

LA PRERROGATIVA REGIA EN LA RESTAURACION: TEORIA Y PRACTICA (1875-1902)

Por ANTONIO MARIA CALERO

SUMARIO

I. LA CORONA QUE QUISIERON LOS RESTAURADORES.—II. EL REY Y SU GOBIERNO: LA CONFIANZA DE LA CORONA.—III. EL PODER REAL Y EL PODER MINISTERIAL.—IV. LA CORONA Y LOS PARTIDOS DINÁSTICOS: APELACIONES AL PODER MODERADOR.—V. LA CORONA Y LAS CORTES.—VI. LA CORONA Y LOS ELECTORES: EL CÍRCULO VICIOSO DEL CACIQUISMO.—VII. CONCLUSIONES.

Entre las numerosas cuestiones que plantea la historia constitucional española hay una cuyo tratamiento no se corresponde —en extensión, ni en rigor, ni en profundidad— a la importancia realmente medular del tema: el papel político de la Corona. La única monografía publicada es la de Angel Menéndez Rexach *La jefatura del Estado en el Derecho público español*, que aborda la cuestión desde la perspectiva jurídica que el título indica, con un carácter necesariamente general y, por pionero, introductorio. Son muchos los problemas jurídicos, doctrinales, históricos que esperan ser planteados y discutidos para tener un conocimiento cabal de la institución monárquica y de su influencia en la vida política y social española de los dos últimos siglos. Sólo en los últimos años el tema ha comenzado a atraer la atención de los especialistas; de ello da fe este número monográfico de la *Revista de Estudios Políticos*, que pretende ofrecer un estado de la cuestión lo más amplio y riguroso posible, abordándola desde puntos de vista y con métodos a la vez jurídicos e históricos, que entendemos es la manera más eficaz de comprenderla.

Este es un trabajo de historiador, que se propone dos objetivos básicos: averiguar cómo la Corona ejerció la prerrogativa regia y cómo los políticos dinásticos la definieron y explicaron.

El análisis de la práctica se basa en un estudio detallado de la historia política de aquellos veintisiete años, singularmente de todas y cada una de las crisis de gobierno ocurridas en el período; la selección de éstas como objeto central de análisis responde al supuesto, claramente comprobado, de que en ese tipo de actos se revela de manera especialmente significativa el papel político de la Corona y su posición constitucional porque, en último término, consisten en el ejercicio de la prerrogativa regia por antonomasia, el libre nombramiento y separación de los ministros (1).

En cuanto a la teoría, debe quedar claro de qué tipo de teoría se trata: no es en modo alguno académica, ni jurídica, sino plenamente política; es la hecha por políticos —ministros y presidentes de Gobierno— en la práctica del ejercicio del poder y en su lucha por conseguirlo, y en medios destinados por su propia naturaleza a la publicidad: el Parlamento y la Prensa. Este último dato es capital para valorar su significado y hacer, por tanto, una interpretación correcta. Lo que decían los líderes en las Cortes y en los periódicos no era necesariamente (como no suele habitualmente serlo) lo que realmente pensaban, sino lo que en aquel momento entendían más conveniente y eficaz para la consecución de su objetivo natural, el poder. Para los dinásticos, la fuerza de sus argumentos y opiniones no podía provenir sino de la conformidad de sus posiciones con el sistema de valores del régimen y en relación directamente proporcional con él. En este sentido, la doctrina empleada como arma para conquistar el poder o defenderlo revela de manera muy eficaz la naturaleza del régimen. Incluso, como se verá, en sus propias contradicciones. De aquí la importancia concedida al lenguaje, que acuñó frases y expresiones en las que se condensa, y en su caso simboliza, todo un universo de intereses y creencias, con sus ritos y sus prácticas: el universo dinástico.

(1) Este análisis se basa, fundamentalmente, en el trabajo realizado para el Centro de Estudios Constitucionales por J. PÉREZ, M.^a DOLORES GODOY y M.^a ANGELES LARIO, bajo la dirección de ANTONIO M.^a CALERO, *El poder moderador en la Restauración*, Madrid, 1986, inédito. Se han consultado expresamente, para los hechos más significativos, los *Diarios de Sesiones de las Cortes* y los dos periódicos dinásticos más importantes de Madrid, *La Epoca*, conservador, y *El Imparcial*, liberal, además de la bibliografía clásica sobre el tema. Especialmente interesante es J. VARELA: *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900)*, Alianza, Madrid, 1977. Véase también MANUEL ESPADAS: *Alfonso XII y los orígenes de la Restauración*, CSIC, Madrid, 1975, y REMEDIO SÁNCHEZ: *La Restauración y su Constitución política*, Universidad, Valencia, 1984.

Pero ¿qué es exactamente la prerrogativa regia? ¿Cómo conceptualizar y definir la posición constitucional de la Corona y el ejercicio de sus atribuciones? Prerrogativa, prerrogativas, poderes, facultades, funciones, poder real, poder moderador: todos esos términos se usaban, y en cierto modo se usan, para definirla. Aquí optamos por la denominación de prerrogativa regia por la sencilla razón de que era, con mucho, la más frecuente entre los políticos dinásticos. Un somero análisis del lenguaje muestra claramente que en ella se condensa todo el conjunto de significaciones atribuidas a la Corona. Que sepamos, nadie se ocupó de definirla ni analizarla jurídicamente, aun cuando hubo, ya en el reinado de Alfonso XIII, discusiones académicas que la tenían como título y objeto: era más bien un valor entendido o sobreentendido.

En cualquier caso, y anticipando la conclusión que a lo largo de estas páginas será demostrada, el primer y principal significado de la expresión prerrogativa regia era, durante el régimen de la Restauración, la facultad que la Corona tenía de nombrar y separar libremente al presidente del Consejo de Ministros. Significa también la facultad de conceder o negar el decreto de disolución de Cortes, o de suspensión de sesiones, al Gobierno o aspirante a serlo que lo solicitara. Y finalmente, aparte de otras facultades de menor importancia práctica, significaba la facultad que tenía la Corona de información, inspección y control último de los actos del ejecutivo mediante la concesión o negativa de su firma a los correspondientes reales decretos.

La hipótesis de la que parte este trabajo es la conceptualización de *la Corona como instrumento de que se valen las oligarquías gobernantes para legitimar el modelo de sociedad y de Estado que pretenden organizar y mantener, y como árbitro que aplique las reglas del juego que ellas mismas han creado y dirima los conflictos que se produzcan en la lucha por la conquista y conservación del poder político*. Se pretende así superar el planteamiento excesivamente simple y esquemático que habitualmente predomina en este tipo de análisis. En efecto, cuando se estudia el papel político de la Corona en la España constitucional, el planteamiento más común es el de comprobar si, a propósito de tal o cual asunto, se excedió o no se excedió en el uso de sus atribuciones; si su comportamiento se atuvo a las normas constitucionales o reveló un apetito desordenado de poder personal; si el monarca actuó como corresponde a un Rey constitucional o por el contrario lo hizo con pretensiones de soberano absoluto. Con muy pocas excepciones (2), la historiografía

(2) Una visión distinta, centrada en el análisis de la Corona como distribuidora de poder entre los caciques y en la funcionalidad del sistema en la España de la época es la de la «escuela de Oxford»; véase, en especial, R. CARR: *España 1808-1939*, Ariel, Barcelona, 1969; J. VARELA: *Op. cit.*, y J. ROMERO MAURA: *La rosa de fuego*, Grijalbo, Barcelona, 1975.

que se ha ocupado del tema —y no sólo la de inspiración republicana e izquierdista, como sería lógico, sino también gran parte de la conservadora y monárquica, por motivos que no es procedente analizar aquí— ha partido del supuesto implícito de que los Reyes españoles, desde Fernando VII a Alfonso XIII, y con la única excepción de la Regente María Cristina de Habsburgo, se han negado en el fondo a aceptar su condición de monarcas constitucionales y han pretendido ejercer, siempre que han podido, un poder personal. Y este supuesto histórico ha sido convertido en categoría de análisis, prácticamente en la única categoría de análisis.

Entendemos que el tema es mucho más complejo. En primer lugar hay que precisar y dejar clara cuál es la posición constitucional de la Corona, en base a las normas, a las doctrinas y a las prácticas constitucionales; ello implica a su vez tener clara y aplicar debidamente la distinción entre los diversos tipos de monarquía: a la absoluta del Antiguo Régimen no sucedió la plenamente democrática, es decir, la parlamentaria, sino un tipo intermedio, la constitucional —entre nosotros llamada «doctrinaria»—, que atribuyó a la Corona una amplia cuota de poder —reserva irreductible de su poder histórico—, en que consiste justamente la prerrogativa.

En segundo lugar, para valorar su actuación, es preciso tener muy clara la distinción entre juicios de constitucionalidad y juicios políticos, por cuanto que frecuentemente la distinción se ignora y los juicios se confunden. La actuación del monarca puede ser, en términos jurídicos, perfectamente constitucional y a la vez, en sus consecuencias políticas, perfectamente desacertada. Seguramente ocurrió así no pocas veces, sobre todo en el reinado de Alfonso XIII. Pero el desacierto político no implica violación de la Constitución, por lo mismo que la aplicación rigurosa de ésta no es garantía de acierto. La tesis final que aquí se mantiene es la de que los autores de la Constitución de 1876 —normas escritas, doctrinas y prácticas— colocaron a la Corona en una posición tan clave y le atribuyeron tal cantidad de poderes que, forzosamente, a falta de una reforma que la acomodase a las realidades políticas surgidas de la evolución española, e independientemente de la voluntad de sus titulares, hubo de verse comprometida en una serie de actos y decisiones que provocaron su desgaste, la hicieron responsable última de los resultados políticos del régimen y provocaron finalmente la caída de la monarquía.

I. LA CORONA QUE QUISIERON LOS RESTAURADORES

Si se compara la posición de la Corona en el texto constitucional de 1869 con la de 1876 las diferencias saltan a la vista: las que hay entre la monarquía democrática y la llamada entre nosotros «doctrinaria». En 1869, destrozada la dinastía, unas Cortes soberanas decidieron establecer una monarquía compatible con y garante de los principios democráticos, el Gobierno buscó en los reinos europeos un Rey que sirviera como titular de la Corona y le hizo jurar la Constitución decretada y sancionada en su ausencia: el Rey de 1869 era, claramente, una criatura de la soberanía nacional representada y actualizada por las Cortes. En 1876, Alfonso XII, «por la gracia de Dios Rey constitucional» en el pleno ejercicio de sus funciones, «en unión y de acuerdo con las Cortes», decreta y sanciona una Constitución que niega de hecho la soberanía nacional para situarla, en forma de co-soberanía, en el par conjunto e inseparable de la Corona y las Cortes.

Pero esa diferencia fundamental de contenido hace a veces olvidar una semejanza fundamental de origen: que las dos fueron el resultado de un proceso constituyente en que un pronunciamiento militar puso en manos de los grupos que controlaban el poder político la posibilidad de diseñar un Estado, y en particular una jefatura del Estado que respondiera a las aspiraciones e intereses de esos grupos. Los constituyentes de 1876 recuperaron la tradición de un monarca co-soberano con las Cortes, dotado de las correspondientes prerrogativas; pero pudieron haberlo establecido de otro modo, variando la tradición como la variaron en lo relativo a los derechos individuales y políticos, para dar cabida a las aspiraciones de los hombres del 69 y ampliar así el consenso de la institución monárquica.

En términos estrictamente jurídicos, las Cortes y su obra derivaban su legitimidad de la convocatoria del Rey, como Cánovas se encargó repetida y solemnemente de recordar. Pero a Alfonso XII lo habían hecho previamente Rey los mismos grupos político-militares a los que él, después, legitimó como constituyentes. En términos de estricto poder, Alfonso XII fue también, como Amadeo I, criatura de la soberanía nacional, ejercida no tanto por las Cortes cuanto por los grupos sociales y políticos representados por Martínez Campos en lo militar y Cánovas en lo civil. Sólo que éstos, a diferencia de los representados por los líderes de la Gloriosa, decidieron despojarse de una parte de ese poder soberano o, dicho tal vez con más rigor, de su poder constituyente para atribuírselo, con las prerrogativas correspondientes, a la Corona por ellos diseñada y a la dinastía triunfante en las guerras civiles, que era la que tenía el mayor y más rentable capital político. Así crearon una

institución, una instancia de poder dotada de autoridad ampliamente reconocida que permitiera a los diferentes grupos alcanzar, utilizar y turnarse en el poder en base precisamente al reconocimiento de esa autoridad.

En este sentido, y como han puesto de relieve las historias de la Restauración, ésta fue de hecho un pacto entre los grupos políticos dominantes y la dinastía exiliada por el que ésta recupera el ejercicio de sus derechos históricos a cambio de ceder a aquéllos el uso y disfrute de ese capital político acumulado y poseído por la dinastía legítima. La Constitución de 1876 es la expresión jurídica formal de aquel pacto, «una ley mixta, formada por los representantes del país y sancionada por la Corona, un verdadero pacto, formada por el país y por el Rey, libremente formada y pactada por una y otra parte» (3).

