the first of them developed*. Lon-

don, John Chapman, 1851 en OnLine Library of Liberty, en particular Part III cap. xix, *The Rigth to Ignore the State.*

Ubierna y Eusa, José Antonio*, Ante la estructura del Nuevo Estado español.* Salamanca, Imp. y Lib. Hijos de Francisco Núñez, 1938.

Valls y Taberner, Fernando*, Balmes ante el problema constitucional de España. Discurso leído por... D. Fernando Valls y Taberner... en el... Ayuntamiento de Vich, el día 12 de julio de 1939... en la fiesta conmemorativa dedicada a Balmes*. S.n., 1939.

Wittgenstein, Ludwig, *Tractatus Logico-philosophicus* (1921-22). Oxford, Routledge, 2010.

BIBLIOGRAFÍA

Aguiar Luque, Luís, «La estructura del proceso de formación del Gobierno: el caso español en el marco del derecho comparado», en *Revista de Derecho Político*, n.º 6, 1980, págs. 61ss.

Altarriba, Antonio, *Los intelectuales y la dictadura franquista. Cultura y poder en España de 1939 a 1975*. Madrid, Pablo Iglesias, 2014.

Álvarez Alonso, Clara, «Las bases constitucionales del moderantismo español. El Fuero Real de España», en Ignacio Fernandez Sarasola (coord.), *Constituciones en la sombra. Proyectos constitucionales españoles (1808-1823).* Coleccción In Itinere, Madrid, CEPyC, 2014, págs. 453ss.

De la misma, *Constitutional documents of Spain (1808-1845),* en Horst Dippel (Ed.), *Constitutions of the World from the late 18th Century to the middle of 19th Century/Verfassungen der Welt vom späten 18. Jahrhundert bis Mitte des 19. Jahrhunderts*. De Gruyter, Gotinga, 2010.

De la misma, «Derecho y lenguaje. Consideraciones acerca de las deficiencias conceptuales del sistema posrevolucionario: El caso de la noción de órgano», en *Historia Iuris. Estudios dedicados al prof. Santos M. Coronas González.* Oviedo, Universidad de Oviedo/KRK Ediciones, 2014, págs. 279ss.

De la misma, *La Jefatura del Estado, El Gobierno y la Administración central*. Madrid, Iustel, 2014.

De la misma, «Estructura estatal, administración territorial e ideología en tiempos de crisis. El caso de las diputaciones provinciales en España (1812-1931)», en *Quaderni Firentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, n.º 42, 2013, págs. 323ss.

Álvarez García, Carlos, «Los archivos de la Administración Central en España. Sus fondos, su organización y descripción de los mismos, B. *Anabad,* XXXVII, 1987, n.º 1-2, págs. 111ss.

Alvarez Junco, José, «Estudio Preliminar a la edición de Juan Donoso Cortés, *Lecciones de Derecho Político*. Madrid, CEC, 1984.

Del mismo, *Mater dolorosa. La idea de España en el siglo xix*. Madrid, Tecnos, 2001;

Del mismo, *Política en penumbra. Patronazgo y clientelismo políticos en la España contemporánea*. Siglo XXI, 1996; del mismo, *Populismo, Caudillaje y discurso demagógico*. Madrid, Centro de Estudios Sociológicos, 1987.

Del mismo, «Primer liberalismo e identidad española», en Felix Inesta Mena y otros (coords.) *España : Nación y Constitución y otros estudios sobre Extremadura*. Llerena, Sociedad extremeña de Historia, 2012, págs. 23ss.

Álvarez Rey, Leandro, *Bajo el fuero militar la dictadura de Primo de Rivera en sus documentos (1923-1930).* Sevilla, Secretariado de publicaciones de la Universidad de Sevilla, 2006.

Alzaga, Oscar (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*. T. VIII Madrid, Edersa, 1985.

Aragón Reyes, Manuel, «Gobierno y Administración» en *Filosofía Política* (vol. Dedicado a *Teoría del Estado* coord. por Alfonso Ruíz Miguel y Elías Díaz), vol. II, 1997, págs. 83ss.

Del mismo, «La iniciativa legislativa», en *Revista Española de Derecho Constitucional,* 16, enero-abril, 1986, págs. 287ss.

Del mismo y Cesar Aguado (coord.) *Temas de Derecho Constitucional*. Vol. II, *Organización general y territorial del Estado*. Madrid, Civitas, 2011.

Artola Gallego, Miguel, *Los orígenes de la España contemporánea*. Madrid, CEP, 1975 (2.ª *edic.)*.

Del mismo, *Partidos y programas políticos (1808-1936*). Madrid, Alianza, 1991, en especial vol. II (*Manifiestos y programas políticos*).

Del mismo, *Los afrancesados*. Madrid, Edicciones Altaya, 1997.

Auhofer, Herbert, *La sociología de Jaime Balmes.* Pamplona, Rialp. 1959.

Ayala, Andoni, «Revisiones constitucionales y reformas institucionales en la V República», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 148, abril-junio (2010), págs. 105ss.

Baena del Alcazar, Mariano, «Los actos políticos del Gobierno en el Derecho español (y III)», en *Documentación Administrativa*, n.º *178, 1978,* págs. 5ss.

Del mismo, *Organización Administrativa*. Madrid, Tecnos, 1984.

Baiôa, Manuel «A censura como factor na formaçao e consolidaçao do salazarismo: o caso do Noticiário sobre política internacional na imprensa (1933-1935)», en Fernando Martins (coord.), *A formaçao e a centralizaçao política do franquismo e do salazarismo, cit.*

Bar Cendon, Antonio, «Contenido y dinámica de la estructura gubernamental en España», en *Revista de Derecho Político*, n.º 20, 1989, págs. 37ss.

Del mismo, «El problema del voto de desconfianza en la Constitución española de 1931», en *Revista de Derecho Político*, 12, invierno 1981/82, págs. 85ss.

