

# LOS CONCEPTOS DE CORTES Y PARLAMENTARISMO EN LA ESPAÑA DEL SIGLO XX

IGNACIO FERNÁNDEZ SARASOLA (\*)

**SUMARIO:** 1. LAS CORTES CANOVISTAS. EL PARLAMENTARISMO EN LA TEORÍA Y EN LA PRÁCTICA. 2. LA DICTADURA DE PRIMO DE RIVERA: LAS CORTES CORPORATIVAS Y LA RUPTURA CON EL PARLAMENTARISMO LIBERAL. 3. EL PARLAMENTARISMO RACIONALIZADO Y LAS CORTES UNICAMERALES DE LA II REPÚBLICA. 4. LA DICTADURA FRANQUISTA: DEL DERRUMBE DEL PARLAMENTARISMO A LAS CORTES ORGÁNICAS. 5. DESDE LA TRANSICIÓN HASTA NUESTROS DÍAS: LAS CORTES DEMOCRÁTICAS Y EL PARLAMENTARISMO RACIONALIZADO.

---

(\*) Universidad de Oviedo.

La historia de las Cortes y sus relaciones con el Gobierno durante el siglo XX no sólo se construye a partir de las normas y su desarrollo institucional. Existe también una historia paralela y complementaria: la de los conceptos mismos de «Cortes» y «parlamentarismo». Precisamente éste es el objeto del presente artículo: analizar qué significado se ha concedido a ambos términos a lo largo del pasado siglo. El enfoque del estudio, por tanto, será ante todo doctrinal, aunque también las normas de rango constitucional o el desarrollo institucional de éstas se tomarán en cuenta como manifestación o modulación del pensamiento político. Debo anticipar que, por fuerza, se trata de un recorrido meramente de síntesis. No puede ser de otra manera, teniendo en cuenta que trata de abarcar el amplísimo período que discurre desde el sistema canovista hasta la actual Constitución del 78. Un período, además, sumamente convulso, en el que se sucedieron regímenes liberales, dictatoriales y democráticos, con los cambios que, desde luego, ello conlleva en dos conceptos tan relevantes para el Estado como son los que van a analizarse.

## 1. LAS CORTES CANOVISTAS. EL PARLAMENTARISMO EN LA TEORÍA Y EN LA PRÁCTICA

Los modernos Parlamentos, nacidos a partir de las incipientes teorías representativas de la Ilustración y el Liberalismo, vinieron en ocasiones acompañados de una nueva denominación, a través de la cual se trataba de poner de manifiesto la ruptura con las instituciones del Antiguo Régimen. Así sucedió en Francia, cuando el 17 de junio de 1789 reunidos los Estados Generales –denominación ésta del Antiguo Régimen–

decidieron los diputados sustituir este anacrónico nombre por el de Asamblea Nacional.

No sucedió lo mismo en España. El primer Parlamento moderno mantuvo el nombre tradicional de «Cortes», en un intento de mostrar una continuidad con el pasado medieval español que, según los liberales, sólo se habría suspendido por el absolutismo de los Austrias y Borbones. A lo largo de todo el siglo XIX, las Constituciones españolas no abandonaron esta denominación (1), por más que internamente el Parlamento se estructurase en dos Cámaras cuyo nombre sí fue variable (así, para la Cámara Baja, los nombres de Estamento de Procuradores o Congreso de los Diputados y para la Cámara Alta los de Senado o Estamento de Próceres).

Desde finales del XIX hasta la Dictadura de Primo de Rivera, las Cortes de la Restauración diseñadas por Cánovas en la Constitución de 1876 reflejaban tanto en su naturaleza como en sus funciones el modelo conservador de soberanía compartida. A partir de esta premisa dogmática, la soberanía se concebía como un atributo dividido entre el Rey y las Cortes, como se había sostenido también en el Estatuto Real de 1834 o en la Constitución de 1845 (2). Esta soberanía compartida –que Cánovas consideraba parte de la «Constitución interna» o histórica de la nación española (3)– conllevaba una situación de equilibrio entre el

---

(1) En los diversos proyectos constitucionales que se elaboraron en España, sin embargo, sí se llegaron a proponer nombres alternativos al de Cortes, en especial por parte de los pensadores liberales menos vinculados al historicismo. En ocasiones, se proponía un nombre propio distinto al tradicional, como hizo Flórez Estrada en 1809 al llamar al Parlamento de su proyecto constitucional «*Congreso Soberano de la Nación*». En otros supuestos, el Parlamento se designaba simplemente por la función constitucional que ejercía, siguiendo el modelo de las primeras Constituciones francesas. Tal fue el caso del un proyecto anónimo titulado «*Acta Constitucional de los españoles de ambos hemisferios*» (1819), que denominaba a la Asamblea simplemente como «*Poder Legislativo*». Estos textos pueden consultarse en Ignacio Fernández Sarasola, *Proyectos constitucionales en España (1786-1824)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004.

(2) En este sentido *vid.* Joaquín Varela Suanzes, «*La doctrina de la Constitución Histórica: de Jovellanos a las Cortes de 1845*», *Revista de Derecho Político*, n.º 39, 1995, pp. 45 y ss.

(3) Antonio Cánovas del Castillo, *Discusión del proyecto de contestación al discurso de la Corona*, Sesión de 11 de marzo de 1876, en Antonio Cánovas del Castillo, *Discursos parlamentarios*, Edición de Diego López Garrido, C.E.C., Madrid, 1987, p. 218.

Monarca y las Cortes, que compartían las principales funciones políticas del Estado, aunque en el esquema canovista la Corona era el verdadero eje de las decisiones estatales. Para incrementar ese equilibrio, el Parlamento se dividía en dos cámaras, siguiendo el modelo de *balanced constitution*, a fin de que el Senado templase las acometidas de la presunta «Cámara popular» (4), que no lo era tanto, al establecerse un sufragio censitario muy restringido (5). El poder de las Cortes se veía así dividido, lo cual garantizaba la estabilidad del Rey; pero, a su vez, éste contaba con importantísimos mecanismos de control sobre las Cortes, derivados de su situación de «poder moderador» (término que evocaba la idea de *pouvoir neutre* de Constant (6)). De este modo, el Rey estaba habilitado para vetar las decisiones legislativas de las Cortes (art. 44), así como para disolver las Cámaras (art. 33).

Esta última facultad —la disolución regia de las Cortes— debía emplearse, en teoría, para resolver las discrepancias políticas entre el Parlamento y el Gobierno, y suponía —también en teoría— una apelación al Cuerpo Electoral para que resolviese la controversia suscitada. Sin embargo, el Monarca utilizó este poder como mecanismo al servicio del artificial turno de partidos que se había instaurado entre Cánovas y Sagasta desde el pacto de El Pardo. Aun cuando no hubiera conflictos interorgánicos (entre Cortes y Gobierno) ni tampoco entre la mayoría parlamentaria gobernante (descomposición del partido mayoritario), el Rey utilizaba la disolución cuando consideraba que el partido gobernante se había perpetuado en el poder en demasía, y le correspondía, por tanto, verse relegado a la oposición.

---

(4) Y ello aunque Canalejas llegase a decir del Senado que, a pesar de su función moderadora, en ocasiones había demostrado ser más progresista que el propio Congreso. Vid. Canalejas, Senado, Sesión de 7 de octubre de 1910, en José Canalejas, *Canalejas Gobernante. Discursos Parlamentarios. Cortes de 1910*, Imprenta de Sempere y Compañía, Valencia (s. a.), p. 94.

(5) El sufragio censitario se estableció en la Ley Electoral de 1877, que concedía el sufragio activo sólo a los mayores de 25 años que fuesen contribuyentes. Si pagaban contribución territorial, se les exigía un pago de 25 pesetas durante al menos un año. Si pagaban subsidio industrial, debían ser contribuyentes que pagasen al menos 50 pesetas durante dos años (art. 15). El sufragio censitario se suprimió en las Leyes Electorales de 1890 (art. 1) y 1907 (art. 1).

(6) Cfr. Benjamin Constant, *Principes de politique* (1815), en *Oeuvres*, Gallimard, Paris, 1979, Chapitre II: *De la nature du pouvoir royal dans une Monarchie Constitutionnelle*, pp. 1078-1089.

El resultado eran unas Cortes depauperadas, como se encargaron de demostrar los detractores del sistema canovista, procedentes de los más distintos frentes políticos, desde el socialismo hasta el krausismo. En realidad, la crítica no era tanto a las Cortes en sí mismas consideradas, sino que iba más allá y alcanzaba al propio parlamentarismo en el que éstas se insertaban. No existía, sin embargo, una concepción clara acerca de qué se entendía por parlamentarismo, ya que bajo este término se albergaba tanto la idea de sistema representativo, en general, como la de una forma de gobierno concreta basada en las relaciones íntimas entre Gobierno y Parlamento. Así, por ejemplo, cuando Azorín publica en 1916 su obra *Parlamentarismo español*, a modo de crónica parlamentaria, utiliza el concepto para referirse a la primera de las acepciones (7). El Conde de Romanones, sin embargo, empleaba el término «régimen parlamentario» diferenciándolo del concepto de «régimen representativo». Si el segundo era un sistema en el que el pueblo participaba en las funciones públicas, el primero se refería a la forma de distribución de poder; concretamente, lo definía como un sistema en el que el Parlamento ejercía en teoría tanto el poder legislativo como ejecutivo (lo que hoy denominaríamos como asambleísmo), aunque en la práctica era el Gobierno quien acumulaba tales funciones (de ahí que lo concibiese como sinónimo de «gobierno de Gabinete») (8).

Es en la idea de parlamentarismo como régimen representativo donde se insertan las más duras críticas que tuvieron lugar a finales del XIX y comienzos del XX. Un sector doctrinal rechazaba los propios presupuestos teóricos sobre los que se asentaba; tal es el caso del socialismo, que concebía al sistema representativo como una manifestación del dominio burgués que, en realidad, ocultaba un gobierno oligárquico, empleado por la mesocracia para dominar a la clase obrera. Frente a la postura de Kausky (organizar a la clase obrera para que pudiese aprovecharse del sistema representativo, desplazando a la clase media) (9), el socialismo español más crítico buscó una eliminación del parlamen-

---

(7) He consultado la edición de la Editorial Bruguera, Barcelona, 1968.

(8) Cfr. Conde de Romanones, «*El régimen parlamentario*» (1886-1887), en *Obras completas del Conde de Romanones*, Plus-Ultra, Madrid, ¿1950?, vol. I, pp. 129-130.

