

## LA MONARQUÍA EN EL PENSAMIENTO DE BENJAMÍN CONSTANT (INGLATERRA COMO MODELO)

**Joaquín Varela Suanzes**

Catedrático de Derecho Constitucional.  
Universidad de Oviedo.

### I. LA DOCTRINA DEL PODER NEUTRO

La doctrina sobre el poder neutro representa sin duda la aportación más relevante de Benjamín Constant al constitucionalismo occidental y una de las más sólidas reflexiones sobre la Monarquía en la Europa de la pasada centuria. Constant formuló por primera vez esta doctrina durante el Consulado y, por tanto, bajo una forma republicana de gobierno. Su adaptación a la Monarquía la llevó a cabo en un opúsculo que salió a la luz pocos días antes de entrar en vigor la Carta de 1814, titulado *Les Réflexions sur les Constitutions, la distribution des pouvoirs et les garanties dans une Monarchie constitutionnelle*. Muchas de las tesis que aquí sostuvo Constant las expuso de forma más acabada en los *Principes de Politique applicables à tous les Gouvernements représentatifs et particulièrement à la Constitution actuelle de la France*. Los "Principios" se publicaron en Mayo de 1815, bajo la vigencia del Acta Adicional a las Constituciones del Imperio, un texto que el propio Constant redactó a petición de Napoleón y que sirvió para que éste justificase constitucionalmente su "Imperio de los Cien Días"<sup>1</sup>. En los Principios, además de refundirse buena parte de lo que Constant había dicho en *Les Réflexions sur les Constitutions*, se incorporaban las conclusiones más relevantes que el publicista suizo había extraído en otro opúsculo publicado en febrero de 1815: *De la responsabilité des Ministres*. Estos tres escritos —en los que se centrará este trabajo— se publicaron conjuntamente en París, con algunos retoques, entre 1818 y 1820, bajo el título de *Collection complète des ouvrages publiés sur le gouvernement représentatif et la Cons-*

<sup>1</sup> Sobre la Carta de 1814 y el Acta Adicional de 1815 y en general sobre el contexto histórico-constitucional en el que Constant formuló su doctrina del poder neutro, *Vid*, por todos, el excelente y clásico libro de Paul Bastid, *Les Institutions Politiques de la Monarchie Parlementaire Française, 1814-1848*, Editions du Recueil, Sirey, París, 1954, *passim*.

*titution actuelle de la France, formant un espèce de Cours de Politique Constitutionnelle*<sup>2</sup>.

Constant traza su doctrina del poder neutro, como él mismo confiesa, siguiendo a Siéyes, aunque imprimiéndole un sesgo muy personal. La doctrina de Constant, como la de Siéyes, intentaba solucionar el angustioso problema que se había planteado la teoría constitucional al pretender conciliar la doctrina de la soberanía con la división de poderes. En vísperas de la revolución, Siéyes había respondido a este problema distinguiendo entre la titularidad y el ejercicio de la soberanía, así como separando el poder constituyente de los poderes constituidos. El poder Constituyente garantizaba la unidad y permanencia del Estado, mientras los poderes constituidos, especialmente el legislativo, debían acomodar la dirección política estatal a las circunstancias históricas, de acuerdo con la orientación del electorado. Más tarde, durante el Consulado, Siéyes había intentado crear ese poder neutro mediante la articulación de un "*Collège des conservateurs*", a quien correspondería designar los Cónsules y otros altos órganos del Estado, así como el impulso de la reforma constitucional. En esta misma línea se encuadraba la creación de un "*jury constitutionnaire*", a cuyo cargo debía estar el control de la constitucionalidad de las leyes y, por tanto, la salvaguardia del orden constitucional<sup>3</sup>. En sus *Souvenirs historiques*, publicados en 1830, el mismo año de su muerte, Constant reconocería la deuda que había contraído con Siéyes, afirmando que éste, más que ningún otro, había contribuido en Francia "à poser les bases de la monarchie constitutionnelle", al insistir en "que le chef placé au-dessus de la hiérarchie politique devait choisir mais non gouverner"<sup>4</sup>.

Pero en sus *Réflexions sur les Constitutions* Constant reconoce también que "el germen" de su doctrina sobre el poder neutro se encontraba en los escritos del Conde de Clermont-Tonnerre, "un homme fort éclairé", que había sido uno de los más destacados "anglómanos" o "monárquicos" en la Asamblea de 1789, junto con Mounier y Lally-Tollendal<sup>5</sup>. Constant recuerda que Clermont-Tonnerre había señalado que en una Monarquía constitucional el Monarca debía ostentar dos poderes distintos. "le pouvoir exécutif, investi de prerogatives positives, et le pouvoir royal, qui est soutenu par des souvenirs et des traditions religieuses"<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> Las "Reflexiones" y la "Responsabilidad" se citarán en adelante por esta edición, mientras que los "Principios" se citarán por la de la Bibliothèque de la Pléiade, *Benjamin Constant, Oeuvres*, Gallimard, París, 1957.

<sup>3</sup> Cfr. Paul Bastid, *Siéyes et sa pensée*, Librairie Hachette, París, 1970, págs. 391 a 597.

<sup>4</sup> *Apud*, Paul Bastid, *Benjamin Constant et sa doctrine*, Librairie Armand Colin, París, 1966, T. II, págs. 513-514. *Vid.* también págs. 917-8.

<sup>5</sup> Sobre las ideas constitucionales de los "anglómanos", muchas de las cuales Constant aceptaría, *Vid.* el capítulo VI del libro de Gabriel Bonno, *La constitution Britannique devant l'opinion française de Montesquieu à Bonaparte*, Librairie Ancienne Honoré Champion, París, 1931. A. Jardin, *Histoire du Liberalisme Politique. De la Crise de l'absolutisme à la Constitution de 1875*, Hachette, París, 1985, págs. 107 y 113 y ss. Stéphane Rials, *Une doctrine constitutionnelle française?*, *Pouvoirs*, núm. 50, París, 1989, págs. 81 y ss. François Burdeau y Marcel Morabito, *Les expériences étrangères et la première constitution française*, *Ibidem*, págs. 97 y ss.

<sup>6</sup> *Collection Complete...* I, cit. pág. 14.

Recogiendo lo dicho por Siéyes y por Clermont-Tonnerre, Constant distingue en el seno del poder ejecutivo entre el “poder regio” (*pouvoir royale*) y el “poder ministerial”. Distinción en la que se resume su doctrina del poder neutro. “Le pouvoir ministériel —escribe Constant—, bien qu’émané du pouvoir royal, a cependant une existence réellement séparé de ce dernier: et la différence est essentielle et fondamentale, entre l’autorité responsable, et l’autorité investie de l’inviolabilité”<sup>7</sup>. La distinción entre ambos poderes era, a juicio de Constant, “la clave de cualquier organización política”<sup>8</sup>. El Ministerio o Gobierno debía ejercer el poder ejecutivo o ministerial y, por tanto, un poder activo, mientras que el Rey, como jefe del Estado, debía ser un órgano que se limitase a ejercer, no un poder pasivo, lo que sería una contradicción en los términos, pero sí un *pouvoir neutre*, cuyas atribuciones consistiesen, por tanto, más en un *droit d’empêcher* que en un *droit de faire*.