Del mismo, *El Presidente del Gobierno en España. Encuadre constitucional y práctica política*. Madrid, Civitas, 1983.

Barrio, Ángeles, *La modernización de España (1917-1939). Política y sociedad*. Madrid, Síntesis, 2004.

Bastida, Fracisco J., «Recensión» a Ignacio de Otto, *Defensa de la Constitución y partidos políticos*. Madrid, CEC, 1985, en *Revista Española de derecho Constitucional*, n.º 18, septiembre-diciembre, 1986, págs. 245ss.

Bauer, Wilhem, *La opinión pública y sus bases históricas*. Universidad de Cantabria, 2009.

Ben-Ami, Schlomo, *La dictadura de Primo de Rivera (1923-1930).* Barcelona, Planeta, 1984.

Beneyto, José María, *Apocalipsis de la Modernidad. El decisionismo político de Donoso Cortes.* Barcelona, Gedisa, 1993.

Beneyto Pérez, Juan, *Historia de la Administración española e hispanoamericana*. Madrid, Aguilar, 1958.

Del mismo, *El Nuevo Estado Español. El régimen nacional-sindicalista ante la tradición y los demás sistemas totalitarios*. Cádiz-Madrid, Cerón, 1939.

Del mismo, «Las asociaciones de amistad internacional durante el franquismo», *Revista de Estudios políticos*, n.º 71, 1991, págs. 197ss.

Bermejo Cabrera, José Luís, «Orígenes del Consejo de Ministros», en 1812-1992. *El Arte de gobernar*, págs. 47ss.

Betancor Rodríguez, Andrés, *El acto ejecutivo*. Madrid, CEC, 1952.

Birgham, Lisa Blongrem, Nabatchi, Tina, O'Leary, Rosemary, «The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Governnment», en *Public Administration Review*, n.º *65, 2005,* págs. 547ss.

Blanco Valdés, Roberto, «Acción de Gobierno, política de nombramientos y control parlamentario», en *Documentación Administrativa*, n.º *246-7, 1996-7,* págs. 145ss.

Bobbio, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. México, Fondo de Cultura Económica, 1976.

Bourgon, Jocelyne, «Responsive, responsible and respected government: Towards a New Public Administration Theory», en *International Institute of Administrative Sciences*, 2007, n.º *73,* págs. 7ss.

Burch, Martin, Holliday, Ian, *The British Cabinet System*. Prentice Hall, 1996 págs. 12-3.

Caffera, Gerardo y Mariño, Andrés, «Elementos básicos de semiótica jurídica. Aplicación práctica a algunas cuestiones de Derecho Civil», en *Rev. AEU*, vol. 81, n. 1-6, 1995, págs. 117ss.

Calero Amor, Antonio M.ª, *Constitución y Dictaduras*. Madrid, 1985, del mismo, *Monarquía y democracia en las Cortes de 1869*. Madrid, CEC, 1987.

Capellán de MigueL, Gonzalo, Garrido Martín, Aurora, ««Los intérpretes de la opinión»: uso, abuso y transformación del concepto "opinión pública" en el discurso político durante la Restauración (1875-1902)», en *Ayer. Revista de Historia contemporánea*, núm. 80, 2010, págs. 53ss.

Carrillo, Marc, «La Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios», en Garrorena, *Constitución y Gobierno*, págs. 209ss.

Carton, Olivier, «Regard sur l'activité consultative du Conseil d'État de 1940 à 1944: peut-on conseiller innocemment un gouvernement comme celui de Vichy?, en *Revue du Droit Public,* n.º *3, 1010,* págs. 579ss.

Casassas Ymbert, Jordi, *La Dictadura de Primo de Rivera (1923-1930).* Textos. Barcelona, Anthropos, 1983.

Cassese, Sabino, «The rise of the Administrative State in Europe», en *Rivista trimestrale di diritto pubblico,* n.º *4, Dic. 2010,* págs. 981ss.

Cazorla Sánchez, Antonio, *Las políticas de la Victoria. La consolidación del Nuevo Estado Franquista (1938-1953*). Madrid, Marcial Pons, 2000.

Coderch, Pablo Salvador, *La compilación y su historia Estudios sobre la codificación y la intervención de las leyes*. Barcelona, Bosh, 1985.

Costa Gonçalves, Pedro, «*The enabling State and the market*», en línea.

Criado Grande, Juan Ignacio, «Las administraciones públicas en la era del gobierno abierto. Gobernanza inteligente para un cambio de paradigma en la gestión pública», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 173, 2016, págs. 245ss.

Cuenca Toribio, Juan Manuel, «La Unión Patriótica. Una revisión», en *Espacio, Tiempo y Forma*, Serie V, Historia Contemporánea, T. 9, 1996, págs. 121ss.

Cruz Villalón, Pedro, «La doctrina constitucional sobre el principio de cooperación» en *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*. Madrid, Ed. Parlamento de Andalucía/ Tecnos, 1994.

Cuesta Revilla, José, «De las leyes Pidal a la Ley Santamaría de Paredes (1845-1888), en Miguel Ángel Chamocho Cantudo y Francisco Acosta Ramírez (Direc. y coord.), *El nacimiento de la justicia administrativa provincial: de los conse-*

jos de prefectura a los consejos provinciales. Madrid, Dykinson, 2014, págs. 277ss.

Diaz-Nosty, Bernardo, *Las Cortes de Franco: 30 años orgánicos*. Barcelona, Dopesa, 1972.

Diaz-Plaja, Fernando, *La Historia de España en sus documentos. Siglo XX, Dictadura República (1923-1936).* Madrid, IEP, 1965.

Díez Álvarez, Luís Gonzalo, *La soberanía de los deberes. Una interpretación histórica de Juan Donoso Cortés*. Institución cultural El Brocense, 2000.

Díez-Picazo, Luís M.ª, «La estructura del Gobierno en el Derecho español» en *Documentación Administrativa*, 215, 1988, págs. 41ss.

