

IDEAS SOBRE GOBIERNO PARLAMENTARIO Y PRACTICA CONSTITUCIONAL EN LA ESPAÑA DE LA EPOCA DEL ESTATUTO REAL (*)

(1833-1837)

El análisis del concepto y el fenómeno empírico del gobierno parlamentario del siglo XIX no parte, naturalmente, de las modernas y sutiles características y normas (1), sino que arranca de unos criterios mínimos, que pueden designarse como condiciones históricas previas del desarrollo de las actuales formas de gobierno parlamentario. Como tales criterios mínimos señalamos comparativamente en la Europa del siglo XIX los siguientes:

1) Preeminencia del Parlamento; el Parlamento posee frente a la Corona preponderancia desde el punto de vista político-constitucional. El sistema político, de acuerdo con ello, se denomina según el órgano constitucional decisivo.

2) Responsabilidad política de los ministros; los ministros son responsables ante el Parlamento y pueden ser derribados por éste colectivamente como Gobierno o individualmente. Por ello la composición del Gobierno se realiza prácticamente de acuerdo con las mayorías parlamentarias, o por lo menos, la formación del Gobierno no se efectúa en contra de la voluntad de aquéllas, puesto que el Parlamento puede destituir los Gobiernos que no son de su agrado. Con ello se supera ante todo el dogma de la división de poderes en ejecutivo y legislativo y establece una unión íntima y funcional entre Parlamento y Gobierno.

3) Compatibilidad del cargo de ministro con el mandato de diputado; a través de aquélla se exterioriza la íntima unión de Gobierno y Parlamento (2).

(*) El texto del presente estudio ha sido terminado en enero de 1968.

(1) Fueron desarrolladas en los trabajos de DOLF STERNBERGER, ERNST FRAENKEL, KARL LOEWENSTEIN y otros, que iremos mencionando particularmente en lo sucesivo.

(2) Confrontar con los criterios mínimos de KLAUS VON BEYME: «Repräsentatives und parlamentarisches Regierungssystem», en *PVS*, año 6 (1965), págs. 152 y sigs., que de todas maneras se fundamentan en la época británica de la soberanía parlamentaria. VON BEYME llega, por ello, a otras exigencias mínimas más.

Pero el tercer criterio ya no posee el peso de los dos precedentes. Más que una condición previa o criterio mínimo, lo cual destacamos aquí, es una característica adicional, de importancia para un consecuente desarrollo ulterior del gobierno parlamentario. Además, este criterio, o sea la posibilidad de la designación de parlamentarios para ministros, independientemente de si debían abandonar el mandato parlamentario o no después de tomar posesión de un cargo en el Gobierno, se restringió a continuación en los países europeos en el siglo XIX.

Sólo en la posterior evolución del gobierno parlamentario —sobre todo desde el punto de vista del funcionamiento y la eficiencia del sistema político— se añaden otras características y normas como, entre otras, la formación de firmes y coherentes mayorías parlamentarias o mayorías parlamentarias de partido, el dualismo alternativo de Gobierno y oposición y la preeminencia del canciller o primer ministro dentro del Gobierno. Mientras que de esta manera, después de realizarse la parlamentarización de los sistemas de gobierno, se plantean actualmente las cuestiones decisivas de la estructura del gobierno parlamentario, los tres criterios mínimos mencionados corresponden a la fase más importante desde el punto de vista histórico-constitucional, en la que se anunció frente a la prerrogativa real, hasta entonces básicamente indiscutible, el aumento de poder, y finalmente la preponderancia del Parlamento en el sistema constitucional que seguidamente se impusieron a través de un proceso más corto o más largo o fueron defendidos con éxito. La siguiente investigación de los comienzos del parlamentarismo español (3) se basa en estas normas «históricas».

I

Aproximadamente en la misma época en que la reforma constitucional creó en Gran Bretaña los supuestos para un desarrollo democrático de las estructuras del Parlamento británico, se discutieron en sus detalles las características del gobierno democrático en España. El empleo de las expresiones «régimen parlamentario», «gobierno parlamentario» y también «sistema parlamentario», de todas maneras fue poco frecuente. Sin embargo, no apareció

(3) El trabajo se reduce, en parte, a los apartados nuevamente redactados de la tesis del autor «*Monarchischer Parlamentarismus und parlamentarische Regierung im Spanien des 19. Jahrhunderts. Zur Entwicklung des spanischen Parlamentarismus unter besonderer Berücksichtigung der Epoche der Restauration (1875-1898)*», presentada en la Facultad de Filosofía de la Universidad de Heidelberg. El resultado de esta investigación se publicará en 1969 con el título de *Spanischer Parlamentarismus im XIX. Jahrhundert, «Régimen parlamentario» und parlamentarische Regierung*.

mucho más tarde que en Gran Bretaña y Francia (4). El estudioso en Derecho político Joaquín Francisco Pacheco fue uno de los primeros que admitió en España el concepto de «gobierno parlamentario». Quiso sobre todo expresar con él que la división de poderes en ejecutivo y legislativo empíricamente ya no existía y que normativamente no debía plantearse (5). Relacionando ya en el año 1836 este muy concreto contenido, la abolición del dogma de la división de poderes, con el nuevo término superó decididamente lo que Duvergier de Hauranne entendía dos años más tarde en Francia por «gobierno parlamentario». Para el francés el dogma de la división de poderes constituía, aun en aquellos años, la base axiomática de su pensamiento constitucional (6). Sin duda alguna es digno de notarse que al aparecer la expresión «gobierno parlamentario» se relacionaban con este concepto en ambos países al sur de los Pirineos aspectos más decisivos y caracteres más progresivos. El que esto no fuera un hecho aislado se debía a la discusión sobre el parlamentarismo, ampliamente desarrollada en España, en la que, como hemos dicho, el término mismo aún no desempeñaba un papel. En las consultas sobre la Constitución y los debates en las Cortes, así como también en las polémicas suscitadas en la Prensa, la mayoría de las veces se empleaba la expresión «gobierno representativo».

Las mencionadas discusiones empezaron alrededor del año 1834, cuando, después de la muerte del Rey Fernando VII, comenzó en España con la promulgación del Estatuto Real —carta otorgada— una nueva fase del desarrollo constitucional (7). El factor fundamental de un nuevo arranque teórico fue constituido por la repulsa que sentían la mayoría de los liberales hacia la Constitución de 1812 (8). Contenía la idea de un sistema representativo, que fue entendido completamente en el sentido de la división de poderes de Montesquieu (9). El cargo de ministro y el mandato de diputado eran incompatibles.

(4) Ver KLAUS VON BEYME: *Repräsentatives und parlamentarisches Regierungssystem*, obra citada anteriormente, págs. 151 y sigs.

(5) JOAQUÍN FRANCISCO PACHECO: *Estudios de legislación y de jurisprudencia*, Madrid, 1843, pág. 25.

(6) Confrontar KLAUS VON BEYME: *Repräsentatives und parlamentarisches Regierungssystem*, obra citada anteriormente, págs. 153 y sigs.

(7) Respecto a la historia constitucional de España ver el único trabajo de carácter científico, de LUIS SÁNCHEZ AGESTA: *Historia del constitucionalismo español*, Madrid, 1955, 2.^a edición, 1965. Para el ámbito lingüístico alemán puede únicamente (y debe todavía) indicarse el trabajo, hoy anticuado, de HANS GMELIN: *Studien zur spanischen Verfassungsgeschichte des 19. Jahrhunderts*, Stuttgart-Enke, 1905.

(8) Por lo que se refiere a la Constitución de 1812, ver, además de las dos mencionadas historias de la Constitución, sobre todo el número conmemorativo de REP, tomo 126, 1962.

(9) La doctrina de la división de poderes de Montesquieu se expone en el im-

tibles. Los ministros podían, en realidad, asistir a las sesiones de las Cortes y tomar asiento entre los diputados, pero tenían que abandonar las Cámaras en caso de votación (10). Con el abandono de este dogma constitucional, con lo que se rompió también la unidad entre el sistema representativo y la democracia temprana (11), se creó un vacío para nuevas reflexiones y concepciones de tipo teórico-constitucional.

Los motivos de la repulsa a este documento, tenido en alta estima en toda la Europa liberal y democrática, eran múltiples (12). En el ámbito sistemático-constitucional, al que dedicamos nuestra atención, dos motivos tuvieron importancia preponderante: por una parte, las debilidades funcionales que el sistema constitucional de 1812 manifestó en la segunda fase del gobierno constitucional, de 1820 a 1823. Martínez de la Rosa, padre espiritual del Estatuto (12 bis), defendía ante las Cortes la opinión de que el sistema de la Constitución de 1812 era completamente irrealizable (13). Un artículo del diario *El Español* especificaba las experiencias desafortunadas y veía su motivo en la división de poderes: «La teoría de Cádiz y la doctrina constitucional de 1812 están desacreditadas para con todo el mundo en la absurda oposición

portante trabajo de MARTÍNEZ MARINA: *Teoría de las Cortes*, Madrid, 1813, especialmente en el tomo I, págs. 57 y sigs. Para el diputado Argüelles el motivo de la estricta división de poderes en la intención del autor de la Constitución estuvo representado más por el alto concepto moral de los diputados de 1812 que querían impedir, mediante la división de poderes, nepotismos y sinecuras que por el ejemplo francés de 1791, modelo de la Constitución española de 1812. Ver *Diario de Sesiones*, 20 de noviembre de 1836, págs. 338 y sigs.

