

LOS ORIGENES DEL CONTROL PARLAMENTARIO EN ESPAÑA

INTRODUCCIÓN (1)

A diferencia de la Constitución de 1812, que descansaba sobre principios y supuestos distintos, el Estatuto Real de 1834 y las disposiciones que lo completaron establecían un conjunto de normas e instituciones que habían de permitir la introducción del régimen parlamentario en España (2). En efecto, el Estatuto Real confería existencia constitucional al Consejo de Ministros y a su Presidencia; preveía el refrendo ministerial para determinados actos de la Corona; atribuía a ésta la facultad de disolver las Cortes y prescribía que, salvo excepciones a determinar por los Reglamentos, las sesiones de los Estamentos serían públicas. Por su parte, los Reglamentos de las Cámaras establecían la compatibilidad entre el cargo de Ministro y la condición de prócer o procurador; autorizaban el libre acceso de los secretarios del Despacho a ambos Estamentos; ordenaban un procedimiento cuasi-judicial para exigir la responsabilidad de aquéllos; y, de otra parte, preveían expresamente la discusión de la contestación al discurso del Trono y el examen público de las peticiones que, al amparo del artículo 32 del Estatuto, se elevasen a la Corona.

Todas estas normas e instituciones eran suficientes para que, con las doctrinas que implícitamente se contenían en ellas, fuese posible el establecimiento entre nosotros del régimen parlamentario, que en aquellas fechas estaba adquiriendo —con las naturales vacilaciones— una progresiva vigencia en todas las naciones europeas dotadas de Gobierno representativo. El Estatuto había querido establecer un régimen representativo; la dinámica de las instituciones que había creado y el ejemplo de los sistemas vigentes en

(1) El presente artículo forma parte de un estudio sobre el sistema político del Estatuto Real, que actualmente estamos preparando con una ayuda de la Fundación March.

(2) Sobre el contraste que desde esta perspectiva existe sobre la Constitución y el Estatuto, v. SÁNCHEZ AGESTA: *Historia del constitucionalismo español*, Madrid, 1955, página 228.

la Europa constitucional impusieron al régimen representativo del Estatuto una interpretación y una dirección netamente parlamentarias. En este sentido, el sistema político nacido del Estatuto puede considerarse como uno de los ejemplos más característicos —al menos, en el marco del constitucionalismo español— de la manera en que un texto constitucional puede ser completado y aun transformado por su aplicación práctica.

La dimensión fundamental del régimen parlamentario viene dada por el control que las Asambleas representativas ejercen sobre la política y actuación del Gobierno. Pues bien, en la época del Estatuto, las Cortes —y especialmente, el Estamento de Procuradores— ejercieron esta función de control de la manera y por los medios más diferentes: la contestación al discurso de la Corona, el examen de las peticiones, la discusión de los Presupuestos, las preguntas y las proposiciones. De estos medios, los dos primeros —según hemos apuntado— estaban expresamente permitidos por los Reglamentos de las Cámaras; la discusión de los Presupuestos podía considerarse tácitamente admitida por los artículos 34, 35 y 36 del Estatuto; finalmente, las preguntas y proposiciones aparecieron al margen de los textos legales y aún contra el tenor de los mismos. Todos estos medios, legales o extralegales, constituyeron, pues, un cuadro de instrumentos que permitían a los Estamentos fiscalizar de manera amplia y directa la actuación del Gobierno (3).

Pero hubo más. La función de control sólo tiene sentido y se justifica cuando se afirma sobre el principio de que el Gobierno debe gozar de la confianza de las Asambleas representativas. Por esta razón, en la época del Estatuto, paralelamente a la regulación o aparición de aquellos instrumentos de control se operó también la admisión del principio de la confianza parlamentaria y de los dos medios fundamentales de actuarla o comprobarla: la cuestión de Gabinete y el voto de censura. Ni el principio ni estos dos medios aparecían regulados —ni siquiera nombrados— en el Estatuto; pero, en toda la época del mismo, según trataremos de demostrar, se afirmó o que se hallaban entrañados en la lógica interna del sistema o que eran necesarios para el funcionamiento del mismo.

De esta manera, con el estudio que sigue se pretende contribuir a la fijación de los orígenes del régimen parlamentario en España analizando los medios de control y responsabilidad política tal como fueron entendidos y practicados en las Cortes del Estatuto Real (4).

(3) En cambio, el sistema de control de la época del Estatuto no conoció las interpelaciones que —según veremos— se confundían con las preguntas, ni las Comisiones investigadoras o de encuesta.

(4) Algunos de los medios que se examinarán existieron o, por lo menos, apuntaron en el trienio constitucional; pero, de una parte, no llegaron a adquirir plena ma-

I

LA CONTESTACIÓN AL DISCURSO DE LA CORONA

La contestación al discurso de la Corona, como medio de control parlamentario, adquirió en España sentido y fisonomía propia en las Cortes del Estatuto. Durante el trienio constitucional, la contestación ya era conocida y practicada; pero —con las salvedades que luego indicaremos— tuvo casi siempre la significación elemental de una manifestación de cortesía hacia la persona del Soberano. Cuando Fernando VII abrió, el día 9 de julio de 1820, las primeras Cortes del trienio, el Presidente de la Cámara —de conformidad con el artículo 123 de la Constitución— le contestó «en términos generales», es decir, en términos de cortesía y respeto que eran además obligados teniendo en cuenta que esta respuesta se daba en presencia del Soberano. En la sesión del mismo día, el conde de Toreno pidió que a ejemplo de otras naciones «se nombrase una Comisión para que examinando el discurso de Su Majestad, propusiere la contestación que debía darse por las Cortes» (5). La Cámara acogió esta petición y, siempre en la sesión del día 9, se nombró una Comisión —de la que formaron parte el mismo Toreno, Martínez de la Rosa y Muñoz Torrero— que en la sesión del día siguiente, 10 de julio, presentó una minuta de contestación redactada en términos de puro homenaje. Como en la Cámara se apuntase la pretensión de discutir esta contestación, Martínez de la Rosa se opuso vigorosamente alegando que «tenía semejante disposición por indecorosa y ofensiva para la Comisión, y proponía que desde luego se aprobase o desaprobase el discurso como se practicaba en los demás países de Europa donde regía un Gobierno representativo»: de esta manera, la minuta preparada por la Comisión fué aprobada, con ligeros reparos gramaticales, en la misma sesión (6).

La práctica seguida en esta ocasión fué institucionalizada por el Reglamento de Cortes de 29 de junio de 1821, que en su artículo 161 estableció: «Cuando el Rey concurriese a las Cortes para el solo objeto de abrir o cerrar sus sesiones, pronunciará primero el discurso que tuviere por conveniente, a quien contestará en términos generales el presidente de las mismas. En se-

durez, y de otra, es muy difícil encajarlos en el marco de un control y régimen parlamentarios en sentido propio, dada la rigidez con que la Constitución de 1812 establecía la separación de poderes. En este sentido, v. SEVILLA: *Orígenes del Gobierno de Gabinete en España*, en *Revista General de Derecho*, 1947, págs. 331 y sig.

(5) D. S. de 9 de julio de 1820, pág. 18.

(6) D. S. de 10 de julio de 1820, pág. 23.

guida nombrarán las Cortes una Comisión especial que presente a las mismas a la mayor brevedad una contestación por escrito al discurso de S. M.» (7). De esta manera, en las Cortes del trienio existieron dos contestaciones diferentes: la verbal que daba en el acto el Presidente y la escrita que preparaba una Comisión nombrada al efecto; pero prevaleció generalmente la opinión y la práctica seguidas en las Cortes de 1820 de que las dos debían concebirse como trámites de cortesía y que no procedía la discusión de la contestación escrita.

Ciertamente, esta práctica sufrió algunas desviaciones. En las Cortes que se abrieron el día 1 de marzo de 1821 se discutió el proyecto de contestación escrita, pero la discusión —que luego se amplió a otras materias— surgió exclusivamente por la necesidad de determinar si debía o no contestarse a la famosa coletilla o apéndice personal añadido por el Monarca para expresar sus agravios contra el Ministerio (8). Del mismo modo, en las Cortes que se abrieron el 1 de marzo de 1822, la contestación parecía contener alguna crítica al Gobierno; pero la resonancia quedó muy limitada al aprobarse aquella minuta sin discusión (9). Estos episodios fueron, pues, incompletos y, en todo caso, sin continuidad: en las Cortes extraordinarias que se abrieron el 28 de septiembre de 1821 y el 7 de octubre de 1822, las minutas de contestación preparadas por las respectivas Comisiones estaban redactadas en términos de homenaje y fueron aprobadas sin discusión (10). En definitiva, puede decirse que durante el trienio se produjeron algunas veleidades críticas, pero al eliminar la discusión de la contestación escrita se privaba a ésta de su principal dimensión fiscalizadora y se la dejaba reducida a poco más que una formalidad reglamentaria (11).

(7) Puede consultarse el texto en *Constituciones y Reglamentos*, Congreso de los Diputados. Madrid, 1906. Segunda parte, pág. 97.

(8) D. S. de 4 de marzo de 1821, págs. 60 y sigs.

(9) D. S. de 3 de marzo de 1822, pág. 73.

(10) Véanse D. S. de 29 de septiembre de 1821, pág. 30, y 9 de octubre de 1822, página 87.

(11) Quizá por esta razón, en la época del Estatuto, el recuerdo de la contestación practicada en el trienio resultaba muy desvaído y se consideraba incluso inservible; en este sentido, JAVIER DE BURGOS, que formó parte de la Comisión del Estamento de Próceres encargada de redactar la contestación al primer discurso de la Corona, al explicar el método seguido por la Comisión, decía: «Nosotros hemos solicitado antecedentes a que poder referirnos; pero no los hemos encontrado en nuestros anales, porque no existen; y en este caso ha sido necesario que nos atengamos a lo que se hace en los países más adelantados en la carrera de la civilización y donde el régimen representativo está bien cimentado.» (D. S. del Estamento de Ilustres Próceres de 2 de agosto de 1834, página 16.) Posiblemente por la misma razón, RICO Y AMAT considera la contestación al discurso de la Corona, tal como comenzó a practicarse bajo la vigencia del Estatuto,

En la época del Estatuto, aquellas ideas y vacilaciones quedaron definitivamente superadas. En los diez años que en España permaneció cerrada la representación nacional, la doctrina y la técnica parlamentarias en los demás países habían evolucionado sensiblemente. La contestación no se consideraba ya como un rito formulario de cortesía, sino como un medio de que disponían las Asambleas representativas, al principio de cada legislatura, para examinar la política del Gobierno manifestando su conformidad o desaprobación a la misma (12). De esta manera, al inaugurarse la época del Estatuto estos criterios encontraron entre nosotros una acogida inmediata: fueron recogidos en los textos reglamentarios y se afirmaron de manera expresa en las Cortes y en la prensa.

Por lo que a los textos se refiere, el Estamento Real guardaba silencio sobre la institución, pero el Reglamento del Estamento de Procuradores preveía el nombramiento de «una Comisión compuesta de nueve individuos para que presente al Estamento el proyecto de contestación al discurso de la Corona», y —lo que más directamente nos interesa— el artículo 47 del mismo Reglamento preceptuaba que la Presidencia debía convocar a todos los procuradores «para discutir el proyecto de contestación que la Comisión debe presentar» (13). Los días y criterios del trienio quedaban, pues, lejos: a diferencia de la práctica seguida en aquella época, los Reglamentos de los Estamentos no sólo admitían sino que prescribían la discusión pública del proyecto de contestación proporcionado a ésta su pleno valor como instrumento de control y crítica política.

Por su parte, los Diarios de Sesiones y la prensa de la época revelan que, en tiempo del Estatuto, era ya valor entendido el sentido y dimensión fiscalizadora de la contestación. Martínez de la Rosa y el conde de Toreno, al discutirse la contestación al primer discurso de la Corona, abandonaron los crite-

como una «reforma introducida con las nuevas costumbres parlamentarias, pues en las Cortes de los años 20 al 23 se contestaba en el acto con un discurso del Presidente.» Véase *Historia política y parlamentaria de España*, tomo II, 1861, pág. 398.

(12) En este sentido, resultan muy interesantes las observaciones que sobre el desarrollo seguido por la contestación en Francia formulan BASTID: *Les institutions politiques de la Monarchie parlementaire française, 1814-1848*, París, 1954, págs. 284 y sig., y BARTHÉLEMY: *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, París, 1904, págs. 223 y sig.

(13) El Reglamento del Estamento de Procuradores puede consultarse en la colección *Constituciones y Reglamentos*, anteriormente citada, segunda parte, págs. 119 y sig. Los artículos citados en el texto aparecen en las páginas 128 y 129. El Reglamento del Estamento de Próceres contenía, en relación a la contestación, preceptos análogos en los artículos 26 y 27. Este último Reglamento puede consultarse en el comienzo del Diario de Sesiones del Estamento de Próceres de 1834.

rios que habían mantenido en 1820 y admitieron con toda amplitud su función fiscalizadora (14); Garely afirmaba que «la contestación ejerce de algún modo los derechos de censura y petición» (15); el conde de las Navas pensaba que la contestación «debe ser una manifestación explícita y terminante de la desaprobación y aprobación de todo o parte de ese programa presentado en el discurso, así como una expresión de las necesidades y justas exigencias del país» (16); el marqués de San Felices consideraba utilísima costumbre la de examinar —al discutirse la contestación— «la marcha del Gabinete y su conducta desde el anterior discurso de la Corona...» (17). Por su parte, la prensa recogió y predicó la misma doctrina: al discutirse la contestación al primer discurso de la Corona, *La Revista Española*, del 1 de agosto de 1834, pedía que los Estamentos diesen prueba de una noble independencia ya que «si las respuestas al discurso del Trono fuesen una simple repetición de los párrafos de éste degenerarían en una pura fórmula de respeto a la Corona»; al discutirse la contestación al segundo discurso, *El Eco del Comercio*, de 28 de noviembre de 1835 recordaba que «en la discusión de estos discursos de contestación al Trono se suele dar un repaso a todos los ramos de la Administración pública: tal vez esta coyuntura y la de discutir los presupuestos son las dos más favorables al examen general de los negocios jurídicos»; y por su parte, *El Español*, del 30 del mismo mes reiteraba «la teoría constitucional de que la oposición parlamentaria tiene el incontestable derecho de comentar, de censurar y hasta de atacar a los ministros en la discusión de las contestaciones a los discursos de la Corona...»

