

EL PRINCIPIO DE AUTONORMATIVIDAD REGLAMENTARIA DE LAS CORTES: SU CONTROVERSA EN LOS INICIOS DEL RÉGIMEN PARLAMENTARIO EN LA ESPAÑA LIBERAL (1810- 1864)

CORTES AND PARLIAMENTARY REGULATIONS: THE CONTROVERSY OF THEIR CREATION IN THE LIBERAL SPAIN (1810-1864)

Juan Ignacio Marcuello Benedicto

Universidad Autónoma de Madrid

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.- II. LOS ANTECEDENTES EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE 1.812.- III. EL ESTATUTO REAL: LOS REGLAMENTOS DE LAS CORTES EN UN SISTEMA DE CARTA OTORGADA.- IV. LA CONSOLIDACIÓN DE LA AUTONORMATIVIDAD REGLAMENTARIA EN EL CONSTITUCIONALISMO ISABELINO Y SUS RETOS EN LA PRÁCTICA PARLAMENTARIA.- V. LA ALTERNATIVA MONÁRQUICA O CONSERVADOR AUTORITARIA EN LA CUESTIÓN DE REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS.

Resumen: Estudio del origen y desarrollo de la facultad de las Cortes españolas para dotarse autónomamente de sus Reglamentos, desde la articulación del sistema constitucional de 1.812 hasta la plenitud de la Monarquía *constitucional* de Isabel II. Con especial énfasis en el análisis de la viva controversia que se registró en esta última en torno al principio de *autonormatividad*, impugnado por los sectores *conservador autoritarios*, - *monárquicos* del Marqués de Viluma en el proceso de reforma política de 1.845, proyectos constitucionales de Bravo Murillo (1.852) y ley constitucional de reforma de 1.857-. Una polémica que se relacionó directamente con las distintas alternativas que se agitaron en el seno de nuestro liberalismo conservador sobre la modalidad de relación Corona, Gobierno, Cortes, y las reservas de aquellos ante una posible evolución hacia la Monarquía *parlamentaria*.

Abstract: The principal main of this article is to study the origins and development of the special competence of the Spanish Parliament in order to create autonomously its own Regulation, since the formation of the 1.812's political system until the fullness of Isabel II's Constitutional Monarchy. The article emphasizes in the controversy related with this competence of the

Parliament, strongly rejected by the authoritarian conservative sectors, -*monarchist* of Viluma Marquis in the politic reform process (1.845), Constitutional Projects of Bravo Murillo (1.852) and the Constitutional Reform Law (1.857)-. This controversy is related too with the resistances within the liberal conservative about the possible evolution to a *Parliamentary* Monarchy.

Palabras clave: Reglamentos parlamentarios, Historia constitucional y parlamentaria, Cortes siglo XIX, Monarquía constitucional, Régimen parlamentario.

Key Words: Parliamentary Regulations, Constitutional and Parliamentary History, *Cortes* nineteenth century, Constitutional Monarchy, Parliamentary System.

I.- INTRODUCCIÓN

La Constitución de Cádiz proclamó de forma pionera el principio de *autonormatividad reglamentaria* de las Cortes y el constitucionalismo isabelino, tanto en el texto *progresista* de 1.837 como en la Constitución *moderada* de 1.845, lo reafirmó irreversiblemente en nuestra historia parlamentaria. Sin embargo, su estabilización no dejó de estar sujeta a una viva controversia en el seno de nuestro liberalismo político, especialmente en el marco de la Monarquía *constitucional* de Isabel II. El presente estudio trata de analizar sus avatares¹, indagando en la índole, naturaleza y motivaciones de dicha controversia, contextualizándola históricamente, y poniéndola en relación con la polémica más amplia que se agitó en esta época fundacional sobre las distintas *formas de gobierno* monárquicas, en referencia con la cuestión nuclear de las distintas modalidades barajadas de relación Corona-Gobierno-Cortes en el *proceso político*, y muy especialmente, con la disputa sobre la hipotética *parlamentarización* de la Monarquía.

Se trata de reflexionar sobre la relación del principio de autonormatividad con los dos grandes modelos de Monarquía de la época: la del sistema constitucional *doceañista*, sujeta al principio de soberanía *nacional* y enfrentada a las veleidades de *gobierno de Asamblea*, -correspondiente a la primera fase de ruptura revolucionaria-; y la Monarquía *constitucional* de corte *liberal doctrinario*, fundamentada en la soberanía *compartida* con sus dualismos de equilibrio Corona-Cortes, -correspondiente a la fase de estabilización transaccional del sistema constitucional en la época de Isabel II-. Poniendo el énfasis, dentro de esta última, en la posición crítica de la que

¹ Para un estudio pormenorizado y de conjunto sobre los Reglamentos de Cortes en nuestra contemporaneidad, véase M^a del Coro Cillán García de Iturraspe, *Historia de los Reglamentos parlamentarios en España 1.810-1.936*, UCM, Madrid, 1.985; M^a Dolores Oller Sala, *Reglamento parlamentario y sistema político en España: los Reglamentos parlamentarios históricos (1.810-1.934)*, Tesis doctoral, Universidad Barcelona, 1.987. En fechas recientes, véase la cuidada edición, con "Estudio preliminar", de Ignacio Fernández Sarasola, *Reglamentos parlamentarios (1.810-1.977)*, Tomo III, Colección *Leyes políticas españolas 1.808-1.978*, dirigida por Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, Iustel, Madrid, 2.012.

llamaremos alternativa *monárquica* o *conservador autoritaria* que, desde las propuestas *vilumistas* en el proceso de reforma política de 1.845, pasando por los proyectos de Bravo Murillo en 1.852, y hasta la ley *constitucional* de 1.857, fue la que presentó la más acabada oposición al citado principio de autonormatividad, haciéndola en plena coherencia con sus reservas frente a los dualismos *moderados* del '45, su apuesta por una Monarquía piramidal de corte autoritario y rechazo frontal a una eventual “parlamentarización” de la Monarquía *constitucional*.

El interés de poner en conexión el estudio de la controversia en torno al principio de autonormatividad con las distintas modalidades ensayadas sobre peso específico y relación entre los poderes activos del *proceso político*, Corona-Gobierno-Cortes, y por ende, con las diversas alternativas de *forma de gobierno*, radica, a nuestro juicio, en el problema medular que desde su origen tuvieron los sistemas constitucionales en su vertebración. Nos referimos a la resolución del desafío, tanto teórico como práctico, de combinar el principio de *división de poderes* y su funcionalidad *garantista* de la libertad individual a través de la distribución del poder público, con la, por otra parte, necesaria unidad en el proceso de la toma de la decisión política y de su ejecución, fundamentada ésta en la insoslayable unidad misma de la soberanía. Desde los inicios de aquellos sistemas en la primera fase de las revoluciones *liberales*, la artificiosa distinción entre la “titularidad” de la soberanía, remitida entonces al sujeto unitario Nación, y el “ejercicio” de la misma, atemperado al principio *divisionista* para crear un poder público limitado, ya reflejó la tensión planteada por la citada combinación. Aunque en la distinción clásica entre las formas de gobierno *presidencialista* y *parlamentaria* se cobijarían interpretaciones bien diferenciadas sobre el principio divisionista y modo de combinar los poderes del Estado, ha sido común en todos los sistemas constitucionales articular mecanismos de coordinación, colaboración y armonización entre los mismos con vistas a superar, arbitrar y, en fin, desbloquear en el corto y medio plazo la acción paralizante de sus eventuales conflictos. Mecanismos que si, por un lado, apuntaban a preservar la necesaria unidad de acción del poder, han tenido históricamente, a su vez, la virtud de presentarse simultáneamente como controles mutuos “interorgánicos” (K. Loewenstein) de los que pasaba a depender el *equilibrio* entre los poderes estatales, tan necesario este último, como la propia división, en orden a que ésta cumpliera su esencial función limitadora.²

Sin embargo, esos controles interórganos siempre plantearon el riesgo de poder incidir negativamente en la, por otra parte, necesaria autonomía orgánica y/o independencia funcional de cada poder del Estado en el ejercicio de sus facultades constitucionales. Una cuestión tanto más compleja, cuanto, históricamente, en los sistemas constitucionales y en aras de esa coordinación y equilibrio entre los poderes divididos, ha sido frecuente la tendencia: bien a dividir el *iter* del proceso de una función en distintas fases, atribuyéndolas sucesiva y concatenadamente a diversos poderes, obligándoles así a concurrir concertadamente en su desarrollo, -caso ejemplar de la visión sobre la *ley* en la

² A este respecto véase Luis Sanchez Agesta, *Principios de Teoría Política*, Madrid, 1.990, véase especialmente su Capítulo XXV, “El proceso de decisión y la división y coordinación del poder”, pp. 415-425

Monarquía *constitucional* como un acto complejo dual que requería la concurrencia y acuerdo en pie de igualdad del poder monárquico y del representativo parlamentario³; bien a reconocer la capacidad de un poder estatal para influir, condicionar o determinar, según los casos, un cambio en los titulares de otro, -caso de lo acontecido en la época de Isabel II cuando se introdujo en la práctica el embrionario régimen *parlamentario* de las “dos confianzas” y a su sombra se formularon eficaces *votos de censura* de las Cortes a los gobiernos de la Corona, con la correlativa prerrogativa regia de disolución parlamentaria, en este último caso con pleno reconocimiento en el texto constitucional-.

De tal manera que en el estudio de todo sistema constitucional ha sido siempre uno de sus puntos centrales el cómo se ha tratado de resolver la combinación de los controles mutuos entre los poderes divididos, que atienden a la referida unidad en el proceso de toma de decisiones y su ejecución y al eficaz equilibrio entre los mismos, con la preservación de las debidas garantías a la autonomía orgánica y/o independencia funcional de esos mismos en el ejercicio de sus facultades. Los problemas y soluciones alternativas dadas en el tiempo para dicha combinación han alcanzado a muy diversas facetas de la estructura de todo sistema constitucional, pero para el caso que aquí nos ocupa tocan muy directamente a la índole de la controversia que pretendemos estudiar. Las alternativas de la época, que oscilaron entre la plena afirmación del principio de *autonormatividad reglamentaria* de las Cámaras, las propuestas de sujeción a *ley* de los Reglamentos de las Cortes, en pretendida coherencia, estas últimas, con los dualismos Corona-Cortes propios de la Monarquía *constitucional liberal-doctrinaria*, o su emanación exclusiva de la Corona en los sistemas cercanos al horizonte de *Carta otorgada*, guardaron, en su objetiva contraposición, una íntima relación con las distintas alternativas que se barajaron sobre el peso específico del poder monárquico y del parlamentario en el proceso político, sobre su relación y, por ende, con las distintas modalidades de *forma de gobierno* monárquicas propuestas o ensayadas en la época; a la vez que, coherentemente con ellas, supusieron distintas recetas para resolver el citado problema de combinación y coordinación de poderes.

Siendo ésta una cuestión tanto más polémica cuanto que *materialmente* los Reglamentos parlamentarios de la época no se ciñeron a aspectos de simple “gobierno interior” de las Cámaras, sino que fijaron vehículos y normas de procedimiento para ejercer facultades que, en los aspectos más sobresalientes, bien no se correspondían con funciones privativas o exclusivas de las mismas, sino compartidas con otros poderes del Estado, -véase, la *legislativa*, donde en la Monarquía *constitucional* isabelina la Corona dispone de iniciativa y de sanción *libre-veto* absoluto-, o bien podían incidir en el control de la acción y titularidad de otro poder, -caso en esa misma época, de la función de *control* de la acción de gobierno y de los mecanismos que los Reglamentos de las Cortes fueron habilitando para su ejercicio y para exigir, en su caso, la responsabilidad *política* de los gobiernos de la Corona en el marco del incipiente régimen de las “dos confianzas”; esto último, además, sobre el silencio de la Constitución escrita al respecto. Esta realidad de cosas, a la que

³Juan José Solozábal Echevarría, *La sanción y promulgación de la ley en la Monarquía parlamentaria*, Tecnos, Madrid, 1.987, pp. 85-94

se añadiría esta última circunstancia apuntada en que el Reglamento parlamentario llegó a interpretar, complementar o incluso modificar la Constitución escrita, -como veremos más adelante-, alimentó la controversia sobre el principio de autonormatividad, la determinación de las materias sobre las que debían versar los Reglamentos, o sobre los poderes que debían concurrir en su formación. Es, en fin, en esta problemática perspectiva en la que queremos enmarcar este estudio.

II.-LOS ANTECEDENTES EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE 1812

La Constitución de Cádiz planteó, aún a través de una fórmula indirecta de presunción tácita, el principio de autonormatividad en su art. 127º: “En las discusiones de Cortes, y en todo lo demás que pertenezca a su gobierno y orden interior, se observará el reglamento que se forme por estas Cortes generales y extraordinarias, sin perjuicio de las reformas que las sucesivas tuvieren por conveniente hacer en él”. Oller Sala ya señaló que el texto gaditano fue pionero dentro de la historia constitucional europea en su reconocimiento expreso⁴, y no deja de ser significativo el alto grado de asentimiento en torno a su adopción en el debate constituyente, donde dicho artículo fue aprobado, inclusive, sin discusión⁵.

