

La Corona y la desnaturalización del parlamentarismo isabelino

Juan Ignacio Marcuello Benedicto

Universidad Autónoma de Madrid

El principio de división de poderes fue la piedra angular de los sistemas políticos nacidos al calor de la revolución liberal. En la época de que tratamos, la fijación del ámbito potestativo del ejecutivo y del legislativo y la definición de su relación será un problema medular a la hora de articular la nueva forma de gobierno de la Monarquía constitucional, sobre todo desde el momento en que la tensión entre el poder monárquico y el representativo de Cortes, residencias respectivas de aquellos dos poderes, encerró en sí misma y en el plano político el desenvolvimiento de la lucha entre el Antiguo Régimen y el nuevo orden liberal que cada uno de ellos simbolizaba particularmente.

1. La ruptura con el modelo liberal doceañista de Monarquía asarñlearia

El acercamiento a la relación Corona-Cortes en la época isabelina precisa tener en perspectiva, y como contrapunto, la primera interpretación sobre el principio divisionista efectuada en el sistema *doceañista*. En las Cortes de Cádiz, en ese especial momento de ruptura revolucionaria con el Antiguo Régimen y bajo la preocupación central por el desmantelamiento del absolutismo regio, primó la desconfianza hacia el poder monárquico, acompañada, como principio garantista de la libertad individual, de la visión de una preeminencia de la ley como expresión de la «voluntad general»; horizonte que condujo a adoptar la peculiar interpretación francesa del principio de división de poderes

imperante en la Constitución de 1791 y que había desembocado, en su plenitud, en el «gobierno convencional». Una interpretación donde el temor a la mediatización por la Corona de la vida del Parlamento y la presunción de una preeminencia de la ley como principio limitador, llevaría a adoptar una rígida separación de poderes acompañada de su extrema jerarquización en favor del órgano representativo que formaba aquélla, las Cortes, y donde, como señaló Sánchez Agesta, primaría la perspectiva de «quien fija la ley, manda, y el que la ejecuta, obedece», procediéndose a subordinar «... al órgano que formulaba la voluntad general, los que la ejecutaban y aplicaban en las cuestiones contenciosas»¹. Esta perspectiva, colocada en las antípodas del idealizado régimen *parlamentario* inglés, presentó el riesgo cierto de que separados los poderes, pero roto el equilibrio entre ellos, en la práctica se pudiese dar un fenómeno de nueva concentración, esta vez en favor de una preeminente y expansiva Asamblea legislativa, por lo que se ha dicho que esta concepción era la propia de un «gobierno de Asamblea» o «convencional».

Esta dinámica se desarrolló plenamente en las Cortes *generales* y *extraordinarias* de Cádiz (1810-1813). En ellas, nuestros liberales, igual que les había sucedido a los convencionales franceses, llegaron a la certeza, vistas las resistencias que las maltrechas, pero todavía poderosas instituciones de la Monarquía tradicional oponían al proceso de cambio, de que en el momento de la ruptura revolucionaria era perentorio convertir a la inédita Asamblea constituyente y legislativa, único poder que detentaban, en motor único y centralizado del proceso político, retrasando la preocupación de crear un poder limitado en base a la división y exquisito equilibrio de los poderes, con su funcionalidad garantista de la libertad individual, a un indeterminado tiempo futuro, para cuando la revolución hubiese triunfado de sus enemigos².

El liberalismo radical a la hora de estructurar el nuevo sistema político ordinario plasmado en la Constitución de 1812 no había querido desprenderse de la experiencia vivida por las Cortes de Cádiz y trató de combinar la adopción de la forma monárquica de gobierno (art. 14) -aunque muy debilitada como consecuencia del principio de *soberanía*

¹ SÁNCHEZ AGESTA, «Poder ejecutivo y división de poderes», en *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 3, Madrid, 1981, pp. 14-17.

² J. I. MARCUELLO BENEDICTO, «Las Cmies generales y extraordinarias: organización y poderes para un gobierno de Asamblea», en *Las Cortes de Cádiz*, AYER, núm. 1, M. Artola, 1991, pp. 67-104.

nacional-, con la persistencia en la peculiar interpretación del principio de división de poderes antes mencionada, con las consiguientes veleidades de un «gobierno de Asamblea». En el rodaje del *Trienio Liberal* se puso bien de manifiesto la imposible compaginación de aquellas dos perspectivas³, y este hecho, reforzado por el adverso marco de la Europa de la Restauración, contribuyó decisivamente a la inviabilidad práctica de aquel sistema. Será este horizonte *doceañista*, con su amago de una Monarquía *asamblearia*, lo que ahora se abandone totalmente en la época isabelina.

2. La restauración del poder monárquico y la imposible fórmula de **equilibrio** Corona-Cortes en la Constitución de 1845

El liberalismo *moderado* procederá a hacer un giro de 180° en la ordenación de los poderes del Estado a la hora de plasmar en su Constitución de 1845 el nuevo modelo de Monarquía *constitucional liberal-doctrinaria*. En ella restaurará el poder de la Corona, convirtiéndolo en poder directivo de gobierno y preeminente en el proceso político, aunque limitado por la institución representativa de Cortes.

En el reforzamiento de la Corona jugarán una serie de factores: el adverso balance de los movimientos pendulares de reacción y revolución del reinado de Fernando VII; la necesidad sentida por el liberalismo isabelino, en el marco de la primera guerra civil *carlista*, de llegar a algún género de transacción con la Corona para asegurar el sistema constitucional, que exigiría una equidistancia tanto del absolutismo regio como del radicalismo *doceañista*, y también el propio contexto de la evolución de los países constitucionales europeos, y muy en concreto la influencia de la Monarquía de Luis Felipe de Orleans. Pero sobre todo pesará el énfasis del liberalismo *moderado* en el principio de *orden*. Para los moderados el acento en éste vendrá determinado por la situación de cosas vivida en la época de las Regencias, donde mientras se dirimía por las armas, en la guerra *carlista*, el triunfo del nuevo orden liberal, simultáneamente *eljuntismo*, alentado por el partido *progresista*, encendía la mecha de otro frente de guerra civil en el

³ Para la experiencia del Trienio es muy sugerente el estudio de I. VARELA SUANZES-CARPEGNA, «La Monarquía imposible: La Constitución de Cádiz durante el Trienio», en *Anuario de Historia del Derecho Español*, t. LXVI, 1996, pp. 653-687.

interior mismo del bando liberal; un juntismo que ya desde la época del Estatuto Real, pero sobre todo durante la Regencia de Espartero, había mostrado el riesgo de convertirse, más allá de una simple plataforma del progresismo para acceder al poder, en un fenómeno de desbordamiento social y político del marco liberal censitario y monárquico constitucional.

