

PARLAMENTO Y PODER EJECUTIVO EN LA ESPAÑA CONTEMPORÁNEA (1810-1936)

Por JUAN IGNACIO MARCUELLO
MANUEL PÉREZ LEDESMA

SUMARIO

I. LAS CORTES Y LA MONARQUÍA CONSTITUCIONAL (1810-1868): 1. *Las Cortes en el sistema político de la Constitución de 1812*. 2. *Las Cortes en la Monarquía constitucional de Isabel II*.—II. SUPREMACÍA PARLAMENTARIA FRENTE A PODER MONÁRQUICO (1868-1931).—III. LA «OMNIPOTENCIA DEL PARLAMENTO» Y EL PODER DEL PRESIDENTE.

Dos observaciones pueden servir como punto de partida de este estudio (1). Una se refiere al hilo conductor de nuestro análisis. De los diversos temas que ofrece la historia del Parlamento, hemos elegido únicamente una cuestión, bien que central para la evolución del Estado español contemporáneo: las relaciones entre la institución parlamentaria y el poder ejecutivo. Como segunda precisión, es necesario señalar que dicho análisis se ha limitado a aquellos períodos en que puede hablarse con rigor de una auténtica institución parlamentaria. Si aceptamos que el Parlamento debe definirse como una «asamblea representativa, permanente y pluralista» (2), con potestad para legislar y controlar al poder ejecutivo, es fácil deducir que ni la Asamblea Nacional Consultiva, reunida a instancias del dictador Primo de Rivera, ni las

(1) Este texto forma parte de una investigación colectiva, financiada por la DGICYT (PB 92-0151), sobre «Los debates parlamentarios y la vida política española, 1810-1873». Aunque se trata de un trabajo conjunto, la primera parte del artículo —hasta la ruptura revolucionaria de 1868— ha sido redactada por Juan Ignacio Marcuello, y la segunda —desde el primer esbozo de régimen parlamentario durante el Sexenio hasta el período republicano— por Manuel Pérez Ledesma. Una primera versión se presentó como ponencia en el Primer Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea (Salamanca, abril de 1992). La versión revisada que ahora se publica fue presentada —junto con los demás trabajos de este número— en las «Jornadas sobre Historia del Parlamento» celebradas en la Universidad Autónoma de Madrid (noviembre de 1994) y vinculadas a dicha investigación.

(2) La definición, en MAURIZIO COTTA: «Parlamentos y representación», en GIANFRANCO PASQUINO (comp.): *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Alianza Editorial, 1988, págs. 265-272.

Cortes del período franquista se ajustan a los rasgos básicos de dicha definición. Nuestra atención se centrará, por ello, en las etapas en que una u otra forma de división de poderes permitió al Parlamento cumplir con esa elemental caracterización.

I. LAS CORTES Y LA MONARQUÍA CONSTITUCIONAL (1810-1868)

Con la reunión de las Cortes de Cádiz se abre en nuestro país el ciclo de la revolución liberal. En ella ocupará un lugar central la vertebración de un sistema político en torno a la nueva forma de gobierno de la Monarquía *constitucional*. Desde ese momento hasta 1868 se suceden dos grandes modelos de Cortes: el liberal *radical*, del sistema constitucional de 1812, y el liberal *moderado*, que corresponde a la Monarquía constitucional *liberal-doctrinaria* de Isabel II. En la sucesión de estos dos modelos, y más en concreto en su contraste y antagonismo mutuo, puede rastrearse la compleja evolución de nuestro liberalismo censitario.

1. *Las Cortes en el sistema político de la Constitución de 1812*

Tanto por los precedentes sentados en la organización y poderes de las Cortes *generales y extraordinarias* de Cádiz como por la definición de las Cortes ordinarias en el sistema constitucional de 1812, el modelo de representación nacional triunfante en este período sería deudor, por un lado, de las circunstancias histórico-políticas del momento, con una perspectiva preeminente en el liberalismo radical de cervical desconfianza hacia el ejecutivo monárquico en el marco del desmantelamiento del absolutismo regio, y por otro, de la coherente influencia y recepción de la experiencia francesa vivida desde la Constitución de 1791 hasta el pleno desarrollo del «sistema convencional», es decir, el planteamiento de un «gobierno de asamblea» (3).

En este período triunfa una peculiar interpretación del principio de división de poderes: la primacía de la ley como expresión de la voluntad general —según la concepción roussoniana— llevará a la preponderancia política del órgano legislativo, las Cortes, mientras los otros dos poderes, ejecutivo y judicial, y fundamentalmente el primero, serán considerados como poderes subordinados, como autoridades delegadas de aquél, de acuerdo con la máxima de «quien forma la ley manda; quien la ejecuta, obedece». Esta visión respondería a la necesidad circunstancial de convertir

(3) Para las primeras, véase JUAN I. MARCUELLO: «Las Cortes generales y extraordinarias: organización y poderes para un gobierno de Asamblea», en M. ARTOLA (ed.): *Las Cortes de Cádiz. Ayer 1*, 1991, págs. 67-104. Sobre las Cortes ordinarias, véase LUIS SÁNCHEZ AGESTA: «Poder ejecutivo y división de poderes», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 3 (1981), págs. 14-24, y J. VARELA SUANZES-CARPEGNA: «Rey, Corona y Monarquía en los orígenes del constitucionalismo español», en *Revista de Estudios Políticos*, 55 (1987), págs. 123-195.

a las Cortes en el motor único y centralizado del cambio revolucionario, indispensable para vencer las resistencias de la desquiciada, pero todavía poderosa, maquinaria institucional de la Monarquía tradicional.

Efectivamente, en la Constitución de 1812, las Cortes, organizadas bajo el carácter de representación nacional en un modelo unicameral, serán el órgano de poder preponderante en el proceso político. Por un lado, se conforman como un poder inamovible y, por tanto, imbatible; es la propia Constitución, emanada de la soberanía nacional, la que fija su convocatoria, reunión y período de sesiones anual, configurándolas, además, como insolubles y desvinculándolas, por tanto, de cualquier control por parte de la potestad regia (artículos 104, 106 y 171.1). Por otro, sus criterios legislativos serían, a medio plazo, inapelables: respecto a las leyes formales, el Rey sólo dispondrá de un *veto suspensivo* por dos legislaturas anuales, determinando la tercera reproducción de una ley por las Cortes, tras el correspondiente arbitraje por consulta electoral del país, sanción *necesaria* (artículos 142-153). A la vez, la peculiar figura del *Decreto de Cortes* trazaba un ámbito de reserva exclusiva de éstas, sin participación regia a través de la sanción, sobre materias tan trascendentales como, por ejemplo, la totalidad de la legislación hacendística y financiera del Estado (artículo 131 de la Constitución, capítulo X y artículo 110 del Reglamento de Cortes de 1821). En esta perspectiva, el poder monárquico se convertía en una autoridad subordinada a una Asamblea imbatible, mero «ejecutor delegado» de los inapelables acuerdos legislativos de la misma (4).

La desconfianza hacia el Ejecutivo monárquico llevaba, por consiguiente, a una rígida separación de poderes, acompañada y al servicio de la ya citada jerarquización de los mismos en favor de la preeminencia del órgano legislativo. A este horizonte se sacrificaría la eventualidad del establecimiento de un régimen parlamentario, cuyas condiciones básicas de existencia incluyen, según Burdeau, la igualdad entre el ejecutivo y el legislativo, el enlace entre ambos poderes y la existencia de mecanismos de control mutuos (5). En el modelo liberal doceañista, tales condiciones estaban totalmente ausentes: faltó la igualdad y el mecanismo del veto suspensivo-sanción *necesaria* es una buena muestra de ello; faltó el enlace, ya que la Constitución de 1812 llegaría a vedar a los ministros la posibilidad de resultar electos diputados a Cortes (artículo 95), y también estuvieron ausentes los mecanismos de control mutuo, pues ni se contemplaba la exigencia de la responsabilidad *política* de los ministros vía *voto de censura* ni la prerrogativa regia de disolución de las Cortes. Nada más lejos, de hecho, del régimen parlamentario que el «gobierno de Asamblea» (6).

El modelo de Cortes de 1812 sería un radical punto de ruptura con el pasado,

(4) Para la peculiar figura del *Decreto de Cortes*, véase el estudio pionero de A. GALLEGO ANABITARTE: *Ley y Reglamento en el Derecho público occidental*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1971.

(5) G. BURDEAU: *Droit constitutionnel et institutions politiques*, París, 1969.

