

LA INSTITUCIÓN PARLAMENTARIA Y LAS FORMAS DE GOBIERNO EN LAS CONSTITUCIONES ESPAÑOLAS

Sixto Peraza Padrón
Universidad de La Laguna
speraza@ull.es

RESUMEN

Se analizan las Constituciones españolas para estudiar el proceso de formación y consolidación del parlamentarismo del Estado español desde sus comienzos hasta la II República. Es decir, los avances y retrocesos en la evolución de la monarquía constitucional en una monarquía parlamentaria con sus quiebras republicanas. Asimismo, se analiza la paulatina configuración del Presidente del Gobierno y el Gobierno con identidad propia, y la progresiva extensión del sufragio.

PALABRAS CLAVE: parlamentarismo, monarquía constitucional, monarquía parlamentaria, gobierno parlamentario, sufragio censitario y universal.

ABSTRACT

«The Parliamentary Institution and The Modalities of Government in The Spanish Constitutions». The Spanish Constitutions are analyzed to study the formation and consolidation of the parliamentary Spanish State from its beginnings to the Second Republic. That is to say, progress and setbacks in the evolution of the Constitutional Monarchy into a Parliamentary Monarchy with its republican failures. On the other hand, also are analyzed the gradual setting of the Prime Minister and the Government with its own identity, and the gradual extension of the suffrage.

KEYWORDS: Parliamentarism, Constitutional Monarchy, Parliamentary Monarchy, Parliamentary Government, Restricted and Universal Suffrage.



Las fechas de 1808 y 1978 marcan nuestra contemporaneidad y delimitan el espacio temporal de desarrollo y configuración de nuestro sistema político (Reig Tapia, A. y Merino Merchán, E., 1994: 272). Además, el complejo proceso político que ha modelado el sistema político español podemos analizarlo como un *continuum* entre el absolutismo tradicional, el liberalismo moderado y el autoritarismo conservador (González Casanova, J.A., 1971: 856).

En este espacio temporal y en ese *continuum* se desarrolla la pugna entre la supervivencia de un poder monocrático (que implica el ejercicio autoritario del poder) y la ampliación y extensión de un poder democrático (que surge de la nación o del pueblo), el cual se sustenta en una filosofía política basada en el reconocimiento de los derechos y libertades individuales y la división del poder en varias instituciones que se controlan y limitan (Palmer Valero, R., 1997: 177-178). O dicho con otros términos, lo que subyace es el conflicto entre el «principio monárquico» y el «principio democrático», manifiesto en las dificultades de encaje entre la monarquía y la democracia, máxime cuando los monarcas no siempre están dispuestos a facilitar el proceso adoptando actitudes abierta o solapadamente de deslealtad hacia el sistema. Desde esta perspectiva adquieren una importancia básica las tensiones entre la Corona y el Parlamento (como representante del principio democrático) y la distinción entre monarquía tradicional, monarquía constitucional (como etapa intermedia) y la monarquía parlamentaria (la república sería la materialización de la falta de adaptación de la monarquía a las tendencias democratizadoras) (Blas Guerrero, A. de y García Cotarelo, R., 1988: 270-271)¹.

El núcleo teórico central de los procesos políticos democratizadores gira en torno a la división de poderes y la asignación de funciones concretas a órganos concretos. El tipo de relaciones que pueden darse entre dichos órganos (según se realice una separación flexible, rígida o confusa) permite la clasificación clásica de las formas de gobierno en parlamentarias, presidenciales y directoriales.

La forma de gobierno parlamentaria no deriva, por lo tanto, de la existencia del Parlamento, ya que éste existe en todas las formas de gobierno democráticas, sino de la atribución de una específica posición y la asignación de determinadas relaciones con el Gobierno. La centralidad del Parlamento es el rasgo peculiar, pero en el contexto de equilibrio con los otros órganos del Estado, de modo que el Gobierno no es un mero apéndice de aquél. Por eso se señalan dos procesos en la configuración histórica del parlamentarismo: por una parte, el Parlamento afirma su poder frente a la Corona y, por otra, el Gobierno gana autonomía frente al Rey caracterizándose por la responsabilidad solidaria de sus integrantes y el liderazgo del Presidente del Gobierno o Primer Ministro (Solozábal Echavarría, J.J., 1996: 43-48). Por lo tanto,

¹ En la Monarquía constitucional el Monarca disfruta de un poder propio que deja en vigor, aunque parcialmente, el «principio monárquico» y se considera que el Monarca y el Parlamento están en pie de igualdad, ambos comparten la soberanía. La Monarquía parlamentaria se asienta sobre la aceptación de la soberanía nacional o popular, de modo que su poder deriva del texto constitucional, que es ajeno a la intervención del monarca; por regla general su poder es simbólico, de arbitraje o moderación entre órganos del Estado y ha renunciado a intervenir en el juego político cotidiano.

el parlamentarismo se condensa en «la búsqueda de un equilibrio entre el poder del legislativo y ejecutivo sin menoscabo de la preeminencia teórica concedida al primero como representante directo del electorado» (Blas Guerrero, A. de, 1994: 21).

Las formas de gobierno no son estables en el tiempo. Se van modelando por el contexto sociopolítico y, naturalmente, trascienden el Derecho constitucional. Por eso se señala que frente al énfasis puesto en las modificaciones constitucionales como remedio a los males del parlamentarismo español, hay que poner de relieve las deficiencias de la cultura política de la clase dirigente y su deficiente entendimiento de la democracia (Solozábal Echavarría, J.J., 1996: 40-41). La convulsa y compleja historia político-constitucional española contemporánea ha propiciado, como señala A. de Blas (1983: 1), una visión pesimista y diferenciada de España en el contexto europeo occidental.

1. LA CRISIS DEL ANTIGUO RÉGIMEN (1808-1833)

La invasión francesa tendrá un carácter revolucionario en todos los aspectos para la política, la economía y la sociedad españolas. Políticamente cabe destacar la pugna entre dos campos ideológicamente irreconciliables (absolutistas y liberales) que marcarán el proceso histórico español durante dos siglos (Reig Tapia, A. y Merino Merchán, E., 1994: 273).

El Estatuto de Bayona de 6 de julio de 1808² es el punto de arranque del proceso político modernizador español e inicia el proceso de desaparición del Antiguo Régimen. Por eso, posiblemente lo más destacable es su carácter controvertido entre los estudiosos y la doctrina, llegando, en su caso más extremo, al silencio sobre el mismo. Así, para algunos, por las circunstancias de la guerra no tuvo efectividad y se admite que no ejerció influencia en la Constitución de 1812 (Reig Tapia, A. y Merino Merchán, E., 1994: 273-274). Mientras que otros sostienen que tuvo un papel destacado en el nacimiento de nuestro constitucionalismo porque provocó la elaboración de un texto alternativo: la Constitución de Cádiz de 1812 (Solé Tura, J. y Aja, E., 1997: 12). Lo que destaca J.F. Merino Merchán (1995: 25-26) es que entre 1808 y 1814 coexistieron en España dos ordenamientos diferentes: el del Estatuto de Bayona y el de la Constitución de Cádiz de 1812.

El Estatuto de Bayona es un claro ejemplo de «Carta otorgada»³, en el cual la Monarquía, como centro e impulsor del sistema, se autolimita con unas Cortes y la obligación de respetar los derechos ciudadanos proclamados. Sin embargo, no

² Debería entrar en vigor escalonadamente hasta 1815. No trataba de regular sólo y exclusivamente instituciones y procedimientos políticos, sino que poseía un fuerte contenido de reformas socioeconómicas.