Constant pensaba que en una Monarquía constitucional los Ministros debían ser responsables de los actos del Rey. Pero para ello no bastaba con el instituto del refrendo. Era preciso algo más: situar al Monarca fuera del poder ejecutivo y dejar de concebir a los Ministros como simples secretarios regios. El traspaso de la responsabilidad de aquél a éstos no debía ser, pues, meramente formal, sino estar garantizado estructuralmente. ¿De qué forma? Muy sencillo: en los Ministros, y no en el Rey, debía residir la función ejecutiva y la dirección de la política. Dos funciones que por esos años comienzan a distinguirse —aunque de forma muy embrionaria— en la jurisprudencia del Consejo de Estado, en buena medida gracias a la propia doctrina de Constant. Enzo Cheli recuerda a este respecto que a partir de 1822 el Consejo de Estado francés comienza a distinguir entre los actos políticos y los actos administrativos, siendo estos últimos los únicos impugnables ante aquél órgano. Con esta distinción se sentaban las bases para distinguir más tarde —en la Monarquía de Julio y sobre todo en la segunda mitad del siglo XIX— entre la función ejecutiva del Gobierno y su actividad “política” o *extra iuris ordinem*, núcleo de la función de gobierno, en sentido objetivo, que se delimitaría conceptualmente después<sup>9</sup>.

Al residir la función ejecutiva y la dirección de la política en los Ministros, éstos, a juicio de Constant, debían ser quienes dirigiesen la Administración pública y el ejercicio de la potestad reglamentaria. Asimismo, debían ser los Ministros quienes propusiesen, en su nombre y no en el del Rey, leyes al Parlamento, en las que se plasmaba la orientación política del Ministerio. Al Monarca, en cambio, debían atribuirse facultades propias de un jefe de Estado, esto es, de un poder neutro, como el nombramiento y cese de los Ministros de la Cámara electiva y la convocatoria de elecciones, el nombramiento de Pares y la sanción de las leyes. Facultades todas ellas que, en realidad, suponían conceder al Monarca una participación, a veces notable, en la dirección política del Estado, según se tendrá oportunidad de ver más adelante.

<sup>7</sup> *Principes*, op. cit. pág. 1.079.

<sup>8</sup> *Ibidem*, pág. 1.079.

<sup>9</sup> *Cfr. Atto Politico e Funzione d’Indirizzo Politico*, Giuffrè, Milán, 1961, págs. 5 y ss.

Frente al Parlamento y al Gobierno ante él responsable, el Monarca debía encarnar la unidad y permanencia del Estado soberano. Constant pensaba que en un "país libre", el Rey debía ser "un être à part, supérieur aux diversités des opinions", sin otro interés que el de mantener "el orden y la libertad". El Rey no podía "entrar jamás en la condición común" y, por tanto, debía configurarse como un ser "inaccesible a todas las pasiones que esta condición hace nacer y a todas aquellas que la perspectiva de volverse a hallar en ella sustenta necesariamente en el corazón de los agentes investidos de un poder momentáneo"<sup>10</sup>. De este modo, como señala Guido de Ruggiero, Constant aceptaba "la separación de los poderes del Estado, en el sentido indicado por Montesquieu, sin el peligro de comprometer la unidad del poder". Para Constant, continúa Ruggiero, "la Monarquía constituye esa unidad neutra y superior, de la que emanan y a la que confluyen las diversas ramas de la actividad pública. El sistema de la compensación de fuerzas encuentra en ella su armonía..., ofrece además (la Monarquía) el medio para satisfacer las exigencias de la opinión popular sin cambiar el régimen, ya que la irresponsabilidad del Rey, unida a la responsabilidad del Ministerio, permite toda clase de cambios en la orientación política, sin que resulte iniciador el mismo Monarca". Desde otro punto de vista, la teoría de Constant podía utilizarse también para conciliar la necesaria unidad del Estado, encarnada en el Monarca, con la pluralidad social. En esta concepción sociológica de la Monarquía insistiría Lorenz Von Stein, a quien pertenece esta frase: "el destino que ha cumplido la Monarquía ha sido, por estancia, el establecer el poder supremo como un poder autónomo por encima de las clases sociales"<sup>11</sup>.

## II. CONSTANT Y LA MONARQUIA INGLESA

Conviene tener presente que con su doctrina del poder neutro Benjamín Constant no se propuso debilitar la institución monárquica, sino fortalecerla. Constant, que había escrito en 1796 un opúsculo en defensa de la República burguesa y conservadora de 1795 —*De la force du gouvernement actuel de la France et de la nécessité de s'y rallier*—, había dejado de ser republicano. En realidad, la contraposición entre Monarquía y República había perdido para él gran parte de su significado después de la Revolución y el Imperio. Lo importante, lo verdaderamente decisivo, era combatir el despotismo, que la más reciente experiencia histórica había mostrado que podía enmascararse bajo cualquier forma de gobierno. Constant era ante todo un liberal. Un liberal intransigente con la esencia del liberalismo: la defensa de las libertades individuales. El individualismo liberal fue durante toda su vida el *leit-motiv* de su pensamiento y de su actividad política, como reconocería en 1829, un año antes de su muerte, en el prólogo a sus *Mélan-*

<sup>10</sup> *Principes*, ed. cit., pág. 1.082.

<sup>11</sup> *Movimientos Sociales y Monarquía*, 1850, traducción de Enrique Tierno Galván y Prólogo de Luis Díez del Corral, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1957, pág. 273.

*ges de littérature et de politique*: “Yo he defendido durante cuarenta años el mismo principio: libertad en todo: en religión, en filosofía, en literatura, en industria, en política; y por libertad yo entiendo el triunfo de la individualidad, ora sobre la autoridad despótica, ora sobre el despotismo de las masas que exigen el derecho de esclavizar a la minoría en nombre de la mayoría”<sup>12</sup>. Si bajo el Acta Adicional había aceptado la Monarquía napoleónica, por la misma razón aceptaría poco después la segunda restauración de la Monarquía borbónica y, por tanto, la Carta de 1814. En ambos casos creía que, con independencia de su legitimidad la Monarquía era una forma de gobierno útil e incluso necesaria para preservar las instituciones liberales. Unas instituciones cuyo fin primordial no debía ser otro que el de proteger la autonomía de todos los individuos frente al Estado (“la libertad de los modernos”), y, de forma puramente instrumental y selectiva, la participación de los individuos “independientes” e “ilustrados” en las instituciones del Estado (“la libertad de los antiguos”) <sup>13</sup>. Se trataba, pues, de vertebrar una Monarquía capaz de garantizar el liberalismo en una Francia convulsionada tras la experiencia de la revolución y del Imperio. La Monarquía que había articulado los constituyentes de 1789 había fracasado. Su principal defecto había sido, a juicio de Constant, el no haber previsto ese poder neutro. En realidad, el principal defecto de todas las Constituciones, fuesen monárquicas o republicanas, con excepción de la inglesa, estribaba, a su juicio, en la ausencia de ese poder. Un poder que él ahora sólo creía posible en una Monarquía, pues en una República su Presidente estaría ligado inevitablemente a la lucha de partidos <sup>14</sup>. Únicamente en Inglaterra existía este poder neutro. Allí el Rey se situaba entre los demás poderes del Estado, manteniendo su equilibrio y evitando, o en su caso solucionando, los conflictos que pudieran surgir entre ellos, convirtiéndose en una especie de poder moderador y en guardián de todo el sistema constitucional. En Inglaterra, escribe Constant, “no puede hacerse ley alguna sin el concurso de la cámara hereditaria y de la cámara electiva, ningún acto puede ejecutarse sin la firma de un ministro; ningún juicio pronunciarse sino por tribunales independientes. Pero cuando está tomada esta precaución, ved como la Constitución inglesa emplea el poder real en poner término a toda lucha peligrosa y en establecer la armonía entre los demás poderes. Si la acción del poder ejecutivo causa peligro, el rey destituye a los Ministros. Si la acción de la Cámara hereditaria llega a ser funesta, el rey le da una tendencia nueva creando pares de nueva planta. Si la acción de la Cámara electiva se anuncia como amenazadora, el rey hace uso de su veto o disuelve la Cámara electiva. Por último, si la acción misma del poder judicial resulta perniciosa, en cuanto aplique a actos individuales penas generales demasiado severas, entonces el rey temple esta acción con su derecho de indulto” <sup>15</sup>.