(6) K. LOEWENSTEIN: *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1965, págs. 97-108.

pero a pesar de su valor simbólico para nuestra historia parlamentaria no logró alcanzar una proyección de futuro. Sin llegar a sentar las bases de una Monarquía *parlamentaria*, la Constitución de Cádiz planteó una abrupta reducción del viejo monarca absoluto a un poder «constituido» por la nación como mera autoridad ejecutiva subordinada a la Asamblea. Ya en 1814, y de nuevo en la singladura del *Trienio liberal*, el Rey mostraría su repudio al sistema, con sus continuas apelaciones a soluciones de fuerza restauradoras. En esta misma época, el propio liberalismo se dividiría en torno a la viabilidad de la fórmula radical de 1812: mientras los sectores *exaltados* trataron de reproducir y mantener el régimen «convencional» vivido plenamente en la época de las Cortes de Cádiz, los incipientes sectores *moderados* proyectarían ya una reforma constitucional en sentido monárquico, con vocación transaccional (piénsese en los designios de Martínez de la Rosa y los *anilleros*) (7). En el Trienio, la tensión Corona-Cortes abocaría a la liquidación compulsiva del sistema constitucional a través de la intervención de los Cien Mil Hijos de San Luis. De tan traumático desenlace saldría el convencimiento en el conjunto de la familia liberal sobre la disfuncionalidad del modelo *doceañista*, y muy especialmente de su regulación de las relaciones entre la Corona y las Cortes, en orden a garantizar un mínimo punto de acuerdo entre la Monarquía y la causa constitucional. Al fracaso apuntado contribuyó no poco la misma excentricidad del sistema de 1812 en el contexto político internacional de la época: su propia formación había ido ya a contrapié, pues periclitada la fórmula francesa de la Constitución de 1791, regía entonces la proyección del autoritarismo napoleónico; posteriormente, su rodaje en el *Trienio* se haría en el marco de una Europa mayoritariamente legitimista, en la que en los países constitucionales triunfaban más bien las templadas fórmulas de las Monarquías limitadas constitucionalmente de inspiración liberal *doctrinaria* (como la Francia de la Restauración) (8).

2. Las Cortes en la Monarquía constitucional de Isabel II

Durante el reinado de Isabel II se estructuró la nueva forma de gobierno de la Monarquía *constitucional*, basándola en estos principios de liberalismo doctrinario, que en contraposición con el modelo *doceañista* darán a aquélla mayor perdurabilidad.

Este nuevo modelo supondrá un reforzamiento cualitativo del poder monárquico sustentado en los siguientes ingredientes: la incuestionabilidad del principio monárquico, asociada al concepto de soberanía *compartida* Corona-Cortes; la organización bicameral de las Cortes, con una Alta Cámara de designación regia; la coparti-

(7) J. L. COMELLAS GARCÍA-LLERA: *El Trienio constitucional*, Pamplona, Eunsa, 1963, págs. 58 y sigs.

(8) LUIS DíEZ DEL CORRAL: *El liberalismo doctrinario*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1973 (3.ª edición).

cipación decisiva de la potestad regia en la función legislativa a través de la sanción libre-veto absoluto, y la asignación a la Corona de un poder *moderador* en el juego político, con la prerrogativa, no limitada constitucionalmente en su frecuencia, de disolución de la Cámara electiva (9).

Dicho reforzamiento puede encontrar su explicación en el entrelazamiento de diversas razones: el contexto político de la Europa constitucional del momento, con el predicamento del liberalismo doctrinario, del que es buen ejemplo la Francia de Luis Felipe; la necesidad de una transacción con la Corona para garantizar la estabilización del sistema constitucional, teniendo en perspectiva la frustrante experiencia vivida con el modelo *doceañista* durante el reinado anterior, y el desafío en el presente de las guerras carlistas, y, muy especialmente, la preocupación central del liberalismo *isabelino* por el principio de *orden*, derivado no sólo de las consecuencias desestabilizadoras de la incapacidad de *moderados* y *progresistas* para convenir en unas reglas de juego comunes, sino también de la amenaza que al recién estrenado orden liberal censatario suponían la aparición de la democracia y del incipiente ciclo de revolución social, a raíz de las «tormentas del 48». Ante ellas, la preocupación por una política de defensa cerrada del orden público se traduciría, básicamente, en un reforzamiento del ejecutivo monárquico (10).

Ahora bien, las Constituciones isabelinas tratarían de fijar una compleja armonización del principio de *orden* con el de *libertad*, garantizando unos mínimos al régimen representativo. Ello se tradujo en el diseño de estructurar el edificio de la Monarquía constitucional sobre fórmulas de dualidad política. Así, en las leyes fundamentales del período, la piedra angular será el principio de soberanía *compartida*, que aparte de hacer incuestionables tanto el principio monárquico como el representativo de las Cortes, obligaría a la concurrencia y acuerdo político de ambos para la definición de las reglas de juego político en la Constitución escrita; esa misma dualidad se reflejaría en la vertebración de la función legislativa, donde la preceptiva concurrencia de las Cortes, bajo la fórmula: «La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey» (artículo 12, Constitución de 1845), se contrabalancearía con la sanción *libre* del Monarca (artículos 44 y 38), y, por fin, inspiraría también una pieza capital del sistema político isabelino, el régimen parlamentario de las *dos confianzas*, donde la existencia del Gobierno se vincula, en la práctica, a la posesión simultánea de la confianza regia y de la mayoría de las Cortes (11).

(9) Resulta modélica al respecto la Constitución moderada de 1845. Para el principio de soberanía compartida, véase su Preámbulo; para la configuración de la Alta Cámara, su título III, artículos 14-19; para la sanción libre, los artículos 38 y 44, y respecto del poder *moderador*, los artículos 45, apartado 10, y 26.

(10) A. GARRORENA MORALES: *El Ateneo de Madrid y la teoría de la Monarquía liberal*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1974.

(11) Para el origen de este régimen, véase J. TOMÁS VILLARROYA: *El sistema político del Estatuto Real*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1968, págs. 203-223. Para su desarrollo, JUAN I. MARCUELLO: *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1986, págs. 287-367.

Esta dualidad podría aparecer en un principio como la búsqueda de una fórmula de equilibrio entre la Corona y las Cortes que, por lo que representaban cada uno de estos poderes, se presentaría como coherente con ese espíritu de transacción o de vía intermedia entre los principios que lidiaban en nuestras guerras *carlistas*. Sin embargo, aquella dualidad formal enmascaraba, más bien, una preponderancia efectiva y final del poder monárquico en el proceso político, como ha señalado el profesor Sánchez Agesta (12). De hecho, el liberalismo *moderado* de la época, con su preocupación central por el principio de orden, no dejaría de apuntar hacia el reconocimiento de un papel directivo de la Corona, dentro, eso sí, de un esquema de Monarquía limitada constitucionalmente. Así, un teórico de la Monarquía doctrinaria como A. Alcalá Galiano llegó a decir:

«Pero el monarca, así como los cuerpos legisladores, es representante de la nación, y representante que la representa mejor que ellos en algunas ocasiones... Sabido es, y hasta hemos visto en España, haber pedido con voz alta a los reyes la parcialidad más popular, la disolución de cuerpos legisladores. Creíase, pues, en las ocasiones a que aludo, mejor representada la opinión pública por la voz salida del Trono que por la de los Congresos elegidos por el pueblo mismo» (13).

Este desenlace habría de plasmarse en la realidad con creces. En la época isabelina, la Monarquía constitucional definida en las leyes fundamentales enmascararía la existencia en la práctica de un régimen político de estructura piramidal, caracterizado por un ejecutivo monárquico directivo, preponderante y expansivo, débilmente contrabalanceado por la institución representativa de Cortes.

Una breve enumeración de ciertos datos sobre la dinámica de la relación Corona-Cortes puede ser bien ilustrativa al respecto. Por un lado, en este tiempo se puede detectar una continuada expansión del ejecutivo monárquico en la función legislativa, con notable detrimento de la preceptiva concurrencia de las Cortes. Cabe destacar el frecuente recurso del ejecutivo a las *delegaciones legislativas*, no tanto por su número como por la calidad de las materias que se regularon por esta vía, como fue el caso, entre otros, de la normativa sobre desamortización eclesiástica de 1836, o del planteamiento de las leyes de administración provincial y municipal de 1845, base del nuevo Estado *centralista*; alcanzando incluso aquel expediente extraordinario a las leyes de codificación, como ocurrió con el Código Penal de 1848 (14).