(9) Vid. Karl Kautsky, *Parlamentarismo y democracia*, Editora Nacional, Madrid, 1982, en especial pp. 165 y ss.

tarismo, considerándolo una estructura imposible de conciliar con sus planteamientos político-sociales (10). En el extremo contrario, el pensamiento político católico conservador también renegaba del parlamentarismo (11). Los programas integristas empezaron a calificarlo como «*plaga espantosa*», criticando la preponderancia que otorgaba a unos partidos que creaban y derogaban a su albedrío toda suerte de leyes sin respeto alguno a la tradición (12). Unos partidos, además, que se basaban en la contienda, en la lucha y en el odio, según palabras del Partido Católico Nacional (13). Ángel Herrera Oria llegaría a describir al parlamentarismo como una forma extrema de democracia, en la que el Parlamento ejercía el poder soberano (14), identificando el parlamentarismo con lo que hoy denominaríamos régimen de asamblea. Por su parte, Vázquez de Mella, principal ideólogo del *Acta de Loredán* y máximo exponente de la corriente carlista tradicionalista, se autoproclamaba como acérrimo enemigo del sistema parlamentario, al que consideraba incompatible con el régimen representativo (15), que él basaba en una democracia orgánica (16). Una idea, por cierto, que repetiría años más tarde el también carlista Víctor Pradera (17). Para Vázquez de Mella el parlamentarismo era un sistema extranjero, al que debía oponerse todo amante de la tradición y de la Patria (18), y que se

---

(10) Así se insinúa en el *Manifiesto del Congreso Obrero* (Barcelona, 24 de septiembre de 1881), pp. 253-256 y en el *Manifiesto a los trabajadores españoles en el II Congreso de la F. R. T. E.* (16 de octubre de 1901). Ambos documentos pueden consultarse en el clásico e imprescindible libro de Miguel Artola, *Partidos y programas políticos*, Alianza, Madrid, 1991, vol. II, pp. 253-256 y 258-260.

(11) Vid. el interesante análisis de Fernando del Rey Reguillo, «*Las voces del anti-parlamentarismo conservador*», en Mercedes Cabrera (edit.), *Con luz y taquígrafos. El Parlamento en la Restauración (1913-1923)*, Taurus, Madrid, 1998, pp. 279 y ss.

(12) *Manifiesto Integrlista Tradicionalista* (Madrid, 27 de junio de 1889), en Miguel Artola, *Partidos y programas políticos*, op. cit., p. 301.

(13) *Esquema o bosquejo de programa integrista (Partido Católico Nacional)* (8 de septiembre de 1909), en Miguel Artola, *Partidos y programas políticos*, op. cit., p. 306.

(14) Vid. Ángel Herrera Oria, *Meditación sobre España*, Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid, 1976, pp. 117 y 123.

(15) Juan Vázquez de Mella, *Una antología política* (edición y estudio preliminar de Julio Aróstegui), Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 1999, p. 119.

(16) *Ibidem*, p. 231.

(17) Vid. Víctor Pradera, *El Estado Nuevo* (Prólogo de José María Pemán), Cultura Española, Madrid, 1941 (3ª ed.), p. 220.

(18) Juan Vázquez de Mella, *Una antología política*, op. cit., pp. 151, 195 y 196.

basaba en un dominio incondicional del Gobierno, al que consideraba como «una tertulia de caciques (19). Si Ángel Herrera identificaba el parlamentarismo con el gobierno asambleario, Vázquez de Mella lo hacía con un sistema de gabinete. Estos planteamientos llevarían a Vázquez de Mella a justificar la Dictadura militar: el nocivo parlamentarismo se basaba en un régimen representativo de mayoría parlamentaria; una mayoría que sólo podía lograrse con un turno artificial de partidos, imposible de lograr en los estertores de la Restauración, porque los grandes partidos habían fenecido (20). El periódico tradicionalista «*El pensamiento español*» recogería estas máximas del asturiano, declarándose antiparlamentario (21).

Otros autores, sin embargo, se mostraron partidarios del parlamentarismo en teoría, pero rechazaron la aplicación práctica que de tal sistema se hacía en la España de la Restauración. Como decía Silvela, había una disociación entre el *estado de derecho* que establecían las normas, y el *estado de hecho*, que las deformaba (22). Autores como Joaquín Costa, Gumersindo de Azcárate, el Conde de Romanones, o Adolfo Posada, coincidieron en esta apreciación. Para ellos el mal no estaba en el parlamentarismo tal y como se concebía en teoría. De hecho, este sistema contenía en abstracto rasgos muy adecuados: la existencia de un Parlamento integrado por representantes libremente elegidos por los ciudadanos, no sujetos a mandato imperativo pero debiendo gobernar siempre de acuerdo con la opinión pública; la presencia de partidos políticos, como instrumento para el acceso a ese Parlamento; y la existencia de un Gobierno encargado del poder ejecutivo aunque también dotado de facultades de dirección política. Ahora bien, en la práctica instaurada por la Restauración, este sistema teórico —en sí mismo positivo— se trocaba en un cúmulo de despropósitos. En especial Gumersindo de Azcárate, en su obra *El régimen parlamentario en la práctica*, y Adolfo Posada, con sus *Estudios sobre el régimen parla-*

---

(19) *Ibídem*, pp. 213-214.

(20) *Ibídem*, p. 284.

(21) Editorial de «*El pensamiento español*» (Madrid, 16 de septiembre de 1919), en Miguel Artola, *Partidos y programas políticos*, op. cit., vol. II, p. 311.

(22) Citado por Joaquín Costa, *Oligarquía y caciquismo como la forma actual de gobierno en España*, en Joaquín Costa, *Oligarquía y caciquismo. Colectivismo agrario y otros escritos*, Alianza, Madrid, 1969, pp. 18-19.

mentario en España, apuntaron las distintas corruptelas que alteraban el buen funcionamiento del sistema representativo. El más grave, sin duda, era el clientelismo y el caciquismo, dirigidos por el Ejecutivo, que trastocaban la base misma del sistema, al convertir a los partidos políticos en asociaciones dirigidas por el cacique local, y al Parlamento, de resultas, en un órgano totalmente deslegitimado por unas falseadas elecciones (23). Unas elecciones fraudulentas que pretendían sostener aquel «*hermoso plan constitucional*» que era el turno de partidos, artificial e ilegítimo (24). Desde las filas del *maurismo*, las críticas iban por idénticos derroteros. Así, Goicoechea hablaba de «*simulación reemplazante*» para referirse a la suplantación de la verdadera voluntad electoral a través del caciquismo, pilar básico del turno de partidos (25).

En realidad, este viciado sistema corrompía las dos ideas del parlamentarismo, como sistema representativo, pero también como forma de gobierno. En efecto, desde la segunda perspectiva, el uso espurio del poder moderador, el turno de partidos y el fraude electoral desvirtuaban la relación fiduciaria propia de un sistema parlamentario. No era el Gobierno el que nacía del apoyo parlamentario sino más bien al contrario: las Cortes nacían diseñadas a imagen y semejanza de un Gabinete que había controlado todo el proceso para que el Parlamento no fuera más que una cámara de apoyo y registro de sus decisiones (26). Una situación, por cierto, que no era exclusiva de España. Ya la había

---

(23) Cfr. Gumersindo de Azcárate, *El régimen parlamentario en la práctica* (1885), Tecnos, Madrid, 1978, pp. 29-32. Vid. Gumersindo de Azcárate, «*Carta al Comité Progresista-democrático de León*» (entre el 17 y el 20 de febrero de 1872), en Pablo de Azcárate (edit.), *Gumersindo de Azcárate. Estudio biográfico documental. Semblanza, Epistolario, Escritos*, Tecnos, Madrid, 1969, p. 331; *íd.*, «*Carta al periódico «El Porvenir de León»*» (León, 4 de enero de 1876), en *ibidem*, p. 335; *íd.*, «*España después de la guerra*» (1901), en *ibidem*, pp. 425 y 428; *íd.*, «*El presente y el porvenir de España*» (Madrid, 11 de octubre de 1902), en *ibidem*, p. 459.

(24) Adolfo Posada, *Estudios sobre el Régimen Parlamentario en la práctica* (1891), Edición de Francisco Rubio Llorente, Clásicos Asturianos del Pensamiento Político, vol. 8, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 1996, pp. 74-75.

(25) Cfr. Antonio Goicoechea, *La crisis del constitucionalismo moderno*, Editorial Voluntad, Madrid, 1925, vol. II, pp. 69-70.

(26) Cfr. Gumersindo de Azcárate, *El régimen parlamentario en la práctica* (1885), *op. cit.*, pp. 32-33.

denunciado en Italia Minghetti (27), con unos sólidos argumentos que serían importados por nuestros tratadistas nacionales (28).

## 2. LA DICTADURA DE PRIMO DE RIVERA: LAS CORTES CORPORATIVAS Y LA RUPTURA CON EL PARLAMENTARISMO LIBERAL

Yendo más allá que los krausistas, Joaquín Costa realizó la que quizás sea la crítica más dura y amarga al parlamentarismo. Invertiendo los términos, el aragonés consideraba que el hecho se había impuesto a la norma, y la corrupción se había convertido en el sistema vigente: «*No es nuestra forma de gobierno –decía– un régimen parlamentario viciado por corruptelas y abusos (...) sino al contrario, un régimen oligárquico, servido, que no moderado, por instituciones aparentemente parlamentarias. O, dicho de otro modo, no es el régimen parlamentario la regla, y excepción de ella los vicios y las corruptelas (...); al revés, eso que llamamos desviaciones y corruptelas constituyen el régimen y son la misma regla*» (29). En este contexto, Costa consideraba que sólo podía aplicarse la solución que él denominaba como «cirujano de hierro»; una personalidad que acabase de una vez por todas con tan falaz forma de gobernar la nación.

La Dictadura de Primo de Rivera trataría de materializar esta idea, declarándose abiertamente detractora de cuanto significaba el parlamentarismo que había edificado la Restauración. En este contexto, el diario «La Nación» se hizo eco del rechazo que el parlamentarismo estaba suscitando en el entorno europeo, no ya entre sus más decididos

---

(27) Vid. M. Minghetti, *I partiti politici e la ingerenza loro nella Giustizia e nell'Amministrazione*, Nicola Zanichetti, Bologna, 1881.

(28) Vid. Gumersindo de Azcárate, *Tratados de política. Resúmenes y juicios críticos*, Librería de Fernando Fe, Madrid, 1892, pp. 57-91. La difusión de Minghetti fue bastante importante a finales del XIX; el Conde de Romanones confesaba que en su etapa más anti-parlamentaria había seguido a este autor. Vid. Conde de Romanones, *Notas de una vida (1928)*, en *Obras completas del Conde de Romanones*, Plus-Ultra, Madrid, ¿1950?, vol. III, pp. 30-31.

(29) Joaquín Costa, *Oligarquía y caciquismo como la forma actual de gobierno en España*, en Joaquín Costa, *Oligarquía y caciquismo. Colectivismo agrario y otros escritos*, Alianza, Madrid, 1969, p. 26.

antagonistas, sino incluso entre sus fervientes partidarios. Los defectos que la propia Unión Interparlamentaria veía en el parlamentarismo fueron aprovechados por sus detractores para mostrar la necesidad de superar este sistema de impronta liberal. Sin embargo, superar no significaba suprimir. En septiembre de 1926, Primo de Rivera proclamaba que «*sería insensato pretender fundar hoy un sistema de gobernar alguno que no se asentara en el asesoramiento y fiscalización de una Gran Cámara o Asamblea*» (30), lo que no significaba tener que admitir, sin más, el antiguo parlamentarismo, sino «*un régimen parlamentario constitucional de tipo propio*» (31). En el Proyecto constitucional de 1929 se reflejó qué tipo de parlamentarismo se pretendía instaurar (32).