<sup>12</sup> *Mélanges de littérature et de Politique*, París, Pichon et Didier, 1829, en *B. Constant, Oeuvres*, ed. cit., pág. 802.

<sup>13</sup> La contraposición entre estos dos tipos de libertades la expondría en su célebre escrito *De la liberté des anciens comparée à celle des modernes*, publicado en París, en 1819, recogido en su *Collections Complète des Ouvrages... op. cit.* T. IV, págs. 283 y ss.

<sup>14</sup> *Cfr. Principes... op. cit.* pág. 1.085.

<sup>15</sup> *Cfr. Ibidem*, pág. 1.080.

En realidad, la distinción entre el poder ministerial y el regio así como la concepción de este último como un poder neutro, las extrae Constant del funcionamiento del sistema inglés, por el que sentía una gran admiración. Una admiración fundada, además, en un conocimiento bastante preciso de su origen y desarrollo. Siendo todavía muy joven, Constant había visitado la Gran Bretaña —Londres y Edimburgo— y a ella volvería más tarde en diversas ocasiones. Paul Bastid, su principal biógrafo y estudioso, recuerda que sus primeras lecturas de juventud fueron británicas y británicos fueron también los libros que intentó traducir, como los de Gillies, Gibbon y, un poco más tarde, Burke. “El espíritu británico —añade Paul Bastid—, esencialmente concreto y más atento a los problemas de organización social que hacía la metafísica y las especulaciones abstractas, encajaba perfectamente en sus gustos. En la civilización inglesa veía una seductora escuela de libertad. La historia de las instituciones a través de las cuales esta libertad se afirmaba, le apasionó inmediatamente. Sobre el pasado y el presente del Reino Unido su erudición será siempre irreprochable. A este pasado y a este presente se referirá invariablemente en todas las circunstancias de su vida pública de manera deliberada o espontánea. Sus primeros opúsculos de la época del Directorio están llenos de estas evocaciones, sobre todo uno de ellos, *Des Suites de la Contrarevolution de 1660 en Angleterre*. Más tarde en los debates parlamentarios, dará a sus contemporáneos lecciones de historia inglesa y las instituciones británicas serán para él un tema predilecto de sus conferencias en el Ateneo...”<sup>16</sup>.

Ahora bien, Constant se basó en el modelo constitucional inglés a la hora de perfilar su doctrina sobre la Monarquía, pero no quiso nunca imitarlo, consciente de la futilidad de tal empeño. Constant sabía que la Monarquía inglesa era fruto de una historia peculiar e irrepetible y que por ello su funcionamiento no se podía trasplantar a Francia ni a aquellas otras Naciones continentales deseosas de organizar sus Monarquías de acuerdo con los principios liberales<sup>17</sup>. Constant no ignoraba que en Inglaterra el poder ejecutivo estaba jurídicamente dotado de unidad interna sobre la base de la Corona. Un concepto que, como los de “prerrogativa” y “convención”, no tenía exacta traducción en el vocabulario jurídico del continente. La Corona en Inglaterra no se identificaba con el Rey, sino con el poder ejecutivo en su conjunto. El Monarca inglés era, sencillamente, el titular de la Corona, a la que los Jueces habían ido atribuyendo un conjunto de facultades o poderes, que el Parlamento había respetado desde 1688, en buena medida porque tales facultades fueron revirtiendo en un Gabinete ante él responsable. La distinción entre el poder regio y el ministerial, entre el Rey y los Ministros que conformaban el Gabinete, se había ido estableciendo mediante convenciones constitucionales, cuya decisiva importancia para el sistema inglés de gobierno había sido muchas veces pasada por alto por los

<sup>16</sup> Paul Bastid, *Benjamin Constant et sa Doctrine, op... cit.* II, pág. 309.

<sup>17</sup> No se olvide que, al menos en sus “Principios de Política”, Constant no escribe sólo pensando en Francia, sino en toda Europa. Tales “Principios”, en efecto, como su mismo título establece, pretenden ser *applicables à tous les Gouvernements représentatifs*, aunque *particulièrement à la Constitution actuelle de la France* (es decir, al Acta Adicional).

comentaristas extranjeros de la Constitución inglesa, como Montesquieu y De Lolme, e incluso por un tratadista británico tan influyente como William Blackstone<sup>18</sup>. En realidad, ninguno de estos autores había dado la suficiente importancia a la progresiva, aunque no lineal, cesión de poder que desde la revolución de 1688 el Monarca se había visto obligado a hacer a un Gabinete responsable ante las dos Cámaras del Parlamento. Una cesión de poder cuyo conocimiento resultaba imprescindible para comprender y valorar la verdadera naturaleza de la Monarquía inglesa. En este sentido, la doctrina constitucional de Benjamín Constant se ajustaba mejor a la realidad constitucional inglesa de su época que las de Montesquieu o Blackstone a las suyas, aunque no la reflejase más que parcialmente, como luego se verá<sup>19</sup>. En cualquier caso, la doctrina de Constant, como antes había ocurrido con las de Burke, Bentham, Paley y Mirabeau<sup>20</sup>, partía de la base de que en Inglaterra el traspaso de poder del Monarca a un Gabinete responsable ante el Parlamento, no se había plasmado en la leyes aprobadas por el Parlamento (esto es, en el *statute law*) ni en el derecho judicial (*Case-Law*), sino que se había llevado a cabo exclusivamente mediante convenciones. Unas reglas cuya exacta naturaleza no estaba entonces muy clara como en realidad no lo estaría nunca, aunque a partir del primer tercio del siglo XIX —esto es, muerto ya Constant— autores como Austin, Stuart Mill y, sobre todo Dicey, no dudasen en asignarles un valor puramente político<sup>21</sup>. Constant, en otras palabras, fue bien consciente del divorcio entre la posición jurídica del Monarca Inglés —a la sazón Jorge III— y su posición política. Un divorcio consustancial a la Monarquía inglesa y en realidad a la naturaleza misma de la Monarquía parlamentaria. “Je dois remarquer —escribe en sus *Réflexions sur les Constitutions*— que c'est plutôt de fait que de droit que la constitution anglaise établit la neutralité du pouvoir royale. Cette neutralité s'y est introduite par la force des choses, et parce qu'elle est une condition indispensable, un résultat nécessaire de toute monarchie constitutionnelle”<sup>22</sup>.

Para Constant resultaba indudable que el punto de partida a la hora de delimitar la posición del Monarca en el seno del Estado tenía que ser muy distinto en Francia que en Inglaterra. En Francia, como recuerda Díez del Corral, el absolutismo había reunido “todos los poderes en la persona del Rey”, diluyéndose “la figura institucional de la Corona”<sup>23</sup>. Al absolutismo

<sup>18</sup> Sobre este particular *Vid.* el espléndido libro de M. J. C. VILE, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Oxford University Press, 1967, capítulos IV y V.

<sup>19</sup> Como recuerda Díez del Corral, la teoría del poder neutro “pretende ser una abstracción operada sobre la Constitución inglesa, más fiel a la realizada en el siglo anterior por Montesquieu”. *El Liberalismo Doctrinario*, Instituto de Estudios Políticos, 3.ª edic. Madrid, 1973, pág. 119.

<sup>20</sup> *Cfr.* Vile, *op. cit.* capítulos VII y VIII.