(10) Según los artículos 72 y 73 de GO de las Cortes, de 29 de junio de 1821; ver *Constituciones y Reglamentos*, Madrid, 1906, 2.^a edición 1931, págs. 81 y sigs.

(11) Respecto al desarrollo del Derecho electoral en España, ver mi artículo en DOLF STERNBERGER-BERNHARD VOGEL (Herausgeber), DIETER NOHLEN (Redaktion): *Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane*, Teil I, Europa, II. Halbband, Berlin, 1969.

(12) La Constitución española de 1812 era, sobre todo después de volverse a promulgar nuevamente en 1820, el modelo de una serie de las primeras Constituciones europeas y extraeuropeas; se trata de un aspecto aún poco investigado. Ver, en general, JUAN FERRANDO BADÍA: «Die spanische Verfassung von 1812 und Europa», en *Der Staat*, tomo 2, 1963, págs. 153 y sigs. Sobre Italia, especialmente, GIORGIO SPINI: *Mito e realtà della Spagna nelle Rivoluzioni italiane del 1820-21*, Roma, 1950. Ver también, ION CONTIADES: *Verfassungsgesetzliche Staatsstrukturbestimmungen (res publica 16)*, Stuttgart, 1967, págs. 13 y sigs.; *Die Muterverfassungen*, 16 (con nota 54), 88 (con nota 63).

(12 bis) Sobre Martínez de la Rosa ver la excelente biografía de JEAN SARRAILH: *Un homme d'Etat espagnol, Martínez de la Rosa (1787-1862)*, París-Burdeos, 1930.

(13) *Diario de Sesiones*, 13 de noviembre de 1834, pág. 713; ver, también, MARTÍNEZ DE LA ROSA: *Bosquejo histórico de la política de España desde los tiempos de los Reyes Católicos hasta nuestros días*, 2 tomos, Madrid, 1857, tomo II, págs. 199 y siguientes.

que establecieron entre el destino de diputado del país y el de consejero responsable de la Corona» (14).

Por otra parte, la crítica respecto a Cádiz se fundamentaba en la visión directa de las instituciones británicas y francesas, que fue precisamente motivada por la presencia de los liberales exiliados; primero, en Gran Bretaña; luego, después de 1830, en Francia, durante la época del absolutismo y persecución por Fernando VII de 1823 a 1834.

Se dio menos importancia en ello a la influencia directa de la Constitución y la política británica sobre las ideas de los liberales españoles referentes al orden institucional (15). En primer plano de la receptividad y estímulo se encontraba el ejemplo francés de una Monarquía constitucional, especialmente el de la Monarquía de julio después de 1830, aunque la Constitución de 1834 se entendía principalmente como renovación de las antiguas leyes fundamentales españolas (16). Las ideas institucionales en España fueron tomadas no del original británico, sino de la copia (17). Esto se exteriorizó, tanto en el desarrollo de las discusiones como también en la expresión real del sistema constitucional, sobre todo en los Reglamentos de las Cámaras (18).

(14) *El Español*, de 18 de noviembre de 1836, cita, según JOAQUÍN TOMÁS VILLARROYA: «Las reformas de la Constitución de 1812 en 1836», en *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, tomo 4, 1964, pág. 195, nota 63.

(15) Ver los recuerdos de uno de los españoles emigrados, ALCALÁ GALIANO: *Recuerdos de un anciano*, Colección Austral, Buenos Aires, 1951, especialmente pág. 172; ver, también, VICENTE LLORÉNS: *Liberales y románticos. Una emigración española en Inglaterra*, Méjico, 1954.

(16) Ver MARTÍNEZ DE LA ROSA: *Bosquejo histórico de la política de España desde los tiempos de los Reyes Católicos hasta nuestros días*, obra citada anteriormente, tomo II, págs. 370 y sigs., nota 46. Esto se manifiesta sobre todo en la denominación extraña de las dos Cámaras: «Próceres del Reino» y «Procuradores del Reino» (la Cámara de los nobles y la de los representantes ratificados por el Reino), que en parte corresponde a la de los órganos representativos medievales.

(17) El que en Francia después de 1815 fuera Inglaterra modelo constitucional, lo destacó ya JOSEPH BARTHÉLEMY: «Jamais peut-être en France on n'a parlé plus souvent de l'Angleterre et ses institutions», en *L'introduction du régime parlementaire en France*, París, 1904, pág. 15. Igualmente, PAUL BASTIDE: «... la France a consciemment tenté d'imiter l'Angleterre», en *Les institutions politiques de la monarchie parlementaire française 1814-1848*, París, 1954, pág. 13.

(18) El Estatuto Real se enjuicia, sólo recientemente, en los trabajos de JOAQUÍN TOMÁS VILLARROYA y LUIS SÁNCHEZ AGESTA, a través de un concepto que incluye también los reglamentos como partes integrantes del orden constitucional. En relación con la teoría parlamentaria, que se expone a continuación, la época del Estatuto Real adquiere una significación completamente distinta a la del Derecho político antiguo, como, entre otras cosas, en ADOLFO POSADA: *Spanisches Staatsrecht*, Tübingen, 1914.

En Francia ya se habían impuesto, en parte, con la Monarquía restaurada, y de una manera decisiva con la de julio, algunas de las condiciones fundamentales del gobierno parlamentario: la irresponsabilidad del Monarca y —contrariamente a la Carta, que establecía únicamente una responsabilidad penal— la responsabilidad política de los ministros dentro de la realidad constitucional. El Gobierno y la política gubernamentales llegaron a depender de la mayoría parlamentaria. Los Gabinetes podían ser destituido por la segunda Cámara, afirmándose esta práctica con el fortalecimiento del papel del Parlamento en el sistema constitucional (19).

En las discusiones sobre los principios del sistema de gobierno representativo, estimuladas principalmente por la práctica constitucional de Francia, la cuestión central que se planteaba era de si el Gobierno necesitaba de la confianza de la mayoría parlamentaria o de si se podía mantener en contra de esa mayoría, apoyado únicamente en la Corona.

La Prensa, «cualquiera que fuese su orientación política, admitió y recomendó la doctrina de que el Gobierno, para conseguir y conservar el Poder, necesitaba contar con la confianza de las Cortes» (20).

La teoría parlamentaria surgió de la limitación de la hasta este momento exclusiva dependencia del Gobierno respecto a la Corona. «El Gobierno constitucional (o representativo) no es y no puede ser un Gobierno donde se mantengan los ministros únicamente por el afecto personal que les dispense el Monarca» (21). Al lado de esta confianza básica, que fundamentalmente no se negaba ni rechazaba —un hecho esencial sobre cuya significación hay que volver aún—, debía aparecer la confianza del Parlamento, que caracterizaba al Gobierno representativo como «un Gobierno de mayoría parlamentaria» (22). La Corona, a la que competía la formación del Gobierno —aún se designaba a los ministros en primer lugar como ministros de la Corona—, debía elegir sus ministros en la mayoría parlamentaria. Escogerlos, en neto contraste con esta exigencia, «en la minoría es un fenómeno poco de acuerdo con las condiciones del Gobierno representativo» (23).

página 13. Confrontar, además, la valoración contemporánea en JUAN RICO y AMAT: *Historia política y parlamentaria de España desde los tiempos primitivos*, 3 tomos, Madrid, 1860-61, tomo II, pág. 375.

(19) PAUL BASTIDE, obra anteriormente citada, págs. 334 y sigs.

(20) JOAQUÍN TOMÁS VILLARROYA: «Los orígenes del control parlamentario en España», en REP., núm. 132, 1963, pág. 125.

(21) *La Revista Española*, ed. 17 de julio de 1834, bajo el título significativo *De la Educación Constitucional*.

(22) *Idem*.

(23) *El Español*, 17 de mayo de 1836, cita según JOAQUÍN TOMÁS VILLARROYA: *Las reformas...*, obra anteriormente citada, pág. 127.

El principio del Gobierno de mayoría parlamentaria como componente principal de la idea que se tiene de un Gobierno representativo no fue exigido únicamente por la Prensa, sino también reconocido por los estadistas destacados. Martínez de la Rosa no entendía el gobierno representativo sino basado en el principio de la mayoría. «El Gobierno sabe muy bien que el sistema actual es un sistema de mayorías (parlamentarias)...» (24). No menos afirmaba en las Cortes el ministro de Hacienda y posteriormente presidente del Consejo, Toreno, ya en agosto de 1834, pocos meses después de la promulgación de Estatuto Real, que «en el sistema representativo el Ministerio tiene que dimisionar al perder la confianza de la Cámara legislativa» (25).

En la teoría del gobierno representativo se había impuesto casi incontestablemente el principio de la mayoría parlamentaria. Como consecuencia de ello, los Gobiernos necesitaban contar para su actuación con el apoyo parlamentario de una mayoría de los diputados. Esto significaba, además, que el Rey tenía que tener en cuenta, al formar el Gobierno, la mayoría parlamentaria. Cuando los Gobiernos, en condiciones de situación poco clara, en cuanto a las mayorías, no conseguían encontrar mayorías en el Parlamento o formar mayorías compactas, les quedaba como única posibilidad la dimisión, sobre todo en el caso de un voto de confianza negativo. De esta manera se adquirió una consciencia clara de la esencia de la responsabilidad política —en contraste con la jurídica— de los ministros; incluso la técnica de hacerla valer perteneció a las reglas del juego del gobierno representativo (26).