Una exaltación del principio de orden que reflejó el temor de los representantes políticos de una raquílica España mesocrática a, justo en el momento de su triunfo sobre el carlismo, verse desbordados por ese nuevo ciclo de revolución «social» que muy pronto pondrían en marcha las *tormetas del 48*. Aquel principio trató de ser servido no sólo poniendo fin a las veleidades de un «gobierno de Asamblea», sino enfrenando los institutos parlamentarios en favor de un robustecimiento y preeminencia del poder ejecutivo, cuya unidad de acción parecía una mayor garantía al efecto frente al carácter eminentemente deliberativo de aquéllos; pero en aquellas circunstancias, y como ha señalado Garrorena Morales, el fortalecimiento de dicho poder sólo se podía verificar bajo la autoridad de la Corona⁴.

El robustecimiento del poder monárquico en la Constitución de 1845 se hizo en base a: frente al principio doceañista de soberanía *nacional*, la soberanía *compartida* Corona-Cortes, que hacía incuestionable el principio monárquico y a la Corona copartícipe decisivo en el poder constituyente; adopción del bicameralismo, con una Alta Cámara de designación regia entre las elites conservadoras de la sociedad postrevolucionaria, que serviría para evitar el desgaste político de la Corona por ejercicio directo del *veto*; vinculación a la discrecionalidad regia de la duración de las legislaturas anuales, junto al reconocimiento en la Corona de la prerrogativa de *disolución* de la Cámara electiva (art. 26), y, finalmente, potenciación decisiva de la participación regia en el proceso legislativo, abandonando el débil veto *suspensivo* y la figura del *Decreto de Cortes*, propios del modelo doceañista⁵, y sujetando la figura única de la *ley* a la sanción *libre-veto absoluto* del Rey.

Todavía en la estructura de la Constitución de 1845 y en el discurso parlamentario con que la fracción moderada *liberal-doctrinaria* la razonó,

⁴ A. GARRORENA MORALES, *El Ateneo de Madrid y la teoría de la Monarquía Liberal*, Madrid, 1974, pp. 661-73.

⁵ Véase al respecto A. GALLEGO ANABITARTE, *Ley y Reglamento en el Derecho Público occidental*, Madrid, 1971, Y I. VARELA SUANZES-CARPEGNA, «Rey, Corona y Monarquía en los orígenes del constitucionalismo español», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 55, 1987, pp. 123-195.

se trató de que la exaltación de la Corona se produjese siempre en el mareo de una Monarquía «limitada constitucionalmente», y a tal efecto se diseñó un proceso político de base dual al servicio de un hipotético equilibrio Corona-Cortes. Un equilibrio que como reflejo de la «vía intermedia» tratada de ensayar por dicha fracción, parecía querer ser una prudente transacción entre los principios que tan duramente habían lidiado en la guerra de los *Siete Años*. Muestra de esa dualidad fueron: la propia adopción del principio de soberanía *compartida* Corona-Cortes; la del bicameralismo, como reflejo de las preocupaciones de equilibrio subyacentes a la defensa de los «poderes intermedios» hecha en su día por Montesquieu; la visión de la ley como un acto complejo que precisaba de la concurrencia y acuerdo positivo de dos principios de autoridad diversos, el monárquico y el representativo de Cortes ⁶, y, finalmente, la propia sujeción de la relación de los poderes ejecutivo y legislativo a las condiciones del embrionario régimen parlamentario de las *dos confianzas*.

Sin embargo, esta dualidad y equilibrio fue resultado exclusivamente de las circunstancias en que se formó la Constitución de 1845, de la adopción por la fracción *moderada* que la impulsó, de una posición de centrismo rígido y excluyente frente, por un lado, a las temidas consecuencias del «retraimiento» *progresista* derivado de la revisión de su Constitución *transaccional* de 1837, y por otro, frente a las aprensiones que suscitaba el avance de las posiciones *realistas* al calor de la crisis la Regencia de Espartero, y de las que sería exponente la fracción *monárquica* del Marqués de Viluma. Más allá de las circunstancias políticas del momento constituyente, lo cierto es que ese horizonte de dualidad y equilibrio Corona-Cortes que presenta el texto de 1845 no lograría proyectarse a la práctica subsiguiente del régimen y más bien enmascaró la realidad del mismo, que pivotó siempre sobre el reforzamiento del poder monárquico. Ya Sánchez Agesta, al comentar la fórmula de soberanía *compartida* del preámbulo de la Constitución, señaló certeramente: «(...) No insistiremos más en la significación del nuevo preámbulo, pero sí hay que destacar que supone una exaltación del poder de la Corona. La soberanía *nacional* suponía un primado de las Cortes que la representaban; esta soberanía histórica del Rey y las Cortes supone, cuando menos, una equiparación de ambas instituciones que cede fácilmente en una primacía de la Corona como

⁶ Sobre esta cuestión véase J. J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, *La sanción y promulgación de la ley en la Monarquía parlamentaria*, Madrid, 1987, pp. 85-94.

órgano estable. Éste es uno de los propósitos políticos más manifiestos a que se encamina la reforma constitucional»⁷.

y en la época isabelina, efectivamente, se iba a vivir en el contraste entre la dualidad apuntada, planteada sólo formalmente en la Constitución de 1845, y la realidad de un régimen piramidal con un poder monárquico preeminente y fuerza directriz del proceso político, abocado a una tendencia expansiva enfrenadora de los institutos parlamentarios, que conllevaría la devaluación de éstos, y que cuando se agudizase en ciertos períodos -como fue en la resaca del 48, el período que va del Gobierno Bravo Murillo a la revolución de 1854, o la experiencia de los Gobiernos Narváez-González Bravo en la última fase del reinado- se desenvolvería más bien en un régimen de corte autoritario, desnaturalizador de la Monarquía *constitucional*. Esta dinámica puede observarse en la tensión práctica Corona-Cortes al hilo de las dos grandes funciones a cubrir por estas últimas, la de *control* parlamentario y la *legislativa*.

3. Límites y desnaturalización del régimen parlamentario de las «dos confianzas»

Lo que acabamos de apuntar se mostró bien claramente tras la aparente «parlamentarización» formal de la Monarquía isabelina. Es cierto que en esta época se abandonó la rígida separación de poderes del modelo *doceañista* y se introdujo, aunque sólo fuese en el campo de las «convenciones constitucionales», un embrión de régimen parlamentario, el llamado de las *dos confianzas*. Primó ahora una interpretación flexible del principio divisionista, con una preocupación sobre la colaboración y armonización de los poderes. Formalmente se plantearon ciertos requisitos básicos de aquel tipo de régimen, como la igualdad ejecutivo-legislativo, -y la preceptiva concurrencia legislativa de las Cortes, acompañada de la sanción *libre* del Monarca, fue una buena muestra de ello-; se dieron condiciones para el enlace de esos dos poderes, y así la Constitución de 1845 reconoció la plena compatibilidad entre el cargo de ministro y la condición de parlamentario (art. 65), y sobre todo se introdujeron mecanismos de control mutuo; aunque no en el texto constitucional, pero sí en la práctica, se asentó

⁷ L. SÁNCHEZ AGESTA, *Historia del Constitucionalismo español (1808-1936)*, 4.ª ed., Madrid, 1984, pp. 232-35.

la facultad del Congreso de hacer efectiva la responsabilidad *política* de los ministros de la Corona vía *voto de censura*, y éstos se llegaron a regular embrionariamente en el *Reglamento* del Congreso de 1847, reconociéndose a la Corona, en réplica, la prerrogativa de *disolución* de la Cámara electiva (art. 26).