Como denunciarían años después ciertos sectores del conservadurismo isabelino, la proclamación de dicho principio apareció plenamente coherente con la base del sistema doceañista, la *soberanía nacional*, y con la peculiar interpretación de la división de poderes que en él se trató de perfilar. La primera suponía el primado de la Asamblea en el proceso político y en cuanto a la segunda, como señalara Sanchez Agesta⁶, en Cádiz triunfó una interpretación muy cercana a la desventaja en Francia desde la Constitución de 1.791 hasta el pleno desarrollo del sistema *convencional*, colocada en las antípodas del régimen *parlamentario* a la británica. Una interpretación que, por un lado, apostó por una rígida separación de poderes dictada fundamentalmente por la cerval desconfianza hacia el poder ejecutivo, donde se trataba de reubicar ceñidamente al poder monárquico; y donde, a su vez, bajo la perspectiva de primacía de la *ley* como expresión de la “voluntad general”, no se buscaría tanto el equilibrio entre los poderes, sino la preeminencia del órgano que la formaba, la Asamblea, y en donde bajo la máxima de “quien forma la ley, manda, el que la ejecuta, obedece”, se vería al ejecutivo monárquico como autoridad delegada y subordinada, más cercana al papel de “ejecutor pasivo” o “mandatario de la Nación”, -fórmula frecuentemente usada en las Cortes de Cádiz-, que no al de sede de la función directriz de gobierno. Una perspectiva de la que sería hija en la práctica la llamada forma de *gobierno de Asamblea*, en cuyo marco vivieron plenamente las Cortes *generales y extraordinarias* y cuyas veleidades no pudieron menos

⁴ M^a Dolores Oller Sala, “Los Reglamentos de las Cortes de 1.813 y 1.821 como vía de interpretación, integración y modificación de la Constitución de 1.812”, en Juan Cano Bueso (edit.), *Materiales para el estudio de la Constitución de 1.812*, Tecnos, Madrid, 1.989

⁵ D.S.C.G.E nº 364, correspondiente a la sesión de 1 de Octubre de 1.811

⁶ Luis Sanchez Agesta, “Poder ejecutivo y división de poderes”, *Revista española de Derecho constitucional*, nº 3, 1.981, pp. 14-17

de subsistir, aunque con las lógicas contradicciones, en el tipo de Monarquía diseñado en su Constitución de 1.812 como forma de gobierno ordinaria.⁷

En este marco, el principio de autonormatividad proclamado en el sistema *doceañista* alcanza toda su significación en el campo de la articulación de la relación Corona-Cortes, si lo enlazamos con otro buen número de preceptos de la Constitución de Cádiz que de una forma exhaustiva, y casi atormentada, trataban de garantizar la independencia funcional del poder visto como preeminente, las Cortes, y que en su variedad ponían en evidencia la preocupación central en la arquitectura gaditana por precaverse frente a un ejecutivo monárquico del que parecía temerse partirían fundamentalmente las iniciativas de control mediatizador y devaluadoras de aquél, enfrenadoras de ese poder recién actualizado por los *liberales* como motor único y centralizado de su cambio revolucionario. Así, el principio proclamado en el art. 127º se veía acompañado de la elección por las propias Cortes de su Presidencia y Mesa (art. 118º, Constitución de 1.812); de su reserva en el examen y resolución sobre la “legitimidad de los poderes y calidad de los diputados” electos (arts. 113º a 116º); la proclamación sobre inviolabilidad e inmunidad de éstos, remitiendo el juicio por causas criminales que contra ellos se intentaren, a un *Tribunal de Cortes*, cuya organización y forma de proceder se reservaba en exclusiva al propio Reglamento parlamentario (art. 128º); o la expresa prohibición a aquellos, durante el tiempo de su diputación, de “admitir para sí, ni solicitar para otro” empleo ni ascenso de provisión del Rey que no fuese de escala en su carrera (art. 129º). Preceptos que alcanzaban su máxima significación al combinarse con las piezas esenciales de la opción por una rígida separación de los poderes: la incompatibilidad entre el encargo de Secretario del Despacho y el mandato representativo de diputado a Cortes (art. 95º); y, una vez fijada por la Constitución la reunión anual de las Cortes, duración de sus periodos de sesiones y bianualidad de las diputaciones, el que figurase a la cabeza del amplio listado de restricciones a la autoridad del Rey, la prohibición al mismo de *suspender* sus sesiones o *disolver* anticipadamente aquellas (art. 172º, 1). Preceptos, estos dos últimos sobre todo, que mostrarían lo lejano que el sistema *doceañista* se colocaba de hipotéticos parámetros de régimen *parlamentario*, y que insinuaban cómo la franca apuesta por la rígida separación de poderes se alimentaba de la preeminente desconfianza hacia el ejecutivo monárquico⁸. A nuestro juicio, para medir la trascendencia de la

⁷ No es del resorte de este estudio entrar de pleno en esta cuestión, sin embargo necesaria como marco para entender la significación del principio de autonormatividad. Para aquella, véase entre otros, Joaquín Varela Suanzes, “*Rey, Corona y Monarquía en los orígenes del constitucionalismo español 1.808-1.814*”, Revista de Estudios Políticos, nº 55, 1.987, pp. 123-95. Para la distinta valoración en los tratadistas sobre el tipo de gobierno monárquico en el sistema *doceañista*, me remito a Juan Ignacio Marcuello Benedicto, “*Las Cortes de Cádiz: Monarquía y gobierno de Asamblea. Valoraciones historiográficas sobre la forma de gobierno en el sistema constitucional de 1.812*” en Antonio Rodríguez de las Heras y Rosario Ruiz Franco (edits.), *1.808. Controversias historiográficas*, Actas-Instituto de Historiografía “Julio Caro Baroja” de la Universidad Carlos III, Madrid, 2.010, pp. 146-173. En fechas bien recientes, véase la monografía de Ignacio Fernández Sarasola, *La Constitución de Cádiz. Origen, contenido y proyección internacional*, CEC, Madrid, 2.011.

⁸ Y aún habría en el texto gaditano un buen número de este tipo de preceptos defensivos, que aunque puedan parecer menores no dejaban de ser bien ilustrativos, como la expresa prohibición a las Cortes de “...deliberar en presencia del Rey” (art. 124º) o, a pesar de su relativa flexibilización final respecto a la propuesta primitiva, el que las Cortes se resguardasen

adopción del principio de automormatividad en aquel sistema político, resulta imprescindible enlazarlo con estos otros preceptos complementarios y coherentes.

Bajo el citado art. 127º y el mandato de desarrollo que comportaba, durante la estricta vigencia de la Constitución de 1.812 se formaron dos Reglamentos⁹: el *Reglamento para el gobierno interior de las Cortes*, dado por Decreto de Cortes de 4 de Septiembre de 1.813, acordado por la propias Cortes *generales y extraordinarias* ya en vísperas del término de sus sesiones; y tras varias reformas y adiciones en las primeras Cortes *ordinarias* del *Trienio Liberal*, el *Reglamento del gobierno interior de Cortes y su edificio*, decretado en 29 de Junio de 1.821.

Para la cuestión que aquí nos ocupa se debe destacar que el Reglamento de 1.813, significativamente estructurado en su proyecto por la propia Comisión de Constitución de las *generales y extraordinarias*, en su capítulo X, y en relación con las “facultades de las Cortes” pormenorizadas en el art. 131º, cap. VII, Título III de la Constitución y sus consecuentes acuerdos, había establecido cuatro tipos de Decretos de Cortes, diferenciados por la índole de su materia y poderes intervinientes en su formación, fijando las correspondientes y distintas fórmulas de extenderse y publicarse: los que tuviesen “carácter de ley” (art. 108º), siempre a remitir a sanción regia, conforme al art. 142º y siguientes de la Constitución; los que versasen sobre asuntos de “aprobación de las Cortes...a propuesta del Rey” (art. 109º); aquellos en que “...el Rey pida a las Cortes su consentimiento” (art.110º); y un cuarto tipo, los Decretos “...que dieren las Cortes sobre aquellos asuntos en que no se requiere ni propuesta del Rey, ni su sanción,...” (art. 111º), por tanto, los que versasen sobre asuntos *privativos* o *exclusivos* de la representación nacional, que se publicarían bajo la fórmula específica: “Las Cortes, usando de la facultad que se les concede por la Constitución, han decretado...(-aquí el texto-), a remitir al Rey al exclusivo efecto de hacer mandar a las autoridades su cumplimiento y ejecución y disponer su impresión, publicación y circulación. Pues bien, en relación al alcance del principio de autonormatividad en este sistema político, y en una perfecta correspondencia entre fondo y forma, cabe resaltar que el Reglamento de Cortes de 1.821, primero formado bajo aquellos preceptos, fue dado exactamente bajo este último tipo de decreto.

Precisamente en relación con esta tipificación de los decretos de Cortes, y al objeto de nuestro estudio, hay que destacar que en esta época doceañista se sentaron unos antecedentes que, aunque no en este tiempo, pero sí

el fijar unilateralmente, en su Reglamento de gobierno interior, el *cuándo* y el *modo* de la asistencia e intervención de los Ministros del Rey en sus sesiones, manteniendo, eso sí, el que los mismos “...no podrán estar presentes a la votación” de las propuestas hechas a nombre del mismo (art. 125º).

⁹ Con anterioridad, sobre el vacío de disposiciones de la Regencia y como coherente consecuencia de los poderes que se arrogaron las Cortes *generales y extraordinarias* en su Decreto I de 24 de Septiembre de 1.810, éstas ya formaron, asumiendo plenamente el principio de autonormatividad, el *Reglamento para el gobierno interior de las Cortes* de 24 de Noviembre de 1.810, llamado a presidir la práctica totalidad de su vida como constituyentes. Sobre su formación y referencias para su análisis, véase Ignacio Fernández Sarasola, *Reglamentos parlamentarios*, *op. cit.* pp. 16-23

posteriormente en la época isabelina, fueron caldo de cultivo para la impugnación del principio de autonormatividad. Nos referimos, como pusiera de manifiesto Oller Sala, al hecho que el Reglamento de Cortes se deslizase a interpretar, desarrollar o modificar, inclusive, el texto constitucional¹⁰. Una pieza capital y específica del sistema doceañista fue el establecimiento, puesto en evidencia por Gallego Anabitarte¹¹, aunque sin proyección ulterior en nuestra historia constitucional, de una dualidad de actos legislativos: por un lado, la *ley*, siempre sujeta a sanción regia-veto *suspensivo* del monarca, por otro, el *Decreto* privativo de Cortes, cuando contenía normas de carácter general, como “reserva en exclusiva” de éstas sobre determinadas materias. Una dualidad que no parecía haber sido establecida de forma nítida por el texto de la Constitución de 1.812, sino formalizada y perfilada por los Reglamentos de Cortes de 1.813 y 1.821. El primero ya sentó sus bases con la referida tipificación diversificada de los decretos de Cortes, pero fue en el segundo donde se aquilató cuando, para aclarar dudas surgidas en la práctica, introdujo una decisiva delimitación en su art. 110º: “Todas las leyes o decretos dados por las Cortes deben pasar a la sanción de S.M., excepto las que pertenecen a las atribuciones de las mismas, según se expresa en el capítulo VII de la Constitución, art. 131º, desde la segunda facultad hasta la vigésima séptima”. Previsión que suponía, a efectos prácticos, plantear una reserva exclusiva de las Cortes en orden decisorio sobre materias tan destacadas como la totalidad de las de índole hacendístico-financieras del Estado, -sistema de contribuciones y gastos, administración y enajenación de bienes nacionales, establecimiento de aduanas y aranceles,...-, y entre otras, piezas esenciales del *sistema de poder* como el régimen de instrucción pública y las ordenanzas del ejército y milicia nacional¹².

Aquella dualidad reflejó, sin duda, las tensiones en que siempre vivió el *doceañismo*, atrapado entre la originaria reserva “...en toda su extensión” del poder legislativo por las Cortes *generales y extraordinarias* como residencia de la *soberanía nacional*, y la posterior y polémica rectificación en el sistema político ordinario de la Constitución de 1.812, donde se acabó reconociendo la sanción regia-veto *suspensivo* del monarca sobre los acuerdos de ley de las Cortes. Las reticencias de ciertos sectores a esta última concesión quizás estuvo en la base de estos decretos privativos, sobre cuya intencionalidad en el juego de los poderes del Estado, ha observado Gallego Anabitarte: “...La *ley* la hacen las Cortes con el Rey, los *decretos*, las Cortes...dicho orden tenía una profunda *determinación política*. Se trataba de *evitar la sanción regia* en una serie de asuntos que difícilmente se podía negar su importancia y su merecimiento de ser promulgadas como *ley*, y que, sin embargo, se atribuían a las Cortes”.

Pero más allá de la coherencia de aquella dualidad con la búsqueda primacía de las Cortes, que escapa al objeto estricto del presente estudio, lo

¹⁰ Ma Dolores Oller Sala “*Los Reglamentos de las Cortes de 1.813 y 1.821 como vía de interpretación, integración y modificación de la Constitución de 1.812*”, *op. cit.*

¹¹ Alfredo Gallego Anabitarte, *Ley y Reglamento en el Derecho Público occidental*, Madrid, 1.971, pp. 178 y ss.

