

JUAN IGNACIO MARCUELLO BENEDICTO: *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*. Publicaciones del Congreso de los Diputados, Monografías núm. 5. Madrid, 1986, 384 págs.

RAFAEL FLAQUER MONTEQUI

El presente libro se abre —precedido de un *Prólogo* del académico y catedrático MIGUEL ARTOLA sobre la necesidad de estudios que buceen al margen de los aspectos formales recogidos en las distintas normas y, en consecuencia, profundicen en la realidad práctica de lo cotidiano, de las costumbres y de los usos no reglamentados— con una *Introducción* en la que se caracterizan las relaciones políticas del momento que, como ya es conocido, gravitaban sobre dos/tres núcleos principales y sistemáticamente en conflicto de competencias, a saber, la Corona y «su» Gobierno, y las Cortes.

Con el fin de situar al lector en esta realidad concreta y pueda comprender los motivos profundos de la continuada fricción institucional, el autor recurre en su *Parte Primera*, y no cabe duda que con acierto, a una exposición detallada de aquellos preceptos constitucionales que, en vigor a lo largo de la etapa cronológica que cubre, fijaban las competencias y facultades a ejercer por cada una de las partes involucradas en el proceso político.

A continuación, se da paso al eje central del trabajo —*Partes Segunda, Tercera y Cuarta*— donde se fijan y particularizan los usos parlamentarios utilizados por cada uno de los tres contendientes en la actividad política —Gobierno, Cortes, Corona—, acompañándose todo ello de una nutrida mención a hechos concretos que demuestran un conocimiento muy profundo por parte del autor de la historia política de la época.

La obra se cierra, finalmente, con una *Conclusión* en la que se señalan los variados usos parlamentarios que condujeron, durante la etapa isabelina, a mantener específicos comportamientos y actitudes políticas a las diferentes opciones ideológicas.

El estudio abarca más concretamente el período 1834-1854, fase que, en la conformación del aparato estatal, supone la pugna por el desarrollo y el intento de afianzar la teoría política liberal-doctrinaria, postulado que pretende articular el régimen de nuestro país como una Monarquía Constitucional fundamentada a través de un gobierno representativo, dando nombre así al llamado *régimen de las dos confianzas*.

Tal modalidad de organizar el régimen encuentra su fundamento jurídico-constitucional en la aceptación del principio de la soberanía compartida entre la institución monárquica —explicitada por medio del gobierno— y las Cortes. Esta relación se asienta en el poder moderador reservado a la Corona y en la serie de competencias que el parlamento disfruta en el orden legislativo, junto con una labor de control en el tema de los presupuestos del Estado.

Desde un orden puramente teórico, la búsqueda de un equilibrio entre los protagonistas de la acción política —Corona/Cortes— se justifica en aras de la fijación de una concordia y el establecimiento de una sana y leal colaboración, y en tal sentido apunta la serie de competencias que la normativa vigente reservaba a cada uno de los actores.

En la exposición de ese aparato externo se habían detenido hasta ahora los trabajos existentes sobre el tema. El mérito de la presente obra y de su autor, el profesor MARCUELLO, se encuentra precisamente en haber sabido descender, con éxito, a un detallado análisis, pasando del campo teórico al de uso cotidiano, de lo formal a lo real, de la letra a la práctica, deparándonos así un conocimiento mucho más puntual y preciso de la utilización de los mecanismos consignados a los intérpretes de la labor política, no sólo en la serie de Constituciones y Reglamentos que rigen en cada momento, sino de aquellos determinados por el uso y la conveniencia práctica, que, por otra parte, sólo pueden ser detectados si el análisis se basa en un estudio exhaustivo y pormenorizado de la labor política de cada momento.

Con tal profundización se enriquece notablemente el conocimiento que hasta aquí teníamos del *régimen de las dos confianzas*, corroborando cómo el pretendido equilibrio afirmado por tal fórmula no es sino el modo de enmascarar una continuada incursión del monarca en la actividad política que, de modo sistemático, se decanta a favor de las tesis regias, y cuyo resultado es soslayar las tendencias mantenidas por los diputados, retardando la estructuración de una monarquía parlamentaria en España.