Si esto resulta incuestionable, sin embargo hay que situarlo en su justa medida. La introducción de dicho régimen estuvo indudablemente influenciada por la «anglofilia» que se vivió en los países constitucionales de la Europa de la Restauración⁸, pero también, y quizás primordialmente, por reacción a la experiencia política del *Trienio Liberal*. Así como en la época doceañista la rígida separación de poderes no desembocó en un equilibrio exquisito de los mismos, sino que dicha opción, al hacerse en una perspectiva de cerval desconfianza hacia el ejecutivo monárquico, derivó en las veleidades de un «gobierno de Asamblea», así ahora la adopción de ciertos mecanismos de «parlamentarización» formal no llevó a una evolución que situase la relación fiduciaria con las Cortes como factor esencial en la determinación del signo político de los Gobiernos de la Nación. Muy al contrario, y a la hora de la verdad, se dio la paradoja de que la difuminación del principio divisionista que suponía dicha parlamentarización, al ir acompañada del designio central de reforzamiento de la Corona, sirvió para que los elementos constitutivos de dicho régimen –**la** citada igualdad ejecutivo-legislativo, el enlace entre los mismos y los mecanismos de control **mutuo**– se habilitasen como palancas de dicho reforzamiento; que éste se alimentase de aquéllos, que fuesen utilizados para propiciar el aumento del control de la Corona sobre las Cortes y la propia devaluación de éstas en el proceso político, acabando por desnaturalizar el balbuciente régimen parlamentario, resultado que puso en evidencia el peculiar uso por la Corona de su prerrogativa de *disolución* de Cortes o la práctica de envolver la concesión al ejecutivo de *delegaciones legislativas* con puntuales *cuestiones de gabinete*.

Es bien cierto que la Monarquía *parlamentaria*, en el sentido estricto del término, como aquella que materializa la máxima del «Rey reina, pero no gobierna», y donde la función de gobierno sólo corresponde a unos ministros responsables vinculados exclusivamente a la confianza del Parlamento, era un horizonte absolutamente extraño a los liberales

⁸ J. VARELA SUANZES-CARPEGNA, «El liberalismo francés después de Napoleón (de la anglofobia a la anglofilia)», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 76, Madrid, 1992, pp. 29-43.

moderados; pero en todo caso, y además, la práctica que registró el sistema de la «doble confianza» asociada a los parámetros de la Monarquía *constitucional liberal-doctrinaria*, impidió que el mismo sirviese de plataforma de evolución para el futuro a la Monarquía *parlamentaria*; no solamente no favoreció esa evolución, sino que la colocó en vía muerta.

y esto fue así porque, en primer lugar, el sistema de las «dos confianzas» siempre tuvo un principio de debilidad: su no reconocimiento a nivel de la Constitución y el ser una fórmula de parlamentarismo *negativo*⁹, donde el libre nombramiento y separación de los ministros era, constitucionalmente, prerrogativa exclusiva de la Corona (art. 45.10 de la Constitución de 1845) y donde la responsabilidad política hecha efectiva por las Cortes se ceñía a la explicitación del conflicto, sin poder determinar el sentido con que la Corona, en ejercicio de aquella prerrogativa o de la de disolución, cerraría el mismo. Y es que, además, en este horizonte, a la Corona no se le vio en la época como sólo un poder *moderador*, en el sentido de poder «neutro» ceñido a arbitrar los conflictos entre los hipotéticos poderes activos del proceso político. En la época isabelina, y es característica definitoria de nuestra Monarquía *constitucional* decimonónica, la Corona fue vista como detentador, en última instancia, de la suprema capacidad decisoria en la función directriz de *gobierno*, y por ende, entendió el liberalismo *moderado*, y sobre todo la propia Corona, que ésta estaba plenamente legitimada para, a propia iniciativa y en el uso de su prerrogativa sobre libre nombramiento y separación de ministros, formar o cambiar un Gobierno, pudiendo hacer valer su confianza al margen, frente y en contradicción inclusive, con la confianza parlamentaria, aunque ésta se hubiese contrastado expresamente, y en sentido contrario a la de la regía, en el concreto motivo de conflicto. Y es que, como señalase el profesor Calero, la confianza parlamentaria era concebida en la época como simplemente secundaria o derivada respecto de la regía.

A este respecto resulta ejemplar la explanación de las circunstancias que concurrieron en la crisis del Ministerio del Duque de Sotomayor en 1847¹⁰. Éste se había formado a inicios de la legislatura de aquel

⁹ Sobre esta modalidad véase J. COLLARD, *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*, ed. en castellano, Barcelona, 1981.

¹⁰ Para un mayor detalle sobre este caso y los que posteriormente se adjuntan, J. I. MARCUELLO, «La práctica del poder moderador de la Corona en la época de Isabel II», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 55, Madrid, 1987, pp. 197-236.

año en base a una precaria combinación de elementos *moderados*, promotores de la Constitución de 1845, junto con ciertos políticos de la fracción crítica *puritana*. Según nos relata en sus *Memorias* Santillán, ministro de Hacienda en aquél, desde su inicio dicho Gobierno tuvo que precaverse ante las presiones que se comenzaron a proyectar en los círculos cortesanos en favor de que la Reina procediese a un nuevo cambio ministerial. En concreto, el general Serrano, prevaliéndose de su privanza cerca de Isabel II, intrigó a favor de la formación de un Ministerio monocolor *puritano*, con Pacheco en la presidencia y con su amigo Salamanca en la cartera de Hacienda, tratando de cubrir así a éste de su apurada situación financiera. La reacción del Gobierno para evitar dichas intrigas fue tratar de alejar a Serrano de Madrid, proponiendo su nombramiento como inspector en comisión de las tropas de Navarra y Vascongadas. La Reina prestó en un primer momento, y no sin reticencias, su firma a aquella disposición, pero el general la resistió argumentando con su condición de senador e interpretándola como una indirecta vulneración a las debidas garantías a su intervención en los trabajos parlamentarios. Ante esto, el Ministerio buscó el apoyo de las Cortes, solicitando del Senado autorización para formar causa por desobediencia al general, a la vez que en el Congreso, y del seno de los diputados ministeriales, saldría una *proposición no de ley*, cuyo primer firmante era el cualificado diputado Martínez de la Rosa, en la cual, y aun con el ilustrativo reconocimiento del carácter derivado y secundario de la confianza parlamentaria, se decía: «Pedimos al Congreso se sirva declarar que los principios políticos del actual Ministerio merecen la aprobación de este Cuerpo Colegislador, el que seguirá dándole su apoyo mientras aquél continúe obteniendo la confianza de la Corona.» Como señalara el propio Santillán ¹¹, tanto el acuerdo de la autorización senatorial como de la proposición de confianza del Congreso tenían la clara significación de la confianza que inspiraba en la Cámara electiva la conducta del Gobierno en su conflicto con Serrano, conducta que en aquellas circunstancias apuntaba a neutralizar la amenaza de que las presiones extraparlamentarias, en este caso de los círculos cortesanos, se pudiesen estabilizar como medio ordinario para determinar los cambios ministeriales al margen de las Cortes. Pues bien, a pesar del acuerdo positivo tanto de la autorización senatorial como de la proposición del Congreso, Isabel II, invocando expresamente