Solamente en 1836, con ocasión de la consulta de la Constitución de 1837 (27), se discutió de manera más amplia otro fenómeno del sistema parlamentario de gobierno, que ya poseía —casi tácitamente— validez con el Estatuto Real: la compatibilidad del mandato de diputado con el cargo de ministro. Mientras que el propio Estatuto no contenía enunciado positivo alguno (28), los artículos 107 y 108 del Reglamento de la segunda Cámara preveían esta compatibilidad (29).

(24) *Diario de Sesiones*, 21 de febrero de 1835, pág. 1637.

(25) *Diario de Sesiones*, 3.^a edición, 1834, pág. 24.

(26) Ver respecto a ello y a las técnicas parlamentarias de control del Gobierno, el artículo de JOAQUÍN TOMÁS VILLARROYA: «Los orígenes del control parlamentario en España», trabajo citado anteriormente.

(27) El Estatuto Real fue invalidado mediante un pronunciamiento de 13 de agosto de 1836 y la Constitución de 1812 introducida en España por última vez bajo reserva de ciertos cambios.

(28) Los artículos 5.^o y 15 no citaban a los miembros del Gobierno entre los que no podían pertenecer a las Cámaras.

(29) Ver el Reglamento de 15 de julio de 1834, en *Constituciones y Reglamentos*, obra citada anteriormente, pág. 144.

Del mismo modo que la regla de la mayoría, el principio de la compatibilidad fue en esta época poco discutido. Ambos principios se complementaban ampliamente en la intención del pensamiento constitucional, de manera que con la validez del uno se reafirmaba también la del otro, puesto que en ambos se expresaba la concepción de una unión íntima entre mayoría parlamentaria y Gobierno (30).

Establecer esta estrecha unión fue el punto de vista central y la intención declarada de los reformadores liberales, puesto que permitía al Parlamento «que por medio indirecto (a través del Gobierno) influyeran estas mayorías en la dirección de la marcha administrativa» (31). El aspecto funcional de la unión del Gobierno y las Cortes fue especialmente señalado por Joaquín Francisco Pacheco. Vale la pena adentrarse en sus ideas sobre el parlamentarismo, ya que en él se destacan con especial claridad los modernos teoremas y axiomas del gobierno parlamentario, pero se plantea también la cuestión de otro motivo distinto, y a fin de cuentas decisivo, de su pensamiento constitucional.

Criticando la idea aún sostenida en el Derecho político, «de la antigua y falsísima división de poderes en legislativo y ejecutivo» dentro del «sistema parlamentario», afirmaba Pacheco que las Cortes eran «ante todo un Cuerpo político y gubernativo» (32). La participación de las Cortes en la legislación sería sólo una función secundaria del Parlamento. El sistema de gobernar, apoyado y encauzado por las Cortes como órgano gobernante, entendía Pacheco expresamente que no significaba gobierno por parte de las mismas Cortes, con lo que estableció una sutil delimitación entre el tipo de Gobierno parlamentario, que incluso dentro de las ideas modernas está conceptuado como Gobierno a través del Parlamento (33) y el Gobierno colectivo (34). En su pensamiento, las Cortes se constituyen en órgano de Gobierno no porque ejercen directamente el Poder, sino porque «han de aprobar o reprobar, han de producir y derribar a los ministros» (35).

De esta manera recogió Pacheco inteligentemente las importantes características del Gobierno parlamentario, como formación y destitución del Gabinete por el Parlamento y desplazamiento de la función original del Parla-

(30) *Diario de Sesiones*, 20 de noviembre de 1836, pág. 341.

(31) *El Español*, 24 de mayo de 1836, cita según JOAQUÍN TOMÁS VILLARROYA: *Los orígenes del control parlamentario en España*, obra citada anteriormente, pág. 127.

(32) *Estudios...*, obra citada anteriormente, pág. 25.

(33) Así, sobre todo en DOLF STERNBERGER: «... en contra de toda doctrina inverterada el mismo Parlamento llegó, sin embargo, a gobernar», en *Parlamentarische Regierung und parlamentarische Kontrolle*, PVS, año IV, 1964, pág. 18.

(34) Los tipos de gobierno ver en KARL LOEWENSTEIN: *Verfassungslehre*, Tübingen, 1959.

(35) PACHECO: *Estudios...*, obra citada anteriormente, pág. 25.

mento de la legislación a la formación, apoyo, crítica, control y destitución del Gobierno, que, a fin de cuentas, daban al Parlamento un sello de órgano gobernante. Es asombroso de qué modo tan consecuente se dio cuenta Pacheco en teoría de la importancia sistemático-constitucional de la superación de la división de poderes y la desarrolló normativamente. Precisamente en la definición del Parlamento como órgano gobernante superó Pacheco una mera función de crítica y control, a la que querían limitar aquélla, junto con John Stuart Mill, muchos otros liberales teóricos del gobierno representativo (36). El español vio que con el abandono del dogma de la división de poderes debían producirse necesariamente la influencia y determinación del Gobierno por el Parlamento, o sea gobierno parlamentario.

Implícitamente, estas ideas institucionales debían contener también la supremacía del Parlamento dentro del sistema constitucional; pero ésta quedó, significativamente, sin expresar. Mientras que la posición preponderante del Parlamento en la teoría de un Stuart Mill era indudable (37), Pacheco no fue tan lejos como para exigir una supremacía del Parlamento ni como para considerarla consecuencia lógica de sus ideas sobre el parlamentarismo. Su pensamiento constitucional se basaba también en otro motivo distinto, el concepto de soberanía. Este representa, en realidad, el punto central de su teoría constitucional. La manera en que Pacheco lo definió, apoyándose en el liberalismo doctrinario francés (38), le llevó en la cuestión relativa al punto principal de la Constitución a resultados que, estrictamente, contradecían las verdaderas implicaciones de sus ideas parlamentarias, puesto que del concepto de soberanía dedujo Pacheco la necesidad normativa de las prerrogativas del Poder real en el sistema constitucional (39). Su pensamiento constitucional aparece así extremadamente contradictorio, y su teoría parlamentaria, con toda su expresividad en sus distintos elementos, no está consecuentemente pensada hasta el final por lo que respecta a la estructura.

El principio de compatibilidad, segundo pilar de la idea del gobierno parlamentario en España, se sometió, como ya dijimos, en el año 1836 a una discusión detallada. Fue necesario un debate en las Cortes (40) para imponer una moción gubernamental sobre el Reglamento del Parlamento, que

(36) JOHN STUART MILL: *Considerations on Representative Government*, Editorial Everyman's Library, Londres, 1960, pág. 239.

(37) *Idem.* pág. 229

(38) Ver LUIS DÍEZ DEL CORRAL: *Doktrinärer Liberalismus*, Neuwied, 1965, páginas 128 y sigs., 323 y sigs.

(39) Ver la descripción y la evolución del concepto de la soberanía en ANTONIO CÁNOVAS DEL CASTILLO: *Problemas contemporáneos*, 3 tomos, Madrid, 1884-1890, tomo II, págs. 160 y sigs.

(40) Ver *Diario de Sesiones*, 20 noviembre de 1836, págs. 340 y sigs.

fijaba la compatibilidad del cargo ministerial con la pertenencia al Parlamento. Pero incluso entonces en las ideas de los procuradores sobre la Constitución, la teoría de la unión personal íntima del Gobierno y el Parlamento se mostró como axioma fundamental del sistema representativo de gobierno. La cuestión de la compatibilidad se decidió entonces a partir de esta base. El argumento pragmático de que le era difícil a la Corona encontrar fuera del Parlamento personas apropiadas para ejercer el cargo de ministro, que se citaba en un principio como motivo para la abolición de la incompatibilidad, se demostró rápidamente como menos importante (41). Del Parlamento surgió la contrapropuesta de escoger a los ministros entre los componentes del Parlamento, pero de exigirles la renuncia a su mandato parlamentario después de la toma de posesión de sus respectivos cargos, un procedimiento que se practica notoriamente en algunos Estados regidos parlamentariamente (42). El rechazo de esta práctica institucional por el Gobierno Calatrava indica que el segundo argumento era de un peso decisivo; fue formulado de esta manera: «Es de absoluta necesidad... y de la índole misma del Gobierno representativo que no esté formado sino por la íntima unión de los dos poderes» (43).

El Parlamento no debía representar únicamente la cantera personal del Gobierno, sino quedar íntimamente unido con éste para excluir cualquier posibilidad de dualismo de los dos órganos que pudiera encontrar fundamento en su separación. «El Gobierno representativo está en la mayoría de los Congresos..., y por eso ha sido llamado... Gobierno de la mayoría, porque en realidad el Gobierno sale de la mayoría del Congreso...; y en este concepto... el Gobierno no es más que la expresión de la mayoría de las Cortes, y ¿cómo se consigue esto, sino pudiendo tomar el Ministerio del seno de la representación nacional? ¿Cómo este Ministerio expresará tan perfectamente como... debe hacerlo la opinión de la mayoría?... Sin la íntima unión de la mayoría con el Gobierno no hay Gobierno representativo...» (44).