Si estos textos pertenecen a toda la época del Estatuto, las ideas que expresan estaban ya vigentes al abrirse en julio de 1834 las primeras Cortes de la época. La contestación al primer discurso de la Corona fué discutida y aprobada en el Estamento de Próceres en un solo día sin más incidencias que una brillante intervención del duque de Rivas encaminada a pedir que el Estatuto se completase con una declaración de derechos (18); pero, en cambio, en el Estamento de Procuradores la redacción, discusión y aprobación de la contestación motivó una serie de episodios y debates sumamente significativos porque dieron a conocer las líneas y protagonistas de la oposición avanzada, por-

(14) D. S. del Estamento de Procuradores de 3 de agosto de 1834 y siguientes. En lo sucesivo, para referirnos al Diario del Estamento de Procuradores, utilizaremos la abreviatura D. S.; cuando nos refiramos al del Estamento de Próceres, lo haremos constar de manera expresa.

(15) D. S. Próceres de 18 de abril de 1836, pág. 19.

(16) D. S. de 6 de abril de 1836, pág. 50

(17) D. S. Próceres de 19 de abril de 1836, pág. 37.

(18) D. S. Próceres de 2 de agosto de 1834, pág. 16.

que anticiparon las dificultades que encontraría el sistema del Estatuto y —lo que más directamente nos interesa ahora— porque revelaron todas las posibilidades que la contestación ofrecía como medio de control y censura del Gobierno.

La redacción del proyecto de contestación era dura en la crítica y audaz en las pretensiones. En el orden de la crítica, el proyecto deploraba la imprevisión que pudo favorecer los desórdenes y asesinatos de los días 17 y 18 de julio; censuraba la supuesta política de lenidad seguida con los partidarios de Don Carlos; denunciaba el abatimiento de la agricultura, la exorbitancia de los impuestos, la dificultad en las comunicaciones, las trabas en el comercio y una serie de males que, en rigor, no eran imputables al Ministerio sino a razones históricas más hondas y lejanas. En el orden de las reivindicaciones, el proyecto reclamaba el establecimiento de una serie de normas e instituciones avanzadas: se pedía concretamente la pronta redacción de «una tabla de derechos y obligaciones políticas»; el restablecimiento de la libertad de imprenta, «centinela y puesto avanzado de las demás garantías»; la igualdad ante la ley; la seguridad personal que la Comisión consideraba «el primer derecho del hombre en la sociedad»; la inviolabilidad de la propiedad, definida como «segunda cláusula del pacto social», y el fomento y más ventajosa organización de la Milicia Urbana, «que tantos servicios ha prestado hasta el día al Trono y a la causa de la libertad...» (19). La formulación de estas pretensiones resultaba todavía más estridente por el hecho —que subrayó el marqués de Falces— de guardarse sobre el Estatuto un silencio tan cuidado que necesariamente había de interpretarse como desdén y censura para el mismo (20).

El tono de la redacción condicionó el sentido y desarrollo de la discusión. A lo largo de la misma se pidieron explicaciones al Gobierno sobre la dirección de la guerra, la política exterior, orden público, Milicia Urbana y sucesos de los días 17 y 18 de julio (21). Pero, sobre todo, se repitieron y desarrollaron las reivindicaciones contenidas en el proyecto de contestación; Joaquín María López invitó al Estamento a que las hiciese suyas, a modo de una anticipada «profesión de fe política» (22), y Caballero y Trueba, utilizando los más varios argumentos, pidieron que se formulase una declaración de derechos políticos, de los cuales el que más entusiasmo y recelo des-

(19) V. el texto en D. S. de 1 de agosto de 1834, apéndice.

(20) D. S. de 3 de agosto de 1834, pág. 28. *La Abeja*, de la misma fecha, señalaba y lamentaba el mismo silencio.

(21) La discusión puede seguirse en los Diarios de Sesiones de 3 de agosto de 1834 y siguientes.

(22) D. S. de 3 de agosto de 1834, pág. 20.

pertaba era el de la libertad de imprenta (23). Frente a tales críticas y pretensiones, Martínez de la Rosa y el conde de Toreno defendieron la actuación del Gobierno y consiguieron limar las expresiones más duras del proyecto, llegándose, finalmente, a una redacción de compromiso, que —según recuerda Javier de Burgos— a nadie satisfizo (24). Pero, en todo caso, lo que aquí nos interesa retener es que la contestación al primer discurso de la Corona sirvió ya de medio y oportunidad para examinar ampliamente toda la actuación y política del Gobierno.

De esta manera, el camino estaba ya abierto. En la contestación al segundo discurso de la Corona, en noviembre de 1835, el tono polémico bajó no porque se debilitase la vigencia de los principios parlamentarios (25), sino por una circunstancia política muy concreta: la llegada al Poder de Mendizábal había despertado, en las Cortes y en la calle, una expectación mesiánica que paralizaba momentáneamente todo intento de oposición. De esta manera, los Estamentos —según recuerda Alcalá Galiano (26)— prestaron al discurso de la Corona una conformidad resignada; y, a pesar de las repetidas intervenciones críticas del procurador Perpiñá, la discusión fué generalmente moderada, y la contestación final —como dice Rico— «fué en ambos Estamentos una paráfrasis, un eco fiel del programa de Mendizábal» (27).

El tono polémico volvió a subir altísimamente al discutirse en abril de 1836 la contestación al tercero y último discurso de la Corona. En esta fecha, el prestigio de Mendizábal había decaído; las esperanzas puestas en su gestión se habían desvanecido; la guerra continuaba con mayor encarnizamiento que nunca, y, finalmente, la aplicación del voto de confianza había despertado alarma y resentimientos. El Estamento de Próceres, saliendo de su habitual letargo, preparó un proyecto de contestación, en el que la moderación de la forma apenas conseguía velar la dureza de la crítica: el proyecto censuraba el asesinato de la madre de Cabrera, «feroz e inhumana represalia, que ha reprobado con indignación el voto unánime de España y de la Europa ente-

(23) D. S. de 5 de agosto de 1834, págs. 42 y 43.

(24) JAVIER DE BURGOS: *Anales del Reinado de Doña Isabel II*, Madrid, 1850, libro II, pág. 304.

(25) PERPIÑÁ, por ejemplo, recordó que «la ocasión de discutirse la contestación al discurso de la Corona y la de tratarse de los Presupuestos son los dos principales campos que se presentan a los señores Procuradores para hacer una reseña de todos los ramos de la Administración y exigir cargos al Gobierno». D. S. de 1 de diciembre de 1835, pág. 63.

(26) *Historia de España desde los tiempos primitivos hasta la mayoría de edad de la Reina Doña Isabel II, redactada y anotada con arreglo a la que escribió en inglés el doctor Dunham por don Antonio Alcalá Galiano*, Madrid, 1846, tomo VIII, pág. 382.

(27) RICO Y AMAT: Op. cit., tomo II, pág. 523.

ra»; denunciaba las modificaciones hechas, sin intervención del Estamento, en la organización de la Milicia Nacional; se condolía «en gran manera de las alteraciones que ha sufrido la tranquilidad pública»; pedía que se sometiesen al examen de las Cortes los decretos dictados en uso del voto de confianza, y, finalmente, argüía la inutilidad de ocuparse de la ley Electoral «si los más caros intereses sociales, la pública tranquilidad y consiguiente seguridad individual, la suerte de clases dignas de la mayor consideración, la de los acreedores del Estado, la de los españoles todas, continuaran en una situación precaria; si la ley, en fin, no recobrase de lleno su sagrado imperio...» (28). La discusión de la contestación duró cinco días; fué acaso la más larga y apasionada que se produjo en el alto Estamento, y en ella se repitieron y acentuaron —siempre dentro de los modos de cortesía habituales en aquella Cámara— las duras censuras contra el Gobierno contenidas en el proyecto (29).

En el Estamento de Procuradores, una Comisión adicta preparó una contestación redactada en términos obsequiosos para el Gobierno (30). Con las elecciones celebradas bajo el Gobierno Mendizábal, la oposición moderada había desaparecido, pero, en cambio en el nuevo Estamento apareció una minoría progresista disidente —en la que se situaban Istúriz, Alcalá Galiano y aún el mismo conde de las Navas— que iba a estrenar sus armas precisamente al discutirse la contestación al último discurso de la Corona. De esta manera, si el proyecto de la Comisión era favorable al Gobierno, la discusión fué extremadamente violenta. La requisitoria más dura corrió a cargo de Istúriz que denunció el uso impropio que se había hecho del voto de confianza; aludió a empréstitos irregulares y operaciones ruinosas concertadas por Mendizábal; afirmó que el Gobierno «ha abdicado su poder porque no tiene la fuerza ni la energía necesarias para reprimir los desórdenes de las provincias»; apuntó la duda de que el Ejército estuviera debidamente atendido, y en términos de singular violencia denunció el asesinato de la madre de Cabrera «cuya sangre—dijo— está destilando gota a gota sobre las cabezas de los Ministros» (31). Una mayoría domesticada votó una redacción final favorable al Gobierno, pero la extensión y, sobre todo, la dureza de la discusión sirvieron para demostrar por última vez que, en la época que estamos considerando, la contestación al discurso no se entendía ya como un rito de homenaje, sino como un instrumento crítico de valor definitivo.

(28) V. su texto en D. S. Próceres de 2 de abril de 1836, págs. 14 y 15.

(29) La discusión puede seguirse en D. S. Próceres de los días 18 de abril de 1836 y siguientes.

(30) V. su texto en D. S. de 2 de abril de 1836, págs. 36 y sig.

(31) D. S. de 5 de abril de 1836, págs. 36 y sig.

II

LA DISCUSIÓN DE LAS PETICIONES

El artículo 32 del Estatuto Real reconocía a las Cortes la facultad de elevar a la Corona las peticiones que considerasen convenientes al bien de la nación (32). Por su parte, los Reglamentos de las Cámaras, para conseguir que toda petición se fundase en una necesidad realmente sentida, establecieron —entre otras— dos exigencias que en la práctica produjeron efectos insospechados: la primera de ellas era la discusión pública de las peticiones; la segunda, la aprobación de cada petición en el Estamento en que se proponía (33).

La primera exigencia se reveló prontamente como un instrumento que prestaba a las peticiones una dimensión y una resonancia políticas que los autores del Estatuto, ciertamente, no habían previsto. En efecto, en virtud de esta exigencia, las peticiones no se elevaban directamente a la Corona sino que previamente debían ser objeto de una discusión pública que utilizaron inmediatamente los Estamentos —y especialmente el Estamento de Procuradores— para examinar la conducta del Gobierno y para promover algunos de los debates políticos más largos y apasionados de las Cortes del Estatuto. De esta manera, lo que quiso ser una cautela reglamentaria fué, en rigor, una imprevisión que transformó una facultad de naturaleza legislativa en un medio de control parlamentario (34).

El examen de algunas peticiones, bien fuese por su naturaleza —como la relativa a la extinción de las Santas Hermandades—, bien fuese por su conveniencia —como las que tenían por objeto la supresión de determinadas contribuciones—, apenas motivó debate alguno; pero la discusión de otras peticiones dió lugar a una serie de debates, preguntas y votaciones que contribuyeron, de manera decisiva, a introducir entre nosotros aquella fiscalización y crítica que son características de los sistemas parlamentarios. Así, la discusión de la petición de derechos fundamentales dió unidad y forma, en el Estamento popular, a

(32) «Queda, sin embargo, expedito el derecho que siempre han ejercido las Cortes de elevar peticiones al Rey, haciéndolo del modo y forma que prefijará el Reglamento.» El texto del Estatuto puede verse en PADILLA SERRA: *Constituciones y leyes fundamentales de España (1808-1947)*, 1954, págs. 59 y sigs., en SAINZ DE VARANDA: *Colección de Leyes fundamentales*, 1957, págs. 141 y sig.

(33) V. artículos 128 y sig. del Reglamento del Estamento de Procuradores, y artículos 108 y sig. del Reglamento de Próceres.

(34) V., en este sentido, RICO Y AMAT: *Op. cit.*, tomo II, pág. 399.

una oposición que denunció la insuficiencia constitucional del Estatuto (35); al discutirse la petición relativa a la convalidación de empleos conferidos durante el trienio constitucional, la nueva leva progresista —Caballero, Trueba, Joaquín María López— se lanzó a una crítica cerrada de toda la política del Gobierno y, especialmente, de los propósitos conciliadores de Martínez de la Rosa (36), y, finalmente —por citar un último ejemplo sumamente expresivo— la discusión de la petición relativa al aumento y movilización de la Milicia Nacional se convirtió en pretexto para residenciar al Ministerio con una serie interminable de acusaciones y censuras: en la sesión del 10 de marzo de 1835, el conde de las Navas, tomando ocasión de aquella discusión, pidió explicaciones sobre la política general seguida por el Gobierno, las relaciones con la Corte de Roma y Portugal, la marcha de la guerra, el trato dispensado a carlistas y patriotas, la condición de determinados funcionarios, la situación del General Palafox... (37). De esta manera, con la discusión de las peticiones, el Estamento popular pudo convertirse —según ha observado Ruiz del Castillo— en «centro vital de interés político y en órgano de fiscalización» (38); y de esta manera, aquella discusión —según ha subrayado Sánchez Agesta— contribuyó decisivamente a que las Cortes del Estatuto funcionasen como un verdadero Parlamento (39).