¹¹ R. SANTILLÁN, *Memorias* (1815-56), to II, ed. contemporánea de Ana M.a Berazaluze, Pamplona, 1960, pp. 75-86.

la prerrogativa constitucional sobre libre nombramiento y separación de ministros del arto 45.10 de la Constitución, tomó la iniciativa de exonerar al citado Gobierno a los dos meses escasos de su formación, procediendo al nombramiento del llamado Ministerio *puritano* de Pacheco en 28 de marzo de 1847.

La sobreimposición de la confianza regia frente a la parlamentaria se manifestó también en la otra faceta de participación decisiva de la Corona en la función de gobierno, como sería la *negativa de la firma* a una propuesta puntual hecha por sus ministros en ejercicio responsable de sus funciones, al margen de la situación parlamentaria de éstos. En la Monarquía constitucional isabelina se estructuró un poder ejecutivo, devenido en el nivel superior de *gobierno*, de carácter dual: la Corona y sus ministros responsables. En la práctica del régimen la necesidad del refrendo ministerial para dar curso legal a «todo lo que el Rey mandare o dispusiere en el ejercicio de su autoridad» (art. 64, Constitución de 1845), no supuso que se entendiese como un trasvase del ejercicio efectivo de las facultades que la Constitución reconocía al Rey -titularidad exclusiva de la potestad ejecutiva, iniciativa y sanción de las leyes y prerrogativa de disolución de la Cámara electiva, como las más destacadas- en favor de los ministros responsables, con el consiguiente vaciamiento de la participación directa de la Corona en el proceso político y simple titularidad nominal de dichas facultades.

No fue éste el horizonte real del régimen. En el mismo la definición de un «programa de gobierno» y las iniciativas inherentes a su desenvolvimiento correrían a cargo de los ministros responsables, pero la Corona se entendió perfectamente legitimada para ejercer una capacidad de control último y, por tanto, de una suprema capacidad decisoria en última instancia dentro de esa función directriz de Gobierno a través de la posibilidad legítima y real de la negativa de la firma a una propuesta de sus ministros, fuese una propuesta de un Real Decreto de disolución de Cortes, bien sobre un solicitado Real Decreto autorizando la Corona a sus ministros para la presentación a las Cortes de un determinado proyecto de ley o sobre cualquier propuesta de Real Decreto hecha por los ministros en ejercicio de la potestad reglamentaria inherente al ejecutivo. Y la Corona utilizó en casos puntuales la citada negativa para explicitar un conflicto unilateral de confianza, determinante del consiguiente cambio de Ministerio, al margen de que éste tuviese contrastada la confianza parlamentaria sobre su línea y acción de gobierno.

El caso más destacado y que sentó un decisivo precedente fue el conocido conflicto entre la Regente M.^a Cristina y el Ministerio *progresista* de Mendizábal en la primavera de 1836. La Regente, en el caso puntual de la propuesta de un Real Decreto sobre relevos militares, que afectaba a los generales moderados Quesada, Ezpeleta y Conde de San Román, hecha por sus ministros en ejercicio responsable de su función ejecutiva, negó la firma al mismo, provocando en 16 de mayo la dimisión del Gabinete, aceptada de inmediato, y esto a pesar de que dicho Ministerio acababa de contrastar expresamente en el mareo solemne de la *Contestación* al Discurso de la Corona, con ocasión de la apertura de la legislatura (22 de marzo de 1836), que en base al punto central de su programa y acción de gobierno –**1**a desamortización eclesiástica de febrero-marzo de 1836, planteada en uso de la ley de *Voto de confianza* de 1835– se hacía acreedor a la confianza de los Estamentos del Reino, por cierto recién salidos de una consulta electoral que con carácter arbitral se había realizado simultáneamente a la emisión de los Decretos desamortizadores ¹².

El riesgo de desnaturalización del sistema de la doble confianza como régimen parlamentario vino también del peculiar uso por la Corona de la prerrogativa de disolución de Cortes. Las Constituciones isabelinas nunca llegaron a limitar el número de veces o frecuencia con que la misma se podría ejercer en plazo temporal predeterminado ni a fijar, en igual sentido limitador, las circunstancias concurrentes para su ejercicio; aquéllas se ciñeron a indicar que en el caso de ejercitarse se deberían reunir nuevas Cortes en el plazo de tres meses (art. 26 de las Constituciones de 1837 y 1845) ¹³. En este marco se registró en la época, y en ciertos momentos, la práctica de otorgar a un mismo Gobierno sucesivos Decretos de disolución con vistas a neutralizar la hipotética eficacia de los *votos de censura* de las Cortes para determinar un cambio en el signo político de aquél. Práctica que conllevaba el coste de desnaturalizar el carácter teóricamente arbitral de la disolución, pues dos decretos de disolución otorgados a un mismo Ministerio, mediando una moción de censura del Parlamento, no podía por menos

¹² I. TOMÁS VII.I.AHHOYA, *El sistema político del Estatuto Real*, Madrid, 1968, pp. 215-223.

¹³ Sobre la prerrogativa de disolución en nuestra historia constitucional véase G. BAYÓN CHACÓN, *El derecho de disolución del Parlamento*, Madrid, 1935, y A. BAR CENDÓN, *La disolución de las Cámaras legislativas en el ordenamiento constitucional español*, Madrid, 1989.

de ser un rechazo del veredicto de las urnas, y con ello se destruiría una pieza esencial del régimen parlamentario como era el control mutuo ejecutivo-legislativo, derivado de la dialéctica voto de censura-disolución, que ahora se iba a romper en el sentido de una inoperancia de los primeros y de la conversión de la disolución en una mera palanca para sostener Gobiernos de exclusiva confianza regia.