Un paso previo para establecer el lugar que ocupa en la acción de gobierno cada uno de los diferentes protagonistas pasa inevitablemente por señalar cómo se regulan y en qué medida ciertas materias a través de los distintos textos legales —Constituciones de 1834, 1837 y 1845—: Presidencia de las Cortes, redacción de sus Reglamentos, inviolabilidad parlamentaria, iniciativa legislativa, reservas de ley, voto de censura, competencias de la Corona, atribuciones del Gobierno, etc.

El autor asume la tarea de modo impecable y subraya el rechazo del concepto doceañista de la soberanía nacional, desentrañando, en sus justos términos, lo que representa el poder moderador de la Corona. Un poder que sitúa en primer plano y hace inexpugnable a la Corona frente al resto de las instituciones políticas, y que sólo podía ser salvado mediante el recurso a tres posibles alternativas: bien por propia voluntad regia de no querer intervenir y, en consecuencia, situarse al margen del juego político; por reforma de las competencias a ella asignada constitucionalmente; o, por último, por efecto de un destronamiento.

Esa prepotencia de la Corona se fundamenta en la capacidad que ostenta sin merma alguna, junto a otra amplia serie de atribuciones no menos importantes —iniciativa legislativa, poder reglamentario, solicitud de delegaciones legislativas—, para designar gobierno, pues cuenta con el recurso ilimitado, en el caso de que éste no encuentre la confianza parlamentaria requerida para ejercer sus funciones ejecutivas, de disolver las Cortes con el fin de provocar nuevas elecciones que puedan arrojar un foro en consonancia ideológica con ese gobierno.

Pero la cuestión es detectar positivamente ese deslizamiento a favor de la Corona del pretendido equilibrio en que se basaba el

*régimen de las dos confianzas*, lo que obliga a practicar un análisis particularizado de los componentes principales de la acción política.

El Gobierno, si bien es nombrado a voluntad de la Corona, asume la responsabilidad política del ejercicio del poder ejecutivo. La asunción de ese cometido es inviable sin el apoyo de los representantes populares, por lo que en la práctica parlamentaria se introdujo el que el ejecutivo hiciese de algunas materias o proyectos considerados por él capitales *cuestión de gabinete*, ya que el fin de la misma sólo podía deparar la pérdida de la confianza regia y, por lo tanto, acarrear la dimisión, del gobierno o, en su caso, la confirmación de éste en forma de decreto de disolución de Cortes.

Otra cuestión capital es la función que asume el Gobierno, debido a la reiterada práctica de la misma, del principio de *iniciativa legal* reservada constitucionalmente a la Corona y las Cortes, reduciendo con ello a la Cámara a un foro de discusión, enmienda y aprobación o rechazo de los correspondientes proyectos de ley. Asunción de competencia que el profesor MARCUELLO constata con precisos ejemplos e ilustra mediante un análisis cuantitativo del que se desprende que no sólo la mayor parte de la labor legislativa procede vía proyecto de ley y no de proposiciones de los representantes elegidos, sino que toda legislación de relevante importancia se ha generado sistemáticamente también desde el gobierno.

Pero si ya es significativo el acaparamiento de tal función por parte del gobierno, no lo es menos cuando éste, según lo cree oportuno, profundiza en la iniciativa legislativa, planteándola como una *cuestión de gabinete* por el que medir la confianza parlamentaria que despierta, al solicitar, bajo el eufemismo de *delegación legislativa*, un modo de reglamentar que elude el debate político parlamentario en profundidad. Al amparo de tal técnica se dictaron leyes tan trascendentales como las que regularon la desamortización eclesiástica (1836), la de Ayuntamientos (1840), la reforma de las administraciones locales y provinciales (1845) y el Código Penal (1848).