De modo parecido, la segunda exigencia reglamentaria —la aprobación— jugó un papel importante en la introducción de la mentalidad y de los hábitos parlamentarios. Con esta exigencia se trataba de conseguir, de una parte, que sólo llegasen a su destino final aquellas peticiones cuyo interés y seriedad estuviesen avaladas por el voto favorable del Estamento, y, de otra parte, que la petición pudiera presentarse a la Corona no como la solicitud aislada de algunos próceres o procuradores, sino como un ruego corporativo y pleno de la Cámara respectiva.

Desde estos supuestos, la exigencia reglamentaria de la aprobación era plenamente comprensible y aún laudable, pero la interpretación parlamentaria que recibieron todas las instituciones representativas creadas por el Estatuto confirió a la aprobación de ciertas peticiones una significación radicalmente politizada. En efecto, como algunas peticiones eran contrarias a la política y a la voluntad expresa del Gobierno, su aprobación comenzó a interpretarse como una derrota parlamentaria que podía plantear la dimisión del Gabinete. En este sentido,

(35) V. D. S. de los días 1 de septiembre de 1834 y sig.

(36) V. D. S. de los días 15 de octubre de 1834 y sig.

(37) D. S. de 10 de marzo de 1835, págs. 1.818 y sig.

(38) RUIZ DEL CASTILLO: *Manual de Derecho político*, 1939, pág. 419.

(39) SÁNCHEZ AGESTA: *Op. cit.*, pág. 228.

deben recordarse significativamente dos peticiones diferentes. La primera de ellas fué la relativa a los derechos fundamentales: la aprobación de algunos de sus artículos frente al criterio expreso y contrario del Gobierno sirvió de pretexto a la prensa antiministerial para pedir la dimisión del Gabinete Martínez de la Rosa que tan dura y firmemente se había opuesto a ella (40). La segunda fué la petición presentada en el Estamento de Próceres para conseguir que el Gobierno Mendizábal suspendiese la aplicación de los Decretos que había dictado en uso del voto de confianza y llevase los mismos Decretos a conocimiento de las Cortes: su aprobación frente a la resistencia de Mendizábal creó ambiente de dimisión que —según refiere Jaiver de Burgos— Mendizábal solamente logró disipar difundiendo extraparlamentariamente la observación de que no había planteado sobre el tema la cuestión de Gabinete (41).

III

EL EXAMEN DE LOS PRESUPUESTOS

Por regla general, las Asambleas representativas se han servido de la discusión del Presupuesto para examinar la actuación seguida por los distintos ramos de la Administración y la política general del Gobierno. Esta práctica se introdujo en las Cortes del Estatuto tan pronto se inició la discusión de los presupuestos, y rápidamente adquirió pretensiones y rango de uso constitucional; en este sentido, Caballero afirmaba que «el examen de los Presupuestos es la ocasión oportuna de repasar los actos de la Administración, censurando los que merezcan criticarse» (42); el conde de las Navas advertía que en los Gobiernos representativos la discusión presupuestaria «sirve de acta de acusación contra los Ministros, o por el contrario les demuestra la confianza que inspira su administración» (43), y Martínez de la Rosa, siendo presidente del Consejo de Ministros, afirmaba categóricamente que su Gobierno admitía sin reservas «la doctrina de que cabalmente al tratarse de los presupuestos es cuando los señores Procuradores ejercen más de lleno sus poderes, esa especie de facultad de exigir una responsabilidad moral, y de mostrar el grado de confianza que merece el Ministerio según el buen o mal desempeño de sus deberes» (44).

(40) Sobre este particular pueden verse los números de *El Eco del Comercio* de la primera decena de septiembre de 1834 y la respuesta de *La Abeja* del 11 del mismo mes.

(41) BURGOS: Op. cit., libro VII, pág. 209.

(42) D. S. de 16 de enero de 1835, pág. 1.222.

(43) D. S. de 4 de enero de 1835, pág. 1.120.

(44) D. S. de 16 de enero de 1835, pág. 1.224.

De conformidad con estos criterios, la discusión de los Presupuestos del año 1835 —que fueron los únicos presentados en la época del Estatuto— se vió esmaltada por una serie de preguntas y petición de explicaciones que no se referían propiamente a la cuantía y destino de las cifras propuestas, sino a problemas administrativos de los diferentes Ministerios o a problemas que pertenecían al orden de la política general seguida por el Gobierno. Así, al discutirse el Presupuesto de Estado, Istúriz pedía explicaciones sobre la existencia y funciones del Consejo de Gobierno (45); el marqués de Torremejía, sobre las relaciones con la Corte de Roma (46); Argüelles, sobre toda la política exterior del Gobierno (47), y el conde de las Navas, sobre las deficiencias reales o supuestas de nuestro servicio diplomático (48). Cuando se examinó el Presupuesto de Guerra, Alcalá Galiano protestaba de los sueldos excesivamente elevados que disfrutaban los capitanes generales (49), y el conde de las Navas pedía que se pusiera fin al escándalo de «que haya en España generales para mandar casi todos los ejércitos de Europa» (50). Al discutirse el presupuesto de Gracia y Justicia se plantearon problemas tan diferentes como la necesidad de la codificación y la reivindicación de la memoria de Riego (51) y el examen del Presupuesto del Interior motivó discusiones interminables sobre la libertad de imprenta y la policía política (52). La lista podría continuarse indefinidamente. De este modo, bien puede decirse que apenas existió preocupación política, grave a intrascendente, que no tuviera proyección inmediata en la discusión presupuestaria.

En todas las Asambleas representativas la discusión del Presupuesto ha tenido siempre —según antes advertimos— una dimensión fiscalizadora, pero en las Cortes del Estatuto esta dimensión fué especialmente pronunciada por dos razones diferentes. La primera de ellas era que el mismo Estatuto parecía prepararla y estimularla al exigir que previamente a los Presupuestos se presentasen a las Cortes memorias relativas al estado y necesidades de los diferentes Ministerios: «Antes de votar las Cortes las contribuciones que hayan de imponerse —decía el artículo 36— se les presentará por los respectivos secretarios del Despacho una exposición en que se manifieste el estado que tengan los varios ramos de Administración pública, debiendo después el

(45) D. S. de 23 de diciembre de 1834, pág. 996.

(46) D. S. de 20 de diciembre de 1834, pág. 975.

(47) D. S. de 10 de diciembre de 1834, pág. 960.

(48) D. S. de 19 de diciembre de 1834, pág. 961.

(49) D. S. de 29 de diciembre de 1834, pág. 1.057.

(50) D. S. de 28 de diciembre de 1834, pág. 1.041.

(51) D. S. de 2 de enero de 1835, pág. 1.089.

(52) D. S. de 28 de enero de 1835, págs. 1.376 y sig.

Ministro de Hacienda presentar a las Cortes el Presupuesto de gastos y de los medios de satisfacerlos». De esta manera, las Cortes, al examinar los Presupuestos, tuvieron a su disposición toda una serie de datos y materiales que lógicamente debían llevarles a criticar no sólo las cifras consignadas en ellos sino también toda la política y gestión que con el apoyo de aquellas cifras se realizaba o se proyectaba realizar (53).

La segunda razón tenía también su origen en los preceptos del Estatuto que regulaban los poderes y funciones de las Cortes. En efecto: puesto que las Cortes del Estatuto se hallaban privadas del derecho de iniciativa y veían limitado su derecho de petición por las trabas reglamentarias, era comprensible —según advirtió Alcalá Galiano— que aprovecharan cualquier medio y ocasión que se les ofreciese para examinar los actos de la Administración y del Gobierno. En este sentido, Alcalá, en el Estamento de Procuradores, recordaba que por las mismas razones el fenómeno se había producido en Francia bajo la vigencia de la Carta de 1814, «época en que se discutían los presupuestos para sacar a plaza cuestiones que no tenían una relación íntima con el asunto de que se trataba»; constataba que, del mismo modo, en las Cortes Españolas la discusión política ahogaba la discusión financiera de los Presupuestos, y concluía señalando que siempre que se partiera de los mismos supuestos se produciría inevitablemente el mismo fenómeno diversivo: «Ha sucedido —decía— lo que debía suceder en toda Cámara que no tiene iniciativa directa y y donde un representante está privado del derecho de petición» (54).

A pesar de la amplitud con que fué admitido y practicado, este medio de control —según hemos apuntado— sólo tuvo ocasión de ejercerse una vez: al discutirse los Presupuestos del año 1835. La ley de 16 de enero de 1836 —que aprobaba el voto de confianza otorgado al Ministerio Mendizábal— autorizaba al Gobierno para seguir recaudando las rentas, contribuciones e impuestos del Estado según las normas establecidas por la Ley de Presupuestos del año 1835, con la obligación implícita de presentar los presupuestos

(53) Las Memorias presentadas en cumplimiento del artículo 36 del Estatuto pueden consultarse en los Diarios de Sesiones del Estamento de Procuradores correspondientes al mes de agosto de 1834, donde aparecen publicadas en forma de apéndices. Para un resumen y comentario de las mismas, v. JAVIER DE BURGOS: Op. cit., libro II, páginas 304 y siguientes.

(54) D. S. de 2 de enero de 1835, pág. 1.099. Reitera la misma observación en D. S. de 25 de febrero de 1835, pág. 1.675. En las *Lecciones de Derecho político constitucional*, 1943, págs. 218 y sig., volverá a referirse al mismo tema para extraer el argumento de que, en todo caso, es necesario reconocer a las Asambleas representativas el derecho de iniciativa.

del año 36 en la legislatura inmediata siguiente (55). Pero esta presentación ya no se efectuó por dos motivos diferentes: de una parte, por las maniobras dilatorias de Mendizábal interesado en evitar una fiscalización directa de su política económica; de otra parte, porque los acontecimientos políticos —caída de Mendizábal, disolución de Cortes, motín de La Granja— impidieron encontrar tiempo y ocasión hábil para efectuar aquella presentación.

IV

LAS PREGUNTAS

La pregunta es el medio más directo y elemental de ejercer la función de control. A pesar de ello, el Estatuto Real y los Reglamentos de las dos Cámaras que —según hemos visto— preveían y regulaban otras instituciones más complejas de control, guardaban silencio absoluto sobre la pregunta. Este silencio, bien fuera calculado o involuntario, fué en todo caso inútil; la naturaleza espontánea de la pregunta se impuso de manera inmediata, y apenas abiertas las Cortes del Estatuto, la pregunta hizo su aparición.

La primera interrogación en el Estamento de Procuradores se formuló a los pocos días de abrirse sus sesiones: en la sesión del 3 de agosto de 1834, el señor Giraldo, al comentar el proyecto de contestación al discurso de la Corona, subrayó ásperamente la difícil situación por la que atravesaba la nación: «... sin que hasta ahora sepamos si el Gobierno ha tomado medidas para reprimir las maquinaciones de los malévolos que intentan sumirnos en mayores desgracias que las pasadas, en las que no ha cabido pequeña parte a los señores secretarios de Despacho». Y continuando su requisitoria añadió: «Tampoco sabemos de cierto si el Infante se halla o no en Navarra, si está para entrar en España, qué órdenes se han comunicado en el caso que se halle al frente de los facciosos y si cayese en manos de las valientes y leales tropas, si se le trataría con otra consideración que a los demás jefes rebeldes...» (56).

(55) V. el texto de la ley en *Decretos de S. M. la Reina Doña Isabel II, dados en su real nombre por su Augusta Madre la Reina Gobernadora, 1836*, págs. 14 y siguiente.

(56) D. S. de 3 de agosto de 1834, pág. 29. En el Estamento de Próceres, GIL DE CUADRA, el día 2 de agosto, formuló determinadas preguntas sobre la situación política en Portugal. A pesar de esta leve prioridad, seguimos la trayectoria de la pregunta en el Estamento popular no sólo porque en él tuvo mayor frecuencia y desarrollo, sino también porque en él se plantearon los problemas que inmediatamente se examinan en el texto.

De esta manera, la pregunta nacía a la vida parlamentaria del Estatuto a través de una formulación múltiple porque, en rigor, la requisitoria del procurador Giraldo no contenía una pregunta aislada sino un verdadero cuestionario sobre temas que, en aquel momento, interesaban muy directamente al Estamento y a la opinión. Planteada la pregunta, lógicamente el problema previo debiera haber sido el de dilucidar si el Gobierno —con arreglo al Estatuto o al Reglamento— estaba o no obligado a contestar. Pero en aquella circunstancia concreta, el problema no se planteó. Martínez de la Rosa que, de hecho, actuaba ya como presidente del Consejo de Ministros, se levantó para responder a las «alusiones a graves sucesos que excitan la atención pública y que exigen del Gobierno que no guarde silencio», y sin escudarse en aquella posible cuestión previa, dió en su contestación amplias explicaciones sobre la conducta seguida por el Gobierno de la Reina en relación al Infante Don Carlos (57). No interesa en este lugar analizar el contenido de la contestación, sino sólo subrayar que ante una pregunta formulada por un procurador, el presidente del Consejo de Ministros se consideró, de alguna manera, obligado a contestar. La pregunta como medio de control había hecho su aparición: la sesión del día 3 de agosto se invocará ya en lo sucesivo como un precedente.