El nuevo régimen trataría de construir un sistema que afectaba a las dos ideas de parlamentarismo, como forma de gobierno y como sistema representativo. Desde la primera perspectiva, alguno de los principales ideólogos del régimen, como José María Pemán, consideró conveniente sustituir la relación fiduciaria estrecha entre Gobierno y Parlamento por un sistema presidencialista en el que se realizase una separación estricta entre Ejecutivo y Legislativo (33). Una perspectiva que se basaba parcialmente en ideas sostenidas por Joaquín Costa («hay que alejar a los ministros del Parlamento») y por el «Testamento Político» de Antonio Maura (1924). El resultado plasmado en el Proyecto constitucional de 1929 supuso una combinación de parlamentarismo y presidencialismo, constituyendo un Ejecutivo fuerte, en el que el Monarca no sólo actuaba como poder moderador, sino como poder ejecutivo. Parlamento y Gobierno se desvinculaban, ya que el primero ni investía a los ministros –designados libremente por el Rey– ni los podía destituir.

---

(30) José María Pemán (edit.), *El pensamiento de Primo de Rivera. Sus notas, artículos y discursos*, Imprenta Artística de Sáez Hermanos, Madrid, 1929, p. 346.

(31) *Ibidem*, p. 32.

(32) Para un análisis de este Proyecto *vid.* Mariano García Canales, *El problema constitucional en la Dictadura de Primo de Rivera*, C.E.C., Madrid, 1980.

(33) *Cfr.* José María Pemán, *El hecho y la idea de la Unión Patriótica*, Imprenta Artística de Sáez Hermanos, Madrid, 1929, pp. 325-327, 347, 349-354, 377; *Contestación de Primo de Rivera a una encuesta de «ABC»* (21 de febrero de 1928), en José María Pemán (edit.), *El pensamiento de Primo de Rivera. Sus notas, artículos y discursos*, *op. cit.*, p. 42.

Desde la vertiente del parlamentarismo como «régimen representativo», lo más destacado de la Dictadura fue el intento de superar el patrón individualista. Frente a la representación general y abstracta del liberalismo, el nuevo parlamentarismo se basaría en una Asamblea con una representación parcialmente orgánica, en la que estarían presentes diversas asociaciones y corporaciones (34). El proyecto de Constitución de 1929, a través del cual se pretendía «constitucionalizar» el régimen sustituyendo el gobierno militar por otro civil, trató de diseñar por tanto un nuevo Parlamento, para el cual se mantenía la denominación de «Cortes del Reino». A diferencia de las Cortes de la Restauración, el Proyecto establecía un Parlamento unicameral, pero en el que los diputados ostentasen dos tipos de representatividad distinta. Por una parte, habría diputados con una representatividad política, elegidos por sufragio universal directo; por otra, existirían diputados dotados de una representatividad especial, nombrados por el Rey y por los Colegios profesionales. Las Cortes ejercerían el poder legislativo, que compartirían con el Rey, aspecto éste que suponía mantener el sistema diseñado por el constitucionalismo conservador en 1834, 1845 y 1876.

La forma de organizar el Parlamento propuesta en el Proyecto de 1929 no era sino la plasmación del programa político de la Unión Patriótica nacida de la mano de Primo de Rivera desde el poder, como enseña política de su ideario. El propio Primo de Rivera había expuesto en una misiva a José Gabilán los principios de la Unión, entre los cuales se encontraba la intención de promulgar una Constitución que incluyese «*la organización de un régimen parlamentario a base de Cámara única, en que tengan voz y voto y representación conjuntamente el Pueblo, la Corona, el Estado y las Corporaciones*» (35).

Todo ello con el objeto de construir una Cortes totalmente renovadas que no contuvieran resquicio de los vicios del parlamentarismo de

---

(34) Vid. José María Pemán, *El hecho y la idea de la Unión Patriótica*, op. cit., pp. 148-150, 387-398; *Manifiesto de 5 de septiembre de 1926*, en José María Pemán (edit.), *El pensamiento de Primo de Rivera. Sus notas, artículos y discursos*, op. cit., pp. 34-38.

(35) *Carta de Miguel Primo de Rivera a D. José Gabilán* (23 de junio de 1928), en José María Pemán (edit.), *El pensamiento de Primo de Rivera. Sus notas, artículos y discursos*, op.cit., p. 72.

la Restauración. Dicho en otros términos: un Parlamento nuevo, que no fuese el simple foro de encarnizada discusión partidista (36); una Asamblea sin extremismos (37), formada por una clase política remozada –surgida de la Unión Patriótica– que se sujetaría a una ideología común, y no al imperativo de la disciplina de partido (38).

### 3. EL PARLAMENTARISMO RACIONALIZADO Y LAS CORTES UNICAMERALES DE LA II REPÚBLICA

Habría que esperar hasta la II República para que la voz «parlamentarismo» recupere el vigor que había tenido antaño. Pero, desde luego, el nuevo régimen no pretendió recuperar los vicios del sistema canovista, aunque tampoco el desprecio al parlamentarismo demostrado por la dictadura de Primo de Rivera. El objetivo era dignificarlo, incorporando además una dimensión democrática que cambiaría muchas de sus premisas, desde el régimen electoral hasta el sistema de partidos, pasando por el papel del Jefe del Estado o la forma de estructurar el Parlamento.

Durante la II República, sin embargo, perduró todavía una cierta confusión acerca de qué realidad se designaba con la voz «parlamentarismo» y su equivalente, «régimen parlamentario». El término aún se empleaba para referirse tanto al sistema representativo como a la forma de gobierno. Sin embargo, cada vez cobró más fuerza el segundo de los significados referidos. Como ya se ha señalado, en este sentido, parte

---

(36) Cfr. Primo de Rivera, *Nota a los Presidentes de las Cámaras legislativas* (noviembre de 1923), en José María Pemán (edit.), *El pensamiento de Primo de Rivera. Sus notas, artículos y discursos, op. cit.*, p. 28; *La Nación* (21 de febrero de 1929), en *ibidem*, pp. 305-306; *Nota de 15 de noviembre de 1927*, en *ibidem*, p. 60; «El lema de un ideario», en *ibidem*, p. 281; *La Nación* (21 de febrero de 1929), en *ibidem*, pp. 291-292.

(37) Primo de Rivera, *La Nación* (21 de febrero de 1929), en *ibidem*, pp. 292-293.

(38) *Definición de la Unión Patriótica* (s.f.), en José María Pemán (edit.), *El pensamiento de Primo de Rivera. Sus notas, artículos y discursos, op. cit.*, p. 283; *La Nación* (21 de febrero de 1929), en *ibidem*, p. 292. *Vid.* también su rechazo a los partidos «personalistas», a los que consideraba oligarquías políticas en: *La Nación* (6 de agosto de 1927), en *ibidem*, p. 62; *Nota a las Asociaciones de Prensa* (noviembre de 1924), en *ibidem*, p. 167; *Nota* (20 de febrero de 1925), en *ibidem*, p. 54; *Manifiesto de 12 de septiembre de 1923*, en *ibidem*, p. 19; *Nota de contestación a los Presidentes del Congreso y del Senado* (noviembre de 1923), en *ibidem*, p. 29; *Definición de la Unión Patriótica* (s.f.), en *ibidem*, p. 281.

de la doctrina consideró que el «parlamentarismo» equivalía a lo que hoy denominaríamos como «sistema asambleario». Esta postura fue sostenida, ante todo, por un sector que, en el fondo, se oponía también al otro significado del parlamentarismo (como sistema representativo). En efecto, para estos autores, el sistema representativo (primera acepción del término) conducía indefectiblemente a un dominio incondicional del Parlamento sobre el Gobierno (segunda acepción del término), siendo así que se instauraba una auténtica «dictadura parlamentaria», sin duda la peor de todas las dictaduras. La doctrina falangista es buen ejemplo de esta línea de pensamiento.

Para un segundo grupo intelectual, sin embargo, el parlamentarismo consistía en lo que se podría llamar como «sistema parlamentario», en el que el Gobierno dirigía la política estatal, siendo controlado por un Parlamento que lo investía y decidía sobre su continuidad (responsabilidad política) a través de una relación fiduciaria de la que resultaba excluido el Jefe del Estado. Para evitar que el Gobierno quedase totalmente sujeto a la Asamblea, la responsabilidad política del gabinete debía compensarse con una facultad de disolución, que se atribuía al Jefe del Estado como órgano de moderación del sistema. La influencia de la doctrina francesa resulta clara, en especial de Duguit, Esmein y Hauriou, quienes habían definido el sistema parlamentario en esos mismos términos (39). Esta idea fue defendida con extraordinaria clarividencia por diputados como Lladó, Rey Mora o Carner (40). Ahora bien, para que el sistema funcionase tal y como acaba de describirse, era preciso que dentro del Parlamento no existiese una oposición destructiva, esto es, que no hubiese diputados de tendencias dispares dispuestos a coligarse para derribar al Gobierno sin ofrecer una alternativa política para sustituirlo. El más claro defensor de esta postura fue Azaña quien criticó con dureza la oposición destructiva (41).

---

(39) Leon Duguit, *Traité de Droit Constitutionnel*, Librairie Fontemoing, Paris, 1928, vol. II, pp. 805-814; A. Esmein, *Éléments de Droit Français et comparé*, Recueil Sirey, Paris, 1927, vol. I, pp. 506-530; Maurice Hauriou, *Précis de Droit Constitutionnel*, Recueil Sirey, Paris, 1923, pp. 395-422.

(40) Lladó, *Diario de sesiones de las Cortes constituyentes*, núm. 68, 4 de noviembre de 1931, p. 2113; Rey Mora, *ibidem*, p. 2120; Carner, *ibidem*, p. 2123.

(41) *Diario de sesiones de las Cortes constituyentes*, núm. 91, 17 de diciembre de 1931, p. 2944.

Esta postura era una consecuencia de las nuevas corrientes que sobre el parlamentarismo circulaban en Europa y que se habían materializado, ante todo, en las Constituciones de Weimar (1919) y de Austria (1920). Mirkine Guetzevich definió el parlamentarismo de entreguerras como un «parlamentarismo racionalizado» (42), consistente en incluir en las Constituciones (y por tanto «positivizar») medidas destinadas a dar una mayor estabilidad a los Gobiernos frente a las embestidas de oposiciones negativas, capaces de derribar gobiernos pero no de hallar alternativas para sustituirlos. Entre estas medidas se podrían citar las electorales –con sistemas destinados a evitar una excesiva fragmentación en el Parlamento– o la existencia de mociones de censura constructivas, en las que el voto de censura al Gobierno debía acompañarse de la propuesta de un candidato alternativo a la Presidencia, lo que obligaba a la oposición no sólo a ponerse de acuerdo para destituir al Primer Ministro (efecto negativo) sino también en el que debería sustituirlo al frente del Gabinete (efecto positivo). Durante la II República se empleó en ocasiones la expresión «racionalización» del parlamentarismo (43), que pretendía realizarse a imitación del modelo alemán de Weimar.