<sup>21</sup> Sobre las tesis de A. V. Dicey respecto de las Convenciones, así como sus precedentes doctrinales, *Vid.* la más relevante obra de este autor, *Introducción to the Study of the Law of the Constitution*, (1885), 3.ª edición, Macmillan, Londres, Nueva York, 1889, especialmente el capítulo XIV de la Tercera parte, titulado *Nature of Conventions of Constitution*.

<sup>22</sup> *Collections Complete... op. cit.* pág. 16.

<sup>23</sup> *El liberalismo doctrinario... op. cit.* pág. 121.

del Rey, esto es, al principio monárquico, la revolución había opuesto, siguiendo la tradición de Bodino y Rousseau, el "absolutismo de la Nación", esto es, el dogma de la soberanía nacional. Un dogma muy distinto del principio de "soberanía del Parlamento", en virtud del cual el derecho público inglés había conseguido tender un puente entre el Rey, la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes. Por otro lado, si en la Francia del antiguo régimen el Rey había absorbido la *puissance* legislativa, sin que los *Parlements* hubiesen tenido nunca la función normadora de los Jueces ingleses, después de la revolución de 1789 resultaba indudable que la función creadora del derecho debía pertenecer al Parlamento, o acaso a éste con el Rey, como pensaba Constant, pero no ciertamente a los Jueces. Por último, en la cartesiana Francia, en donde la huella del derecho romano había sido tan fuerte, resultaba indiscutible que la organización de todos los poderes y funciones del Estado debía recogerse en una Constitución escrita, racionalmente trazada y articulada, con independencia del papel que en adelante pudiesen jugar las *Coutumes* constitucionales, que nunca podría ser, por todo lo dicho, como el que en Inglaterra desempeñaban las convenciones. La necesidad de un documento constitucional había calado tan hondo que incluso los restauradores de la Monarquía borbónica, prescindiendo del criterio de De Maistre, se habían visto obligados a aceptar si no una "Constitución", sí al menos una "Carta Constitucional".

En definitiva, pues, en Francia, como en los demás países de la Europa continental forjados en la tradición absolutista del derecho romano-canónico, las atribuciones del Rey, como la de cualquier otro órgano del Estado, no podían ser fruto, como ocurría en Inglaterra, de una triple y confusa interacción del *Common Law* (actualizado por la *ratio decidendi* de las sentencias judiciales, delimitadoras de la prerrogativa regia), de las leyes del Parlamento y de las convenciones constitucionales. Bien al contrario, tales atribuciones debían establecerse con precisión en un texto constitucional escrito. Por eso, la doctrina de Constant suponía, *prima facie*, un intento de racionalizar la Monarquía inglesa, trasladando al derecho escrito, al derecho constitucional, la complicada regulación jurídica y fáctica a la que estaba sometida el Rey de Inglaterra. Un agudo publicista español del pasado siglo, Antonio Alcalá Galiano, destacaría con estas palabras el intento racionalizador de Constant: "... toma aquel ilustrado publicista por pauta las leyes, o diciéndolo con más propiedad, los usos parlamentarios de Inglaterra, dignos en esta parte de estima y aún de imitación, y los quiere, como suele, ajustar a Francia, variándolos nada o poco, siendo de advertir que con su agudeza y con la habilidad de los franceses para generalizar lo que en la Nación su vecina se hacía por práctica meramente, ha sabido él, advinándole la razón, convertirlo en una teoría sana y exacta, en lo cual convienen muchos ingleses ilustrados"<sup>24</sup>.

Ahora bien, esta labor racionalizadora del publicista suizo, similar, aunque más ajustada al original, que la que Montesquieu había llevado a cabo años antes en su obra cumbre, debe matizarse. En primer lugar, conviene

<sup>24</sup> *Lecciones de Derecho Político Constitucional*, Madrid, 1843, pág. 290.



tener bien presente que a la hora de delimitar las facultades del Monarca, Constant no se redujo a reflejar la posición que el Monarca inglés tenía *de iure*, esto es, en virtud de las sentencias judiciales y de la legislación escrita. El mismo lo reconoció con estas palabras: "... y a-t- il dans la constitution anglaise quelques prérogatives royales incompatibles avec cette neutralité, et qui ne sauraient servir de règle aux peuples appelés à jouir du bienfait de la liberté sous la monarchie"<sup>25</sup>. En segundo lugar, es preciso tener en cuenta —cosa en la que el publicista suizo no repara y que ha pasado desapercibida a sus estudiosos— que Constant tampoco se atrevió a otorgar al Monarca el poder que el Rey de Inglaterra tenía *de facto*, es decir, a tenor de las convenciones. *La posición jurídica del Monarca inglés le parecía demasiado robusta; su posición política, demasiado débil*. Constant, ciertamente, al distinguir entre el poder regio y el ministerial, y al concebir al primero como un poder neutro, pretendía racionalizar una importantísima convención constitucional inglesa. Sin embargo, como se tendrá oportunidad de ver a continuación, al perfilar las prerrogativas del Monarca y sus relaciones con los Ministros y las dos Cámaras del Parlamento, no quiso reflejar lo que sucedía en la realidad constitucional inglesa. Una realidad, por otra parte, que no siempre llegó a captar cabalmente<sup>26</sup>.

### III. EL REY, LOS MINISTROS Y EL PARLAMENTO

Una de las más importantes prerrogativas del Monarca debía ser, a juicio de Constant, la de nombrar y separar libremente a los Ministros. Esta prerrogativa era perfectamente compatible, a su entender, con la responsabilidad política de los Ministros ante las dos Cámaras del Parlamento: la Cámara de los Diputados, en la que residía "el poder representativo de la opinión", y la Cámara de los Pares, que debía ejercer "el poder representativo de la duración"<sup>27</sup>. Naturalmente, para que la responsabilidad de los Ministros ante el Parlamento pudiese articularse era preciso previamente que se reconociese, como ocurría en Inglaterra, la compatibilidad del cargo de Ministro con la condición de Diputado o Par. Una compatibilidad que él siempre juzgó beneficiosa, al entender que mediante ella los Ministros po-

<sup>25</sup> *Collection Complete... op. cit.* pág. 16.

<sup>26</sup> Sobre la realidad constitucional inglesa entre el último tercio del siglo XVIII y el primer tercio del XIX, *Vid.* además de las clásicas obras de conjunto de Maitland, Stubbs, Todd, Anson, Keir y Chrimes, dos interesantes estudios publicados por la Cambridge University Press, el de E. NEVILLE WILLIAMS, *The Eigteenth —Century Constitution. 1688-1815. Documents and Commentary*, 1977 y el de H. J. HANHAN, *The Nineteenth Century Constitution. 1815-1914. Documents and Commentary*, 1969.

<sup>27</sup> En los primeros años de la Restauración, Constant se mostró a favor de una Pairía hereditaria, pero poco después fue cambiando de parecer, llegando a combatir la existencia de una Asamblea aristocrática. En lo que concierne a la Cámara Baja, siempre mantuvo la tesis de que debía ser elegida por un sufragio directo y censitario, que el transcurso del tiempo debía ir ampliando progresivamente, y de que sus miembros pudiesen ser reelegidos de forma indefinida. *Vid.* a este respecto, los capítulos IV, V y VI de los "Principios".

dían discutir ante los representantes de la Nación las medidas necesarias para la buena marcha del país y aportar los conocimientos adquiridos en la dirección política del Estado. El Gobierno, además, al formar parte del Parlamento, se vería obligado a ceder ante las objeciones razonables que se formularan desde los bancos de la oposición, promoviéndose, así, el espíritu de transacción y compromiso entre aquél y ésta, imprescindibles para la estabilidad de las instituciones representativas<sup>28</sup>. Ahora bien, ¿debía el Rey, a juicio de Constant, limitarse a nombrar y cesar a los Ministros cuando éstos perdiesen la confianza de las Cámaras o, por el contrario, podía nombrarlos y destituirlos al margen o incluso en contra de la voluntad parlamentaria? Para responder a esta pregunta —ciertamente decisiva— es preciso extenderse un tanto sobre su teoría de la responsabilidad ministerial.