El día 6 de agosto —es decir, tres días después— en el mismo Estamento popular, el marqués de Someruelos, continuando la discusión de la respuesta al discurso de la Corona se refirió a la reglamentación de la Milicia Urbana y subrayó cuán importante era la misión que le correspondía: «Por lo mismo desearía —dijo— que el señor presidente del Consejo de Ministros instruyese al Estamento de lo que haya en este particular» (58). De nuevo se levantó Martínez de la Rosa para contestar en términos especialmente significativos: «El ministro —afirmó— no tiene inconveniente, como no lo tendrá jamás, en dar todas las noticias, todas las contestaciones que exijan los señores procuradores a Cortes, porque al mismo tiempo que en ello da la mayor prueba de su franqueza y sinceridad, lo mira como el cumplimiento de su obligación...» (59). Es difícil saber si una formulación tan categórica era debida a la improvisación o si respondía a una opinión meditada, pero, en cualquier caso, Martínez de la Rosa, al expresarse en términos tan rotundos, otorgaba carta de naturaleza en el régimen a una facultad —no prevista por el Estatuto ni por los Reglamentos— de la que los representantes de la nación usarían y abusarían para forzar el estrecho cuadro de competencias en que había querido encerrarles el Estatuto.

(57) D. S. de 3 de agosto de 1834, pág. 29.

(58) D. S. de 6 de agosto de 1834, pág. 46.

(59) Idem, íd.

La dimensión legal del problema se planteó —como era inevitable que sucediese— muy pocos días después. En la sesión del día 14 de agosto, el Ministro del Interior, señor Moscoso, leyó la Memoria prevista por el artículo 36 del Estatuto sobre el estado de su Ministerio. Finalizada la lectura, el conde de las Navas interrogó directa y formalmente al Ministro sobre la existencia de ciertas conspiraciones de que hablaba en aquellos días y sobre las medidas que se hubieran adoptado para evitarlas o reprimirlas (60): el Ministro se negó pura y simplemente a dar explicación alguna. Planteada la discusión sobre la pertinencia de aquella negativa, el Ministro fundó su actitud, en primer lugar, en el argumento de que el Gobierno sólo debía explicaciones «a la Reina Gobernadora en quien reside únicamente la facultad de gobernar y ejecutar cuanto concierna a la salvación de la patria»; en segundo lugar, en la consideración de que «en ninguna parte del Reglamento se impone a los Secretarios del Despacho el deber de contestar siempre y cuando acomode a un señor Procurador sobre cualquier punto pendiente de su cargo»; y, finalmente, en que el Gobierno sólo estaba autorizado y obligado a dar explicaciones al Estamento «cuando se firme una petición en regla» (61).

Desde un punto de vista estrictamente reglamentario, la actitud de Moscoso era posiblemente la más correcta, pero dada la mentalidad de los tiempos, era políticamente insostenible. Comentando, precisamente, este episodio, *La Abeja*, a pesar de sus simpatías por el Ministerio, censuraba prudentemente la actitud de Moscoso: «En orden de buena lógica —escribía— no puede negarse a un señor Procurador el derecho de hacer una pregunta, o pedir a un Ministro explicaciones que sirvan para aclarar sus dudas o ilustrar al Estamento, ni al Ministro el usar de aquellas fórmulas parlamentarias que son tan comunes en todos los Gobiernos representativos para eludir la cuestión a que no es dado contestar, o por falta de datos actuales, o por el riesgo que pueda correr el Estado si se da una contestación directa a la pregunta» (62). Por esta razón, la negativa de Moscoso fué un episodio aislado: Martínez de la Rosa y el conde de Toreno llevaron adelante la costumbre de responder sin resistencia a las preguntas que los próceres y procuradores formularon sobre los temas más diversos. De este modo, la pregunta llegó a convertirse en una facultad que correspondía a los representantes de la nación, no por virtud de una disposición legal o reglamentaria, sino por una práctica admitida de manera continuada: en la última época del Estatuto, Olózaga se refería a la pregunta como «un derecho sancionado por la práctica» frente al cual «los

(60) D. S. de 14 de agosto de 1834, pág. 63.

(61) *Idem*, págs. 63 y 64.

(62) *La Abeja* del 17 de agosto de 1834.

Ministros tienen el de no contestar o contestar, según lo crean conveniente» (63).

Admitida, pues, con toda amplitud, la pregunta se utilizó para pedir explicación sobre los temas más dispares. Una posible selección de las más importantes debería comprender las formuladas por Alcalá Galiano (64) y el conde de las Navas (65) al Gobierno Martínez de la Rosa sobre las estipulaciones del Convenio Elliot; las dirigidas por Istúriz al mismo Gobierno sobre la intervención extranjera en la guerra de España y sobre los rumores relativos a una posible modificación de la ley que excluía a Don Carlos y a sus descendientes de la Corona de España (66), y, por su significación parlamentaria, la formulada por el Procurador señor De Pedro a Mendizábal sobre las vacantes existentes en su Ministerio... (67). Junto a estas preguntas que se referían a temas importantes o reflejaban preocupaciones graves, la lista de preguntas sobre asuntos de ordinaria administración o de índole secundaria sería prácticamente interminable.

Al faltar una disposición reglamentaria que ordenase este medio de control, la pregunta se desarrolló de una manera anárquica y variable. En las Cortes del Estatuto, la pregunta fué siempre oral; se formuló unas veces con carácter principal y otras como derivación o incidencia de una discusión; en alguna ocasión —por no estar precisada suficientemente su diferencia de la interpelación— se admitió la discusión de las preguntas, pero en otras se excluyó todo debate sobre las mismas (68), y, finalmente, la falta de reglamentación motivó que las preguntas se formularan de una manera continua, sin previo aviso, recayendo de una manera tan agobiante sobre los Ministros que, ya en los primeros tiempos del Estatuto, Martínez de la Rosa se lamentó cortésmente en el Estamento popular: «Hemos estado contestando todos los días a cuantas preguntas se nos han hecho, improvisando las respuestas: cosa que no se verifica en otro país... En la misma Inglaterra se dan plazos para estas contestaciones, y hasta se señala el asunto especial sobre el que han de recaer; pero no se exigen explicaciones sobre todas las cuestiones, todos los días y a todas las horas, ni sobre detalles que fatigan la memoria y que versan

(63) D. S. de 16 de mayo de 1836, pág. 415.

(64) D. S. de 21 de abril de 1835, pág. 2.276.

(65) D. S. de 9 de mayo de 1835, pág. 2.489.

(66) D. S. de 4 de mayo de 1835, pág. 2.391.

(67) D. S. de 5 de abril de 1836, pág. 35.

(68) En la técnica y en el lenguaje parlamentarios de la época, la pregunta y la interpelación se identifican. V. D. S. de 21 de abril de 1835, págs. 2.275 y 2.276; véase también D. S. de 8 de mayo de 1835, págs. 2.463 y 2.464.

sobre los asuntos más minuciosos de la Administración» (69). Pero esta y otras advertencias eran inútiles ante la presión avasalladora del Estamento, y al final de la época era Mendizábal quien se lamentaba del mismo agobio: «Es imposible —decía— que el Gobierno pueda contestar como lo haría victoriosamente si se siguiese el sistema de Inglaterra, donde cuando algún diputado, ya sea ministerial o de la oposición, trata de hacer alguna interpelación al Gobierno, lo anuncia dos o tres días antes para que los Ministros puedan prepararse y contestar con documentos. Si así se hiciese aquí, podría contestar el Gobierno con documentos en caso de que los tuviese y convencer a sus adversarios...» (70).

V

LAS PROPOSICIONES

La proposición fué un medio de control de contornos difícilmente precisables. Esta imprecisión se debe, de una parte, a la circunstancia de que su aparición se produjo al margen de los Reglamentos y aun contra el tenor de los mismos, y de otra, a que fué utilizada para fines de muy diferente naturaleza e intención. A pesar de estas dificultades, puede decirse, de manera aproximada, que la proposición fué un medio de plantear y discutir asuntos políticos prescindiendo de los trámites dilatorios de la petición. Las Cortes —según hemos visto— podían plantear problemas y exigencias acudiendo al mecanismo de la petición, pero ésta suponía la observancia de trámites y procedimientos que debían apurarse hasta el fin. La proposición los eliminaba de manera inicial y provocaba la discusión en el momento mismo de su presentación.

En las dos o tres primeras ocasiones, las proposiciones, aun las individuales, fueron discutidas por el solo hecho de ser presentadas; pero prontamente —en 25 de septiembre de 1834— se presentó y aprobó en el Estamento de Procuradores una proposición por la que se pedía que la Cámara declarase que «no podrá pasarse a la discusión de proposición alguna hecha por un señor Procurador hasta que el mismo Estamento declare si ha de tomarse en consideración» (71). De esta manera se evitó que la proliferación de proposi-

(69) D. S. de 19 de enero de 1835, pág. 1.250.

(70) D. S. de 3 de mayo de 1836, pág. 283. En alguna ocasión se intentó, al amparo del artículo 110 del Reglamento del Estamento, que entre la pregunta y la respuesta mediase un plazo, pero el intento fué inútil.

(71) D. S., pág. 383.

ciones pudiese conducir al desorden y anarquía de los debates parlamentarios, y al propio tiempo se consiguió que sólo se examinasen aquellas proposiciones que el mismo Estamento estimare dignas de consideración.

La introducción de las proposiciones como medio de control en las Cortes del Estatuto se fué realizando de una manera escurridiza al amparo de un equívoco que interesa señalar. En efecto: por la falta de precisión en el lenguaje y en los mismos conceptos, se acostumbró a designar también con el nombre de proposiciones determinadas mociones o propuestas que no se dirigían a examinar la actuación del Ministerio, sino a asegurar el buen funcionamiento de los Estamentos. Tales proposiciones carecían, pues, de toda intención fiscalizadora y tendían solamente a aportar soluciones concretas o a formular reglas duraderas que supliesen las lagunas de los Reglamentos de ambas Cámaras. De esta manera, se designó con el nombre de proposiciones la propuesta presentada por el conde de las Navas el día 5 de agosto de 1834 para que se admitiera la renuncia de cuantos procuradores lo hiciesen (72); la presentada por Medrano el día 6 de septiembre del mismo año para que se tuviese por exonerados a los procuradores que no se presentasen en el Estamento en el plazo de veinte días (73); la del conde de las Navas, el día 24 del mismo mes, para que se estableciera un Diario de Cortes (74), y la presentada por varios procuradores el 10 de noviembre sobre el modo de cerrarse la discusión de proyectos de ley y peticiones (75). Todas estas propuestas —y otras similares que podrían añadirse, fueron presentadas y designadas con el nombre de proposiciones. Estas proposiciones, aunque no previstas por los Reglamentos de las Cámaras, no despertaron ninguna objeción y fueron toleradas pacíficamente por los diferentes Ministerios que las consideraron como medios arbitrados por los Estamentos para procurar un buen funcionamiento. Pero —y aquí entra el equívoco— tales proposiciones eran luego invocadas en los Estamentos como antecedentes y ejemplos para pedir la admisión de otras proposiciones que tenían un sentido y dimensión claramente fiscalizadoras.

Con esta intención fiscalizadora se presentaron en el Estamento de Procuradores, entre otras, las siguientes proposiciones: 1.ª, de Joaquín María López, el día 14 de agosto de 1834, para que el Estamento se ocupase del estado de la nación (76); 2.ª, del conde de las Navas, el día 19 de enero de 1835, para

(72) D. S., pág. 38.

(73) D. S., pág. 188.

(74) D. S., pág. 356.

(75) D. S., pág. 662.

(76) D. S., págs. 63 y 64.

que el Estamento discutiese con toda amplitud los sucesos de la Casa de Correos (77); 3.^a, de Caballero y otros Procuradores, el día 11 de mayo de 1835, conteniendo un voto de censura al Gobierno Martínez de la Rosa (78); 4.^a, del mismo Caballero y en la misma fecha para que el Estamento reclamase al Gobierno la presentación del Convenio Elliot (79); 5.^a, la presentada por un gran número de Procuradores el día 16 de mayo de 1836 pidiendo que se considerasen canceladas respecto al Ministerio Istúriz las facultades concedidas al Gobierno por el voto de confianza otorgado al Ministerio Mendizábal (80), y 6.^a, la proposición de censura presentada el 21 del mismo mes contra el Gobierno Istúriz que más adelante examinaremos (81).

La tramitación de estas proposiciones de control se reducían a una doble votación. La primera —según indicamos anteriormente— decidía su admisión al examen y discusión del Estamento. La segunda, que cerraba la discusión, recaía sobre el contenido de la proposición. Aunque —según veremos inmediatamente— las proposiciones carecían de base legal, su aprobación se consideró políticamente vinculante o, por lo menos, indicativa para el Gobierno. Así, de las proposiciones citadas en el párrafo anterior, la aprobación de la segunda motivó amplias explicaciones del Gobierno sobre la sublevación de Cardero; la tercera fué rechazada sin discusión; la cuarta determinó la lectura en el Estamento del Convenio Elliot; la aprobación de la quinta y sexta preparó la disolución de las Cortes.