³ «La primera teoría constitucional distingue entre Constitución, Constitución pactada y Carta otorgada, según el texto constitucional hubiera sido elaborado por una asamblea soberana, hubiera sido resultado de un acuerdo entre la asamblea y el monarca o hubiera sido concedida graciosamente por éste. En realidad dichas categorías precisan bastantes matizaciones, pero tienen un





asume la soberanía nacional ni el principio de división de poderes. El Rey seguía disfrutando de un amplio poder político que se reflejaba en la consideración de los demás órganos como sus colaboradores. Entre éstos cabe destacar el Ministerio y el Consejo de Estado, ambos nombrados y separados por el Rey. Por lo que respecta al Senado, se concebía como una Cámara de apoyo al Rey, sin carácter electivo, pues sus miembros eran designados por el Monarca, si bien su mandato era vitalicio, con competencias en mantenimiento de la seguridad del Estado, la constitucionalidad de las elecciones y protección de la libertad individual y de imprenta. Respecto a las Cortes hemos de señalar el mantenimiento de su carácter estamental (clero, nobleza y pueblo), con unos procedimientos de nombramiento o de elección variados (nunca por elección directa), con respecto a la duración del mandato era de tres años para los representantes del estamento del pueblo pudiendo ser reelegidos dos veces consecutivas y la tercera dejando un espacio de tres años. El Rey tenía la facultad exclusiva de convocatoria, prórroga, aplazamiento o disolución de las Cortes y, en todo caso, estaba prevista su reunión al menos una vez cada tres años. Sus sesiones, al contrario de la práctica constitucional, no eran públicas y se prohibía la divulgación e impresión de las opiniones y las votaciones. Respecto a sus competencias podemos decir que eran residuales y a compartir con el Rey, de hecho la iniciativa legislativa no se le reconoce, de modo que ésta correspondía al Rey y al Consejo de Estado, y la posibilidad de control de los ministros se reconocía mediante la posibilidad de elevar al Rey «quejas graves y motivadas» sin ninguna otra explicitación o consecuencia (Merino Merchán, J.F., 1995: 28-34; Solé Tura, J. y Aja, E., 1997: 10-12; Blas, A. de, 1983: 14; Rico Linage, R., 1989).

Podemos concluir que el Estatuto de Bayona de 1808 es un primer paso tímido de transformación de la Monarquía absoluta hacia una Monarquía constitucional, es un modelo alejado del parlamentarismo, porque las Cámaras están atrofiadas y minusvaloradas por la preeminencia del principio monárquico o del poder monocrático.

La Constitución de Cádiz de 1812 es el referente constitucional y político por excelencia de nuestra contemporaneidad. Así, A. de Blas (1983: 14) recoge la opinión de Adolfo Posada: «La Carta de Bayona no supera la condición de inicio “aparente” de nuestro constitucionalismo, en contraste con los comienzos “reales y eficaces” marcados por el texto de Cádiz». Por su parte, A. Reig Tapia y E. Merino Merchán (1994: 274) señalan que «el 24 de septiembre de 1810, se constituyó el primer parlamento español de nuestra historia, auténtico embrión, no sólo de nuestro constitucionalismo, sino de nuestro sistema político...». Por lo tanto, el Parlamento y el parlamentarismo español contemporáneos tienen como origen el diseño organizativo y la puesta en práctica de la Constitución de Cádiz de 1812.

La Constitución de 1812 es la primera que se redacta y aprueba por un parlamento sin la participación del Rey, pero no contra o frente al Rey. Por eso

valor indicativo útil». (Solé Tura, J. y Aja, E., 1997: 12). Para A. de Blas (1983:14) se trata del único texto constitucional español catalogable como «Carta otorgada».

no podemos afirmar taxativamente que fuera una «Constitución impuesta», como sí ocurrió con su restablecimiento en 1820 y en 1836. Es una Constitución que se asienta sobre tres principios novedosos hasta ese momento en la vida política y constitucional española: la soberanía nacional, la división de poderes y la nueva representación (Tomás Villarroya, J., 1987: 13-15).

La soberanía reside en la Nación española como reunión de todos los españoles de ambos hemisferios y a ésta corresponde exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales (artículos 1 y 3). Las Cortes son la reunión de todos los diputados que representan la Nación, nombrados por los ciudadanos (artículo 27)⁴. Con estas premisas se configura un sistema político cuyo centro es el Parlamento, pero a la hora de definirlo como forma de gobierno se pueden plantear algunas dudas y ciertas disparidades en su catalogación. Así, podemos considerarla como monarquía constitucional y democrática, monarquía limitada, monarquía hereditaria moderada o una forma de gobierno directorial por la preeminencia del Parlamento sobre el Ejecutivo, aunque éste conserva ciertos poderes porque se los autoriza la Nación española. Ahora bien, cómo se articula o se plasma el principio de división de poderes: mediante una interpretación rígida del principio, de modo que entre los órganos del Estado apenas hay canales de comunicación que resuelvan los conflictos entre los mismos. Aquí es donde generalmente suele radicar la crítica a su fracaso como diseño organizativo y, particularmente, a su puesta en práctica.

Las Cortes se organizarían en una sola Cámara, que junto con el principio de la soberanía nacional, serán puntos programáticos e ideológicos distintivos de los progresistas españoles. Sus miembros, que debían poseer determinado nivel de riqueza, se elegirían mediante sufragio indirecto a cuatro grados, para ejercer un mandato de dos años, sin posibilidad de reelección hasta pasados otros dos años. La aplicación rígida de la separación de poderes conlleva la autonomía total de las Cortes, de modo que éstas se reúnen al margen del Rey y los Ministros, reuniéndose y disolviéndose automáticamente y celebrando sesiones, que debían ser públicas, con una duración fija. Precisamente para vigilar por los poderes de las Cortes cuando éstas no estaban reunidas se establece un órgano parlamentario novedoso: la diputación permanente de Cortes. Se le atribuirían una serie de funciones bastantes amplias y se reconocía la iniciativa legislativa a todos los diputados. Además, eligen los miembros de sus órganos de gobierno y se establece la incompatibilidad entre diputado y ministro, elaboraban y aprobaban su reglamento interno.

El Ejecutivo se compone del Rey, que es su titular, asistido de los secretarios de Estado y del Despacho (los Ministros) y el Consejo de Estado, como órgano consultivo (Cavero Lataille, I. y Zamora Rodríguez, T., 1995: 76-77). Al Rey se le atribuye, con carácter general, la facultad exclusiva de ejecutar las leyes, conservar el

⁴ J. Solé Tura y E. Aja (1997: 15) señalan que el debate sobre la soberanía ocupa el siglo XIX. Distinguiendo la soberanía nacional, triunfadora en Cádiz, pero que tardará muchos años en reconocerse; la soberanía monárquica, aplicada durante las siguientes décadas; y, una postura intermedia, que resultará la mayoritaria durante ese siglo, de una soberanía conjunta del Rey con las Cortes.



orden público y la seguridad del Estado. Sin embargo, la desconfianza hacia el Monarca se manifiesta en la explicitación de una serie de restricciones a su autoridad⁵. No se reconoce constitucionalmente la existencia del Gobierno, ni del primer ministro. Los secretarios de Estado y del Despacho se establecen por las Cortes, que también asignan las funciones que le corresponden ejecutar e, incluso, sus retribuciones. Los secretarios de Despacho firman las órdenes del Rey, siendo responsables de las mismas ante las Cortes, pero debemos subrayar que esta responsabilidad no es de tipo político sino penal. En caso de irresponsabilidad apreciada por las Cortes, el secretario de Despacho quedará en suspenso hasta que resuelva el Tribunal Supremo de Justicia. Otra limitación a la autonomía política del Rey la determinan las características del Consejo de Estado. Sus integrantes son incompatibles con el cargo de diputado, siendo nombrados por el Rey entre los propuestos por las Cortes, y el reglamento de funcionamiento lo aprueban éstas. Sus funciones serán básicamente consultivas.

Las relaciones entre las Cortes y el Ejecutivo están marcadas por la concepción rígida del principio de separación de los poderes del Estado y la preeminencia de las primeras. A los casos ya señalados debemos citar que cuando se iniciaban las sesiones de las Cortes el Rey era invitado y se prohibía la presencia de su guardia en las mismas. Igualmente la iniciativa legislativa del Rey se ejercía por medio de los secretarios del Despacho, pero el Rey no podía intervenir en los debates de las Cortes y sus secretarios lo harían en las condiciones que las Cortes consideraran conveniente y nunca estarían presentes en las votaciones. Además, el Rey no podía disolver las Cortes. Cuando las Cortes aprobaban una ley debía ser sancionada por el Monarca, el cual en su caso podría ejercer un veto suspensivo; si por segunda o tercera vez se aprobaba, se entendía sancionada.