¹² Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, “*Rey, Corona y Monarquía en los orígenes del constitucionalismo español 1.808-1.814*”, *op. cit.*, pp. 123-95

que aquí nos interesa destacar es el hecho que los Reglamentos de las Cortes, formados en base al art. 127º, procediesen unilateralmente a definir figuras que desbordaban su “gobierno interior” y afectaban a las facultades y relación de los poderes del Estado en el proceso de la destacada función *legislativa*, objeto natural de la ley fundamental, y que en este caso, además, tenían una problemática compaginación con el propio art. 15º de la Constitución, -“La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey”-, al margen que esta redacción siempre tuviese una difícil adecuación con el principio de *soberanía nacional*. Precedentes como aquél, aunque repetimos no especialmente controvertidos en este tiempo, sin embargo, sentaron las bases para que en épocas inmediatamente posteriores estas presumibles extralimitaciones del Reglamento parlamentario dieran pie a poner en tela de juicio la legitimidad y conveniencia del principio de autonormatividad, viéndolo como potenciador natural de las mismas con su deslizamiento a interpretar y modificar la Constitución escrita, aun dándose ya, como veremos en páginas más adelante, en otras facetas del sistema político.

III.- EL ESTATUTO REAL: LOS REGLAMENTOS DE CORTES EN UN SISTEMA DE CARTA OTORGADA

Tras el adverso balance que para la viabilidad del sistema doceañista supuso la experiencia de la intervención de los *Cien Mil Hijos de San Luis* y, al fallecimiento de Fernando VII, el inmediato estallido de la primera guerra civil *carlista*, se abrió en nuestro país la perspectiva de una necesaria transacción de la Monarquía tradicional con el liberalismo. Horizonte que se tradujo en la objetiva alianza de la causa *isabelina* con éste, al menos en su vertiente conservadora, y que comportó un giro de ciento ochenta grados en las concepciones sobre la relación de los poderes del Estado, abandonándose las veleidades de gobierno de Asamblea y caminando hacia las fórmulas *moderadas* de Monarquía *constitucional* dual, de impronta *liberal-doctrinaria*, más acordes, además, con los parámetros constitucionales entonces vigentes en la Europa occidental. En ese marco se sitúa, en un primer acto, la promulgación del Estatuto Real de 1.834, dado al inicio de la Regencia de M^a Cristina de Borbón bajo la inspiración del Gobierno Martínez de la Rosa. Es bien conocida la polémica del momento en torno al valor constitucional de este texto¹³, que no es del resorte de este estudio, pero de la que debemos tener presente lo siguiente: la ausencia en aquél de una declaración de derechos, su estructura y, sobre todo, su vía de promulgación, por simple Real Decreto de 10 de Abril de 1.834, dio pie a que la incipiente oposición *progresista* presentase reservas sobre su homologación como Constitución, deslizando la, por otra parte fundada, acusación de corresponder a una simple *Carta otorgada*, con la intencionalidad desautorizadora que esto tenía, recién periclitado en Francia un sistema político de este tipo como consecuencia de la revolución de 1.830. El Ministerio de Martínez de la Rosa intentó siempre rebatir la acusación, apelando, ya en su Preámbulo, a una argumentación tan

¹³ Véase, por todos, la ya clásica obra de Joaquín Tomás Villarroya, *El sistema político del Estatuto Real 1.834-36*, IEP, Madrid, 1.968, especialmente al respecto su cap. III, pp 95-127

característica y fecunda de nuestro liberalismo *moderado*, como anclar el Estatuto Real en la actualización de una pretendida y preexistente Constitución *histórica* que colocaría en la dualidad, en el gobierno mixto, Corona-Cortes, su fundamento, como particularidad de nuestra historia nacional¹⁴.

En la perspectiva de esa polémica, resulta indudable que cuando el Estatuto descendía a fijar la organización y facultades de las Cortes, así como su relación con la Corona, guardaba una vinculación muy estrecha con las características esenciales y específicas de los sistemas políticos de Carta, sobre todo en relación con el gran modelo de referencia, la francesa de 1.814. A la hora de articular los poderes del Estado, aquél todavía se encontraba un poco lejos de los dualismos de equilibrio transaccional entre el poder monárquico y el parlamentario con que comenzaba a jugar en el discurso nuestro liberalismo *moderado*. El Estatuto aún presentaría un esquema de Monarquía piramidal, con un poder monárquico preeminente y directivo, débilmente contrabalanceado por unas Cortes con ecos estamentales. Si se ha venido considerando que una pieza característica y definidora de un sistema político de Carta era asegurar en el rey el monopolio de la *iniciativa* y, específicamente, la de *ley*¹⁵, con lo que esto suponía en referencia a una faceta esencial de la función directriz de gobierno, el Estatuto, en plena sintonía con la Carta francesa, así lo consagraba en su art. 31º; y aunque su art. 33º prescribía la concurrencia de las Cortes en la formación de las leyes, no les dejaba en el campo de la iniciativa más que la figura, de reminiscencias medievales, del derecho de *petición* (art. 32º). Siendo también peculiar de aquel tipo de sistema asegurar al poder regio un control decisivo sobre la vida y actividad de los institutos parlamentarios, difuminando en buena parte las garantías a su autonomía orgánica, el Estatuto, siguiendo preceptos de la Carta francesa, resguardó en la Corona la atribución de designar la Presidencia de las Cámaras, aún limitada en el caso de la electiva, nuestro Estamento de Procuradores, a ejercerse dentro de una lista de cinco candidatos propuesta por éste de entre sus miembros (arts. 12º y 21º del Estatuto Real, en correspondencia con los arts. 29º y 43º de la Carta de 1.814). En este mismo horizonte cabe destacar que aquél, no en sus disposiciones expresas, pero sí en su inmediato y ulterior desarrollo político, negó coherente y complementariamente el principio de autonormatividad reglamentaria de las Cortes, y a partir de este antecedente esa negación fue perseverante en los sectores políticos que posteriormente, dentro de la época isabelina, defendiesen un sistema de Carta. Tanto el *Reglamento para el régimen y gobierno del Estamento de Procuradores*, como el correspondiente al de Próceres, ambos de 15 de Julio de 1.834, que habían de estar vigentes durante toda la corta pero agitada singladura del Estatuto, fueron dados por simple Real Decreto, inspirados y formados por el propio Ministerio Martínez de la Rosa.

El Estatuto Real no descendió en su letra a precisar ni la naturaleza ni el poder o poderes del Estado que debían concurrir en la formación de los Reglamentos, pero sí hizo numerosas referencias a los mismos en el campo de

¹⁴ Sobre la cuestión, Luis Díez del Corral, *El liberalismo doctrinario*, IEP, Madrid, 4ª ed. 1.984, pp. 495-519.

¹⁵ Miguel Artola, "*Constitución y Carta como modelos constitucionales*", *Revista de Historia das Ideas*, Facultad de Letras, Coimbra, vol. 9, 1.987, pp. 869-77

su desarrollo político. Así, previno en su art. 23º: “El Reglamento prefijará todo lo concerniente al régimen interior y al modo de deliberar del Estamento de Procuradores”, con similar extensión al de Próceres, y no solo esto, sino que en su art. 50º se prescribía simultáneamente: “El Reglamento de las Cortes determinará las relaciones de uno y otro Estamento, ya recíprocamente entre sí, ya respecto del Gobierno”. Es en esta perspectiva donde cobraría toda su significación el que tres meses después de su promulgación y ante la apertura de las primeras Cortes, los Reglamentos de ambas Cámaras fueran dados por Real Decreto. En la polémica que esto suscitó de inmediato hay que tener presente dos aspectos: por un lado, y en cuanto a su impugnación, lo que ello suponía en cuanto que iba a ser el poder gubernativo el que regulase unilateralmente las normas de procedimiento legislativo en Cortes, siendo como era la función legislativa cubierta por la concurrencia y acuerdo dual Corona-Cortes a tenor del art. 33º del Estatuto: “Para la formación de las leyes se requiere la aprobación de uno y otro Estamento y la sanción del Rey”, junto a que esa regulación unilateral también se extendiese al procedimiento de la única iniciativa, aunque desvaída, que se reconocía a los Estamentos, el derecho de *petición*, - art. 32º: “Queda, sin embargo, expedito el derecho que siempre han ejercido las Cortes de elevar peticiones al Rey, haciéndolo del modo y forma que se prefijará en el Reglamento”-. Por otro lado, en aquella polémica entraría en juego el hecho de que los Reglamentos no se ciñeron a estrictas cuestiones de “régimen interior”, sino que, conforme al citado art. 50º, los mismos se extendieron a la relación entre los dos Estamentos, -Título X, arts. 115º-127º, del de Procuradores-, fijando cuestiones como formas de proceder cuando uno de ellos modificase los acuerdos de ley del otro, con el sistema de Comisiones “mixtas”, junto a las relaciones de la Corona y su Gobierno con las Cortes, como la modalidad de intervención de los Secretarios del Despacho en sus discusiones, -Título IX, arts. 104º-114º, idem-, o la determinación de las formalidades con que el rey daría o negaría la sanción a las leyes, formas de su comunicación a las Cortes y ulteriores consecuencias, - Título VIII, arts. 98º-103º, idem-, donde curiosamente se perfilaba nítidamente la modalidad de sanción regia como *libre* con posibilidad de veto *absoluto*. Llegándose al caso que los propios Reglamentos fuesen habilitados para un proceso de *desarrollo político* del Estatuto cuando, sobre el mutismo de éste, en aquellos se vino a asignar “atribuciones judiciales” a los Estamentos, por ejemplo, capacidad para exigir una responsabilidad ministerial, aunque de estricto carácter *penal*, regulando un procedimiento específico al respecto, -Título XII, arts. 139º-140º, idem-. Todas estas regulaciones, motivadas muchas de ellas, como de desarrollo constitucional, por la propia índole y estructura peculiar del Estatuto Real, que no había llegado a fijar la completa organización, facultades y relación entre todos los poderes del Estado, ya que en puridad y como dijese Sanchez Agesta, el Estatuto “...no era propiamente una constitución, sino una reglamentación, reformadora, ciertamente, de las Cortes”¹⁶, junto al hecho citado de su emisión por simple Real Decreto, alimentaron y se dieron cita en la discusión que se planteó de inmediato sobre

¹⁶ Luis Sánchez Agesta, *Historia del constitucionalismo español 1.808 1.936*, CEC, Madrid, 4ª ed. 1.984, pp. 203-04

la naturaleza, alcance y poderes que debían concurrir en la formación de los Reglamentos parlamentarios¹⁷.

Ya en la primera legislatura, la naciente minoría de oposición *progresista* en los Procuradores recurrió al limitado margen que le daba el derecho de *petición* para tratar de replantear el principio de autonormatividad. En una petición de 16 de agosto de 1.834, cuyo primer firmante era el destacado *progresista* Fermín Caballero, apelando a los antecedentes, a la debida independencia de las Cortes y a la coherencia de dicho principio con el “...restablecimiento del antiguo derecho legislativo” de éstas, que se hacía en el art. 33º del Estatuto, se argumentó que “...sería nulo este derecho si por medio de reglamentos y ordenanzas posteriores a dicho Estatuto se mandase al mismo Congreso por el poder Real, sin dejarle arbitrio de modificar y discutir medidas tan esenciales, y que *privativamente* tocan a las Cortes”, y al efecto, se solicitaba que la Corona “...se sirva declarar que el Reglamento interior del Estamento de Procuradores está sujeto a las enmiendas, correcciones y adiciones que los Representantes acuerden”¹⁸.

En su discusión, los procuradores “ministeriales” enfrentaron la petición con una interpretación de las premisas del sistema político del Estatuto y de sus consecuencias bien distinta a la de los promotores de la misma, esbozando ya alguno de los criterios que posteriormente utilizarían los sectores *conservador autoritarios* para impugnar el principio de autonormatividad. Dándole la vuelta a la argumentación de los peticionarios, aquellos jugaron con la perspectiva de que este último no se correspondía con la base rectora de aquel sistema: la concurrencia dual y equilibrada de la Corona y de las Cortes en el proceso político. Los procuradores *moderados* contestaron la petición con el siguiente argumento: puesto que, por un lado, los Reglamentos vigentes se extendían a las relaciones entre las dos Cámaras y de éstas con la Corona y sus ministros, y por otro, y en cuanto al modo de deliberar, por el hecho precisamente de que la función legislativa no era privativa de las Cortes, sino que a tenor del art. 33º del Estatuto, la concurrencia de éstas lo era con la iniciativa y la sanción regia, la modificación de los Reglamentos debía sujetarse, en todo caso, a *ley*, es decir, bajo el Estatuto Real, al monopolio de la iniciativa y la propuesta en la Corona y a su sanción *libre*, debiendo mediar, además, la deliberación y acuerdo de los dos Estamentos¹⁹. Bajo estas

¹⁷ A este respecto es bien ilustrativa la cita de *El Eco del Comercio*, principal órgano de prensa de la incipiente oposición *progresista*, de 11 de Julio de 1.834, que en vísperas de la publicación de los Reglamentos, señalaba: “La importancia de un Reglamento de Cortes es más extraordinaria de lo que comúnmente parece. Un reglamento interior puede neutralizar, debilitar y aún destruir los fundamentos del Estatuto Real”. Cita recogida por Joaquín Tomás Villarroya, *El sistema político del Estatuto Real 1.834-36, op. cit.*, p. 315

¹⁸ Texto completo de la petición, en *D.S.C., Estamento de Procuradores*, Legislatura 1.834-35, nº 23, correspondiente a la sesión de 26 de Agosto de 1.834

¹⁹ El procurador “ministerial” Marqués de Torremejía propuso, al efecto, una redacción alternativa de la petición: “El Estamento de Procuradores del Reino pide a V.M. que se sirva autorizarle para que considerando el Reglamento interior que actualmente rige como un *proyecto de ley*, se examine como tal y delibere el Estamento sobre cada uno de sus artículos, proponiendo las enmiendas y adiciones que considere convenientes”. Texto en *D.S.C. Estamento de Procuradores*, Legislatura 1.834-35, nº 55. Para la discusión de la petición originaria véanse sesiones correspondientes de 3, 4 y 6 de Octubre de 1.834.

premisas la petición fue desaprobadada, colocando a los firmantes *progresistas* en la precisión de presentar en 7 de octubre de 1.834 una nueva redacción. En ésta, y de forma muy calculada, se trataron de obviar los dos extremos en conflicto: no se insistió en el principio de autonormatividad de cada Cámara, pero tampoco la admisión expresa y diáfana de la insinuada sujeción a *ley*. En un medido texto, quizás de calculada ambigüedad y no muy correcto formalmente, que buscaba salvar la intervención del Estamento popular en la modificación de su Reglamento sin entrar en conflicto con los preceptos del Estatuto, se propuso ahora: “Proponemos que se dirija a S.M. una reverente exposición, suplicándola tenga a bien que el Estamento le presente las modificaciones, aclaraciones o adiciones al Reglamento que juzgue oportunas para que, siendo de su aprobación, recaiga la sanción Real”²⁰.