Desde luego este nuevo parlamentarismo influyó en la manera de organizar el Parlamento de la II República. Los partidos políticos –oscurecidos durante la dictadura– emergieron de nuevo para mostrar sus preferencias. Aparte de la opción por el sufragio universal, proclamado por el pensamiento democrático, por socialistas y radicales, el punto más discutido fue el de la organización unicameral o bicameral de las Cortes (término que se respetaba), y el tipo de representatividad de sus miembros. Muchas de las opciones que se discutieron en las Cortes Constituyentes del 31 ya habían sido plasmadas en los programas políticos de los distintos partidos desde finales del XIX.

---

(42) Cfr. B. Mirkine-Guetzevich, *Modernas tendencias del Derecho Constitucional*, Reus, Madrid, 1934, pp. 17 y ss.; *íd.*, *Les Constitutions de l'Europe Nouvelle*, Librairie Delagrave, Paris, 1930 (2ª ed.), pp. 16-21. Ver al respecto Philippe Lavaux, *Parlamentarismo rationalisé et stabilité du Pouvoir Exécutif*, Bruylant, Bruxelles, 1988.

(43) Lladó, *Diario de sesiones de las Cortes constituyentes*, núm. 68, 4 de noviembre de 1931, p. 2114.

El *unicameralismo* fue defendido por las opciones de izquierda. Así lo proclamaron los anarquistas, los socialistas y el partido republicano radical socialista, entre otros (44). El punto de partida era la idea de igualdad entre los ciudadanos que debía traducirse en una idéntica representatividad, reflejada en una única Cámara. El Senado se le antojaba a este sector de izquierdas como una Cámara que no podía desprenderse del bagaje aristocrático con el que había nacido y que resultaba inútil e incluso peligrosa, si su establecimiento pretendía suponer un freno a la voluntad del pueblo expresada en la Cámara Baja.

Existían, desde luego, excepciones. En las filas socialistas Fernando de los Ríos apoyó el bicameralismo en sentido corporativo. Las Cortes debían constar de dos Cámaras, una representación de los partidos y otra representación de los intereses de clase. Ambas harían explícita la doble dimensión del hombre en sociedad: la existencia de unos intereses generales y, junto a ellos, la presencia de unos intereses de clase no abstractos. La Cámara Baja, en cuanto representación general, debía ser la Cámara propiamente política, en tanto que la Alta, por su particularismo, debía ser una Cámara ante todo administrativa (45).

Pero el *bicameralismo* aglutinó muy especialmente a conservadores y federalistas, aunque desde luego la segunda cámara que defendían ambas opciones distaba mucho de ser parecida. Los conservadores reivindicaron principalmente un Senado corporativo, en el que tuvieran cabida los distintos grupos sociales de interés y profesionales existentes en España. Tal fue la postura del Partido Católico Nacional –o partido «Integrista»–, el Bloque Nacional, o la Confederación Española de Derechas Autónomas. Ésta última consideraba que las Cortes debían combinar una representación política o abstracta y una representación corporativa. En el programa de partido publicado en 1933, la C.E.D.A. señalaba que «*Se ha de organizar la representación nacional de modo*

---

(44) Vid. los programas del *Partido Demócrata Socialista* (septiembre de 1890), en Miguel Artola, *Partidos y programas políticos*, op. cit., vol. II, p. 272; *Programa Anarquista* (agosto de 1917), en *ibídem*, p. 276; *Programa del Partido Socialista Obrero* (noviembre de 1918), en *ibídem*, p. 278.

(45) Cfr. Fernando de los Ríos, «*La crisis actual de la democracia*»(1917-1918), en *Escritos sobre democracia y socialismo*, Taurus, Madrid, 1974, pp. 249-297.

que las Cortes reflejen el verdadero sentir del pueblo español, tanto en los estados de opinión política manifestados por los individuos, cuanto en la organización corporativa que responda al carácter orgánico de la sociedad» (46). En este punto, el pensamiento católico mostraba una unidad de criterio. Baste recordar que en 1897, en el Acta de la Conferencia de Loredán se proponía que parte de los diputados de las Cortes corporativas integrasen una institución que, a imitación del Justicia Mayor de Aragón, actuase como tribunal superior del Reino (47). Años más tarde, en 1934, Alfonso Carlos de Borbón seguía hablando de una Monarquía «templada por Consejos» y acompañada de unas Cortes corporativas (48).

El bicameralismo federalista estaba cortado, claro está, por unos patrones bien distintos. Al estructurarse el Estado de forma descentralizada, mediante diversos entes territoriales, era preciso asegurar una doble representación: la política y general de toda la nación (Cámara Baja) y la que correspondía a las distintas regiones o Estados miembros (Senado), a imitación de los clásicos sistemas federales, como Estados Unidos, Alemania o Suiza. Tal había sido la propuesta de Pi y Margall —distinguiendo entre una «representación universal» y una «representación territorial»—, quien, además, había defendido un «bicameralismo perfecto», esto es, la igualdad de competencias y atribuciones entre las dos Cámaras, resolviéndose sus controversias no ya a través de la imposición de una de ellas, sino mediante la creación de Comisiones Mixtas (49). La propuesta federal a favor del bicameralismo también había encontrado acomodo en el proyecto de Constitución republicana y federal de 1873, y fue una constante en todos los programas federalistas.

A pesar de las evidentes discrepancias entre los partidarios del bicameralismo y del unicameralismo, en ocasiones existió una correspon-

---

(46) Vid. el programa en Miguel Artola, *Partidos y programas políticos*, op. cit., vol. II, p. 289.

(47) El texto en Miguel Artola, *Partidos y programas políticos*, op. cit., vol. II, pp. 286-295.

(48) En Miguel Artola, *Partidos y programas políticos*, op. cit., vol. II, p. 375.

(49) Cfr. Francisco Pi i Margall, *Las Nacionalidades*, Imprenta de Eduardo Martínez, Madrid, 1877, pp. 174-186.

dencia a la hora de entender el contenido de la representación. Coincidieron los socialistas con algunos grupos conservadores (como la Comunión Tradicionalista o incluso los carlistas), en defender un «mandato imperativo». Ya en 1890, el Programa del Partido Demócrata Socialista incluía entre sus postulados el del «voto imperativo» remitiéndose a una ley especial para que determinase la forma de exigir el cumplimiento del mandato (50). Por su parte, en el Acta Política de la Conferencia de Loredan (1897), los carlistas exponían que «*los procuradores de nuestras Cortes habrán de serlo con mandato imperativo, es decir, con poderes limitados y revocables, a voluntad de sus electores, y siempre sujetos a dar cuenta ante éstos de sus actos*» (51); algo que había sostenido el principal redactor de este texto e ideólogo esencial del carlismo: Vázquez de Mella (52). A pesar de esta coincidencia entre líneas ideológicas tan dispares, el fundamento del mandato imperativo era diferente en uno y otro grupo. Para el partido democrático-socialista, el mandato imperativo aparecía como una lógica consecuencia del principio de soberanía popular –en sentido rousseauniano– que obligaba a que los ciudadanos tuviesen siempre un control sobre los representantes, a fin de no claudicar totalmente de la soberanía a través del sistema representativo. El pensamiento carlista, sin embargo, iba por otros derroteros. La representación orgánica –territorial y profesional– permitía identificar fácilmente a los grupos y estamentos representados –a diferencia de lo que sucedía con la representación universal y abstracta– y éstos debían siempre mantener la facultad de controlar que sus comitentes respetasen la voluntad representada.

Al reunirse en 1931 las Cortes Constituyentes, todo este bagaje doctrinal, todas estas preferencias políticas, confluyeron en uno de los debates más vivos e interesantes del periodo. El Anteproyecto de Constitución, elaborado por una Comisión técnica, había previsto la formación de un Senado corporativo (53). De esta forma, se había impuesto

---

(50) Vid. el texto en Miguel Artola, *Partidos y programas políticos*, op. cit., vol. II, p. 272.

(51) *Ibidem*, p. 289.

(52) Cfr. Juan Vázquez de Mella, *Una antología política*, op. cit., p. 66.

(53) En la presentación del Anteproyecto Constitucional elaborado por la Comisión Jurídica Asesora se ponía de manifiesto que la discusión sobre la conveniencia del bica-

un parecer que Adolfo Posada, por ejemplo, había expuesto en diversos escritos. Para el krausista asturiano, las Cortes debían contener un doble tipo de representatividad: la política, o abstracta, que era el resultado de una concepción democrático-liberal individualista, y en la que la opinión pública general debía estar representada de forma indiferenciada; y, por otra parte, una representatividad corporativa, en la que hallasen acomodo los distintos grupos profesionales, o, lo que Posada denominaba como «*constitucionalización de la representación política de intereses sociales*» (54). La base de esta idea corporativa se hallaba en el organicismo krausista, del que Posada era un sobresaliente defensor. Para el krausismo la idea individualista típicamente liberal debía completarse con una visión organicista de la sociedad, en la que habían de tenerse en cuenta los distintos grupos en los que los sujetos se organizaban, ya de forma natural (municipios, familias...), ya artificial (asociaciones, sindicatos...), como había sostenido Giner de los Ríos. Tanto el individuo en sí mismo considerado, como los grupos en los que se integraba eran igualmente merecedores de su propia representatividad, lo que obligaba a duplicar las Cámaras.

Discutido el Anteproyecto en el Pleno de la Constituyente del 31, las opciones por el bicameralismo y el unicameralismo entraron abiertamente en liza. Los grupos conservadores acudieron al argumento tradicional: la experiencia histórica demostraba el valor de un Senado para templar las acometidas democráticas de la Cámara Baja que, en ausencia de contrapeso, podía convertirse en una Asamblea tiránica, siendo la dictadura parlamentaria la peor de las posibles. Así, el grupo conservador seguía aferrado a las teorías procedentes del constitucionalismo

---

meralismo había sido una de las más arduas. Al final, la Comisión se decantó por una segunda Cámara debido a la necesidad de encontrar un freno para la Cámara Baja, de lograr un órgano de apoyo al Gobierno y por imitación al ejemplo de otros Estados. No obstante, la Comisión se encargaba de dejar bien claro que no se trataba de un Senado tradicional, sino de nuevo cuño, caracterizado por su composición corporativa. El texto puede consultarse en: Diego Sevilla Andrés, *Constituciones y otras Leyes y Proyectos Políticos de España*, Editora Nacional, Madrid, 1969, vol. II, pp. 142-143. La regulación del Senado se hallaba en el Título IV, cuyo artículo 33 lo definía como Cámara que representaba «los intereses sociales organizados».