El funcionamiento de este sistema político estuvo marcado por las tensiones y las crisis. En primer lugar, porque su elaboración y su primera andadura estuvo marcada por la guerra. En segundo lugar, el Rey Fernando VII fue su principal enemigo; así, en cuanto retornó, la primera labor política fue derogar la Constitución de 1812 e iniciar una represión política de los elementos liberales y progresistas. En tercer lugar, porque, por una parte, no resuelve los conflictos entre las Cortes, que quieren ejercer la preeminencia sobre los órganos del Estado y encarnan la exaltación del radicalismo político, y un Rey que se niega a recortar su poder y quiere ejercer como monarca absoluto, y, por otra, las tensiones derivadas de unos secretarios del Despacho (Ministros) que al asumir la responsabilidad política aspiraban a ejercer el poder político. Así, particularmente durante el Trienio Liberal (1820-23) ya se empieza a reconocer la necesidad de un Consejo de Ministros⁶ o Gobierno como órgano colegiado, dotado de la necesaria coherencia y homogeneidad a cuyo frente

⁵ Se recogen en el artículo 172 de la Constitución. Como señalan J. Solé Tura y E. Aja, demuestran la profunda desconfianza hacia el retorno del absolutismo.

⁶ J. Tomás Villarroya señala que el Consejo de Ministros fue establecido al terminar el Trienio Liberal por Decreto de Fernando VII de 19 de noviembre de 1823 (1987: 26).

debería estar una persona dotada de liderazgo, el primer Ministro o Jefe de Gobierno (Tomás Villarroya, J., 1987: 25-30).

2. LA ÉPOCA ISABELINA (1834-1868)

El Estatuto Real de 1834 suele considerarse como la consolidación del liberalismo constitucional y el hito que señala la imposibilidad del retorno del Absolutismo, como consecuencia de la alianza establecida entre la Regente María Cristina y los liberales para conservar la Corona para su hija, la futura reina Isabel II, frente a las pretensiones de los absolutistas y de don Carlos.

La naturaleza jurídico-política del Estatuto está sometida a disparidad de interpretaciones, sintetizadas por Tomás de Villarroya (1968) en cuatro grupos: una «Carta otorgada», una convocatoria a Cortes, restauración de las Leyes Fundamentales y un texto constitucional. Al margen de la consideración de su naturaleza y de si introduce o no el parlamentarismo, lo que sí se reconoce con amplitud es que sienta los principios en torno a los que girarán los rasgos básicos del sistema político español. Así, podemos citar la soberanía compartida entre el Monarca y el Pueblo (bajo la fórmula «las Cortes con el Rey»), la monarquía constitucional, la división de poderes interpretada como colaboración entre los mismos, el bicameralismo (y el problema de definir la naturaleza de la segunda Cámara o Senado), la doble confianza de la que debe gozar el Gobierno (de las Cortes y del Rey) y una Corona que no renuncia a su poder político y se implica en las luchas políticas cotidianas (con las excepciones de los reinados de Amadeo I y Alfonso XII y la Regencia de doña María Cristina, más próximos a la monarquía parlamentaria).

El Estatuto Real regula básicamente las Cortes Generales y hace referencias al Consejo de Ministros y al Rey. Explícitamente no recoge el principio de la división de poderes, aunque cabe entender implícito y en la versión flexible de colaboración bajo la preeminencia de la Corona. Las Cortes Generales son bicamerales, compuestas de dos Estamentos, el de Procuradores del Reino, como Cámara baja, y el de Próceres del Reino, como Cámara alta.

El Estamento de Próceres lo componían, en número ilimitado, miembros del clero, la nobleza, servidores del Estado, propietarios de elevada renta y personalidades de la enseñanza, la cultura y la ciencia. Algunos eran miembros natos (miembros de la nobleza) y la mayoría nombrados por el Rey con carácter vitalicio. El Estamento de Procuradores era de naturaleza electiva y confirma el establecimiento y el desarrollo de la democracia representativa. Sus miembros debían tener más de treinta años y gozar de un determinado nivel de renta que garantizara su independencia. La duración del mandato era de tres años con posibilidad de ser reelegidos. También es de destacar que se reconocía la compatibilidad con el cargo de Ministro. Por último, junto con los miembros del Estamento de Próceres, se les reconoce la inviolabilidad por las opiniones y votos emitidos durante el ejercicio de su cargo.

Mención especial merece el sistema de elección de los Procuradores del Reino. Las primeras elecciones se realizaron con un sistema indirecto de segundo grado sumamente restrictivo, pues sólo tenían derecho a voto los mayores contribuyentes.



Sin embargo, conforme al Decreto de 24 de mayo de 1836 se convocaron elecciones para julio de ese año que introducían una importante novedad: la elección directa de los Procuradores. Se mantenía el sufragio censitario, pero combinado con el sufragio capacitario para aquéllos que poseían determinados títulos académicos o ejercían determinadas profesiones.

Las Cortes Generales no poseían autonomía total pues el lugar y fecha de reunión, así como la suspensión y disolución, correspondían al Monarca, los órganos directivos de los Estamentos eran nombrados por el Rey (en el caso del Estamento de Procuradores entre los propuestos por éstos), no poseían la iniciativa legislativa, que correspondía en exclusiva al Rey, ni debatir sobre asuntos que no fueran propuestos por éste, en todo caso se le reconoce el derecho de elevar peticiones al Rey. Por último, el Monarca poseía el derecho de veto absoluto sobre las leyes aprobadas por los Estamentos⁷.

Otro rasgo peculiar que se reconoce a estas Cortes Generales es su bicameralismo perfecto. Ya que ambas Cámaras gozan de las mismas competencias, eran convocadas y suspendidas al mismo tiempo (cuando se disolvía el Estamento de Procuradores, quedaba paralizada la actividad del Estamento de Próceres) y la celebración de sesiones era simultánea. A ambas Cámaras les correspondía la aprobación de las leyes.

El Estatuto no hace referencia específica al Rey como titular del poder ejecutivo, pero dada su situación de preeminencia es fácilmente deducible. Lo que sí cabe señalar es la consolidación del Consejo de Ministros y del Presidente del Consejo de Ministros y sus características de colegialidad, homogeneidad y responsabilidad⁸. Como hemos citado, el cargo de Ministro es compatible con el de miembro de los Estamentos.

Con la vigencia del Estatuto se pone en marcha el mecanismo de frenos y contrapesos del sistema parlamentario, particularmente porque durante este periodo se abre paso la exigencia de responsabilidad, no sólo penal, sino especialmente la política. Esta novedad se desarrolla vía Reglamentos de los Estamentos (denominada «cuestión de gabinete»). Así, se asienta la necesidad de la doble confianza que debe obtener el Presidente del Consejo de Ministros y de los Ministros. En la práctica, en enero de 1836, se ejerce por primera vez el derecho de disolución, atribuido al Rey, al ser derrotado el Gobierno en un tema fundamental y, por segunda vez, en mayo de ese año al aprobarse un voto de censura contra el Gobierno.

El Estamento de Procuradores a pesar de las limitaciones se convirtió en una Cámara con amplias resonancias políticas, especialmente vía del ejercicio de peticiones al Rey, que eclipsó al Estamento de Próceres. Al mismo tiempo en su seno se fueron configurando los partidos moderado y progresista.

⁷ J. Tomás Villarroya (1987: 38) señala que esta posibilidad no fue utilizada por la Regencia.

⁸ De hecho J. Tomás Villarroya (1987: 39-40) reconoce que el Estatuto constitucionaliza la existencia del Consejo de Ministros y del Presidente del Consejo de Ministros.

Los movimientos revolucionarios del verano de 1836 suponen la quiebra del sistema político diseñado por el Estatuto Real. Tras un efímero restablecimiento de la Constitución de 1812 y la culminación del proceso de reforma constitucional se aprueba la Constitución de 1837.

La Constitución de 1837 utiliza la fórmula de la soberanía compartida, consagrando el principio de la soberanía nacional junto con la aceptación de la Corona de la voluntad constituyente. Desde este planteamiento consagra la monarquía constitucional y el reconocimiento del principio de la división de poderes y su articulación mediante mecanismos de colaboración, consolidando definitivamente el régimen constitucional en España (Solé Tura, J. y Aja, E., 1997: 33).

Las Cortes se configuran como bicamerales con una denominación de las Cámaras que permanecerá hasta nuestros días: Congreso de los Diputados, para la Cámara baja, y Senado, para la Cámara alta. Es un bicameralismo imperfecto, pues el Congreso de los Diputados goza de cierta supremacía sobre el Senado, a pesar de que la Constitución fije que sus facultades son iguales.