En su ensayo *De la Responsabilité des Ministres* y en el capítulo IX de los "Principios", Constant sostiene que los Tribunales ordinarios, de acuerdo con las leyes sustantivas y procesales comunes, debían ser competentes para exigir la responsabilidad penal —y eventualmente la civil— de los Ministros, y en su caso de las autoridades subalternas, por los actos delictivos que cometiesen, siempre y cuando tales delitos lesionasen la libertad, la seguridad y la propiedad de los particulares. El Parlamento, en cambio, debía ser el órgano competente para exigir la responsabilidad de los Ministros cuando éstos cometiesen un delito en perjuicio del interés público —como la traición y la concusión— o bien cuando, sin haber cometido delito alguno, los Ministros hubiesen hecho un mal uso del poder atribuido por las leyes. Constant menciona a este respecto la iniciación de una guerra de forma injusta o precipitada, la conclusión de un Tratado Internacional desventajoso para la Nación y la mala gestión de las finanzas públicas. En todos estos casos, a juicio de Constant, la Cámara Baja debía acusar a los Ministros y la Pairía juzgarlos y condenarlos, sin que los agentes o autoridades subalternas de la Administración pudiese ser tenidos por responsables de estos actos, con lo que quedaban sentadas las bases para distinguir entre los "actos administrativos" y los "actos políticos" —a que antes se ha hecho referencia— y, por tanto, entre la justicia administrativa y la justicia política.

Pero pese a la importancia de esta distinción, no cabe duda de que con esta manera de enfocar la responsabilidad ministerial Constant identificaba, de forma harto peligrosa para el principio de legalidad, la responsabilidad puramente penal en que incurrían los Ministros cuando éstos cometiesen delitos tipificados por la ley —como la traición y la concusión, recogidos en el artículo 56 de la Carta de 1814— y su responsabilidad política cuando éstos, sin cometer delito alguno, utilizasen de forma inoportuna los poderes que el ordenamiento jurídico les atribuía. Una identificación que él pretendía justificar con el argumento, ciertamente inconsistente, de que en ambos supuestos lo que estaba en juego no era el interés de un ciudadano, sino el de la ciudadanía en general, no el de los particulares, sino el de la nación, no siendo por tanto los Tribunales sino el Parlamento, como representante de

<sup>28</sup> Cfr. el Capítulo IV, párrafo VI de las *Reflexions*, *op. cit.* págs. 90 y ss.

la Nación, el órgano encargado de enjuiciar a los Ministros. Por otro lado, Constant era partidario de interpretar de forma muy amplia cualquier ley que en el futuro regulase la responsabilidad penal de los Ministros, concediendo al Parlamento una notable discrecionalidad para interpretar los tipos y las penas e incluso para fijarlos *ex post facto*. El propio Constant fue consciente de la arbitrariedad a que podían conducir sus tesis, pero a su parecer, dicha arbitrariedad se hallaba “en la esencia misma del conflicto” y sus inconvenientes debían “ser moderados por la solemnidad del procedimiento, el carácter augusto de los jueces, la moderación de las penas”<sup>29</sup>. A este respecto, Constant entiende que la finalidad de este enjuiciamiento político no debía ser la de castigar penalmente a los Ministros mediante la muerte, el exilio o la cárcel —unas penas que el Rey podía y aún debía muchas veces exonerar haciendo uso de su prerrogativa de indulto— cuando la de despojarles de su poder. Se trataba, asimismo, de “mantener a la Nación, por la vigilancia de sus representantes, por la publicidad de sus debates y por el ejercicio de la libertad de prensa, aplicada al análisis de todos los actos ministeriales”, fortaleciendo así su espíritu crítico y su interés por el mantenimiento de la Constitución y por la vida política<sup>30</sup>.

Constant creía seguir el ejemplo inglés y cita a este respecto la vaguedad de los tipos penales que se incluían dentro de lo que al otro lado del Canal de la Mancha se conocía con el nombre de los *high crimes and misdemeanors* en que podían incurrir los Ministros de la Corona. Y sin duda en parte era cierto. Como lo era también que el Parlamento inglés, en uso de su soberanía y de acuerdo con un procedimiento especial, el *impeachment*, podía aprobar una ley de carácter retroactivo (*Bill of attainder*), fijando la existencia de un delito y de una pena, normalmente la muerte o la confiscación de bienes, sin necesidad de que estuviesen previamente tipificados por la ley, lesionándose así el moderno principio de legalidad penal: *nullum crimen, nulla poena, sine lege*. Era cierto, asimismo, que desde el siglo XVII se había admitido que era ilícito recurrir al *impeachment* no sólo cuando el acto antijurídico cometido revistiese las características de un crimen o delito (*an indictable offence*), sino también cuando los Ministros y otros altos servidores de la Corona cometiesen una falta grave y perjudicial para el país. De tal forma que el *impeachment*, que había comenzado siendo un procedimiento para controlar la legalidad de la actuación pública de los Ministros —pues la privada, como Constant subraya, se había sustanciado siempre ante los Tribunales ordinarios— acabó convirtiéndose en un procedimiento para controlar también la oportunidad de esta actuación. Supuesto este último en el que la Cámara de los Lores tenía un libérrimo poder para apreciar la acusación de los Comunes y para imponer las penas correspondientes. Unas penas, por cierto, que desde principios del siglo XVIII el Monarca no podía dejar sin efecto, pues la Ley de Establecimiento había prohibido

<sup>29</sup> *Principes, op. cit.* pág. 1.130.

<sup>30</sup> *Cfr. De la responsabilité des Ministres, op. cit.* págs. 110-124 y *Principes, op. cit.* págs. 1.139-1.143.

que el Monarca hiciese uso en estos supuestos de su prerrogativa de gracia (*reprise and pardon*)<sup>31</sup>. Una circunstancia que Constant parece desconocer.

Pero sobre todo Constant parece ignorar que en la Inglaterra de principios del siglo XIX se distinguía ya con nitidez entre el *impeachment* —único procedimiento que Constant parece tener en cuenta— y los mecanismos que las dos Cámaras del Parlamento inglés llevaban poniendo en práctica desde comienzo del siglo XVIII para exigir *the political answerability of Ministers*, como el debate presupuestario, (*the general Budget resolution*), la contestación al discurso de la Corona, (*the address in reply to the King's or Queen's Speech*), y las “preguntas” de los parlamentarios a los miembros del Gabinete (*questions*). Unos mecanismos a los que Constant no hace expresa referencia. Constant, en realidad, parece desconocer que el nacimiento y desarrollo de la responsabilidad política de los Ministros ante las Cámaras del Parlamento a lo largo del siglo XVIII (una responsabilidad primero individual y luego colectiva), fue haciendo cada vez más inútil el recurso al *impeachment*, un procedimiento, por otra parte, muy lento, complicado y difícilmente compatible con las reglas del *rule of law* establecidas en la resolución de 1688. Al reconocerse por convención que las Cámaras podían derribar al Gabinete o conseguir el cese o la dimisión de un Ministro cuando expresamente manifestasen su desconfianza hacia él, el *impeachment* fue careciendo poco a poco de sentido, aunque durante el siglo XVIII convivieron los dos modos de exigir la responsabilidad de los Ministros. Es muy significativo, no obstante, que desde 1805, año en que el *impeachment* se puso en funcionamiento contra Lord Melville, este procedimiento no volviese a aplicarse más<sup>32</sup>.