En esta época las leyes electorales que daban a las autoridades gubernativas provinciales y locales un decisivo control en fases destacadas del proceso electoral, como la confección del *censo* o el *escrutinio*, combinadas con las leyes de administración territorial de 1845, base del nuevo Estado *centralista*, dieron un gran resorte a los Gobiernos para mediatizar fraudulentamente las elecciones a Cortes 14. Pero las peculiares características de los partidos de *notables* de la época -frágiles articulaciones de tendencias y fracciones, fruto éstas de redes clientelares en torno a un líder parlamentario con escasa definición programática y poca disciplina interna y en permanente pugna por el poder entre ellas mismas-¹⁵ hizo que las mayorías «ministeriales» tuviesen poca cohesión y garantías de unidad a medio plazo. En esta perspectiva, las segundas disoluciones pudieron ser un antídoto contra el exceso de inestabilidad ministerial derivado del demasiado fluido fraccionamiento de las mayorías; pero no por ello, la mediatización ministerial sobre el aparato electoral, combinado con la palanca de las segundas disoluciones, dejó de proporcionar a los Gobiernos un inquietante control para poder independizarse crecientemente del Parlamento, y reforzó a la Corona a la hora de determinar exclusivamente el signo de los Gobiernos, pues especialmente las segundas disoluciones permitieron a aquélla aumentar su protagonismo para injerirse arbitralmente en la lucha interna de las fracciones de los partidos parlamentarios.

En un principio, la práctica de las disoluciones sucesivas tenía un límite indirecto en la necesidad de mayoría parlamentaria por los Gobiernos para poder desarrollar sus «programas de legislación», a tenor del artículo 12 de la Constitución, y sobre todo para cubrir el precepto constitucional sobre votación anual de la Ley de Presupuestos (arts. 75 y 76, Constitución de 1845). Pues bien, en los casos en que se apeló a aquéllas, la Corona acabó dando cobertura a sus Gobiernos

¹⁴ M. ARTOLA, *Partidos y Programas políticos (1808-1936)*, t. 1, Madrid, 1974, pp. 119-127.

¹⁵ F. CÁNOVAS SÁNCHEZ, *El Partido Moderado*, Madrid, 1982, pp. 73-81.

minoritarios, avalando a éstos en sus propuestas, extraconstitucionales, de legislar por simple Real Decreto, inclusive en materias expresamente contempladas por la Constitución como «reserva de ley», y por tanto sujetas en su regulación a la preceptiva concurrencia de las Cortes y extralimitándose en la potestad reglamentaria que como poder ejecutivo se reconocía a éste en el artículo 45.1 de la Constitución -«(...) Al Rey le corresponde: expedir los decretos, reglamentos e instrucciones que sean conducentes para la ejecución de las leyes»-. Expediente que, en el intento de liberarse de los límites constitucionales, se proyectó inclusive en materia de Ley de Presupuestos, vulnerando directamente, en este caso, lo preceptuado en los artículos 75 y 76 de la Constitución, donde planteado por el primero el principio de anualidad presupuestaria, señalaba taxativamente el segundo: «No podrá imponerse ni cobrarse ninguna contribución ni arbitrio que no esté autorizado por la Ley de Presupuestos u otra especial.»

A este último respecto, el liberalismo *moderado* intentó argumentar que estos últimos preceptos no debían embarazar el expedito ejercicio por la Corona de la disolución de Cortes. Para solventar el posible conflicto Bravo Murillo, en sus proyectos de reforma política de 1852, llegó a proponer la idea del Presupuesto *permanente*, que exoneraba al Gobierno de la preceptiva votación anual en Cortes de la autorización para el cobro de las contribuciones ya establecidas, ciñendo la concurrencia legislativa de las Cortes a sólo las modificaciones que en períodos indeterminados se planteasen sobre el plan de las mismas (art. 6, proyecto de Constitución de 1 de diciembre de 1852). Esta propuesta «normalizadora» no llegó a prosperar y los Gobiernos se deslizaron con frecuencia por la inquietante práctica de acompañar las disoluciones sucesivas con el planteamiento de los Presupuestos por simple Real Decreto, con infracción de la letra de la Constitución y socavamiento de una esencial garantía de mínimos de la Monarquía *constitucional*, prevista en 1845.

La situación de cosas descrita resulta ejemplar en la cobertura que la Corona dio al Ministerio *autoritario* de Bravo Murillo en 1851-52 ¹⁰. La dimisión que este político hizo de la cartera de Hacienda en 27 de noviembre de 1850 abrió una nueva línea de fraccionamiento en el seno del partido *moderado* y contribuyó a precipitar la crisis del Ministerio *largo* de Narváez, de aquel Gobierno que había enfrenado

¹⁰ Para un mayor detalle véase I. I. MARQUELLO BENEDETO, *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*, Madrid, 1986, pp. 330-367.

las «tormentas del 48» y que ahora caería sin haber perdido expresamente la cobertura parlamentaria. En 14 de enero de 1851 se cerró la crisis con la formación del Ministerio Bravo Murillo, que pronto pudo comprobar su falta de apoyo parlamentario por la guerra que los sectores *mon-pidalistas*, *narvaístas* y seguidores de Sartorius, que habían sostenido el anterior Gabinete, le hicieron en el punto central de su programa, la discusión del proyecto de ley sobre *Arreglo de la Deuda Pública*. El incidente del *No, de Negrete* sirvió de pretexto para que el político extremeño solicitase de la Corona su primer decreto de disolución de Cortes, que fue efectivo en 7 de abril de 1851. En las subsiguientes elecciones pudo el Gobierno «fabricarse» su correspondiente mayoría, aun apretando tanto las elavijas de la maquinaria electoral que irónicamente se denominaron a las nuevas Cortes de 1 de junio con el ilustrativo término del *Congreso de familia*. Éstas dieron plena cobertura al citado proyecto sobre Deuda Pública, pero el desapego de Bravo Murillo respecto al Parlamento le llevó al poco, simultáneamente al golpe de Estado de Luis Napoleón en Francia, a suspender precipitadamente, en 9 de diciembre, las sesiones de Cortes y a cerrar definitivamente la legislatura de 1851 en 7 de enero de 1852. Como en el momento de la suspensión el proyecto de Ley de Presupuestos para esta última anualidad no estaba ni siquiera dictaminado a nivel de Comisión en el Congreso, el Gobierno no sintió embarazo en plan-tearlos por simple Real Decreto en 18 de diciembre de 1851.

Las Cortes permanecieron cerradas a casi todo lo largo de 1852, mientras el Ministerio, a la sombra y cobertura que daban los acontecimientos franceses, preparaba sus conocidos y polémicos proyectos de reforma constitucional de corte *conservador autoritario*, que como señaló Sánchez Agesta parecían «... querer legalizar y estabilizar la dictadura del poder ejecutivo». Durante todo este período legisló sistemáticamente por simple Real Decreto, inclusive en los apartados más sensibles del sistema político, como era la materia de libertad de imprenta (RD de 2 de abril de 1852). La clausura de las Cortes y el conocimiento informal que se iba teniendo sobre el tenor de los proyectos reformistas fue suficiente para ir resquebrajando y diluyendo la mayoría «ministerial» salida de la consulta electoral, con carácter teóricamente arbitral, de la primavera de 1851.