(54) Adolfo Posada, *La reforma constitucional*, Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1931, p. 129.

británico (y difundidas desde el siglo XVIII por autores como De Lolme, Montesquieu, Blackstone o Bolingbroke, entre otros muchos) del Senado como Cámara de equilibrio constitucional. A la hora de configurar este Senado, sin embargo, no se podía seguir manteniendo la composición aristocrática en la que se había basado la idea de equilibrio constitucional expuesta desde el siglo XVIII (la aristocracia como freno de la democracia). En pleno siglo XX, postular una representación aristocrática –y más aún en el seno de una revolución política como la del 31– resultaba una obsolescencia condenada al fracaso. Así pues, los conservadores defendieron el parecer del Anteproyecto, a saber, una Cámara Alta de carácter corporativo (55), aunque lo cierto es que resultaba muy difícil de justificar por qué una composición de esta índole sería idónea para templar los supuestos excesos de la Cámara Baja.

Entre los defensores del Senado corporativo, uno de los más brillantes fue Niceto Alcalá Zamora. Sus argumentos para apoyar el bicameralismo se abrían en diversos frentes: la forma de Estado, la forma de gobierno y la organización territorial proclamados en la Constitución del 31, todo ello conducía necesariamente al establecimiento de una segunda Cámara, aunque, en realidad, el punto de partida de Alcalá Zamora era, ante todo, la idea de crear una Cámara conservadora y de equilibrio (56).

En efecto, en primer lugar, para Alcalá Zamora, habiéndose establecido una República, el bicameralismo se convertía en un imperativo. En un gobierno monárquico, la propia Corona aseguraba la continuidad

---

(55) Equilibrio de poderes y representación de intereses corporativos se unían en el ideario de C.E.D.A. personificado por Gil Robles: «*La existencia de dos Cámaras responde mejor al principio constitucionalista del contrapeso y equilibrio de los poderes –mejor, funciones–, del Estado. Ofrece, además, la garantía –necesaria, sobre todo, en períodos revolucionarios– de una más serena y completa discusión, que evite los peligros de las resoluciones precipitadas y extremistas (...). Permite también recoger el elemento orgánico de la vida nacional, eliminado por el radicalismo de la exclusiva representación individualista. Finalmente, es el único medio de llevar al organismo legislativo la representación de las personalidades autónomas*». José María Gil Robles, *Discursos Parlamentarios*, Taurus, Madrid, 1971, pp. 23-24.

(56) *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, núm. 63, 27 de octubre de 1931, pp. 1947 y ss.

necesaria en la vida política. Sin embargo, al establecerse una República democrática, se estaba introduciendo un factor de constante cambio –derivado de las elecciones– que debía contar con un contrapeso de estabilidad. Éste no podía ser otro más que el Senado. En segundo lugar, la forma de gobierno parlamentaria exigía, para mantenerse como tal, de la presencia del Senado. Puesto que había que buscar un contrapeso al Parlamento, si no existía un Senado, el equilibrio tendría que procurarlo el Presidente de la República, para lo cual era preciso dotarlo de grandes competencias que mutarían el parlamentarismo en un presidencialismo. Para evitarlo, la única salida se hallaba en formar un Senado al que se concediera el veto y, por tanto, se le permitiese frenar a la Cámara Baja, en lugar de hacerlo el Presidente. Finalmente, Alcalá Zamora justificaba su defensa del Senado en dos características del proyecto de Constitución de 1931: su carácter social y la organización territorial descentralizada. Por lo que se refiere al primer aspecto, siendo el texto claramente socializante, resultaba lógico dar representación a los grupos de interés sociales –asociaciones profesionales, sindicatos, empresarios...–. En cuanto a la organización territorial, bien es cierto que España no se proclamaba un Estado federal, pero sí «federalizante», al establecerse un Estado regional «integral» en el que las regiones tenían competencias muy amplias y asimiladas a las de los Estados miembros de una Federación. En consecuencia, también a las regiones debía dárseles representación en el Senado que, de esta forma, se convertía en una Cámara Mixta, en el que se agrupaban una representación profesional y otra territorial.

Otros diputados defendieron el bicameralismo a partir de posturas bastante aproximadas a las de Alcalá Zamora. Así, Royo Villanova acudió, de nuevo, al argumento de la forma de Estado (República) y la forma de gobierno (parlamentarismo) para defender el Senado (57). Al parecer de este diputado, el Jefe del Estado debía ser elegido por el Parlamento, pero la Asamblea debía entonces ser bicameral, ya que, de lo contrario, el Presidente de la República acabaría por convertirse en un mero mandatario de las Cortes, transformándose el sistema de parlamentario en asambleario. Los partidos federalistas y regionalistas, por su parte, también pretendieron que la Constitución incluyese el Senado, aunque, según su doctrina tradicional, éste debía ser una Cámara de

---

(57) *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, núm. 62, 23 de octubre de 1931, pp. 1911 y ss.

representación territorial, en el que las regiones obtuviesen su representación particular (58).

Todos los argumentos mencionados fueron desmontados sistemáticamente por los partidarios del unicameralismo, a la postre triunfante. Las posturas más combativas consideraron que el Senado nunca podría desprenderse de su halo de «Cámara de clase», conservadora y antirrevolucionaria; tanto más innecesaria precisamente en un momento de revolución política. No había motivo, como pretendía Alcalá Zamora, para buscar una Cámara de la continuidad o de la tradición, puesto que nada vinculaba a una Asamblea Constituyente que trataba precisamente de reformar el sistema político nacional, empezando por un Senado que tan aciagos recuerdos traía desde la Restauración (59). Mucho menos debía pretenderse un Senado que tuviese por objeto frenar a la Cámara democrática. La propia democracia tenía sus mecanismos de contención, como eran las elecciones y, por tanto, la sanción electoral a los diputados que no hubiesen cumplido fielmente con sus cometidos y se hubiesen excedido (60).

Tampoco convenía a este sector mayoritario de la Asamblea Constituyente la idea de una Cámara corporativa, puesto que, por una parte, se consideraba que acabaría por convertirse en una Cámara política más, despreocupada de los intereses de los grupos sociales que representaba y más ocupada de tomar parte en la vida política general; por otro lado, el diputado Armasa veía en este Senado corporativo el riesgo de que se convirtiese en el refugio del caciquismo, una vez que éste se hubiese desarraigado de la Cámara Baja a través de una reforma

---

(58) Así en el programa de la Unión Republicana Autonomista, de Valencia. Los Senadores serían elegidos «*por voluntad libérrima de las Asambleas Regionales*», lo que muestra una clara vocación federalista. Sus funciones, al igual que el Senado diseñado en 1873, eran especialmente de garantía constitucional y de defensa de las competencias de los entes descentralizados. De este modo, le correspondería defender la autonomía de regiones y municipios cuando el Congreso invadiera «*las facultades de que estén investidas estas entidades de la Federación*». Debe notarse el empleo, precisamente, de la voz «*federación*», que apunta la tendencia de este programa. El texto en Miguel Artola, *Partidos y programas políticos*, op. cit., vol. II, p. 356.

(59) Ruiz Funes, *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, núm. 63, 27 de octubre de 1931, pp. 1955 y ss.

(60) Ruiz Funes, *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, núm. 63, 27 de octubre de 1931, p. 1956.

electoral profunda, basada en el sufragio universal. Finalmente, el argumento a favor de la investidura del Presidente de la República tampoco se consideró suficiente, barajándose otras alternativas (61). Así, Ortega y Gasset consideraba que esta elección debía correr a cargo de los Parlamentos regionales (62) o, como proponía Fernández Clérigo, concurriendo a las Cortes los representantes de los municipios para proceder a la mencionada elección (63).

Finalmente, la opción a favor del unicameralismo triunfó en la Asamblea Constituyente de 1931. En la presentación del texto definitivo, el discurso de Jiménez de Asúa ponía de manifiesto el motivo central que había materializado el rechazo al Senado: «*No es, pues, posible –decía– mantener el viejo Senado, porque si hoy quisiéramos resucitar con el Senado el lugar en donde las excelencias de edad, de cultura o de riqueza estuviesen representadas, estableceríamos un concepto diverso, antigualitario, incompatible con el sistema democrático; y si lo que se quiere hacer con el Senado es establecer una Cámara en donde se resuelvan los conflictos entre el capital y el trabajo, lejos de hallar una solución, se ahondarían más profunda, mas fuerte, más insondablemente los antagonismos entre los dos elementos*».

#### 4. LA DICTADURA FRANQUISTA: DEL DERRUMBE DEL PARLAMENTARISMO A LAS CORTES ORGÁNICAS

A pesar de los intentos de racionalizar el parlamentarismo, éste dio síntomas inequívocos de debilidad en la Europa occidental del primer tercio del siglo XX. Kelsen hablaba de un «agotamiento» del sistema, aunque seguía considerándolo válido y necesitado sólo de una reforma (64). Mucho menos condescendiente, por ejemplo, fue Carl Schmitt, quien criticó con extrema dureza el parlamentarismo en sus dos acepciones

---

(61) Armasa, *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, 27 de octubre de 1931, p. 22.

(62) *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, 4 de septiembre de 1931, p. 3.

(63) *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, 23 de octubre de 1931, p. 13.

(64) Hans Kelsen, *De la esencia y valor de la democracia*, (edición y traducción de Juan Luis Requejo), KRK, Oviedo, 2006, p. 90.

—como sistema representativo y como forma de gobierno parlamentaria— postulando una sustitución un sistema de corte más autoritario (65).

En España el acoso al parlamentarismo tuvo como protagonista privilegiado a la Falange. En su significado de sistema representativo, criticó del parlamentarismo su sentido de democracia inorgánica y defendió su sustitución por mecanismos de democracia directa y por una democracia orgánica, en la que las distintas clases sociales tuviesen una representación asegurada (66). De igual modo, se opuso al pluripartidismo, que desde su perspectiva provocaba un constante enconamiento como fruto de la pretensión de acceder a toda costa al Parlamento (67). En cuanto «sistema parlamentario de gobierno», el falangismo rechazó el sistema de relaciones Gobierno-Parlamento y defendió su sustitución por una Dictadura del Jefe del Estado, como máxima expresión del principio de unidad que presidía el ideario de José Antonio Primo de Rivera.

Huelga decir que durante la Dictadura de Franco estas premisas se realizaron plenamente. El denostado parlamentarismo resultó negado como régimen representativo y, por extensión, como forma de gobierno. La propia idea de debate parlamentario, ligada al régimen repre-

---

(65) Schmitt, como es bien sabido, atacaría con vehemencia al parlamentarismo por la imposibilidad estructural de llevar a cabo su pretensión de conjugar democracia y liberalismo. Vid. Carl Schmitt, *Sobre el parlamentarismo*, Tecnos, Madrid, 1990, *passim*, y especialmente p. 21.