Las delegaciones no fueron, con todo, más que el tránsito a una práctica más trascendental: en la época, los Gobiernos, extralimitándose en la potestad reglamen-

(12) LUIS SÁNCHEZ AGESTA: *Historia del constitucionalismo español*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984 (4.ª edición), págs. 232-235.

(13) A. ALCALÁ GALIANO: *Lecciones de Derecho Político Constitucional*, Madrid, 1843, págs. 148-162.

(14) Para la problemática de las *delegaciones legislativas* en este tiempo, véase JUAN I. MARCUELLO: *La práctica parlamentaria...*, págs. 92-115 y 251-269.

taria que como detentadores del poder ejecutivo les reconocía la Constitución (artículo 45.1, Constitución de 1845), se deslizaron con alta frecuencia a regular unilateralmente por simple Real Decreto materias que las Constituciones colocaban expresamente bajo la garantía de la «reserva de ley», lo que a tenor de las previsiones de las mismas (artículo 12, Constitución de 1845) hacía preceptiva la concurrencia legislativa de las Cortes. Esta sería una práctica tanto más grave cuanto que alcanzaría al campo de las leyes orgánicas relativas a apartados esenciales del sistema político, y precisamente a aquellos que teóricamente eran más operativos para el control de la propia acción de gobierno. Así puede citarse, a título de ilustrativo ejemplo, que en la «década moderada» la libertad política de Imprenta conocería hasta seis regulaciones generales; todas ellas fueron objeto de regulación exclusiva del poder ejecutivo vía Real Decreto, en abierto contraste con la explícita «reserva de ley» planteada por el artículo 2 de la Constitución moderada de 1845, que afirmaba: «Todos los españoles pueden imprimir y publicar libremente sus ideas sin previa censura, con *sujeción a las leyes*» (15).

Una dinámica semejante se produjo en el campo de la legislación financiera. Las Constituciones hicieron preceptivos el examen y votación anual en Cortes tanto del plan de contribuciones como del gasto público, colocando los Presupuestos del Estado bajo la expresa garantía de «reserva de ley» (artículos 75 y 76, Constitución de 1845). Teóricamente, ésta era una de las principales garantías a la existencia de una Monarquía constitucional, a la vez que una de las grandes plataformas para el control por las Cortes de la acción de gobierno y, dado el marco constitucional vigente, la única salvaguardia indirecta del régimen parlamentario de la «doble confianza». Merece destacarse que en la época los preceptos constitucionales citados no llegaron a tener nunca una aplicación regular, siendo su cumplimiento casi una pura excepción; así en la Década moderada sólo se ajustó a los mismos la ley de Presupuestos de 1845, comprensiva de la célebre reforma fiscal Mon-Santillán, mientras que para el resto del período el poder ejecutivo atendería a la cobertura financiera de la Administración pública a través de expedientes extraordinarios, recientemente desvinculados de la concurrencia de las Cortes. Las formas fueron muy diversas: solicitudes por parte del ejecutivo a éstas de *autorizaciones* para prorrogar leyes de Presupuestos ya vencidas; petición de *delegaciones* para plantear los Presupuestos conforme exclusivamente a los proyectos de ley correspondientes acordados en Consejo de Ministros, obviando su discusión reglamentaria en Cortes; o incluso la utilización, esta vez plenamente inconstitucional, del Real Decreto, como en los ejercicios de 1852-1854 (16).

Mientras el ejecutivo monárquico se reforzaba y expansionaba de esta manera, en detrimento de la función legislativa de las Cortes, de forma simultánea, y con

(15) E. GÓMEZ REINO Y CARNOTA: *Aproximación histórica al derecho de la imprenta y de la prensa en España (1480-1966)*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1977, págs. 119-149.

(16) JUAN I. MARCUELLO: *La práctica parlamentaria...*, págs. 135-169, y E. LÓPEZ ESCOBAR: *Orígenes del derecho presupuestario español*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1971.

plena coherencia, también el régimen parlamentario de las *dos confianzas* sufrió una reveladora dinámica. En la práctica, puede decirse que dicho régimen no sólo no evolucionó hacia un horizonte de Monarquía *parlamentaria*, sino que la dualidad que extrañaba se desequilibró en una excéntrica conversión de la Corona en el único y decisivo factor determinante de las alternativas en el signo político del Gobierno, con la excepción de aquellas ocasiones en que su prerrogativa era coaccionada desde la plataforma extraparlamentaria de los movimientos *juntistas*.

Esta evolución se sustentaría en determinadas prácticas desarrolladas por la Corona en ejercicio de sus prerrogativas, entre las que cabe destacar las siguientes:

1.^a En la época isabelina se detectan casos concretos en que la Corona ejerció su prerrogativa constitucional sobre libre nombramiento y separación de ministros para determinar un cambio de Gobierno, al margen de que el saliente tuviese contrastada la confianza parlamentaria. Un ejemplo de ello fue la crisis del Ministerio del duque de Sotomayor en 1847.

2.^a Igualmente se detectan casos en que la Corona, sintiéndose copartícipe en la función de gobierno, con capacidad decisoria y preeminente en última instancia, utilizó la *negativa de la firma* a una determinada propuesta de sus ministros, para explicitar un conflicto unilateral de confianza regia, con independencia de la cobertura parlamentaria de aquéllos. Como ejemplo, se puede citar el conflicto entre la regente María Cristina y el Gabinete Mendizábal en la primavera de 1836, en torno a una propuesta de éste sobre relevos militares, hecha en ejercicio responsable de la función ejecutiva.

3.^a La Corona neutralizó la eficacia de los *votos de censura* de las Cortes, sosteniendo a Gabinetes de exclusiva confianza regia, por medio de mecanismos que incluían la concesión a los mismos de sucesivos Decretos de disolución de las Cortes (téngase en cuenta que dos disoluciones sucesivas otorgadas a un mismo Gobierno, mediando una moción de censura de la Cámara popular, suponían en la práctica una perversión del teórico carácter arbitral de la disolución), y a la vez el aval de la Corona a las propuestas inconstitucionales de los Gobiernos censurados en orden a legislar por Real Decreto, incluida la materia de ley de Presupuestos, con el fin de desvincular a dichos Gabinetes de la concurrencia y control de las Cortes. El ejemplo más destacado, en este terreno, sería la asistencia del Trono al Ministerio conservador *autoritario* de Bravo Murillo en 1851-1852 (17).

A esta devaluación de las Cortes en el ejercicio de sus funciones legislativa y de control se unió, además, la hipoteca que para su debida «independencia funcional» supuso la característica mediatización por los Gobiernos isabelinos de los procesos electorales, hecho en el que jugarían un papel decisivo las leyes administrativas provincial y municipal de 1845, base del nuevo Estado *centralista*, combinadas con la intervención reconocida por las leyes a las autoridades gubernativas

(17) JUAN I. MARCUELLO: «La práctica del poder moderador de la Corona en la época de Isabel II», en *Revista de Estudios Políticos*, 55 (1987), págs. 197-236.

en fases clave del procedimiento electoral, como la formación de listas y mesas electorales (18).

Finalmente, habría que considerar que la Constitución de 1845 reconoció a la Corona la prerrogativa de convocar, reunir, suspender y clausurar las sesiones de Cortes, sin más limitación que la preceptiva reunión anual (artículo 26), lo que vinculaba a su discrecionalidad el fijar la duración y ritmo de los períodos de sesiones, a la vez que le asignaba la prerrogativa de disolución de la Cámara popular, sin limitar la frecuencia posible de este expediente. En dicho marco legal, la dinámica de concentración de poder en el ejecutivo monárquico, junto con la alta frecuencia de cambios ministeriales exclusivamente determinados por la acción de la confianza regia, llevaría, por un lado, al reiterado recurso a las disoluciones anticipadas de Cortes, bien para posibilitar a los nuevos Gobiernos de exclusiva confianza regia la «fabricación» de sus mayorías parlamentarias, bien para neutralizar la operatividad de los *votos de censura* de aquéllas. De hecho, en la época isabelina ninguna diputación a Cortes ordinarias llegó a finalizar su mandato, expirando todas ellas por disolución anticipada (19).