Esta redacción se ganó la aquiescencia del Gobierno. Martínez de la Rosa mostró su acuerdo, si bien, obviando el comprometido terreno de la naturaleza del Reglamento y poder o poderes concurrentes en su formación, lo basó, retóricamente, en su adecuación con el espíritu y filosofía política general subyacente a la forma de gobierno que pretendía amparar el Estatuto, la colaboración dual, armonizada y equilibrada, del poder monárquico y del parlamentario. El Presidente del Consejo de Ministros, principal adalid de la llamada política del *justo medio*, manifestó desde la tribuna: “...*Tal vez este convencimiento sería lo que hizo que la petición presentada días pasados se desechase, a saber: el penetrarse los Procuradores de que el Estamento no podía fijar por sí las relaciones entre ambos y el Gobierno...El arte del legislador consiste en evitar la pugna entre los poderes del Estado. Estos necesitan estar en armonía; pues si la pierden y triunfa el poder Real se cae en el despotismo; y si triunfa el Cuerpo legislativo, cae la nación en la anarquía*”²¹.

La nueva redacción fue finalmente aprobada por el Estamento popular, pero a pesar de lo manifestado en el debate aquel Gobierno *moderado* no llegó a atender efectivamente la petición, y posteriormente, en la agitada vida del Estatuto, a raíz del ascenso del Ministerio *progresista* de Mendizábal como consecuencia de la revolución del verano de 1.835 y de su designio finalmente truncado de reforma del mismo, esta administración tampoco alcanzó a hacerse eco estrictamente de la misma. De tal forma que hasta la crisis final de dicho sistema político rigieron los originarios Reglamentos de 1.834 dados por Real Decreto, y así, la negación del principio de autonormatividad reglamentaria de las Cortes quedó asociada para el futuro, en el terreno de los hechos y de las concepciones políticas, al sistema de *Carta otorgada* que para muchos liberales había entrañado el Estatuto Real.

²⁰ Texto en *D.S.C. Estamento de Procuradores*, Legislatura 1.834-35, nº 57

²¹ Intervención en sesión de 20 de Octubre de 1.834, *D.S.C. Estamento de Procuradores*, Legislatura 1.834-35, nº 66.

IV.- LA CONSOLIDACIÓN DE LA AUTONORMATIVIDAD REGLAMENTARIA EN EL CONSTITUCIONALISMO ISABELINO Y SUS RETOS EN LA PRÁCTICA PARLAMENTARIA

Dentro de la época de Isabel II la facultad de las Cortes para autodotarse de sus Reglamentos no comenzó a afirmarse hasta la Constitución *progresista* de 1.837. En esta Constitución, adjetivada como *transaccional*²², donde siempre se agitó la contradicción de fundamentarse en el principio doceañista de *soberanía nacional* pero sin sacarse sus coherentes consecuencias, al articularse el proceso político sobre las bases dualistas, de equilibrio Corona-Cortes, más propias del modelo *moderado* o *liberal-doctrinario*, dicha facultad fue proclamada en su art. 29º: “Cada uno de los Cuerpos Colegisladores forma el respectivo reglamento para su gobierno interior”. En esta ocasión, además, como ya había sucedido en las Cortes de Cádiz, el grado de aquiescencia al respecto fue tal que aquel artículo fue aprobado en las Constituyentes de 1.836-37 sin discusión²³.

Desglosadas, ahora, del Reglamento parlamentario las cuestiones referentes a las relaciones entre el Senado y el Congreso de los Diputados, que pasaron a ser objeto de la *ley de Relaciones entre los Cuerpos Colegisladores* de 19 de julio de 1.837,-ley que había de tener una proyección casi secular-, el flamante principio de autonormatividad fue la base sobre la que se vertebraron tanto el *Reglamento del Congreso de los Diputados* de 14 de febrero de 1.838, con sus reformas y adiciones de 26 de mayo del mismo año, formado por las primeras Cortes ordinarias de la nueva etapa constitucional, ya de mayoría *moderada*, como los correspondientes del Senado, de 17 de febrero de 1.838 y de 26 de enero de 1.842, llamados a regular nuestra vida parlamentaria durante todo el resto de la época de las Regencias y primeros años de la *Década moderada*.

Aunque en aquella Constitución se abandonó de plano el esquema de rígida separación de poderes del sistema *doceañista*, la proclamación del principio que nos ocupa se acompañó, consecuentemente, de otras garantías clásicas a la autonomía orgánica de las Cortes, que tomaban pie en el espíritu y filosofía de aquél aunque adaptadas a la nueva organización de éstas, como, entre otras, la elección por el Congreso de entre sus miembros de su Presidencia y Mesa (art. 30º), -no así para el Senado, por ser Cámara mixta, de designación regia en última instancia-, o la facultad exclusiva de cada Cámara en el examen de la “legalidad de las elecciones y las calidades de los individuos que le componen” (art. 29º).

El principio estudiado se reafirmó cuando, tras la crisis de la Regencia de Espartero, consolidado el partido *moderado* en el poder con el primer Ministerio Narváez, éste promovió el proceso de reforma política que culminaría en la Constitución de 1.845, llamada a presidir el reinado personal de Isabel II. Como

²² Para esta ley fundamental en su significación de conjunto, véase, por todos, Joaquín Varela Suanzes-Carpegna: “*La Constitución española de 1.837: una Constitución transaccional*”, Revista de Derecho Político, nº 20, 1.984, pp. 95-106

²³ Antonio Colomer Viadel, *El sistema político de la Constitución española de 1.837*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1.989, pp. 308-10

es bien sabido, en este nuevo sistema político se buscó reforzar el poder gubernativo, colocándolo al amparo del prestigio de la autoridad tradicional de la Corona, en aras de una política de *orden*. Se revisó el sistema de 1.837 en importantes apartados que afectaban al ejercicio de la libertad de Imprenta, nuevo modelo de orden público y centralización administrativa, y en cuanto al modelo parlamentario también se dio, entre otras, la importante novedad de un nuevo tipo de Senado, -de designación regia en número ilimitado de miembros y a título vitalicio-. Pero en la óptica del *justo medio*, no se alteró en sus claves esenciales el modelo *dual* en el juego Corona-Cortes y en referencia al *proceso político*, de hecho ya planteado en la Constitución de 1.837, salvo en la ahora más coherente fundamentación del edificio político en el principio de soberanía *compartida* Rey-Cortes²⁴. En este sentido, y en el punto que aquí nos ocupa, la nueva Constitución reprodujo exactamente en su art. 28º lo ya previsto por la Constitución *progresista* respecto a la facultad de los Cuerpos colegisladores para autodotarse de sus Reglamentos, y también de las garantías complementarias citadas en orden a la autonomía orgánica de aquellos. Sobre aquella base, el Congreso de los Diputados se dotaría de su nuevo *Reglamento interior* de 4 de mayo de 1.847,-reforma y refundición del de 1.838-, llamado a regular fundamentalmente la vida parlamentaria de la Cámara electiva en el reinado personal de Isabel II, y el Senado, del correspondiente de 10 de marzo del mismo año.

Con ello, retrospectivamente y en una visión panorámica, se podría deducir que en 1.845, sobre un objetivo acuerdo entre las dos grandes alas de nuestro liberalismo, *moderados* y *progresistas*, había quedado consolidado irreversiblemente en nuestra historia constitucional y parlamentaria el principio de autonormatividad reglamentaria de las Cortes. Sin embargo, esa imagen no se corresponde plenamente con la realidad de las cosas. Y esto porque es, precisamente, en torno y a raíz de esa fecha cuando el mismo se verá fuertemente impugnado y se abrirá una viva controversia sobre él por parte de la que hemos dado en llamar alternativa *monárquica* o *conservador autoritaria*²⁵, que iniciada en pleno proceso de formación de la Constitución de aquel año reaparecerá en todos los recurrentes intentos posteriores de revisar en sentido autoritario y antiparlamentario la Monarquía constitucional *moderada*.

Esta impugnación y controversia se dio en dos campos temáticos distintos, pero interrelacionados, y su base argumentativa común tuvo como trasfondo las diversas y contrapuestas alternativas que se barajaron en el seno del *moderantismo* sobre el peso específico y juego de los poderes del Estado,

²⁴ Para el proceso de formación de la Constitución *moderada* de 1.845, su debate en el seno del liberalismo conservador y características esenciales, me remito a mi libro, Juan Ignacio Marcuello Benedicto, *La Constitución de 1.845*, especialmente a su “Estudio preliminar”, Vol. IV de la Colección *Las Constituciones españolas*, dirigida por M. Artola, Iustel-Portal de Derecho, Madrid, 2.007

²⁵ Esta es una denominación utilizada en su momento por Francisco Cánovas Sanchez en su libro *El Partido Moderado*, CEC, Madrid, 1.982, para distinguir las diversas “tendencias” que se agitaron en el seno de éste durante la llamada “Década moderada”, en referencia a distintas alternativas de organización social y política en general, que consideramos plenamente válida y aplicable a las distintas alternativas sobre configuración del *sistema político* y *formas de gobierno* que se dieron dentro del moderantismo isabelino.

y, por tanto, sobre las *formas de gobierno*. Por un lado, y con el antecedente ya fijado en la polémica registrada en la época del Estatuto Real, el rechazo del principio de autonormatividad se argumentó por aquel sector apelando a la dificultad en compaginar su aplicación, que entre otros efectos suponía la unilateral y exclusiva regulación por las Cámaras del procedimiento legislativo en Cortes, con la fórmula del art. 12º de la Constitución de 1.845: “La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey”. El que la función *legislativa* no fuese exclusiva de las Cortes, sino que la *ley* se presentase como un acto complejo dual precisado de la concurrencia y acuerdo del poder monárquico y del parlamentario; el que perteneciese a éste último la fase “constitutiva”, la determinación del contenido *material* y aparato técnico-dispositivo de los proyectos de ley a través de la discusión, enmienda y acuerdo por votación, pero reteniendo la Corona la iniciativa de ley, fase “instauradora”, ahora compartida con cada una de las Cámaras (art. 35º, Constitución 1.845), y, sobre todo, la “final o integradora de la eficacia”²⁶ a través de la sanción, ahora establecida como *libre* con posibilidad de veto *absoluto* (arts. 38º y 44º, idem.), sería tomado como pie para impugnar aquel principio y sostener la necesaria intervención del poder regio en la regulación del procedimiento legislativo en Cortes y, por ende, en la formación y aprobación del Reglamento parlamentario. Habiendo, eso sí, como veremos más adelante, distintas propuestas bien sobre la modalidad de esa intervención, -formándolos exclusivamente la Corona o sujetándolos a *ley*-, bien sobre su alcance, -a la totalidad del Reglamento o, desglosando de éste las normas de procedimiento en Cortes de *funciones* no exclusivas de ellas sino compartidas con otros poderes del Estado como la *legislativa*, proyectar la intervención del ejecutivo monárquico, vía sujeción a *ley*, a las mismas-.