(66) Vid. José Antonio Primo de Rivera, «Resumen del discurso pronunciado en Sanlúcar de Barrameda (8 de noviembre de 1933), con los auspicios de la Agrupación Local Independiente», en José Antonio Primo de Rivera, *Obras completas (1922-1936)*, tomo I: *Escritos y discursos*, I.E.P., Madrid, 1976, p. 201; *íd.*, «Los diez puntos de El Escorial», en *ibídem*, pág. 369; *íd.*, «Puntos programáticos de la Falange Española de las J. O. N. S.», en *ibídem*, p. 479.

(67) Cfr. José Antonio Primo de Rivera, «Orientaciones hacia un nuevo Estado» (El Fascio, núm. 1, 16 de marzo de 1933), en José Antonio Primo de Rivera, *Obras completas (1922-1936)*, vol. I: *Escritos y discursos*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1976, p. 159; *íd.*, «Crisis del liberalismo» (ABC, 22 de marzo de 1933), en *ibídem*, p. 162; *íd.*, «Puntos iniciales de la Falange Española» (Falange Española, núm. 1, 7 de diciembre de 1933), en *ibídem*, pp. 221-222; *íd.*, «Resumen del discurso pronunciado en Puebla de Almoradiel (Toledo) el 22 de abril de 1934» (Falange Española, núm. 12, 26 de abril de 1934), en *ibídem*, p. 356; *íd.*, «Un manifiesto a España. Falange Española de las Juntas de Ofensiva Nacional-Sindicalista a España» (Falange Española, núm. 12, 26 de abril de 1934), en *ibídem*, p. 358; *íd.*, «Luz nueva en España» (Artículo escrito en mayo de 1934 para el semanario «España Sindicalista», que no llegó a publicarse), en *ibídem*, p. 367.

sentativo, constituía para la Dictadura una falacia –como también había sostenido en Alemania Carl Schmitt– puesto que de la discusión inorgánica no podía resultar una voluntad unitaria, que sólo se lograba a través de un sistema dictatorial. Los manifiestos políticos de las J.O.N.S. y de la Falange, que habrían de constituir uno de los principales soportes del nuevo régimen, expresaban su voluntad de minimizar el Parlamento, al que consideraban como una institución fracasada (68), en la que unos diputados, carentes en realidad de representatividad alguna, debatían entre sí con exaltación para, a través de un voto inorgánico, proclamar lo que presuntamente era voluntad nacional y que, en realidad, no era más que voluntad de partido (69). Por ese motivo, en los Veintisiete Puntos de la Falange se declaraba la intención de suprimir los aspectos esenciales del parlamentarismo: el sufragio inorgánico, la lucha partidista y el parlamento «*del tipo conocido*» (70). En definitiva, supresión del parlamentarismo en sus dos acepciones: como sistema representativo y como forma de gobierno.

La eliminación del parlamentarismo supuso la desaparición de su principal órgano, las Cortes, que no volverían a aparecer en la escena política española hasta 1942, en un primer intento de institucionalizar el régimen de Franco (71). Ahora bien, los lógicos recelos que pudieran acompañar al renacer del Parlamento quedaron pronto disipados. Según los tratadistas y políticos del franquismo no se trataba de recuperar las Cortes liberales, basadas en la corrupción, ni las democráticas, asentadas en un pluralismo atomizador, sino que se iba a asistir al naci-

---

(68) *Manifiesto político de las J. O. N. S.* (diciembre de 1931), en Miguel Artola, *Partidos y programas políticos*, op. cit., vol. II, pp. 406-407.

(69) *Puntos iniciales de la Falange Española* (7 de diciembre de 1933), en *ibidem*, pp. 408-410. También en José Antonio Primo de Rivera, *Obras completas (1922-1936)*, op. cit., vol. I, pp. 220-223.

(70) *Puntos programáticos de Falange Española de las J. O. N. S.* (octubre-noviembre de 1934), en *ibidem*, p. 479. También en Miguel Artola, *Partidos y programas políticos*, op. cit., vol. II, p. 417.

(71) Sobre la institucionalización del régimen franquista y la democracia orgánica que trajo consigo, vid. por todos Joaquín Varela Suanzes-Carpegna / Ignacio Fernández Sarasola, «*Leyes Fundamentales y democracia orgánica (Aproximación al ordenamiento jurídico-político franquista)*», en *El Régimen de Franco*, editado por el Max Planck Institut (en prensa). Vid. también Rodrigo Fernández-Carvajal, *La Constitución española*, Editora Nacional, Madrid, 1969.

miento de unas Cortes orgánicas que recuperasen el espíritu de las antiguas instituciones patrias (72). Así, cuando la prensa se hizo eco de la Ley Constitutiva de Cortes de 1942, señaló que el nuevo Parlamento no supondrá rescatar el antiguo parlamentarismo con sus «torneos oratorios, desplantes demagógicos, interrupciones grotescas, escarceos ingeniosos, votaciones y quórum en los que se atendía más al compromiso político y al mandato del cacique que a las sagradas conveniencias de la patria» (73). Para Franco, igual que había sustentado Vázquez de Mella, el parlamentarismo era una fórmula extranjera, basada en la lucha que imponía el liberalismo (74) (lucha de clases en lo social, contienda electoral en lo político). El dictador consideraba que había que recuperar una democracia «verdadera» (75), basada en la tradición nacional (76).

---

(72) La concepción organicista en Francisco Javier Conde, *Introducción al Derecho Político actual*, Gráficas González, Madrid, 1953, pp. 280 y ss. En especial, p. 291. Vid. también *íd.*, *Teoría y sistema de las formas políticas*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1944 e *íd.*, *Representación política y régimen español*, Subsecretaría de Educación popular, Madrid, 1945.

(73) *Ya*, 17 de marzo de 1943.

(74) *Vid.*, entre otros muchos ejemplos: Francisco Franco, *Discurso en las Cortes españolas* (Madrid, 14 de mayo de 1946), en Agustín del Río Cisneros (compilador), *Pensamiento político de Franco. Antología*, Servicio Informativo Español, Madrid, 1964, p. 248; *íd.*, *Discurso en Pamplona* (4 de diciembre de 1952), en *ibídem*, p. 249; *íd.*, *Mensaje de fin de año* (31 de diciembre de 1955), en *ibídem*, p. 251; *íd.*, *Discurso en el II Congreso Nacional Sindical* (Madrid, 10 de marzo de 1962), en *ibídem*, p. 256; *id.*, *Discurso en el IX Consejo Nacional del Movimiento* (Madrid, 9 de abril de 1964), en Agustín del Río Cisneros (compilador), *Pensamiento político de Franco. Antología, op. cit.*, p. 22; *íd.*, *Declaraciones a «Le Figaro»* (13 de junio de 1958), en *ibídem*, p. 57; *íd.*, *Declaraciones al diario «ABC»* (2 de abril de 1957), en *ibídem*, pp. 95-96; *íd.*, *Discurso en el Consejo Nacional del Movimiento* (17 de julio de 1956), en *ibídem*, p. 124; *íd.*, *Discurso en las Cortes españolas* (Madrid, 18 de mayo de 1958), en *ibídem*, p. 236; *Discurso en el II Congreso Nacional Sindical* (Madrid, 10 de marzo de 1962), en Agustín del Río Cisneros (compilador), *Pensamiento político de Franco. Antología, op. cit.*, p. 256; *íd.*, *Discurso en el IX Consejo Nacional* (9 de marzo de 1963), en *ibídem*, pp. 266-267

(75) *Vid. Discurso de Unificación* (Salamanca, 19 de abril de 1937), en *ibídem*, p. 247; *Discurso en Huelva* (25 de abril de 1956), en *ibídem*, pp. 251-252; *Discurso en la Diputación Provincial de Orense* (2 de agosto de 1957), en *ibídem*, pp. 252-253; *Discurso en Castellón de la Plana* (15 de junio de 1958), en *ibídem*, p. 130; *íd.*, *Discurso en las Cortes españolas* (BOCE nº 589, de 17 de mayo de 1958), en José Manuel Sabín Rodríguez (compilador), *La Dictadura Franquista (1936-1975). Textos y documentos, op. cit.*, pp. 32-33.

(76) Francisco Franco, *Declaraciones a «Le Figaro»* (13 de junio de 1958), en *ibídem*, p. 237; *íd.*, *Discurso en las Cortes* (BOCE nº 2, de 17 de marzo de 1943), en José Manuel Sabín Rodríguez (compilador), *La Dictadura Franquista (1936-1975). Textos y*

La reanudación de las Cortes se justificaba en la conveniencia técnica y crítica (dentro de la unidad del Régimen) de que los distintos elementos sociales (democracia orgánica) estuviesen presentes en la elaboración de las leyes. «*Las Cortes que ahora se crean* –señalaba el Preámbulo de la Ley Constitutiva de Cortes (1942)–, *tanto por su nombre cuanto por su composición y atribuciones, vendrán a reanudar gloriosas tradiciones españolas*». El propio Presidente de las primeras Cortes –el tradicionalista Esteban Bilbao– insistió en la raigambre histórica de las Cortes, apelando a la «Constitución histórica», y señalando que las Cortes se denominarían «españolas» para apuntalar la idea de unidad. Incluso el propio Franco, en el discurso inaugural de la Cámara, acudió al precedente de las Cortes de Castilla (77).

En la composición del órgano se mezclaban elementos tradicionalistas y el organicismo de raíz falangista. Así, evocando la historia, a los representantes se los denominaba «Procuradores», término éste ya empleado en la Constitución de 1834, y que luego formó parte de la terminología carlista. Estos Procuradores estaban integrados por miembros de los principales órganos estatales (Gobierno, Conejeros nacionales, Presidentes del Tribunal Supremo de Justicia, del Consejo de Estado, del Consejo Supremo de Justicia Militar, del Tribunal de Cuentas y del Consejo de Economía Nacional), representantes sindicales, representantes de los municipios, Rectores de Universidad, Presidentes de Corporaciones, Institutos y Colegios Profesionales y, en fin, jerarquías militares y eclesiásticas. La Ley Orgánica del Estado de 1967 incrementó las Asociaciones, Colegios y Corporaciones con representatividad en las Cortes y, lo que es aún más significativo, incorporó como nuevos Procuradores a dos representantes de la familia por provincia, con lo que se completaba la representación orgánica de las asociaciones consideradas por el falangismo como naturales (familia, municipio y sindicato).

---

*documentos*, Akal, Madrid, 1997, p. 28. En realidad, el régimen de Franco también bebía en fuentes extranjeras, destacando la influencia del fascismo sobre todo en su primera etapa (por ejemplo, en el Fuero del Trabajo); sin embargo, como apreciaba incluso la doctrina foránea, el régimen franquista daba un barniz nacional a los elementos importados. Cfr. Por ejemplo Maurice Duverger, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1962, pp. 425-426.