Pero además, y simultáneamente, el constante designio de huir de la concurrencia y control de las Cortes llevaría a utilizar la prerrogativa de reunión, suspensión y clausura con tendencia al excesivo abreviamiento de las legislaturas anuales, convirtiendo con ello el precepto constitucional de la reunión anual en una caricatura. Así, la legislatura de 1852 duraría sólo dos únicas sesiones. El Ministerio Bravo Murillo clausuró precipitadamente la legislatura de 1851 (7 de enero de 1852), al calor del golpe de Estado de Luis Napoleón en Francia; mantuvo las Cortes cerradas durante casi todo el año de 1852, mientras articulaba sus proyectos de reforma constitucional, con los que pretendía revisar en sentido *autoritario* el sistema *moderado* de 1845; las abrió tardíamente el día 1 de diciembre, encajando el mismo día de apertura un *voto de censura* del Congreso, a través de la elección de un candidato de oposición a la Presidencia de la Cámara popular, como reacción a dicho proyecto reformista; en respuesta, en la sesión del día 2 se comunicó lacónicamente al Congreso su disolución, clausurándose así la legislatura más breve del reinado (20).

A la vista de esta dinámica, puede concluirse que en la época isabelina la Monarquía constitucional enmascaró en la práctica un proceso de concentración y expansión del poder en el ejecutivo monárquico, un ejecutivo de carácter dual verdadero detentador, más allá de las definiciones de los textos constitucionales, de la *función de gobierno*. Se devaluaba al mismo tiempo el papel de las Cortes, dando

(18) Para la noción de «independencia funcional», véase K. LOEWENSTEIN: *Teoría de la Constitución...*, págs. 255-259. Sobre la intervención en el proceso electoral, MIGUEL ARTOLA: *Partidos y programas políticos (1808-1936)*, tomo I, Madrid, Alianza, 1991, págs. 81-89.

(19) La única excepción que podría considerarse fue la diputación de mayoría unionista, que sostuvo al gobierno *largo* de O'Donnell de 1858-1863.

(20) JUAN I. MARCUELLO: «Las Cortes y los factores de crisis política de la Monarquía de Isabel II (1845-1868)», en *Anuario de Historia del Derecho Español*, 58 (1988), págs. 83-172.

como resultado el acercamiento efectivo a un régimen de corte *autoritario* negador del principio básico de un sistema constitucional: la división y el equilibrio de poderes.

Este excéntrico robustecimiento del poder monárquico pareció obedecer a una primordial preocupación del liberalismo *moderado* por el principio de *orden*; pero, paradójicamente, con el mismo no se lograría garantizar a medio plazo la estabilidad política. Muy al contrario, aquella opción no lograría integrar establemente en el sistema a la opinión *realista*, que sostenía la causa del *carlismo*, ni podría conjurar definitivamente los recurrentes chispazos de guerra civil por este signo; a la vez que la devaluación de la concurrencia de las Cortes reduciría la capacidad integradora del régimen isabelino dentro de la propia familia liberal, provocando que sectores del moderantismo, como los conservadores *puritanos*, o los *progresistas* acabasen por apelar a las plataformas extraparlamentarias de los pronunciamientos militares y los movimientos *juntistas*, para corregir aquella política *autoritaria* desvirtuadora de las garantías mínimas de un régimen representativo. La crisis final de la Monarquía isabelina vendría provocada, en gran parte, por la dinámica aquí descrita (21).

II. SUPREMACÍA PARLAMENTARIA FRENTE A PODER MONÁRQUICO (1868-1931)

El enfrentamiento entre la Corona y las Cortes se reprodujo de nuevo en la fase siguiente, iniciada con la Revolución de 1868, pero que desembocaría en la Restauración monárquica en 1875. Y se reprodujo casi en los mismos términos de las etapas anteriores; porque, a pesar de las frecuentes afirmaciones en torno al establecimiento de fórmulas de equilibrio en el sistema de la Restauración, cuya paternidad se atribuye normalmente a Cánovas, ambas instituciones resultaban difícilmente conciliables. Así lo señaló, en los años ochenta, Gumersindo de Azcárate al poner de relieve la «absoluta y radical» incompatibilidad entre la *soberanía nacional* y una Monarquía que seguía definiéndose con los rasgos de «legítima, patrimonial y de derecho divino». En la pugna, mientras el Sexenio revolucionario supuso el triunfo del principio democrático, y con él el establecimiento de la supremacía del Parlamento, la restauración monárquica volvería a imponer el predominio de la Corona sobre la institución representativa (22).

(21) Un análisis más detallado de lo hasta ahora expuesto, en JUAN I. MARCUELLO: «Cortes y proceso político en la Monarquía constitucional española: modelos liberales doceañista y moderado (1810-1869)», en *Hispania*, 189 (enero-abril de 1995), págs. 11-36. Para la segunda Cámara, véase JUAN I. MARCUELLO: «Próceres y senadores en el reinado de Isabel II», en M. PÉREZ LEDESMA (coord.): *El Senado en la historia*, Madrid, Senado, 1995, págs. 115-144.

(22) El análisis de GUMERSINDO DE AZCÁRATE, en *El régimen parlamentario en la práctica*, Madrid, 1885 (nueva edición, con prólogos de ADOLFO POSADA y ENRIQUE TIERNO GALVÁN, Madrid, Tecnos, 1978; véanse, en especial, las págs. 20-21 y 105-106).

La evolución española en el período mencionado, hasta la crisis de la Restauración, tuvo un sentido no ya distinto, sino incluso opuesto a la pauta general de los países europeos más próximos. A partir de la década de 1870 se puede hablar del triunfo del sistema parlamentario, aunque por vías bien distintas, en Estados como Gran Bretaña y Francia. En ambos, la práctica política condujo al establecimiento de las fórmulas clásicas del parlamentarismo europeo: la supremacía de las Cámaras, la existencia de Gobiernos responsables ante ellas y la reducción al mínimo de la capacidad de decisión política de la jefatura del Estado. Aunque en otros países del continente un sistema parlamentario «racionalizado» (según la expresión de Mirkiné Guetzevitch) sólo apareció con las nuevas Constituciones promulgadas tras la primera guerra mundial, el creciente poder de las instituciones representativas ha permitido definir a todo el período como la «edad de oro del parlamentarismo» (23).

Pues bien, si en nuestro país se puede hablar de esa «edad de oro», habría que limitar su duración a los años del Sexenio (y, en todo caso, al período de la Segunda República). Las Cortes Constituyentes de 1869 asentaron con firmeza el principio de la supremacía parlamentaria, es decir, el predominio de la representación nacional, encarnada en los dos Cuerpos Colegisladores, sobre cualquier otra institución, y en especial sobre la propia Monarquía. De aquí que otorgaran a la institución parlamentaria tanto la independencia necesaria para su actividad continuada como plenas competencias en el ejercicio de sus funciones legislativa y de control. Superada ya en estas fechas la polémica sobre la *autonormatividad* de las Cámaras, y reconocido por consiguiente el derecho de éstas a elaborar su Reglamento y elegir a su presidente, la actividad parlamentaria quedaba garantizada gracias a la exigencia constitucional de un período mínimo de sesiones al año (cuatro meses), completada con el establecimiento de una fecha límite para su convocatoria (el día 1 de febrero). De esta forma, el derecho de suspender e incluso disolver las Cámaras, que aún seguía reconociéndose al monarca, ya no era una potestad ilimitada, sino que quedaba recortada por la necesidad de cubrir estos mínimos. Más aún: además de la ya tradicional obligación de celebrar elecciones y reunir nuevas Cortes en un plazo inferior a tres meses desde la disolución de las anteriores, se incorporaba ahora al texto constitucional una nueva cláusula limitando a una sola vez en cada legislatura, cuya duración se fijó en tres años, la capacidad del monarca para suspender las sesiones de Cortes sin el consentimiento de las mismas (artículos 71 y 72 de la Constitución de 1869).

Estas garantías para la acción autónoma eran, por supuesto, instrumentos imprescindibles para el cumplimiento de las funciones que al Parlamento se otorgaban en el texto constitucional. Tanto de la función legislativa, que ahora monopolizaban

(23) Sobre la evolución hacia un régimen representativo en Inglaterra y Francia puede verse, entre otras muchas, la detallada descripción de MANUEL GARCÍA PELAYO: *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Editorial, 1984, caps. VIII y X. La descripción clásica de B. MIRKINE-GUETZEVITCH, en *Modernas tendencias del Derecho constitucional*, Madrid, Reus, 1934, págs. 1-47. Y la caracterización de M. DUVERGER, en *Las dos caras de Occidente*, Barcelona, Ariel, 1972, págs. 75-81.

las Cortes, aunque se aceptara la iniciativa legal y la sanción de las leyes por el monarca (por supuesto, como sanción necesaria, es decir, sin posibilidad de veto), como de la función de control, ya que por primera vez se incorporaba a la norma fundamental el derecho de censura, en manos de ambas Cámaras, y también el de interpe-lación para cada uno de los miembros de las mismas (artículo 53). Y aunque aún no se otorgaba reconocimiento constitucional al Consejo de Ministros, ni por consi-guiente se regulaba la responsabilidad solidaria de sus miembros, es evidente que la constitucionalización del derecho de censura significó en la práctica el estableci-miento de un sistema de responsabilidad gubernativa ante las Cámaras (24).