Pero el aspecto más importante que interesa destaca aquí es que Constant, tanto en su escrito sobre la responsabilidad de los Ministros, como en el capítulo décimo de los “Principios”, se muestra contrario a establecer un mecanismo específico para declarar la pérdida de confianza parlamentaria de los Ministros o del Ministerio en su conjunto. Un mecanismo que, con el nombre de *motion of censure* o *Vote of no confidence*, se venía utilizando en Inglaterra desde 1742, año en el que se puso en marcha contra el Gobierno de Walpole, aunque la responsabilidad colectiva del Gabinete no se afianzaría hasta el último tercio del siglo XVIII, sobre todo desde la dimisión de Lord North, en 1782<sup>33</sup>. Tal actitud, sin embargo, no significaba que

<sup>31</sup> Dicha ley establecía, en efecto, que “no pardon under the Great Seal on England be pleadable to and Impeachment by the Commons in Parliament”. *Apud* W. C. Costin y J. Steven Watson, *The Law and working of the Constitution, Documents. 1660-1914*, Adam and Charles Black, 1961, vol. I, pág. 95.

<sup>32</sup> *Cfr.* A. TODD, *Parliamentary Government of England* (edición resumida y revisada por G. Walpole), Londres, 1982, T. I. págs. 54 y ss. y A. ESMEIN, *Elements de Droit Constitutionnel Français et Comparé*, T. 1.º, París, 1921, págs. 146 y ss.

<sup>33</sup> *Vid.* dentro de una amplia bibliografía, Berriade Keith, A. *The British Cabinet System*, Stevens and sons, Londres, 2.ª edición, 1952. A. H. DODD, *The growth of responsible government from James The First to Victoria*, Routledge and Kegan Paul, Londres, 1956. Ivor Jennings, *The Cabinet Government*, Cambridge University Press, 3.ª edición, 1961. A. H. Birch, *Representative and Responsible Government*, George Allen and Unwin, Londres, 1964. K. Loewenstein, *British Cabinet Government*, Oxford University Press, 1967. John Mackins-

Constant estuviese en desacuerdo con que el Ministerio debía contar en todo momento con la mayoría del Parlamento. Bien al contrario, para Constant con “un ministerio que obre concertadamente, una mayoría estable (en el Parlamento) y una oposición bien diferenciada de esta mayoría, ningún Ministro podrá mantenerse en su puesto si no tiene consigo la mayor parte de los votos; a menos que acuda al pueblo mediante nuevas elecciones”<sup>34</sup>. Si se manifiesta en contra de articular un mecanismo específico para derribar al Ministerio era porque creía que una declaración expresa de este género no era necesaria, al reconocerse de forma implícita cuando los Ministros perdían el apoyo parlamentario. Un apoyo que era imprescindible para que el Ministerio siguiese gobernando, pues de otro modo tanto la aprobación de las leyes como la del presupuesto resultarían imposibles: “la confianza que un ministro goce —escribe—, o la desconfianza que inspire, se prueban por la mayoría (parlamentaria) que le sostiene o le abandona. Este es el medio legal, la expresión constitucional. Es supérfluo buscar otra”<sup>35</sup>.

Pero si Constant se negaba a admitir un mecanismo tan consustancial al sistema parlamentario de gobierno como la moción de censura era, sobre todo, porque entendía que su admisión suponía contradecir la facultad regia de nombrar y cesar libremente a los Ministros e implicaba poner en entredicho la irresponsabilidad del Monarca. Unos argumentos que ya habían esgrimido los “anglómanos” en la Asamblea de 1789<sup>36</sup>. Constant, en efecto, estimaba que no resultaría difícil eximir al Monarca de toda responsabilidad en el caso de que el Parlamento acusase a un Ministro de haber utilizado de forma inconveniente un poder legalmente establecido, pues la acción denunciada habría de cometerse después del nombramiento regio. Pero si el Parlamento declaraba que un Ministro o todo un Ministerio era indigno de la confianza pública, con suma facilidad podría considerarse al Monarca responsable de ese nombramiento, al menos por imprudencia. “La esencia del poder regio —escribe Constant—, en una Monarquía representativa, es la independencia de los nombramientos que le son atribuidos. Nunca obra el Rey en nombre propio. Situado en la cumbre de todos los poderes, crea unos, modera otros, dirigiendo así la acción política, templándola sin participar en ella. Es menester, pues, dejarle intacta y respetada tal prerrogativa. Nunca se le debe negar el derecho de escoger. Las Asambleas no deben arrogarse el derecho de excluir; derecho que, ejercido obstinadamente, lleva consigo, a la postre, el derecho de nombrar”<sup>37</sup>.

Benjamín Constant, pues, cuando discurre sobre la responsabilidad de los Ministros incurría en un evidente anacronismo respecto de la realidad

tohs, *The British Cabinet*, Stevens and Son, 3.<sup>a</sup> edición, Londres, 1977. E. N. Williams, *The Eighteenth Century Constitution. 1688-1815. Documents and Commentary*, Cambridge University Press, 1977. A. Todd, *Parliamentary Government of England* (Edición resumida y revisada por G. Walpole), Londres, 1982.

<sup>34</sup> *De la Responsabilité des Ministres*, op. cit. págs. 91-92 y *Principios*, op. cit. págs. 1.143-4.

<sup>35</sup> *Ibidem*, pág. 1.145.

<sup>36</sup> Cfr. F. Burdeau y M. Morabito, *Les expériences étrangères et la première constitution française*, op. cit. pág. 101.

<sup>37</sup> *De la responsabilité des Ministres*, op. cit. págs. 93-94 y “Principios”, op. cit. pág. 1.145.

constitucional inglesa. Pero lo que interesa destacar sobremanera es que de sus tesis se deducía que los Ministros para permanecer en su cargo debían gozar no sólo de la confianza del Parlamento, sino también de la confianza del Rey. La estabilidad del Ministerio dependía tanto de su apoyo parlamentario como de su apoyo regio. A la hora de nombrar y cesar a los Ministros el Rey, ciertamente, tenía que tener en cuenta la composición de las Cámaras legislativas, puesto que el Gobierno no podría llevar a cabo su labor sin un sólido apoyo parlamentario, pero eso no significaba que el Rey debía limitarse a aceptar la voluntad del Parlamento. En pocas palabras, Constant interpretaba desde los esquemas de la doble confianza —a punto de superarse en la práctica inglesa— la prerrogativa regia de nombrar y separar a los Ministros, convirtiendo al Monarca en un poder activo y contradiciendo su doctrina del poder neutro<sup>38</sup>.