(77) Cfr. Bernardo Díaz-Nosty, *Las Cortes de Franco: 30 años orgánicos*, Dopesa, Barcelona, 1972, p. 30.

La aparición de los procuradores familiares supuso desde luego un cambio de interés para la teoría de la representación. Es cierto que los primeros procuradores fueron aún elegidos entre personalidades de la Administración, manteniendo, pues, la imagen de que el Parlamento franquista representaba más al Estado que al pueblo, algo que la doctrina ya empezaba a revisar (78). Sin embargo, para alterar este vínculo, algunos diputados sostuvieron la necesidad de instaurar un régimen de incompatibilidades (79). Con ello se pretendía dar a los procuradores una cierta autonomía que, de hecho, recuperaría elementos propios del parlamentarismo liberal y democrático. Y ése era un riesgo que los sectores más conservadores del franquismo no estaban dispuestos a admitir. De hecho, este grupo manifestó reiteradamente el problema de que la representación familiar abría las puertas a antiguos compañeros de viaje del parlamentarismo, como eran el caciquismo (80) y la contienda electoral (81). Cuando, además, empezaron a proliferar las denominadas «Cortes transhumantes» (reuniones de procuradores familiares al margen de las Cortes), la voz de los sectores continuistas se alzó con más fuerza (82).

---

(78) Cfr. Luis Sánchez Agesta, «*La representación política en nuestras Leyes Fundamentales*», Arbor, tomo XXXIX, 1958, pp. 405 y ss.

(79) El Reglamento de Cortes, en su versión de 1971, establecía en su art. 7.1 que los procuradores no estaban ligados a mandato imperativo. Algunos diputados, como Escudero Rueda, habían propuesto en su día la supresión de este párrafo, considerando que, en congruencia con la representación orgánica, los procuradores debían seguir las instrucciones de los entes representados. Cfr. Manuel María Fraile Clivillés, *Comentario al Reglamento de las Cortes*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1973, pp. 131 y ss.

(80) Tal fue el caso de la propaganda de la Federación de Padres de Familia de Valencia en la que se pedía a los católicos de la asociación que votasen a los candidatos que proponían, como denunció *Dossier-Mundo*, núm. 3, 1971, p. 17.

(81) Bonifacio de la Cuadra, declaraciones al Semanario «Criba», núm. 71. En Bernardo Díaz-Nosty, *Las Cortes de Franco. 30 años orgánicos*, op. cit., p. 149.

(82) «*Los procuradores familiares –recuerda Josep Melià– padecían un complejo de superioridad apoyado en dos importantes factores: a.- Ser los únicos elegidos por sufragio popular y directo; b.- haber conseguido llegar a las Cortes, en un abundante número de casos, en contra de los candidatos gubernamentales y la presión de las asociaciones familiares controladas por la Secretaría General*». El nacimiento de las Cortes trashumantes se sitúa a raíz del proyecto de ley de Secretos Oficiales, que anulaba la Ley de Prensa, lo que suscitó la oposición de gran parte de los procuradores familiares, que empezaron a contactar entre ellos decidiendo reunirse el 20 de enero de 1968 en Pamplona. Vid. Josep Melià, *El largo camino de la apertura. Del referéndum a las asociaciones*, Dopesa, Barcelona, 1975, pp. 131-132.

En todo caso, presentes los poderes públicos, la familia, el municipio y los sindicatos, junto con otros estamentos y fuerzas socio-económicas, las Cortes orgánicas del franquismo se convertían, según la legislación, en el «*órgano superior de participación del pueblo español*». Sin embargo, resulta ocioso señalar que incluso en los momentos más aperturistas del régimen, esta participación resultaba mermada en extremo, por cuanto el Jefe del Estado se reservaba, directa o indirectamente, un control sobre las Cortes. Orgánicamente, basta comprobar cómo el Presidente de las Cortes era designado *ad libitum* por el Jefe del Estado, contraviniendo, así, la tradicional capacidad de autoorganización de los Parlamentos. Funcionalmente, es preciso señalar que las Cortes vieron aumentar ciertamente sus prerrogativas, en especial legislativas, a partir de la Ley Orgánica del Estado (1967). En efecto, en su primera configuración, las Cortes nacidas en 1942 sólo participaban en el proceso legislativo «preparando y elaborando» las Leyes, que debían ser aprobadas por el Caudillo. De ahí que el Diario «Ya» señalase el 17 de marzo de 1943 que las Cortes tenían como misión «*colaborar con la suprema potestad del Estado*». En 1967 la Ley Orgánica del Estado incrementó, sin embargo, las competencias de las Cortes, comenzando por las legislativas, al conceder a este órgano la facultad de «elaborar y aprobar» las leyes, quedando en manos del Jefe del Estado la sanción. Igualmente, las Cortes tenían que autorizar determinados actos, como la declaración de paz y guerra, y tomaban parte en el poder legislativo pero, en este último punto, la iniciativa legislativa le correspondía al Jefe del Estado (consultado el Consejo del Reino), quien tenía además capacidad de veto. En todo caso, la Ley Orgánica del Estado, al incrementar las funciones de las Cortes –dentro, por supuesto, de los limitados esquemas de una Dictadura– permitió dar el paso hacia lo que ha venido en denominarse como una «modernización» del régimen franquista.

##### 5. DESDE LA TRANSICIÓN HASTA NUESTROS DÍAS: LAS CORTES DEMOCRÁTICAS Y EL PARLAMENTARISMO RACIONALIZADO

Tras la caída del régimen franquista, la idea de parlamentarismo recobró vitalidad, convirtiéndose en uno de los objetivos políticos capitales. Por otra parte, la ambivalencia que sufría el concepto empezó a

atenuarse, ya que de se abandonó su primer significado, más genérico (esto es, como equivalente a «sistema representativo») y comenzó a utilizarse para referirse a una concreta forma de gobierno, basada en la colaboración entre Parlamento y Ejecutivo. La clarificación del concepto, sin embargo, se acompañó de una nueva confusión, cuando el sustantivo «parlamentarismo» se adjetivó, para acompañar a la forma de provisión de la Jefatura del Estado, formando así el concepto «Monarquía Parlamentaria».

Los problemas que este nuevo concepto generaba se vieron patentes en los confusos debates de la asamblea constituyente de 1978. El Anteproyecto de Constitución señalaba que la forma política del Estado español era la Monarquía Parlamentaria, redacción que contó con varias enmiendas tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado. En síntesis, la oposición, bastante fundada, derivaba del equívoco concepto de «forma política» para referirse tanto al sistema de gobierno (parlamentario), como a la provisión de la Jefatura del Estado (Monarquía). Para un sector de las Cortes constituyentes era preciso disociar ambos elementos ya que se referían a institutos jurídicos diversos. La Monarquía no era una «forma política», sino, en su caso, definición de la forma de Estado (83), e incluso para la izquierda, ni tan siquiera eso (84). El parlamentarismo hacía referencia a otra realidad: a la forma de articular las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo (85).

Algunos de estos constituyentes solicitaron que, para separar ambos conceptos, el adjetivo que acompañase a la Monarquía fuese el de

---

(83) Gastón Sanz, *D.S.C.D.*, núm. 64, 11 de mayo de 1978, p. 2216.

(84) Martín Toval, *D.S.C.D.*, núm. 64, 11 de mayo de 1978, p. 2203.

(85) Gascón Sanz, *D.S.C.D.*, núm. 64, 11 de mayo de 1978, p. 2216. Curiosamente, en el Senado Carlos Ollero introdujo una enmienda para suprimir el adjetivo de «parlamentaria», afirmando que este término no hacía referencia «*ni siquiera a una forma de gobierno, sino a un sistema de relaciones entre poderes*». Enmienda núm. 596, en *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, Cortes Generales, Madrid, 1980, vol. III, pág. 2916; *D.S.S.*, núm. 58, 25 de septiembre de 1978, p. 2885. Precisamente la forma de gobierno se define en atención al modo en que se relacionan los poderes estatales encargados de ejercer función de dirección política. Tampoco parece adecuada su interpretación de que la Monarquía requiere siempre de un sistema parlamentario porque, al ser irresponsable el Rey se necesita de la responsabilidad política de los ministros.

«constitucional», y no el de «parlamentaria». La razón era poner de manifiesto que la Monarquía, como forma de Estado, se sujetaba a la Constitución como norma suprema, y no al Parlamento, como parecía dar a entender el Anteproyecto de Constitución (86). Calificada la Monarquía de «constitucional», no había problema para, acto seguido, señalar que la forma de gobierno de esa Monarquía era el sistema parlamentario. Esta última propuesta contó con el rechazo de algunos representantes que consideraban que existía una oposición indisoluble entre la «Monarquía Constitucional» y la «Monarquía Parlamentaria». La primera suponía un sistema de soberanía dual, en el que se presumía que el Rey y el Parlamento compartían la soberanía, como había sucedido en las Constituciones de 1834, 1845 y 1876. La segunda, sin embargo, suponía la soberanía nacional (87). Desde esta premisa, la voz «parlamentarismo» no servía para definir una forma de gobierno, sino un modo de conferir la soberanía, lo que implicaba todavía una mayor confusión.

El concepto de «Monarquía Parlamentaria» como forma política, que luego pasaría al artículo 1.3 de la Constitución, fue defendida con insistencia por Herrero de Miñón quien sostenía que la citada fórmula ponía de manifiesto que en España el Rey sólo ejercería un poder moderador o que, dicho en otros términos, reinaría, pero no gobernaría (88), citando la célebre fórmula de Thiers, luego también popularizada por Bagehot. Hubo, en fin, quien quiso mediar en la polémica llegando a una fórmula de compromiso, de modo que se señalase que la Monarquía era «constitucional y parlamentaria» (89).

---

(86) Gómez de las Rocas, *D.S.C.D.*, núm. 64, 11 de mayo de 1978, p. 2214; Carro Martínez, *ibídem*, p. 2217.

(87) Óscar Alzaga Villamil, *D.S.C.D.*, núm. 64, 11 de mayo de 1978, pp. 2216-2217. López Pina, *D.S.S.*, núm. 39, 18 de agosto de 1978, p. 1596. Ramos Fernández-Torrecilla, *D. S. S.*, núm. 58, 25 de septiembre de 1978, p. 2888.

(88) Herrero de Miñón, *D.S.C.D.*, núm. 64, 11 de mayo de 1978, p. 788; *id.*, *D.S.C.D.*, núm. 103, 4 de julio de 1978, p. 3788.

(89) Senado. Enmienda núm. 116, de Manuel Iglesias Corral (Grupo Mixto), en *Constitución española. Trabajos parlamentarios, op. cit.*, vol. III, p. 2713. Enmienda núm. 128, de Camilo José Cela (Agrupación Independiente), en *ibídem*, p. 2717. Enmienda núm. 227, de Julián Marías Aguilera (Agrupación Independiente), en *ibídem*, p. 2762. Enmienda núm. 319, de Luis Sánchez Agesta (Grupo Independiente), en *ibídem*, p. 2802. Enmienda núm. 422, de María Belén Landáburu (Grupo Mixto), en *ibídem*, p. 2844. La defensa de estas enmiendas, en *D.S.S.*, núm. 39, 18 de agosto de 1978, pp. 1592 y ss.