Del mismo, «Tipos de actos del Gobierno», en *Gobierno y Constitución*, cit. págs. 99ss

Del mismo, «Actes législatifs du Gouvernement et rapports entre les pouvoirs: l'expérience espagnole», en *Revue française de droit constitutionnel*, n.º 32, 1997, págs. 727ss.

Dippel, Horst, *Constitucionalismo Moderno*. Madrid, Marcial Pons, 2009.

Documentación Administrativa, n.º *125, 2005*.

Documentación Administrativa, n.º *240, 1994, ejemplar dedicado Administración y Constitución: El principio de cooperación*

Documentación Administrativa, n.º 246-47, 1996-97, ejemplar dedicado a *Gobierno y Administración.*

Duit, Andreas, Galaz, Victor, «Governance and Complexity- Emerging Issues for Governance Theory», en *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 3, 2008, págs. 311ss.

Antonio Elorza, Antonio, *La ideología liberal en la ilustración española*, Madrid, Tecnos, 1970.

Del mismo, «Estudio preliminar» a Joaquín M.ª *López*, *Curso Político-constitucional*. CEC, 1987.

Del mismo, *Arcaísmo y modernidad en España siglos XIX-XX*. Historia 16, 1989.

Del mismo, «Contra dos tiranías: el liberalismo español de 1808», en Alberto Ramos Santana (coord.), *Lecturas sobre 1812*. Cádiz, Ayuntamiento de Cádiz, 2007 págs., 141ss.

Embid Irujo, Antonio, «La justiciabilidad de los actos del Gobierno», en *Documentación Administrativa*, n.º 220, 1989, págs. 19ss.

Escudero, José Antonio, *Los cambios ministeriales a finales del Antiguo Régimen*. Madrid, 1975; del mismo, «Orígenes de la Administración central borbónica», en *Actas de Primer Simposium de Historia de la Administración*. Madrid, 1970; del mismo, *Los orígenes del Consejo de Ministros en España. La Junta Suprema de Estado*. Madrid, Editora Nacional, 2 vols.

Del mismo, «La creación de la Presidencia del Consejo de Ministros», en *Anuario de Historia del Derecho Español*, 42, págs. 757ss.

Espín, Eduardo, «La Presidencia del Consejo y Consejo de Ministros en la II República», en *El Arte de Gobernar*, págs.135ss.

Espin Templado, Eduardo, «Crisis de Gobierno y confianza presidencial en la Segunda República», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 17, 1980, págs. 87ss.

Feldman, Jean-Philippe, «La séparation des pouvoirs et le constitutionalisme. Mythes et réalités d'une doctrine et des ses critiques», en *Revue Française de Droit constitutionnel*, n.º 83, 2010/3, págs. 483ss.

Fernández-Creuhet López, Federico / hespanha, António Manuel (Hg.), *Franquismos und Salazarismus: Legitimation durch Diktatur?*, Studien Zur Europäischen Rechtsgeschichte,

Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für europäische Rechtsgeschichte Frankfurt am Main, Vittorio Klostermann, Frankfurt am Main, 2008.

Fernández Sarasola, Ignacio, «La división de poderes en la Historia constitucional española», en *Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, n.º 5, 2009 (n.º dedicado a la división de poderes), págs. 167ss.

Del mismo, *La Constitución de Bayona*. Madrid, Iustel, 2007.

Del mismo, «Le Statut de Bayonne de 1808 et le modèle constitutionnel napoléonien», en Josette Pontet (dir.), *Napoléon, Bayonne et l'Espagne*. Paris Honoré Champion, 2011, págs. 155ss.

Del mismo, «La primacía del Presidente en el Gabinete Ministerial», en Pablo Lucas Murillo (coord.), *Constitución y Gobierno*. Actas del segundo congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España. Córdoba, 2003. Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, págs. 4ss.

Del mismo, «Teoría y teorías de las formas de gobierno (Notas para su conceptualización)», en *Revista de las Cortes Generales,* núm. 51, 2001, págs. 135ss.

Del mismo, «La forma de gobierno en la Constitución de Cádiz», en Giuseppe Franco Ferrari (a cura di), *La Costituzione di Cadice nel bicentenario della sua promulgazione* (Atti del convegno dell'Assoziazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, Milano, Università Comerciale L. Bocconi, 11 maggio 2012). Milano, G. Giappichelli, 2013.

Del mismo, «La forma de gobierno en la Constitución de Bayona», en *Historia Constitucional* (revista electrónica), núm. 9, 2008, págs. 61ss.

Del mismo, «Dirección política y función de gobierno en la historia constitucional», en *Historia Constitucional*, revista electrónica, 4, 2003, págs. 151ss.

Del mismo, «Los conceptos de Cortes y parlamentarismo en la España del siglo xx», en *Revista de las Cortes Generales*, n.º 62, 2004-2006, págs. 141ss.

Del mismo, «Los partidos políticos en el pensamiento español (1783-1855)», *Historia Constitucional*, núm. 1, 2000.

Del mismo, *Los partidos políticos en el pensamiento español (De la Ilustración a nuestros días)*. Madrid, Marcial Pons, 2009.

Del mismo, «Opinión pública y «Libertades de expresión» en el constitucionalismo español (1726-1845)», *Historia Constitucional* (revista electrónica), núm. 7, 2006, págs. 159ss.

Del mismo, «La opinión pública. De la Ilustración a las Cortes de Cádiz», *Ayer. Revista de Historia contemporánea*, núm. 80, 2010, págs. 53ss.

Del mismo, «Opinión pública y libertades de expresión en el constitucionalismo español (1726-1845)», *Giornale di Storia Costituzionale*, núm. 6, 2003, págs. 195ss.

Del mismo, *La función de gobierno en la Constitución española de 1978*. Servicio publicaciones universidad de Oviedo, 2000.

Del mismo, *Poder y libertad. Los orígenes de la responsabilidad del Ejecutivo en España (1808-1823).* Prólogo de J. Varela Suanzes. Madrid, CEPC, 2001.