La argumentación del portavoz del gobierno real era tan convincente que

(41) Idem. pág. 341; ver, a continuación, el artículo de JOAQUÍN TOMÁS VILLARROYA: *Las reformas...*, trabajo citado anteriormente, págs. 191 y sigs.

(42) Entre otros en Países Bajos, donde se desarrolló la incompatibilidad primero históricamente y sólo en 1938 se fijó jurídicamente. Los miembros del Gobierno tienen que renunciar a su mandato de diputados en un plazo de tres meses después de haber tomado posesión de sus cargos. En realidad esta separación implica dualismo en la relación Parlamento-Gobierno. Ver, respecto a ello, RAYMOND FUSILIER: *Les monarchies parlementaires. Etude sur les systèmes de gouvernement (Suède, Norvège, Danemark, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg)*, París, 1960, págs. 531 y sigs.

(43) *Diario de Sesiones*, 20 de noviembre de 1836, pág. 341.

(44) Idem.

la compatibilidad fue incluida como artículo positivo en la Constitución de 1837. El artículo 62 señala que los ministros pueden ser senadores y diputados y participar al mismo tiempo en las discusiones de ambas Cámaras, pero tienen voto sólo en la Cámara a la que pertenecen (45).

Una comparación con las ideas actuales sobre el gobierno parlamentario demuestra claramente hasta qué punto eran avanzadas las discusiones sobre el parlamentarismo en España en la época del Estatuto Real, puesto que precisamente la investigación moderna ve en la unión y la conformación específica de las relaciones entre el Gobierno y la mayoría parlamentaria la característica principal del sistema parlamentario de gobierno. El Gobierno parlamentario se define hoy por el hecho de que sus miembros, por regla general, pertenecen al Parlamento como diputados y que de esta manera la relación personal entre el Gobierno y la mayoría parlamentaria crea una íntima unión entre ambos órganos (46).

Precisamente estos supuestos acerca del Gobierno parlamentario fueron reconocidos y formulados claramente en España entre 1834 y 1837. Si a pesar de ello no surgió de las discusiones —como demostraremos más tarde— modelo definitivo alguno de Gobierno parlamentario, de ahí resulta que la íntima unión personal de la mayoría parlamentaria y el Gobierno, como criterio del Gobierno parlamentario, hoy en la mayoría de los casos mencionados en primer lugar, en el siglo XIX no tenía de ninguna manera la misma significación preponderante ni en la teoría ni en las manifestaciones prácticas del sistema parlamentario de gobierno.

Una tercera componente, esencial para comprender el parlamentarismo español temprano y otra característica importante del modelo del Gobierno parlamentario es el derecho a disolver el Parlamento (47). Contrariamente a las disposiciones de la Constitución de Cádiz (48), se brindaba a la Corona, mediante el artículo 24 del Estatuto Real, la posibilidad de «convocar, apla-

(45) Ver el texto de la Constitución en la colección de Constituciones españolas de RAMÓN SAINZ DE VARANDA: *Colección de leyes fundamentales*, Zaragoza, 1957.

(46) Ver el artículo de ERNST FRAENKEL: «Parlamentarisches Regierungssystem», en *Staat und Politik (Fischer-Lexikon)*, Frankfurt, 1964, págs. 258 y sigs.; ERNST FRIESENHAHN: «Parlament und Regierung im modernen Staat», en *VUDSIRL*, cuaderno 16, Berlín, 1958, págs. 35 y sigs.; KARL LOEWENSTEIN: *Verfassungslehre*, trabajo citado anteriormente, pág. 84; DOLF STERNBERGER: «Gewaltenteilung und parlamentarische Regierung», en *PVS*, año 1, 1961, pág. 23; del mismo autor, *Parlamentarische Regierung...*, trabajo citado anteriormente, págs. 2 y sigs.

(47) Confrontar KARL LOEWENSTEIN: *Verfassungslehre*, trabajo citado anteriormente, págs. 85 y sigs.

(48) El artículo 172, párrafo 1.º, dice: «... el Rey no puede suspender ni disolver las Cortes».

zar y disolver las Cortes». De esta manera se allanó el camino para un juego de fuerzas políticas entre el Gobierno, el Parlamento y los electores, en el que, como se planteó asombrosamente ya en aquellos años, debía corresponderles a los votantes decidir en caso de un posible conflicto entre Parlamento y Gobierno. «En la Monarquía representativa, cuando el Ministerio pierde la mayoría del estamento popular, tiene opción, o de someterse a la autoridad de dicha mayoría y retirarse del Gobierno, o de apelar de ella a la nación por medio de nuevas elecciones», dice la tesis oficial del Gobierno de Su Majestad (49).

La descripción de la distribución del Poder y del desarrollo formal del proceso político, así como se efectuó aquí, representa para cualquier Gobierno parlamentario actual un principio válido y unos supuestos estructurales democráticos. La norma difundida por el Gobierno —como, del resto, en el caso de la regla de la mayoría y el principio de la compatibilidad— coincide con aquella imagen de la «triangular constelación de poderes», formada por Parlamento, Gobierno y electores, mediante la cual intentó recientemente Karl Loewenstein caracterizar el gobierno parlamentario en su tipología de las formas de gobierno (50).

Si resumimos ahora los lados positivos de cómo se comprendía el gobierno parlamentario, vemos que en la época tratada la mayoría de los liberales consideraba como componentes necesarias del Gobierno representativo:

- 1) La supresión de la clásica división de poderes.
- 2) La compatibilidad del mandato de diputado y el cargo en el Gobierno.
- 3) La estrecha unión del Poder y los órganos a través del Gobierno de la mayoría y la íntima, personal, unión de la mayoría parlamentaria y el Gobierno.
- 4) La responsabilidad política del Gobierno y su control por el Parlamento mediante el voto de confianza y la destitución del Gobierno.
- 5) La influencia política del Parlamento sobre el Poder ejecutivo mediante un Gobierno escogido entre los que componen la mayoría parlamentaria.
- 6) La posibilidad de decisión del Cuerpo electoral en caso de un posible conflicto entre Gobierno y Parlamento mediante la disolución del Parlamento y nuevas elecciones.

Aunque empíricamente no se disponía de suficientes estudios y material

(49) Publicado en el órgano oficial del Gobierno. *Gaceta de Madrid*, del 24 de mayo de 1836.

(50) KARL LOEWENSTEIN: *Verfassungslehre*, obra citada anteriormente, pág. 104; ver, del mismo autor, *Der britische Parlamentarismus*, Reinbeck, 1965, pág. 96.

comparativo, el modelo comprendía las características esenciales del Gobierno parlamentario; incluso éstas fueron reconocidas por la teoría, en parte, de manera tan dogmática como antes lo era la doctrina de la división de poderes de Montesquieu. Por esto no es de extrañar que el presidente del Gobierno, Mendizábal, anunciara en su programa de gobierno de 1835 el propósito de ordenar en «sabias leyes» los derechos y usos propios del sistema parlamentario —con ello entendía principalmente la lista de las seis características aquí citadas—; planeaba sobre todo una ley de responsabilidad política de los ministros (51), lo que desembocaría realmente en una introducción jurídico-constitucional del Gobierno parlamentario. Un reconocimiento jurídico tan amplio de esta forma de gobierno no se daba en aquella época en ningún país ya regido parlamentariamente, ni tampoco en Bélgica (52). Este propósito, sin embargo, no se realizó a causa de otros problemas de política interior y constitucional, más urgentes, así como también debido a la poca duración del Gobierno Mendizábal, de sólo seis meses.

II

Pero ¿podemos llegar a la conclusión de que «el Estatuto Real de 1834 y las disposiciones que lo completaron establecían un conjunto de normas e instituciones que habían de permitir la introducción del régimen parlamentario en España?» (53). A la teoría, a las normas difundidas y reglamentación institucional tenemos que oponer la práctica del sistema representativo de gobierno en aquellos años. ¿Cómo se gobernaba? ¿Dependía el Gobierno del Parlamento? ¿Tenía validez el principio de la mayoría en la práctica constitucional? ¿Era el Parlamento en el siglo XIX, de acuerdo con el primer criterio mínimo de gobierno parlamentario, el órgano constitucional primordial?

A estas preguntas podemos obtener una contestación si esbozamos un resumen histórico de los cambios de Gobierno. Bajo el Estatuto Real se formaron cuatro Gobiernos distintos.

Martínez de la Rosa fue nombrado ministro presidente por la Regente

(51) Ver *Gaceta*, de 14 de septiembre de 1835; confrontar JUAN RICO Y AMAT: *Historia política...*, trabajo anteriormente citado, tomo II, págs. 494 y sigs.

(52) Respecto a Bélgica ver RAYMOND FUSILIER: *Les monarchies...*, obra citada anteriormente, págs. 346 y sigs., así como el trabajo de JOHN GILISSEN: *Le régime représentatif en Belgique depuis 1790*, Bruselas, 1958.

(53) JOAQUÍN TOMÁS VILLARROYA: *Los orígenes...*, obra citada anteriormente, página 103, confirma esta hipótesis; también lo hace de manera parecida LUIS SÁNCHEZ AGESTA: *Historia...*, obra citada anteriormente, pág. 241.