El otro campo estaría relacionado con el reto que planteó la articulación en la época de un embrionario régimen *parlamentario*. Es bien cierto que el ordenamiento constitucional isabelino abandonó la rígida separación de poderes del modelo *doceañista*, haciendo, por ejemplo, compatible el cargo de ministro con el de representante en Cortes (art.65º, Constitución 1.845) o reconociendo en la Corona la prerrogativa de disolución del Congreso de los Diputados (art. 26º, idem.); pero en la letra de las Constituciones no había acogida expresa a un eventual régimen *parlamentario*: al rey correspondía “nombrar y separar libremente a los Ministros” (art. 45º, 10, Const. 1.845); no se configuraba su típico *ejecutivo dual*, pues más allá del necesario refrendo ministerial a todo lo que mandara el rey (art. 64º, idem.) y exclusiva responsabilidad de los ministros (art. 42º), no se llegaba, en ningún caso, a precisar una función específica de éstos, la hipotética de *gobierno*, diferenciada de la de la Corona como jefe de Estado; y, a su vez, en cuanto a la exigencia de responsabilidad ministerial por las Cortes, no se contemplaba una responsabilidad *política* a hacer efectiva vía hipotéticos *votos de censura*, sino a una mera *penal* a exigir por procedimiento *judicial*, en que al Congreso correspondía la acusación y al Senado el juicio propiamente dicho (art. 39º, 3ª). Simultánea e interrelacionadamente, las Constituciones escritas isabelinas

²⁶ Para la terminología, distinción y contenido de las diversas fases del proceso legislativo en general, utilizamos como referencia, J. Rodríguez Zapata, *Sanción, promulgación y publicación de las leyes*, Tecnos, Madrid, 1.987.

parecían ceñir la función de las Cortes a su concurrencia legislativa, incluidas las materias presupuestarias, sin que nada en ellas diese pie al reconocimiento de la otra gran función de los parlamentos de la edad contemporánea, la de *control* de la acción de gobierno.

Sin embargo, una de las más sobresalientes particularidades de la época de Isabel II fue la articulación efectiva, en el campo de los *usos y convenciones constitucionales*, de un incipiente régimen *parlamentario*, el llamado orleanista o de las *dos confianzas*, y en su marco, el ejercicio por las Cortes de la citada función de *control* sobre el poder ejecutivo. Hemos dedicado ya cierto número de estudios a sus presupuestos, tipificación y dinámica, y a ellos nos remitimos²⁷, pero al objeto del presente estudio debemos recordar que el mismo comenzó a vertebrarse ya en la época del Estatuto Real y que su articulación en Cortes se materializó en las *cuestiones de gabinete* y práctica de los *votos de censura*. Estos últimos tuvieron su precedente decisivo en la moción de este tipo que el Estamento de Procuradores, de mayoría *progresista*, formuló, en 21 de mayo de 1.836, al recién instalado Ministerio Istúriz, fundamentado precisamente en la presunción de no haber observado éste las reglas tácitas de aquel régimen, al admitir las responsabilidades de gobierno, tras la caída del precedente Ministerio Mendizábal por pérdida unilateral de la confianza regia en una cuestión de relevos militares, consciente de su contrastada posición minoritaria en la Cámara y sin haber planteado de inmediato la disolución de la misma, pareciendo con ello prevalerse exclusivamente de la confianza de la Regente. Se suele considerar esta moción de censura como la primera de nuestra historia parlamentaria, pues a pesar de su imposible encaje en la letra del Estatuto, fue plenamente eficaz, al determinar finalmente el ejercicio del poder moderador de la Corona con la correspondiente disolución de Cortes en 22 de mayo de aquel año. Posteriormente, en plena Regencia de Espartero, una moción de censura del Congreso, acordada en 28 de mayo de 1.842 y formulada por la vía reglamentaria de la *proposición no de ley*, donde se residenció la acción del Gobierno esparterista *unitario* de Antonio González por sus declaraciones de estado de sitio en Barcelona en noviembre de 1.841, determinó, por primera vez en nuestra historia, la caída de un Gobierno de la Corona. Estos antecedentes serían la base para que en el Reglamento del Congreso de 1.847, formado por unas Cortes *moderadas*, se diese la importante novedad de dar carta de naturaleza a aquel tipo de mociones²⁸. En su Título XVII, -“De los votos de censura y de gracias, y de las declaraciones honoríficas”, se planteó, aunque de forma muy parcial, un inicio de su regulación procesal, cuando el

²⁷ Entre ellos, Juan Ignacio Marcuello Benedicto, *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1.986, y mi estudio: “Gobierno y parlamentarización en el proceso político de la Monarquía constitucional de Isabel II”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 130, 2.005, pp. 5-33.

²⁸ Es bien cierto que previamente el Reglamento del Senado de 1.838 había hecho mención a los votos de censura; pero cabe considerarla como una mera referencia tangencial ya que era puntual e indirecta, no fijaba completas reglas de procedimiento para los mismos, se limitaba, dentro de su Título X sobre modalidades de votación y al hilo de fijar la casuística en que se debía aplicar la votación secreta por el método de *bolas*, a indicar su extensión, junto a la aprobación “definitiva” de los proyectos de ley, a los “...votos de censura o fallo contra Senadores, Ministros u otras personas sujetas al juicio del Senado” (art. 120).

art. 193º señaló: “Siempre que el Congreso hubiere de acordar un voto de censura, se formulará éste por escrito, firmada la proposición por siete Diputados, y pasará a las Secciones”. Se trataba, sin duda, de corregir la precipitación en la referida moción de mayo de 1.842, que al haberse tramitado vía “proposición no de ley” (arts. 112º-116º, Reglamento de 1.838), había podido ser presentada, tomada en consideración, debatida y acordada en una misma sesión del Congreso, la citada de 28 de mayo, sin figurar en el *orden del día* previamente fijado y publicado de la misma. Ahora, se obligaba a su paso previo a las *Secciones* para que éstas deliberasen por separado y en secreto en orden a nombrar una Comisión “especial” que lo informase, con la debida mediación de su *dictamen* para que pudiese tener lugar su discusión en *sesión plenaria* de la Cámara²⁹. Se buscaba evitar la sorpresa en materia tan grave, pero aquí lo que nos interesa resaltar es que con ello se planteaba una cuestión de mucha mayor trascendencia, a saber: que el Reglamento de Cortes regulaba un procedimiento sobre una pieza capital de un régimen *parlamentario*, los *votos de censura*, para hacer efectiva la responsabilidad *política* de los ministros del rey, con su incidencia real y ya contrastada en la estabilidad y relación entre los poderes del Estado pues determinaban bien la dimisión de aquellos, bien la disolución de la Cámara popular, y lo hacía a despecho del mutismo de la Constitución sobre la hipotética facultad del Congreso al respecto³⁰.

Paralelamente, ya el Reglamento del Congreso de 1.838, haciéndose eco de las prácticas parlamentarias, había reconocido a los diputados, en su art. 117º, el “...derecho de interpelar a los Ministros”, regulando en su Título X, -“De las proposiciones que no sean de ley y de las interpelaciones” (arts. 117º-121º)-, los diversos aspectos referentes a la explicación de estas últimas y contestación por parte de los ministros, y previsto que “...de resultas de la interpelación podrán los diputados presentar las proposiciones que crean convenientes en la misma sesión o la inmediata” (art. 121º), posibilitando con ello la apertura de un debate y acuerdo, en su caso, de valoración política sobre el aspecto de la conducta ministerial objeto de la interpelación. Previsiones retomadas en lo esencial por el Reglamento de 1.847, ahora con una distinción entre las “interpelaciones” y las “preguntas” (Título XIII, arts. 156º-162º). En ambos casos, el Reglamento parlamentario creaba figuras y fijaba procedimientos correspondientes objetivamente a una presumida función de *control* de la acción de gobierno, no reconocida expresamente por la Constitución.

Es bien cierto, como ya hemos indicado en estudios previos, que para esas fechas y en la dinámica del régimen de las *dos confianzas*, la “parlamentaria” se manifestó con frecuencia como derivada y secundaria

²⁹ Para el sistema de *Secciones* y *Comisiones* en los Reglamentos del Congreso de 1.838 y 1.847, me remito a lo dicho en Juan Ignacio Marcuello Benedicto, “*Los Reglamentos de las Cortes en la época de Isabel II*”, Revista de las Cortes Generales, nº 4, 1.985, pp. 155-196

³⁰ Para un mayor pormenor sobre el eco de estas “prácticas parlamentarias” de *control* en los Reglamentos de la época y del “desarrollo reglamentario” en relación con las mismas, véase Juan Ignacio Marcuello Benedicto, *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*, op. cit., pp. 190-216 e Ignacio Fernández Sarasola, *Los Reglamentos parlamentarios (1.810-1.977)* op.cit., pp. 71-74.

respecto de la “regia”. La realidad de una Corona que se sintió y fue entendida por el propio liberalismo *moderado*, -y no solo por él-, como depositaria de una función de control supremo y decisorio en última instancia sobre la acción de gobierno, con legitimidad para determinar un cambio de Ministerio al margen, frente e, incluso, a despecho del contrastado apoyo del saliente en la Cámara popular, situó aquella como preeminente árbitro del cambio en el signo político de los responsables de gobierno. Pero a su vez, resultaba indudable que el asentamiento de los presupuestos de aquel régimen, de las prácticas de las *cuestiones de gabinete*, de la eficacia de los *votos de censura*, con su eco en los Reglamentos de Cortes, abría potencialmente el horizonte de una eventual mutación de futuro en la *forma de gobierno*, de una evolución de la Monarquía *constitucional* al nivel cualitativamente distinto de una estricta Monarquía *parlamentaria*. Posibilidad que denunciaría en sentido reprobador y con especial énfasis, precisamente el sector *monárquico* o *conservador autoritario*, que convertiría la cuestión en centro de su alternativa y que iba a ser, simultánea y coherentemente, el principal impugnador del principio de autonormatividad.

Dicho sector tendió, en este caso, a basar su impugnación en el hecho de que el Reglamento parlamentario, al regular los *votos de censura* o reconocer la realidad de las *interpelaciones*, se había extralimitado, al interpretar y modificar, a su juicio, la norma superior de la Constitución escrita; que esta realidad hacía precisa la intervención del poder regio en su formación, en la regulación de las figuras y procedimientos previstos por aquellos que pudiesen afectar a la relación entre los poderes del Estado, a la estabilidad del poder gubernativo y a condicionar la prerrogativa regia sobre libre nombramiento de ministros o disolución de Cortes. Necesaria intervención que se uniría a la reclamada sobre los procedimientos correspondientes a funciones no privativas de las Cortes, como la *legislativa*, antes apuntada.

Estos serían los campos temáticos y la línea central y común de la argumentación de la alternativa *conservador autoritaria* en su repudio a aquel principio. Repasemos, ahora, los principales hitos y circunstancias políticas en que este rechazo se trató de materializar en la época isabelina.

V.-LA ALTERNATIVA MONÁRQUICA O CONSERVADOR AUTORITARIA EN LA CUESTIÓN DE REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS

Más allá del cambio en las personas y de las circunstancias en que se manifestó, y al margen de no ser una fracción organizada y perfectamente diferenciada dentro del partido *moderado*, puede hablarse de dicha alternativa por sus perseverantes señas de identidad y por la recurrencia de sus propuestas alentando sucesivos proyectos de reforma constitucional a todo lo largo del reinado personal de Isabel II. En una visión de amplia perspectiva, sus señas más esenciales serían la toma de distancia respecto a los dualismos transaccionales, de equilibrio Corona-Cortes, propios de la Monarquía *constitucional* moderada de 1.845, con una visión piramidal de la Monarquía de corte fuertemente antiparlamentario, que socialmente se correspondía con el

intento de apuntalar la, ya muy desarticulada al momento, sociedad del Antiguo Régimen.

Su primera manifestación se produjo en el proceso mismo de reforma política que abocó en la Constitución de 1.845, y se materializó en el posicionamiento alternativo y crítico del entonces llamado sector *monárquico* al proyecto finalmente triunfante en y del Ministerio Narváez. Sus propuestas pueden seguirse en: la *Exposición* a la Reina sobre “bases del programa de Gobierno”, de 6 de junio de 1.844, elevada por el entonces su cabeza visible, el Marqués de Viluma, al irse hacer cargo del Ministerio de Estado, en pleno debate interno en aquél sobre el alcance y procedimiento de la reforma, y cuyo rechazo por el Duque de Valencia y resto de miembros del Gobierno, determinó al poco su dimisión; los artículos seriadados que J. Balmes publicó en *El Pensamiento de la Nación* en mayo-junio de aquel año, sobre “Reforma de la Constitución”, en apoyo propagandístico y desarrollo sistematizado de las propuestas *vilumistas*; y en las posiciones de la subsiguiente minoría *monárquica* a lo largo del debate constitucional en las Cortes reformadoras de 1.844-45, en especial, el polémico discurso que, a modo de “enmienda a la totalidad” del proyecto del Gobierno *moderado*, pronunció en el Congreso el diputado S. Tejada en su discusión general³¹.

El sector *monárquico* planteó su primera gran discrepancia con el Ministerio Narváez en torno al procedimiento de revisión de la Constitución de 1.837; mientras éste propuso, coherentemente con el principio de soberanía *compartida* Corona-Cortes, que la misma se abordase con la concurrencia de las Cortes, aunque ordinarias, aquél defendió que la nueva Constitución fuese dada por la Corona a través de *otorgamiento*, -término utilizado expresamente por Viluma en su *Exposición*-. Y consecuentemente, apelando a la necesidad de retornar a los “...principios constitucionales sentados en el Estatuto Real”, replanteó, en cuanto a la organización, facultades y relación entre los poderes del Estado, piezas características de un sistema de Carta otorgada ya insertos en el mismo, como sería respecto de la cuestión que aquí nos ocupa, la propuesta sobre que los Reglamentos parlamentarios fuesen formados y dados exclusivamente por la Corona, asociando a ese control regio decisivo sobre la actividad de las Cortes, la simultánea propuesta de que las Presidencias de las dos Cámaras fuesen, también, de su particular designación.