Respecto a la composición del Senado, se estableció su número en las tres quintas partes de los miembros del Congreso de los Diputados, repartiéndose entre cada provincia⁹ según su población, debiendo tener un senador por lo menos. Los senadores debían tener la edad mínima de cuarenta años y medios de subsistencia. En cuanto al sistema de elección, se optó por una vía intermedia entre la elección directa y el nombramiento real: los electores de los diputados de cada provincia propondrían al Monarca una terna de candidatos entre los cuales nombraría a los senadores. No se establecía una duración del mandato, pero sí que su renovación sería por tercios cuando se produjera la renovación del Congreso de los Diputados por expirar su mandato o ser disuelto.

Para la composición del Congreso de los Diputados cada provincia elegiría un diputado por cada cincuenta mil habitantes. La edad para ser diputado se fijó en veinticinco años. Su elección sería directa, pero mediante sufragio censitario, si bien se amplía el número y la variedad de los electores¹⁰. Tampoco se establecen límites para la reelección de los diputados, cuya duración del mandato se establece en tres años. Igualmente se fija la compatibilidad de los cargos de diputado y senador con el de ministro.

Respecto al funcionamiento de las Cortes hemos de decir que la convocatoria, suspensión y disolución corresponde en exclusiva al Rey. Si bien se establece alguna cláusula limitativa como que se deben reunir todos los años, pues en caso contrario se fija la convocatoria automática el uno de diciembre. También en el caso de disolución, el Monarca está obligado a reunir las dentro de tres meses. A las Cámaras se les reconoce expresamente la autonomía para aprobar sus Reglamentos de régimen

⁹ J.F. Merino Merchán (1995: 83) señala que con este texto constitucional se determina definitivamente la provincia como distrito electoral.

¹⁰ La Ley electoral de 20 de julio de 1837 está en el origen de esta ampliación del censo electoral, pasando de un censo en 1837 de 257.984 electores a más de un millón en las postrimerías de la vigencia de la Constitución (Tomás Villarroja, J., 1987: 55).



interior. Los órganos directivos del Congreso de los Diputados se eligen por sus miembros, mientras que el Senado se encuentra limitado en este aspecto pues, mientras puede nombrar a sus secretarios, el presidente y vicepresidentes son nombrados por el Rey entre sus miembros. Si bien tienen que estar reunidos simultáneamente, no pueden celebrar sesiones conjuntas ni deliberar en presencia del Rey. En todo caso se establece la publicidad de las sesiones y ya se considera la inmunidad y la inviolabilidad parlamentaria plenamente reconocida casi en sus términos actuales (Merino Merchán, J.F., 1995: 84). La iniciativa legislativa se reconoce por igual al Rey y a las Cámaras, necesitando los textos legales la aprobación por ambas Cámaras¹¹. Por último, el Rey disponía de derecho de veto absoluto sobre los proyectos de ley aprobados mediante la negativa a la sanción.

El Ejecutivo es regulado más parcamente, pero lo que resulta indudable es la potenciación de los poderes del Rey y la colaboración con las Cámaras, con respecto al texto gaditano, y que comparte sus poderes con las Cortes en relación con el Estatuto Real. El titular del Ejecutivo sigue siendo el Rey, pero no se encuentra sujeto a responsabilidad, la cual recae en el Ministro que refrenda sus actos. Se consolida la existencia del Consejo de Ministros como Gobierno y la doble confianza de la que deben gozar los Ministros, convirtiéndose en piezas fundamentales del sistema político y protagonista decisivo de la vida política (Tomás Villarroya, J., 1987: 60). Los ministros estaban sujetos a responsabilidad penal y política. La responsabilidad política no estaba recogida en la Constitución, pero J. Solé Tura y E. Aja señalan que se incorpora por vía consuetudinaria por la práctica europea y española previa¹². Al mismo tiempo se les reconoce el derecho a participar en los debates de ambas Cámaras y votar en la que sean miembros.

A. de Blas (1983: 22) señala que por primera vez en un texto constitucional se recoge la expresión «Poder judicial» estableciendo un cuadro de garantías de independencia de los jueces. Con esta referencia se constata la aceptación del principio de división de poderes y el reconocimiento e independencia del judicial.

Las relaciones entre las Cortes y el Gobierno están caracterizadas por la distorsión de los mecanismos parlamentarios. En primer lugar, porque los Regentes no comprendieron o no quisieron asumir que su falta de responsabilidad y traslado a los Ministros comportaba su alejamiento de la contienda política diaria y ocupar un lugar de moderador entre las instituciones. Al contrario, optaron por nombrar a sus políticos favoritos sin contar con mayorías parlamentarias y en su caso abusaron de los nombramientos de moderados para impedir el acceso al Gobierno de los progresistas (Solé Tura, J. y Aja, E., 1997: 35-39). En segundo lugar, porque si

¹¹ El bicameralismo imperfecto que hemos citado se manifiesta cuando se trata de leyes sobre contribuciones y crédito público que deben presentarse primero en el Congreso de los Diputados y si el Senado introduce alteraciones decidirá el Congreso (artículo 37).

¹² J.F. Merino Merchán (1995: 86-87) señala que el Reglamento del Congreso de 14 de febrero de 1838 preveía las proposiciones no de ley y las interpelaciones a los ministros, que junto con la aceptación del sistema de mayoría en el Congreso de los Diputados suponen la aceptación definitiva de la exigencia de responsabilidad política mediante la cuestión de confianza y la moción de censura.

se considera esencial en la práctica parlamentaria la actividad de partidos políticos estructurados y con apoyos sociales, éstos eran sumamente débiles (Reig Tapia, A. y Merino Merchán, E., 1994: 278). Y, en tercer lugar, los enfrentamientos entre las Cortes y el Gobierno recordaron el Trienio Liberal y el Gobierno abusó del derecho de suspensión de las sesiones de las Cortes en cuanto éstas le molestaban (Tomás Villarroya, J., 1987: 63).

El fortalecimiento de los moderados, que acentúan su conservadurismo, y la pretensión de incrementar el poder del Gobierno se materializan en la reforma sin profundidad ni sustancial de la Constitución de 1834 (Tomás Villarroya, J., 1987: 67). Pero, como señalan J. Solé Tura y E. Aja (1997: 40), le confiere un sentido político totalmente distinto que permite considerarla como una Constitución diferente.

La Constitución de 1845, según A. Reig Tapia y E. Merino Merchán (1994: 279), era una Constitución doctrinaria conservadora que enlazará en su espíritu con la posterior de 1876. En su articulado se rechaza la soberanía nacional y se sustituye por la soberanía conjunta del Rey y las Cortes, por lo que podemos hablar de una «constitución pactada» y de una monarquía constitucional en la que aumentan las competencias reales y se restringe la autonomía de las Cortes (Solé Tura, J. y Aja, E., 1997: 41). Estas características señaladas, junto con el acceso al poder determinado por la Corona, es lo que permite la afirmación de J.F. Merino Merchán (1995: 96) de la práctica desaparición de la división de poderes en esta Constitución. Sin embargo, podemos considerar que dicha división de poderes existe en una versión de colaboración, aunque el centro del sistema se desplaza hacia la Corona.

Las Cortes siguen siendo bicamerales, afectando las principales innovaciones al Senado. Su composición será ilimitada y los senadores serán nombrados por el Rey entre distintas categorías socioeconómicas con un alto nivel económico, lo cual le confiere un fuerte contenido oligárquico. Su mandato será vitalicio. Por su parte, el Congreso será electivo, pero los electores con derecho a sufragio se restringen en número al incrementarse los requisitos económicos de los mismos¹³. Se elegiría un diputado por cada cincuenta mil habitantes por un periodo de cinco años.

El funcionamiento de las Cámaras se basa en el bicameralismo perfecto, si bien algún autor (Merino Merchán, J.F., 1995: 97) sostiene un desequilibrio en favor del Senado en cuanto se convierte en un instrumento del Monarca, para frenar la voluntad del Congreso, y también porque se amplían sus funciones, particularmente en materia judicial. Desaparece toda referencia a la convocatoria automática en ausencia de un acto en este sentido del Rey, entendiéndose que en todo caso se reúnen cada año para aprobar los Presupuestos del Estado. También conviene destacar que en los Reglamentos de las Cámaras se fija la terminología parlamentaria actual (Merino Merchán, J.F., 1995: 97).

Respecto al Ejecutivo se mantienen las referencias de la Constitución de 1837, destacando la escasa regulación y referencia a los Ministros y el Consejo de Ministros, a pesar de reconocérsele un papel importante en la vida política. En

¹³ Según Tomás Villarroya (1968: 71) el cuerpo electoral se redujo a 97.000 electores.



relación con el sistema judicial, desaparece la anterior referencia constitucional al «Poder judicial», lo que podemos interpretar como una pérdida de su independencia y peso en la aplicación de la división de poderes.