María Cristina incluso antes de ser promulgado el Estatuto Real y reunirse las Cortes por primera vez (54). Su nombramiento fue consecuencia de la presión de la opinión pública, siendo confirmado por la mayoría de las primeras Cortes del «Estatuto» seis meses después de entrar el Gobierno en funciones. Aunque la tendencia de la Cámara fue moderadamente liberal, no se formó una coherente mayoría fraccional a favor de Martínez de la Rosa. El cuadro del Parlamento se asemejaba al de las Cámaras francesas después de 1814 y 1830. Existían únicamente agrupaciones sometidas a una constante fluctuación y cambio, aunque un esquema rudimentario fue dado por la división de fuerzas políticas en liberales moderados y progresistas. Pero el apoyo parlamentario al Gobierno de Martínez de la Rosa estuvo asegurado, a pesar de las mayorías cambiantes, de tal manera que podía reprochársele el no haber aprovechado suficientemente la confianza de las Cámaras (55). Desde el punto de vista sistemático-constitucional esto significa que Martínez de la Rosa no confiaba en la voluntad y poder de una —de todas maneras cambiante— mayoría parlamentaria, sino que se mostraba reservado frente a ella. La caída del Gobierno ocurrió significativamente extraparlamentariamente, en una época cuando las Cortes estaban precisamente aplazadas. Martínez de la Rosa fue sometido al fuego granizado de la oposición de la derecha y la izquierda, que, a través de los órganos de Prensa, ejercía su violenta crítica contra la falta de energía y voluntad política en la lucha, tanto contra los carlistas como también contra las tendencias y acciones democráticas en distintas provincias (56). Martínez de la Rosa dimitió a pesar de que no estaba claro que hubiese perdido la confianza del Parlamento (57). El Parlamento no contribuyó, pues, para nada al cambio del Gobierno, como tampoco hizo nada para elegir a un nuevo jefe de Gobierno, puesto que la Regente nombró en junio de 1835 presidente del Consejo de Ministros al conde de Toreno, cuya candidatura desde el principio fue puesta en duda por el Parlamento. Realmente su Gobierno cayó tres meses más tarde, pero no a consecuencia de una oposición parlamentaria —las Cortes estaban suspendidas desde el 29 de mayo—, sino

(54) Respecto a ello y a lo siguiente, ver JUAN RICO Y AMAT: *Historia política...*, trabajo citado anteriormente, págs. 396 y sigs.; LUIS SÁNCHEZ AGESTA: *Historia...*, páginas 228 y sigs.; JOAQUÍN TOMÁS VILLARROYA: *Los orígenes...*, trabajo citado anteriormente, págs. 128 y sigs., 140 y sigs.; CIRIACO PÉREZ BUSTAMANTE: *Compendio de la Historia de España*, 9.^a edición, Madrid, 1964, págs. 444, 448 y sigs., 464.

(55) RICO Y AMAT: *Historia política...*, obra citada anteriormente, tomo II, páginas 444, 448 y sigs., 464.

(56) Ver también los detalles en la misma obra, págs. 398 y sigs.

(57) Cfr. JOAQUÍN TOMÁS VILLARROYA: *Orígenes...*, obra citada anteriormente, página 128.

gracias a la presión extraparlamentaria de las Juntas democráticas revolucionarias, que se formaron independientemente de Madrid en la mayoría de las provincias (58).

La Regente encargó la formación del Gobierno a Alvarez Mendizábal, partidario de ideas progresistas, y de quien esperaba la Prensa, progresista en su mayoría, que pudiese procurar de nuevo al Gobierno central de Madrid autoridad y reconocimiento en todo el país, apoyándose en las Cortes convocadas en aquel momento (59). El Gabinete Mendizábal se sometió, después de estar en funciones durante cinco semanas, al voto del Parlamento, y obtuvo para su programa una amplia confianza parlamentaria, tanto los votos de los demócratas como los de los liberales moderados. De todos modos, el apoyo de los moderados lo perdió en la discusión sobre la ley Electoral (60). Para conseguir una mayoría suficiente para su programa, disolvió Mendizábal la segunda Cámara y obtuvo en las elecciones consiguientes una amplia mayoría progresista. «El triunfo de Mendizábal (en las elecciones) no fue sino la señal de su decadencia» (61). En mayo de 1836, dos meses apenas después de la reunión de las Cortes progresistas, la Regente, que confiaba en la conservadora primera Cámara y en las fuerzas de los militares, destituyó a Mendizábal y nombró ministro presidente a Istúriz, jefe de la minoría integrada por liberales moderados (62). La segunda Cámara protestó contra este desprecio total de la mayoría. En contra del nuevo Gobierno se produjo una moción de censura (63), que fue aprobada por 78 votos a favor, 29 en contra y 13 abstenciones (64). Pero el Parlamento no pudo imponerse. Fue disuelto de nuevo, y cuatro meses después de que el Cuerpo electoral hubiera elegido una Cámara progresista, se convocaron una vez más las elecciones. Pero, incluso antes de que los votantes, desde el

(58) Respecto a ello ver JUAN RICO Y AMAT: *Historia política...*, obra citada anteriormente, tomo II, págs. 486 y sigs.

(59) Ver los detalles en la misma obra, tomo II, págs. 525 y sigs.

(60) Respecto a ello, ver el reciente trabajo de ALBERT DÉROSIER: «Les discussions sur la loi électorale espagnole en 1835 et en 1836, le gouvernement en échec», en *Caravelle*, Tolosa, 4, 1965, págs. 179 y sigs.

(61) JUAN RICO Y AMAT: *Historia política...*, obra citada anteriormente, tomo II, página 565.

(62) Ver los detalles en JUAN RICO Y AMAT: *Historia política...*, obra citada anteriormente, tomo III, págs. 10 y sigs.

(63) La primera moción de censura en España dice textualmente: «Rogamos al Estamento que declare que las personas que forman el Gobierno en este momento no merecen la confianza de la nación», cita según JUAN RICO Y AMAT: *Historia política...*, obra citada anteriormente, tomo III, pág. 28.

(64) Idem: ver también, respecto a ello, JOAQUÍN TOMÁS VILLARROYA: *Los orígenes...*, trabajo citado anteriormente, págs. 140 y sigs.

punto de vista del modelo del Gobierno parlamentario, pudieran ejercer su función de decidir entre el Parlamento y el Gobierno, la sistemática oposición de los demócratas al Estatuto Real consiguió su fin en la conjura de La Granja: la promulgación de nuevo de la Constitución de 1812 por la Regente (65).

La selección de aspectos de la realidad constitucional, determinada por un planteamiento estricto de la cuestión, demuestra que durante la época del Estatuto Real no se llegó a un cambio de Gobierno que pudiera designarse como parlamentario. La mayoría parlamentaria no determinó ni en un solo caso la formación del Gobierno; por el contrario, dos nombramientos de Gobiernos ocurrieron en neta oposición a aquélla. Una única formación de Gobierno pudiera llamarse parlamentaria —de acuerdo con el modelo del Gobierno parlamentario—: la investidura de Mendizábal en el año 1835. En efecto, aquí se confió la jefatura del Gobierno a un político que no pertenecía a las Cortes; pero éste sometió su Gobierno a un voto de la segunda Cámara, que no fue elegida durante su jefatura ni bajo su influencia. Este suceso puede reclamar la unicidad en la historia constitucional contemporánea de España en el siglo XIX. Esta votación correspondió a las ideas sobre el gobierno representativo en aquella época, según las cuales los Gobiernos necesitaban de la confianza de las Cortes, mejor dicho, de su confianza expresa.

No fue aplicada una regla institucional fija para formar y derribar Gobiernos. Empíricamente, ni un solo cambio de Gobierno coincidía con otro. Así, algunas características y supuestos del gobierno parlamentario se cumplieron en la práctica más bien casualmente que por obligación. En realidad, los cuatro jefes de Gobierno hasta Mendizábal, durante la vigencia del Estatuto, pertenecieron a la Cámara de Diputados («Estamento de Procuradores») (66). De la misma manera, los ministros procedían prevalentemente de

(65) Respecto a los detalles de la conjura, en la que la Guardia Real coaccionó a María Cristina, ver el relato de uno de sus jefes, ALEJANDRO GÓMEZ: *Los sucesos de La Granja. Apuntes para la Historia*, Madrid, 1864.

(66) Para ello, y a continuación, utilizamos como fuente, JUAN RICO Y AMAT: *Historia política...*, obra anteriormente citada, tomos II y III, *passim*; después de 1837, a causa del desgaste y actividades desempeñadas por los jefes políticos más importantes en su calidad de miembros del Parlamento, fue en parte preciso escoger nuevas personas fuera del Parlamento para poder constituir un Gobierno apoyado por la mayoría de la Segunda Cámara. Estas barreras intraparlamentarias que impedían la formación de Gobiernos parlamentarios de mayoría, la incapacidad de las Cortes de formar agrupaciones (mayoritarias) coherentes y de seguir de manera duradera a los jefes parlamentarios, no debieran subestimarse. En la formación del Gobierno de 1838 participó, por estas razones, tan sólo un miembro de las Cortes. Ver el tomo III, págs. 117 y siguientes.

las dos Cámaras de las Cortes, superando ligeramente el número de miembros del Gobierno que pertenecían simultáneamente a la primera Cámara el número de los que procedían de la segunda. No menos fueron conocidos algunos procedimientos y técnicas parlamentarias, como lo demuestran, entre otros casos, la moción y la aprobación del voto de censura contra el Gobierno de Istúriz (67). Estas prácticas y técnicas no pudieron tener una gran eficacia dentro del sistema constitucional, puesto que la condición fundamental del gobierno parlamentario, la preponderancia del Parlamento, no se impuso en la realidad constitucional.