Bien es verdad que estas previsiones constitucionales no fueron suficientes para asegurar una vida parlamentaria estable. De hecho, tras el largo e intenso período de actividad de las Cortes Constituyentes (febrero de 1869-enero de 1871), las Cortes ordinarias tuvieron un desarrollo más accidentado como consecuencia de las suce-sivas suspensiones y disoluciones. Hasta llegar a extremos como el de la primera le-gislatura de 1872, en la que los Cuerpos Colegisladores sólo celebraron dos sesiones antes de ser disueltos por Amadeo I. Tampoco consiguieron larga duración la se-gunda y la tercera legislaturas del mismo año, la última de las cuales acabó conver-tida en Asamblea Nacional, tras la abdicación del Rey. Con tal carácter, además de proclamar la República y convocar elecciones para Cortes Constituyentes, la Asam-blea hizo suya, a propuesta de Pi y Margall, la fórmula más radical de supeditación del Gobierno ante los representantes de la nación: «Se elegirá por nombramiento di-recto de las Cortes un Poder Ejecutivo que será amovible y responsable ante las Cortes mismas» (25).

Pero los acontecimientos muy pronto se orientaron en otro sentido. La restaura-ción de la monarquía significó, al mismo tiempo, la vuelta de las viejas fórmulas de predominio del poder real y debilitamiento de la institución representativa. Aunque algunas expresiones de raíz doctrinaria («las Cortes con el Rey», las «dos con-fianzas») establecieran en apariencia una situación de equilibrio, lo cierto es que Cán-ovas dejó bien claro, desde el primer momento, la superioridad de la Corona frente a las Cortes. Ni «el principio de la Monarquía constitucional ni el de la legitimidad del Rey», explicó Cánovas a los diputados en la discusión del proyecto de Constitu-ción, podían ser objeto de debate; ni uno ni otro dependían del voto de las Cortes, sino que eran éstas las que estaban supeditadas al uso por el monarca de sus prerro-gativas: «Todo cuanto sois, e incluso vuestra inviolabilidad, todo está aquí bajo el derecho y la prerrogativa de convocatoria del Soberano»; de forma que era esa con-

(24) Un análisis de la regulación constitucional de 1869 y de la obra parlamentaria del período re-volucionario, en J. M. PÉREZ GARCÍA: «El parlamentarismo español en el sexenio democrático», en *His-pania*, 189 (1995), págs. 37-66.

(25) Para la difícil evolución de las Cortes de 1872, véase JUAN DEL NIDO Y SEGALERVA: *Historia política y parlamentaria del Excmo. Sr. D. Práxedes Mateo Sagasta*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1915, caps. XII y XIII. Sobre la Asamblea Nacional, JAVIER M. DONÉZAR: «Años revolucionarios (1868-1874)», en M. PÉREZ LEDESMA (coord.): *El Senado en la historia...*, págs. 179-183.

vocatoria realizada por el «monarca legítimo» la fuente fundamental de legalidad de las propias Cortes (26).

No fue, por consiguiente, en la práctica política posterior donde tuvo lugar la alteración del régimen parlamentario. Antes al contrario, la misma ley suprema sentaba las bases para el debilitamiento de la institución representativa. Y no sólo por lo que en ella se afirmaba: el carácter no representativo del Senado o la recuperación de la vieja fórmula según la cual «la potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey» (artículo 18); sino también por lo que quedaba silenciado. En concreto, desaparecían de la Constitución las garantías para una actividad parlamentaria continuada que se establecieron en 1869. No se fijaba, por ello, una duración mínima de las sesiones ni se establecía límite alguno a la prerrogativa del monarca de suspenderlas o disolverlas. Ni siquiera subsistió aquella forma indirecta de asegurar un mínimo de reuniones al año a partir de la exigencia constitucional de que el Presupuesto fuera votado por las Cortes, por cuanto en el nuevo texto se incluía la posibilidad de una renovación automática de los Presupuestos anteriores (artículo 85 de la Constitución de 1876) (27).

Desprovistas así de las garantías de continuidad del período precedente, las Cortes se encontraban además en clara situación de inferioridad en lo que toca al desempeño de sus funciones. La atribución al monarca de la potestad de hacer las leyes suponía de hecho la recuperación del veto absoluto de los proyectos legales emanados del Parlamento (artículo 44); lo mismo que su libertad para elegir y cesar libremente a los ministros (artículo 54.9) ponía en sus manos el poder ejecutivo, sin que la confianza parlamentaria resultara una auténtica traba desde el momento en que existía la posibilidad de disolver las Cámaras cuantas veces fuera preciso hasta doblegar la voluntad de la mayoría. Por todo ello, y como años más tarde comentaría Adolfo Posada, el sistema establecido por la Constitución de 1876 no supuso «un verdadero equilibrio institucional o de poderes»; antes al contrario, lo que reconoció la Constitución fue la «posición preeminente» de la Corona, «con intervenciones decisivas que la colocan, desde el texto mismo, por encima de las Cortes, las cuales, además, estarán a la larga a merced del Ejecutivo» (28).

Ni siquiera el establecimiento del sufragio universal en 1890 significó un cambio en este planteamiento. Porque tal reforma no suponía el triunfo del principio de la *soberanía nacional* ni, por tanto, permitía un reforzamiento de los poderes de las Cortes. «La reforma —decía el preámbulo del proyecto de ley— no altera el

(26) El discurso de Cánovas, pronunciado el 8 de abril de 1876, en A. CÁNOVAS DEL CASTILLO: *Discursos parlamentarios*, estudio preliminar de Diego López Garrido, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987, págs. 239-262.

(27) Aunque en el texto constitucional la reunión anual para aprobar el presupuesto era la norma y la renovación automática la excepción, en la práctica ocurrió casi lo contrario. Un ejemplo: después de los Presupuestos de 1914, los siguientes aprobados por las Cortes fueron los de 1920.

(28) ADOLFO POSADA: *La reforma constitucional*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1931, pág. 28.

equilibrio ni el sistema constitucional», y los líderes de los dos partidos se ocuparon de insistir en la misma idea durante el debate. «Las Cortes que vengan mañana —en palabras de Sagasta— no tendrán ni más ni menos facultades que tienen éstas». Dicho en los términos, aún más explícitos, del líder conservador, el sufragio universal «no separa ni poco ni mucho la soberanía nacional de donde está, ni añade absolutamente nada a la potestad y facultades de esta Cámara»; por la misma razón, tampoco reducía el poder dirigente de la Corona: «La Monarquía entre nosotros tiene que ser una fuerza real y efectiva, decisiva, moderadora y directora, porque no hay otra en el país» (29).

De la reconocida superioridad de la Corona, y la correlativa supeditación de las Cortes, derivó con total coherencia el funcionamiento político del sistema en su conjunto, y en especial el funcionamiento de la institución parlamentaria. Un funcionamiento cuya primera, y más llamativa característica, fue la muy reducida actividad de las Cámaras. Según los datos recogidos en la *Estadística del personal y vicisitudes de las Cortes*, desde la legislatura de 1877, primera en que se reunieron Cortes de acuerdo con la nueva Constitución, hasta la disolución en marzo de 1907 de las Cortes elegidas dos años antes se celebraron un total de 6.661 sesiones parlamentarias, es decir, una media de 111 sesiones por Cámara y año (30). Un análisis más preciso puede poner de manifiesto la existencia de sensibles variaciones durante ese período: en general, fueron los años ochenta y la primera mitad de la década siguiente los que contemplaron un número mayor de reuniones, en comparación tanto con los años iniciales de la Restauración como con el período posterior a 1895. De todas maneras, ya en los años ochenta se asentaron prácticas que el paso del tiempo no haría más que reforzar: como la apertura de la legislatura anual a partir de octubre, y a veces en el mismo mes de diciembre, para cumplir con la exigencia de aprobar el presupuesto, o el distanciamiento entre la fecha de suspensión de las sesiones y la disolución de las Cámaras, que en ocasiones llegaba a los seis meses, para dar tiempo a que desde el Ministerio de la Gobernación se prepararan las siguientes elecciones y se «fabricara» una nueva mayoría (31).