Ahora bien: cualquiera que fuese su suerte, tanto los Estamentos como Ministerios que se sucedieron en la época del Estatuto tuvieron conciencia de que las proposiciones tenían un carácter antirreglamentario o, por lo menos, extrarreglamentario: «No ignoramos —decía el conde de las Navas— cómo se hacen las peticiones: deben firmarla doce individuos; pero ésta no es petición... Es una proposición, y aunque fuera salirse de los límites que traza el Reglamento, la salud del pueblo es la primera ley a la que debemos atenernos» (82); «Se ha repetido mil veces —afirmaba López— que el Reglamento no tiene un solo artículo que permita expresamente las proposiciones; yo pido que se me señale donde está el que las prohíbe...» (83). Por su parte, el conde de Almodóvar, presidente del Estamento de Procuradores, afirmó desde el primer momento que «el Reglamento no habla nada de las proposi-

(77) D. S., pág. 1.247.

(78) D. S., pág. 2.499.

(79) D. S., pág. 2.505.

(80) D. S., pág. 410.

(81) D. S., págs. 497 y 498.

(82) D. S. de 14 de agosto de 1834, pág. 64.

(83) D. S. de 16 de mayo de 1836, pág. 428.

ciones de los señores procuradores» (84); y posteriormente —siguiendo la pauta impuesta por el mismo Estamento— adoptó la costumbre de transferir a la Cámara la decisión sobre la admisión o repulsa de las mismas, pero advirtiendo siempre que, a su juicio, eran contrarias al Reglamento (85). Finalmente, los Gobiernos que se sucedieron en la época repudiaron siempre por legal este medio de control: Moscoso, en nombre del Gobierno, se opuso «a que sea la que quiera la forma bajo la cual se presente, admita el Estamento ninguna proposición, palabra que ni aun se hace uso de ella ni en el Estatuto ni en el Reglamento» (86); Istúriz, al impugnar una proposición presentada contra su Gobierno, pedía se le señalase «algún artículo en el Reglamento por el cual se autorice la discusión de las proposiciones» (87); y en el Manifiesto que su Gobierno puso a la firma de la Reina Gobernadora al tiempo de disolver las Cortes, se denunciaba la multiplicación agresiva de «proposiciones presentadas y aprobadas en el Estamento de Procuradores, no obstante que el Reglamento y aun el Estatuto Real no conceden la iniciativa a los cuerpos colegisladores...» (88).

Ciertamente, la proposición fué un medio irregular de control en el sistema legal del Estatuto; pero su aparición —o la de cualquier otra figura similar— debe considerarse como un fenómeno inevitable en la pendiente parlamentaria por la que se deslizaron todas las instituciones del Estatuto. Podía ser una figura extrarreglamentaria, pero era una pieza perfectamente encajable en una teoría del control parlamentario. En este sentido, al defender una proposición del marqués de Espeja —pidiendo que el Estamento de Próceres conociese de los sucesos de la Casa de Correos—, el marqués de Sanfelices pronunció estas palabras sumamente expresivas: «Todos convenimos en que esta discusión no es reglamentaria, pero si es extrarreglamentaria, es en cambio extremadamente parlamentaria.» Y para justificar esta afirmación, añadía: «No hay una nación en el mundo de las que tienen Gobierno representativo donde después de unos sucesos tan lamentables como los de ayer no se quiera tener una noticia exacta de las ocurrencias, de sus fundamentos, de la conducta del Gobierno y, por consiguiente, de todo lo que ha pasado» (89). Des-

(84) D. S. de 14 de agosto de 1934, pág. 64.

(85) V., por ejemplo, D. S. de 11 de mayo de 1835.

(86) D. S. de 14 de agosto de 1834, pág. 65.

(87) D. S. de 16 de mayo de 1836, pág. 427.

(88) V. su texto en *Historia General de España desde los tiempos primitivos hasta la muerte de Fernando VII, por don Modesto Lafuente. Continuada desde dicha época hasta nuestros días por don Juan Valera, con la colaboración de don Andrés Borrego y don Antonio Pírala*. Barcelona, 1890, tomo XXI, págs. 41 y sig.

(89) D. S. Próceres de 19 de enero de 1835, pág. 188.

de una posición distinta, pero en la misma línea de argumentación, Caballero apenas caído el Estatuto, reconocería que las proposiciones presentadas en los Estamentos fueron otros tantos medios de romper las ligaduras que el Estatuto había tratado de imponer a su función fiscalizadora: el número de proposiciones presentadas en los Estamentos —escribía— «bastan para convencer de cuán risibles son las restricciones que chocan con la razón y con el interés público. Abrir la tribuna parlamentaria y querer ahogar la voz de los escogidos del pueblo, cuando los males de éste son acerbos, será siempre empeño estéril, loca presunción...» (90).

VI

EL PRINCIPIO DE LAS MAYORÍAS PARLAMENTARIAS

El principio fundamental del régimen parlamentario es que el Gobierno, para adquirir y conservar el poder, necesita contar con la confianza de las Asambleas representativas. Este principio es el que da sentido a las funciones de control que éstas ejercen o pretenden ejercer sobre aquél. De ahí que paralelamente a la aparición de los diferentes medios de control, en la época del Estatuto se opere también la admisión del principio de las mayorías parlamentarias que confiere a aquellos medios unidad y justificación. Este principio fué recogido unánimemente por la prensa de la época; fué también admitido y practicado en medida diferente por los Gobiernos de la época.

En la prensa.—Desde los primeros tiempos del Estatuto, toda la prensa, cualquiera que fuese su orientación política, admitió y recomendó la doctrina de que el Gobierno para conseguir y conservar el poder necesitaba contar con la confianza de las Cortes. Los testimonios son numerosos y expresivos. *La Revista Española*, del día 14 de marzo de 1834 advertía —antes incluso de aparecer el Estatuto— que «bajo los Gobiernos representativos el favor de palacio no basta; es preciso conquistar la mayoría de las Asambleas deliberantes»; y el 17 de julio del mismo año exponía más precisamente la misma doctrina: «El Gobierno constitucional no es y no puede ser un Gobierno donde se mantengan los ministros únicamente por el afecto personal que les dispense el Monarca; es un Gobierno de mayoría parlamentaria; los que la logran son llamados al mando mientras no la pierdan.» En la línea más avanzada del progresismo, el *Boletín del Comercio* de 21 de marzo de 1834 es-

(90) CABALLERO: *El Gobierno y las Cortes del Estatuto. Materiales para su historia*. Madrid, 1836, pág. 84.

cribía: «El ministro de un Gobierno constitucional no es el mero depositario de la confianza del Monarca; es el representante de un sistema; sistema que es preciso sostener apoyándose en la mayoría del Congreso...»; y su sucesor, *El Eco del Comercio*, del 29 de mayo de mismo año consideraba conveniente la entrada de Toreno en el Gobierno Martínez de la Rosa, porque «es indispensable organizar el Ministerio de un modo que le asegure la mayoría de los dos Estamentos en las próximas Cortes».

Este último texto muestra que el principio mayoritario no se exponía como una doctrina académica, sino como una norma de aplicación práctica inmediata. En este sentido es interesante recordar que en los primeros días de septiembre del 34 los periódicos de la oposición, dando por supuesta la validez del principio, pidieron más o menos veladamente la dimisión del Ministerio Martínez de la Rosa, que había sufrido algunas votaciones adversas en el Estamento de Procuradores. *La Abeja* del 11 de septiembre, polemizando con aquellos periódicos, admitía expresamente el principio de las mayorías parlamentarias, pero negaba que el Gabinete tuviera obligación de dimitir, ya que aquellas votaciones habían recaído —a juicio del periódico— sobre asuntos secundarios y no sobre problemas esenciales. Del mismo modo, a fines de diciembre del mismo año, *La Revista Española* parecía pedir y aconsejar un cambio de Ministerio; rechazando esta pretensión, Donoso Cortés, en un artículo publicado en *El Observador* del 1 de enero de 1835, defendía la permanencia del Ministerio, alegando que tenía la confianza de la mayoría de las Cortes... Y tomando pretexto de su defensa, Donoso exponía brillante y polémicamente el principio de las mayorías parlamentarias: en los sistemas representativos, la armonía entre los poderes exigía que «el Ministerio represente la mayoría de los Cuerpos colegisladores»; por esta razón, la designación de un Ministerio podía considerarse desdoblada en dos elecciones diferentes: «la elección de personas y la elección de sistema; la primera pertenece exclusivamente al Rey, y la segunda, a las Cortes, que ejercen en este caso la soberanía parlamentaria»; esto supuesto —concluía—, «el Rey no puede elegir sus ministros sino entre las personas que adopten el sistema triunfante en la tribuna nacional, y los que le aconsejen una marcha contraria le aconsejan una usurpación, que empieza por un golpe de Estado y que concluye por un suicidio» (91).

De esta manera, a lo largo de toda la época del Estatuto, la doctrina de las mayorías parlamentarias fué expuesta como tesis principal o incidental en artículos aparecidos en las revistas y periódicos más diferentes. En las

(91) El texto del artículo de DONOSO puede leerse también en «Obras Completas». B. A. C., 1946, tomo I, pág. 159: *Las proyectadas mudanzas en el Ministerio*.

postrimerías del Estatuto, la invocación del principio adquirió una reiteración y una intención muy concretas al constituirse el Ministerio Istúriz: toda la campaña de *El Eco del Comercio* contra este Ministerio se fundó políticamente en el argumento de que su designación era un desafío hecho a la mayoría del Estamento popular, que seguía fiel a Mendizábal, y *El Español* —que tanto defendería a Istúriz— reconocía el 17 de mayo de 1836 que «la circunstancia de haber escogido la Corona sus ministros en la minoría es un fenómeno poco de acuerdo con las condiciones del Gobierno representativo», y en su número del 24 del mismo mes —después de algunas distinciones motivadas por necesidades polémicas— admitía que en los sistemas representativos «necesitan los ministros de la Corona contar con la mayoría de los Cuerpos colegisladores, y, por consiguiente, por un medio indirecto influyen estas mayorías en la dirección de la marcha administrativa...»

La doctrina oficial.—Del mismo modo, los Gobiernos que se sucedieron en la época del Estatuto admitieron formalmente el principio de las mayorías parlamentarias. En la práctica lo actuaron de manera diversa pero generalmente —sin perjuicio de vacilaciones perfectamente explicables— lo actuaron de manera progresiva.

El primer Ministerio del Estatuto admitió pública y reiteradamente el principio mayoritario. A los pocos días de abrirse las Cortes del Estatuto, el conde de Toreno —que era entonces ministro de Hacienda— reconocía que «en las formas representativas, en perdiendo el Ministerio la confianza del Cuerpo legislador, tiene que dejar de serlo» (92); y algún tiempo después admitía nuevamente que «los Monarcas, en los Gobiernos representativos, se ven obligados a buscar los ministros en las mayorías; y si la oposición la obtiene con cierta perseverancia, es llamada a reemplazar a sus antagonistas» (93). Por su parte, Martínez de la Rosa —que era, lógicamente, el intérprete más autorizado del régimen del Estatuto—, llegando todavía más lejos, presentó el principio mayoritario como norma cardinal del sistema político imperante: «El Gobierno sabe muy bien —dijo en el Estamento popular— que el sistema actual es un sistema de mayorías, y que donde hay la mitad más uno de los votos presentes, hay mayoría verdadera, legal, y allí se considera presunta la voluntad de la nación. Esencialmente, repito, el sistema representativo es de mayorías...» (94).

(92) D. S. de 3 de agosto de 1834, pág. 24.

(93) D. S. de 13 de diciembre de 1834, pág. 894.

(94) D. S. de 21 de febrero de 1835, pág. 1.637. En su obra *Espíritu del siglo*, 1835. MARTÍNEZ DE LA ROSA volverá a afirmar que el Gobierno representativo «es esencialmente un Gobierno de mayoría», libro II, cap. XX, págs. 286-287.

Esta fué la doctrina predicada por el Ministerio Martínez de la Rosa. ¿Cuál fué su conducta? Al discutirse la contestación al primer discurso de la Corona, y cuando se examinó la petición relativa a los derechos fundamentales, el Gobierno quedó en algunas ocasiones en minoría; pero, a pesar de las insinuaciones de la Prensa de la oposición, no dimitió. Algunos meses después, Martínez de la Rosa, siendo todavía presidente del Consejo de Ministros, defendió esta conducta, alegando que aquellas votaciones adversas no habían recaído sobre problemas esenciales, sino sobre asuntos secundarios, que no obligaban al Gobierno a dimitir: «Cuando pierden los ministros la mayoría de los Cuerpos legislativos, deben retirarse; pero. ¿qué sucede? Que hay muchas cuestiones que no son esenciales, vitales, en que pierde las votaciones el Ministerio, y con todo, sigue en su puesto. ¿Por qué? Porque espera volver a atraer a sí la mayoría en las cuestiones capitales.» En esta norma de conducta se había inspirado su Gabinete, ya que «si algunas veces en cuestiones subalternas la votación ha estado contra nosotros, no así en las capitales, en la marcha general emprendida por el Gobierno y seguida con confianza...» (95). En todo caso puede ser de interés añadir que su caída se produjo mientras las Cortes se hallaban cerradas, y por consiguiente, al margen de toda actuación parlamentaria. Martínez de la Rosa presentó su dimisión cuando vió que se quebraba su política, especialmente la exterior; pero por propia decisión, y no porque le faltase la confianza de unas Cámaras que —según recuerda Alcalá Galiano— le dispensaron en los últimos días de la legislatura una adhesión tan nutrida y constante como hasta entonces no había disfrutado (96).