No menos contradictoria con esta doctrina resultaban sus tesis sobre la prerrogativa regia de disolver el Parlamento. Constant entiende que cuando surgiese un conflicto entre el Ministerio y la Cámara electiva, la disolución regia de la Cámara de los Diputados y la convocatoria de nuevas elecciones se presentaba como la única, o al menos, como la más radical solución. Pero cuando el Monarca disolvía el Parlamento, lejos de ultrajarse los derechos del pueblo, se reconocía en toda plenitud su poder, al convertirse el electorado en el árbitro del conflicto y a las urnas en el veredicto inapelable<sup>39</sup>. Razonando de este modo, Constant venía a reconocer un principio básico del sistema parlamentario de gobierno —ya se inserte éste en el marco de una Monarquía o en el de una República— a saber: el predominio del cuerpo electoral, tanto frente al ejecutivo como frente al legislativo. Un predominio que, desde luego, iba en contra del principio monárquico, recogido en el Preámbulo de la Carta de 1814, pero también del principio de soberanía nacional, al menos tal como se había entendido este principio de 1789. Carré de Malberg recuerda a este respecto que si en la Constitución de 1791 no se había admitido la facultad regia de disolver la Asamblea Nacional Legislativa, no había sido sólo porque se pensase que tal facultad era una intolerable injerencia del ejecutivo en el legislativo, opuesta tanto al principio de soberanía nacional como a la doctrina de división de poderes, sino fundamentalmente por la peculiar manera de concebir la representación. En la Asamblea de 1789 se partía de la base —Siéyes en particular insistió en este extremo— de que en el cuerpo electoral elegía, pero no decidía. Quienes debían decidir eran los Diputados de la Nación. En la Monarquía parlamen-

<sup>38</sup> Examinando la doctrina de Constant sobre la responsabilidad ministerial, Paul Bastid, prudentemente, considera al publicista suizo “un gran iniciador” del sistema parlamentario de gobierno en Francia, que favoreció el tránsito de una estricta responsabilidad penal de los Ministros a otra de carácter político. *Op. cit.* I, pág. 946. Bastid insiste en que la tesis de Constant sobre la responsabilidad de los Ministros revelan “quelque hésitation”. *Ibidem*, pág. 953. André Jardin, por su parte, reconoce que ante el problema de la responsabilidad política, Benjamín Constant “vacila (¿por temor a disminuir el papel arbitral del Rey o acaso de dar demasiado poder al legislativo?), y su pensamiento no tiene en este punto su nitidez habitual”. *Histoire du libéralisme... op. cit.* pág. 235.

<sup>39</sup> *Principios*, ed. cit. pág. 1.094. *Vid.*, en general, todo el cap. III de esta obra, en donde se extiende sobre la facultad regia de disolver la Cámara electa.

taria, en cambio, es el cuerpo electoral —por reducido que sea, y su legalidad de la Carta 1814 e incluso del Acta Adicional lo era más que conforme a la Constitución de 1791— el que, además de elegir a sus representantes, debe resolver en último término los conflictos que surjan entre ellos y el Ministerio. Y el modo de hacerlo es pronunciándose en unas nuevas elecciones. De ahí que se haya hablado del sistema parlamentario de gobierno como de un “gobierno del país por el país” o de un “gobierno de opinión”<sup>40</sup>.

Ahora bien, es preciso tener en cuenta que Constant no limita la facultad regia de disolución del Parlamento al supuesto que se acaba de comentar. Un supuesto que era el único que en Inglaterra permitían entonces las convenciones constitucionales, en virtud de las cuales la disolución de los Comunes debía hacerse *in accordance with ministerial advice* y mediante el refrendo (*counter-signature*) del Primer Ministro. Única manera de que cobrasen todo su sentido dos principios esenciales de la Monarquía inglesa, establecidos por *Common Law* y recogidos expresamente en la Ley de Establecimiento, a saber: que el Monarca no podía hacer entuerto ni actuar por sí mismo (*The King can no do wrong y the King cannot act alone*). Para Constant, en cambio, el Monarca podía disolver la Cámara de Diputados cuando lo estimase pertinente. El derecho de disolución era sencillamente una facultad de la que el Rey podía disponer en cualquier momento para evitar el despotismo de las Asambleas. Un despotismo que Constant siempre denunció, pues no resultaba fácil olvidar la experiencia de la Convención. “Se han levantado protestas contra el derecho de disolver las asambleas representativas... Sin embargo —escribe Constant—, toda organización política que no consagra esta facultad en manos del Jefe del Estado, se convertiría necesariamente en una demagogia desenfrenada y turbulenta, a no ser que el despotismo, supliendo por golpes de autoridad las prerrogativas legales, no redujera las asambleas al papel de instrumentos pasivos, mudos y ciegos”<sup>41</sup>. Concebido de un modo tan libérrimo, el derecho de disolución de la Cámara Baja era un poder activo, que confería al Monarca una auténtica *potestas* y no una mera *auctoritas*. Si por la facultad de nombrar y cesar libremente a los Ministros, la vida del Ministerio dependía en gran parte del Monarca; por la facultad de disolución, la Cámara Baja dependía asimismo en gran parte de aquél.

En realidad, del Monarca dependía el Parlamento en su conjunto, pues Constant atribuía al Rey la facultad de designar libremente a los miembros de la Patria<sup>42</sup>. Una prerrogativa en este caso todavía muy vigente en la Monarquía inglesa de entonces, aunque difícilmente compatible con la neutralidad que para el Monarca propugnaba Benjamín Constant. Constant, además, otorga al Monarca la facultad de sancionar las leyes. Las constitu-

<sup>40</sup> Cfr. *Contribution a la Théorie Générale de l'Etat*, T. II, págs. 371-7, París, 1922. Añádase a ello que según la Constitución de 1791 los Diputados no podían ser reelegidos, con lo cual su dependencia respecto de los electores era también mucho menos estrecha y duradera de los que fue a partir de 1814, cuando se permitió la reelección indefinida de los Diputados de la Nación. Una premisa que Constant defendió expresamente, como se ha señalado ya.

<sup>41</sup> *Principes*, op. cit. págs. 1.090-1.

<sup>42</sup> Cfr. *Ibidem*, cap. IV.

cionales y las ordinarias. Dos tipos de leyes que él deliberadamente no distingue desde un punto de vista formal, apartándose así de la teoría constitucional de 1789 y siguiendo en este punto crucial uno de los principios claves del constitucionalismo inglés: la soberanía del Parlamento. La facultad de sancionar las leyes debía llevar aneja, a su entender, la prerrogativa de veto. Un veto no meramente suspensivo, sino absoluto. Este tipo de veto era, para él, consustancial a la dignidad del Monarca. La buena ejecución de las leyes requería, asimismo, que el órgano encargado de ordenar su ejecución estuviese de acuerdo con ellas. De este modo, Constant volvía a configurar al Monarca como un poder activo y, por tanto, difícilmente neutral —como ya habían señalado los constituyentes de 1791, sobre todo Siéyes—, aunque para el publicista suizo, como para Montesquieu, el veto regio de las leyes, aun siendo absoluto, no otorgaba al Rey un *droit de faire*, sino tan sólo un *droit d'empêcher*<sup>43</sup>. Al abordar esta cuestión Constant también recuerda que en Inglaterra el Rey podía vetar las leyes (*statutes*) aprobadas por las dos Cámaras del Parlamento, pero pasa por alto que el Monarca no había vuelto a hacer uso de esta importantísima prerrogativa desde 1707, época en la cual la Reina Ana había negado su *royal assent* a la *Scottish Militia Act*.

#### IV. EL MONARCA COMO PODER DE RESERVA

Benjamín Constant, en definitiva, otorga al Monarca algunas facultades que lo convertían en un poder activo y, que eran precisamente por ello, difícilmente compatibles con su supuesta neutralidad<sup>44</sup>. Por todo ello, su teoría del poder neutro resultaba a la postre sumamente contradictoria, además de anacrónica si se compara, como se ha hecho aquí, con la realidad constitucional inglesa de la época, esto es, no con la posición del Monarca ante el derecho escrito y el *common law*, sino ante las convenciones constitucionales. En rigor, Constant no puede considerarse un teórico de la Monarquía parlamentaria, a punto de consolidarse en la Inglaterra de entonces, sino un teórico de la “Monarquía constitucional parlamentarizada” o, si se prefiere, un defensor de la parlamentarización de la Monarquía constitucional<sup>45</sup>.