Los autores de la Restauración ya tenían previsto, desde los días de la conspiración alfonsina, el diseño de la Corona que ellos pretendían crear, y que plasmaron en la Constitución. En ella el Rey es co-soberano y, por tanto, tiene el poder constituyente; comparte con las Cortes el poder legislativo, mediante la iniciativa legal, la sanción, la disolución y suspensión, y el nombramiento de una parte de senadores; es titular del poder ejecutivo; nombra y separa libremente a los ministros y tiene plena libertad para aprobar o desaprobar cuantas decisiones tome el Gobierno, dándoles o negándoles la firma; tiene el mando supremo de las Fuerzas Armadas, y en su virtud interviene personal y directamente en el nombramiento de los altos cargos militares, así como en la concesión de recompensas y honores. Consecuencia lógica y a la vez requisito práctico de todo ello era la irresponsabilidad del monarca y su inviolabilidad, que incluye el carácter indiscutible de la monarquía (la condición de sagrada atribuida a la persona del Rey puede considerarse como una simple cláusula de estilo). La doctrina comúnmente admitida le atribuía además la condición de poder moderador, con la misión clásica de poner en armonía a los poderes del Estado entre sí y con la opinión pública. Así lo quisieron los grupos que controlaron el proceso restaurador, así lo establecieron en el texto constitucional y en algunas leyes de carácter orgánico, así lo justificaron y teorizaron, y así lo pusieron en práctica, con los matices, límites y forma que se verán más adelante. El Rey que quisieron los restauradores no era un autómatas, ni un «agusto cero», como dirían más tarde, con notorio error, los tradicionalistas. Era un poder eficaz, sustantivo, dotado de una

(3) Cánovas, *DSC*, 18-I-1881. La cuestión clave es por qué precisamente la institución monárquica tuvo esa capacidad, esa virtualidad para producir la integración y el consenso de que carecieron otras formas. Pero ese es un tema que sobrepasa las dimensiones de un artículo y el análisis político-constitucional.

gran capacidad de decisión. Naturalmente, debía ejercerlo dentro de los límites constitucionales: la Constitución era un pacto entre el Rey y la nación, representada en las Cortes, que ninguno de los dos poderes co-soberanos podía violar.

Esta es la interpretación que los constituyentes dejaron establecida, no tanto en los debates de la ley fundamental (a los que, por decisión de Cánovas, se sustrajo la discusión del tema) cuanto en numerosas ocasiones posteriores dispersas, a propósito de los temas más variados. Y en ellas se producía una auténtica sublimación del hecho de fuerza de Sagunto en forma de teoría histórico-constitucional. En 1876 afirmaba Cánovas de forma contundente el poder constituyente del monarca: «La monarquía constitucional no necesita, no depende ni puede depender, directa ni indirectamente, del voto de estas Cortes, sino que estas Cortes dependen en su existencia del uso de su prerrogativa constitucional. Todo cuanto sois, incluso vuestra inviolabilidad, todo está aquí bajo el derecho y la prerrogativa de convocatoria del soberano. Sois diputados de la nación porque la convocatoria del monarca legítimo os ha llamado aquí, y sólo por ese derecho estáis.» La monarquía no se presenta como institución política, sino como institución social, creada por la historia, no por la voluntad de una asamblea constituyente, y en este sentir anterior al propio Estado y, por tanto, superior a él, junto con la nación representada en Cortes. De ahí todo el significado y la polémica sobre el juramento real, como expresivo de la naturaleza de la Corona, que Cánovas resumió en una frase rotunda: el Rey no jura para serlo, sino por serlo.

Alonso Martínez, presidente de la Comisión constitucional, declaraba los principios inspiradores de su obra: «La escuela política a que pertenezco sostiene que las Asambleas no deben elegir Reyes, que los Reyes están hechos, que arrancan de las profundidades de la historia, que los trae la ley de la necesidad... y la ley de la necesidad, en los momentos críticos de la vida de los pueblos, es una de las manifestaciones más elocuentes de la acción de la providencia.» La monarquía, por tanto, es indiscutible: «Es absurdo que quien es autor y padre de esta legalidad pueda estar bajo el peso y bajo la discusión de las mismas Cortes que ha convocado.» Y en efecto, Cánovas, autor de esta frase, convertirá en principio básico del régimen de la Restauración el rechazo automático, radical y frontal de cualquier tentativa legal que implique el mínimo intento de discutir y, por supuesto, de alterar la posición de la Corona y sus prerrogativas, sea por la vía ordinaria o por la de reforma constitucional (4).

La nación es teórica y originariamente soberana, pero no puede ejercer

(4) Cánovas y Alonso Martínez, *Diario de Sesiones del Congreso (DSC)*, 8-IV-76.

ella sola la soberanía porque la monarquía no es el resultado de un pacto hecho por los ciudadanos entre sí, sino por el conjunto de ellos con el otro poder originario preexistente: «Nosotros, sin negar que todo el poder emana de la nación, porque no puede emanar de otra parte, entendemos que la soberanía se ejerce por la Corona y las Cortes, por las Cortes y la Corona; y que no hay más soberanía respetable que aquella soberanía que está constantemente representada y ejercida por las Cortes con el Rey. No podemos tener, no podemos reconocer derechos jamás que no resulten de la unión permanente de la Corona con las Cortes.»

Toda esta doctrina no es sino la sublimación y justificación ideológica del hecho de fuerza que fue el pronunciamiento de Sagunto, la conspiración que le precedió y la organización jurídico-política que se derivó de ambos. Un miembro de la Comisión constitucional, Fernández Jiménez, menos aficionado que Cánovas a las grandes teorizaciones, admitió que, en definitiva, el último principio inspirador de la obra constituyente era el de la *salus populi*, «que ha sido y será siempre la suprema ley contra todo linaje de teorías y argumentos, que no pasan de meras retóricas cuando se trata de la vida de las naciones». Pero había que darle forma jurídica y fundamentación teórica. Los modelos y las alternativas existentes no eran muchos. Superada, para los liberales, la monarquía absoluta; fracasada la democrática, que además abrió paso a la república, y rechazada ésta por principio, no quedaba más opción ni más modelo que el tradicional de la monarquía constitucional española, con su arsenal jurídico y teórico propio, para construir y legitimar el tipo de Estado que los poderes dominantes en la sociedad española de 1875 decidieron construir (5).

Como es bien sabido, el pacto entre todas las fuerzas monárquicas incluía la introducción de los principios fundamentales del progresismo en el texto constitucional y la posibilidad de que se desarrollaran ampliamente dentro de su espíritu. Y, en efecto, con gran amplitud se desarrollaron, por lo menos legalmente, las libertades de expresión y asociación, el jurado y el sufragio universal, que eran la concreción de aquellos grandes principios progresistas y demócratas. Lo que no cambió en absoluto fueron la naturaleza, las prerrogativas y la posición constitucional de la Corona: ésta siguió siendo siempre, como los restauradores quisieron, un poder sustantivo.

La idea de la monarquía como un poder sustantivo fue doctrina común entre los partidos dinásticos; podría decirse que era menester confesar ese artículo de fe para merecer el poder. Por eso lo proclamaron conservadores, liberales y demócratas, y no sólo en los primeros años, sino a lo largo de

(5) DSC, 6-IV-1883 y 5-III-1876.

todo el período. Cánovas lo recordaba en 1889, tras cuatro años de oposición: «Creemos en el poder sustantivo de la Corona y en su poder verdaderamente moderador. Entre nosotros la monarquía ha de tener que ser un factor activo, como lo fue en manos de S. M. el Rey difunto don Alfonso XII. La monarquía no es aquí un poder inmóvil. La monarquía entre nosotros tiene que ser una fuerza real y efectiva, decisiva, moderadora y directora, porque no hay otra en el país.»

Segismundo Moret, antaño revolucionario y miembro de la Comisión constitucional en 1869, alineado en el grupo demócrata antes de integrarse en el partido liberal de Sagasta, corroboraba en ese mismo debate la opinión de su adversario político afirmando que la Monarquía es «un principio sustantivo, con su vida propia, con su eficacia, con su misión», consistente, entre otras cosas, en que «a ese poder supremo podamos todos volver la cara en momentos críticos para resolver cuestiones que entre nosotros solos sería completamente imposible resolver» (6).

Si de la idea de prerrogativa regia se pasa a la conceptualización de la jefatura del Estado como poder moderador —las diferencias no son pequeñas, aunque a veces el uso fuera unívoco—, esta última era admitida, incluso por los republicanos, y llegó a formar parte de la doctrina oficial de la Restauración: Azcárate y Santamaría de Paredes, en obras y textos muy conocidos (7), explican el significado de ese concepto, por lo demás poco preciso. Pero políticos tan íntimos del régimen como Francisco Silvela iban mucho más lejos, y no sólo de forma ocasional en que, por razones tácticas, tenían interés en subrayar los poderes de la Corona, sino de forma sistemática, aunque siempre referida a la lucha política. En 1878 escribía: «El poder moderador es algo real y efectivo en las Constituciones parlamentarias y necesita serlo en España, tanto más cuanto menos exactos y ordenados son aún, por desgracia, en nuestro país los órganos de la pública opinión.» En 1897 publicó un célebre artículo titulado justamente «El poder moderador», en el que explicaba cómo «en los momentos críticos... el poder destinado por la Constitución a moderar no puede permanecer inactivo si quiere evitar el gravísimo daño de que en la conciencia del pueblo llegue a aparecer como ineficaz». Permanecer inactivo para no ser acusado de injerencias inconstitucionales sería lo «más injusto, pues ésa es precisamente la misión propia del monarca, misión que, si ha de ser efectiva, lleva consigo la facultad de exi-

(6) Cánovas y Moret, *DSC*, 15-VII-1889.

(7) GUMERSINDO DE AZCÁRATE: *El 'self-government' y la monarquía doctrinaria*, Madrid, 1877, especialmente págs. 18-25, 60-73 y 265-295. VICENTE SANTAMARÍA DE PAREDES: *Curso de Derecho Político*, Madrid, 1890, págs. 353-365.

gir y hacerse obedecer». Y, entre advertencia y amenaza, añadía el veterano ministro de la Corona: «En el orden moral, como en el físico, el órgano que no se ejercita en justa medida, se debilita o se atrofia, y la naturaleza tiene una fuerza singular para prescindir de todo lo que es inactivo. La razón y la autoridad legal del poder moderador no tienen más dificultad para ejercitarse que una: querer» (8).

El más importante órgano de la opinión liberal dinástica recogía la interpretación común sobre el tema, al tiempo que aspiración compartida por muchos en plena crisis colonial, cuando afirmaba: «Es imposible que la Corona permanezca en la actitud meramente pasiva que una doctrina artificiosa, muy en consonancia con los egoísmos de los jefes y magnates, le suele asignar» (9).

En efecto, como se verá más adelante, no faltaron entre los dinásticos (entre los republicanos, por supuesto) expresiones de esa doctrina que el periódico más influyente de la Corte consideraba artificiosa. Ahora la cuestión es otra: si los restauradores diseñaron la Corona para utilizarla como instrumento suyo, ¿por qué no la redujeron a esa condición pasiva, que es la más en consonancia con el «egoísmo» de la clase política? ¿Por qué no establecieron una monarquía en la que todos los actos de la Corona fueran, no libres, sino debidos, limitándose la Corona a ratificar, como jefatura del Estado, las decisiones tomadas por otros órganos?

La respuesta inicial es clara: eso equivalía a instaurar la monarquía democrática, es decir, parlamentaria, lo que implica que las Cortes son soberanas, que pueden reformar la Constitución y que pueden, por tanto, legalmente cambiar la forma de gobierno, como podían las de 1869, en virtud de la cláusula constituyente, expresada en el título XI. Para Cánovas «no hay nada más diferente en su espíritu que esa Constitución de 1869, que en sí propia envolvía la posibilidad constitucional del cambio de la forma de gobierno, y la Constitución de 1876, que haciendo partícipe, y partícipe esencial, de la soberanía a la Corona, impide que haya nada legítimo ni posible sin el concurso y la libérrima voluntad de la Corona misma» (10).

La frase subrayada, además de expresar la posición suprema y central de la Corona, le asigna la misión de ejercer el control último de todo el sistema político. Los restauradores lo quisieron así porque la monarquía era una institución todavía dotada en España, a pesar de sus errores, de una gran legitimidad tradicional, de una gran capacidad para producir consenso; era,

(8) Todas las citas de Silvela, salvo indicación en contrario, en la selección hecha por LLANOS Y TORRIGLIA: *Artículos, discursos, conferencias y cartas*, Madrid, 1923.

(9) *El Imparcial*, 17-V-1898.

(10) *DSC*, 18-I-1881.

por tanto, la única capaz de actuar como árbitro y moderador entre los distintos grupos que compitieran por el poder del Estado, que para muchos, por lo visto en el sexenio democrático, eran incapaces de arbitrarse solos (véase anteriormente las palabras de Moret); y era, también por eso, conservadora y liberal a la vez, como proclamó Alfonso XII en el *Manifiesto* de Sandhurst. Es decir, la Corona iba a utilizar el poder que los constituyentes le atribuyeron para controlar la obra de legislación y de gobierno que hicieran los partidos, frenando legalmente a las fuerzas cuyos intereses estuviesen en contra de los grupos políticos dominantes. Finalmente, un Rey reducido a la mera condición representativa, simbólica y arbitral no era concebido sino por una ínfima minoría de dinásticos, que creían compatibles la monarquía y la democracia; para la gran mayoría, democracia equivalía a república, y en su horizonte mental no era posible percibir un Rey demócrata; o tenía todos sus atributos, es decir, todas sus prerrogativas, o no era tal Rey. Y en caso de que alguna mente dinástica fuese capaz de concebir y de explicar una república «coronada», la veía como puerta abierta a la revolución social, lo mismo que una república sin apellidos. Sólo servía la monarquía que establecieron en la Constitución; al fin y al cabo, el Rey era de los suyos.

II. EL REY Y SU GOBIERNO: LA CONFIANZA DE LA CORONA

La expresión «prerrogativa regia» significaba en el lenguaje político de la Restauración muchas cosas, algunas un tanto imprecisas; pero, ante todo y sobre todo, significaba una muy definida y concreta: la facultad de la Corona para nombrar y separar libremente a los ministros. De cada tres veces que se emplea la expresión, dos se refiere a la «facultad libérrima, absoluta, de cambiar los Ministerios» (Cánovas): tal era la prerrogativa regia por antonomasia.

Puede uno preguntarse en virtud de qué la tenía atribuida el monarca: si como co-soberano, como titular del poder ejecutivo, como poder moderador; si era una prerrogativa, un poder o una función. Para Azcárate ésta sería una cuestión de «teología constitucional». En realidad la prerrogativa es percibida como una unidad de poder, que se actualiza en diversas funciones, una de las cuales, la más importante, es decidir quiénes deben gobernar el Estado.