El elemento decisivo en el proceso de formación y destitución de los Gobiernos fue la voluntad de la Regente. María Cristina destituyó Gobiernos mayoritarios y nombró minoritarios. La posición de poder de la Corona permitía un modo de gobernar en el que el principio de la mayoría fue más bien una condición accidental que esencial. Una formación posterior de la mayoría parlamentaria, mediante nuevas elecciones, a favor y por un Gobierno ya en funciones no puede estar de acuerdo con el modelo del Gobierno parlamentario mayoritario a causa de la práctica constitucional de elecciones dirigidas en España (68). La crítica de los tradicionalistas como Jaime Balmes dio aquí plenamente en el blanco, aunque partía desde un punto de vista político completamente contrario. A causa del falseamiento del sistema España no conoció un Gobierno de mayorías (69). También el Gobierno de Istúriz, como antes los de Martínez de la Rosa y Mendizábal, habría podido asegurarse la confianza de una mayoría parlamentaria mediante unas nuevas elecciones de la segunda Cámara si la oposición democrática no hubiera procedido —tal vez precisamente por conocer esta posibilidad— extraparlamentariamente (69 bis). En el Gobierno parlamentario el principio de la mayoría no es sólo un aspecto formal de concordancia entre el

(67) Ver, respecto a ello, JOAQUÍN TOMÁS VILLARROYA: *Los orígenes...*, pág. 137 y siguientes.

(68) Respecto a ello ver, ante todo, MELCHOR FERNÁNDEZ ALMAGRO: «Las Cortes del siglo XIX y la práctica electoral», en REP, 5, 1943, págs. 383 y sigs.

(69) JAIME BALMES: *Obras Completas*, 33 tomos, Barcelona, 1925-27, nueva edición 1948, tomo 25, pág. 35.

(69 bis) Sólo la primera vuelta de las elecciones pudo llevarse a cabo en 1836. En las elecciones de sondeo en aquellos distritos en que los candidatos no habían logrado en la primera vuelta una mayoría absoluta quedaba, todavía, ciento cinco mandatos por conquistar. Puesto que el Gobierno Istúriz había conseguido ochenta mandatos en la primera vuelta contra cincuenta y seis de los de la oposición, se esperaba que consiguiera mantener dicha mayoría o quizá todavía aumentarla. Más detalles en esta relación en JOAQUÍN TOMÁS VILLARROYA: «Las primeras elecciones directas en España», en *Anales de la Universidad de Valencia*, tomo 38, curso 1964-1965, cuaderno II, «Derecho», páginas 7-56.

Gobierno y la mayoría parlamentaria, sino representa una condición esencial, que se basa en la supremacía de la representación popular en el sistema constitucional. Con ello se accede al equívoco principal en lo que se refiere a la comprensión del Gobierno parlamentario en la España del siglo XIX (70). Gobierno parlamentario significa la preeminencia de un Parlamento elegido libremente y sin manejos frente a otros órganos constitucionales y la determinación del Gobierno de acuerdo con las mayorías parlamentarias existentes, y no al revés. Expresado de otra manera: el principio de la mayoría adquiere su eficacia, desde el punto de vista sistemático-constitucional y en el sentido del Gobierno parlamentario, tan sólo si ha sido superada la supremacía de la Corona u otras fuerzas extraparlamentarias, como ante todo la de los militares en España (71).

Podemos quedarnos con este conciso análisis de la realidad constitucional, puesto que sus resultados refutan claramente la tesis de Tomás Villarroya y Sánchez Agesta. De un gobierno realmente parlamentario como sistema político del «Estatuto» sencillamente no puede hablarse (72). A las ideas progresistas sobre el gobierno parlamentario no correspondía la realidad constitucional de aquellos años. Por ello el meritorio trabajo de Tomás Villarroya sobre los orígenes del control parlamentario en España debiera considerarse no como prueba de un gobierno efectivamente parlamentario, sino como la del conocimiento de las prácticas parlamentarias, y en parte, también de la voluntad de aplicarlas, prácticas y técnicas adecuadas para un sistema parlamentario; pero un sistema de gobierno tal no existió desde el

(70) Sobre este equívoco fundó Antonio Cánovas del Castillo, después de 1875, un sistema político que llamó el verdadero «Gobierno parlamentario»; ver, en relación con ello, el trabajo del autor, citado anteriormente, Parte II, 7.

(71) Ver, en relación con ello, precisamente para la época del Estatuto Real, el reciente trabajo de E. CHRISTIANSEN: *The Origins of military Power in Spain, 1800-1854*, Oxford, 1957.

(72) Superando el punto de vista de TOMÁS VILLARROYA y SÁNCHEZ AGESTA, DIEGO SEVILLA ANDRÉS intentó descubrir los orígenes del Gobierno de gabinete en la práctica gubernamental del Estatuto Real; ver, «Orígenes del Gobierno de gabinete en España», en *Revista General de Derecho*, 1947, págs. 331 y sigs. De un modo general hay que llamar la atención sobre el hecho de que en Francia y España en parte no se distingue, desde el punto de vista tipológico, entre el Gobierno parlamentario y el de gabinete. Cfr., respecto a Francia, PAUL BASTID, obra citada anteriormente, página 15, nota 2. Esta diferencia conceptual se hace, sobre todo, desde el trabajo de IVOR JENNINGS: *Cabinet Government*, Cambridge, 1936, 3.^a edición 1961. Ver, entre otras cosas, KARL LOEWENSTEIN: *Verfassungslehre*, obra anteriormente citada, pág. 83: «El Gobierno parlamentario de ninguna manera es idéntico al Gobierno de gabinete.» En lo que concierne a una delimitación especial dentro del área española, ver ANTONIO CÁNOVAS DEL CASTILLO: *Problemas...*, obra citada anteriormente, tomo III, págs. 108 y siguientes.

punto de vista de la estructura constitucional. Un sistema de gobierno tiene que examinarse —si queremos efectuar una tipologización adecuada— más en sus principios estructurales que en sus procedimientos.

III

La realidad constitucional de los Gobiernos no parlamentarios no quedó sin repercusiones sobre las ideas que se tenían del gobierno representativo. La actitud ambigua en la práctica de los defensores y pioneros de la teoría del gobierno parlamentario (73) permitió que se llegara a una matización específica en la definición del gobierno representativo.

Ya Martínez de la Rosa introdujo la distinción de que las derrotas parlamentarias en cuestiones de poca monta no obligan al Gobierno a dimitir (74). Según su opinión, el Gobierno necesitaba del apoyo y anuencia de la segunda Cámara sólo para determinar las directrices fundamentales de su política. En contra de las exigencias de la Prensa, Martínez de la Rosa tampoco consideraba mayorías accidentales contrarias a leyes y decisiones políticamente secundarias como motivo para dimitir. Por mucho que nos inclinemos hoy a compartir esta opinión desde el punto de vista funcional (75), ella incluye reservas acerca del principio de la mayoría parlamentaria en una época en que se trataba de establecer la supremacía del Parlamento dentro del sistema constitucional; debió de tener como consecuencia una considerable limitación del poder parlamentario.

No de otra manera debe valorarse la distinción establecida por Juan Donoso Cortés, que aprobaba, además, la interpretación de las reglas del juego dada por Martínez de la Rosa, que también reconoció el principio del gobierno parlamentario mayoritario, pero construyó un doble proceso electoral para formar Gobierno en que participaban ambas instituciones, la Corona y las Cortes, cada una a su manera. Distinguió: «La elección de personas y la elección de sistema; la primera pertenece exclusivamente al Rey, y la segunda, a las Cortes, que ejercen en este caso la soberanía parlamen-

(73) Tanto Toreno como Istúriz reconocían el principio de la mayoría parlamentaria; ambos, sin embargo, asumieron sus cargos respectivos en contra de las mayorías parlamentarias existentes.

(74) Ver *Diario de Sesiones*, de 21 de febrero de 1835, págs. 1638 y sigs.

(75) Aquí podemos señalar la práctica constitucional británica consistente en «no aceptar la derrota parlamentaria de un Gobierno, infligida por una mayoría parlamentaria incapaz de gobernar», ERNST FRAENKEL: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, Stuttgart, 1964, 3.^a edición, 1968, pág. 18.

taria» (76). La Corona estuvo, de acuerdo con ello, atada de una manera general a las mayorías parlamentarias, pero completamente libre en cuanto al nombramiento de cualquier persona, dentro del círculo de la mayoría parlamentaria, para presidente del Consejo de Ministros. Donoso Cortés no se daba cuenta, si valoramos el hecho desde el punto de vista del gobierno parlamentario, de que la Corona podía paralizar mediante su política personal la formación de mayorías parlamentarias fraccionales firmes, de que podía ante todo impedir el acceso al más alto cargo en el Gobierno a un caudillo parlamentario que pudiera ejercer una labor positiva de integración política. Otros dos aspectos tienen una significación especial en nuestro caso: por una parte, el que se asignara, después de todo, a la Corona una función especial en el Gobierno representativo, y por otra, el que Donoso pidiera una colaboración de los poderes.