Fernández Segado, Francisco, «La Presidencia del Consejo en la Restauración», en el *Arte de Gobernar. Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno.* Madrid, Tecnos, 1992, págs. 101ss.

Fioravanti, Maurizio, «Las doctrinas de la Constitución en sentido material», *Fundamentos*, 6/2010, págs. 427ss.

Fradera, Josep M.ª, *Jaume Balmes, Els fondaments racionals d'una política católica*. Barcelona, Eumo Editorial, 1996.

Galindo Herrero, Santiago, *Donoso Cortés y su teoría política*. Madrid, Publicaciones españolas, 1953.

Gallego, José Andrés, «El Estado de la Restauración», I, en *Revista de Derecho Político*, n.º 7, 1981, págs. 133ss.

Gallego Anabitarte, Alfredo, *Administración y jueces (Reflexiones sobre el Antiguo Régimen y el Estado Constitucional y los fundamentos del Derecho Administrativo español).* Madrid, IEA, 1971.

Del mismo, «Derecho Público, Derecho Constitucional, Derecho Administrativo», Prólogo a Ángel Menéndez Rexach, *La Jefatura del Estado en el Derecho Público español*. IEA, 1979.

Del mismo, «Ley y reglamento en España», en *Revista de Administración Pública*, n.º 57, 1968, págs. 81ss.

Del mismo, *Derecho general de organización*. IEA, 1972.

Del mismo y Ángel Menéndez Rexach, «Artículo 97. Funciones del Gobierno», en Oscar Alzaga (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*. Madrid, Edersa, 1985, T. VIII, págs. 37ss.

Del mismo, *Las facultades de Derecho españolas y la influencia francesa con especial atención al Derecho Público y al Derecho Natural (siglos XVIII-XIX): prelección a los Programas del Área de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid*. Universidad Autónoma de Madrid, 1998.

Del mismo*, Formación y enseñanza del derecho público en España (1769-2000). Un ensayo crítico.* Madrid, Marcial Pons, 2002.

Del mismo, *Poder y derecho del Antiguo Régimen al Estado Constitucional en España. Siglos XVIII a XIX: Conceptos, institu-*

ciones y estructuras administrativas en el nacimiento del Estado Moderno. Madrid, Marcial Pons, 2009.

García Canales, Mariano, *El problema constitucional en la Dictadura de Primo de Rivera*. Madrid, C.E.C., 1980.

García de Enterría, Eduardo, *De la Administración Pública con relación a España*. CEP, 1954.

Del mismo, *Revolución francesa y Administración contemporánea* (1972). Madrid, Civitas, 2014 (4.ª *edic.)*.

García Escudero, José M.ª, *Política española y política de Balmes.* Cultura Hispánica, 1950.

Del mismo, «Introducción» a *Antología Política de Balmes*, Madrid, B. A. C., 1981, T. I, págs. 3ss.

García Fernández, Javier, *Estudios sobre el Gobierno*. Madrid, inap, 2007.

García Madaria, José María, *Estructura de la Administración central (1808-1931).* Madrid, inap, 1982.

García Roca, Francisco Javier, «La fragilidad de los Ministros (de sus competencias y responsabilidad directas)», en Pablo Lucas Murillo de la Cueva (coord.), *Gobierno y Constitución*, págs. 153ss.

Del mismo, «Sobre la teoría constitucional de Rudolf Smend (A propósito del libro de Pablo Lucas Verdú, *La lucha contra el positivismo jurídico en la República de Weimar*), en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época) n.º 59. Enero-marzo 1988, págs. 269ss.

Del mismo, «Del principio de división de poderes», en *Revista de Estudios políticos*, n.º *108, 2009,* págs. 41ss.

García Soriano, M.ª *Vicenta,* «Reyes y Parlamentos: sanción y promulgación de las leyes», en Göran Rollner Liern (dir.), *Las Monarquías europeas en el siglo xxi*. Madrid, 2007, págs. 117ss.

García Velasco, Luís, *Oficiales de la Administración civil del Ministerio de Agricultura Industria y Comercio*. 1.ª *edic., Madrid, 1932*.

Garrido Falla, Fernando, «La evolución del recurso contencioso-administrativo en España», *Revista de Administración Pública*, n.º 55, 1968, págs. 9ss.

Garrido Falla, Fernando, Baena del Alcazar, Mariano, Entrena Cuesta, Rafael, *La Administración en la Constitución*. Madrid, CEC, 1980.

Garrorena Morales, Ángel, «Gobierno como Gabinete Ministerial», en Pablo Lucas Murillo de la Cueva (coord.), *Gobierno y Constitución*, págs. 125ss.

Del mismo, *El Ateneo de Madrid y la teoría de la Monarquía liberal (1836-1847)*. Madrid, iep, 1974.

Gash, Norman, *Mr Secretary Peel: The Life of Sir Robert Peel to 1830*. London, Longmans 1961.

Del mismo, *Sir Robert Peel: The Life of Sir Robert Peel after 1830*. London 1986.

Gil Ibañez, Alberto, Casamayor Navarro, Serafín, «Políticos, gobernantes y directivos: La dirección política de la Administración como factor clave de cualquier reforma» en *Documentación Administrativa*, n.º 286-7, págs. 133ss.

Gilbert, Neil, *Transformation of Welfare State: The silent surrender of Public Responsability*, Oxford U. P., 2002.

Del mismo, «The «enabling State?» From Public to Private responsability for Social Protection: Pathways and Pitfalls», en *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n.º 26, 2005, en línea.

Gil Novales, Alberto, *El Trienio Liberal*. Madrid, Siglo XXI, 1980.

Gomes Canotilho, J. J., *Direito Constitucional e Teoría da Constituçao*. 3.ª edic. Coimbra, *1999*.

Gómez Navarro, José Luís, «La Unión Patriótica: análisis de un partido del poder». *Estudios de historia social*, n.º 32-33, 1985, págs. 99ss.