El contenido sustancial de la prerrogativa es la confianza regia. Quienes gozaron de ella la describían como un don (a veces se hablaba de «merced») que la Corona «otorga» a quien ha acreditado poseer «los títulos» para ello

(Silveira). Y lo que es más importante: esa confianza constituye el criterio último y definitivo de legitimidad para ocupar el poder. Junto a ella, la de las Cortes, que pedía la doctrina tradicional de la doble confianza, es secundaria y derivada.

Cánovas lo dejó sentado, con palabras muy conocidas, en las primeras Cortes de la Restauración: «Yo estoy en este banco por la confianza de S. M. el Rey, y he estado ahora en él por eso sólo, y en adelante no lo estaré sino por eso mismo, y por la mayoría de esta Cámara, por vuestra confianza, señores diputados.» Y no era aquella una doctrina específica del momento constituyente, sino expresiva de la realidad habitual del sistema, tan repetida, y de forma tan clara, por sus actores que sería vano escoger citas demostrativas.

La confianza de la Corona es la confianza de su titular, de la persona física que la encarna. Quedó perfectamente claro a raíz de la muerte de Alfonso XII. Al desaparecer la persona del Rey, desaparece, automáticamente, la confianza con que gobierna el Gobierno, la razón de su legitimidad. Cánovas, presidente del Consejo en el momento de fallecer Alfonso XII, lo explicó, con la lucidez conceptual y la potencia expresiva en él características: «Yo tampoco he dejado el poder; lo he perdido, me lo ha arrancado la muerte.» Y la teoría aplicable al presidente del Consejo lo era también a todos sus miembros: «En cuanto a los ministros, digo y repito, y esto es inconcuso en buena doctrina constitucional, que no pueden existir como tales ministros ni un solo instante después de haber expirado el Rey» (11).

La Constitución califica el modo de ejercer la prerrogativa con el adverbio «libremente». Los políticos dinásticos, ya se dijo, solían enfatizar su ejercicio con el superlativo «libérrima». ¿En qué consistía, realmente, esa libertad tan absoluta? Obviamente, libertad no es arbitrariedad ni capricho personal del Rey. Es libertad dentro del espíritu de la Constitución, de acuerdo con las reglas no escritas que la interpretan y con las prácticas establecidas que la aplican. Esas reglas se pueden dividir en dos grupos: las que ponen condiciones a la Corona y las que exigen requisitos a los partidos aspirantes al poder.

La Corona debía, y en el proceso restaurador se había comprometido a ello, evitar rigurosa y sistemáticamente los dos grandes vicios isabelinos, que para la mayoría de los monárquicos fueron la causa última de la revolución: el capricho personal en el nombramiento y cese de los Gobiernos y el exclusivismo de un solo partido. Por el contrario, al nombrarlos debía guiarse por los altos intereses de la nación, la defensa del Trono y las demandas de la

(11) DSC, 8-III-1876 y 3-VII-1886.

opinión pública, nunca por criterios subjetivos; y debía permitir que los partidos dinásticos, que siempre se pensaron dos, turnaran pacíficamente en el poder, para que cada uno pudiera realizar la misión encomendada, ensanchar y fortalecer la base de la monarquía. El exclusivismo se evitaba por la prohibición, no escrita, pero absolutamente rigurosa de no conceder dos veces seguidas el decreto de disolución a un mismo partido, regla que, una vez promulgada la Constitución, se cumplió a rajatabla (12).

En cuanto a los requisitos que debían reunir los partidos a los que entregara su confianza, eran, en síntesis, los siguientes: 1.º el Gobierno ha de estar compuesto por ministros inequívocamente dinásticos; 2.º si se trata de un Gobierno de partido, éste ha de haber demostrado representatividad ante la opinión pública y unidad interna, tanto en la oposición como en el Gobierno; 3.º puesto que se trata de Gobiernos parlamentarios, responsables ante las Cortes, han de contar con mayoría suficiente en ellas; 4.º condición especial del primer Gobierno de la Regencia (Sagasta) fue cumplir el programa de reformas liberales que debían atraer a los republicanos, y 5.º la ausencia o pérdida de cualquiera de estos requisitos motiva la pérdida de confianza y la obligación previa de presentar la dimisión.

Sobre esta base, el adverbio «libremente» significaba en la práctica: 1.º que es la Corona la que debe interpretar y de hecho interpretaba si se cumplían o no tales requisitos; 2.º al decidirse entre varios aspirantes o escoger entre varias soluciones, su decisión es inapelable e indiscutible, siendo responsables de ella el ministro refrendante del acto, los que reciben el poder y, en último término, los personajes consultados.

De acuerdo con estas reglas no escritas, al producirse las crisis el Rey examina «las condiciones de todos los partidos que aspiran a la gobernación del Estado»; sólo entrega el poder si cumplen las exigidas y, lógicamente, en primer lugar, el dinastismo, por lo que automáticamente quedaban excluidos carlistas y republicanos. Estos fueron primero ilegales, luego se les toleró, más tarde se les legalizó y, como cosa excepcional, alguno de sus hombres fue llamado a Palacio, primero (1898) clandestinamente, luego (1913) de forma solemne y pública. En cuanto al partido socialista, hasta 1929, que sepamos, no se planteó la Corona la posibilidad de que pudiera ser llamado a presidir sus Consejos, y ello a raíz y en base al anteproyecto constitucional de Primo de Rivera, que pretendía actualizar la ley fundamental de 1876.

En cuanto al partido liberal fusionista, formado a base de grupos proce-

(12) Esta es la relación de elecciones y gobiernos convocantes: 1876, Cánovas; 1879, Martínez Campos; 1881, Sagasta; 1884, Cánovas; 1886, Sagasta; 1891, Cánovas; 1893, Sagasta; 1896, Cánovas; 1898, Sagasta; 1899, Silvela, y 1901, Sagasta.

dentes de los sectores monárquicos de la revolución, las historias de la Restauración han explicado con todo género de detalles el proceso que siguió, con su líder Práxedes Mateo Sagasta, desde su inicial adhesión a los principios de la monarquía democrática de 1869 hasta su final aceptación de los principios de la doctrinaria de 1876. El aro por el que debieron pasar los antiguos progresistas y demócratas era, justamente, el de las prerrogativas de la Corona. El resto de sus principios, la práctica totalidad de su programa estaba contenido en la ley fundamental de 1876, explícita o virtualmente; y, como es sabido, fue incorporado por ellos mismos, progresivamente, a la legislación del Estado: libertades de asociación, de expresión, jurado, sufragio universal. Pero sólo cuando en 1880 abjuraron del dogma de la soberanía nacional (entendida a la manera progresista) y proclamaron su fe en el de la co-soberanía del Rey y las Cortes, estuvieron los liberales en condiciones de exigir el poder y la regia prerrogativa expedita para ejercitarse en su beneficio. Y es sintomático que la forma de pedir aquel fuera precisamente solicitar, mediante una proposición incidental en el Congreso, el uso de ésta: «Pedimos al Congreso se sirva declarar que el libre ejercicio de la regia prerrogativa consignada en el párrafo noveno del artículo 54 de la Constitución es una garantía para la defensa de las instituciones.» El párrafo citado es, claro, el que establece que «el Rey nombra y separa libremente a los ministros». Pocos meses más tarde Alfonso XII llamará a Sagasta para iniciar el turno pacífico que Cánovas, de acuerdo con el Rey, previera en los orígenes mismos de la Restauración.

En segundo lugar, el partido aspirante al poder debía ser fuerte, unido, y su jefatura indiscutida; era la única manera de garantizar el cumplimiento de su misión constitucional: servir a la Corona como instrumento eficaz para la gobernación del Estado. En 1880, antes de que Alfonso XII se decidiera a «pasar la viruela liberal», preguntó a Cánovas y Martínez Campos si los líderes de esta corriente «estaban suficientemente organizados como para darle seguridades de que, caso de ser llamados al poder, podrían formar un Gobierno liberal serio y fuerte» (13). Las divisiones internas eran motivo para no merecer o en su caso perder la confianza de la Corona. Mantenerse en el poder en ese estado equivalía a «dejar indefenso al Trono», a tener «secuestrada la prerrogativa regia»; la obligación constitucional y la lealtad a la Corona exigían dejarla libre, «expedita».

Y en efecto, las divisiones internas del partido gobernante fueron el motivo más frecuente de pérdida del poder; y, a su vez, el motivo más frecuente

(13) VARELA: *Op. cit.*, pág. 147.

de división fue la cuestión militar, referida sobre todo a la guerra colonial cubana. De los catorce cambios de Gobierno que se produjeron entre la aprobación de la Constitución y la jura de Alfonso XIII, nueve se debieron a divergencias de tipo partidista, seis de carácter interno y tres manifestadas públicamente en las Cortes. En la primera crisis de 1879 Cánovas cedió el poder a Martínez Campos, entonces correligionario, entre otros motivos por diferencias sobre la política a aplicar en Cuba; en la segunda del mismo año, éste dimitió y el Rey volvió a llamar a Cánovas, después de laboriosas consultas, por las mismas razones de fondo. En 1883 el Gobierno Sagasta dimitió, entre otras cosas, por divergencias de su jefe con Martínez Campos, ministro de la Guerra, ahora liberal, a propósito del pronunciamiento de Badajoz. En 1895 fueron los mismos protagonistas: el general anunció públicamente que resolvería el problema planteado por las críticas de la prensa al Ejército de manera opuesta a la que entendía Sagasta, que no aceptó continuar gobernando con imposiciones. En 1900 las diferencias dentro del Gobierno Silvela se produjeron a propósito del nombramiento de capitán general de Castilla la Nueva, lo que motivó la dimisión de aquél, aunque continuaron los mismos ministros. Le sucedió Azcárraga, quien, pocos meses después, no contando con la mayoría del partido conservador, que por entonces seguía a Silvela, presentó la dimisión antes de exponerse a ser derrotado en las Cortes por sus propios correligionarios.

El partido debía cumplir los compromisos asumidos al recibir el poder; asumidos con la Corona, que se lo otorga; con las Cortes, ante las cuales debía presentarse, y se presentaba, tras su formación; por último, siquiera nominalmente, compromiso con la opinión pública, por cuanto teóricamente era el estado de ésta lo que había movido a la Corona a otorgarle el poder y a las Cortes a aprobarlo. Es justamente lo que ocurrió en el Gobierno «largo» de Sagasta, 1885-1890, formado con la misión principal de atraerse a los republicanos mediante un amplio programa legislativo de desarrollo de las libertades políticas, y cuya excepcional duración sólo se explica por la necesidad de dar cumplimiento a ese programa, que no quedó rematado hasta la aprobación, en 1890, del sufragio universal. Las divisiones que hubo en su seno fueron frecuentes. Produjeron seis crisis, y en cinco de ellas (dos en 1886, otras dos en 1888, una en 1890, todas motivadas por discrepancias entre las distintas fracciones del partido) obtuvo Sagasta la ratificación de la confianza.

La razón de tan larga vida, además de la dicha, es que la actuación de la Corona estaba, normalmente, condicionada por la forma en que el presidente dimisionario le presentaba las crisis. Y «el viejo pastor» tuvo la habilidad de presentarlas como cuestiones meramente internas, que no implicaban una

modificación en la opinión pública ni en la mayoría parlamentaria y, por tanto, no exigían cambio de Gobierno ni disolución de Cortes.

Sólo en una ocasión, que se sepa, tomó la Corona la iniciativa de despedir a su Gobierno. Tras el asesinato de Cánovas se hizo cargo de la Presidencia el general Azcárraga, en un típico Gobierno «puente», ya que no había un sucesor claro en la jefatura de los conservadores. Con el problema cubano de fondo, y ante la opinión de varios generales consultados favorable a un Ministerio liberal, la Reina sugirió a Azcárraga que presentara la dimisión. La prensa adicta celebraría «la sabia energía de las altas instituciones».

La crisis de 1881, que dio comienzo al ensayo del turno pacífico, también fue, aparentemente, provocada por iniciativa regia, pero en el fondo se debía a un pacto entre ésta y los partidos turnantes. Merece la pena describirla someramente porque es muy ilustrativa de las prácticas y del sistema de valores del régimen. Presidía Cánovas su tercer Gobierno desde la Restauración, con unas Cortes adictas. Los liberales habían realizado la «fusión» de sus diferentes grupos, habían hecho profesión pública de fe dinástica y renunciado al principio de la soberanía nacional entendida a la manera progresista. Se consideraban preparados para ejercer el poder, y lo reclamaban en forma de ataques a los conservadores y halagos a la Corona, única que podía darlo. El Gobierno Cánovas fue cesado al negar el Rey su firma a un proyecto de decreto por el que el ministro de Hacienda le pedía autorización para presentar a las Cortes un proyecto de ley sobre la Deuda. En el preámbulo del proyecto se pedía reiteradamente a la Corona que manifestara si el Gobierno iba a contar con su confianza por todo el tiempo necesario para llevar a la práctica la operación hacendística. El Rey, después de conferenciar largamente con Cánovas, negó la firma, y a continuación llamó a Sagasta. Se sabe hoy que todo estaba pactado y que la redacción del proyecto había sido deliberada, con objeto de dar un pretexto formal al cambio de situación. Pero lo que interesa destacar aquí es la reacción de los miembros y partidarios del Gobierno cesado ante esta intervención de la Corona.

Romero Robledo, ministro de la Gobernación, declaró ante sus correligionarios: «Hemos caído. Teníamos mayoría en las Cámaras, teníamos medios para continuar en el poder desarrollando planes administrativos y financieros; pero una sabiduría más alta que la nuestra, y un poder ante el cual nos inclinaremos con sumisión y respeto, cree en sus altos designios que ha llegado el momento de cambiar de política. No hay, pues, más remedio que acatar respetuosamente esos designios y morir dignamente.» La última frase es la que pronunciaría un político demócrata tras haber perdido el poder como resultado de unas elecciones; Robledo no se inclinaba ante la voluntad elec-

toral, que no significaba nada, sino ante la de la Corona, que lo representaba todo.