De esta manera, el Gobierno Toreno que le sucedió llegó al Poder mientras las Cortes se hallaban cerradas; la tramitación de la crisis se desarrolló, pues, en ausencia de la representación nacional. Esta ausencia permite advertir que la aplicación oficial de la doctrina parlamentaria no se operaba de manera plena ni sin retrocesos; pero, al propio tiempo, debe también advertirse que la vigencia política de la doctrina era ya tan firme, que la Prensa —a pesar de la censura— subrayó y lamentó aquella ausencia: «La constitución del Gobierno Toreno —escribía *La Revista Española* de 6 de agosto de 1835— ocurrió en época cabalmente la contraria de aquella en que conviene y es costumbre efectuar semejantes variaciones de política... Pero de ella resultó una cosa, cual es ignorarse hasta qué punto cuenta el Minis-

(95) D. S. de 21 de febrero de 1835, págs. 1.638 y 1.639.

(96) ALCALÁ GALIANO: *Historia...*, tomo VIII, pág. 357. ALCALÁ lo atribuye a la reacción provocada por el atentado contra Martínez de la Rosa.

terio con el apoyo de los Cuerpos colegisladores» (97). Nunca se habría de saber si el Gobierno Toreno hubiese contado con esta confianza: su caída se produjo bajo la presión de las Juntas revolucionarias, antes de la reapertura de las Cortes.

Mendizábal llegó al Poder en el mismo interregno parlamentario; pero ya en su famoso programa del 14 de septiembre rendía tributo al principio de la confianza parlamentaria al anunciar la constitución de «un Ministerio compacto, fuerte, homogéneo, y sobre todo, responsable, que se robustezca con la simpatía y el apoyo de la representación nacional...» (98). Abiertas las Cortes, Mendizábal, quizá para hacerse perdonar el haber sido investido bajo la presión de las Juntas, manifestó reiteradamente su respeto a aquel principio, y a fines de 1835 presentaba como máximo galardón de su Gobierno el de conservar intacta la confianza de los Estamentos: «Los secretarios del Despacho —decía— han logrado la satisfacción de ver que, a los cuarenta y dos días de la apertura de las Cortes no han desmerecido, antes bien, conservan en el mismo grado la confianza de los Estamentos: esto les basta» (99). Bajo su Gobierno, el principio mayoritario progresó considerablemente en el campo de nuestras instituciones parlamentarias. A propósito del llamado voto de confianza, se planteó, por vez primera en nuestra historia política, la cuestión de Gabinete, y cuando, a propósito de la ley Electoral, Mendizábal consideró que le había faltado la confianza de las Cortes, disolvió el Estamento popular. De estos acontecimientos, que por su importancia y significación merecen especial atención nos ocuparemos más detenidamente en el apartado siguiente.

En las nuevas Cortes, Mendizábal disfrutaba de una mayoría amplia y segura; frente a ella se constituyó —en parte, por motivos personales; en parte, por razones políticas— una minoría reducida, pero combativa, en la que se situaron Istúriz y Alcalá Galiano. En mayo de 1836, a consecuencia de una crisis en las relaciones entre la Reina Gobernadora y Mendizábal, la primera aceptó la dimisión del segundo y nombró a Istúriz presidente del Consejo de Ministros. Con ello —según antes advertimos— se planteó con una intensidad muy concreta la doctrina y la aplicación de la confianza parlamentaria, y puede decirse que desde aquel momento todas las discusiones del Estamento de Procuradores trataron directa o indirectamente sobre la

(97) El artículo estaba firmado por ALCALÁ GALIANO.

(98) V. su texto en *Historia político-administrativa de Mendizábal dedicada al pueblo liberal español* y escrita por Alfonso García Tejero. Madrid, 1858, tomo I, páginas 138 y sigs.

(99) D. S. de 31 de diciembre de 1835, pág. 214.

posibilidad y corrección constitucional de un Gobierno que no contase con la confianza de la mayoría parlamentaria.

A lo largo de la polémica, los partidarios de Istúriz defendieron en toda su integridad la prerrogativa de la Corona para nombrar y separar, sin limitación alguna, sus propios ministros. Gutiérrez Acuña sostenía absolutamente «el derecho que tiene la Corona de nombrar ministros» (100); Morales aseguraba que «Su Majestad tiene la facultad de remover los secretarios de Despacho todas cuantas veces lo tenga por conveniente, y esta es una cosa inherente a la Corona en todo Gobierno representativo» (101); Castells entendía que la Reina tenía «todas las facultades necesarias para cambiar el Ministerio y nombrar los secretarios del Despacho que le parezcan» (102), y el mismo Istúriz pareció en algún momento querer ampararse en esta tesis al afirmar que «los ministros de S. M. han venido a este puesto por la voluntad expresa de S. M., en uso de una de las prerrogativas de la Corona» (103).

Frente a esta tesis, la mayoría del Estamento —contraria a Istúriz— defendió vigorosamente el principio de la confianza parlamentaria. En la misma sesión —la del 16 de mayo de 1836— en que se dió cuenta al Estamento de la designación de Istúriz, Olózaga, fundándose en aquel principio, desencadenó el ataque contra el Ministerio: «Los individuos que componen el actual Ministerio, y de quienes nos consta que han aceptado, pertenecían a la minoría del Estamento... Estos individuos de que se trata han subido al Poder de una manera poco constitucional y contraria enteramente a los usos establecidos en los países libres...» (104). En los días siguientes el principio se reiteró continuamente: Caballero afirmó que «al nuevo Ministerio se le ha visto levantarse por un medio desusado en todos los países constitucionales y escogerse de entre una minoría imperceptible, digámoslo así, plantando de este modo una especie de bandera hostil contra la mayoría de este Estamento» (105); López resumió sus censuras al Gobierno en el cargo de «haber admitido sus individuos sabiendo que no podían contar con la mayoría del Estamento» (106); Olózaga, respondiendo a los defensores de la prerrogativa regia, advirtió que ésta «debe ser libre y exenta de toda traba» en la designación de las personas, pero que el mecanismo del Go-

(100) D. S. de 16 de mayo de 1836, pág. 416.

(101) Idem, pág. 420.

(102) D. S. de 21 de mayo de 1836, pág. 504.

(103) Idem, pág. 504. Véase también D. S. de 16 de mayo de 1836, pág. 429.

(104) D. S., pág. 412.

(105) D. S. de 21 de mayo de 1836, pág. 502.

(106) Idem, pág. 510.

bierno representativo exigía que la designación regia recayese solamente sobre quienes seguían el sistema político que contase con la confianza del Estamento (107), y el mismo Istúriz, en un momento de descuido o de sinceridad, admitió que «cuando el Gobierno es derrotado en una discusión parlamentaria, entonces se puede decir que ha perdido la confianza» (108).

La polémica que reflejan estos textos no se desenvolvió a modo de un torneo doctrinal montado en el aire, sino que estuvo ligada a una serie de actuaciones del Estamento dirigidas a manifestar su animadversión al Gobierno y a conseguir la retirada del mismo. En efecto, en la sesión del 16 de mayo se presentó y aprobó en el Estamento una proposición que declaraba canceladas, respecto al Ministerio Istúriz, las facultades concedidas al Gobierno por el voto de confianza; en la sesión del mismo día, el Estamento, a pretexto de no haberle sido comunicado oficialmente el nombramiento de los colegas de Istúriz, acordó que Alcalá Galiano y el duque de Rivas abandonasen el banco ministerial que habían ocupado; en la sesión del 19, para aumentar las dificultades del Gobierno, se presentó una petición solicitando se restableciesen, sin más trámites, las leyes aprobadas en el trienio sobre mayorazgos, diezmos y señoríos; y puede, en fin, recordarse que, en las sesiones de aquellos breves días, el Estamento, con las más variadas interpelaciones y proposiciones, multiplicó las muestras de hostilidad hacia el Gobierno (109). El Ministerio fué improvisando expedientes y ardidés para negarse a reconocer que tenía en su contra a la mayoría del Estamento; pero prontamente el Estamento decidió acabar con las tácticas escurridizas del Gobierno y actuar de manera directa y apremiante el principio de la confianza parlamentaria; fué entonces cuando —en la sesión de 21 de mayo de 1836— se presentó el voto de censura, que el Gobierno no pudo ya soslayar ni desconocer. De este voto, de sus antecedentes y consecuencias, nos ocuparemos al final del trabajo.

(107) Idem, pág. 508.

(108) D. S. de 17 de mayo de 1836, pág. 449.

(109) Las incidencias de que se hace mención pueden seguirse en los Diarios de Sesiones correspondientes a las fechas citadas. Para una noticia detallada de las mismas, v. ALCALÁ GALIANO: *Historia...*, tomo VIII, págs. 402 y sig., y BURGOS: *Op. cit.*, libro VIII, págs. 213 y sig.

VII

«LA CUESTIÓN DE GABINETE»

En la época del Estatuto —según hemos apuntado— aparece, al margen de toda disposición legal, el primero de los medios que permiten la actuación del principio mayoritario: «la cuestión de Gabinete». Al tiempo de discutirse en las Cortes el famoso voto de confianza solicitado por el Gobierno Mendizábal —que, en rigor, entrañaba una delegación legislativa (110)—, se especuló en ambos Estamentos sobre las consecuencias que podrían producirse en el caso de que se rehusase la concesión de aquel voto. En la sesión del Estamento de Procuradores del día 31 de diciembre de 1835, Mendizábal puso fin a tales especulaciones, advirtiendo formalmente que si el voto de confianza no obtenía una aprobación mayoritaria, su Gobierno se retiraría del Poder: «Nos quedará el consuelo de poder decir, restituidos a la vida privada, seguros del testimonio de nuestra conciencia: Hicimos cuanto supimos, cuanto debimos y cuanto pudimos por nuestra Patria» (111).

El Estamento interpretó —lógicamente, por lo demás— tales expresiones en el sentido de que el Ministerio hacía de la aprobación del voto solicitado una cuestión de confianza o Gabinete. El Procurador por Tarragona, señor Perpiñá, admitió que la cuestión del voto de confianza «lo es de Gabinete, pues que de su solución puede que continúe o se retire el actual Ministerio, según que así lo ha manifestado en una de las últimas sesiones el señor presidente del Consejo de Ministros» (112); y el marqués de Torremejía manifestó que, después de la declaración de Mendizábal, el voto solicitado ofrecía una dimensión nueva: «No es ya una ley de Subsidios, no es una cuestión económica; es una cuestión de existencia o caída del Gabinete. He aquí su verdadero aspecto. Al votar los señores Procuradores, votan que el Gobierno actual se retire y sea reemplazado por otro o que subsista. A esto se cifra el sí o el no; esta es la votación que el Estamento va a decidir» (113).

(110) En el lenguaje de la época, las Delegaciones legislativas recibían el nombre de voto de confianza: «Siempre que el Estamento —decía MARTÍNEZ DE LA ROSA—, tratándose de una facultad que tiene en sí, se desprende de ella y la deposita en los agentes responsables del Poder, por la confianza que les merece, éste es un voto anticipado de confianza.» D. S. de 24 de febrero de 1835, pág. 1.669. Esta aclaración parece indispensable para evitar posibles confusiones.

(111) D. S., pág. 215.

(112) D. S. de 3 de enero de 1836, pág. 246.

(113) Idem, pág. 255.

Y frente a quienes atribuían a la declaración de Mendizábal un carácter intimidatorio y anómalo, el mismo marqués reivindicaba su naturaleza estrictamente parlamentaria: «Esta es una declaración que hacen todos los ministros en los países representativos, colocados en graves circunstancias. Esto es el complemento de la responsabilidad ministerial» (114). De este modo, sobre la delegación legislativa que se hallaba entrañada en el voto de confianza solicitado por Mendizábal, se planteó por vez primera en nuestra historia parlamentaria la cuestión de Gabinete (115).

Si en la ocasión que acabamos de examinar el Gobierno Mendizábal planteó con toda claridad esta cuestión, hubo otra ocasión —la discusión electoral— en que el mismo Gobierno pareció incurrir en contradicciones y equívocos, sin precisar si, en definitiva, planteaba o no aquella cuestión (116). Al iniciarse en el Estamento de Procuradores la discusión de la ley Electoral, el ministro de la Gobernación, Martín de los Heros, en nombre del Gobierno, declaró que «lo que va a ventilarse no es una cuestión de sistema político ni de sistema de ministerial» (117). Esta declaración fué interpretada por el Estamento en el sentido de que el Gobierno no ligaba su existencia a las vicisitudes y resultado de la discusión electoral: así, Martínez de la Rosa se felicitó de poder impugnar libremente el proyecto electoral, ya que el Ministerio «ha dicho que no consideraba esta cuestión como cuestión de Gabinete» (118); y el conde de Toreno propuso la misma interpretación: «El Gobierno nos ha manifestado explícitamente que ésta no es cuestión de Gabinete, y que no peliga, de consiguiente, su existencia porque nos aproximemos o no al dictamen del mismo Gobierno» (119).

Pero este planteamiento inicial pareció cambiar a lo largo de la discusión. Las dudas surgieron, por vez primera, cuando, en la sesión del 12 de enero

(114) *Idem*, pág. 254.

(115) Que esta interpretación era correcta lo confirmó el propio Gobierno algunas semanas después: en un artículo aparecido en la *Gaceta de Madrid* del 28 de enero de 1836 se afirmaba que el Gobierno, «en la cuestión del voto de confianza, declaró que se retiraría si no lo lograba con una inmensa mayoría».

(116) Para un estudio del planteamiento y desarrollo del problema de la ley Electoral, pueden verse: ALCALÁ: *Historia...*, tomo VIII, pág. 385, y CABALLERO: *Op. cit.*, página 143. Una exposición sucinta, pero muy clara y detallada, en POSADA DE HERRERA: *Lecciones de Administración*, 1843, tomo I, pág. 455.

(117) D. S. de 8 de enero de 1836, pág. 311.

(118) *Idem*, pág. 315.