González, Ireneo, *La cuestión social según Balmes.* Razón y fe, 1943.

González Calbet, María Teresa, *La Dictadura de Primo de Rivera. El Directorio militar.* Madrid, Ediciones el Arquero, 1987.

González Calleja, Eduardo, *La España de Primo de Rivera. La modernización autoritaria 1923-1930*. Madrid, Alianza Editorial 2005.

González Mariñas, Pablo, *Génesis y evolución de la Presidencia del Consejo de Ministros en España* (1800-1875). Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid, 1974.

González Prieto, Luís Aurelio, «La concreción teórica del partido único español franquista», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 141, 2008, págs. 41ss.

Del mismo, «El Franquismo y el Estado de Derecho» en, *Sistema, Revista de Ciencias sociales* n.º 187, 2005, págs. 3ss.

Del mismo, «El debate sobre la constitución en el primer franquismo (1939-45)», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 155, enero – marzo del 2012, págs. 207ss.

Graham, John, T., *Donoso Cortés Utopian Romanticist and Utopian Realist*. U. de Missouri, 1974.

Guaita, Aurelio, *El Ministerio de Fomento (1832-1931).* Madrid, inap, 1984.

Del mismo, «La competencia del Ministerio de Fomento, 1832-1931», en *Actas del IV Symposium de Historia de la Administración.* Madrid, inap, 1983, págs. 349ss.

Del mismo, *El Consejo de Ministros* (1959). Madrid, inap, 2.º *edic., 1967*.

Guillén Kalle, Gabriel y Joaquín Almoguera Carreres, *Eduardo L. Llorens y Clariana y el derecho constitucional de la Segunda República.* Madrid, Reus, 2006;

Gutiérrez Reñon, Alberto, «La carrera administrativa en España: evolución histórica y perspectivas», en *Documentación Administrativa*, n.º *210, 1987,* págs. 29ss.

Hansen, Mogens Herman, «The Mixed Constitution versus the Separation of Powers: Monarchical and Aristocratic Aspects of Modern Democracy», en *History of Political Thought*, XXXI, n.º 3, 2010, págs. 509ss.

Hennessy, Peter, *Cabinet*. Oxford U. P., 1986

Hespanha, Antonio Manuel, Ventura, André, «Cultura jurídica académica no periodo do Estado novo», en *e-Legal History Review*, n.º 6, 2008 (en línea).

Miguel Herrero, Miguel, *El principio Monárquico (Un estudio sobre la soberanía del rey en las Leyes Fundamentales).* Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1972.

Juliá, Juliá, *La Constitución de 1931*, vol. 8 de Artola, Miguel (dir.), *Las Constituciones españolas*. Madrid, Iustel, 2009.

Kettl, Donald F., *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America*. John Hopkins U. P., 2002.

Lacchê, Luigi, «Las Cartas Otorgadas. La teoría de l'octroi y las experiencias constitucionales en la Europa post-revolucionaria», en *Fundamentos*, 6, págs. 269ss.

La Torre, Massimo, «Constitucionalismo de los antiguos y de los modernos. Constitución y "estado de excepción"», en *Res publica*, 23, 2010, págs. 17ss.

Legendre, Pierre, *L'administration du XVIIIéme siècle à nos jours*. París, PUF, 1969

Liset Borrell, Francisco, «Incidencia de la reforma política en la Administración Pública», en *Documentación Administrativa*, n.º 172, 1976, págs. 7ss.

López Íñiguez, Julio, «Noventa años de historiografía sobre la Dictadura de Primo de Rivera: un estado de la cuestión» en *Historiografías*, n.º 10 julio-diciembre 2015, págs. 85ss.

Lasso Gaite, José Manuel, *Crónica de la Codificación española. 4. Codificación civil (génesis e historia del Código).* Madrid, Ministerio de Justicia, 1970.

López Calvo, José, *Organización y funcionamiento del Gobierno (contribución al estudio de su régimen jurídico-administrativo).* Tesis doctoral dirigida por Ángel M*énendez* Rexach. Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 1994.

López García, José Antonio, «La filosofía política del franquismo: decisionismo y tradición», en F. Fernández-Crehuet López y A. M. Hespanha, *Frankismus und Salazarismus, cit.*), págs. 405ss.

López Garrido, Diego, «El Consejo de Ministros durante el régimen de Franco», en *El Arte de Gobernar*, págs. 153ss.

López Guerra, Luis, *La crisis del Estado franquista*. Barcelona, Labor, 1977.

Del mismo, «Funciones del Gobierno y dirección política», en *Documentación Administrativa,* n.º 215, 1988, págs. 15ss.

Del mismo, «La posición constitucional del Gobierno», en *Gobierno y Administración en la Constitución*. I. E. F, Madrid, 1988.

Del mismo, «El Gobierno en la Constitución de 1978», en *El arte de gobernar*, págs. 179ss.

Lorca Navarrete, José F., «El Derecho en Adolfo Posada (1860-1944)», en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 11, 2.º, 1971, págs. 111ss.

Del mismo, *El Derecho en Adolfo Posada*. Universidad de Granada, Cátedra Francisco Suárez, 1971.

Marcuello Benedicto, Juan Antonio, «Gobierno y «parlamentarización» en el proceso político de la Monarquía constitucional de Isabel II», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 130, 2005, págs. 5ss.

Marcos Fernández, Ana de, «La jurisprudencia constitucional sobre el principio de cooperación», en *Documentación Administrativa*, n.º 240, 1994, págs. 265ss.

Martin, Julien, «Les limites de la responsabilité administrative face aux déportations pendant la Seconde Guerre mondiale», en *Revue du Droit Public,* n.º 3, 2010, págs. 667ss

Mateo, Ramón, «Derecho Administrativo y materia contenciosa», en *Revista de Administración Pública*. N.º *55. 1968,* págs. 113ss.

Martín Martín, Sebastián, *Ley, justicia y democracia en Eduardo L. Llorens*. Sevilla, Athenaica, 2015.