La prensa afín al Gobierno cesado se expresaba en términos parecidos. *La Epoca*: «S. M. el Rey, inspirado en altas razones de Estado, que todo el que se precie de monárquico y dinástico debe respetar, aunque sienta alguna contrariedad en sus intereses políticos, ha creído llegado el momento de hacer un cambio político con el advenimiento al poder del partido liberal-dinástico.»

La Política: «S. M. ha usado libre, libérrimamente, de su regia prerrogativa, y nosotros acatamos profunda y respetuosamente su decisión. S. M. ha creído que la situación se hallaba en uno de esos casos excepcionales para que está establecida la regia prerrogativa, y en los cuales la Corona puede retirar su confianza a los ministros, aun cuando tengan el apoyo de la inmensa mayoría de los representantes del país.» *El Tiempo*: «En medio del sentimiento que nos produce ver alejados nuestros principios del poder, no podemos menos de rendir un tributo de admiración a la alta sabiduría del Trono por la solución que ha acordado. Nos parece la más acertada, y demuestra una vez más las altas cualidades de inteligencia que adornan al poder moderador» (14).

Obviamente, el Rey no decidía solo. El ejercicio de la «libérrima» prerrogativa de la Corona exigía normalmente (constitucionalmente, decían algunos) la apertura de consultas previas al encargo de formar Gobierno. Su práctica plantea varias cuestiones: cuándo debían abrirse, qué personas y con qué títulos debían ser consultadas, a quién correspondía la iniciativa de la apertura y del llamamiento, cuál era su naturaleza y, finalmente, envolviendo todo el ejercicio de la prerrogativa, sobre quién recaía la responsabilidad del nombramiento.

Desde luego, debían abrirse siempre que se pensara en la posibilidad de un cambio en la Presidencia, y así se hizo, salvo en la circunstancia excepcional de 1885. Pero a veces también se abrieron cuando el jefe del Gobierno presentaba la cuestión de confianza con la esperanza de que le fuera ratificada.

En cuanto a las personas que debían ser llamadas y a los títulos de su llamamiento, la doctrina y la práctica tradicionales establecían que debían evacuarlas los presidentes de las Cámaras, que comunicaban oficialmente a la Corona la situación y actitud ante el problema de cada una de ellas, y los jefes de los principales partidos, por un doble título: como posibles aspirantes al poder y como representantes cualificados, ya que no oficiales, de las diversas corrientes de opinión pública. El problema estaba en decidir cuáles eran —aun limitándose a los que tenían representación parlamentaria— los

(14) Todas las citas en *El Imparcial*, 9-II-1881.

principales, lo que implicaba a su vez dos cuestiones: si habían o no de ser llamados los antidinásticos y a qué dinásticos se llamaba en caso de ruptura o ampliación del bipartidismo.

Esta era la práctica habitual; en situaciones especiales se ampliaba el número y la significación de los consultados a los ex presidentes de las Cámaras, como en enero de 1890; o a los del Consejo, como en 1897; o a los generales que tenían o habían tenido mando en Cuba, así como al capitán general de Castilla la Nueva, que tenía bajo su mando a las guarniciones de la Corte. Y casi siempre a Martínez Campos, que además de reunir las cuatro condiciones había sido el hombre de Sagunto. Así ocurrió en 1879, 1890 y 1897. En 1898, tras el desastre y a requerimiento de Sagasta, fueron llamados, según Romanones, los republicanos: la situación requería una especie de «unión sagrada», compartida por la Corona y por sus adversarios, los cuales «a Palacio acudieron, no por la escalera principal, sino por la reservada» (15).

Aunque muchas veces se planteara como cosa de rutina, el hecho de las consultas implicaba una importante cuestión constitucional: la responsabilidad de los consultados. Gabriel Maura, uno de los mejores conocedores del régimen, planteó la conveniencia de que éstos dieran publicidad a sus consejos, porque al ser requeridos para darlos contraían «responsabilidad más estrecha que la habitual en trances parlamentarios, para los que el régimen democrático estatuyó la garantía de la publicidad». Cánovas fue el primero en hacer público el contenido de una consulta, en la circunstancia excepcional de la muerte de Alfonso XII. Correspondió, sin embargo, a Francisco Silvela, su rival y sucesor, por breve tiempo, en la jefatura de los conservadores, iniciar la costumbre de las notas escritas tras la consulta celebrada en octubre de 1897.

Para algunos, como Romero Robledo, los consultados contraían responsabilidad, pues el Gobierno nombrado siguiendo sus consejos «sería el depositario de la confianza de la Corona, no sólo por la voluntad de ella, sino por el juicio unánime de sus mayores adversarios». Otros atribuían responsabilidad al Gobierno saliente, cuyo ministro de Justicia refrendaba el nombramiento del entrante. Consideraciones jurídicas aparte, la responsabilidad le era exigida en las Cortes al discutirse la crisis. La del Gobierno entrante le era a veces también exigida, si se consideraba que hubo alguna irregularidad al hacerse cargo del poder.

En cuanto a la Corona, la doctrina oficial era, lógicamente, la irrespon-

(15) *D.ª María Cristina de Habsburgo Lorena, la discreta Regente de España*, Madrid, 1933; cita en *Obras completas*, Madrid, 1947, I, 460.

sabilidad: «No puede ser nunca responsable, limitándose a pulsar la opinión, a indagar la voluntad nacional, para, en todo caso, y cuando cree oportuno lo que la voluntad nacional le pide, cambiar de política y llamar al poder al partido que la misma voluntad nacional le indica... entendiéndolo lealmente siempre que el país lo demanda.» A la Corona «puede atribuírsele la iniciativa, pero nunca la responsabilidad».

Pero todos sabían que eso era una ficción. Donde hay poder, hay responsabilidad, y el libre nombramiento de ministros, la prerrogativa por excelencia, era el instrumento más poderoso para imponer al país una determinada orientación política. Aunque tuviera que ejercerse con las reglas y limitaciones dichas. Cánovas, que sabía mucho de eso, aun proclamando que por encima de la opinión de los consultados debía quedar siempre la libertad de la Reina, sugería en 1891 la conveniencia de que se ampliasen las consultas, además de a los habituales, «a los hombres importantes del país», al no existir en España un Consejo privado que realizase esa función y asumiera la responsabilidad correspondiente (16).

III. EL PODER REAL Y EL PODER MINISTERIAL

Además de co-soberano y co-legislador, la Constitución hace del monarca titular del poder ejecutivo, o más exactamente de «la potestad de hacer ejecutar las leyes», que incluye, literalmente, la potestad reglamentaria; y paralelamente establece la necesidad del refrendo ministerial para cualquier «mandato» del Rey, con la correspondiente irresponsabilidad regia. La cuestión es averiguar cómo se interpretó la naturaleza del poder real en cuanto titular del ejecutivo; la del cargo de ministro en su relación con el Rey; qué significado se dio al refrendo ministerial, y cómo se definieron las esferas de acción propias y privativas del poder real y las del poder ministerial.

Según se desprende de la práctica y se afirma en la teoría dinástica, la autoridad para dirigir la política del Estado reside en el Rey; él la delega en sus ministros, mediante la concesión y el mantenimiento de la confianza; esa

(16) Silvela, LLANOS: *Op. cit.*, II, 399; Robledo, *DSC*, 13-XII-1888; Cánovas, *DSC*, 17-VI-1886 y 13-V-1891, cit. por M.^a D. GODOY: *Op. cit.*, pág. 103. La idea de un Consejo del Rey que cubriera sus decisiones penetró de modo profundo y duradero en el pensamiento monárquico conservador: en el anteproyecto constitucional de 1929 se establecía un Consejo del Reino que tenía como misión fundamental cubrir la responsabilidad regia en el ejercicio de sus prerrogativas, precisamente porque a lo largo de los años anteriores había quedado muchas veces al descubierto.

delegación implica no sólo que el ministro cubre con su responsabilidad las decisiones que se toman y las normas que se imponen en nombre y con la autoridad del Rey (real decreto, real orden), sino que el Gobierno debe ejecutar un programa político que se supone demanda la opinión, demanda que es a la vez la causa, el objeto y el fin de la confianza regia: responder a ella es un deber para con el Trono; y significa, finalmente, que la Corona tiene autoridad y capacidad para supervisar y, por tanto, aprobar o desaprobado, cuando y si lo estima oportuno, la labor del Gobierno, manteniéndole o negándole su confianza.

La Constitución, como es sabido, no utiliza la expresión «poder ejecutivo», sino «la potestad de hacer ejecutar las leyes», por un lado, y ministros y Consejo de Ministros, por otro. Para algún senador, aquella expresión, que sí figura en la Constitución de 1869, connotaba una monarquía peligrosamente «democrática», por cuanto parecía implicar una separación excesiva entre el Rey y su Gobierno, en detrimento de las prerrogativas regias. Sin embargo, Cánovas se refirió varias veces al Rey como «jefe del poder ejecutivo». Y con frecuencia aludía a la autoridad e influencia que ejercía, y era bueno que ejerciera, sobre los ministros: «Yo afirmo que en la práctica nunca sucederá que un monarca digno de serlo deje de tener una inmensa influencia en sus consejeros responsables» (17).

Decididamente, la idea que los políticos de la Restauración tenían de lo que debía ser un monarca constitucional era muy distinta de la del Rey autómatas, que se limita, sin más, a seguir el consejo de su primer ministro. Y no sólo los políticos conservadores o de procedencia isabelina. Antiguos republicanos como Cristino Martos se expresaban así desde la oposición: «La monarquía constitucional no es una pura forma creada sólo con el objeto de entregar el poder a los hombres y partidos que en el país tienen mayoría, y mientras la tengan, y retirárselo, aceptando su dimisión, cuando dejan de tenerla. Como el Rey es una institución permanente... y los ministros sólo tienen una permanencia relativa, el monarca se ocupa constantemente, y mejor que los ministros, de advertir las palpitaciones del sentimiento y de la opinión. Como el monarca está más alto que los Gobiernos, ve naturalmente desde más lejos; y como gobernar es prever, el monarca puede, por medio de aquellas grandes previsiones, de que nadie más que él sería capaz, evitar grandes conflictos.» José Canalejas, de parecida significación democrática, opinaba así desde el banco azul: «El monarca mantiene y afirma su augusta personalidad en relaciones de íntimo consorcio con sus consejeros responsa-

(17) DSS, 18-V-1878, y DSC, 3-VII-1886; DSS, 21-V-1878.

bles. No pueden prosperar aquellas máximas que le reducían a una condición contraria a la de toda condición humana» (18).

En cuanto al cargo de ministro, Cánovas lo definía como «depositario pasajero de la confianza del Rey», y la naturaleza de su autoridad como «aquella que constantemente, inmanentemente le está prestando la confianza soberana». Opinión compartida por políticos de distinto signo, como el liberal Alonso Martínez, que llamaba al presidente del Consejo «representante», «delegado» y «depositario» de la autoridad real («y, por tanto, dueño del telégrafo y de la *Gaceta*», añadía gráfica y significativamente) (19); como el demócrata Cristino Martos, para quien los ministros de la Corona son también «representantes del poder real»; o como el variable Romero Robledo, que entendía la posesión de las carteras ministeriales como «depósito que les ha confiado la voluntad de la Corona y el apoyo del país».

La traducción práctica de estas doctrinas era la necesaria y previa aprobación, por parte del Rey, de la lista de ministros que le presentaba el encargado de formar Gobierno. La conformidad significaba afirmación de la confianza regia, y a la inversa. La Corona solía aprobar las listas, pero también manifestaba, llegado el caso, sus preferencias. En la formación del Gobierno conservador de 1884 Alfonso XII las expresó por Alejandro Pidal, en cuanto paladín de la Unión Católica, y contra Elduayen, que, siendo gobernador civil de Madrid, hizo salir de la Corte a una cantante por la que el Rey se sentía, en opinión de Cánovas, excesiva y peligrosamente atraído. La divergencia entre el monarca y el presidente se resolvió mediante la transacción en el primer caso (Pidal fue ministro, pero en cartera distinta e inferior a la querida por el Rey) y mediante la aceptación resignada por éste de la decisión de aquél.

Naturalmente, la dirección política correspondía al Gobierno: era su esfera propia de acción. Pero eso no quiere decir que la Corona careciera de lo que algún senador (el general Concha, marqués de La Habana) llamaba «derecho de iniciativa». Cánovas aceptaba la idea, interpretándola como capacidad de evitar que la Corona cayera en la «impotencia para hacer el bien», definida a su vez como «esa situación en que el Rey no pueda hacer nada con sus ministros responsables, ni con la Cámara, ni con el país» (20). Y, en efecto, la Corona la ejerció, y casi siempre encontró ministros responsables, lo que no evitó el que a veces se produjeran conflictos, como se verá más adelante. Las valoraciones que se hicieron de tales actos fueron diversas.

(18) DSC, 5-VII-1889 y 22-VI-1889, respectivamente.

(19) DSC, 3-VII-1886 y 17-I-1881, respectivamente.

(20) DSS, 21-V-1878.

Pero normalmente no se confundía la constitucionalidad del acto con su oportunidad política; ésta dependía de su resultado o de la óptica —partidista— de quien lo juzgara; aquélla sólo del refrendo ministerial.

En cualquier caso, había una serie de campos que la Corona tenía como predilectos para el ejercicio de su iniciativa: el contacto popular, el ejercicio de la prerrogativa de gracia, la representación internacional del Estado y el mando de las Fuerzas Armadas. Es decir, los más genuinamente nacionales, suprapartidistas, y de los que, presumiblemente, sólo habían de derivarse actitudes favorables a la monarquía.

Entre los primeros es muy conocido el empeño de Alfonso XII por visitar en 1885 a los afectados por la epidemia de cólera en las provincias de Valencia y Murcia. Cánovas se negó y el Rey se reafirmó en su deseo, por lo que aquél presentó la dimisión y el monarca buscó ministro responsable en el conde de Toreno, que se negó a secundar una iniciativa regia que hubiera supuesto la inmediata división del partido. Don Alfonso, resignado, hubo de ceder y renovó su confianza a Cánovas. Pero poco después, con el mismo fin, y sin consultarlo al Gobierno, se marchó a Aranjuez, lugar más cercano y menos comprometido; Cánovas fue esta vez quien cedió ante el hecho consumado; el Rey «heroicamente escapado» y con su enfermedad mortal muy avanzada, consiguió no sólo un amplio aplauso popular, sino también de las Cámaras, con una sola excepción, la del senador Claudio Moyano; el viejo moderado fue el único en calificar el acto de inconstitucional por haberse realizado sin conocimiento del Gobierno.