El papel político-constitucional de la Monarquía, hasta este momento, más se atacó que defendió, más se prescindió de él que se consideró específicamente necesario al mecanismo del gobierno representativo. Precisamente porque el Estatuto era una Carta otorgada por la Corona, y la vida constitucional, sobre todo la existencia y actividad de las Cortes elegidas, se debía únicamente a la autolimitación de la Monarquía, insistían los liberales de todas las orientaciones en las máximas del gobierno representativo, para romper la extrema preponderancia de la Corona. La programática política ocultaba de esta manera en cierta medida el cuadro general de las ideas sobre la Constitución. No pudo hablarse de ninguna manera de una victoria —condición histórica y político-constitucional de la manifestación de un sistema parlamentario— sobre las prerrogativas de la Corona en el sistema constitucional (77). Como ya demostramos en el caso del pensamiento constitucional de Pacheco, la idea de una posición preeminente de la Corona subsistió, aun cuando un decisivo aumento de poder del Parlamento servía implícitamente de base al modelo del parlamentarismo de aquellos años, o era exigido explícitamente por los progresistas. Completamente en consonancia con los liberales moderados, para quienes los doctrinarios franceses, en su rechazo de la soberanía y omnipotencia del Parlamento, representaban una

(76) JUAN DONOSO CORTÉS: *Obras Completas*, Editorial BAC, 2 tomos, Madrid, 1964, tomo I, pág. 159; se trata aquí de las ideas del Donoso de sus comienzos, liberal. Sus posteriores ideas políticas y político-institucionales están marcadas por el cambio de ideología y conceptos históricos del gran español, que se manifiesta especialmente en su trabajo *Ensayo sobre el catolicismo, el liberalismo y el socialismo*, Madrid, 1851 (la traducción alemana por LUDWIG FISCHER con el título *Der Staat Gotes*, del año 1932, se reprodujo en 1966, Darmstadt), interpretándose el sistema liberal como un paso en el camino hacia el inevitable socialismo.

(77) Cfr. JUAN RICO Y AMAT: *Historia...*, tomo II, págs. 434 y sigs.

guía (78), mantuvieron los progresistas en sus ideas sobre parlamentarismo el concepto de un poder real, influyente y codeterminante del proceso político, aun cuando, y precisamente porque hablaban de una colaboración de los poderes constitucionales, la Corona y las Cortes (79). Mientras que para los liberales moderados la cuestión de la preponderancia de poderes en un posible conflicto estaba decidida de antemano, los progresistas no ocupaban de manera alguna una posición contraria, sino que se adaptaban en la práctica constitucional al poder prevalente de la Corona. El Gobierno, como Poder ejecutivo antaño perteneciente exclusivamente a la Corona, fue por cierto ideado ahora como un órgano que estuviese en íntima unión con las Cortes —a las que antes competían cometidos exclusivamente legislativos—, pero no precisamente como totalmente independiente del Monarca en cuanto a su política, ni en unión preferente con el Parlamento y dependiendo de éste. Se siguió considerando al Gobierno casi incontestablemente como un órgano monárquico, y como tal fue y quedó inconcebible sin la influencia y participación de la Corona en su composición y duración. Partiendo de este axioma se explica que los progresistas, sin compartir las ideas básicas sobre la Constitución de los liberales moderados, fundadas en las prerrogativas reales, llegaron en la promulgación de la Constitución de 1837 a un orden institucional y una repartición de poderes entre la Corona y las Cortes, que eran casi idénticos a la estructura constitucional que se deducía del principio de las prerrogativas monárquicas (80). El principio de la soberanía del pueblo, que los progresistas proclamaron en la Constitución de 1837 (80 bis),

(78) Ver, respecto a ello, PAUL BASTID, trabajo citado anteriormente, pág. 173.

(79) Confrontar JUAN RICO Y AMAT: *Historia...*, tomo III, págs. 62 y sigs.

(80) Los liberales moderados insistían en la afirmación de que la Constitución de 1837 se basaba en sus principios, ideas y doctrinas y que sólo las palabras eran de los progresistas; ver MARTÍNEZ DE LA ROSA: *Bosquejo histórico...*, obra citada anteriormente, tomo II, pág. 197; JUAN RICO Y AMAT: *Historia...*, tomo III, pág. 115, trabajo citado anteriormente. También GUMERSINDO DE AZCÁRATE destacó este hecho, ver «Les partis politiques en Espagne», en *Revue du Droit publique et de la Science politique*, tomo V, 1896, pág. 4. Por otra parte la aceptación de las ideas constitucionales de los liberales moderados por los progresistas constituyó el motivo principal de la fundación de un partido democrático-republicano; ver ANTONIO EIRAS ROEL: *El partido demócrata español (1849-1868)*, Madrid, 1961, págs. 78 y sigs.

(80 bis) La Asamblea Constituyente de 1837 fue nuevamente elegida conforme a las disposiciones previstas en el derecho electoral de 1812. En la ley electoral de 1837 el derecho electoral fue reducido, igual que en 1834, censitario, pero no concebido de una forma tan estrecha. Véase mi artículo en DOLF STERNBERGER-BERNHARD VOGEL, DIETER NOHLEN: «Die Wahl der Parlamente», op. cit., y, ante todo, J. T. VILLARROYA: «El cuerpo electoral en la ley de 1837», en *Revista del Instituto de Ciencias Sociales de la Diputación Provincial de Barcelona*, año 1965, págs. 157-205.

pudo por cierto manifestarse dentro de los límites del derecho electoral parlamentario, pero se demostró completamente insignificante para la estructura del sistema constitucional.

Mientras se asignaba a la Corona una función especial y eficiente en el gobierno representativo, quedando ésta unida al Gobierno de una manera específica y preferente, se previó para la Corona y las Cortes que también podían influir ahora en el Gobierno a través de su mayoría un juego de poderes en una confrontación latente. El limitado cambio en las ideas constitucionales, que sirvió de base a las, en parte, muy modernamente formuladas características del gobierno representativo, se manifiesta aquí claramente: mientras que en la Constitución de 1812 los poderes fueron concebidos con una separación absoluta, comprendían ahora los liberales como un hecho fundamentalmente nuevo del gobierno representativo el juego y la armonización de los dos poderes, en sí básicamente opuestos.

La base para una concepción tal de la Constitución, que veía precisamente en la coordinación de ambos poderes la esencia del gobierno representativo, fue puesta por Martínez de la Rosa en sus discursos en las Cortes de 6 de septiembre y 20 de octubre de 1834 (81). El Gobierno debía ser el órgano capaz de realizar la armonización, superando la oposición de la Corona a las Cortes, sin por ello abandonar la estructura dualista tradicional de la Monarquía española (82). La idea de poderes constitucionales, separados y formalmente equilibrados, como sustrato del modelo constitucional de gobierno representativo, se manifestó especialmente en el hecho de que el derecho a nombrar Gobierno se reservara esencialmente a la Corona, puesto que este derecho debió obligatoriamente oponer las Cortes al Gobierno, en lugar de establecer —de acuerdo con la exigencia acerca del gobierno parlamentario— una unión íntima y vital entre ambos órganos.

Con este modelo de la Constitución se introdujo la imagen y la teoría de la «doble confianza», que afirmaba que los Gobiernos necesitaban de una doble confianza: «la de la Cámara, expresada por una mayoría hecha patente en las votaciones..., y la de la Corona, que no tiene formas determina-

(81) Ver *Diario de Sesiones*, de las fechas citadas; cfr. también el intento de descripción de la esencia del Gobierno representativo por el liberal moderado, JUAN RICO Y AMAT en su *Historia...*, obra citada anteriormente, tomo I, *Introducción*, páginas XXXV y sigs.

(82) Cfr. LUIS DíEZ DEL CORRAL: *Doktrinärer Liberalismus*, obra anteriormente citada, págs. 300 y sigs.; DíEZ DEL CORRAL habla de la posibilidad e intento de «superar en España el dualismo moderno del Poder real y la representación del pueblo mediante la tradicional unidad en la oposición», pág. 302.

das de manifestarse, pero que normalmente se expresa de una forma negativa... concediendo o negando el Decreto de disolución de las Cortes, que es el eje crucial del juego de estas dos confianzas» (83).

Ahora bien: la teoría de un doble vínculo del Gobierno a la confianza de la Corona y del Parlamento no es, en la fase temprana del parlamentarismo, un fenómeno específicamente español. La teoría de la doble responsabilidad se desarrolló en Gran Bretaña durante el siglo XVIII y se mantuvo como principio estructural de la Monarquía constitucional en el Continente y en parte también de Gran Bretaña en el siglo XIX. Johann Kaspar Bluntschli designaba como «estado normal (en la Monarquía constitucional)... que hombres en calidad de ministros lleven los asuntos, disfrutando al mismo tiempo de la confianza de la Corona y de ambas Cámaras» (84); en Gran Bretaña representaban las mismas ideas lord Brougham y otros (85). En este país la teoría de la doble responsabilidad y apoyo al Gobierno correspondía a la fase histórico-constitucional de la disputa, aún indecisa, entre la Corona y el Parlamento. Pero constitutivas y características para el gobierno parlamentario eran la imposición de la única responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento y la íntima unión con éste.