La cuestión presupuestaria es otra de las materias que se reglaron más por los usos parlamentarios que por lo estrictamente estipulado al respecto en la correspondiente Constitución. Los presupuestos debían ser presentados y, a la conclusión de su vigencia,

sometidos a rendición de las Cortes. El cumplimiento de este precepto abría la posibilidad de dar cabida a un importante debate que, en la práctica, constituía uno de los escasos cauces por los que la Cámara ejercer su control sobre la gestión gubernamental.

Ciertas corrientes ideológicas veían como un semillero de inestabilidad para el régimen el fomentar vías por las que se facilitase una fiscalización sobre las decisiones adoptadas por el gabinete de turno, de ahí que se llegasen a eludir los presupuestos, como el autor resalta magistralmente, del examen parlamentario, urdiendo para ello diferentes procedimientos como el de solicitar una prórroga de los ya vencidos, o plantear el tema bajo la salvaguarda de materia de delegación legislativa, o, incluso, optar por una vía claramente inconstitucional cual era la de recurrir a fijarlos por Real Decreto, preferencia ésta que terminó por volverse contra su artífice, BRAVO MURILLO, coadyuvando, además, a propiciar el hundimiento parlamentario de los moderados.

Por lo tanto, frente a la teoría, las funciones que debían desempeñar habitualmente las Cortes quedaban en la práctica sensiblemente disminuidas. Así se demuestra con la elección de Presidente de la Cámara desde el mismo momento en que el tema se plantea como *cuestión de gabinete* con sus dos únicas soluciones posibles: dimisión del gobierno (caso del de Istúriz en enero de 1847) o decreto de disolución de Cortes (diciembre de 1852). E igual sucede, por la práctica introducida en 1836 por Mendizábal, con la respuesta al *Discurso de la Corona*, que su peligrosidad para el gabinete se obvia cuando las Cortes son abiertas por Comisión, fórmula empleada a partir del tercer gobierno Narváez de 1849.

Aun así, y a parte de la estricta función compartida con la Corona de la iniciativa legal junto con ciertas competencias judiciales sobre los diputados, las Cortes cuentan con una vía no prevista constitucionalmente para controlar de modo efectivo los planes y actuaciones del gobierno, y ésta es la emisión de un *voto de censura*, reglamentariamente no contemplado hasta 1847, que obligaba a la Corona a ejercer su poder moderador y que, estudiado magníficamente por el autor, los parlamentarios supieron aprovechar en las ocasiones trascendentales de la actividad política, como en el de la elección de Presidente de la Cámara (lanzado contra el gobierno

Istúriz en 1847), contestación al Discurso de la Corona (contra el gabinete Pérez de Castro en 1839), o utilizando el mecanismo de la proposición de ley (frente al ministerio González en 1842), aunque corriendo el peligro de ser formulados por *mayorías negativas* que hacía más difícil la resolución de la crisis y la formación de un gobierno fuerte y estable.

En este contexto la Corona se perfila, finalmente, como el centro último para solucionar los conflictos de relaciones entre el gobierno y las Cortes, por medio de la amplia serie de atribuciones con que está revestida, y que a la larga generó un desgaste de la institución monárquica que le deparó su quiebra frente al progresismo.

En resumen, el libro que el profesor JUAN IGNACIO MARCUELLO ofrece bajo el título *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*, constituye, sin duda, punto obligado de referencia tanto a los estudiosos de la historia política como a los analistas del derecho constitucional.

El autor ha aplicado a su investigación una metodología ajustada y precisa al imbricar, con resultados bien positivos como podrá juzgar el lector, un desarrollo secuencial y periodizado de los distintos acontecimientos políticos de la etapa isabelina con un profundo análisis temático de las prácticas gubernamentales y usos parlamentarios utilizados durante el período, aunque ello comporte algún sacrificio, como es la repetición de un mismo hecho en diferentes momentos, circunstancia que, por otra parte, más que constituir un defecto enriquece la comprensión de lo explicado al ser entendido desde ópticas y con implicaciones distintas.