También solían ser del agrado popular los indultos, al menos los concedidos por cierto tipo de delitos; y, paralelamente, era muy querida de los Reyes la prerrogativa de gracia. Pero, dada su innegable significación política, en la práctica era una materia reservada a los Gobiernos, lo que hacía que la Reina Regente, según Romanones, considerase absurda esa prerrogativa. En 1879 Alfonso XII deseaba, con un amplio sector popular, el indulto del regicida frustrado Oliva Moncosí; Cánovas era contrario y prevaleció su criterio. Es también conocida la estratagema de Sagasta en 1886 para conseguir el indulto del general pronunciado, Villacampa, cuando la mayoría de los ministros se habían manifestado contrarios después de reunirse en Consejo dos veces, la segunda a petición especial de doña María Cristina, que deseaba el perdón: hizo que el portavoz del Gobierno, al dar la noticia a la prensa, se «equivocara» y anunciara el indulto, con la consiguiente alegría popular, de modo que ya no fuera posible deshacer aquel error voluntario. Dimisieron los ministros y su presidente aprovechó para remodelar, como pretendía, el Gobierno.

Otro campo que la Corona consideraba especialmente apropiado para su

iniciativa era el de las relaciones exteriores: se trataba de relaciones entre Estados, y como tales correspondía un papel relevante a quienes eran, constitucionalmente, sus jefes y, por tanto, representantes de su unidad y de su personalidad jurídica internacional. En el caso de las monarquías había un estímulo adicional: las relaciones de parentesco entre la práctica totalidad de las Casas reinantes facilitaban unos contactos que a veces podían resultar muy valiosos y permitían una especie de diplomacia superior y paralela que a muchos monarcas tentaba y que casi ningún Gobierno desdeñó. A veces traía complicaciones, como el viaje de Alfonso XII a Alemania y Francia en el primer Gobierno Sagasta: la pública y abierta admiración mostrada por el Rey español hacia el ejército alemán provocó un recibimiento hostil en la capital de la República Francesa. A veces resultaba ineficaz, como las angustiosas gestiones de la Regente con sus parientes austríacos para evitar la guerra con Estados Unidos y el previsible desastre (21).

El otro gran campo en que los restauradores reservaron una intervención especial a la Corona fue el militar. La idea del Rey Soldado vivía tan dentro de la médula monárquica que no podía dejar de producir efectos en aquel régimen, sobre todo cuando un varón sucede en el Trono a dos hembras, y cuando su primer acto, apenas restaurado, fue marchar a las provincias del norte para ponerse al frente del Ejército que combatía a los carlistas. En 1878 esta idea se plasmó en una norma positiva, la Ley Constitutiva del Ejército, a la que el Gobierno dio el carácter de orgánica.

Es sorprendente cómo ha pasado casi inadvertido a los historiadores el significado político y constitucional de esta ley que lo tiene tan alto (22). En su artículo 4.º dispone que «el mando supremo del Ejército, así como el de la Armada, y la facultad de disponer de las fuerzas de mar y tierra, corresponden *exclusivamente* al Rey». En el artículo 5.º, que cuando el monarca «tome *personalmente* el mando de un Ejército o de cualquier fuerza armada, las

(21) RAFAEL GASSET: «La Reina Regente. Apuntes para una semblanza», en *Nuestro Tiempo*, 17-V-1902, págs. 710-718. La Reina dijo al autor, según él relata, que le hubiera gustado enviar un buque a bombardear la ciudad de Nueva York para tomarse la revancha de la derrota ante Estados Unidos.

(22) Incluso a los que han tratado especialmente las relaciones entre Ejército y política. MANUEL BALLBÉ: *Militarismo y orden público en la España constitucional*, Alianza, Madrid, 1983, y CARLOS SECO: *Militarismo y civilismo en la España contemporánea*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1984, dedican a la ley apenas unas líneas. STANLEY G. PAYNE: *Los militares y la política en la España contemporánea*, Ruedo Ibérico, París, 1968, ni siquiera la menciona al hablar del Ejército durante la Restauración. Tiene gran interés para conocer su sentido la discusión en el Senado, DSS, 16 a 27-V-1878, de donde proceden las citas. La Ley, de 29 de noviembre de 1878, en la *Gaceta de Madrid* del día 30.

órdenes que en el ejercicio de dicho mando militar dictare no necesitarán ir refrendadas por ningún ministro responsable». Y en el artículo 6.º, que «no podrán concederse sin la aprobación *directa y previa* del Rey, y en virtud de real decreto, los mandos de Ejército, división y brigada. Lo mismo se hará con las Capitanías Generales de distrito, Comandancias Generales y Gobiernos Militares de provincia y plaza... Los mandos de cuerpos no podrán ser conferidos sin la aprobación de S. M. No serán válidos, sin que conste esta aprobación, los grados, empleos y demás recompensas militares que el Rey conceda con arreglo a la Constitución y a las leyes».

Los subrayados pretenden enfatizar el sentido de esta ley, puesto muy claramente de relieve en los debates a que dio lugar en el Senado. La intención del marqués de La Habana, autor de la enmienda recogida en estos artículos, que no figuraban en el proyecto del Gobierno, era sustraer al Consejo de Ministros el mando del Ejército para entregárselo al Rey y al ministro de la Guerra, que despachaba directamente con él, dejando reducida la intervención del Gabinete en los asuntos militares a aquellos aspectos que tuvieran relación con la política general, como hacienda, relaciones exteriores, etc. El Gobierno entendía que el desarrollo que la ley hacía del artículo 52 de la Constitución no significaba que el Ejército fuera una jurisdicción reservada del Rey ni ajena al Gobierno; quedó claro que «el acuerdo de salir a campaña lo tomará siempre el Rey bajo la responsabilidad de sus ministros», en cumplimiento del artículo 49 de la Constitución. Pero quedó claro también, y ése es el sentido de las palabras subrayadas, que la ley otorgaba a la Corona una facultad especial de información, inspección, iniciativa y control en la política militar de los Gobiernos. Alfonso XIII hará, como es sabido, una práctica generosa —en sentido realista— de esta ley y de la prerrogativa en que se basa. Pero también su madre, en los últimos años de la Regencia, manifestó especial interés por las cuestiones militares, no sólo las relacionadas con la guerra de Cuba, sino también con la situación de la Península, y en particular con los nombramientos. Hay quienes interpretan que la dimisión de Silvela en 1900 se debió a que la Reina no aceptó como ministro de la Guerra al candidato que proponía el presidente de su Gobierno.

Si las iniciativas de la Corona podían, de hecho, ser discutibles, en sí mismas o en sus efectos, no lo era el principio de que la Corona tenía el derecho y, en cierto modo, el deber de supervisar la acción del Gobierno. Para Cánovas éste era uno de los cauces por los que podría ejercer «la grande y necesaria influencia que todo soberano, digno de serlo, tiene siempre en la gobernación del Estado». No se negaba el principio, aunque, en su aplicación concreta, gustara más o menos según que esa influencia soberana se ejerciera en la dirección deseada por el ministro o en otra diferente.

La historia de la relación entre la Corona y los ministros no cabe en estas páginas. Quede tan sólo constancia de cuál era la doctrina oficial, establecida por Cánovas con estas palabras: «El Rey, en uso de su legítima prerrogativa, ha pedido por sí mismo el conocimiento de todo lo que tenía verdadera importancia para el país; todo sin excepción ninguna... El poder real tiene que vivir siempre en una altísima esfera; y así como forma Ministerios, así como los sostiene, así como influye en ellos, y de esta suerte puede hacer mucho, así no es posible comprometerle en pequeñas cuestiones... Es menester no dejar al poder real las pequeñas, sino las grandes cuestiones, las grandes influencias; es menester no dejarle sino lo elevado, lo grande, lo verdaderamente supremo; y en todo caso, una cierta inspección, para poder facilitar el ejercicio de su prerrogativa, para poder poner veto en algún caso determinado» (23).

IV. LA CORONA Y LOS PARTIDOS DINASTICOS: APELACIONES AL PODER MODERADOR

Puesto que la Corona era el centro del sistema, en cuanto distribuidor supremo e inapelable del poder político, quienes aspiraban a conseguirlo dirigían sus esfuerzos a conquistar su voluntad, única que abría la llave del Gobierno y, con él, de las Cortes. De ahí que en el régimen de la Restauración las apelaciones públicas a la Corona sean una práctica constante, convertida casi en una auténtica institución, comparable, por su finalidad, a las apelaciones al electorado en los sistemas democráticos.

Esa práctica era, salvo muy contados casos, exclusiva de los grupos dinásticos: aplicarla era una de las formas más eficaces de legitimar la monarquía. Por eso los antidinásticos se abstendían de ella: en lugar de apelar a la Corona, la criticaban; y los republicanos, en lugar de corroborar su papel de juez supremo en los conflictos políticos, insistían una y otra vez en que éste no podía ni debía ser otro que el electorado y, en su representación, el Parlamento.

Las apelaciones no se refieren normalmente a la obra de gobierno, cuya responsabilidad se atribuye a los ministros que la ejercen. No hay noticia de que ningún dinástico sugiriera pública, abierta y directamente a la Corona que dejara de sancionar una ley o de aprobar un proyecto de decreto o cualquier otra decisión gubernamental.

(23) DSS, 21-V-1878.

A la Corona se apelaba para que ejerciera su prerrogativa, es decir, para que concediera el poder. Rara vez las formas de apelar eran directas. Una muy frecuente consistía en presentar a la propia Corona como víctima del partido gobernante, que al no dimitir debiendo hacerlo, abusaba de la confianza que en su día recibiera. En estos casos el nombre y el significado de la Corona eran utilizados como arma: al ser el Rey y sus prerrogativas el valor oficial supremo del sistema, cometer alguna falta contra ellos era el error, el pecado político máximo. Ese es el sentido de acusaciones tales como «dejar indefenso al Trono», «tener secuestrada la prerrogativa regia», «vivir de la savia de la monarquía» y tantas otras. Claro que también el partido en el poder podía criticar ciertas actitudes de la oposición, como la de «poner asedio al regio Alcázar» y otras de significado parecido.

Otro modo de apelar a la Corona era sentar doctrina sobre su prerrogativa: «Sólo la Corona, que comparte la soberanía con las Cortes y que, como poder moderador, puede distinguir desde sus alturas con juicio sereno e imparcial la verdadera opinión a través de las pasiones políticas, es capaz de conocer, en contraposición al Parlamento, los legítimos deseos del país» (24). Claro que también había doctrinas de signo inverso: «El Rey no tiene ideas, no puede tenerlas; ni con fe ni sin fe puede profesarlas. Don Alfonso XII podrá pensar como quiera, y yo el primero había de respetar y acatar el sagrado de su conciencia; pero sus convicciones, sus ideas, su modo de pensar, de fijo que no se reflejará nunca en los actos de Estado. El monarca constitucional no tiene ideas propias; en todos los países el monarca constitucional tiene que obrar muchas veces contra sus opiniones como hombre» (25).

La contradicción aparente entre opiniones como ésta y como las anteriores en realidad no es tal. Las dos tienen un mismo fin: decir que el Rey puede y debe dar el poder a quien lo solicita y quitárselo al que lo tiene. En cualquier caso, opiniones como esta última, de Linares Rivas, eran muy poco frecuentes en labios dinásticos. Lo contrario ocurría con las que significaban acatamiento a las decisiones de la Corona —en el fondo, otra forma de apelación—, cuya posición suprema e inapelable se expresaba y sublimaba en imágenes de carácter espacial —«los altos poderes», «las altas regiones», «los parajes más elevados»— o de tipo moral —«la augusta serenidad de los poderes públicos».

Los discursos en las Cortes, en las reuniones y banquetes, los artículos y manifiestos en la prensa, los escasos mítines y manifestaciones de elementos dinásticos se pronunciaban y hacían para que fueran conocidos en Palacio.

(24) *La Epoca*, 7-XII-1892, cit. por M.^a D. Godoy: *Op. cit.*, pág. 107.

(25) Linares Rivas en *DSC*, 1-II-1881.

El tono era diverso, según las circunstancias, empleándose, a veces simultáneamente, «el señuelo de la lisonja y el ardid de la intimidación» (G. Maura).

En los primeros años de la Restauración era frecuente amenazar de forma más o menos velada con unirse a los republicanos o con promover un alzamiento militar: la repetición de cualquiera de ellos constituía el gran temor del régimen, derivado de la experiencia revolucionaria del 68, y su evitación uno de los grandes objetivos. En un banquete republicano celebrado en 1879, Cristino Martos brindó por Serrano, como defensor de la libertad, con el fin principal de hacerse oír por el Rey. Una simple reunión del general constitucionalista López Domínguez con Pi y Margall en casa de éste, en 1880, fue vista por los conservadores como coacción acerca del Trono, y en realidad formaba parte de una campaña de los liberales en demanda del poder, que, por cierto, no tardó en serles concedido. Para el caso de que no se les entregara, Sagasta «amenazó» con caer siempre del lado de la libertad, en frase que se hizo célebre. Después de su breve primera experiencia, los liberales se unieron a los republicanos en las elecciones de 1885 con el mismo fin. Lo hizo, incluso, el propio Cánovas en 1893. En 1900, el grupo de Unión Nacional, alternativa frustrada a los partidos del turno, hizo, en una intensa campaña de mítines, continuas apelaciones a la Reina para que ejerciera en su beneficio la regia prerrogativa, y justificaba algunas alteraciones producidas en el hecho de que «sus propuestas no eran atendidas en Palacio». Las formas y el lenguaje revestían a veces caracteres realmente bíblicos, como cuando Silvela, en 1899, terminó su discurso pidiendo el poder en el Congreso con la frase: «El que quiera oír, oiga, y el que quiera entender, entienda.»