(119) D. S. de 10 de enero de 1836, pág. 352. *El Español* del día 9 proponía también la misma interpretación: al comentar la declaración de Martín de los Heros, escribía: «Esta manifestación del Gobierno no permite ya alegar que el triunfo del dictamen de la Comisión sea una cuestión de Gabinete.»

de 1836, Mendizábal declaró que el Gobierno consideraba determinadas bases —entre las que figuraba la elección por provincias— como esenciales para la formación de la ley Electoral (120). Las dudas aumentaron cuando el Estamento repudió el artículo 4.º del proyecto de la Comisión, que proponía un sistema de elección mixta: los miembros de la Comisión se consideraron agraviados por el abandono en que les había dejado el Gobierno; manifestaron por mediación de Argüelles que retiraban su proyecto, y consideraron disuelta la Comisión que integraban, yendo a sentarse cada uno de ellos en el lugar del Estamento que normalmente les correspondía (121). Para conseguir que la Comisión se reconstituyese y que la discusión siguiera su curso, Mendizábal, en la sesión del día siguiente, 15 de enero, hizo una declaración imprecisa: después de recordar que el Gobierno había declarado inicialmente que no consideraba la cuestión electoral como cuestión de Gabinete, añadió: «Retirado por la Comisión el artículo 4.º..., el Gobierno adopta el dictamen de la Comisión, reservándose hacer pequeñas alteraciones, según la discusión lo aconseje, en algunos de sus artículos... El Gobierno tiene el honor de aconsejar a la Comisión que se una a él para sostener el dictamen en todo aquello que ceda en bien de la nación» (122).

Las interpretaciones que se dieron a estas declaraciones fueron varias y confusas: el conde de Toreno consideró que con tales manifestaciones el Gobierno «nos dió a entender que esta cuestión la miraba ya casi como de Gabinete, respecto de ciertas bases principales» (123); Martínez de la Rosa, recordando la declaración inicial de Martín de los Heros, constataba que el Ministerio «ha abandonado su primitiva posición (124); Alcalá Galiano, miembro de la Comisión, pareció seguir considerando que la cuestión de confianza no se había planteado (125), y, finalmente, Perpiñá resumía la perplejidad general: «A pesar de habérsenos declarado al principio de la discusión de la ley Electoral que ésta no debía considerarse como cuestión de Gabinete, hemos visto después que al entrar en ciertos puntos particulares se han hecho por el Gobierno ciertas declaraciones poco menos que contrarias a la primera...» (126).

En este ambiente de confusión se llegó al momento de determinar si las

(120) D. S., pág. 386.

(121) Para el estudio de estos datos e incidencia, v. ALCALÁ: *Historia...*, tomo VIII, página 389.

(122) D. S. de 15 de enero de 1836, págs. 424-425.

(123) D. S. de 19 de enero de 1836, pág. 494.

(124) D. S. de 22 de enero de 1836, pág. 539.

(125) D. S. de 20 de enero de 1836, pág. 564.

(126) D. S. de 24 de enero de 1836, pág. 570.

elecciones debían hacerse por distritos o por provincias. El Gobierno, según hemos visto, consideraba la elección por provincias como punto esencial; en el proyecto de la Comisión —adoptado por el Gobierno por las razones y en los términos que hemos referido— figuraba también la elección por provincias como punto cardinal. A pesar de ello, el Estamento, en la sesión del 24 de enero de 1836, siguiendo el criterio de los moderados, se inclinó por el sistema de la elección por distritos y rechazó la elección por provincias, que propugnaban el Gobierno y la Comisión. La respuesta de Mendizábal fué la disolución de las Cortes.

¿Consideró Mendizábal que sus declaraciones llevaban consigo el planteamiento de la cuestión de Gabinete? (127). Las polémicas y explicaciones posteriores no consiguieron tampoco aclarar el problema. Cuando se reunieron las nuevas Cortes, el marqués de Someruelos —que fué el único Procurador reelegido de todos los que votaron contra la elección por provincias— recordó que, según la declaración inicial de Martín de los Heros, el Gobierno no había considerado la discusión electoral como cuestión de Gabinete; proclamó que, confiados en ella, los diputados de la oposición habían votado según su libre opinión, y afirmó que esos mismos diputados se habían visto luego sorprendidos con la disolución por haber votado libremente en un asunto del que no se había hecho cuestión de confianza (128). Mendizábal, en su contestación, se limitó a indicar —siempre de manera imprecisa— que la primera declaración de Martín de los Heros había quedado de algún modo desvirtuada por las manifestaciones posteriores del propio Mendizábal: «El Gobierno, no obstante, que había hecho aquella declaración, como no podía ser indiferente por el rumbo que había tomado la cuestión, declaraba entonces que tenía que volver a recoger la prenda que había soltado...; de consiguiente, no podía dudarse del interés del Gobierno» (129). Pero —al no pronunciarse la palabra exacta— quedó siempre flotando la duda sobre si debía o no considerarse planteada la cuestión de confianza. Aun después de que pasaran algunos años, Mendizábal, siempre que trataba este tema, seguía expresándose en términos confusos: en una carta-polémica dirigida a Martínez de la Rosa en el año 1851, trataba de demostrar que la disolución de las Cortes decretada en enero de 1836 estaba plenamente jus-

(127) El Consejo de Gobierno se había mostrado poco favorable á la disolución proyectada y luego decretada por Mendizábal, y alegaba, precisamente, como una de las razones de su oposición, la incertidumbre que existía sobre si se había planteado o no la cuestión de Gabinete. V. acta de la sesión de 26 de enero de 1836 en Archivo Histórico Nacional. Sección Estado, legajo 915.

(128) D. S. de 9 de abril de 1836, pág. 115.

(129) Idem.

tificada por haberle faltado la confianza del Estamento; pero al propio tiempo decía: «En 8 de enero empezó a discutirse en el Estamento de Procuradores la ley Electoral, la cual creí no deber convertir en cuestión de Gabinete...» (130).

Los historiadores y comentaristas no han conseguido tampoco formular un juicio preciso y unánime sobre este episodio. García Tejero afirma que Mendizábal, de la ley Electoral, «hizo cuestión de Gabinete» (131); Valera parece seguir el mismo criterio, ya que, a su juicio, Mendizábal quiso decir que «se retiraría si no seguía contando con el apoyo del Estamento» (132); Burgos parece dar a entender que la cuestión de Gabinete no se planteó (133), y, finalmente, Rico y Amat, sin pronunciarse, se limita a relatar la perplejidad causada por las varias declaraciones de Mendizábal, que «sin hacer cuestión de Gabinete la aprobación de aquel artículo —el que prescribía la elección por provincias—, por no caer en contradicción con sus anteriores manifestaciones, diéronle, sin embargo, al debate un carácter ministerial...» (134). En definitiva, toda la confusión que rodea este episodio se debe, a nuestro juicio, a dos razones diferentes: de una parte, a la conducta ambigua y embrollada de Mendizábal en su afán de concordar criterios inconciliables para dar satisfacción a amigos y adversarios; de otra, a la circunstancia de que la institución estaba en sus comienzos y su fisonomía no había adquirido todavía precisión ni contornos definitivos.

Pero, en todo caso, los textos reproducidos y el planteamiento más tajante y exacto que —según vimos— se hizo al tiempo de solicitarse el llamado voto de confianza son suficientes para demostrar que, aun faltando una regulación legal, se conocía la naturaleza y los efectos de la cuestión de Gabinete, y que su uso —bien de manera efectiva, bien como insinuación— representó una contribución decisiva a la introducción del régimen parlamentario en España (135).

(130) V. su texto en GARCÍA TEJERO: Op. cit., tomo I, págs. 127 y sig.

(131) GARCÍA TEJERO: Op. cit., tomo I, págs. 127 y sig.

(132) VALERA: Op. cit., tomo XX, pág. 332.

(133) BURGOS: Op. cit., libro VI, pág. 56.

(134) RICO Y AMAT: Op. cit., tomo II, pág. 540.

(135) En mayo de 1836, a propósito de una petición discutida en el Estamento de Próceres el día 6, relativa a los Decretos dictados en aplicación del voto de confianza, debió de meditarse en la conveniencia de plantear la cuestión de Gabinete. En este sentido, v. *El Eco del Comercio* de 7 de mayo. La aprobación de aquella petición contra la voluntad expresa del Gobierno creó un cierto ambiente de dimisión, que el Ministerio se apresuró a cortar, recordando que no había planteado aquella cuestión. Sobre este episodio, v. BURGOS: Op. cit., libro VII, pág. 209.

VIII

EL VOTO DE CENSURA

Finalmente, la época del Estatuto presenció también la aparición del otro medio fundamental de actuar el principio de confianza: el voto de censura. Ahora bien: así como la cuestión de Gabinete —según acabamos de ver— se introdujo directamente, sin contratiempos dignos de consideración, el voto de censura tuvo en nuestros hábitos parlamentarios un ingreso más accidentado. En efecto: antes de que se llegase al conocido voto de censura contra Istúriz se registraron, bajo el Gobierno de Martínez de la Rosa, dos intentos que no lograron prosperar, pero cuyo estudio puede ser de interés por su valor de antecedentes y porque esclarecen los orígenes de la institución en España. De esta manera, vamos a examinar a continuación la petición de censura de 1834, que no llegó a presentarse al Estamento; la proposición de 1835, que fué presentada, pero no discutida; y, por último, el voto de censura contra Istúriz en mayo de 1836, que fué discutido y aprobado por el Estamento de Procuradores.

La petición de 1834.—El primer intento de presentar un voto de censura data del mes de noviembre de 1834. La oposición trataba de arbitrar un medio que le permitiera derribar, por vía parlamentaria, al Ministerio Martínez de la Rosa. Para conseguirlo, proyectó la redacción de un voto de censura, que debía presentarse y discutirse en el Estamento popular utilizando el mecanismo reglamentario de la petición. Por razones que luego examinaremos, la petición no llegó a presentarse; de ahí que no se encuentren referencias a la misma ni en los *Diarios de Sesiones* ni en la Prensa de aquellos días. Las primeras noticias sobre aquel proyecto se contienen en un discurso pronunciado meses después por Fermín Caballero al discutirse el voto de censura contra el Ministerio Istúriz: en la sesión del 21 de mayo de 1836, frente a quienes afirmaban que la moción propuesta contra Istúriz constituía una novedad en nuestros hábitos parlamentarios, Caballero citó como precedente la petición proyectada en el año 1834: «El año 34 —dijo— los Procuradores del Reino hicieron una petición que llegó a tener más de 30 firmas y era un voto de censura al Ministerio que entonces regía al Estado» (136).

Esta primera referencia debe ser completada con las noticias que el propio Caballero nos da en su obra sobre el Gobierno y las Cortes del Estatuto, en la que transcribe íntegramente la petición de censura. Esta fué redactada

(136) D. S., pág. 503.

por Alcalá Galiano; llevaba fecha de 3 de noviembre de 1834, y fué firmada por los diputados más destacados de la oposición, entre los que figuraban —aparte de Alcalá y Caballero— el conde de las Navas, Trueba y Joaquín María López. La motivación y redacción de la petición podían reducirse a un silogismo. En la premisa mayor se afirmaba el principio fundamental del régimen parlamentario: «La conformidad de ideas entré vuestro Ministerio y los estamentos es, según la opinión de los procuradores, tan necesaria entre nosotros bajo el sistema que nos rige, como lo es en las demás naciones donde hay Gobiernos representativos.» En la premisa menor se proponía una relación de actuaciones del Gobierno que impedían —a juicio de los firmantes— que aquella conformidad existiese: tales eran la dirección de la guerra, la conducta seguida con carlistas y patriotas, los recelos con que se trataba a la Milicia, y en general, toda la política seguida por el Gobierno. En la conclusión se proponía la censura del Gobierno y se pedía a la Reina su sustitución: las actuaciones denunciadas eran sobradas «para pronunciar aquella censura de los actos del Gobierno, que en todo país en donde hay Cuerpo de representantes del pueblo compete a ellos ejercer», y para pedir a la Reina que dispensara un nuevo beneficio a la nación, «poniendo en armonía su Gobierno con los deseos de los representantes del pueblo para mayor gloria vuestra, para vuestro bien y el de nuestra inocente y adorada Reina...» (137).

El voto de censura se había preparado como una actuación parlamentaria que, formal y materialmente, tenía o pretendía tener todos los requisitos legales: en cuanto a la forma, aparecía como una petición motivada y firmada por un número suficiente de procuradores; en cuanto al contenido, se afirmaba que la facultad de censurar se encontraba implícitamente recogida en el Estatuto: «Por las leyes fundamentales que V. M. se ha dignado restablecer, está, si no expresa, harto claramente comprendida en los derechos así del Estamento de Próceres como del de los Procuradores» (138). A pesar de todo ello, no llegó a presentarse al Estamento —según explicó Caballero en el discurso antes citado— «porque no tuvo el número de firmas que los peticionarios se habían propuesto que tuviese» (139); es decir, por el temor y la sospecha de que no lograría la aprobación del Estamento. Pero era ya un precedente que —según hemos indicado— se invocaría al discutirse la moción de censura contra Istúriz, y es actualmente un dato más que nos sirve para fijar los orígenes de la institución en nuestra vida parlamentaria.

(137) V. su texto en CABALLERO: Op. cit., págs. 63 y sig.

(138) Idem, *Id.* Obsérvese que, al igual que en el episodio a que se refiere la nota 135, se da por supuesto que la responsabilidad política del Ministerio podía plantearse y exigirse también en el Estamento de Próceres.

(139) D. S. de 21 de mayo de 1836, pág. 503.