La negación del principio de autonormatividad reglamentaria se enmarcaría, entrelazada y coherentemente, con otras propuestas reforzadoras al extremo del poder monárquico y gubernativo, como: el monopolio de la *iniciativa de ley* en la Corona, típico de un sistema de Carta, y la habilitación al ejecutivo monárquico para anticipar disposiciones legislativas en casos de

³¹ El texto de la *Exposición* del Marqués de Viluma, en *Archivo privado de L. Mayans*, dentro del *Archivo Natalio Rivas*, “Informes político-administrativos”, legajo 11-8960, Real Academia de la Historia. Los artículos seriadados de Balmes, en los números de *El Pensamiento de la Nación* comprendidos entre 22 de Mayo y 10 de Julio de 1.844. El discurso de S. Tejada, cuñado de Viluma, en la sesión del Congreso de 11 de Noviembre de 1.844, *D.S.C. Congreso de los Diputados*, Legislatura 1.844-45, nº 28. Estos textos, íntegros o extractados, reproducidos en Apéndice de “Documentos” en Juan Ignacio Marcuello Benedicto, *La Constitución de 1.845*, *op. cit.*, pp. 103-118, 124-131 y 270-286.

urgencia; acompañadas de la propuesta de Presupuestos “permanentes”, que liberaban a la prerrogativa regia sobre libre nombramiento de ministros y disolución de Cortes del condicionante indirecto que podía suponer el precepto constitucional (arts. 75º y 76º, Constitución 1.845) sobre votación anual en éstas de la autorización para cobro de contribuciones y su inversión en los gastos del Estado inclusive las ya establecidas con anterioridad. Especial énfasis se pondría en ceñir la concurrencia de las Cortes a la función *legislativa*, aún dentro de esos parámetros tan devaluados, tratando de evitar que las prácticas ya asentadas del régimen de las *dos confianzas* diesen pie a una eventual evolución a la Monarquía *parlamentaria*. Aquel sector se caracterizó por defender muy explícitamente, tanto desde la tribuna de la prensa como de la representación nacional, una plena “soberanía gubernativa” en el rey, -un “Trono verdad”, no un simple “rey autómatas”, a decir de J. Balmes-, con rechazo a un ejecutivo “dual”, a la visión de una *función de gobierno* exclusivamente ejercida por los ministros responsables, dependiendo éstos, además, sólo de su relación fiduciaria con las Cortes. Un repudio frontal a que a través de las *cuestiones de gabinete* y *votos de censura*, las mayorías parlamentarias, presentadas peyorativamente como inestables por el juego pluripartidista y como simples mayorías “aritméticas”, pudiesen determinar el signo político del poder gubernativo o limitar la prerrogativa regia. Una significativa negación, por tanto, de la función de *control* y de los mecanismos de exigencia de responsabilidad *política* ministerial que, a su juicio, se habían arrogado las Cortes extralimitándose respecto a las previsiones de la Constitución escrita³². Estas propuestas *monárquicas* sobre relación Corona-Cortes se complementarían, por otra parte, con la defensa de la introducción en la Cámara Alta de la senaduría *nata* en las altas jerarquías de nobleza y clero, *hereditaria* en las primeras, con la previsión de restablecimiento limitado de *mayorazgos*³³.

Entrelazamos la negación del principio de autonormatividad reglamentaria de las Cortes con estas otras propuestas de organización política, porque queremos resaltar que a partir de esas fechas dicha negación no será una propuesta aislada sobre una faceta de nuestra vida parlamentaria, sólo concerniente a la autonomía orgánica de las Cámaras, sino que irá asociada indisolublemente a una propuesta de *forma de gobierno* perfectamente alternativa a la Monarquía *constitucional* de 1.845, caracterizada por la exaltación de la Corona y su “supremo derecho de gobernar y de dirigir la

³² Resultan aleccionadores al respecto, los artículos publicados por J. Balmes en *El Pensamiento de la Nación* de 24 de abril y 1 de mayo de 1.844, sobre “Examen de la máxima: *El Rey reina y no gobierna*”, junto al citado discurso de S. Tejada en la sesión del Congreso de 11 de noviembre de aquel año en pleno debate constitucional, y los términos en que se expresaría el Marqués de Viluma con ocasión del manifiesto fundacional de *Unión Nacional*, al formalizar en enero de 1.845 su escisión del partido *moderado*. Este último en Marqués de Rozalejo, *Cheste o todo un siglo*, Madrid, 1.936, pp. 120-23.

³³ Para un análisis más detallado de las propuestas del partido *monárquico* y de su significación, me remito a lo dicho en Juan Ignacio Marcuello Benedicto, “Estudio preliminar”, *La Constitución de 1.845, op. cit.*, pp. 21-85, o en mi trabajo: “*Las reformas constitucionales en la Monarquía de Isabel II y la integración del carlismo*” en *Violencias fratricidas. Carlistas y Liberales en el siglo XIX*, Gobierno de Navarra-Institución Príncipe de Viana, Pamplona, 2.009, pp. 259-299. Para el pensamiento de J. Balmes, por todos, Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, “Estudio preliminar” y edición, *Política y Constitución*, CEC, Madrid, 1.988.

Monarquía”, -según expresión de S. Tejada-, débilmente moderada por unas Cortes con ecos estamentales ceñidas a una estricta concurrencia, aunque devaluada, en la función *legislativa* y *financiera*, y embridadas en su eventual función de *control* de la acción de gobierno. En aquella ocasión, ninguna de las propuestas *monárquicas* logró salir adelante, pero la imagen de un fracaso definitivo sería totalmente engañosa, pues alentaron sucesivos intentos de reforma del sistema constitucional de 1.845 que mostrarían, a la postre, su alto predicamento dentro de las distintas sensibilidades del *moderantismo*.

Y así, unos pocos años después, en plena resaca de las “tormentas del 48” y a la sombra del golpe de Estado de Luis Napoleón en Francia, el Gobierno Bravo Murillo, -cuya formación y singladura tanto había de dividir profunda e irreversiblemente al partido *moderado*-, acometió el plan más ambicioso de revisar en aquel sentido autoritario y antiparlamentario, el sistema de 1.845, con sus proyectos de reforma política de 2 de diciembre de 1.852, comprensivos de un nuevo proyecto de Constitución y ocho proyectos de leyes orgánicas adjuntos.

En referencia a nuestra cuestión, en estos proyectos se negaba el principio de autonormatividad en dos vertientes interrelacionadas. Por un lado, se desglosaban del contenido *material* que hasta ese momento había abrazado el Reglamento parlamentario, todas las figuras, vehículos y normas de procedimiento, bien correspondientes a funciones no exclusivas de las Cortes, a cubrir en concurrencia con otros poderes del Estado, como la *legislativa*, bien referentes a funciones que incidiesen en la relación entre los mismos, como la de *control* de la acción de gobierno y que pudiesen afectar a la estabilidad o determinación del signo político de los titulares responsables de ésta. La regulación de estas materias se remitía, ahora, a *ley*, y de hecho serían el objeto del proyecto de ley para el *Régimen de los Cuerpos Colegisladores*, una de las leyes orgánicas comprendidas en el conjunto de la reforma³⁴. Se aseguraba así la intervención regia a través de la consabida iniciativa y sanción *libre*, debiéndose tener presente que en el nuevo proyecto de Constitución la ley seguía siendo vista, a efectos prácticos, como un acto complejo “dual”, pero ahora bajo la significativa fórmula: “El Rey ejerce en las Cortes la potestad de hacer las leyes” (art 3º). Por otro lado, y simultáneamente, los Reglamentos, así desglosados y, por tanto, ceñidos ahora a estrictas cuestiones de régimen “interior”, -como se les titulaba expresamente-, quedaban sustraídos al debate y acuerdo del pleno de las Cámaras, al remitirse su “formación” a sus Presidencias respectivas, que además ahora se proponía fuesen, tanto la del Senado como la del Congreso, de exclusiva designación regia entre sus miembros (art. 2º, proyecto de ley de *Régimen de los Cuerpos Colegisladores*, 2-XII-1.852), sujetándose en el alcance y sentido de su contenido a esta última ley y sometándose, en todo caso y finalmente, a la “aprobación” de la Corona (art. 74º, *idem*)³⁵.

³⁴ Su texto, junto con el del proyecto de nueva Constitución y demás proyectos de leyes orgánicas de 2 de diciembre de 1.852, puede verse en Jorge de Esteban (edit.), *Constituciones españolas y extranjeras*, Taurus, Madrid, 1.977, Tomo I, pp. 169-199.

³⁵ El art. 74º del citado proyecto de *Régimen de los Cuerpos Colegisladores* (2-XII-1.852) prescribía exactamente: “El Presidente, oyendo al Consejo de Presidencia, y con sujeción a esta ley, formará el reglamento interior de su respectivo cuerpo. Este reglamento se ha de

La argumentación de Bravo Murillo sobre esta propuesta podemos encontrarla años después cuando en sus *Opúsculos* razonó, entre otras cuestiones, los principales puntos de su finalmente frustrada reforma del '52, con sus propósitos, índole y avatares³⁶. El político extremeño partió de la básica y esencial distinción entre la *ley*, creadora de facultades y derechos, y el *reglamento*, ceñido a la forma y procedimiento en su ejercicio. Denunciaba la, a su juicio, grave discordancia entre la previsión del art. 28º de la Constitución de 1.845 que había reconocido la facultad a cada Cuerpo colegislador de autodotarse de su respectivo Reglamento para su “gobierno interior”, con el alcance y sentido que en la práctica habían dado las Cámaras al ejercicio de la misma. Planteaba que las Cortes se habían extralimitado en éste al dar carta de naturaleza a figuras y procedimientos que al afectar a la relación entre los poderes del Estado iban más allá del estricto campo del “gobierno interior”, poniendo el énfasis en los vehículos y procedimientos contemplados para ejercer una función de *control* sobre la acción de gobierno y exigencia de responsabilidad *política* a los gobiernos de la Corona, arrogándose además, y con ello, facultades que como estas dos últimas no se las reconocía expresamente la Constitución. Infería de esta realidad que los Reglamentos parlamentarios vigentes, los correspondientes de 1.847, contenían “...disposiciones esencialmente legislativas”, como creadoras de supuestas facultades, que por su índole debían ser desglosadas de los mismos asegurando la intervención del poder regio en su reconocimiento y regulación. En este sentido concreto defendía que “...los reglamentos de los Cuerpos Colegisladores deben ser objeto de una ley”³⁷. Bravo Murillo señalaba al respecto:

“(...) Es por tanto objeto de la ley, y no del reglamento, la concesión de derechos, la imposición de deberes, la declaración de facultades, el encargo de funciones. Si pues los reglamentos de los Cuerpos Colegisladores contienen disposiciones en las cuales se hace cualquiera de estas cosas, los llamados reglamentos deben, en esta parte, ser objeto de ley...”

...Los reglamentos autorizan expresamente los votos de censura y las interpelaciones; pero ni la Constitución, ni otra ley alguna declaran aquella

someter a la aprobación Real. Igual aprobación necesitará cualquiera alteración que en adelante se hiciere en el mismo reglamento”. En referencia al significado de este conjunto de propuestas, puede verse Diego Sevilla Andrés, *Nota sobre la autonomía estatutaria de los Parlamentos*, Revista de Estudios Políticos, nº 58, 1.968.

³⁶ Juan Bravo Murillo, *Opúsculos*, Madrid, 1.863-74, 6 Volúmenes. El razonamiento de la reforma de 1.852 en su conjunto se encuentra en el Volumen IV, Madrid, 1.865, Libros 1º a 3º.

³⁷ La argumentación sobre negación del principio de autonormatividad reglamentaria de las Cortes se encuentra en el Capítulo VII, Libro 2º, pp. 279 y ss., del Volumen IV de sus citados *Opúsculos*. Debe tenerse presente para su acabada comprensión, que cuando Bravo Murillo desarrolla este razonamiento y defiende retrospectivamente su reforma de 1.852, en el entretanto se había llegado a formar la Ley constitucional de reforma de 1.857,-a la que haremos referencia más adelante-, que finalmente había revisado el art. 28º de la Constitución del '45 planteando: “Los reglamentos del Senado y del Congreso serán objeto de una ley”, pero que no había llegado a tener desarrollo y que acababa de ser derogada por las Cortes de 1.864. Ley que el político extremeño tiene a la vista en esa circunstancia, y con cuyo tenor parece mostrar toda su conformidad a pesar de su ya definitivo fracaso.

facultad; en la Constitución no se encuentra siquiera la frase voto de censura, ni la palabra interpelación...¿ Qué disposición les confiere (-a las Cortes-) esa facultad, les da ese importantísimo derecho? El Reglamento del respectivo Cuerpo, exclusivamente el reglamento; en el reglamento, formado por el respectivo Cuerpo para su gobierno interior, que es lo que la Constitución autoriza; reglamento en que no debía crearse derechos, ni reconocerse facultades, ni prescribirse funciones, porque lo resiste la índole de todo reglamento, y muy especialmente la de aquel que debe serlo de gobierno interior; reglamento en el cual se ha podido disponer legalmente sólo acerca de la manera de ejercer las facultades y funciones que la Constitución reconoce al Cuerpo respectivo...”³⁸.