Como en Inglaterra, aunque de distinta forma, según se ha dicho, las atribuciones regias se conformaban en la doctrina de Constant como una especie de “poder de reserva”, en virtud del cual las atribuciones del Monarca podían utilizarse ciertamente para ejercer una función arbitral en los

<sup>43</sup> Cfr. *Réflexions*, op. cit. págs. 25-29 y los Capítulos II y III de los *Principios*. Vid. asimismo, Paul Bastid, *Benjamín Constant et sa doctrine*, op. cit. II, págs. 928-930.

<sup>44</sup> Además de las prerrogativas que se han comentado, es preciso tener en cuenta que Constant entiende necesario atribuir al Monarca la prerrogativa de declarar la guerra y la paz. Una prerrogativa que, a su juicio, no podía dejarse en manos del Ministerio ni del Parlamento —de suyo tan cambiantes— aunque este último debiese ratificar *a posteriori* la declaración regia. Cfr. *Principios*, cap. II.

<sup>45</sup> Es preciso tener en cuenta, sin embargo, como recuerda Paul Bastid, que Constant pensaba que las instituciones dependían más del tiempo que de los hombres y que la acción directa del Monarca se iría debilitando inevitablemente con el progreso de la civilización. Cfr. *Benjamín Constant et sa doctrine*, op. cit. I, págs. 925-6.



posibles conflictos entre los Ministros y el Parlamento, pero también para impedir el libre desarrollo de la voluntad popular cuando ésta pudiese llegar a poner en peligro el orden político y social establecido por el liberalismo. El poder de reserva, en definitiva, podía transformarse en un instrumento de notable utilidad para desbloquear el sistema político, pero también en un mecanismo para anular la voluntad parlamentaria y por tanto la del electorado. El Rey podía limitarse a reinar, actuando como un Jefe de Estado y convirtiéndose en un órgano marginado casi totalmente de la vida política; pero, si lo estimaba necesario, podía también gobernar; actuando como un Jefe de Gobierno e imponiendo sus criterios a un Ministerio apoyado por la mayoría del Parlamento. A este respecto resulta muy significativo que en todas las obras que en este trabajo se han comentado, Constant no se detenga a examinar la figura del Primer Ministro. Una figura clave en el constitucionalismo británico desde la época de Robert Walpole, consolidada por Pitt el Joven en el último tercio del siglo XVIII y en los primeros años del XIX.

¿Se debían las contradicciones de Constant a un deficiente conocimiento de la siempre complicadísima realidad constitucional inglesa en la que decía inspirarse? En parte, sí, como se ha ido viendo a lo largo de estas páginas. Y en este sentido Constant, como su admirado Montesquieu, aunque en mucha menor medida, como también se ha puesto de manifiesto aquí, no se mostró plenamente capaz de aprehender de forma cabal y precisa una realidad tan lábil, incluso delicuescente, como era, y sigue siendo, el abigarrado y complejo funcionamiento de las instituciones británicas. Pero, claro está, sería injusto para Constant, un hombre por lo demás de agudísima inteligencia analítica, de notable sensibilidad para la síntesis histórica y de vasta cultura anglófila, imputar sus contradicciones a tal causa. Sobre ser injusta, tal imputación, si se tuviere por única, supondría además desconocer el contexto histórico en que la doctrina del poder neutro se formuló y la finalidad política con que tal formulación se hizo.

A este respecto, es preciso indicar que sólo teniendo en cuenta el doble peligro al que se enfrentaba el liberalismo francés después de 1814 (el involucionista y el revolucionario, el de los ultras y el de los demócratas) puede comprenderse plenamente la postura de Constant y explicarse sus innegables contradicciones, su desfase con la realidad constitucional inglesa y, en fin, su diferencia con la teoría de la monarquía que la mayor parte de los liberales franceses —y señaladamente Siéyes— habían defendido en la Asamblea de 1789. Mostrar la veracidad de estos asertos requería tantas páginas, cuando menos, como las que aquí se han empleado para bucear en las raíces inglesas de la doctrina del poder neutro, que ha sido el objetivo primordial de este artículo<sup>46</sup>. Contentémonos, pues, con recordar al lector que tras la restauración de los Borbones, e incluso bajo la efímera experiencia del Imperio liberal de los Cien Días, resultaba imprescindible para Constant y para toda la teoría constitucional postrevolucionaria —y los doctrinarios son un buen ejemplo— ampliar los poderes que la Constitución de 1791 había atribuido

<sup>46</sup> Un artículo que se incibe en un trabajo mucho más amplio y ambicioso sobre *La Monarquía en el pensamiento europeo*, ya muy avanzado, pero en curso todavía de elaboración.

al Jefe del Estado. ¿Para qué? Pues para impedir una brusca y radical democratización del Estado constitucional, tal como había ocurrido en 1793. Pero, a la vez, era preciso permitir también que la función de gobierno resultante de esta masa de poder pudiese trasladarse a unos Ministros responsables ante el Parlamento, con el objeto de que un Jefe del Estado demasiado inclinado a restaurar el Antiguo Régimen impidiese consolidar el programa transformador de 1789. En 1789, este peligro había sido el único o al menos el más importante para la burguesía liberal. Por eso los revolucionarios de 1789 se habían limitado a reducir radicalmente los poderes del Rey en la Constitución de 1791. Pero después de la Convención, la amenaza democrática era un peligro tan grande para la burguesía liberal como el regreso al absolutismo, aunque ciertamente un peligro más lejano hasta la revolución de Julio de 1830. Esta compleja situación de la burguesía liberal condicionó de forma decisiva la doctrina constitucional de Constant, uno de sus más lúcidos representantes. A este respecto, Díez del Corral observa —aunque insistiendo sólo en la amenaza democrática— que “el poder regio para Constant es limitado frente a las pretensiones monopolizadoras del principio monárquico. Pero el poder regio continúa ejerciendo una función conservadora. Es un poder moderador con sentido efectivo. La burguesía liberal necesita un poder regio debilitado que le permita su libre juego, pero al mismo tiempo que conserve la suficiente autoridad para servir de apoyo a esas fuerzas burguesas frente a la amenaza democrática en sus distintas formas. El poder regio ha de servir al sistema político de la burguesía no sólo creando un ámbito libre para su juego político, sino contrapesando su intervención secular y contrarestando los peligros que para la misma burguesía existen en la omnipotencia legislativa. Detrás de esa omnipotencia, en Francia se esconde el ansia ilimitada de reformas, y, al fin, las pretensiones democráticas”<sup>47</sup>.

Conviene, en fin, recordar también que el tránsito de la teoría constitucional de la Monarquía defendida por la mayoría de los constituyentes de 1789 a la teoría de Constant sobre el poder neutro —y en el plano jurídico, el paso de la Monarquía de 1791 a la Monarquía vertebrada en la Carta de 1814 y en el Acta Adicional de 1815— obedecía a otras razones. Los esquemas separatistas de 1791, que la República conservadora de 1795 había vuelto a poner en planta, habían resultado funcionalmente inoperantes<sup>48</sup>. Descartado el despotismo asambleario de la Convención y el cesarismo napoleónico, la esclerosis a que había llevado el sistema de gobierno “dualista” configurado en la primera Constitución francesa —con un Rey enfrentado a una todopoderosa Asamblea—, sólo podía solucionarse estableciendo una Monarquía constitucional que permitiese el desarrollo de un sistema parlamentario de gobierno, como había venido ocurriendo en Inglaterra desde 1688 y sobre todo desde la entronización de los Hannover. Y esta fue, en definitiva, la alternativa que defendió Benjamín Constant a comienzos del pasado siglo.

<sup>47</sup> *El Liberalismo Doctrinario*, op. cit. págs. 117-8 y 132.

<sup>48</sup> Vid. sobre este particular, Michel Tropper, *La separation des Pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, Librairie Generale de Droit et Jurisprudence, París, 1980, passim.