Martín Oviedo, José María, *El Consejo de Estado durante el Régimen Constitucional (1808-1812*). Madrid, Consejo de Estado, 2013.

Martínez Segarra, Rosa María, *El Somatén nacional el la Dictadura del General Primo de Rivera*. Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Filosofía y Letras, 1984;

De la misma «Grupos económicos en el somatén», en *Cuadernos económicos de ICE*, n.º 10, 1979, págs. 209ss.

De la misma, «La Unión Patriótica», *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furio Cerrol*, n.º 1, 1992, págs. 67ss.

Martins, Fernando, (coord.), *A formaçao e a centralizaçao política do franquismo e do salazarismo de 1930 y 1940*. Lisboa, Colibrí, 2012.

Mateos y de Cabo, Oscar Ignacio, *El Presidente del Gobierno en España: status y funciones*. Madrid, La Ley/Universidad Rey Juan Carlos, 2006.

Mattarella, Bernardo Giorgio, «Administrative Law in Italy: An Historical Sketch», en *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2010, n.º 4, págs. 1009ss.

Mellado Prado, Pilar, *La responsabilidad política del Gobierno en el ordenamiento español.* Madrid, Congreso de los Diputados, 1988.

Menéndez Rexach, Ángel, *La Jefatura del Estado en el Derecho Público Español*. Madrid, inap, 1979.

Del mismo, «Organización central de la Administración General del Estado», en *Documentación Administrativa*, n.º 246-247, 1996-1997, págs. 275ss.

Del mismo, «La potestad reglamentaria del Gobierno en la Constitución española. Notas para una nueva reflexión», en *Justicia Administrativa*, 2011, n.º 52, págs. 7ss.

Del mismo, «La separación entre la Casa del Rey y la Administración del Estado (1814-1820)», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 55, enero-marzo 1987, págs. 55ss.

Del mismo, «La cooperación ¿un concepto jurídico?» en *Documentación Administrativa*, n.º 240, 1994, págs. 11ss.

Del mismo, «El control judicial de la inactividad de la Administración» en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, n.º 5, 2001, págs. 163ss.

Mindus, Patricia, «La gestión privada del gobierno de Internet: la capacidad de autodeterminación en juego», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 173, 2016, págs. 113ss.

Minguzzi, Livio, *La teoría de la opinión pública en el Estado constitucional*. Acopos, Universidad de Cantabria, 2011.

Molas Ribalta, Pedro y otros, *Historia social de la administración española*. Estudios sobre los siglos xvii y xviii. Barcelona, CSIC, 1980.

Morell Ocaña, Luís, «Una teoría de la cooperación» en *Documentación Administrativa*, n.º 240, 1994, págs. 51ss.

Mora Quirós, Enrique, V. de, *La Filosofía Política de Jaime Balmes.* Universidad de Cádiz, Servicio de publicaciones, 2003.

Morodo, Raúl, *Los orígenes ideológicos del franquismo. Acción española*. Madrid, Alianza, 1975.

Mozo Seoane, Antonio, *La discrecionalidad de la Administración pública en España. Análisis jurisprudencial, legislativo y doctrinal*, 1894-1983. Prólogo de Alfredo Gallego Anabitarte. Madrid, Editorial Montecorvo, s. a., 1983.

Murillo, Pablo Lucas (coord.), *Constitución y Gobierno*. Actas del segundo congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España. Córdoba, 2003. Valencia, Tirant lo Blanch, 2005.

Del mismo, «Los órganos constitucionales», en Andrés de Blas (comp.), *Introducción al sistema político español.* Barcelona, 1983, págs. 107ss.

Nieto, Alejandro, «Los orígenes de lo contencioso-administrativo en España», en *Revista de Administración Pública*, n.º 50, 1966, págs. 27ss.

Del mismo, *Estudios de Derecho y Ciencia de la Administración*. Madrid, cepc, 2001

Del mismo, *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*. inap, 1986;

Del mismo, *Treinta y cuatro artículos seleccionados de la revista de Administración pública con ocasión de su centenario*. Madrid, inap, 1983.

Del mismo, *Historia administrativa de la regencia de María Cristina. Los primeros pasos del Estado constitucional*. Barcelona, Ariel, 2006.

Del mismo, *Apogeo y crisis del progresismo civil. Historia política de las Cortes Constituyentes de 1836-837*. Barcelona, Ariel, 2011.

El Nuevo Estado español. Veinticinco años de Movimiento Nacional, Madrid, I. E. P., 1961.

El Nuevo Estado español (1936-1963). Madrid, I. E. P., 1963.

Oltra, Joaquín, *La influencia norteamericana en la Constitución de 1869*. Madrid, iea, 1972.

Ormond, Derry, «Priorités aux priorités: Une volonté politique durable pour changer la gouvernance publique» en *Internationale des Sciences Administratives,* 76 (2), 2010, 235ss.

Osés Gorráiz, Jesús María, «De Maistre y Donoso Cortés: hermeneutas de lo inefable», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 52, 2011, págs. 75ss.

Otto, Ignacio de, *Defensa de la Constitución y partidos políticos*. Madrid, CEC, 1985

Del mismo, «La posición Constitucional del Gobierno», en *Documentación Administrativa*, 188, 1980, págs. 139ss.

Paoletti, Giovanni, Merger, Marie-France, *Benjamin Constant et les anciennes: Politique, religión, histoire*. Paris, H. Champion, 2006.

Pendás, Benigno, «División de poderes y formas de Gobierno. Una perspectiva contemporánea», en *fundamentos*, 5, 2009, págs. 207ss.

Peña González, José, *Cultura política y Constitución de 1869. Las funciones de la Constitución*. Madrid, CEPyC, 2002.

Peñarrubia Iza, Joaquín M.ª, «La moderna jurisprudencia sobre discrecionalidad técnica», en *Revista de Administración Pública*, n.º 136, enero-abril, 1995, págs. 327ss.