Las manifestaciones públicas eran otra forma de apelar a la Corona para recabar de ésta la concesión del poder y también para impedir que lo entregara a los adversarios. Así ocurrió en 1888 cuando Cánovas emprendió una campaña de discursos, inusual para entonces, por varias ciudades españolas —Barcelona, Zaragoza, Sevilla—. Los liberales organizaron una dura contracampaña de manifestaciones callejeras con el fin de dar ante la opinión pública la impresión de que ésta era contraria a los conservadores y evitar que la Corona tuviera un argumento para entregar el poder a sus adversarios.

La Corona era tenida como juez, único y supremo, para decidir ante opiniones opuestas y resolver los conflictos de los partidos entre sí y de ellos con la opinión. La lucha por el poder había sido descrita y justificada en numerosas ocasiones como un «litigio que ante la opinión y ante los poderes más altos del país sustentan las diversas aspiraciones», en el cual «es lícito alegar y razonar y fundamentar; luego vendrá el fallo, y el fallo será acatado» (Romero Robledo). Para Cánovas, la Corona es «el único juez para diri-

mir los conflictos políticos, un juez que hemos de tener por infalible» (26). Los resultandos y los «considerandos del regio fallo» (G. Maura) eran competencia exclusiva de la Corona, que de esta manera tenía, constitucionalmente, que discernir cuál era la tendencia mayoritaria de la opinión para resolver el pleito que los partidos planteaban ante ella. Labor difícil por su propia naturaleza, mucho más cuando no pocos órganos de la expresión pública —prensa y manifestantes— podían estar pagados, y a veces de hecho lo estaban, para falsear la situación real de la opinión.

En los dos últimos años de la Regencia se produjeron un tipo de apelaciones a la Corona en sentido justamente inverso al habitual: si éste era para que interviniera juzgando y sentenciando con su autoridad en las luchas partidistas por el poder, ahora serán para que no intervenga o lo haga al mínimo. Silvela, que años antes llamaba en tonos casi apocalípticos al poder moderador para que actuara, en 1902 advertía del peligro de destruir «el fundamento capital del sistema monárquico-representativo, que es la irresponsabilidad del monarca», si «su juicio y su capricho se sustituyeran a las fuerzas colectivas de los partidos» y reemplazaran «a las colectividades que determinan nuestra vida política»; había que sustraer al criterio del poder real «cuanto sea posible sustraerle, de la acción personal, de la intervención directa, del juicio individual, colocándole al fin y al cabo sobre los hombros y sobre la responsabilidad de los hombres públicos, ya que desgraciadamente no lo podemos colocar sobre los hombros del pueblo español entero».

Maura, poco antes, refiriéndose al «poder real asediado por todos, bloqueado por todos, con intentos de sugestión por todos lados», era partidario de «dejar que la prerrogativa regia se ejerza tan sólo en aquello que la adolescencia del futuro Rey permita creer que se ejercerá suficientemente» (27).

Estas afirmaciones no significan un cambio de actitud de los políticos respecto a la Corona, aunque sí suponen una contradicción formal con otras anteriores. La clave está en la «adolescencia del futuro Rey», que decía Maura. En la coyuntura política inmediatamente posterior al 98 —muerte de Cánovas, ancianidad extrema de Sagasta, y la consiguiente división y lucha por la jefatura de sus partidos— las relaciones de los líderes dinásticos con

(26) *DSC*, 16-VI y 15-VII-1889.

(27) *DSC*, 7-IV-1902 y 15-VII-1901, en A. LARIO: *Op. cit.*, págs. 151 y 149. La literatura maurista, de entonces y de ahora, criticaba a Alfonso XIII porque se excedía en el uso de su prerrogativa o la ejercitaba en caprichosa manía contra Maura. Aunque decían lo contrario, lo que a los mauristas molestaba realmente no era el uso inconstitucional de la prerrogativa, sino que no la ejercitara a su favor. Cfr. J. TUSELL y J. AVILÉS: *La derecha española contemporánea. Sus orígenes: el maurismo*, Espasa-Calpe, Madrid, 1986.

el futuro Rey se presentaban mucho más problemáticas que con su madre: había que precaverse ante las reacciones propias de un adolescente con dieciséis años recién cumplidos; nacido Rey, tal vez se conociera su inclinación a utilizar con decisión la regia prerrogativa; en una situación de crisis y división de los partidos del turno, el uso que hiciera de ella podía tener consecuencias imprevisibles. De ahí el llamamiento de los líderes conservadores a que todos los dinásticos presentaran un frente compacto que redujera al mínimo la necesidad de intervención real y, caso de producirse, la hiciera menos justificada.

En definitiva, seguía tratándose de lo mismo, utilizar a la Corona como instrumento de legitimación en el acceso y ejercicio del poder; sólo que al cambiar la persona era preciso modificar el uso que se hacía del instrumento: intenso cuando se sabe dócil, escaso cuando se corre el riesgo de que no lo sea.

V. LA CORONA Y LAS CORTES

La relación de la Corona con las Cortes comprende cuatro grupos de actos: la coparticipación de éstas en la confianza otorgada a los Gobiernos; el uso por la Corona de su prerrogativa de suspensión y disolución; la influencia de la Corona en la voluntad del electorado a través de la designación del Gobierno encargado de hacer las elecciones, y la suplencia de una teórica voluntad del electorado en parte falseada, en parte inexistente, en parte ineficaz.

La doctrina tradicional de la monarquía constitucional española exigía que los Gobiernos gozasen de la doble confianza, la de la Corona y la de las Cortes. ¿En qué consistía, exactamente, esta última? En la práctica era una confianza secundaria, derivada y meramente negativa: si, contando con la confianza de la Corona, un Gobierno era derrotado en un pleno de las Cámaras, debía dimitir. No significó más. La confianza previa de las Cortes carecía de sentido teórico y práctico. Teórico porque el Gobierno es un órgano de confianza de la Corona, nombrado por ella, no elegido por las Cortes; práctico porque primero la Corona nombraba el Gobierno y luego éste hacía las Cortes.

Lo primero no quiere decir, obviamente, que los ministros fueran secretarios de Despacho, como en la monarquía absoluta; ni que el Gobierno fuera irresponsable ante el Parlamento, como en la monarquía constitucional de tipo germánico. En España sí lo era, y la responsabilidad se ejercía con las clásicas formas parlamentarias. Las Cortes fiscalizaban cotidianamente la ac-

tuación del Gobierno, que sometía su programa a aprobación, o se presentaba en pleno tras ser nombrado; explicaba las crisis en que había intervenido y sometía su gestión a la aprobación de las Cortes cuando éstas se abrían tras los «interregnos» parlamentarios.

Ahora bien, hay que insistir, aunque parezca obvio, que sólo en este sentido, secundario y derivado, necesitaban los Gobiernos la confianza de las Cortes: en su actuación, no en su nacimiento. El único cargo constitucional que éstas crean es, junto con los vicepresidentes y secretarios, el de presidente del Congreso, «la más alta dignidad electiva de la nación», y es, por tanto, el único plena y solamente responsable ante ellas. Para el Gobierno, la confianza primera, originaria y decisiva es la de la Corona, hasta el punto de que, según la doctrina admitida, puede incluso negarla a un Gobierno con mayoría parlamentaria. Como dijo alguna vez Romero Robledo, en la aritmética política dos y dos nunca son cuatro.

En 1881 confesaba Alonso Martínez: «Yo creo en la iniciativa constitucional del Rey con independencia absoluta de las mayorías; no soy, no, de los que profesan la doctrina de la omnipotencia de las mayorías parlamentarias... Creo sinceramente en la integridad de la prerrogativa constitucional del Rey porque la Constitución no la limita; esa prerrogativa, como todas, tiene por límite único la prudencia, el interés del Trono y el bien de la Patria.» Y añadía que la única iniciativa «moralmente» imposible para el Rey era la que tuviese por objeto su interés personal o el de su familia. Sagasta, por su parte, afirmaba que la Corona puede cambiar el Gobierno «sobre las mayorías parlamentarias, sobre las prescripciones parlamentarias del sistema monárquico constitucional». Bien entendido, eso no significaba proponer como norma el capricho de la augusta persona: «La Corona puede, contra una mayoría parlamentaria, dar el poder a un partido, si se entiende que la mayoría parlamentaria está divorciada de la opinión pública, y que no es la voluntad de esa mayoría parlamentaria la del país.»

En dos ocasiones tomó la Corona la iniciativa para hacer dimitir a un Gobierno con mayoría parlamentaria: en la crisis ya citada de 1881, previo acuerdo de los partidos para dar comienzo al turno, y en la de 1897, en que cesó a Azcárraga, sucesor de Cánovas, por consejo de los generales consultados. En todos los demás casos, la iniciativa de la dimisión siempre partió de los Gobiernos. Otra cosa no tendría sentido, siempre que la mayoría parlamentaria lo fuera realmente: «¿Se ha visto jamás aquí un Gobierno derrotado por una mayoría? Salvo alguna excepción en el fondo oscuro de una urna, y por motivos extremos y bien conocidos, no se da aquí el caso de que los Gobiernos caigan por las mayorías, porque por las mayorías no hubiera y o

dejado jamás el poder, ni lo hubiera perdido nunca, como jamás lo perderá este Gobierno» (28).

Las excepciones, relativas, fueron tres, siempre previa ruptura de la mayoría por razones partidistas. En 1884 cayó el Gobierno de Izquierda Dinástica, presidido por Posada Herrera, nada más presentar su programa en las Cortes, porque los fusionistas le negaron los votos que antes le habían dado; en el fondo se trataba de una maniobra de Sagasta para impedir que nadie que no fuera él acaudillara a los liberales. Dato significativo: Posada Herrera hizo el único Gobierno de origen, en cierto modo, parlamentario, ya que su elección se debió a que contaba con la confianza del Congreso por haber sido votado para presidirlo; duró apenas tres meses. En 1892 cayó el Gobierno Cánovas por su disidencia con Silvela; a la inversa del caso anterior, en que hubo una clara derrota numérica del Gobierno, en éste sólo hubo una derrota «moral», como entonces se decía: indicaba que el jefe había perdido el control del partido, por lo que presentó la dimisión, rechazando, incluso, la confianza que la Reina le ratificara. En 1899 fue Sagasta el que sufrió una derrota de este tipo en el Senado (120 votos a favor, 118 en contra) por la disidencia gamacista.

Hubo también tres crisis motivadas por derrotas «morales» en el Parlamento, todas de tipo partidista, pero sin cambio de Gobierno. La de 1888 se produjo en la votación para las comisiones; al no obtener mayoría en todas, Sagasta presentó la cuestión de confianza, que fue ratificada por la Reina. La de 1890 tuvo su origen en la disidencia de Martos, que, siendo presidente del Congreso, se abstuvo en una votación que Sagasta presentó como cuestión de confianza parlamentaria. La tercera la sufrió él mismo, en 1902, por la división de los diputados de su partido ante unos proyectos hacendísticos de Urzáiz; la Reina, partidaria de un Gobierno de concentración, no encontró quien quisiera presidirlo y tuvo que aceptar el monocolor de Sagasta.

La Constitución hace de la Corona un poder co-legislador, en unión y de acuerdo con las Cortes: tiene, junto con cada una de las Cámaras, la iniciativa legal; nombra a los senadores vitalicios e, indirectamente, a la mayor parte de los de derecho propio; le corresponde la sanción libre de las leyes, así como la disolución del Congreso y la parte electiva del Senado, más la suspensión de sesiones de ambos. Dotada, como está, de una amplia *faculté d'empêcher*, es un poder situado teóricamente por encima del legislativo. Y en la práctica lo fue, en cierto modo, pero no en virtud de esas prerrogativas ni mediante su uso, sino por otras vías.

Es preciso dejarlo muy claro: al referirnos a la época de la Restauración

(28) Cánovas y Sagasta en *DSC*, 15-VII-1889.

hay que abandonar la idea, o más bien la imagen tan grabada en la historiografía sobre el tema, de unos Reyes que de manera subrepticia y anticonstitucional se oponen, personal, subjetivamente, a las decisiones del Parlamento porque no les gustan, y usan, o intentan usar, de sus prerrogativas para anularlas. Lo que pudo ser cierto en los Estuardos, Luis XVI o Fernando VII no lo fue en los monarcas de la Restauración. Estos nunca se opusieron a la voluntad manifestada de las Cortes, sino al contrario, estuvieron sinceramente dispuestos a acatar y de hecho acataron, por principio, sus decisiones. Creían fervientemente en la doctrina de la co-soberanía, y la aplicaban a las Cortes con idéntico o parecido fervor que a ellos mismos. Bien entendido, de unas Cortes co-soberanas con la Corona.

Pero es que, en el caso de que hubieran estado dispuestos a oponerse a las Cortes y anular sus decisiones, el sistema era tal que hacía innecesario el enfrentamiento directo. La influencia, la situación de superioridad de la Corona sobre el legislativo no fue, aunque podía serlo, inmediata, sino mediata; quienes de hecho tenían el poder sobre las Cortes, y lo ejercían, eran los Gobiernos. Los Reyes no aplicaron a las Cortes su personal voluntad, sino que en realidad delegaron en los Gobiernos el uso de la regia prerrogativa, cuyo ejercicio les transferían al otorgarles la confianza para ejercer el poder. La posición de superioridad sobre las Cortes correspondió, en realidad, al Gobierno, por delegación de la Corona. De él partió siempre la iniciativa de suspender o disolver, que era la herramienta realmente eficaz para controlar el legislativo una vez formado. El era el que usaba la regia prerrogativa.