Cuando en 1 de diciembre de 1852 Bravo Murillo se decidió a reunir las Cortes para que concurriesen en la reforma citada, los diversos partidos y fracciones colocados en oposición al Gobierno, que iban

desde los *nwderados*, dispuestos a no abdicar del sistema político de 1845, hasta la minoría *progresista*, pasando por el antiguo sector *puritano*, se concertaron objetivamente para, sin esperar a la presentación formal de los proyectos, plantear un *voto de censura* al Gobierno en el primer acto de la legislatura, la elección a la Presidencia del Congreso. A tal efecto juntaron sus votos para elegir un candidato opuesto al del Gobierno, en concreto al diputado Martínez de la Rosa, tan vinculado al régimen representativo de 1845, presentando la elección del mismo como una demostración de que el Gobierno, en base a sus designios de reforma política en sentido *autoritario*, no se había acreedor a la confianza parlamentaria. Cuando dicha candidatura triunfó frente a la ministerial de Santiago Tejada, Bravo Murillo consideró, a pesar de sus reservas sobre la práctica de ventilar *cuestiones de gabinete* en una elección de personas para la Presidencia de las Cámaras de carácter secreto y sin debate parlamentario anejo 17, que se había prejuzgado negativamente el punto central de su «programa de gobierno», y solicitó de inmediato de la Corona su segundo decreto de disolución, que le fue otorgado efectivamente y leído a las Cortes en la siguiente sesión de 2 de diciembre. Se cerró así la legislatura más breve del reinado, donde se cumplió al límite el precepto de reunión anual. Y una vez más el cierre de las Cortes se acompañó, en el mismo 2 de diciembre, de un Real Decreto por el cual se disponía que el Proyecto de Ley de Presupuestos para 1853, conforme exclusivamente a su acuerdo en Consejo de Ministros, pues no había habido ocasión material para su presentación siquiera a las Cortes, se «publicaría» y «comenzaría a regir» como Ley desde 1 de enero de aquella anualidad (art. 1, texto en *Gaceta de Madrid*, núm. 6.739). Esta dinámica marcó dentro de la época isabelina el cenit de la independencia de un Gobierno respecto de los institutos parlamentarios¹⁸.

Los casos inventariados nos muestran que en la práctica del sistema de la «doble confianza» se desnaturalizaron sus potencialidades como

¹⁷ I. BRAVO MURILLO, *Opúsculos*, tomo IV, cap. 5.º, Madrid, 1863-65, pp. 70 ss.

¹⁸ Es bien cierto que el Ministerio Bravo Murillo caería en 14 de diciembre de aquel mismo año, pero estrictamente esta crisis no estaría directamente motivada por el referido voto de censura. Medió la disolución de 2 de diciembre, y aquella pareció deberse más bien al temor de la Corona a un pronunciamiento militar en base a la desafiantes posición de Narváez, que desde Bayona representaría a la Reina, exponiendo sus criterios contrarios a la reforma de la Constitución de 1845 y explanando su malestar respecto de un Ministerio que le había tratado de alejar de Madrid con la deprimente comisión de trasladarle a Viena para estudiar la organización del ejército austriaco.

régimen parlamentario. La excéntrica conversión de la Corona en el factor determinante del signo político de los responsables de la función de Gobierno neutralizó en gran manera el ejercicio por las Cortes de su función de *control* y la operatividad de sus puntuales exigencias de responsabilidad *política* a los Gobiernos de la Corona, y en su dinámica, y como acabamos de ver sobre todo en el último caso, llegó hasta hacerse peligrar una garantía de mínimos de la Monarquía *constitucional* de 1845, como era la concurrencia de las Cortes en el proceso legislativo y en la votación de Presupuestos.

4. La devaluación de las Cortes en el proceso legislativo

En referencia a este último apunte hay que indicar que en la época isabelina el ejecutivo monárquico, en las antípodas de ese papel de «ejecutor pasivo» que le había asignado el doceañismo, devino en el nivel superior de *gobierno*, y muestra preclara de su función directriz fue su ejercicio preeminente de la iniciativa de ley. Si esta realidad era plenamente asumible en los parámetros de un régimen parlamentario, sin embargo lo inquietante sería la continuada expansión de aquél en la función *legislativa*, en claro detrimento de la concurrencia de las Cortes, especialmente en dos facetas de las que ahora nos vamos a hacer cargo, aunque sea someramente.

En este tiempo alcanzó gran desarrollo la solicitud por el ejecutivo de *delegaciones legislativas* a las Cortes¹⁹. Por esta vía se regularon materias tan decisivas como la desamortización eclesiástica de 1836, el planteamiento de las leyes de administración provincial y municipal de 1845, base del nuevo Estado *centralista*, o la ordenación del sistema de instrucción pública, caso de la célebre «ley Moyano» de 1857, alcanzando este expediente extraordinario al campo de las leyes de codificación, como el Código *Penal* de 1848.

Estas delegaciones comportaron una relativamente grave devaluación de la función legislativa de las Cortes por las especiales circunstancias

Véase MARQUÉS DE MIRAFLORES, *Memorias del reinado de Isabel III*, t. II, cap. VII, Madrid, 1843-73, ed. contemporánea BAE, p. 7.

J) Para un mayor detalle sobre éstas véase Juan J. MARCUELLO, *La práctica parlamentaria...*, *op. cit.*, pp. 92-135, y E. VIRGALA FORURIA, *La delegación legislativa en la Constitución y los decretos legislativos como normas con rango incondicionado de ley*, Madrid, 1991, pp. 11-33.

que concurrieron en ellas. Los textos constitucionales de la época no llegaron nunca a contemplarlas expresamente, y, por tanto, faltaron límites fijos a su solicitud y garantías prefijadas al control parlamentario sobre su ejercicio, quedando estas cuestiones sujetas exclusivamente a las iniciativas discrecionales del ejecutivo y a la cobertura que en cada caso, les dieron las mayorías «ministeriales» de turno. Aquello produjo, ya de por sí, una amplísima tipología de delegaciones, que en algunos casos estuvieron cercanas a la fórmula de *plenos poderes*, como fue la célebre ley de *Voto de Confianza* de 1835, en hase a la cual el Gobierno *progresista* de Mendizábal planteó sus Reales Decretos desamortizadores de febrero-marzo de 1836, y otros, como la *autorización legislativa* otorgada al Ministerio Narváez en 1845 para plantear las leyes administrativas del nuevo Estado *centralista*, en que el ejecutivo se limitó a precisar a las Cortes sólo el objeto de la delegación, sin llegar a presentar siquiera a la deliberación y acuerdo previo de éstas una ley de *bases*.