Además de ese reducido número de sesiones, que en la década de 1910 y en los años iniciales de la de 1920 aún fue más escaso, el empleo constante de la disolución anticipada impidió una actividad continuada de la institución representativa. El Con-

(29) Las citas de Sagasta y Cánovas, y un análisis del debate, en ANTONIO M.^o CALERO: «Los precursores de la Monarquía democrática», en J. L. GARCÍA DELGADO (ed.): *La España de la Restauración. Política, economía, legislación y cultura*, Madrid, Siglo XXI, 1985, págs. 32-44.

(30) Sesiones no significa días de reunión, puesto que en la misma jornada podían celebrarse dos y hasta tres sesiones.

(31) Los datos mencionados, en *Estadística del personal y vicisitudes de las Cortes y de los Ministerios de España desde el 23 de septiembre de 1833 hasta el 24 de octubre de 1879* (Madrid, 1880) y en los Apéndices primero (Madrid, 1892) y segundo (Madrid, 1907) de esa obra. La duración de las sesiones parlamentarias a partir de 1907 se puede seguir en JUAN PRO RUIZ: «Gobiernos y Cortes, 1808-1978», en MIGUEL ARTOLA (dir.): *Enciclopedia de Historia de España*, vol. VI, Madrid, Alianza Editorial, 1993, págs. 1147-1154.

greso de los Diputados no llegó nunca a los cinco años de vida previstos en la Constitución (artículo 30). Se acercó a ese límite el llamado «Parlamento largo» de los años 1886 a 1890, disuelto cuando sólo le quedaban cuatro meses para cumplir el plazo máximo, y superaron los tres años las primeras Cortes de la Restauración (constituidas el 15 de febrero de 1876 y disueltas el 10 de marzo de 1879) y las Cortes de 1910, disueltas a comienzos de 1914. Pero en el resto de los casos la duración fue aún menor. El promedio de vida de las Cortes alfonquinas —reconocería años después Alcalá-Zamora— no llegó a los dos años, y en cuanto al Senado, a pesar de que el mandato de los senadores electivos debía durar por lo menos cinco años, «ningún senador electivo llegó ni al quinquenio, ni siquiera al cuatrienio» (32).

Por supuesto, las disoluciones no respondían necesariamente a un conflicto entre las Cortes y el Gobierno que obligara a una decisión arbitral del Poder Moderador, como ocurría en los regímenes parlamentarios. Más bien derivaban en muchas ocasiones de la «libérrima prerrogativa» del monarca, a cuya voluntad soberana se debía el nombramiento de un nuevo Gobierno, y junto a él, en los casos en que cambiaba el partido en el poder, la concesión del decreto de disolución. Ocurrió así desde los momentos iniciales del régimen restaurado: como en su momento señaló el diario conservador *La Epoca*, la formación del primer Gobierno encabezado por Sagasta, el 8 de febrero de 1881, con el añadido de la suspensión de las sesiones parlamentarias, y más tarde de la disolución de las Cortes, no se debía a «ninguna victoria parlamentaria, sino a la libérrima iniciativa y voluntad del Rey». Gracias a esa iniciativa se rompía en favor de los liberales fusionistas el maleficio que durante el reinado anterior había pesado sobre sus predecesores del partido progresista y se daba vida a la práctica de rotación pacífica de los dos partidos en el Gobierno. Pero al mismo tiempo se creaba un precedente: era la posición preeminente del monarca, y no su poder moderador, la que decidía los cambios de Gobierno, y a través del decreto de disolución permitía a éste formar una mayoría adicta en el Parlamento (33).

Bien es verdad que no siempre el monarca otorgó el ansiado decreto de disolución al jefe de Gobierno. En 1884 no lo consiguió Posada Herrera, y ello le obligó a dimitir; y algo parecido le ocurrió a Sagasta en 1899. Tampoco en todas las ocasiones los jefes de Gobierno designados por el monarca fueron aceptados de buen grado por la mayoría parlamentaria, incluso aunque aquél y ésta tuvieran el mismo color político: prueba de ello fue la votación adversa sufrida por Fernández Villaverde tras el debate parlamentario del 20 de junio de 1905, cuando la mayor parte de los diputados conservadores se unieron a las diversas oposiciones para retirar la confianza a un Gobierno también conservador, pero que no estaba encabezado por el nuevo líder del partido, Antonio Maura. Esta actitud refleja hasta dónde llegaba el

(32) El comentario de ALCALÁ-ZAMORA, en *Los defectos de la Constitución de 1831, seguidos de tres años de experiencia constitucional*, Madrid, Civitas, 1981 (reedición a cargo de NICETO ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO de la edición original de 1936), págs. 204-205.

(33) El comentario de *La Epoca* está recogido en M. FERNÁNDEZ ALMAGRO: *Cánovas. Su vida y su política*, Madrid, Tebas, 1972 (2.ª edición), pág. 337.

poder del Parlamento: un poder *negativo*, se podría decir, que se expresaba a través de las fórmulas recogidas en el Reglamento de 1847, y con mayor amplitud en el Reglamento reformado de 1918. Por medio del voto de censura, del rechazo de las cuestiones de confianza o de incidentes que anunciaban que el Gobierno había perdido el apoyo de la mayoría parlamentaria, o al menos de un sector sustancial de la misma, el Congreso podía ejercer, en caso de estar reunido, una cierta actividad de control. Como dijo el propio Maura en un famoso debate, el Congreso «censura, interpela, retira su confianza y derriba a los Gobiernos»; pero para lo que no tenía potestad era para establecer un nuevo Gobierno en sustitución del derribado, ni siquiera para obligar al monarca a otorgar su confianza al líder del partido mayoritario (34).

Con toda crudeza se puso de relieve esta última limitación en 1910, cuando Alfonso XIII destruyó el liderazgo de Moret en el partido liberal, al confiar a Canalejas la formación de un nuevo Gobierno y otorgarle al tiempo el decreto de disolución que Moret no había conseguido. Para el político conservador Sánchez de Toca, fue en ese momento cuando comenzó la «crisis del parlamentarismo» por la falta de reacción del partido liberal ante la liquidación política de quien entonces era su líder. Desde aquel momento, cualquier aspirante a la jefatura del Gobierno sabía ya que no era el respaldo del grupo parlamentario en el que estaba integrado, sino la exclusiva confianza del monarca lo que le permitiría llevar a cabo sus aspiraciones. Como diría el mismo Sánchez de Toca, en lugar de ser el Gabinete un resultado de la voluntad del Parlamento, en España era el primer ministro, que «nace aquí como los visires», quien actuaba como «generador de la mayoría parlamentaria» una vez conquistada la confianza regia (35).

A pesar de la radicalidad de este análisis, ni Sánchez de Toca ni otros conservadores que también examinaron la situación del parlamentarismo español (como Sánchez Guerra) eran partidarios de recortar las prerrogativas reales o de cambiar una línea de la Constitución. Sus remedios a la crisis no iban más allá de reclamar un aumento de la educación de los ciudadanos y un reforzamiento de los partidos, o a lo sumo la reforma del sistema electoral. Como los liberales tampoco eran capaces de romper con la dependencia de la Corona, fue el partido reformista el único que desde el interior del régimen de la Restauración trató de modificar la Constitución, con el doble fin de reforzar la autonomía y el carácter representativo de las Cortes y de establecer una auténtica Monarquía parlamentaria (36).

(34) El comentario de Maura, en su intervención en el debate sobre las responsabilidades políticas derivadas del desastre de Annual (*Diario de Sesiones del Congreso*, 30 de noviembre de 1922). A la «confianza meramente negativa» de las Cortes se refirió Antonio María Calero en «La prerrogativa regia en la Restauración: teoría y práctica (1875-1902)», en *Revista de Estudios Políticos*, 55 (1987), págs. 301-307. Para el «parlamentarismo negativo» en períodos anteriores, véase JUAN I. MARCUELLO: *La práctica parlamentaria...*, págs. 41-83 y 173-239.

(35) J. SÁNCHEZ DE TOCA: *La crisis de nuestro parlamentarismo*, Madrid, 1914, págs. 294-316 y 340-346.