Pero, además, las Cortes sólo en una mínima parte representaban la voluntad de la nación, esa voluntad que pudiera, en algún momento, ser contraria a la Corona o a sus Gobiernos. Como es bien sabido, la composición del Congreso y de la parte electiva del Senado no dependía de los electores, sino de la voluntad del Gobierno, en virtud del mecanismo caciquil; con lo cual aquella posición de superioridad del ejecutivo sobre el legislativo se reforzaba, siempre en virtud de la confianza regia, hasta ser las Cortes criatura de los Gobiernos y establecerse la consiguiente relación de dependencia. Sólo cuando el partido en el poder o, en su caso, la coalición gobernante se dividía, esa dependencia se anulaba; pero en realidad era un problema típicamente partidista. Los conflictos clásicos, de manual, entre la Corona y el Parlamento tienen sentido cuando y porque éste es independiente de aquélla. No siendo éste, sino el contrario, el caso de la Restauración, hay que analizar de otra forma el uso que la Corona hizo de sus prerrogativas.

Para ejercitarlas necesitaba, obviamente, el refrendo ministerial. Aun cuando es de suponer que el Rey tomara alguna vez la iniciativa de ejercer las relativas al nombramiento de senadores, no hay el menor indicio de que

esos nombramientos pudieran alterar la composición o la tendencia mayoritaria de las Cámaras. Tampoco fue preciso, ni hubiera sido posible como en otras épocas y lugares, que el monarca fabricase hornadas de senadores para hacer aprobar un proyecto de ley de su agrado, o del de su Gobierno, que encontrara resistencia en las Cortes.

En cuanto a las suspensiones, todas las realizadas lo fueron a petición del Gobierno para resolver los problemas que tenía, normalmente, en el Congreso. Estos problemas, a su vez, nacieron siempre de escisiones y conflictos intrapartidistas que, al adquirir estado parlamentario, provocaban la caída del Gabinete o su remodelación o, como en 1889, el cambio de la Mesa y Presidencia de la Cámara.

Las disoluciones se concedían, normalmente, después de formado el nuevo Gobierno, aunque esa concesión había sido previamente pactada entre el Rey y el presidente entrante. Si éste la consideraba condición necesaria para aceptar el poder y la Corona no creía oportuna la disolución, renunciaba el aspirante a formar Gobierno y debía ser otro el encargado. Más raramente se concedió después de haber aceptado el poder sin ese requisito. En cualquier caso, siempre se aplicó el principio fundamental de no dar nunca dos disoluciones seguidas a un mismo partido. Y nunca, que sepamos, la iniciativa de disolver las Cortes partió de la Corona.

En cuanto a la iniciativa legal, atribuida nominalmente al Rey, la tenían, claro es, los Gobiernos. Pero éstos, siguiendo la práctica establecida y en consonancia con la interpretación doctrinaria del precepto constitucional, consultaban previamente con la Corona los proyectos de ley y solicitaban su autorización para presentarlos a las Cortes, acto que se hacía mediante real decreto (29). Esta era la vía realmente importante que, en caso de desearlo, tenía la Corona para influir en la obra legislativa. No era preciso acudir al expediente extremo, público y arriesgado de negar la sanción a un proyecto de ley aprobado en Cortes, aun por una sola legislatura. Si el proyecto no gustaba al Rey, podía sugerir su modificación en la discreción de las consultas diarias con el presidente del Gobierno, o en los mismos Consejos de Ministros, que podía presidir y de hecho presidía de vez en cuando. De todos modos, sólo consta que rechazara un proyecto de ley presentado a su aprobación, el ya citado de 1881, y por las razones vistas.

Pero la relación verdaderamente importante de la Corona con las Cortes

(29) La fórmula habitual era: «Vengo en autorizar al ministro... para que presente a las Cortes el proyecto de ley...» Y en el preámbulo del proyecto: «El ministro que suscribe, de acuerdo con el Consejo de Ministros, y autorizado previamente por S. M., tiene la honra de someter a la aprobación de las Cortes...» Véase, por ejemplo, *DSC*, 1-II-1881, apéndice 8.º

no dependía del uso de las prerrogativas constitucionales, sino del caciquismo: al no ser de hecho las Cortes representación del cuerpo electoral, la Corona tenía que suplir la deficiencia y realizar ella las funciones que en un régimen auténticamente parlamentario realizan los ciudadanos y el Parlamento por ellos elegido. Debía interpretar, según su leal saber y entender —no según su capricho, sino según el principio básico del régimen representativo— el estado y las variaciones de la opinión pública para ajustar a ella los cambios de Gobierno y, en su caso, las disoluciones de Cortes; y si estimaba que éstas o aquél se habían separado de la corriente mayoritaria de opinión, debía entregar su confianza —a la vez llave del poder y criterio legitimador para ejercerlo— a quien creyera que representaba a esa mayoría. Este principio, admitido y proclamado por todos, convertía a la Corona en supremo intérprete de la opinión pública; y como el resultado de esa interpretación consistía en cambios de Gobierno o de Cortes, y con ellos de control, por lo menos nominal, del Estado, la Corona era, también por esta vía, suprema instancia de decisión política.

Este era un hecho reconocido por todos, adversarios y partidarios del régimen: «El mayor de los males políticos de este país, el que tiene la culpa de nuestras mayores desventuras, es que el cuerpo electoral no puede servirle de guía a la Corona para la dirección de los asuntos públicos. ¿Quién sostendrá lo contrario? ¿Quién dirá que en un país donde ha habido en un tiempo, quizá menor de tres años, sufragio universal para la monarquía de don Amadeo, sufragio universal para la república y sufragio universal para la monarquía legítima de don Alfonso XII; quién osará decir, sin hacer escarnio de la verdad primero, y del país después, que estamos en posesión de un cuerpo electoral que pueda servir de guía a la Corona para ejercer el poder moderador? Si fuera esto verdad, no tenía la Corona más que apelar al cuerpo electoral, y éste decidir con completa sinceridad y absoluta certeza; entonces las crisis políticas serían fáciles de resolver, porque la Corona se limitaría a contar los votos que el cuerpo electoral diera, y que luego están representados en la Cámara, y adjudicar el poder o mantener en el Gobierno al partido que obtuviese el mayor número. Pero ¿es éste el caso de la monarquía española?» (30).

Realmente no lo era. Si el Gobierno tuviera que depender de la mayoría parlamentaria, siempre mandaría el mismo partido, salvo que se escindiera, porque en España, durante la Restauración, el Gobierno siempre ganaba las elecciones, y en la época que estudiamos, por mayoría absoluta superior al 70 por 100. Para Sagasta, el cuerpo electoral español «se encuentra enfer-

(30) Cánovas, *DSC*, 15-VII-1889.

mo, débil y contrahecho». Por eso «está considerado como dócil instrumento de todo Gobierno, incapaz por consiguiente de servir de guía, de pauta de orientación al poder moderador en las dificultades que a diario se ofrecen en la gobernación del Estado» (31).

Los testimonios podrían multiplicarse, pero bastan estos de los dos principales líderes. En cualquier caso, el problema que interesa aquí no es el hecho mismo ni su reconocimiento. El problema real es saber si la Corona y los dinásticos querían aquella situación o simplemente la aceptaban más o menos resignadamente; averiguar si la falta de representatividad de las Cortes se debía, como decían los políticos dinásticos, a la ausencia efectiva de cuerpo electoral, o a que ellos impedían la existencia y la expresión de éste; decidir si aquellos políticos describían una realidad que no les gustaba o más bien justificaban un estado de cosas que no estaban dispuestos a cambiar; en definitiva, si los restauradores hicieron de la Corona la instancia suprema, última y definitiva de poder político porque no había cuerpo electoral o para que no lo hubiera.

Responder a esta pregunta equivaldría a dar, y fundamentar, toda una interpretación de la historia política española de aquella época; y, más en concreto, a pronunciarse sobre la naturaleza de un fenómeno tan medular como el caciquismo: si consistía en la opresión de las oligarquías políticas sobre los electores o en la desmovilización de éstos, o en ambas cosas a la vez, y en qué medida. Pero ello sobrepasa los límites de este trabajo, cuyo objetivo es analizar y valorar la relación de hecho existente entre el caciquismo y la Corona (32).

VI. LA CORONA Y LOS ELECTORES: EL CIRCULO VICIOSO DEL CACIQUISMO

La posición central y decisiva de la Corona no podía menos de provocar su desgaste. Su irresponsabilidad no podía menos de ser una ficción estando, como estaba, dotada de una capacidad de decisión tan grande, aunque fuera indirecta. Los políticos dinásticos, lo mismo que los republicanos y más ade-

(31) DSC, 19-II-1881 y 13-V-1891.

(32) Es muy interesante, por desmitificador, el estudio de J. ROMERO MAURA: «El caciquismo: tentativa de conceptualización», en *Revista de Occidente*, 127, 1973, 15-44, así como los demás artículos de este número monográfico dedicado al tema caciquil. Véase también la obra citada del mismo autor, especialmente págs. 39-41, y la de J. VARELA, *passim*.

lante los socialistas, eran conscientes del papel clave de la Corona, aunque lo valorasen de manera obviamente contrapuesta. La actitud antimonárquica de los últimos es lógica. El problema afecta a los primeros, tanto conservadores como liberales: si eran conscientes del desgaste que suponía para la Corona el que ésta fuera la última y definitiva instancia de decisión política, ¿por qué no cambiaron el sistema que ellos mismos crearon y controlaban?

Porque ese sistema terminó convirtiéndose en un auténtico círculo vicioso: mientras existía el régimen caciquil, la Corona sufría un desgaste inevitable, por ser centro de imputación última de las decisiones del sistema, y con ello de la responsabilidad global. Para evitarlo era preciso erradicar el caciquismo, es decir, que fueran realmente los electores quienes eligieran las Cortes, y éstas a su vez el Gobierno, colocando la instancia última de decisión del Estado en la voluntad nacional expresada libremente en las urnas. Ahora bien, eso equivalía a profesar y aplicar el principio de la soberanía popular; y esto, a su vez, suponía aniquilar el fundamento básico del sistema de la Restauración, la co-soberanía de las Cortes con el Rey; es decir, despojar a la Corona de un elemento absolutamente sustancial de su naturaleza. Declarar y practicar el principio de la soberanía popular, convirtiendo a la Corona en un mero órgano constitucional, como es propio de las monarquías parlamentarias, hubiera supuesto una auténtica mutación en la forma de Estado. Y a eso no estuvieron dispuestos ni la Corona ni los políticos dinásticos. Entre otras razones, porque para ellos soberanía popular —es decir, democracia— equivalía a república, y república, a revolución social. Pero al oponerse a la democratización de la monarquía desde dentro provocaron que la democracia se impusiera desde fuera, con la proclamación de la república; es decir, terminaron por destruir justo aquello que pretendían conservar.

En efecto, para los dinásticos la destrucción del caciquismo hubiera exigido, por un lado, movilizar a su propia clientela electoral, creando partidos de masas que expresaran las actitudes políticas de los diversos grupos sociales. Y no estaban dispuestos a hacerlo ni a consentirlo; y de hecho no lo hicieron. Porque implicaba, en primer lugar, convertir los partidos de notables en partidos de masas mediante la movilización de la opinión pública; Gabriel Maura, político dinástico, gran concedor y crítico de la situación, explicaba en términos muy pragmáticos por qué no lo hicieron: era considerado «candidez ridícula o recurso de mal tono, propio, quizá, de los demagogos socialistas, pero incompatible con el empaque gubernamental. ¿A qué granjear adhesiones sociales al partido, si el poder venía de lo alto?» (33).

(33) *Historia crítica del reinado de D. Alfonso XIII durante su minoridad bajo la Regencia de su madre D.^a María Cristina de Habsburgo Lorena*, Montaner y Simón, s. a., Barcelona, en MODESTO LAFUENTE: *Historia...*, tomo 26, pág. 144.

Todo, claro, mientras creyeron que «lo alto» era incommovible. Cuando, mediada ya la Dictadura, empezaron a pensar que no lo era, renegaron de su fe monárquica, abandonaron al Rey y trataron de proteger sus intereses mediante una República conservadora (34).

En cuanto a aceptar que la Corona entregara «libremente» el poder a republicanos o socialistas, era pedir demasiado: sólo demócratas sinceros corren el riesgo de practicar la política en la que creen a sabiendas de que pueden perder el poder en beneficio de sus adversarios, y los políticos dinásticos eran si acaso liberales, pero no demócratas. Para la inmensa mayoría de ellos, en la España de la Restauración eso equivalía, insistimos, a permitir legalmente la república, y con ella al peligro casi seguro de revolución social; obviamente, a eso sí que no estaban dispuestos. Algunos, tal vez muchos, pasaban por aceptar el carácter contingente de la institución monárquica, pero el sistema social capitalista lo creían de derecho natural y, por tanto, divino: «Dios defenderá la sociedad, que es su obra», escribía Silvela bajo los temores, más imaginarios que reales, de una amenaza socialista y anarquista en la delicada coyuntura del comienzo del reinado de Alfonso XIII (35).

Los monárquicos de entonces no concebían una monarquía gobernada por republicanos (entre los cuales se incluyen los socialistas y anarquistas), aun en el supuesto de que hubieran conseguido una victoria electoral que obligase a la Corona a entregarles el poder (36). Ni los republicanos tampoco. En cualquier caso, el triunfo electoral del republicanismo hubiera supuesto, como de hecho ocurrió, la caída de la monarquía. Aquellos republicanos que, tras proclamar su creencia en la accidentalidad de las formas de gobierno, aceptaron colaborar con la monarquía —posibilistas en 1890, reformistas a partir de 1912— fueron una excepción, una *rara avis* tanto en el panorama dinástico como en el republicano. Salvo ellos, todos los demás creían que

(34) Lo ha demostrado CARLOS SECO en su luminoso artículo «El cerco de la monarquía. La ruptura de los partidos dinásticos con Alfonso XIII durante la Dictadura de Primo de Rivera», *Boletín de la Real Academia de la Historia*, tomo CLXXXIII, 1986, 161-269.

(35) *Nuestro Tiempo*, núm. cit., pág. 736.