Es muy de significar que la solicitud de delegaciones, en manos de los liberales *moderados*, fue acompañada de una valoración negativa sobre la funcionalidad de las Cortes en el proceso de formación de las leyes. Así, en el último caso citado el Ministerio Narváez no encontraría inconveniente en explicitar en la «exposición de motivos» de su correspondiente proyecto de ley de *autorización*: «(...) Preferido hubiera el Gobierno seguir el camino ordinario. Pero la obra es demasiado complicada, necesita guardar mucho enlace en sus diferentes partes, y la discusión no podría por menos de dilatarla más de lo que permite el bien público... Digámoslo de una vez. Cuando las naciones salen de esos largos trastornos que las han conmovido hasta en sus más hondos cimientos, su reorganización no puede sujetarse a las lentitudes ni a los azares de una penosa y larga discusión, y si posible fuere, *convendría que saliese hasta de una sola cabeza* (N. del A.: el subrayado es nuestro)>> ²⁰. En el debate de dicha autorización la mayoría ministerial fue especialmente crítica con las normas de procedimiento legislativo ordinario, y de carácter único, que fijaban los *Reglamentos* parlamentarios vigentes de 1838, y que luego heredarían los correspondientes de 1847. Las vías que éstos contemplaban para que las Cortes con-

²⁰ Preámbulo al proyecto de ley sobre *autorización legislativa* al Gobierno para «Arreglar la legislación relativa a Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, Gobiernos políticos y Consejos provinciales de administración», de 18 de octubre de 1844. Texto en *Diario de sesiones de Cortes*, Senado, Legislatura de 1844-45, *Apéndice* al núm. 9.

curriesen en la fijación del contenido material de la ley, en primer lugar, la discusión en «totalidad» y la particularizada de su articulado o parte dispositiva (Título IX -«De las discusiones»-, arto 100, Reglamento del Congreso de 14 de febrero de 1838), fue denunciada ahora como una inconveniente dilación en dotar al país de las leyes que precisaba; la ilimitada capacidad de *enmienda* y *adición* que se reconocía a los diputados (arts. 98, 105 y 106, ídem) fue vista como un elemento perturbador que rompía la unidad de pensamiento y cohesión dispositiva de la originaria ley propuesta por el Gobierno, y la publicidad del debate legislativo, asegurado por el artículo 34 de la Constitución e inherente al régimen representativo, fue juzgada, incluso, como elemento que perjudicaba la ejecución de las leyes, por suponerse que la explicación por la oposición de sus criterios discrepantes las desautorizaría ante la opinión pública. En aquel debate un teórico de la Monarquía *liberal-doctrinaria* como Alcalá-Galiano dijo, apoyando la delegación solicitada por el Gobierno: «(...) temo que la ley salga desautorizada, temo el deseo de las enmiendas y, sobre todo, temo la dilación... Si bien venero y acato esta clase de gobiernos representativos, cabalmente creo que no los miro como el instrumento más a propósito para gobernar... Son excelentes como medios políticos. Pero no son buenos para formar las leyes»²¹.

A todo ello se unió el que los Gobiernos habilitaron un mecanismo propio del régimen parlamentario -*la cuestión de gabinete*- para reforzar su control devaluador sobre las Cortes como poder legislativo. Desde el antecedente sentado por el Ministerio Mendizábal al recabar de los Estamentos del Reino de 1835 su polémica ley de *Voto de Confianza*, y corroborado por el Gobierno Narváez con ocasión de la solicitud a las Cortes de 1845 de la *autorización legislativa* antes citada, se sentó la práctica por parte del poder ejecutivo de envolver toda concesión de una delegación legislativa, en cuanto entrañaba una solicitud de poderes extraordinarios, con una puntual *cuestión de gabinete*, es decir, con una «cuestión de confianza» libremente suscitada por aquél, a cuyo saldo positivo vincularía su permanencia en el poder. Si bien este hecho contribuyó a afirmar el nuevo papel directriz de dicho poder en el proceso político y a reforzar su liderazgo sobre sus mayorías ministeriales, contribuyendo de paso a disciplinarlas, sin embargo supuso una clara coacción al Parlamento, que se vio emplazado ante la grave

²¹ Intervención en 6 de diciembre de 1844, *Diario de sesiones de Cortes*, Congreso de los Diputados, Legislatura de 1844-45, núm. 49.

disyuntiva de hacer dejación de sus facultades legislativas en materia determinada, o trascendiendo esta cuestión, provocar con su negativa una alteración de la relación fiduciaria ejecutivo-legislativo y un proceso de inestabilidad en la relación entre estos poderes del Estado, determinando bien una crisis ministerial o una disolución anticipada de las Cortes. En la *autorización* de 1845 Pidal, como ministro de Gobernación, ante las reticencias de ciertos diputados, diría: «(...) Hay la autorización, ese voto de confianza, pues lo es y ése es el que pedimos: si no hay esa confianza en nosotros, no queremos la autorización; vengan otros Ministros que la obtengan. El voto de confianza es un acto de gobierno, pues queremos dotar al país de las leyes que necesita por medio de esa autorización»²².

Más grave, con todo, fue la frecuente práctica con que los Gobiernos *moderados*, extralimitándose en la potestad reglamentaria que como poder ejecutivo les reconocía el artículo 45.1 de la Constitución de 1845, se deslizaron a regular por simple Real Decreto materias que la Constitución había colocado expresamente bajo «reserva de ley», y por tanto, y a tenor del artículo 12 de aquélla, con la garantía de la preceptiva concurrencia legislativa de las Cortes. Y sería tanto más inquietante cuanto dicha práctica se proyectó a apartados esenciales del *sistema político*, y en concreto a aquellos que, teóricamente más funcionales, se consideraban para el control público de la acción de gobierno, caso de la libertad de imprenta.

La regulación del ejercicio de esta libertad en la época resulta bien ilustrativa. En la *Década moderada* (1844-54) se llegaron a dar hasta seis regulaciones generales al respecto -*leyes materiales* en el sentido estricto del término--, pero todas ellas fueron formalmente planteadas por el poder ejecutivo en base a simples Reales Decretos²³. El propio Ministerio Narváez, que en su Constitución de 1845 avaló una clara «reserva de ley» al respecto en el artículo 2 de la misma:

²² Para ilustrar este planteamiento de las cuestiones de gabinete véase la intervención de Mendizábal, como Presidente del Consejo de Ministros, en sesión de 31 de diciembre de 1835, en el Estamento de Procuradores, *Diario de Sesiones de Cortes*, Legislatura de 1835, núm. 22, e intervención de J. Pidal, como ministro de Gobernación, en sesión de 5 de diciembre de 1844, ídem., Congreso de los Diputados, Legislatura 1844-45, núm. 48.

²³ Para la secuencia y contenido de las normas sobre libertad de imprenta el reinado de Isabel II véase M. ARTOLA, *Partidos y programas políticos...* op. cit., t. 1, pp. 132-138, Y E. GÓMEZ REINO y CARNOTA, *Aproximación histórica al derecho de la imprenta y de la prensa en España (1480-1966)*. Madrid, 1977.