(36) Las propuestas de reforma de SÁNCHEZ DE TOCA: *ibidem*, pág. 549; las de SÁNCHEZ GUERRA, en

Eran tres los aspectos fundamentales de la propuesta renovadora que los reformistas defendieron desde 1917: la conversión del Senado en una cámara electiva, con autonomía frente al monarca pero supeditada al Congreso de los Diputados; el establecimiento de garantías para la acción independiente del Congreso, en especial la reunión automática del mismo y la exigencia de un período mínimo de sesiones (que de acuerdo con la tradición se fijó en cuatro meses), y la desaparición del veto absoluto del monarca, sustituido por el simple veto suspensivo durante una legislatura. Sólo la «inexcusable actuación anual de las Cortes en períodos constitucionales prefijados —explicaba en 1921 Adolfo Posada al defender en el Senado una enmienda a la contestación al discurso de la Corona— permitiría la continuidad de la función legislativa y de la acción fiscalizadora de las Cortes», mientras que el «rápido sucederse de los parlamentos» y las suspensiones reiteradas de las garantías constitucionales sin fiscalización parlamentaria alguna llevaban inevitablemente a una «dictadura arbitraria y descompuesta» (37).

En 1923, la presión reformista y la influencia que sobre el régimen político español ejercían los cambios constitucionales en otros países europeos llevaron, por fin, al Gobierno de García Prieto a incluir la reforma constitucional entre sus objetivos. Con la democratización del Senado y la introducción en la norma suprema de las exigencias sobre convocatoria y duración de las sesiones parlamentarias se pretendía «armonizar los preceptos de nuestro Código fundamental en materia política con lo que, después de la gran guerra, constituye un postulado común a las Monarquías constitucionales y parlamentarias». Lo malo es que a esas alturas ya estaba claro, y meses después se pondría plenamente de manifiesto, que el detentador del poder monárquico no tenía interés en una armonización que haría peligrar la preeminencia alcanzada en 1876 y mantenida sin cambios durante el medio siglo siguiente (38).

La crisis del régimen parlamentario en España. La opinión y los partidos, Madrid, 1923, págs. 44 y sigs. La llamada «crisis del parlamentarismo» se convirtió en los primeros años veinte en un tema habitual de debate político, tanto en España como fuera de ella. En nuestro país, la propuesta más radical provino de un funcionario ajeno a los partidos, Adolfo Pons y Umbert, que reclamó el establecimiento de una única Cámara y un Gobierno exclusivamente responsable ante ella (*La crisis del régimen parlamentario. Concepto del legislador*, Madrid, 1921, págs. 55-56).

(37) Las propuestas reformistas, en «Carta programática del Partido Reformista (1 de diciembre de 1918)», recogida en MIGUEL ARTOLA: *Partidos y programas políticos...*, tomo 2, págs. 162-183. La enmienda de ADOLFO POSADA, en *La reforma constitucional...*, págs. 4-5. Por supuesto, la continuidad de la vida de las Cortes se entendía como un medio para conseguir los objetivos últimos, que Posada definía así: «Que la responsabilidad de los cambios políticos sea exclusiva del Parlamento, que la regia prerrogativa se ejerza como último recurso y en condiciones tales que actúe siempre como supremo intérprete de la opinión nacional y no obligado por la penuria ideológica de los partidos o por la falta de autoridad de los Gobiernos.»

(38) La nota oficiosa del Gobierno García Prieto, publicada el 6 de abril de 1923, está recogida en POSADA: *La reforma...*, págs. 181-182. Para las propuestas de reforma del Senado, véase F. ACOSTA RAMÍREZ: «La Cámara Alta en el reinado de Alfonso XIII», en M. PÉREZ LEDESMA (coord.): *El Senado en la historia...*, págs. 226-236.

III. LA «OMNIPOTENCIA DEL PARLAMENTO» Y EL PODER DEL PRESIDENTE

En la configuración del sistema parlamentario recogida en la Constitución republicana de 1931 la influencia de las nuevas Constituciones europeas del período de postguerra fue, sin duda, decisiva; pero también, y al lado de ella, jugaron un papel relevante las experiencias vividas en el propio país, que en el terreno que ahora nos ocupa quedaron recogidas en algunas cláusulas constitucionales heredadas de los proyectos de reforma antes examinados. De hecho, las nuevas fórmulas del «parlamentarismo racionalizado» y la reflexión sobre los avatares de las Cortes españolas en la etapa precedente iban en la misma dirección: conducían ambas a un reforzamiento de las competencias de la institución representativa como única garantía de funcionamiento de un régimen democrático.

De ahí que en el texto constitucional se pusieran las bases de un sistema de supremacía parlamentaria, cuyo correlato era la supeditación del poder ejecutivo a la voluntad de la representación popular. A este planteamiento respondía tanto la plena potestad legislativa de las Cortes (artículo 51), como su capacidad para controlar al Gobierno (artículo 64) e incluso para elegir y, en situaciones especiales, destituir al presidente de la República (artículos 81 y 85). Pero también respondían a este objetivo otras previsiones constitucionales —menos relevantes a primera vista, pero necesarias para evitar los problemas del pasado— sobre la convocatoria automática, el doble período de sesiones y la duración mínima (fijada ahora en cinco meses) de las mismas (artículo 58). La plena potestad de las Cortes en el terreno presupuestario —los Presupuestos no requerían la promulgación por el presidente de la República (artículo 110)— y la creación de una Diputación Permanente con el fin de resolver problemas de urgencia en los momentos en que no estuviera reunido el Congreso —en especial, en los casos de suspensión de las garantías constitucionales— eran los últimos testimonios de esa supremacía.

El análisis de esas competencias llevó a algunos protagonistas, y tras ellos a diversos comentaristas recientes, a criticar el desequilibrio existente entre los poderes ejecutivo y legislativo, a favor por supuesto de este último. Se ha hablado de «omnipotencia del Parlamento» (Alcalá-Zamora), de «régimen de convención» (Sánchez Agesta) o de una «asamblea todopoderosa» que aspiraba a imitar los viejos modelos surgidos en la Revolución francesa (M. Ramírez) (39). Pero tales definiciones re-

(39) El análisis de ALCALÁ-ZAMORA, en *Los defectos de la Constitución de 1931...*, especialmente las págs. 54-55, 134 y 289-292. La caracterización de SÁNCHEZ AGESTA, en *Historia del constitucionalismo...*, págs. 475-476, y la de MANUEL RAMÍREZ, en «La relación Ejecutivo-Legislativo: Apunte de un desequilibrio», en *Historia Contemporánea*, 6 (Universidad del País Vasco, 1991), págs. 47-57. Una opinión similar, en ANNA SALLÉS BONASTRE: «El sistema parlamentario durante la Segunda República», en *Hispania*, 189 (1995), pág. 116. En contraste con estas opiniones, Mercedes Cabrera ha definido al sistema parlamentario del período republicano como «un parlamentarismo atenuado» [M. CABRERA: «Las Cortes republicanas», en S. JULIÁ (ed.): *Política en la Segunda República. Ayer 20*, 1995, pág. 22].

sultan, al menos a nuestro juicio, excesivas en la medida en que confunden supremacía con omnipotencia y olvidan el amplio campo de atribuciones que en el texto constitucional quedaban en manos del presidente de la República. Es cierto que los constituyentes, inspirados en este punto por las fórmulas de la Tercera República francesa, evitaron que el presidente obtuviera la legitimación directa que habría surgido de una elección popular; a cambio, le otorgaron poderes superiores a los habituales tanto en los Estados de parlamentarismo clásico como en las nuevas Constituciones europeas del período de entreguerras. En concreto, el presidente de la República contaba con la potestad para elegir y separar libremente al jefe del Gobierno sin más limitación que la emanada de una negativa explícita de la confianza por las Cortes, y también con el derecho de disolución del Parlamento, aunque ahora reducido a dos únicas ocasiones y sometido a estrictas condiciones para evitar una repetición de las prácticas de la Monarquía. Incluso disfrutaba del veto suspensivo respecto a las leyes aprobadas por las Cortes, de forma que eran necesarias una nueva deliberación y una mayoría cualificada para su promulgación definitiva (40).