La proposición de 1835.—El segundo intento de presentar un voto de censura tuvo lugar en mayo de 1835. Por aquellas fechas, los ánimos de la oposición estaban sumamente excitados por las noticias y rumores que circulaban sobre la intervención extranjera y sobre el Convenio de lord Elliot; por su parte, el Gobierno Martínez de la Rosa se hallaba ciertamente gastado y próximo a su fin. Aprovechando este ambiente, el día 10 de mayo de 1835, los diputados de la oposición lograron reunir en casa de Caballero a un número considerable de procuradores: sobre unos sesenta, según los datos de Burgos (140); sobre unos setenta, según el cómputo recogido en la historia de Lafuente (141). Después de una discusión sumamente viva —según refiere Rico y Amat— (142), se adoptó el acuerdo, al que no todos debieron sumarse, de «presentar una proposición de censura al Gabinete, que, aprobándose en el acto por el Estamento, inclinase a la Reina a nombrar nuevos consejeros», y cumplimentando este acuerdo, Caballero, en la sesión del día siguiente, 11 de mayo, presentó una proposición —según la calificación que él mismo le dió—, en la que se decía: «Pedimos al Estamento que delibere y resuelva elevar una petición a S. M., manifestando que la marcha seguida por la Administración actual ha causado males graves a la Patria, y que, por lo tanto, el Estamento la juzga desacertada» (143).

Este segundo intento llegó, pues, más lejos que el primero, ya que se presentó en el Estamento; siguió, en cambio, un cauce menos correcto, ya que sustituyó la forma reglamentaria de la petición por la forma antirreglamentaria de la proposición. Este defecto formal impidió que se le diese curso. En efecto, el presidente de la Cámara, conde de Almodóvar, se opuso a que se diese lectura a la proposición, apoyándose en la consideración de que «no hay otro medio de dirigirse al Gobierno que el que el mismo Reglamento previene; a saber: el de una petición, y no hallándose en este caso la proposición que se me ha presentado, yo no puedo prescindir de llevar a efecto el Reglamento» (144). Alcalá Galiano y Caballero pretendieron que se leyese y discutiese la proposición, alegando que, en ocasiones anteriores, la Cámara había examinado y discutido otras proposiciones (145); pero el

(140) BURGOS: Op. cit., libro III, pág. 127.

(141) LAFUENTE: Op. cit., tomo XX, pág. 177.

(142) RICO Y AMAT: Op. cit., tomo II, pág. 459.

(143) Como esta proposición, según se advierte inmediatamente, no llegó a ser leída en el Estamento, no aparece en el *Diario de Sesiones*, pero su texto viene recogido en las obras de BURGOS, LAFUENTE y RICO en los lugares que se citan en las tres notas anteriores.

(144) D. S. de 11 de mayo de 1835, pág. 2.500.

(145) Idem, íd.

presidente sólo accedió a trasladar la decisión al Estamento: «El Estamento —dice escuetamente el *Diario de Sesiones*— resolvió que no se diese cuenta de la proposición enunciada» (146). De esta manera, sin entrar en el fondo del asunto, sin prejuzgar tampoco la posibilidad constitucional de admitir el voto de censura, se rechazó en esta ocasión porque su modo de presentación adolecía de un vicio formal o de procedimiento (146 bis).

El voto contra Istúriz.—Después de los dos intentos anteriores, se llegó, por fin, bajo el Gobierno Istúriz, a la presentación de un voto de censura que no solamente fué leído, sino también discutido y aprobado por el Estamento de Procuradores. Su modo de presentación en la Cámara —el de una proposición— adolecía del mismo defecto formal que el que acabamos de examinar; pero esta vez el voto pudo seguir su curso por la profunda animadversión que la mayoría del Estamento, partidaria de Mendizábal, sentía por el Gobierno Istúriz, recientemente constituido. Después de unas jornadas parlamentarias, en que aquella animadversión se fué mostrando con una agresividad creciente, el día 21 de mayo de 1836 se leyó en el Estamento una proposición firmada por sesenta y ocho procuradores, que decía así: «Pedimos al Estamento se sirva declarar que no obtienen su confianza los actuales secretarios del Despacho» (147).

El presidente del Consejo de Ministros, Istúriz, se opuso a que la proposición se tomase en consideración, alegando que si «el fondo de la petición es altamente parlamentario», los trámites seguidos en su presentación infringían «todas las leyes establecidas para el ejercicio del derecho de petición» (148). La mayoría del Estamento prescindió de estas objeciones y decidió que se pasase al examen y discusión de la proposición; ante esta acti-

(146) *Idem*, *id.*

(146 bis) Algunos días después, en la última sesión de aquella legislatura, Alcalá Galiano desarrolló en el Estamento de Procuradores la teoría de los votos de censura, lamentando que hasta entonces no hubiera sido admitida en las Cortes del Estatuto: «... creo que ínterin no ejerzan los Estamentos esos votos de censura para con el Ministerio, ínterin no haya votaciones perdidas por él en asuntos capitales, no se logrará enteramente el fin a que se dirige el Gobierno representativo.» Y apoyándose en la autoridad de Constant, añadía: «Benjamín Constant, en el tratado de la responsabilidad de los ministros, dice que lo que éstos temen, todos sin excepción, no es un procedimiento judicial, que fácilmente pueden eludir, sino el voto de censura de los Cuerpos representativos..., que por votaciones desaprobadoras de su conducta los hacen descender de sus sillas, dejándolas a otros que gobiernan mejor». D. S. de 27 de mayo de 1835, pág. 2.597.

(147) D. S., pág. 488. Sobre el planteamiento y consecuencias de este voto, véase SÁNCHEZ AGESTA: *Op. cit.*, pág. 228.

(148) D. S., pág. 488.

tud, Istúriz expresó nuevamente la protesta del Gobierno y advirtió que los ministros sólo permanecerían en el Estamento «para defender, si fueran atacadas, las prerrogativas de la Corona» (149). La discusión se desenvolvió en un clima de gran pasión, elevada, además, por los clamores de la tribuna popular. Morales, al combatir la proposición, advertía que jurídicamente era «una medida antilegal», y políticamente era «coercitiva de las atribuciones del Trono» (150); Parejo, repitiendo los argumentos de Istúriz, afirmó que «la proposición de que se trata es injusta y anticonstitucional, porque no ha seguido los trámites de la petición» (151); Castell —con mayor atención al aspecto político de la cuestión— defendió la conducta seguida por los ministros: su nombramiento había sido «conforme a las prerrogativas regias», y por sus antecedentes eran «individuos célebres no solamente en España, sino en toda Europa, por la carrera de la libertad...» (152). Para apoyar el voto de censura hablaron Alday, Olózaga y López; pero su defensor más incisivo fué Caballero, quien proclamó vigorosamente el principio de la confianza parlamentaria; recordó que la admisión de proposiciones había sido acogida frecuentemente por la práctica de la Cámara; y, finalmente, subrayó que el voto de censura tenía el precedente de noviembre de 1834 —que anteriormente examinamos—, avalado, según recordó malignamente, con la firma y redacción de Alcalá Galiano, ministro de Marina en el Gobierno Istúriz (153).

El voto de censura fué aprobado por 78 votos contra 29, registrándose 13 abstenciones. Era el primero que —con una precisa significación parlamentaria— se aprobaba en la historia de las Cortes españolas. Su corrección y legalidad continuó siendo materia de discusión entre el Gobierno y sus adversarios. La oposición consideró la aprobación del voto como una manifestación nueva, pero correcta, de las prerrogativas parlamentarias (154); por el contrario, el Gobierno, en un manifiesto polémico que imprudentemente puso a la firma de la Reina Gobernadora, consideraba aquel voto como contrario a la prerrogativa regia, y sobre todo, contrario, por su forma y

(149) Idem, pág. 501.

(150) Idem, íd.

(151) Idem, íd., pág. 509.

(152) Idem, íd., pág. 504.

(153) Idem, págs. 502 y 503. Según habrá podido observarse, Alcalá Galiano, que, como ministro del Gobierno Istúriz, resultó alcanzado por este voto de censura, contribuyó decisivamente, con su actuación, en los dos intentos anteriormente examinados, a la introducción de esta práctica en nuestras costumbres parlamentarias. En aquellos dos intentos, Caballero y Alcalá actuaron juntos; en esta ocasión se encontraron en posiciones contrarias.

(154) En este sentido, v. *El Eco del Comercio* de 22 de mayo de 1836.

tramitación, a los preceptos legales y reglamentarios: «Una declaración contra mis consejeros —decía el manifiesto—, de suyo grave, vino a serlo harto más por haber sido dada contra el Reglamento, contra el mismo Estatuto Real, y, además, con precipitación igualmente contraria a lo prevenido en las leyes...» (155).

Pero lo cierto es que, a pesar de los defectos formales que pudieran denunciarse, no se consideró ya posible desconocer el contenido y significación del voto: la Reina Gobernadora, por Decreto de 22 de mayo, disolvía las Cortes, poniendo a la nación —según se decía en el manifiesto anteriormente citado— como árbitro de las diferencias surgidas entre los Consejeros de la Corona y los Procuradores del Reino. Dos días después, el Gobierno, en un artículo oficioso aparecido en la *Gaceta*, reiteraba la aceptación del principio de la mayoría parlamentaria con todas sus consecuencias: «En la Monarquía representativa —se decía—, cuando el Ministerio pierde la mayoría del Estamento popular, tiene opción, o de someterse a la autoridad de dicha mayoría y retirarse del Gobierno, o de apelar de ella a la nación por medio de nuevas elecciones» (156). De esta manera terminaron las últimas Cortes del Estatuto, y poco después —con los sucesos de La Granja— concluiría también toda la época del Estatuto Real; pero el planteamiento y desenlace de este voto de censura serían el postrer testimonio de que, bajo la vigencia del documento estatutario, los mecanismos de control y responsabilidad política se habían instalado plenamente en la vida constitucional española (157).

JOAQUÍN TOMÁS VILLARROYA

(155) V. su texto en LAFUENTE: Op. cit., loc. cit.

(156) *Gaceta de Madrid* de 24 de mayo de 1836. Sobre el resultado del voto, véase el comentario de SÁNCHEZ AGESTA: Op. cit., loc. cit.

(157) La simple relación de los nombres que han ido apareciendo a lo largo de este estudio permite apuntar una conclusión que, en otro lugar, pensamos desarrollar con mayor amplitud; a saber: la grandísima influencia que en la introducción de estos mecanismos ejerció el hecho de que un número muy considerable de Ministros y Procuradores hubieran sido emigrados en Francia y en Inglaterra, donde tuvieron ocasión de conocer el funcionamiento del régimen parlamentario en estos países. Sobre el tema de la emigración constitucional española, véase ALCALÁ GALIANO: *Recuerdos de un anciano*. Madrid, 1913; especialmente los capítulos XV y XVI. De los actuales, véase LLORÉNS: *Liberales y románticos. Una emigración española en Inglaterra (1823-1834)*. Méjico, 1954. Véanse también las noticias y sugerencias de SARRAILH: *Un homme d'Etat espagnol: Martínez de la Rosa (1787-1862)*. Poitiers, 1930, y DIEZ DEL CORRAL: *El liberalismo doctrinario*. Madrid, 1956.

R É S U M É

La Charte Royale (Estatuto Real) de 1834, et les dispositions complémentaires, établissaient tout un ensemble de normes et d'institutions dont le jeu aurait dû permettre l'introduction du régime parlementaire en Espagne. C'est ainsi que, pendant toute la période de force de cette Charte, les "Cortes" exercèrent sur le Gouvernement le type de contrôle politique propre à ce régime et par les moyens les plus variés: réponse au discours de la Couronne, examen des pétitions, discussion budgétaire, questions et propositions. Tous ces moyens-légaux, les uns, extra-légaux, les autres, fourniraient le cadre instrumental qui allait permettre à la représentation nationale de censurer d'une manière ample et directe la conduite du Gouvernement.

D'avantage encore. La fonction de contrôle n'a de sens que dans la mesure où elle se réclame du principe selon lequel le Gouvernement doit jouir de la confiance des Assemblées représentatives. C'est pourquoi, sous l'empire de cette Charte, et parallèlement à l'apparition ou règlement de ces instruments de contrôle, l'on en arrivera à admettre le principe de confiance parlementaire et les moyens de la mettre en oeuvre ou de la constater: la question de confiance et le vote de censure. Ni le principe ni ces deux moyens n'étaient réglés dans la Charte; mais, tant que la Charte fut en vigueur, l'on affirma, ou bien que la nature logique interne du système lui-même l'exigeait ainsi, où qu'ils s'imposaient pour le bon fonctionnement du système.

S U M M A R Y

The Royal Statute of 1834 and the dispositions thereof established a number of norms and institutions which, in their dynamics, were to allow the introduction of the parliamentary regime in Spain. In this manner, during the epoch of the Statute, the Cortes exercised over the Government such political control as was natural in this regime: the reply to the Crown's Speech, attention given to petitions or claims, discussion of Budgets, questions and propositions. All these means —some legal, some extralegal— constituted a panel of instruments that let the national representation control in a wide and direct way the action of the Government.

But there was more. The function of control only makes sense when based on the principle that the Government should be relied upon by the representative Assemblies. For this reason, during the epoch of the Statute, and

running parallel to the appearance or regulation of those instruments of control, the admission of the principle of parliamentary reliability was put into practice and the two fundamental means of actuating or verifying same: the dispute of a Cabinet and the censure vote. Neither the principle nor these two means were regulated by the Statute; but during the epoch of same, it was found that either they were involved in the internal logic of the system or that they were necessary for the running of same.