La centralidad que en la argumentación adquiría aquel aspecto concreto³⁹ vendría a poner en evidencia la especial preocupación en la alternativa *conservador autoritaria* por la objetiva interpretación, desarrollo y modificación que los Reglamentos de 1.838 y 1.847 estaban operando sobre la Constitución vigente de 1.845, y su creciente aprensión frente a la mutación constitucional que las prácticas del régimen de las *dos confianzas*, con su eco formalizador en los Reglamentos de Cortes, pudiesen estar induciendo en orden a condicionar la prerrogativa regia sobre libre nombramiento de ministros y a facilitar el tránsito de la Monarquía *constitucional* a la eventual y radicalmente diferenciada Monarquía *parlamentaria*, rechazada de plano por aquélla.

Como había sucedido con la “familia” *monárquica* en 1.845, el rechazo del principio de autonormatividad en los proyectos de Bravo Murillo se enmarcaría en una completa alternativa de sistema político y forma de gobierno, en la cual, además, parecieron retomarse y desarrollarse sistémicamente gran parte de las propuestas *balmesianas* de aquella fecha.

En los proyectos reformistas de 1.852 parecieron diluirse las bases fundamentales de la Constitución *liberal*, el horizonte de la división y equilibrio entre los poderes del Estado y su funcionalidad *garantista* de los derechos individuales, -la ausencia de su *Declaración* en el nuevo proyecto de Constitución fue quizás, aunque no únicamente, su máxima expresión-. Y junto a ello, se reforzaba al extremo el protagonismo directivo y expansivo del poder monárquico y gubernativo en el proceso político, desvinculándolo marcadamente de la concurrencia y control de las Cortes tal como hasta el momento perfilaba, al menos formalmente, la Constitución *moderada* de 1.845. El ejecutivo monárquico devenía en *gobierno*, -aunque en este particular, adecuándose más fielmente a lo que ya era en la realidad efectiva-, y se sentaban las bases para su expansión en el proceso normativo. Las precedentes fórmulas constitucionales que literalmente extendían la autoridad

³⁸ *Idem* p. 308

³⁹ A parte esta centralidad, Bravo Murillo argumentó también la necesidad de la sujeción a *ley* de los Reglamentos parlamentarios, al menos en las materias indicadas, en la conveniencia de dar con ello uniformidad a los procedimientos en el Senado y en el Congreso como iguales en facultades legislativas, superando las discrepancias que hasta el momento se apreciaban en los Reglamentos de uno y otro, especialmente relevantes para él, en el orden de tramitación de los dictámenes de mayoría de Comisión respecto de los *votos particulares*, y en el carácter *público* o *secreto* de las votaciones para aprobación “definitiva” de las leyes. *Opúsculos*, Vol. IV, Cap. VII, Libro 2º.

del rey "...a todo cuanto conduce a la conservación del orden público en lo interior, y a la seguridad del Estado en lo exterior, conforme a la Constitución y las leyes" (art. 43º, Constitución 1.845), y que le reconocían una potestad reglamentaria estrictamente *secundum legem* (art. 45º, 1º, idem), eran sustituidas ahora, significativamente, por la expresión extensiva de su autoridad "...a todo lo que forma la gobernación del Estado en lo interior y en lo exterior, para lo cual ejercerá todas las atribuciones y expedirá los decretos, órdenes e instrucciones oportunas" (art. 20º, proyecto de Constitución 1.852), y como inmediata consecuencia de ello, en este mismo artículo, se reconocía en el rey el poder de "...anticipar disposiciones legislativas" en "casos urgentes" (párrafo 2º, art. 20º, idem). Bajo la nueva y citada fórmula: "El Rey ejerce en las Cortes la potestad de hacer las leyes" (art 3º, idem), se debilitaba la concurrencia de las últimas con limitaciones como supeditar la lectura y tramitación de las *enmiendas y adiciones* a su previa "admisión" por el Gobierno (art. 49º, proyecto de ley de *Régimen de los Cuerpos Colegisladores* de 1.852, precepto, por cierto, característico de los sistemas de Carta otorgada, -art. 46º de la Carta francesa de 1.814-), y, en materia de legislación financiera, con el replanteamiento de los Presupuestos "permanentes" (art. 6º, proyecto de Constitución 1.852).

La especial preocupación por ceñir la concurrencia de las Cortes, aún tan devaluada, al terreno *legislativo*, y neutralizar las eventuales potencialidades del sistema de las *dos confianzas* como régimen *parlamentario*, encontraría su máxima manifestación en el silencio absoluto que tanto el proyecto de Constitución, como el adjunto de *Régimen de los Cuerpos Colegisladores*, guardaban sobre los *votos de censura*. Mutismo que sobre las consolidadas prácticas precedentes, su regulación en los Reglamentos de 1.847 y criterios, antes referidos, del propio Bravo Murillo, solamente podía interpretarse en sentido desautorizador, cuando no directamente prohibitivo. Un silencio, además, sobre una eventual función de *control* de la acción de gobierno que se vería en todo caso socavada por uno de los preceptos más polémicos de la reforma, aquel que indicaba que las "sesiones (-de Cortes-) serán a puerta cerrada" (art. 33º, proyecto sobre *Régimen de los Cuerpos Colegisladores*), y que entre otras consecuencias para el régimen representativo, al eliminar la publicidad, neutralizaba en buena parte la eficacia de aquella.

Este entramado antiparlamentario se completaba con la ya citada negación de la autonormatividad reglamentaria y designación regia de la Presidencia de las Cámaras, todo ello dentro de un esquema de organización de Cortes donde, por lo que respecta a la Alta Cámara, se volvía a plantear la introducción de la senaduría *nata y hereditaria*, que ya el propio político extremeño había defendido infructuosamente en 1.845. Además, y en una perfecta adecuación entre fondo y forma, Bravo Murillo proyectaría sacar adelante su reforma con una muy limitada concurrencia de las Cortes, en todo caso *ordinarias*: huyendo del comprometido terreno de la controversia soberanía *nacional*-soberanía *compartida* Corona-Cortes-sistema de Carta, se trató de sujetar el procedimiento a la solicitud por el Gobierno a aquellas de una *autorización legislativa* para la "aprobación" íntegra y en bloque del nuevo proyecto de Constitución y de las ocho leyes orgánicas adjuntas, y para su "publicación" por el mismo "como leyes del Estado" sin sujetarse a su tramitación por separado, ni a las reglas de discusión, enmienda y votación

pormenorizadas que fijaban los Reglamentos para el procedimiento legislativo en Cortes⁴⁰.

Como es bien sabido, el conjunto de aquella proyectada reforma no prosperó ni sobrevivió a la caída del Ministerio Bravo Murillo en 14 de diciembre de 1.852, condicionada por el rechazo a la misma que una amplia y heterogénea convergencia de “familias” políticas, desde los *moderados* narvaístas, pasando por los antiguos *puritanos*, hasta la minoría de oposición *progresista*, mostró en 1 de diciembre, cuando el Congreso eligió como su Presidente al candidato de “oposición”, Martínez de la Rosa, convertido en símbolo de defensa de la Constitución de 1.845, y que el Presidente del Gobierno entendió acertadamente como un *voto de censura* en que se había prejuzgado desfavorablemente el punto central de su programa, la reforma constitucional. Aunque en un primer momento se contestó al mismo con la fulminante disolución del Congreso en 2 de diciembre, la dimisión se precipitó al fin, como lo insinuaría el propio político extremeño, por las reservas que la Reina, aconsejada por la ex Regente M^a Cristina de Borbón, acabó mostrando sobre la viabilidad de la reforma y sus riesgos de desestabilización política⁴¹.

Pero la ofensiva sobre el principio de autonormatividad no cesó con aquel desenlace. El nuevo Ministerio del Conde de Alcoy planteó su particular proyecto de reforma política de 29 de marzo de 1.853 en que se retomaban ciertos puntos del anterior y donde, junto a la recurrente propuesta de la senaduría *nata* y *hereditaria* y de los Presupuestos “permanentes”, se insistió en la revisión del art. 28^o de la Constitución de 1.845, planteando la sujeción a ley de los Reglamentos de “gobierno interior” de las Cámaras. En la *Exposición de motivos* de aquel proyecto, en sintonía con el Gobierno precedente, se indicaba al respecto: “(...) Si las disposiciones que no afectan a tan importantes intereses deben ser objeto de una ley a cuya formación concurren las Cortes con la Corona, ¿por qué no han de concurrir los mismos poderes a la formación de los Reglamentos de los Cuerpos Colegisladores, cuyas disposiciones envuelven necesariamente la resolución de tantas y tan graves cuestiones políticas?...Por qué confiar a uno solo de estos poderes la decisión de cuestiones gravísimas que afectan a la prerrogativa de la Corona y al libre ejercicio del poder legislativo?”⁴².

⁴⁰ Sobre el conjunto de la reforma política de 1.852, véanse Joaquín Tomás Villarroya, “El proceso constitucional” en *La era isabelina y el Sexenio democrático*, en *H^a de España* de R. Menéndez Pidal, dir. J. M^a Jover, Espasa Calpe, Madrid, 1.981, Tomo XXXIV, pp. 239-247. En fechas más recientes Juan Pro, *Bravo Murillo. Política de orden en la España liberal*, Síntesis, Madrid, 2.006, pp. 373-407. El autor de estas páginas se ha ocupado de su análisis en Juan Ignacio Marcuello Benedicto, “Las reformas constitucionales en la Monarquía de Isabel II y la integración del carlismo”, *op. cit.*, pp. 286-99.

⁴¹ Sobre el proceso abierto por el *voto de censura* de 1 de diciembre de 1.852, Ramón Santillán, *Memorias 1.815-1.856*, ed. contemporánea Ana M^a Berazaluce, Estudio general de la Universidad de Navarra, Pamplona, 1.960, Tomo II, pp. 163-190; Diego Sevilla Andrés, “Orígenes del control parlamentario en España 1.810-74” en M. Ramírez (edit.), *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas*, Barcelona, 1.978; y Juan Ignacio Marcuello Benedicto, *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*, *op. cit.*, pp. 47-63 y 191-198.

⁴² Sobre el proyecto de reforma del Ministerio Roncali, véase Joaquín Tomás Villarroya, “El proceso constitucional 1.843-68”, *op. cit.*, pp. 248-51

Tampoco este proyecto prosperó. Presentado a las Cortes, no llegó siquiera a ser dictaminado a nivel de Comisión, y no sobrevivió a la pronta caída del Ministerio Roncali en abril de aquel mismo año. Y es que para entonces, la persistencia en la revisión *autoritaria* del sistema de 1.845, la deriva en este sentido de la práctica del régimen, junto a la inestabilidad de unos Gobiernos inspirados por los círculos cortesanos en torno a M^a Cristina de Borbón y ajenos a los líderes históricos del partido *moderado*, más bien estaban poniendo a la orden del día el proceso que desembocaría al poco en la *Vicalvarada* y en la revolución del verano de 1.854.

Ahora bien, tras el interesante paréntesis del llamado *Bienio progresista*, embarrancadas la Constitución *nonnata* y la efímera *Acta adicional* “unionista” de 1.856, y en plena resaca de aquel ciclo revolucionario, se volvió a poner en evidencia la profunda influencia de los proyectos de Bravo Murillo y, más allá de ellos, el alto predicamento que ciertas facetas de la alternativa *conservador autoritaria* tenían en el seno del *moderantismo*. Fue precisamente un nuevo Ministerio Narváez, formado en octubre de 1.856, cuya cartera de Gobernación estaba ocupada por el líder *neocatólico*, C. Nocedal, pero entre cuyos miembros figuraba el antiguo “cerebro” de la reforma constitucional de 1.845, J. Pidal, en el Ministerio de Estado, el que no se limitó a restablecer en su integridad la ley fundamental del ‘45, sino que en mayo de 1.857 sometió a las Cortes un proyecto para su revisión parcial en la que además de replantear la batallona cuestión de la senaduría “nata y hereditaria”, se retornaba a proponer la sujeción a *ley* de los Reglamentos parlamentarios.