Tampoco en relación con el Gobierno se puede hablar de la omnipotencia de las Cortes. La Constitución republicana no hizo suya una propuesta defendida por Adolfo Posada, de acuerdo con la cual el Gobierno debía formarse «de modo que represente el sentir de la mayoría del Congreso de los Diputados». En lugar de esa fórmula, que habría traído consigo la necesidad de una votación de investidura, los constituyentes otorgaron plena libertad al presidente de la República, aceptando que el jefe de Gobierno designado por él contaba con la confianza implícita de las Cortes, salvo que éstas se la negaran de forma explícita a través de un voto de censura. Con ello, el jefe del Estado disfrutaba de un margen de libertad muy superior al de sus equivalentes en los países donde el Gobierno era elegido por el Parlamento, como en Austria, y no estaba sometido siquiera a las convenciones que en Gran Bretaña o Francia impedían entregar el Gobierno a quien no fuera el líder del partido mayoritario. El voto de censura era, por tanto, el único instrumento de que disponían las Cortes para rechazar a un Gobierno, y también en este caso, la regulación constitucional introdujo serias limitaciones para garantizar la estabilidad gubernativa y evitar una excesiva frecuencia de las votaciones de desconfianza. Las limitaciones se referían tanto al número de proponentes del voto de censura (eran necesarios 50 diputados) como, y sobre todo, a la exigencia de la mayoría absoluta de los diputados para la aprobación del mismo y la consiguiente retirada del Gobierno (artículo 64) (41).

(40) Sobre el poder del presidente en las nuevas Repúblicas europeas, además del análisis clásico de Mirkine-Guetzevitch, puede verse JAVIER CORCUERA: «El constitucionalismo de entreguerras y la Constitución española de 1931», en *Historia Contemporánea*, 6 (Universidad del País Vasco, 1991), págs. 15-45. Y en torno a la desconfianza ante una legitimación directa del Ejecutivo, véase LUIS LÓPEZ GUERRA: «La función de control de los Parlamentos», en A. GARRORENA (comp.): *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990, págs. 233-246.

(41) El voto particular de Adolfo Posada está recogido en D. SEVILLA ANDRÉS: *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, tomo II, Madrid, Editora Nacional, 1969, pág. 190. El artículo 64 fue considerado por el propio Alcalá-Zamora como «uno de los pocos, quizá el único, en que,

Ahora bien, a pesar de estas minuciosas prescripciones constitucionales, la actividad parlamentaria se vio afectada durante el período republicano por los enfrentamientos con el poder ejecutivo, y más en concreto con el presidente de la República, como consecuencia de las interpretaciones divergentes sobre las competencias de ambas instituciones. Dos cuestiones, ya mencionadas, fueron las más litigiosas. La primera de ellas —el nombramiento y separación del jefe de Gobierno— dio lugar a una fuerte tensión entre Alcalá-Zamora y las Cortes en septiembre y octubre de 1933, a partir del momento en que aquél retiró su confianza a un jefe de Gobierno, Manuel Azaña, que acababa de conseguir la confianza de las Cortes, y encargó la formación de un nuevo Gobierno a Alejandro Lerroux. La reacción parlamentaria vino un mes después, con el rechazo del Gobierno Lerroux por una mayoría considerable de diputados (187 contra 91). Consecuencia final del enfrentamiento fue la firma por el presidente de la República del decreto de disolución de las Cortes Constituyentes el 9 de octubre de 1933. Chocaron en esta ocasión dos versiones contrapuestas de la *confianza* que un Gobierno debía obtener: la del presidente y su candidato, que otorgaban un claro predominio a la confianza presidencial sin tomar en consideración la opinión del Congreso (de hecho, Lerroux sólo se presentó ante las Cortes tres semanas después de haber formado Gobierno), y la de la mayoría parlamentaria, que en aquellas circunstancias defendió la necesidad de una confianza expresa de las Cortes, y con ello hizo imposible la formación de un Gobierno que no tenía en cuenta las preferencias de la institución representativa (42).

Aún más intenso fue el enfrentamiento en torno a la prerrogativa presidencial de disolución del Parlamento. De acuerdo con las normas y convenciones extendidas por Europa en los años veinte, el jefe del Estado no debía hacer uso de esa prerrogativa, aun disponiendo de ella, o a lo sumo sólo podía utilizarla en situaciones extremas de conflicto entre el Parlamento y el Gobierno o en casos de manifiesta ingobernabilidad. Únicamente en esos momentos de enfrentamiento insuperable entre las instituciones, el jefe del Estado estaba legitimado para apelar directamente al pueblo con el fin de que éste como juez supremo dictara un veredicto definitivo. Incluso en circunstancias de tan manifiesta gravedad, los textos constitucionales establecían condiciones muy estrictas para el ejercicio de la prerrogativa presidencial con el fin de evitar su utilización como un «arma ofensiva» en manos del jefe del Estado «contra una legislatura a la que quiere someter» o como una forma de «fatigar al Parlamento y al electorado» a base de disoluciones sucesivas hasta el momento en que se consiguiera una mayoría favorable para sus planes (43).

deliberada y expresamente, se quiso poner un freno a los excesos del régimen parlamentario» (*Los defectos de la Constitución...*, pág. 165).

(42) Un análisis de los aspectos jurídicos de este enfrentamiento, en ANTONIO BAR CENDÓN: «El problema del voto de desconfianza en la Constitución española de 1931», en *Revista de Derecho Político*, 12 (invierno 1981-1982), págs. 85-103.

(43) Las citas recogen expresiones de los redactores de la Constitución de Weimar, y aparecen en CARL SCHMITT: «Disolución del Reichstag», en la recopilación de escritos de este autor: *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1990, págs. 99-118.

En el caso español, las dos disoluciones decretadas por Alcalá-Zamora no respondieron a esas formulaciones doctrinales. Eran, más bien, el resultado de una concepción peculiar de sus poderes: a partir de la fórmula constitucional según la cual el presidente «personifica a la nación» (artículo 67), Alcalá-Zamora acabó considerando que su cargo le convertía en el intérprete supremo de la soberanía nacional. De ahí derivaba su definición de la prerrogativa constitucional de disolución de las Cortes como «una institución democrática» frente a las «defensas oligárquicas» de los partidos y los diputados, y también sus reiteradas propuestas en favor de una reforma o incluso de la supresión de las limitaciones establecidas en el artículo 81 de la Constitución. El fin último era conseguir para el presidente un derecho no controlado de disolución que éste emplearía cada vez que observara un desvío de la opinión pública respecto a la actuación de las Cortes o el Gobierno. Una posición que los diputados estaban lejos de compartir y que en gran medida reproducía, aun tratándose de un régimen republicano, la antigua y criticada postura de Alfonso XIII (44).

En la realidad política del momento, el problema resultó aún más complejo. Por un lado, porque el presidente consideraba que la disolución de las Cortes Constituyentes no entraba en el cómputo de las dos disoluciones a que se refería el artículo 81: entre otras razones, porque tales Cortes «no tuvieron jamás plazo de duración legal»; por ello, no se le podía acusar de haber acortado la vida de las mismas. Además, tanto en noviembre de 1933 como en febrero de 1936, las elecciones habían producido cambios sustanciales en las mayorías parlamentarias, de forma que la disolución previa parecía políticamente justificada. Como reconoció el propio Azaña, resultaba «incongruente» que quienes habían reclamado con insistencia la disolución durante el bienio radical-cedista consideraran ahora innecesaria una medida a la que debían el triunfo electoral (45).

Ahora bien, este cúmulo de argumentos no impidió que el día 7 de abril se presentara al Congreso una proposición redactada por Azaña, aunque fue Prieto quien la hizo suya, declarando que el segundo de los decretos de disolución «no era necesario»; para ser más precisos, que no era necesario únicamente «para los fines del último párrafo del artículo 81 de la Constitución», con lo que quedaba abierto el camino para la destitución del presidente de la República. Aprobada por todos los grupos de la Cámara, con excepción de los centristas, esa proposición —«incongruente», desde el punto de vista político y muy discutible desde el jurídico— ponía en todo caso fin a una historia de enfrentamientos entre el Parlamento y el primer

(44) NICETO ALCALÁ-ZAMORA: *Los defectos de la Constitución...*, págs. 203-204.

(45) Los argumentos de ALCALÁ-ZAMORA, en *Los defectos...*, págs. 209-212. La explicación de Azaña y el texto de la proposición mencionada en el próximo párrafo, en SANTOS JULIÁ: *Manuel Azaña. Una biografía política*, Madrid, Alianza Editorial, 1991, págs. 480-481. Y un análisis de este conflicto, desde el punto de vista constitucional, en J. TOMÁS VILLARROYA: «El referendo ministerial durante la Segunda República. Dos episodios conflictivos», en *Revista de Derecho Político*, 12 (invierno 1981-1982), págs. 9-21.

presidente de la República. Podría decirse que las Cortes españolas, sometidas durante decenios a un poder exterior, monárquico primero y republicano después, ahora tomaban la revancha.