Existe un aspecto, sin embargo, que los constituyentes tuvieron claro: el sistema parlamentario de la Constitución del 78 iba a ser un «parlamentarismo racionalizado» (90), término éste que se empleó con asiduidad y que muestra un conocimiento del término acuñado por Mirkiné Guetzevich. La racionalización supondría, en primer lugar, «positivizar» en artículos constitucionales un sistema, el parlamentario, que había nacido en Gran Bretaña y se había construido sobre meras convenciones constitucionales no escritas (91). En segundo lugar, la racionalización implicaba establecer mecanismos de estabilidad gubernamental, entre los que destaca la moción de censura constructiva, esto es, la necesidad de que el Congreso de los Diputados sólo pueda derrocar al Gobierno si, previamente, se pone de acuerdo en un candidato que ha de sustituir al Presidente saliente.

Por su parte, las Cortes que se diseñaron en el seno de este sistema parlamentario supusieron un retorno al concepto de Parlamento individualista y basado en la soberanía colectiva que había establecido la Constitución de 1931. En realidad, este diseño de Cortes ya se hallaba *in nuce* en la Ley para la Reforma Política (1977) Ésta afirmaba el principio democrático y la soberanía nacional, con lo que negaba implícitamente la democracia orgánica, y creaba unas Cortes ajustadas a estas premisas. Optaba la Ley por el bicameralismo, en el que los diputados serían elegidos por sufragio universal y directo, en tanto que los senadores serían elegidos en representación de los entes territoriales, excepto una parte, que sería designada por el Rey. Se garantizaba de nuevo la autoorganización de las Cámaras —que elegirían a sus Presidentes— y se les atribuía la iniciativa de reforma constitucional, expresión ésta que dejaba clara la intención de abrir un proceso constituyente.

El Anteproyecto de Constitución que inauguró este proceso constituyente volvía a denominar como «Cortes» al Parlamento nacional. Existió un consenso general en mantener dicha denominación, aunque el calificativo de «Cortes generales» no fue del agrado del diputado

---

(90) Pérez-Llorca, *D.S.C.D.*, núm. 64, 11 de mayo de 1978, p. 2201. María Belén Landáburu González, *D.S.S.*, núm. 39, 18 de agosto de 1978, pp. 1594-1595.

(91) Así lo vio Jiménez-Blanco (*D.S.S.*, núm. 58, 25 de septiembre de 1978, p. 2889) aunque no mencionó el término de «parlamentarismo racionalizado».

Licinio de la Fuente, de Alianza Popular, quien solicitó un mayor respeto a la tradición nacional, omitiendo el adjetivo o bien llamando al órgano «Cortes españolas» (92).

Durante los debates constituyentes que dieron lugar a la Constitución de 1978, cobraron especial importancia dos cuestiones relativas a las Cortes. La primera fue decidir si los diputados debían ser elegidos a través de un sistema electoral proporcional o mayoritario. En defensa del sistema proporcional –a la postre vencedor– se argüía que favorecería el pluralismo político, y el acceso al Parlamento de una variedad de fuerzas políticas lo que, sin duda, contribuiría al desarrollo –tan deseado en esos momentos– de los partidos políticos (93). A favor del sistema mayoritario se aducía que favorecería gobiernos más estables, al dar lugar a Parlamentos menos fragmentados, a la par que restaría peso a la previsible «partitocracia», término éste habitualmente empleado por Fraga en los debates constituyentes (94).

El otro asunto capital fue, una vez más, el del bicameralismo. Ya desde el Anteproyecto constitucional, las Cortes se diseñaron siguiendo el esquema bicameral lo que fue interpretado por Jordi Solé Tura, diputado por el PC, como el resultado de una inercia histórica (95). El Anteproyecto denominaba al Senado como Cámara de representación de los territorios autónomos, de modo que se optaba por otorgarle una representatividad territorial. Tan sólo algunos diputados de UCD y, sobre todo, Fraga Iribarne por AP siguieron utilizando el tradicional argumento del Senado como Cámara de reflexión y enfriamiento de las medidas adoptadas por el Congreso de los Diputados (96). El resto de los miembros de la Constituyente entendían que el Senado sólo podía

---

(92) Congreso de los Diputados. Enmienda núm. 35, de Licinio de la Fuente (Alianza Popular), en *Constitución española. Trabajos parlamentarios, op. cit.*, vol. I, p. 149. Igual idea sostuvo López Rodó, que propuso el término «Cortes del Reino» o «Cortes de la Monarquía». *D.S.C.D.*, núm. 78, 1 de junio de 1978, p. 2824.

(93) Óscar Alzaga Villamil, *D.S.C.D.*, núm. 108, 12 de julio de 1978, pp. 4182-4183; Jordi Solé Tura, *ibídem*, pp. 4184-4185.

(94) Manuel Fraga Iribarne, *D.S.C.D.*, núm. 108, 12 de julio de 1978, p. 4180; núm. 109, 13 de julio de 1978, pp. 4212 y 4219.

(95) *D.S.C.D.*, núm. 108, 12 de julio de 1978, p. 4190.

(96) *D.S.C.D.*, núm. 108, 12 de julio de 1978, p. 4197.

pervivir si, en efecto, se amoldaba al Estado descentralizado que diseñaba la Constitución y, por tanto, asumía el papel de representante de las Comunidades Autónomas. Ello al margen de que la minoría vasca pretendiese que no sólo el Senado, sino las Cortes Generales fuesen representación de «los pueblos de España» y no del «pueblo español», como preveía el texto del Anteproyecto (97).

El mayor obstáculo que encontraron los defensores del Senado como Cámara de representación autonómica residió en que en la Comisión de Asuntos Constitucionales se estableció que los senadores serían tanto autonómicos como provinciales; de hecho, la mayoría de los senadores serían elegidos por los Cuerpos Electorales de las provincias, y no por los Parlamentos autonómicos, como proponían los defensores del Senado territorial. Ello ocasionó diversas quejas entre algunos diputados como Alaveda Moner, por considerar que con este diseño el Senado no era sino un émulo del Congreso de los Diputados, cuyos miembros resultaban elegidos por los Cuerpos Electorales de las provincias (98). Las protestas no pasaron al texto definitivo, en el que los senadores provinciales superan en número a los autonómicos.

Aunque en estos más de veinticinco años de singladura constitucional los conceptos de Cortes y parlamentarismo se han asentado, en los últimos tiempos determinados aspectos fácticos y normativos han reabierto algunos matices del debate. Por lo que se refiere al parlamentarismo, merece destacar una interpretación cada vez más presente en nuestro país que está modelando el parlamentarismo por el patrón norteamericano de un sistema presidencial, en el que el Presidente tiene unos amplísimos poderes que controla un Parlamento que no puede exigirle, sin embargo, responsabilidad política, sino sólo criminal. Varios son los factores que han contribuido desde los años 80 a esta aparente modulación del concepto de parlamentarismo español. Por una parte, la tendencia a vincular la responsabilidad penal de los miembros del Gobierno

---

(97) Senado. Enmienda núm. 299, de Juan María Bandrés Molet (Grupo Senadores Vascos), en *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, op. cit., vol. III, p. 2794. Enmienda núm. 496, de Lluís María Xirinacs (Grupo Mixto), en *ibídem*, p. 2872. Enmienda núm. 996, del Grupo Parlamentario de los Senadores Vascos, en *ibídem*, p. 2950 (137).

(98) *D.S.C.D.*, núm. 108, 12 de julio de 1978, p. 4198.

con la política, de modo que la segunda se entiende que no existe sin la primera. En este sentido, la propia racionalización del sistema parlamentario español contribuye a que la responsabilidad política –característica de todo sistema parlamentario– tienda a verse como una entelequia: resulta muy difícil que la oposición pueda ponerse de acuerdo en un candidato alternativo al Gobierno, lo que explica que ninguna moción de censura haya triunfado en los ya más de 25 años de democracia, convirtiendo este instituto en un mecanismo poco eficaz. En segundo lugar, el arraigado sistema de partidos contribuye a esta «presidencialización» del parlamentarismo español: las elecciones Generales tienden a verse como unas elecciones presidenciales (y no como una forma de provisión de los escaños parlamentarios), y el Presidente del Gobierno se convierte por lo general en un auténtico director de la política estatal y de su gabinete, salvo, claro está, en las contadas ocasiones en que un Parlamento atomizado exige que se forme un Gobierno de coalición. Finalmente, ese mismo partidismo, basado en una férrea disciplina, ha convertido al Parlamento con demasiada frecuencia en una Cámara que se limita a ratificar las decisiones del Presidente del Gobierno que ha pasado a convertirse en el principal actor político de la nación.

Por lo que se refiere a las Cortes, en los últimos años los debates más relevantes que se han suscitado han sido dos: el de su valor en el sistema de partidos y, sobre todo, el de la virtualidad del bicameralismo. Por lo que respecta al primer punto, hay que señalar que la férrea disciplina de partidos –desde luego muy superior a otras democracias, como la Británica– ha difundido la idea de unas Cortes en las que prácticamente se registran las decisiones que previamente han adoptado aquellas asociaciones. Debates como el de la forma de sancionar el trasfugismo se mueven en este mismo parámetro, conforme al cual no se ve ya a los diputados y senadores como propietarios del escaño, sino como portadores de una ideología de partido que deben respetar so pena de resultar expulsados del Grupo Parlamentario.

El otro aspecto debatido es el del bicameralismo. Superviviente de la Transición, el Senado no se ajusta al carácter de «Cámara de representación territorial» que le asigna la Constitución del 78, puesto que sólo una parte menor de los senadores son designados por las Comuni-

dades Autónomas. Así las cosas, no cumple el cometido propio de un Senado de un Estado descentralizado (representar a los entes territoriales), pero tampoco sirve para el otro objetivo tradicional de las Cámaras Altas, a saber, la de «templar» o equilibrar a la Cámara Baja. Y es que los proyectos de ley tienen que someterse a un debate más precipitado en el Senado que en el Congreso –por lo que mal puede servir para un deliberación más reflexiva– y, además, cualquier veto o modificación que proponga puede ser superado por el Congreso, de modo que tampoco actúa como un freno.

Así las cosas, entre la doctrina y la clase política se ha aumentado la conciencia de que resulta imprescindible reconducir al Senado a lo que debiera ser su cometido propio: representar, verdaderamente, a las Comunidades Autónomas, y debatir cuantos asuntos atañen a la organización territorial del Estado. El desarrollo cada vez más amplio del Estado de las Autonomías –que ha conducido a un verdadero proceso de «federalización» del Estado español– obligaría, según un amplísimo sector crítico, a formar un Senado que respondiese a esa organización territorial.