Las opiniones sobre el funcionamiento del sistema político de la Constitución de 1845 son negativas y poco favorables. Así, se afirma que apenas cambió la vida política española y aumentó el desencanto con Isabel II (Tomás Villarroya, J., 1987: 72) o, con más contundencia, para J. Solé Tura y E. Aja (1997: 42-43) supuso la continua vulneración del sistema parlamentario, pues la Reina, en una práctica ya iniciada con la Regencia, nombraba jefe del Gobierno al político preferido (no al que contara con la mayoría parlamentaria) y le entregaba el decreto de disolución del Congreso para que fabricara uno que le fuera fiel. Las prácticas políticas de este periodo marcarán el resto del siglo XIX y gran parte del siglo XX, con la excepción de los periodos revolucionarios de 1854-56 y 1868-73. La inestabilidad política será continua, con disoluciones anticipadas de las Cortes, gobiernos sin autoridad ni estabilidad gubernamental¹⁴, recurriéndose al final del periodo a gobiernos dictatoriales, y la reducción del partido moderado a camarillas que se relevaban en el poder al margen de criterios parlamentarios.

La insatisfacción con la situación política conlleva los deseos de reforma o cambio de la Constitución de 1845. En primer lugar, cabe citar el proyecto de Constitución de 1852, que refleja la acentuación del autoritarismo y conservadurismo de sectores moderados fortaleciendo al Gobierno y restringiendo la autonomía, actividad y funciones de las Cortes. En segundo lugar, como consecuencia de los acontecimientos protagonizados por los progresistas en 1854 se convocan Cortes Constituyentes que redactan la Constitución nonata de 1856, la cual recoge el ideario progresista y supone un adelanto de la revolución de 1868. En tercer lugar, como consecuencia de la disolución de las Cortes Constituyentes el 15 de septiembre de 1856 se restablece la Constitución de 1845 modificada por un Acta Adicional inspirada en la Constitución nonata. En cuarto lugar, el 14 de octubre de ese mismo año se deroga el Acta Adicional y se vuelve a restablecer íntegramente la Constitución de 1845. En quinto lugar, se modifica la Constitución mediante Ley de 17 de julio de 1857, afectando principalmente al Senado y creando tres clases de senadores: hereditarios, natos y de nombramiento real. Y, en sexto y último lugar, por Ley de 20 de abril de 1864 se deroga la anterior Ley y se vuelve a restablecer la Constitución de 1845 ante la inoperancia del Senado.

¹⁴ Se cita como gobierno más largo el «cuatrienio de Narváez» (octubre 1847-enero 1851) y como más corto el «ministerio relámpago», pues sólo duró unas horas el 19 de octubre de 1849 (J.F. Merino Merchán, 1995: 103).

3. EL SEXENIO DEMOCRÁTICO (1868-1874)

La revolución de septiembre de 1868 provocará el exilio de Isabel II y el comienzo de una etapa de fuerte contenido democrático. Los deseos de reforma política se plasmarán en la introducción, por primera vez en España, del sufragio universal masculino¹⁵ y la celebración de elecciones a Cortes Constituyentes.

La Constitución de 1869, siguiendo a A. Reig y E. Merino (1994: 281), es la más democrática del siglo XIX e incluso superior a otras europeas de entonces, por lo que se puede equiparar, en su carácter pionero, a la de 1812. Por su parte, J. Solé Tura y E. Aja (1997: 57) la consideran la primera Constitución democrática de nuestra historia siendo un precedente de otras europeas posteriores. Para J.F. Merino (1995: 120) es una Constitución con principios novedosos y sin precedentes en el Derecho público español, citando el sufragio universal, los derechos individuales como derechos naturales, la monarquía parlamentaria, la descentralización y la libertad religiosa. Por lo tanto, es una Constitución que inspira comentarios favorables por lo que significa de cambio e innovación política.

La Constitución se basa en la soberanía nacional, pero al recalcar que las Cortes son elegidas por sufragio universal, le da un contenido de soberanía popular. A su vez, los poderes e instituciones, incluso la monarquía, tienen ese origen popular. Así, la monarquía española deja de ser constitucional, con un origen pactado, y pasa a ser una monarquía parlamentaria con origen popular. Supone el triunfo del «principio democrático» sobre el «principio monárquico». Con J.F. Merino (1995: 123) podemos decir que es una Monarquía democrática por su origen¹⁶ y parlamentaria en su funcionamiento con los rasgos de la exclusividad de las Cortes para hacer las leyes, la desaparición del veto legislativo real y la efectiva responsabilidad de los Ministros ante las Cortes.

La Constitución recoge expresa y sistemáticamente el principio de la división de poderes en el Título II, «De los poderes públicos», mediante seis artículos destacando como novedosos la vuelta al reconocimiento del Poder judicial y la mención de los Municipios y Provincias.

El legislativo vuelve a ser el centro del sistema político, pues el poder reside en las Cortes (Solé Tura, J. y Aja, E., 1997: 59). Las Cortes se configuran como bicamerales y si bien se declara la igualdad de ambas Cámaras, en la práctica parlamentaria tendrá cierta prioridad y prevalencia el Congreso sobre el Senado, particularmente en materias fiscales y militares (Merino, J.F., 1995: 127). Se entiende que el Congreso representa los intereses generales, mientras que el Senado, aquí radica una de

¹⁵ El sufragio universal masculino se estableció mediante Decreto de 9 de noviembre de 1868. La consecuencia más inmediata fue el incremento del cuerpo electoral de cuatrocientos mil electores en 1865 a tres millones ochocientos mil (Tomás Villarroya, 1987: 85).

¹⁶ No debemos olvidar que el exilio de Isabel II dejó vacante el trono de España y una de las actividades políticas realizadas por las Cortes, los Gobiernos y líderes políticos del momento fue la búsqueda de un monarca. El resultado de esa búsqueda fue la designación de Amadeo I de Saboya, que fue votado como rey en las Cortes en noviembre de 1870.



las innovaciones, representa los intereses locales y provinciales, confiriéndosele un carácter de representación territorial¹⁷. Otro rasgo innovador lo encontramos en el reconocimiento explícito del mandato representativo de los Diputados y Senadores, ya que representan a toda la Nación y no a sus electores, acompañado, además, de la prohibición del mandato imperativo (artículos 40 y 41).

El Senado tiene un carácter netamente electivo, pero se mantiene la elección indirecta en dos grados. La circunscripción es la provincia y en cada una se eligen cuatro Senadores. Se establecen ciertos requisitos para acceder al cargo de Senador como ser mayor de cuarenta años, haber ostentado determinados cargos o poseer cierto nivel de renta, con lo cual se mantienen reminiscencias capacitarias y censitarias. Su renovación será por cuartas partes cuando se celebren elecciones generales de Diputados, si bien puede renovarse totalmente si el Rey lo disuelve.

El Congreso se compone de un Diputado por cada cuarenta mil habitantes, para ello las provincias se dividen en distritos unipersonales que eligen un Diputado. Como novedad hay que destacar que por primera vez son electores y elegibles todos los españoles mayores de edad en pleno goce de sus derechos civiles, sin exigirse ningún otro tipo de requisito de riqueza o capacidad. Su renovación se realiza cada tres años.

El funcionamiento de las Cortes se caracteriza por la mayor autonomía e independencia de que gozan respecto al Rey. La convocatoria, suspensión y disolución corresponde al Rey, pues los casos de convocatoria automática están limitados a algunos supuestos. Sin embargo, el Rey está obligado a convocarlas el primero de febrero de cada año y deben estar reunidas al menos cuatro meses cada año. Además, la potestad de disolución del Rey sólo podrá ejercitarla una vez por legislatura, en el supuesto de que las Cortes se pronuncien en contra. Se reconoce a ambas Cámaras su capacidad autoorganizativa y de elección de los órganos directivos. Se reúnen simultáneamente aunque no pueden deliberar conjuntamente ni en presencia del Rey.