«Todos los españoles pueden imprimir y publicar libremente sus ideas sin previa censura, *con sujeción a las leyes*», y que, simultáneamente, hizo preceptiva la concurrencia de las Cortes en la formación de éstas a tenor del ya citado artículo 12, no encontró inconveniente, desligándose de su propio sistema político, en plantear la norma más conflictiva del período -aquella por la que se abandonaba la institución *progresista* del Jurado y se sometían los delitos de imprenta a Tribunales especiales formados por jueces de oficio- a través de la vía formal de un simple Real Decreto, el de 6 de julio de 1845, en cuyo contenido nunca llegaron a entender las Cortes.

Tras el paréntesis del *Bienio progresista*, la «ley Nocedal», de 13 de julio de 1857, que replanteaba revisado el sistema *moderado* sobre libertad de imprenta y que presidió la mayor parte de la última fase del reinado, tampoco fue formada en Cortes. Dicha ley fue fruto de una *autorización legislativa* otorgada al Ministerio Narváez para que plantearse su proyecto de ley de 16 de mayo de aquel año, conforme exclusivamente al dictamen emitido sobre el mismo por la correspondiente Comisión del Congreso, obviándose su proceso de enmienda y de discusión pública y pormenorizada de su parte dispositiva a nivel de sesión plenaria en los Cuerpos Colegisladores, tal como hacía preceptivo el *Reglamento* parlamentario de 1847²⁴. Finalmente, y ya en el giro «autoritario» del término del reinado, la última normativa sobre imprenta, revisora del tímido intento *unionista* de restaurar el Jurado (Ley de 29 de junio de 1864), también sería objeto de simple Real Decreto -el de 7 de marzo de 1867, dado por el Gobierno Narváez-González Bravo-. Este Real Decreto, acompañado de otros que revisaban el reformismo *unionista*, junto con el de 20 de marzo, por el que se planteó la polémica ley de *Orden público* de 1867, fueron dados estando cerradas las Cortes y suspensas las garantías constitucionales, con la promesa de que serían presentados a las próximas Cortes para su aprobación. Sin embargo, en las Cortes de 1867 el Gobierno se limitó a solicitar de las mismas un *bill de indemnidad* por la infracción cometida sobre las prerrogativas legislativas de las Cortes y a pedir la «declaración» de aquellos como «leyes del Reino», en bloque y sin ser presentados sus textos dispositivos formalmente a las Cortes ni sometidos

²⁴ Texto del proyecto de ley de *autorización* de 22 de junio de 1857, presentado por el ministro de Gobernación del Ministerio Narváez, Cándido Nocedal, en *Diario de Sesiones de Cortes*, Congreso de los Diputados, Legislatura de 1857, *Apéndice 1.*" al núm. 40.

por separado al reglamentario proceso de enmienda y discusión en los Cuerpos Colegisladores²⁵.

Si tenemos presente que el régimen isabelino agotaba los cauces de participación del ciudadano en el ejercicio de un sufragio, visto sólo como una *función* política y siempre sujeto a condiciones censitarias muy restrictivas, y que no reconocía libertades políticas de acción colectiva, como el derecho de reunión o de asociación, la resultante era la centralidad de la libertad de imprenta en el sistema político. En ese horizonte, la prácticamente nula concurrencia de las Cortes en su regulación y la vinculación de ésta, de hecho, a la extralimitada potestad reglamentaria del ejecutivo, nos reafirma en la imagen no sólo de la profunda devaluación de las Cortes en el proceso legislativo en general, sino en la propia definición de las reglas del *sistema político*, en beneficio todo ello de una excéntrica expansión del poder ejecutivo, donde al vincularse al mismo la regulación de los cauces políticos previstos en su origen, especialmente para la fiscalización pública de su propia acción, se difuminaban los contrapesos a su decisivo protagonismo en el proceso político.

Podemos concluir este estudio remarcando el amplio viraje del liberalismo *isabelino* respecto de las veleidades de «gobierno de Asamblea» ensayadas contradictoriamente por el liberalismo *doceañista*. En el tiempo postrevolucionario de la época de Isabel II las limitaciones de la incipiente España mesocrática y las especiales circunstancias que concurren en la estabilización del régimen constitucional llevaron al liberalismo *moderado* a la preocupación primordial por el principio de *orden*, una preocupación que puso, ya de por sí, en evidencia los problemas de representatividad de su régimen. Aquél fue servido por un reforzamiento extremo del poder monárquico, que acabó generando un profundo contraste entre el sistema constitucional y la práctica política. Por debajo de la fórmula de equilibrio Corona-Cortes, plasmada en la Constitución de 1845 y de las formalidades del incipiente régimen parlamentario de las «dos confianzas», la realidad presentó una conversión de la Corona en el verdadero factor determinante del signo político de los Gobiernos, acompañada de una simultánea expansión del ejecutivo monárquico, devenido en efectivo *gobierno*, dentro de la

²⁵ Para un mayor detalle sobre la peculiar convalidación de los referidos Reales Decretos véase J. I. MARQUELLO, «Las Cortes y los factores de crisis política de la Monarquía de Isabel II (1845-68)», en *Anuario de Historia del Derecho Español*, t. LVIII, Madrid, 1988, pp. 81-172.

función legislativa, que entró en daro detrimento y devaluación de la concurrencia de las Cortes en el proceso político.

La «parlamentarización» de la Monarquía *constitucional* no fue más que un espejismo. La dualidad e igualdad ejecutivo-legislativo, Corona-Cortes, que aquélla comportaba no fue más que la reacción frente a la preponderancia de las Cortes en la Monarquía *asamblearia* de 1812. A la hora de la verdad el enlace y los mecanismos de armonización y control entre aquellos dos poderes que comportaba el régimen parlamentario, fueron puestos, paradójicamente, al servicio del exdusivo reforzamiento de la Corona, al que también contribuyó la relativa difuminación del principio divisionista que aquel régimen conllevaba. La dinámica de la época isabelina acabó proyectando, más bien y efectivamente, la imagen de un régimen político piramidal polarizado sobre el poder de la Corona que no sólo terminó por desnaturalizar el sistema de las «dos confianzas» e impedir cualquier evolución de futuro hacia un homologable régimen parlamentario, sino que llegó a poner en entredicho las propias garantías mínimas a la existencia de un régimen representativo previstas por la Constitución de 1845.

y a la postre, aquella dinámica no sirvió a su objetivo de *orden*, porque al herir la representatividad del sistema provocó una pérdida de capacidad integradora de éste, inclusive dentro de la familia *moderada*-*piénsese* en el caso de los conservadores *puritanos* y de los *unw-nistas*-, y terminó por potenciar lo que se trataba de evitar, como ilustrarían las crisis de 1854 y 1868.