Pérez, Sebastián, *Balmes y sus impugnadores*. Logroño, Imprenta de Domingo Ruíz, 1951.

Pérez de la Blanca Sales, Pedro, *Martínez de la Rosa y sus tiempos*. Barcelona, 2005, págs. 179ss.

Pérez Francésch, Juan Luís, *El Gobierno*. Madrid, 1993.

Pérez Ledesma, Manuel, *La Constitución española de 1869*. Madrid, Iustel, 2010.

Pérez Ledesma, Manuel, Marcuello Benedicto, Juan Ignacio, «Parlamento y poder ejecutivo en España contemporánea (1810-1936)» en *Revista de Derecho Político*, n.º 93, 1996, págs. 17ss.

Pezzimenti, Rocco, *Storia e Politica nella riflessione di Jaime Balmes*. Aracne, 1999

Punset, Ramón, «Potestades normativas y estructura policéntrica del Estado», en *Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, n.º 5, 2009, págs. 303ss.

Del mismo, «Potestades normativas y formas de Gobierno», en *Revista española de Derecho Constitucional*, sep.-dic. 2009, n.º 187, págs. 9ss.

Del mismo, «Presentación» a *Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, 5/2009, dedicado a «La división de poderes».

Quadra Salcedo y Fernández del Castillo, Tomás de la, «Funcionamiento del Gobierno» en Luciano José Parejo Alfonso, *Estudios sobre el Gobierno: Seminario sobre el Proyecto de Ley reguladora del Gobierno*. Madrid, Universidad Carlos III, 1996, págs. 233ss.

Del mismo, «El Consejo de Estado en las Constituciones de Cádiz y Bayona», en *Documentación Administrativa*, n.º 244-45, 1996, págs. 13ss.

Ramírez, Pedro J., *La desventura de la libertad. José María Calatrava y la caída del régimen constitucional español*. Madrid, La estafeta de los libros, 2014.

Requejo Pagés, Juan Luís, «El triunfo del constitucionalismo y la crisis de la normatividad», en *fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, 6/2010. *La Constitución en la Historia*, págs. 179ss.

Revista de Estudios Políticos, 8, 1981 (monográfico dedicado al «Sistema Político de la Restauración»).

Roca Blanco, Dionisio, *Jaime Balmes (1810-1848).* Ediciones del Orto, 1997.

Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime, «Sobre las transformaciones de derecho público de Léon Duguit», en *Revista de Administración Pública*, núm. 190, Madrid, enero-abril, 2013, págs. 61ss.

Rodríguez Bereijo, Álvaro, «Estudio Preliminar» a Paul Laband, *Derecho Presupuestario, cit.*

Sabín Rodríguez, José María, *La Dictadura franquista (1936-1975). Textos y documentos*. Madrid, Akal, 1997.

Sáenz de Santamaría Gómez-Mampaso, Blanca, *Las Comisiones de Códigos durante el reinado de Isabel II (1843-1869).* Madrid, Congreso de los Diputados, 2010, págs. 43ss.

Sánchez Agesta, Luís, «Poder Ejecutivo y División de Poderes», en *Revista española de Derecho Constitucional*, 1981, n.º 3, págs. 9ss.

Del mismo, «El sistema político de Cánovas», en *Revista de Estudios Políticos*, julio-agosto 1960, págs. 105ss.

Del mismo, «La Monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978», en *Revista española de Derecho Constitucional*, n.º 18, sept.-dic., 1986, págs. 9ss.

Sánchez Bella, Ismael, «La reforma de la Administración central en 1834», en *Actas del III symposium de Historia de la Administración.* Madrid, ieal, 1974, págs. 659ss.

Sánchez Ferríz, Remedios, «El Gobierno (II)», en de la misma y otros, *Funciones y órganos del Estado Constitucional*. Valencia, 2008.

Sandulli, Nicola Maria, «Il Governo della Spagna Democratica: Riflessioni introduttive», en Enrico Spagna Musso (dir.), *Costituzione e struttura del governo.* Padua, 1982.

Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Sobre la génesis del Derecho Administrativo español en el siglo xix (1812-1845).* Sevilla, 1973 (ahora en Iustel, 2006).

Del mismo, «La teoría del órgano en derecho administrativo» en *Revista española de Derecho Administrativo*, n.º 40-41, 1984, págs. 43ss.

Del mismo, «Gobierno y Administración. Una reflexión preliminar», en *Documentación Administrativa*, n.º 215, 1988, págs. 67ss.

Serván Reyes, Carmen, *Laboratorio constitucional en España; el individuo y el ordenamiento, 1868-1873*. Madrid, CEPyC, 2005.

Sevilla Andrés, Diego, *Donoso Cortés y la Dictadura*. CSIC, 1953.

Del mismo, *Interpretación marxista de Donoso Cortés*. CSIC, 1954.

Del mismo, «Notas sobre el poder ejecutivo en la Constitución de 1812», en *Actas del III Simposium de Historia de la Administración*. Madrid, ieal, 1974, págs. 777ss.

Del mismo, *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España.* T. II. Madrid, Editora Nacional, 1969.

Solozábal Echevarría, Juan José, «Articulación jurídica e integración política como funciones de la Corona», en Rollner Liern, *Las Monarquías*, págs. 1ss.

Sosa Wagner, Francisco, *Juristas en la Segunda República.* Madrid, Marcial Pons, 2009.

Spagna Musso, Enrico, «Significato e finalità di una analisi dell'organizzazione del governo negli Stati di democracia parlamentare», en, del mismo (dir.) *Costituzione e struttura del Governo*. Padova, Cedam, 1979, págs. 9ss.

Starck, Christian, *El concepto de ley en la Constitución alemana*. Madrid, C. E. C, 1979

Steven Vicent, K., en «Benjamin Constant and the constitutionalism», en *Historia Constitucional*, revista electrónica, n.º 16, 2015, págs. 19ss.

Suárez, Federico, *Introducción a Donoso Cortés*. Pamplona, Rialp, 1964.