Si bien la Constitución utiliza las expresiones «del poder legislativo» y «del poder judicial», no hace ninguna referencia al ejecutivo como poder (salvo en el artículo 35), sino que emplea las fórmulas ya tradicionales «del Rey» y «de los Ministros». La regulación de la Corona sigue siendo bastante amplia, mientras que las referentes a los Ministros se recogen en cuatro artículos. No es muy prolífica en referencias al Presidente del Consejo de Ministros, el Consejo de Ministros o Gobierno, si bien J. Tomás Villarroya (1987: 93) señala que hace más referencias indirectas y J.F. Merino (1995: 134) destaca que todavía no se da al Gobierno un tratamiento unitario. Es decir, la regulación constitucional se sigue centrando en

¹⁷ Por primera vez en el constitucionalismo español la segunda Cámara deja de ser representativa de intereses o clases socioeconómicas y representa intereses territoriales, aunque hay que señalar la contradicción que supone con el artículo 40, en el cual se señala que los Senadores representan a la Nación. Se interpreta como una concesión a la creciente influencia de los federalistas en la vida política española y como una muestra de los deseos de descentralización que inspiran al texto constitucional. Tomás Villarroya ve en ella la influencia de la Constitución norteamericana.

el Parlamento y la Corona¹⁸. La titularidad del poder ejecutivo sigue recayendo en el Rey, que lo ejerce por medio de los Ministros y formalmente cabe pensar en una condición del Monarca parecida a las Constituciones anteriores. «Sin embargo, es pura apariencia formal, porque desde el momento que el régimen político de 1869 adopta la forma y los contenidos de la Monarquía parlamentaria cualquier similitud es puramente nominal» (Merino, J.F., 1995: 132). De hecho la generalidad de los autores coincide en que Amadeo I fue un Rey que observó un comportamiento estrictamente constitucional y parlamentario.

Las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo están marcadas por la colaboración, si bien, como ya hemos señalado, hay una preeminencia del segundo sobre el primero. Además de la mayor autonomía parlamentaria y las limitaciones al poder del Rey (ambas comparten la iniciativa legislativa, pero desaparece el veto legislativo del Rey, si bien sigue ostentando las prerrogativas de la sanción y la promulgación), cabe destacar la compatibilidad entre los cargos de miembro de las Cortes y Ministro, pero se intenta forzar una mayor parlamentarización de los miembros gubernamentales al prohibir la asistencia a las Cámaras de aquéllos que no sean miembros de las mismas. Entendemos que esta parlamentarización de los miembros del Gobierno está en relación con otra novedad introducida por el texto constitucional. Nos referimos a que por primera vez se recoge en un texto constitucional el derecho de censura de ambas Cámaras y el de interpelación de sus miembros¹⁹ (artículo 53). Frente a la tradicional constitucionalización de la responsabilidad penal de los Ministros, ahora se constitucionaliza la responsabilidad estrictamente política.

Esta experiencia democrática y parlamentaria quiebra lamentablemente. A pesar del esfuerzo de reforma, no sólo política, sino también social y económica, no se consolida. Para J. Solé Tura y E. Aja las causas habría que buscarlas en la incapacidad de las fuerzas políticas para formar una alianza de gobierno²⁰. La guerra de Cuba y la carlista, que imposibilitaron determinadas reformas, y la interinidad y búsqueda de un monarca restaron credibilidad al nuevo sistema político. En febrero de 1873 Amadeo I de Saboya abdica y abandona España, dando comienzo a la primera experiencia republicana de nuestra historia.

Hay que señalar que la Constitución de 1869 no se derogó expresamente y que la proclamación de la República fue un «acto ilegal»²¹. El proyecto de Consti-

¹⁸ No deja de ser llamativa la ausencia de un tratamiento más pomenorizado del Gobierno, cuando en la práctica política los Presidentes del Consejo de Ministros y los Gobiernos habían adquirido una gran importancia en la dirección política y administrativa del Estado.

¹⁹ Como hemos señalado anteriormente, los mecanismos de control político se habían desarrollado consuetudinariamente y por la regulación en los Reglamentos de las Cámaras.

²⁰ Los progresistas, unionistas y demócratas monárquicos artífices del cambio se fueron distanciando, al tiempo que se radicalizaban los extremos: por una parte, carlistas y alfonsinos y, por otra, republicanos federales y el movimiento obrero.

²¹ La proclamación de la República se hizo en sesión conjunta de ambas Cámaras de las Cortes, cuando prohibía expresamente la deliberación conjunta, y se modificó la forma de gobierno monárquica por la republicana sin seguirse los cauces establecidos para la reforma constitucional. (Merino Merchán, J.F., 1995: 140 y Tomás Villarroya, J., 1987: 98).



tución federal no se llegó a discutir y aprobar. Cabe destacar que por primera vez se reconoce explícitamente la soberanía popular, la forma de gobierno republicana y la forma de Estado federal. Además, la aplicación del principio de división de poderes se tiende a interpretar rígidamente.

Se proponía un bicameralismo imperfecto, con funciones diferenciadas para cada Cámara. Así, el Congreso (que representa a la Nación española) desempeñaría funciones legislativas, mientras que el Senado (que representa a los Estados) cumpliría más estrictamente funciones de control de constitucionalidad de la labor del Congreso (incluso tendría un derecho de veto suspensivo), al margen de la correspondiente a los Tribunales de Justicia. La elección y número de sus miembros sería diferente para cada Cámara, pues se elegiría un diputado por cada cincuenta mil habitantes por sufragio universal directo, mientras que los senadores serían elegidos por las Cortes de sus respectivos Estados a razón de cuatro por cada uno. La duración del mandato se establece en dos años para cada Cámara. El cargo de Diputado y Senador era incompatible con el de Ministro.

En el Ejecutivo se distingue la figura del Presidente de la República (elegido por sufragio universal indirecto), que se configura como poder moderador y relacional, del Consejo de Ministros con su Presidente. El primero nombra al segundo, que no responde políticamente ante las Cámaras, desempeñando la función ejecutiva sin intervención del Presidente de la República (Solé Tura, J. y Aja, E., 1997: 65).

Respecto a la estructura federal del Estado hemos de señalar que se reconoce la existencia de los Estados miembros²² dotados de su propia Constitución y autonomía política y económico-administrativa. Las competencias se reparten entre la federación y los Estados, correspondiendo a favor de éstos la cláusula residual.

Por los débiles apoyos con que contaba la República y ante las graves crisis que debía afrontar, la experiencia republicana rápidamente degenera en el caos y la anarquía. En un año se sucedieron cuatro Presidentes de la República en un ambiente de guerra colonial, guerra carlista y levantamientos cantonales. Así, en enero de 1874, una dictadura provisional acaba con la República y conducirá a la restauración de la Monarquía borbónica en diciembre de ese mismo año.

4. LA RESTAURACION (1874-1931)

La Restauración ha generado opiniones encontradas entre los que sostienen, por una parte, que fue el remedio a los males políticos del siglo XIX y un elemento decisivo para la relativa estabilidad política de comienzos del siglo XX y, por otra, los que la consideran una vuelta al doctrinarismo caduco y regresivo, nacida fuera de su tiempo y no avanzó con las demandas sociales y el desarrollo político (Merino Merchán, J.F., 1995: 153 y 173).

²² Se reconoce la existencia de diecisiete Estados y varios territorios coloniales, exceptuados Cuba y Puerto Rico (Solé Tura, J. y Aja, E., 1997: 66).

La Constitución de 1876 se quiso que no fuese obra de ningún partido, de ahí que F. Tomás y Valiente la defina como «elástica», ya que su carácter abierto ha permitido gobernar a distintos partidos ideológicamente diferentes mediante su desarrollo por leyes ordinarias. Posiblemente esta virtud ha hecho que sea la Constitución de mayor vigencia temporal de nuestro constitucionalismo. También se suele interpretar como la última manifestación del liberalismo doctrinario marcando una tendencia constitucional española divergente en comparación con otros modelos europeos (Merino Merchán, J.F., 1995: 156). Más concretamente se plasmaría en la soberanía compartida entre la Monarquía, como preexistente y superior, y las Cortes. Es la última manifestación, desde el Estatuto Real de 1834, de la apelación a la soberanía conjunta y de Constitución pactada.

La aplicación del principio de división de poderes hemos de entenderla como de colaboración. A pesar de que el texto constitucional no hace referencias expresas a las relaciones de las Cortes con el Gobierno ni de éste con el Rey, por la práctica parlamentaria podríamos distinguir que se trata de una monarquía parlamentaria entre 1875 y 1902²³, y una vuelta a la monarquía constitucional desde 1902 hasta 1923²⁴. Esta aseveración la hacemos porque la generalidad de los autores suele aceptar que tanto Alfonso XII como la Regente María Cristina fueron escrupulosos con la práctica parlamentaria y no se involucraron en las contiendas políticas cotidianas al adoptar un papel de moderadores de las instituciones. Sin embargo, esta práctica se romperá con el reinado de Alfonso XIII, pues al querer influir políticamente provocará enfrentamientos y conflictos con los Presidentes del Consejo de Ministros y los Ministros, y al aplicar la preeminencia del Rey sobre las Cortes, cuando éstas no se someten serán disueltas o suspendidas las sesiones parlamentarias (Merino Merchán, J.F., 1995: 156-157).