(36) El número mayor de actas conseguidas por los republicanos, incluyendo en ellos a los socialistas, fue de 36, en las elecciones generales de 1899 convocadas por Silvela y realizadas con bastante libertad, para lo habitual en la época. Lo cual plantea otra de las grandes cuestiones de la historia de la Restauración: por qué, estando el régimen tan desprestigiado, los partidos antisistema no fueron capaces de conseguir una mayor fuerza electoral. A pesar de las coacciones caciquiles, los hechos demuestran que cuando había suficiente número de electores decididos a ejercitar sus derechos, no había Gobierno capaz de impedirlo, y sus candidaturas triunfaban.

monarquía y democracia eran incompatibles, que no podían coexistir el Rey y la soberanía popular.

O monarquía sin democracia o democracia con república. Ese era el dilema. Para los republicanos era lógico. ¿También para los dinásticos? ¿Creyeron ellos, y la propia Corona, que no había más remedio que una lucha entre contrarios que sólo podía terminar en el aniquilamiento de uno por el otro? ¿Cómo es que no se adaptaron a la realidad cambiante del siglo xx, por qué no adoptaron el lema lampedusiano —entonces no formulado, pero sí practicado— de cambiar algo para que todo siguiera igual? Dicho en términos constitucionales: ¿por qué no promovieron ellos mismos, la Corona y los partidos dinásticos, la transformación de la monarquía constitucional en una monarquía parlamentaria que hubiera, posiblemente, permitido la conservación del orden social y los principios fundamentales del político integrando en el sistema a las fuerzas ajenas a él?

Esto equivale a plantear el tema de la reforma constitucional, que se trató de varias maneras y por varias fuerzas políticas casi desde los comienzos mismos del régimen. Sin entrar a fondo en él, puesto que aquí no es posible, y ya ha sido tratado por otros autores (37), sí conviene dejar sentados varios hechos que parecen históricamente evidentes.

En primer lugar, la Constitución de 1876 era realmente flexible, no sólo en el sentido técnico-jurídico, sino en el propiamente político. Con ella era posible, y fue realidad, un amplio desarrollo de los derechos políticos, al nivel legal de los países más avanzados; era posible, y fue realidad, una legislación social y laboral realmente progresiva que respondía a las condiciones españolas y, demagogias aparte, a las demandas más realistas del movimiento obrero; era posible, y fue realidad, un amplio desarrollo cultural, limitado a ciertas élites, pero no por voluntad política sino por la inercia del pasado. Como se indicó anteriormente, la Constitución de 1876 permitía reformar la sociedad y el Estado en casi todo, menos en una cosa: la naturaleza y las prerrogativas de la Corona. Y fue precisamente el temor a que éstas se modificaran, alterando incluso la forma de gobierno, lo que provocó el rechazo frontal y absoluto, de la Corona y de los partidos dinásticos, a cualquier propuesta que significara apertura de un período constituyente. En teoría, la monarquía podía haberse democratizado en la práctica, por la vía de los cambios en las costumbres electorales y parlamentarias, sin necesidad de alterar el texto fundamental. Pero la tradición española no tendía, como la inglesa, a cambiar la naturaleza del Estado mediante la modificación consuetudinaria

(37) MARIANO GARCÍA CANALES: «Los intentos de reforma de la Constitución de 1876», en *Revista de Derecho Político*, 8, 1981, 113-135.

de las prácticas políticas, sino al revés, a rupturas más o menos revolucionarias con elaboración de un nuevo texto constitucional. Por no hablar de las resistencias que tales cambios hubieran provocado en las oligarquías gobernantes y en la propia Corona.

Alfonso XII manifestó abiertamente su oposición frontal a cualquier intento de alterar la doctrina de la co-soberanía. De creer al embajador inglés, estaba dispuesto a dar un golpe de Estado antes que aceptar unas Cortes soberanas que pudieran variar la forma de Gobierno o disminuir en nada las regias prerrogativas: «Antes de aceptar la cláusula constituyente en virtud de la cual se me puede deponer legal y constitucionalmente cualquier día, prefiero montar a caballo y echarme a la calle a combatir contra ella» (38). El primer Gobierno liberal fue recibido con temor por muchos conservadores, porque entendían que al aplicar su doctrina de las Cortes plenamente soberanas iban a darle carácter de constituyentes y abrir la puerta al cambio de la forma de gobierno. Para tranquilizarlos, a ellos, a la opinión y a la Corona, Sagasta y sus correligionarios hicieron protestas públicas, solemnes y repetidas de que en modo alguno pretendían modificar las instituciones fundamentales de la monarquía, sino que, al contrario, tal intento era opuesto a la libertad y al país. Ante las propuestas reformistas del Gobierno de Izquierda Dinástica que le sustituyó en 1883, con un programa de revisión constitucional, algunos sagastinos anunciaron públicamente que el Rey no daría el decreto de disolución de Cortes a quien intentase llevarlo a cabo; en el discurso de la Corona, aquél aseguró que trataría de aplicar sus reformas «sin abrir período constituyente ni poner en discusión nada de cuanto a las instituciones se refiere».

Cuando el Gobierno «largo» de Sagasta presentó en 1888 su proyecto de ley de sufragio universal, hizo constar desde el primer momento, en su preámbulo, que «la reforma no altera el equilibrio y el sistema constitucional. No podrá suscitarse con motivo de su presentación la añeja cuestión de la soberanía, resuelta ya en nuestro país por el común consentimiento de la inmensa mayoría de los españoles». En la defensa del proyecto, Sagasta dejó clara su oposición a la idea de que el sufragio universal significa «el ejercicio inmanente, permanente y constante de la soberanía nacional, y yo entiendo que en un país constituido la soberanía nacional reside en las Cortes con el Rey, y por eso sostengo que en un país constituido el sufragio no puede ser más que la ampliación del derecho electoral» (39). En los debates del proyecto quedó claro hasta la saciedad que la ampliación del derecho electoral a todos

(38) En 1882, según el embajador inglés, cit. por VARELA: *Op. cit.*, pág. 448.

(39) DSC, 3-XII-1888 y 15-VII-1889.

los varones mayores de veinticinco años era, para el Gobierno, un mero sufragio función, y no el reconocimiento de un derecho político que implicase la soberanía popular. Seguramente la Reina aceptó la presentación del proyecto a las Cortes a condición de que quedase terminantemente clara esta doctrina, y a ello se debió la referida insistencia.

El único punto de reforma constitucional que la Corona aceptó de hecho fue la revisión del artículo 11, en el sentido de implantar la plena libertad religiosa, propuesta por los reformistas en 1922. No hace al caso que la oposición episcopal les hiciera desistir de él. Pero sí interesa destacar que el partido de Melquíades Álvarez fue rebajando su programa de reforma constitucional, que inicialmente, y como objetivo máximo, implicaba el reconocimiento de la soberanía popular y el fin del monarca co-soberano, hasta la triste propuesta de limitar la modernización del Estado a un cambio en la pieza más débil.

Aunque no hay, o al menos no conocemos, testimonios directos del Rey, los hechos demuestran de modo fehaciente la oposición frontal de Alfonso XIII a cualquier alteración, por mínima que fuera, de la posición co-soberana de la Corona y de la disminución de sus prerrogativas. Es bien conocida su inclinación contraria. Y, como ya explicamos en otro lugar (40), no aceptó, en la práctica, el principio de la soberanía popular hasta que no supo el resultado de las elecciones municipales del 12 de abril de 1931. Entonces, y según las razones explicadas en su manifiesto, suspendió el ejercicio de sus poderes y dejó a la nación española «*única* señora de sus destinos». El adjetivo subrayado da la clave del problema: en el Estado de la Restauración, porque así lo establecía la ley fundamental, los españoles no eran dueños de sus propios destinos, sino que debían compartir el «señorío» sobre sí mismos con un poder histórico anterior y superior a ellos, la Corona.

En la lógica canovista, imperante hasta 1931, la soberanía popular equivalía a la República. No se concebía una monarquía parlamentaria. La monarquía doctrinaria de 1876 llevaba en sí misma, en su código genético, el mensaje de su propia destrucción. Transformarla en democrática hubiera supuesto una auténtica mutación en la forma de Estado; la intentaron algunos monárquicos clarividentes y bienintencionados, pero muy débiles; la negaron sus más numerosos y cualificados partidarios; al hacerlo provocaron su muerte (41).

(40) «El papel político de la Corona en el reinado de Alfonso XIII: criterios para una revisión», en J. L. GARCÍA DELGADO (ed.): *España, 1898-1936: Estructuras y cambio*, Universidad Complutense, Madrid, 1984, págs. 273-284.

(41) Los monárquicos puros interpretaron —y los autoritarios interpretan— que

VII. CONCLUSIONES

La monarquía española de la Restauración pertenece al tipo de monarquía constitucional, forma de Gobierno y de Estado intermedia entre la absoluta y la parlamentaria: en ella el Estado se presenta como resultado de un pacto entre dos poderes originarios, el Rey y la nación, y en consecuencia aquél participa del poder constituyente y tiene unas atribuciones propias y específicas, la prerrogativa regia.

Su contenido comprende, en principio, todas aquellas facultades que la Constitución expresamente atribuye al Rey. Pero, en la práctica política del régimen, se pueden distinguir tres grupos cuya relación con la prerrogativa es diferente, en grado y naturaleza.

El primero, en cuanto titular del poder ejecutivo. Aunque la dirección política ordinaria corresponde al Gobierno, a la Corona se reserva, en cuanto poder real, una cierta facultad de inspección y de sanción última de los actos del poder ministerial; y un cierto derecho de iniciativa que, en cualquier caso, ha de ser necesariamente refrendado por el ministro responsable; pero estas facultades sólo debe ejercitarlas la Corona en circunstancias extraordinarias y porque se entiende que así lo exige el interés de la nación y del Trono.

El segundo grupo está compuesto por una serie de atribuciones que también corresponden al Gobierno, pero en las que se concede a la Corona una especial capacidad de intervención y de iniciativa. Son el mando supremo de las Fuerzas Armadas, el nombramiento de altos cargos, en especial militares, y la concesión de honores y recompensas: títulos nobiliarios, condecoraciones y senadurías vitalicias.

El tercero se refiere en concreto a la relación del Rey con las Cortes: es la facultad de suspender las sesiones y de disolver el Congreso y la parte electiva del Senado. Solía recibir oficialmente el nombre de prerrogativa, pero, sin embargo, la iniciativa era siempre del Gobierno, habitualmente aprobada por la Corona.

La prerrogativa por antonomasia, en singular, era aquella en que la capacidad de decisión correspondía totalmente a la Corona: el libre nombramiento y separación del presidente del Consejo de Ministros, libertad que incluye la capacidad para retirar, por propia iniciativa, la confianza a un Gobierno con mayoría parlamentaria.

la monarquía «claudicó», «capituló» ante las fuerzas revolucionarias. Por ejemplo, el editorial de *ABC* de 14-XI-1931: «En 1923 el crimen de la monarquía hubiera sido rechazar el golpe de Estado. En 1931 el crimen es no haberlo resistido.»

De este modo, la confianza de la Corona se convierte en el criterio último de legitimidad para el ejercicio del poder y en el valor político más eficaz dentro del Estado de la Restauración. En realidad, el contenido de la prerrogativa no es otro que esa confianza. Ahora bien, la prerrogativa ha de ejercerse y la confianza otorgarse dentro del espíritu constitucional, lo que implica el rechazo de las dos prácticas que decidieron la caída de la monarquía isabelina: el capricho regio y el exclusivismo de partido. Así, el ejercicio de las prerrogativas, y singularmente la de nombramiento y cese de Gobiernos, ha de hacerse en función de las demandas de la opinión, del alto interés nacional y la defensa de «las instituciones». Ahora bien, la facultad de interpretar en qué consisten éstos exactamente corresponde a la Corona, que debe consultar y aconsejarse de los altos cargos políticos y de los jefes de los partidos dinásticos; en caso de divergencia de opiniones o actitudes, es ella la que debe, como árbitro y como juez, decidir con fallo inapelable. Por su parte, los partidos han de turnarse pacíficamente en el poder, y para evitar el exclusivismo de uno solo, nunca podrá dar la Corona dos veces seguidas el decreto de disolución a un mismo Gobierno.

La confianza de las Cortes, el otro elemento co-soberano, es en la práctica meramente negativa: no sirve para nombrar Gobiernos, tan sólo para derribarlos si se obtiene una votación negativa en cualquiera de las Cámaras. Pero las crisis de gobierno ocasionadas por este motivo se debieron a la previa escisión de los partidos en grupos personalistas: un Gobierno respaldado por un partido unido nunca perdía el poder a causa de una derrota parlamentaria.

Además de las prerrogativas fijadas en la Constitución, de la doctrina establecida sobre las mismas y de su práctica admitida, había otro hecho, tan reconocido como condenado, que es una clave imprescindible del sistema: el caciquismo, en su dimensión electoral. En su virtud, las Cortes sólo en muy pequeña parte eran representativas de la opinión y, por tanto, no podían servir a la Corona como guía ni orientación para el ejercicio de su prerrogativa. Puesto que el Gobierno siempre ganaba, por mayoría absoluta y abultada, las elecciones, era la Corona la que tenía que sustituir a un electorado y a unas Cortes incapaces de hecho para la función trascendental de nombrar Gobierno.

De este modo, la irresponsabilidad de la Corona era, en último término, una ficción, no tanto por intromisión indebida de ésta en funciones propiamente gubernamentales cuanto porque su poder, la prerrogativa que sólo ella estaba en condiciones de ejercitar, afectaba directa o indirectamente a toda la gobernación del Estado. Esto ocasionó un desgaste que contribuyó decisivamente a su caída.

Aunque fuerzas exteriores al sistema, y también algunas interiores, se pro-

pusieron cambiarlo en sentido democrático y auténticamente parlamentario, haciendo que las Cortes fueran expresión del electorado y los Gobiernos de las Cortes, no lo consiguieron por la oposición de los dinásticos no demócratas y de la propia Corona, así como la desmovilización de parte de los electores. Para los dinásticos, destruir el entramado caciquil era destruir su poder; para ellos y para la Corona equivalía a sustituir el principio de la soberanía compartida por el de la soberanía popular, y éste a su vez abrir el camino legal a la implantación de la república. Nadie encontró la forma de hacer compatible la monarquía con la democracia, y ésta sólo se pudo realizar mediante la forma de gobierno republicana.