Su discusión en Cortes, en cuanto a la cuestión específica que aquí nos ocupa, no aportó, a estas alturas, especiales novedades sobre las líneas argumentales ya descritas en aquella controversia. En el Congreso, y entre acusaciones al Gobierno de querer precipitar el trámite de la reforma al máximo, el debate se polarizó entre R. Campoamor, en defensa de una enmienda para mantener en su integridad lo previsto al respecto por la Constitución de 1.845, y la réplica del Ministro de Gobernación. El primero denunció la inspiración de la propuesta ministerial en los proyectos de 1.852 y en el vigente sistema imperial francés, y haciendo una particular interpretación del principio de soberanía *compartida*, y en lo que él entendía como su coherente contraposición entre el poder regio y el parlamentario como connatural al régimen representativo, rechazó la sujeción a ley del Reglamento parlamentario en cuanto menoscababa la soberanía de las Cortes y sus facultades legislativas: “...*las intrusiones del Poder Real en el poder parlamentario, un poder rival por excelencia, un poder hostil casi por necesidad, siempre serán degradantes...Desde el momento en que un poder soberano admite...la ley de otro poder, desde ese momento se rebaja la soberanía de aquel poder y viene a ser una especie de agente subalterno...¿Qué autoridad moral han de tener las leyes hechas por el poder parlamentario, cuando esas leyes han de estar vaciadas en la turquesa, han de estar fundidas en el molde oficial del poder ejecutivo?*”. En su réplica, Nocedal contrapuso una inteligencia bien diversa de aquel principio, planteando el someter a ley los Reglamentos parlamentarios como una consecuencia natural de la concurrencia “dual”, armónica y equilibrada, de aquellos dos poderes en el proceso de formación de las normas, que aquél, a su juicio, comportaba: “...*Si los Reglamentos de los Cuerpos Colegisladores se rozan en los más*

importantes derechos..., pues haciéndose por ellos las leyes administrativas, políticas, criminales..., son la base del acierto para lo sucesivo de las leyes que rijan en España, justo es que se hagan con las garantías posibles para que sean lo más perfectas...¿Y cuáles son las garantías que según nuestra política se exigen para el acierto? Son la deliberación en ambas Cámaras y la sanción de la Corona...Los Reglamentos de los Cuerpos Colegisladores sujetan a los Diputados, sujetan a las Cámaras y sujetan y también obligan al Gobierno, y el Gobierno no debe estar sujeto ni obligado por artículos de un Reglamento que es producto solo y exclusivo de uno de los Cuerpos Colegisladores, sino que debe estar sujeto y quedar obligado a leyes del Reino, hechas por todos los que tienen según la Constitución, el poder de hacer y dictar las leyes”⁴³.

Las Cortes *moderadas* del momento acabaron por avalar la propuesta ministerial, finalmente recogida en la ley *constitucional de reforma* de 17 de julio de 1.857 donde se reformaba el art. 28º de la Constitución de 1.845 en el apartado y términos de: “Los Reglamentos del Senado y del Congreso serán objeto de una ley”.

Aquella ley, sin embargo, había de tener una compleja singladura y un, a la postre, frustrado desarrollo y puesta en planta, fundamentalmente por la tensión entre un eventual retorno al *sistema político* de los proyectos de Bravo Murillo, que nunca dejó de planear sobre la vida política en aquellas fechas, y su rechazo por la visión centrista de la *Unión Liberal*. El Ministerio que la promovió no alcanzó el tiempo de proponer las leyes complementarias. El que le sucedió, presidido por Armero, solo llegó, con ocasión del Discurso de la Corona con que se abrió la legislatura de 1.858, a mostrar su voluntad de desarrollarla, pero haciendo referencia exclusivamente a la reorganización del Senado y guardando ya un significativo silencio sobre la cuestión de Reglamentos. La elevación de Bravo Murillo a la Presidencia del Congreso de los Diputados, a la cabeza de la entonces llamada *liga blanca*, abrió la expectativa de un retorno de éste a la Presidencia del Gobierno y la incertidumbre sobre una reproducción de sus proyectos constitucionales de 1.852. Sin embargo, los temores de desestabilización del régimen por el exceso de reacción que esto pudiese entrañar, parece que pesaron decisivamente en el ánimo de la Corona a la hora de resolver la crisis interna del nuevo y fugaz Ministerio Istúriz (junio de 1.858), en el sentido de dar paso al poder a la alternativa *unionista*, momento a partir del cual, a la vez que se disipaba la eventualidad del retorno a aquellos proyectos antiparlamentarios, la ley constitucional de 1.857 comenzó a entrar, coherentemente, en vía muerta.

Disueltas las Cortes *moderadas* que la habían acordado, el Gobierno *unionista* de O’Donnell anunció en la apertura de las Cortes de 1.861, en el marco del Discurso de la Corona, su intención de proponer “...la derogación de la reforma constitucional”, que en la parte que tocaba a los Reglamentos parlamentarios parecía apuntar al pleno restablecimiento del art. 28º de la Constitución de 1.845, “...para devolver a las Cortes el ejercicio de una importante prerrogativa”. Pero dentro de la ambigüedad y dilaciones con que dicho Ministerio se condujo en la cuestión, no llegó a cumplimentar aquella

⁴³ Este debate en *D.S.C. Congreso de los Diputados*, Legislatura 1.857, sesión de 14 de julio de 1.857, nº 57. La enmienda de R. Campoamor en idem. *Apéndice 3º* al nº 56

promesa antes de su crisis en 1.863. Tras su caída, el Ministerio del Marqués de Miraflores llegó a presentar en el Senado (noviembre de 1.863) un proyecto de ley sobre derogación parcial de la reforma del '57, que en el tema que nos ocupa retomaba la propuesta del Gobierno precedente; pero el mismo no llegó a prosperar, no tanto porque el restablecimiento del principio de autonormatividad encontrara reticencias en las Cortes del momento, sino por la oposición que el *unionismo*, deseoso de forzar la caída de aquel Ministerio, le hizo en el controvertido tema de la senaduría "*hereditaria*" y problema de la complementaria ley de *vinculaciones*. La derrota del proyecto en la Alta Cámara, que arrastró al Gobierno, colocó a la orden del día la que ya aparecía como insoslayable derogación de la totalidad de la reforma, que finalmente planteó y esta vez sacó adelante el nuevo Ministerio de A. Mon, -que se puede ubicar en el horizonte *unionista*-, en las Cortes de 1.864, con la ley de 20 de abril de aquel año, comprensiva de un artículo único que rezaba: "Queda derogada la ley de reforma de 17 de Julio de 1.857, restableciéndose en su integridad la Constitución del Estado"⁴⁴.

Fue precisamente en la discusión en el Congreso de esta ley donde se registró una intervención del que había sido uno de los principales promotores de la reforma del '57, el ex Ministro de Gobernación, C. Nocedal, en coherente oposición a su derogación, que a nuestro juicio es muy a destacar porque fue un compendio de los argumentos que en el seno del moderantismo, y por parte sobre todo de su sector *conservador autoritario*, se habían esgrimido para impugnar el principio de autonormatividad reglamentaria de las Cortes. Una síntesis completa y sistematizada, expresada en términos apasionados, tanto más significativa cuanto se producía en el momento en que como consecuencia de aquella ley de derogación, dicha impugnación iba a tocar a su fin en la historia parlamentaria de nuestra España Liberal.

En la sesión del Congreso de 7 de abril de 1.864, el político *neocatólico*, tras apelar a la centralidad de aquella cuestión, -"...la reforma importante, lo capital de la reforma, es la de los Reglamentos de los Cuerpos Colegisladores"-, comenzó por plantear que la autonormatividad reglamentaria sólo era coherente con el principio *doceañista* de *soberanía nacional*, con sus presupuestos y consecuencias: la cervical desconfianza hacia el poder monárquico y el primado expansivo de las Cortes en el proceso político. Asociando aquél con la repudiada fase de ruptura revolucionaria en los orígenes de nuestro constitucionalismo contemporáneo, puso, quizás, el dedo en la llaga, al incidir en uno de los flancos débiles del posterior y vigente edificio político *moderado*: la dificultad en compaginar la persistencia del principio de autonormatividad con las bases de la presente Monarquía *constitucional*, es decir, con su fundamento en la soberanía *compartida* Corona-Cortes y en la consecuente visión de la *ley* como un acto complejo "dual". La sujeción a *ley* del Reglamento parlamentario, en cuanto éste recogía las normas de procedimiento general en Cortes sobre una función, la legislativa, que no les era privativa, sino en concurrencia con la Corona, se presentó, así, como la única coherente con los fundamentos de la Monarquía de 1.845: "...*El Rey*

⁴⁴ Para las vicisitudes de la ley constitucional de 1.857, véanse Joaquín Tomás Villarroya, "*El proceso constitucional 1.843-68*", *op. cit.*, pp. 302-12, y Raúl Bertelsen Repetto, *El Senado en España*, IEA, Madrid, 1.974, pp. 340-89.

tiene por la Constitución prerrogativas innegables; pues el Rey, no puede ejercer por la Constitución sus prerrogativas sino con sujeción y con arreglo a las leyes; y las leyes...se han de hacer por las Cortes y la Corona. Y vosotros, sres. Diputados, para ejercer vuestras prerrogativas desecháis el concurso de la Corona, desecháis el imperio de las leyes, y os sujetáis a reglamentos que son producto tan solo de vuestra voluntad...Si hace falta el concurso del Senado y la sanción de la Corona para el mejor acierto posible en la formación de las leyes, ¿por qué no le exigís también en la formación de los Reglamentos, que son la pauta según la cual tenemos que hacer las leyes?...Es esto constitucional?. Desengañaos: esto es un resabio del principio absurdo de la soberanía nacional; esto es un resabio que tenéis escondido y guardado en el alma, por el origen malhadado de la revolución española...⁴⁵.

Junto a ello, en aquella intervención se puso en evidencia el que, quizás, había sido el verdadero “secreto” en el rechazo del principio de autonormatividad por la alternativa *conservador autoritaria*. De fondo, el contraste entre la letra de la Constitución de 1.845, que no daba pie al horizonte de un régimen *parlamentario*, y la realidad del pleno asentamiento en la práctica del sistema de las *dos confianzas*, con su eco en el Reglamento de 1.847. En el discurso de Nocedal, la interpretación en sentido desautorizador del silencio de la Constitución *moderada* sobre dicho sistema, la denuncia de la extralimitación de aquel Reglamento al modificar ésta con su regulación embrionaria de los *votos de censura*, junto a la exigencia de someter a *ley* todas las figuras y procedimientos que contemplara el mismo referentes a la estabilidad y relación Corona-Gobierno-Cortes, apuntaban al temor a un tránsito de la Monarquía *constitucional* al nivel cualitativamente distinto de la Monarquía *parlamentaria*. En la intervención de aquél se desvelaba cómo tras la “cuestión de Reglamentos” se ocultaba muy especialmente el rechazo a la limitación de la prerrogativa regia, al vaciamiento del poder regio de su función directriz de gobierno, y a su hipotético trasvase a un Consejo de Ministros dependiente sólo de su relación fiduciaria con la Cámara popular, convertida ésta, y por ende, el cuerpo electoral, en exclusivo determinante y árbitro de las alternancias en su signo político. Diría Nocedal, en un tono vehemente y bien ilustrativo: “...Mis opiniones ya las sabéis: la Constitución en toda su pureza...Guerra a los principios parlamentarios, que están en abierta pugna con los principios constitucionales...Protesto contra todo eso, porque todo eso que llamáis parlamentario, yo lo llamo anticonstitucional. Según la Constitución política de la Monarquía, el Senado y el Congreso son Cuerpos Colegisladores. Según los Reglamentos de los Cuerpos Colegisladores hechos por su voluntad, son máquinas de hacer y deshacer Ministerios. ¿Se parece lo uno a lo otro?. Según la Constitución, el Rey gobierna con sus Ministros, a los cuales nombra y separa libre, libérrimamente. Según las prácticas parlamentarias, según vuestros Reglamentos, vosotros formáis y quitáis Ministerios por medio de votos de aprobación y de censura. En qué artículo de la Constitución se halla esto?. En ninguno: someteos, pues, a las leyes...El mal no está donde le atacáis, sino en los Reglamentos de los Cuerpos Colegisladores, en la parte anticonstitucional, antitética de la Constitución, según la cual habéis establecido que es necesario que el Rey gobierne con el Parlamento...En qué

⁴⁵ D.S.C., Congreso de los Diputados, Legislatura 1.863-64, nº 95

artículo de la Constitución encontráis el derecho de dar votos de censura al Ministerio?. En ninguno. En donde está es en un artículo del Reglamento, al cual no ha concurrido la Corona, porque parece que se ha querido alejarla para usurparle sus atribuciones...La corrupción completa y universal traída por ese principio parlamentario, que es menester alejar por la práctica sincera del principio constitucional, según el cual, el Rey gobierna con los Ministros, a los cuales nombra y separa libérrimamente, y la facultad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey”⁴⁶.

Contemplada retrospectivamente, la derogación de la reforma constitucional de 1.857 sirvió para consolidar definitivamente en el devenir parlamentario de la España liberal la autonormatividad reglamentaria de las Cortes. Pero en su perseverante controversia, que hemos intentado analizar en estas páginas, se mostró que en ella no se ventilaba sólo una cuestión aislada referente a las garantías de independencia funcional de las Cortes, sino vinculada íntimamente a las distintas concepciones que se agitaron en el seno de nuestro liberalismo en torno a la relación entre los poderes activos del *proceso político*, Corona-Gobierno-Cortes, a su peso específico y a su combinación; y por tanto, que fue una polémica directamente relacionada con las distintas alternativas sobre la *forma de gobierno* que, bajo el relativamente engañoso manto común de la Monarquía constitucional, se ensayaron en nuestro país en las fases fundacionales del Estado liberal, desde la Monarquía *asamblearia* de 1.812 hasta la *constitucional* de corte *liberal-doctrinario* isabelina y sus intentos de revisión en sentido *autoritario*; así como, muy especialmente, su enlace con los complejos procesos de *parlamentarización* de la misma y resistencias encontradas en el seno del conservadurismo isabelino.

Enviado el (Submission Date): 26/11/2012

Aceptado el (Acceptance Date): 03/01/2013

⁴⁶ Idem.