Las Cortes se configuran como bicamerales. El Senado se constituye con tres clases de miembros: los de derecho propio, los vitalicios y los elegidos. El número de los dos primeros no podía ser superior a ciento ochenta e igual número se fijaba para los senadores electivos. Los senadores electivos se renovarían por mitades cada cinco años y en su totalidad cuando el Rey lo disolviera. El Congreso de los Diputados se constituye a razón de un Diputado por cada cincuenta mil habitantes. El sufragio fue censitario hasta 1890, pues a partir de entonces se estableció el sufragio universal masculino²⁵. La duración del cargo era de cinco años, pudiendo ser reelegidos indefinidamente. Los Diputados y Senadores eran compatibles con la condición de Ministro. En las causas penales contra los Diputados y Senadores, frente a la

²³ Este periodo lo podemos subdividir en dos: el reinado de Alfonso XII, de 1875 a 1885, y la Regencia de María Cristina, de 1885 a 1902.

²⁴ Nos referimos al reinado de Alfonso XIII.

²⁵ Siguiendo a J.F. Merino Merchán (1995: 162), durante la Restauración se promulgaron cinco leyes electorales. La Ley de 1907 estableció el famoso artículo 29, que se convirtió en el paradigma de la corrupción electoral, pues si en un distrito se proclaman candidatos en número no mayor al de elegidos, aquéllos quedaban relevados de someterse a la elección.



remisión general de los Tribunales de Justicia imperantes hasta el momento, ahora se atribuye la jurisdicción al Tribunal Supremo.

Las Cortes debían reunirse todos los años, pero no se establecía convocatoria automática ni duración mínima de las sesiones. La convocatoria la realizaba el Rey a su discreción, como igualmente le correspondía la suspensión y disolución de las Cortes²⁶. La iniciativa legislativa la compartían las Cortes con el Rey. Asimismo, cada Cámara y el Rey poseían derecho de veto temporal. Cada Cámara poseía potestad autoorganizativa, mientras que la elección de los cargos directivos de las mismas era de total incumbencia para el Congreso y el Senado sólo podía nombrar a los Secretarios, pues el Presidente y los Vicepresidentes eran nombrados por el Rey. La adopción de acuerdos, como viene siendo tradicional desde 1837, se realiza por pluralidad de votos y con la presencia de la mitad más uno de los miembros de las Cámaras. Hemos de señalar que mediante los Reglamentos se siguen desarrollando las instituciones parlamentarias (distinción entre proyecto y proposición de ley, preguntas, interpelaciones, moción de censura, confianza parlamentaria...) (Merino Merchán, J.F., 1995: 166). La responsabilidad penal de los Ministros, como en Constituciones anteriores, sigue correspondiendo a las dos Cámaras (el Congreso realiza la acusación y el Senado juzga).

La Monarquía, en el pensamiento político de Cánovas, el artífice de la Restauración, era la médula del Estado y no una mera forma de Gobierno²⁷. Por eso, recibe una regulación extensa y, contrariamente, como ya era habitual en Constituciones anteriores, la regulación de los Ministros es bastante parca, las referencias al Gobierno y Consejo de Ministros son indirectas y el Presidente del Gobierno, en esta ocasión, no es siquiera citado. Máxime cuando era reconocida la importancia de los mismos en la dirección política y administrativa del Estado, particularmente de los Presidentes del Consejo de Ministros. Naturalmente, habría que distinguir con anterioridad y posterioridad a 1902. Así, se suele destacar, con anterioridad a esa fecha, la longevidad de los Presidentes del Consejo de Ministros, a pesar de los cambios de Gobierno y Ministros, y que el Rey y la Regencia nunca se opusieron a ningún nombramiento de Ministro propuesto por el Presidente del Consejo de Ministros. La situación cambia con Alfonso XIII, surgiendo discrepancias con los Presidentes del Consejo de Ministros y los Ministros, optando según los casos por despedir al Gobierno o doblegarse. En la práctica, la doble confianza con la que debían contar los Gobiernos se fue decantado hacia la confianza regia, ya que ésta era la determinante para continuar al frente de los mismos.

En palabras de J. Tomás Villarroya (1987: 115), el parlamentarismo de la Restauración era una ficción, pero fue estable hasta el reinado de Alfonso XIII.

²⁶ Particularmente durante el reinado de Alfonso XIII se suspendían frecuente y arbitrariamente las sesiones de las Cortes, llegando a durar hasta trece meses. Entre 1876 y 1923 se contabilizan veinte disoluciones, lo que da una duración media de dos años (Tomás Villarroya, 1987: 110).

²⁷ Hemos de señalar que durante la tramitación de la Constitución, los títulos y artículos relativos al Rey fueron excluidos del debate, pues según la teoría canovista de la «Constitución interna» la legitimidad de la Monarquía no era discutible.

Indudablemente su funcionamiento estaba falseado por la existencia de un bipartidismo forzado (con la exclusión y no integración de nuevas fuerzas políticas), del turno en el Gobierno mediante la fabricación de resultados electorales (de modo que los Gobiernos modelaban las Cortes a su voluntad, en lugar de surgir de éstas), la corrupción electoral y el caciquismo. Por eso, como señala J.F. Merino Merchán (1995: 173), la conciliación canovista fue válida, pero no su estiramiento y prolongación. De modo que la Restauración no fue capaz de adaptarse a los nuevos modelos políticos, sociales y económicos, intentando perpetuarse a sí misma, hasta que no fue posible su reforma o modificación. J. Solé Tura y E. Aja consideran el año de 1917 como el que marca la caída sin retorno de la Restauración. El advenimiento de la Dictadura de Primo de Rivera²⁸ fue el intento de controlar autoritariamente la descomposición de la Restauración y el mantenimiento de la Monarquía, que había perdido los apoyos políticos y sociales. El rechazo a la vuelta de las instituciones de 1876 abrirá las puertas a la República.

5. LA SEGUNDA REPÚBLICA (1931-1939)

La Constitución de 1931, al margen de algunos aspectos y artículos fuertemente controvertidos, es sumamente original e incorpora las novedades político-constitucionales más reseñables que se manifestaron en el periodo de entreguerras, siendo una Constitución con proyección internacional ya que influiría en algunos textos constitucionales posteriores a la II Guerra Mundial (Merino Merchán, J.F., 1995: 202). Entre las novedades reseñables cabe citar la creación del Tribunal de Garantías Constitucionales, la elección del Presidente de la República, los derechos reconocidos, la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados, la autonomía regional y las instituciones de democracia directa.

La soberanía es de origen popular, posee un claro origen democrático, incluso con connotaciones socializantes. El tipo de democracia es representativo, en cuanto los Diputados representan a la Nación, pero introduce instituciones de democracia directa como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa legislativa popular y la revocación. Por segunda vez en nuestra Historia la forma de gobierno es la parlamentaria republicana con colaboración de poderes. Se impone la solución parlamentaria a la presidencial.

El Parlamento de la II República es monocameral (el segundo supuesto de nuestra historia junto con las de Cádiz de 1812) utilizando como denominación los

²⁸ La Dictadura de Primo de Rivera supuso la suspensión de la Constitución y de las instituciones de la Restauración, que debían restaurarse superada la situación de crisis. No obstante, a partir de finales de 1925 se van dando pasos para el cambio de sistema político que culmina en julio de 1929 con la presentación de una Constitución y varias Leyes Orgánicas que la desarrollaban. La indiferencia, la oposición y la pérdida de apoyo a la Dictadura la dejarán como una propuesta fallida. No obstante, en esta propuesta algunos autores ven ciertos antecedentes de la organización política de la Dictadura del General Franco.



términos tradicionales en nuestro parlamentarismo de Cortes o Congreso de los Diputados. La circunscripción electoral es la provincia²⁹, eligiéndose un Diputado por cada cincuenta mil habitantes o fracción superior a treinta mil. El sistema electoral será mayoritario a doble vuelta sobre la base del sufragio universal, igual, directo y secreto³⁰. Los Diputados podían ser reelegidos indefinidamente.