Szmolka Vida, Inmaculada, «Los regímenes políticos híbridos: Democracias y autoritarismos con adjetivos. Su conceptualización, categorización y operacionalización dentro de la tipología de regímenes políticos» en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 147, enero-marzo, 2010, págs. 103ss.

Tamames, Ramón, *La República. La era de Franco*. Historia de España Alfaguara VII. Madrid, 1983.

Tomás Villaroya, Joaquín, «La formación del Gobierno durante la II República», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 16, 1980, págs. 125ss.

Del mismo, «El Gobierno durante el reinado de Isabel II» en *El Arte de Gobernar. Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno.* Madrid, Tecnos, 1992, págs. 69ss.

Del mismo, «Ministros y Gobierno en el Estado Moderno. Un análisis realista», en *Documentación Administrativa*, n.º 188, 1980, págs. 105ss.

Torre, Alessandro, «Estado mixto y división de poderes. Análisis histórico-político de un itinerario doctrinal», epígrafe VI, «Gobierno mixto y separación de poderes» en *Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, 5/2009.

Varela Suanzes, Joaquín / Fernández Sarasola, Ignacio, «Leyes Fundamentales y Democracia Orgánica (Aproximación al ordenamiento jurídico-político franquista)», en Federico Fernández-Creuhet López / António Manuel Hespanha (Hg.), *Franquismos und Salazarismus: Legitimation durch Diktatur?*, Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts Studien Zur Europäischen Rechtsgeschichte, Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für europäische Rechtsgeschichte Frankfurt am Main, Vittorio Klostermann, Frankfurt am Main, 2008, págs.197ss.

Varela Suanzes-Carpegna, Joaquín, «La construcción del Estado en la España del siglo xix. Una perspectiva constitucional» en, del mismo, *Política y Constitución en España (1808-1978).* Prólogo de Francisco Rubio Llorente, Madrid, CEPyC, 2014, págs. 3ss.

Del mismo, «La doctrina de la Constitución histórica de España», en *Fundamentos*, 6/2010, págs. 307ss.

Del mismo, «Elaboración y características de la Constitución de 1876», en *Política y Constitución*, págs. 587ss.

Del mismo, «Constitución, Estado y Derechos Fundamentales (1876-2005)», *ibid*., págs. 587ss.

Del mismo, «La Monarquía en la historia constitucional española», II, «Monarquía y división de poderes», *ibid*., págs. 13ss.

Del mismo, «La Constitución de Cádiz y el liberalismo español del siglo xix», *ibid*., págs. 39ss

Del mismo, «*¿Qué ocurrió con la ciencia del Derecho Constitucional en la España del siglo* xix?, *ibid*., págs. 121ss.

Del mismo, «La Constitución de Cádiz y el liberalismo español del siglo xix» y «La Constitución española de 1837: una Constitución transaccional», *ibid*., págs. 45ss, y 311ss

Del mismo, «Estudio Preliminar» a *Jaime Balmes. Política y Constitución*. Madrid, CEC, 1988, ahora en *ibid*., págs. 353ss.

Del mismo, «Tres cursos de derecho político en la primera mitad del siglo xix: las «Lecciones» de Donoso Cortés, Alcalá Galiano y Pacheco, *ibid*., 325ss.

Del mismo, «El control parlamentario del Gobierno en la Historia Constitucional española», *ibid*., págs. 31ss.

Del mismo, «La Constitución española de 1837», *ibid*., 317ss.

Del mismo, «La Constitución de 1931. Reflexiones sobre una Constitución de Vanguardia», *ibid*., págs. 735ss.

Del mismo, «Adolfo Posada y la Constitución de 1931», Estudio Preliminar a Adolfo Posada, *La nueva Constitución española/ La nouvelle Constitution Espagnole* (1931). Madrid, INAP, 2006.

Del mismo, *Constituciones y Leyes Fundamentales*. Madrid, Iustel, Madrid, 2012, vol. 1.º de la colección «Leyes Políticas Españolas. 1808-1978».

Del mismo, *La Monarquía doceañista (1810-1837). Avatares, encomios y denuestos de una extraña forma de gobierno*. Madrid, Marcial Pons, 2014.

Verdú, Pablo Lucas, *La lucha contra el positivismo jurídico en la República de Weimar.* Madrid, Tecnos, 1987.

Del mismo (Dir.), *La Corona y la Monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978*. Publicaciones Universidad Complutense, 1983

Vile, M. J. C., *Constitucionalismo y separación de poderes*. Madrid, CEPyC, 2007

Villar Borda, Luís, *Donoso Cortés y Carl Schmitt*. Universidad Externado de Colombia, 2006.

Zabalo, Joseph, «Un moment de la pensée de Donoso Cortés, le compromis doctrinaire et sa justification hégéliene», en *Melánges de la Casa de Velázquez,* nº 9, 1973, pp 539ss.

Este libro está planteado como un acercamiento a la construcción del órgano Gobierno y su reconocimiento como tal en los textos constitucionales. Su propósito consiste, precisamente, en procurar la reconstrucción del desarrollo del proceso de conversión del Poder Ejecutivo decimonónico en Gobierno tal y como aparece recogido en las Constituciones del siglo XX, en particular tras la introducción del Estado Social. Se trata de un recorrido complejo y singular, que aquí se analiza a partir de la localización de las respuestas que en las diferentes etapas se ofrecieron a cuestiones básicas como la(s) noción(es), a los problemas derivados de la configuración institucional-orgánica y a las dificultades planteadas en el plano competencial desde 1808 hasta la promulgación de la actual CE. Pero es asimismo un itinerario característico de la más reciente historia del constitucionalismo moderno a la que España, desde sus orígenes, ha contribuido con aportaciones de indudable interés jurídico, político e historiográfico.

IN ITINERE
Editorial Digital

Seminario de
Historia Constitucional
Martínez Marina

ediuno

Universidad de Oviedo
Universidá d'Uviéu
University of Oviedo