En el hecho de que la composición y la existencia de un Gobierno dependan únicamente del Parlamento, o de una mayoría parlamentaria, y en la competencia exclusiva de destituir al Gobierno, se centra la preponderancia del Parlamento en el sistema constitucional, lo cual representa el primer criterio mínimo del Gobierno parlamentario. Teóricamente resulta que la manera de gobernar basada en la doble confianza y el Gobierno parlamentario son completamente distintos y contrariamente estructurados. Por cierto, el sistema político, con las exigencias de una doble confianza, pudo preceder históricamente las manifestaciones del Gobierno parlamentario, pero estructuralmente, y desde el punto de vista tipológico, la doble confianza y el Gobierno parlamentario se excluyen.

(83) LUIS SÁNCHEZ AGESTA: *Historia...*, trabajo citado anteriormente, pág. 241.

(84) JOHANN KASPAR BLUNTSCHLI: *Allgemeines Staatsrecht*, München, 1852, páginas 445 y sigs. Las frases siguientes, en respuesta a un posible conflicto, tienen importancia para la cuestión de la estructura de un sistema político tal y con ello para nuestro caso: «Pero cuando la lucha interna divide las fuerzas incluso en el Estado..., entonces el acuerdo de los ministros con el Jefe del Estado, al que compite gobernar y cuyo órgano son éstos, representa la primera exigencia y el favor de las Cámaras sólo la segunda.» Según ello «es sólo un mal para el Estado... cuando los ministros no obtienen confianza en las Cámaras..., no es una ley de Derecho político»; BLUNTSCHLI no quedó sin ejercer influencia sobre Derecho político español.

(85) Ver lord BROUGHAM: *The English Constitution*, Londres, 1861, pág. 261.

Por el contrario, el parlamentarismo español quedó caracterizado en la teoría y en la práctica por la exigencia de la doble confianza, se mantuvo desde la discusión de los años treinta del siglo pasado de este equívoco y fue designado en la mayoría de los casos como la variante española del sistema parlamentario (86).

El desarrollo ulterior de las ideas sobre gobierno parlamentario, así como del sistema político empírico, se verificó en el marco de las posibilidades estructuralmente condicionadas, que estuvieron determinadas y delimitadas ante todo por esta teoría. Si en España el gobierno parlamentario a finales del siglo XIX fue definido de hecho como *government by corruption* (87), y así se demostró en la práctica (88), fue porque se siguió consecuentemente el camino que Robert von Mohl indicaba como la única alternativa al gobierno parlamentario, si debía superarse el dualismo tradicional de la Corona y el Parlamento, sin abandonar por ello las prerrogativas reales (89). El proceso de la formación de los verdaderos Gobiernos parlamentarios se desvirtuó totalmente gracias a la entonces, por necesidades del sistema, constante falsificación de las elecciones y creación de mayorías parlamentarias artificiales por los Gobiernos nombrados por el Rey. La práctica constitucional del *government by influence*, designada frecuentemente —con acento puesto sobre el aspecto formal de la armonización del Gobierno y el Parlamento—

(86) LUIS SÁNCHEZ AGESTA: *Derecho constitucional comparado*, Madrid, 1963, página 459; según SÁNCHEZ AGESTA el Gobierno parlamentario fue determinado a partir de su introducción a través de esta característica. No puede resultar más clara la discrepancia entre los conceptos «régimen parlamentario» (a) y Gobierno parlamentario. Este hecho no ha sido debidamente tratado en la historia constitucional ni española ni europea comparada. El «régimen parlamentario» español es completamente diferente del modelo que representa el «parliamentary government» de matiz británico, o del concepto germano del *parlamentarische Regierung*. De ahí la imposibilidad de usar sinónimamente los términos «régimen parlamentario», «parliamentary government» o «parlamentarische Regierung», hecho que en la mayoría de los casos encabeza la investigación, cuyos resultados conducen hacia la confusión. La investigación histórica, especialmente, debería prestar más atención a estos términos científico-políticos.

(87) Ver CÁNOVAS DEL CASTILLO: *Problemas...*, trabajo citado anteriormente, tomo III, página 108; JOAQUÍN SÁNCHEZ DE TOCA: *El régimen parlamentario y el sufragio universal*, Madrid, 1889, págs. 5 y sigs.

(88) Ver, respecto a ello, el análisis empírico de la realidad constitucional de la Restauración en DIETER NOHLE: *Spanischer Parlamentarismus im 19. Jahrhundert*, op. cit., parte III.

(89) Ver ROBERT VON MOHL: *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik*, 3 tomos, Tübingen, 1860, tomo I, pág. 395.

(a) N. T.—En español en el texto original.

como «prototipo del gobernar parlamentario» (90), no se abandonó en España, sino que se estableció como sistema político del gobierno no parlamentario, llamado «régimen parlamentario».

DIETER NOHLEN

R É S U M É

L'auteur analyse le concept et le phénomène empirique du gouvernement parlementaire dans l'«Espagne du Statut Royal». En se basant sur les conditions historiques qui ont précédé les formes actuelles de gouvernement parlementaires, particulièrement celles du XIX^{ème} siècle, ainsi que sur les conditions spécifiques du développement espagnol, l'auteur formule les conclusions suivantes: 1. La suppression de la classique division des pouvoirs. 2. La compatibilité entre le mandat de député et une charge au gouvernement. 3. L'union étroite entre le Pouvoir et les organes par l'intermédiaire du Gouvernement de la majorité, et l'union intime —personnelle— de la majorité parlementaire et du Gouvernement. 4. La responsabilité politique du Gouvernement face au Parlement. Vote de confiance nécessaire. 5. L'influence —et le contrôle— du Parlement sur l'Exécutif au moyen d'un Gouvernement formé par les personnes qui font partie de la majorité au Parlement. 6. Décision du corps électoral en cas de conflit entre Gouvernement et Parlement, par la dissolution de ce dernier et l'organisation de nouvelles élections.

Bien qu'on ne disposait pas du point de vue empirique de sérieuses études en ce domaine, et encore moins de matériel comparatif, le modèle signalé contient les caractéristiques essentielles d'un Gouvernement parlementaire.

La sélection de différents aspects de la réalité constitutionnelle, déterminée par un projet stricte de la question, démontre que pendant l'époque du "Statut Royal" on n'est pas arrivé à un changement de Gouvernement que l'on puisse caractériser de parlementaire. La majorité parlementaire n'a pas déterminé, dans aucun cas, la formation du Gouvernement. Au contraire, deux nominations du Gouvernement résultèrent même en nette opposition à celle-ci.

La seule formation parlementaire de Gouvernement pourrait être celle de Mendizábal en 1835. Car dans ce cas la direction supérieure du Gouvernement fut confiée en effet à un politicien qu ne formait pas partie de Las

(90) Cfr. ERNST FRAENKEL: *Deutschland...*, trabajo citado anteriormente, págs. 22 y siguientes; GERHARD A. RITTER: «Regierung und Parlament in Grossbritannien», en PVS, año 5, 1964, págs. 21 y sigs.

Cortes. Cependant, celui-ci soumettait son Gouvernement au vote de la Dieu-vernment. 4. *Political responsibility of the Government unto Parliament-vote* xième Chambre —qui ne fut pas élue sous sa direction ni sous son influence—, ce qui permet de déduire l'unicité dans l'histoire constitutionnelle contemporaine de l'Espagne, surtout au XIX^{ème} siècle.

Ce fait correspond aux idées relatives au Gouvernement représentatif de l'époque, c'est à dire que les Gouvernements avaient besoin de la confiance d'une partie du Législatif. De fait la réalité constitutionnelle des Gouvernements non parlementaires ont une énorme influence dans la formation des idées sur le Gouvernement représentatif, à cause, précisément, de l'ambiguïté de ceux qui défendaient la théorie du Gouvernement parlementaire.

S U M M A R Y

The author analyzes the concept and empirical phenomenon of the parliamentary government in the Spain of the Royal Statute epoch. Taking the historic events that preceeded the present forms of parliamentary governments as basis, especially those of the XIXth Century and taking into account as well the specific elements of the Spanish development, the author comes to the following conclusion: 1. Suppression of the classical division of powers. 2. Compatibility of the deputy mandate and a post in the government. 3. A close link between Power and the organisms through a majority type go-of confidence required. 5. Influence and control of Parliament over the Executive by means of a government composed of those who make up the Parliament majority. 6. Decision of the electoral body in the case of a conflict between Government and Parliament by dissolving the latter and holding new elections.

Although no serious study nor comparative material was to be had from an empirical point of view, the model laid out contains the essential makings of a parliamentary Government.

The selection of different aspects of the constitutional reality which are determined by a stricts and close study of the situation, shows that during the time of the Royal Statute there was no change of Government that could be called parliamentary. The parliamentary majority never ever actually determined the formation of the Government. On the contrary, two Governments were named that were in direct opposition to the parliamentary majority.

Only perhaps the investiture of Mendizabal in 1835 could be called a parliamentary formation of the Government as the Government was headed

by a politician who did not form a part of the Cortes. However, Mendizabal put his Government to the vote of the Second Chamber (Segunda Cámara) —which was not elected during his term of office and was not under his control and one can see that there was a definite unity in the contemporary constitutional history of Spain, precisely in the XIXth Century.

This would correspond to the ideas regarding the representative Government of the epoch, in other words the Governments need the support of the legislative side. What actually happens is that the Constitutional reality of the non-parliamentary governments bears considerable influence over the formation of ideas about a representative government for the very reason of the ambiguity in practice of those who support the theory of the parliamentary government.