Las Cortes republicanas gozaron de mayor autonomía en su funcionamiento. Así, estaban autoconvocadas cada primero de febrero y de octubre, celebrando sesiones ininterrumpidas durante tres y dos meses, respectivamente. El Presidente de la República podía convocar sesiones extraordinarias, pero se limitaba su potestad de interrumpir las sesiones ordinarias y disolver el Congreso de los Diputados. La iniciativa legislativa correspondía al Congreso, el Gobierno y a los ciudadanos, mediante la iniciativa legislativa popular³¹. La sanción y promulgación de las leyes corresponde al Presidente de la República, que podía ejercer el veto devolviendo la ley a las Cortes, salvo previa declaración de urgencia, para nueva deliberación³². Se establece la compatibilidad entre Ministro y Diputado, reconociendo derecho de voz al primero si no era miembro de la Cámara.

Como novedades se restablece la Diputación Permanente de Cortes, que vela por las funciones de ésta cuando no se encontraba reunida. Se componía de veintinueve miembros respetando la proporcionalidad de las fuerzas políticas representadas en la Cámara. También, por primera vez, se regula la moción de censura contra el Gobierno o alguno de sus miembros, conforme con el parlamentarismo racionalizado³³.

El Presidente de la República es el Jefe del Estado y la personificación de la Nación. El único requisito especial para ser Presidente era ser mayor de cuarenta años y no estar incurso en alguna de las causas de inelegibilidad. Su elección se realiza por las Cortes conjuntamente con un número de compromisarios igual al de Diputados, elegidos por sufragio universal³⁴. La duración del cargo era de seis años, si bien para ser reelegido debían transcurrir seis años desde su anterior mandato. La responsabilidad penal del Presidente de la República se sustanciaba ante el Tribunal de Garantías Constitucionales, previa acusación de las Cortes. También se preveía

²⁹ Se introduce la circunscripción electoral provincial para luchar contra el caciquismo local y la corrupción política, que había tenido en la Restauración uno de sus instrumentos en los distritos electorales y el famoso artículo 29 ya citado.

³⁰ Hemos de recordar que el Decreto de 8 de mayo de 1931 para la elección de Cortes Constituyentes reconoció el derecho de las mujeres a ser elegibles. Sin embargo, la igualdad en los derechos electorales para ambos sexos se reconoció en el artículo 36 de la Constitución.

³¹ El 15% del cuerpo electoral podía presentar proposiciones de ley ante las Cortes.

³² Esta posibilidad fue utilizada en contadas ocasiones.

³³ El voto de censura debe presentarse por escrito y en forma razonada con la firma de cincuenta Diputados. Debe ser comunicada a todos los Diputados y votada pasados cinco días desde su presentación. Si obtiene la mayoría absoluta el Gobierno o, en su caso, el Ministro debe dimitir (artículo 64).

³⁴ La República conoció dos Presidentes. Alcalá-Zamora fue elegido el 10 de diciembre de 1931 mediante la aplicación de la Disposición Transitoria Primera. El procedimiento de elección constitucional sólo se aplicó el 10 de mayo de 1936 para la elección de Azaña.

un mecanismo de destitución presidencial. Entre sus funciones le correspondía el nombramiento del Presidente del Consejo y, a propuesta de éste, el nombramiento de los Ministros.

La regulación del Gobierno se suele considerar muy parca. Sin embargo, en esta Constitución es donde encontramos más artículos reguladores del mismo y con mayor sistematización. Se especifica que el Gobierno lo integran el Presidente del Consejo y los Ministros. Se señalan, aunque muy vagamente, las funciones que corresponden al Presidente del Consejo, los Ministros y al Consejo de Ministros. También su responsabilidad solidaria como miembros del Gobierno e individual como Ministros. Respecto a la exigencia de responsabilidad penal la acusación corresponde al Congreso y el acto de juzgarlo al Tribunal de Garantías Constitucionales. El Gobierno, como hemos señalado, necesita de la doble confianza del Presidente de la República y de las Cortes³⁵. Se considera que el Presidente del Consejo gozó de una preeminencia en el juego institucional con Azaña durante el primer bienio, adquiriendo más protagonismo el Presidente de la República durante el segundo bienio, cuando los intentos de implicarle en la vida política cotidiana produjeron prácticas que recordaban a la anterior etapa monárquica.

Se suele señalar la inestabilidad gubernamental como una característica del sistema ya que se sucedieron dieciocho Gobiernos durante la República, en particular, durante el segundo bienio. Así como las turbulentas sesiones del Congreso motivadas por la radicalización política de los partidos, por otra parte sumamente fragmentados, pues la media de partidos representados fue de treinta y tres.

Por último, cabe señalar la novedad de la creación del Tribunal de Garantías Constitucionales, pues por primera vez (salvo la tímida propuesta del proyecto constitucional de la I República y encomendado a una Cámara) se constitucionaliza la revisión de las leyes por un tribunal específico.

Las turbulencias políticas, sociales y económicas, no sólo de España, sino de nuestro entorno, condujeron a una situación de fuerte polarización y radicalización que condujo a una salida violenta que se prolongó durante tres años de guerra civil y una dictadura de cuarenta años.

Recibido: 26-2-2016
Aceptado: 19-9-2016

³⁵ La moción de censura se propuso en varias ocasiones pero ninguna triunfó, de hecho algunos Gobiernos, como por ejemplo de Lerroux, cayeron por votos de confianza. Más significativas son las crisis gubernamentales por pérdida de la confianza presidencial o disputas internas de los miembros del Gobierno y los partidos.



BIBLIOGRAFÍA

- ASENSI SABATER, J. (1998). *La época constitucional*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- BLAS GUERRERO, A. de y GARCÍA COTARELO, R. (1988). *Teoría del Estado*. Madrid: Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- BLAS GUERRERO, A. de (1984) (comp.). *Introducción al sistema político español*. Barcelona: Teide.
- (1994). «Estado, nación y gobierno». En M. Pastor. *Fundamentos de Ciencia Política*. Madrid: McGraw-Hill/Interamericana de España.
- CAVERO LATAILLE, I. y ZAMORA RODRÍGUEZ, T. (1995). *Constitucionalismo histórico de España*. Madrid: Universitas.
- GONZÁLEZ CASANOVA, J.A. (1971). «El derecho constitucional y las instituciones políticas en España». En A. Hauriou. *Derecho Constitucional e Instituciones políticas*. Barcelona: Ariel.
- LABASTIDA, H. (1994). *Las Constituciones españolas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Fondo de Cultura Económica.
- MARCUELLO, J.I. y PÉREZ LEDESMA, M. (1996). «Parlamento y poder ejecutivo en la España contemporánea (1810-1936)». *Revista de Estudios Políticos*, n.º 93, 1738.
- MERINO MERCHÁN, J.F. (1995). *Regímenes históricos españoles*. Madrid: Tecnos.
- PALMER VALERO, R. (1997). «Estructura institucional del Estado». En R. del Águila. *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Trotta.
- REIG TAPIA, A. y MERINO MERCHÁN, E. (1994). «El sistema político español». En M. Pastor. *Fundamentos de Ciencia Política*. Madrid: McGraw-Hill/Interamericana de España.
- RICO LINAGE, R. (1989). *Constituciones históricas. Ediciones oficiales*. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- RUEDA, J.C. (1998) (ed.). *Legislación electoral española (1808-1977)*. Barcelona: Ariel.
- SÁNCHEZ AGESTA, L. (1984). *Historia del Constitucionalismo español (1808-1936)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- SOLÉ TURA, J. y AJA, E. (1997). *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*. Madrid: Siglo XXI Edts.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J. (1996). «El régimen parlamentario y sus enemigos (Reflexiones sobre el caso español)». *Revista de Estudios Políticos*, n.º 93, 39-56.
- TOMÁS Y VALIENTE, F. (1989). *Códigos y Constituciones (1808-1979)*. Madrid: Alianza.
- TOMÁS VILLAROYA, J. (1968). *El sistema político del Estatuto Real*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- (1987). *Breve historia del constitucionalismo español*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- TORRES DEL MORAL, A. (1986). *Constitucionalismo histórico español*. Madrid: Átomo.
- TRUJILLO, G. (1976). *Introducción al federalismo español. Ideología y fórmulas constitucionales*. Madrid: Cuadernos para el Dialogo —Edicusa—.

