

ARTÍCULOS

GOBIERNO Y «PARLAMENTARIZACIÓN» EN EL PROCESO POLÍTICO DE LA MONARQUÍA CONSTITUCIONAL DE ISABEL II (1)

JUAN IGNACIO MARCUELLO BENEDICTO

Universidad Autónoma de Madrid

1. LOS GOBIERNOS Y LA ARTICULACIÓN DEL RÉGIMEN PARLAMENTARIO DE LAS «DOS CONFIANZAS». 2. EL EJECUTIVO «DUAL»: GOBIERNO Y PROCESO POLÍTICO. 3. CORONA Y GOBIERNO: CONFIANZA Y CONTROL REGIO EN EL PROCESO POLÍTICO.

RESUMEN

En el reinado de Isabel II y en el marco de la Monarquía constitucional se dieron pasos decisivos para que, dentro de un complejo Poder ejecutivo de estructura dual, los Ministros de la Corona asumiesen la función directiva de gobierno. Este hecho se enmarcó en la simultánea articulación de un incipiente régimen parlamentario, conocido como el de las «dos confianzas». Sin embargo, factores de la práctica del proceso político, como: la frecuente deriva autoritaria del ejecutivo, el particular ejercicio por la Corona de su poder «moderador», junto a la devaluación de las Cortes por el fraude electoral y por la inconsistencia de los partidos de «notables», obstaculizaron gravemente la evolución hacia una efectiva Monarquía «parlamentaria».

(1) Este estudio reproduce el texto-base de la Ponencia presentada en el marco del Ciclo de Conferencias y Mesas redondas que sobre *España en los años de Isabel II* se celebró, con ocasión del centenario del fallecimiento de la Reina, en la *Biblioteca Nacional*, Madrid 2-11 de marzo de 2004, organizado en colaboración con ésta por la *Sociedad Estatal de Conmemoraciones Culturales*, bajo la coordinación del profesor D. Germán Rueda Hernanz.

Palabras clave: España, Siglo XIX, Reinado de Isabel II, Monarquía constitucional, Gobierno parlamentario, Historia constitucional y parlamentaria.

ABSTRACT

During Elizabeth II's reign and in the context of the constitutional monarchy, decisive steps were taken, so that the Crown Ministers could take on the ruling function in a complex, dual structure executive power. This fact was set within the simultaneous articulation of an incipient parliamentary regime, known as the «two confidences». However, policy factors such as the frequent authoritarian leaning of the executive, the peculiar moderating role of the Crown, and the devaluation of the Commons due to election «fraude» and the inconsistencies of the «dignataries» parties seriously hindered the development of an effective «parliamentary monarchy».

Key words: Spain, 19th century, Reign of Elizabeth II, Constitutional Monarchy, Parliamentary government, Constitutional and parliamentary history.

La simple lectura de las Constituciones isabelinas no permite hacerse una cabal idea de la ubicación del Consejo de Ministros en el *proceso político* ni de los determinantes formales y prácticos en su nombramiento y exoneración —entiéndase la interacción de la *confianza regia* y de la *parlamentaria*—. Si tomamos la Constitución *moderada* de 1845 como modelo, en la misma se hace al Rey titular, por un lado, de la que todavía se denomina estrictamente potestad *ejecutiva* —art. 43.º: «La potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey, y su autoridad se extiende a todo cuanto conduce a la conservación del orden público en lo interior, y a la seguridad del Estado en lo exterior, conforme a la Constitución y a las leyes»—, con las consiguientes prerrogativas sobre potestad *reglamentaria* —art. 45.º, 1: «... al Rey le corresponde... expedir los Decretos, reglamentos e instrucciones que sean conducentes para la ejecución de las leyes»—, y, entre otras, la prerrogativa regia por excelencia, de: «Nombrar y separar libremente a los ministros» (art. 45.º, 10); por otro lado, se hace al Rey cotitular de la potestad *legislativa* bajo la conocida fórmula dualista del art. 12.º: «La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey», referenciándose a éste tanto la iniciativa en pie de igualdad con aquéllas, como la sanción y promulgación de las leyes (arts. 35.º, 38.º y 44.º). Finalmente, y en una época en que tanto predicamento habían alcanzado las ideas sobre un pretendido poder *moderador* de la Corona, es también a ésta a la que se vinculaba exactamente la prerrogativa de *disolución* de Cortes y el control sobre su reunión, duración y periodicidad de sus sesiones —art. 26.º: «Las Cortes se reúnen todos los años.

Corresponde al Rey convocarlas, suspender y cerrar sus sesiones y disolver el Congreso de los Diputados; pero con la obligación, en este último caso, de convocar otras Cortes y reunir las dentro de tres meses...»—.

Sobre ese trasfondo resalta la parquedad de los textos de las Constituciones isabelinas sobre los Ministros del Rey. En la citada, solamente hay tres referencias de peso a éstos: a) La precisión del *refrendo* ministerial —art. 64.º: «Todo lo que el Rey mandare o dispusiese en el ejercicio de su autoridad, deberá ser firmado por el Ministro a quien corresponda, y ningún funcionario público dará cumplimiento a lo que carezca de este requisito»—; b) abandonándose ahora el esquema *doceañista* de rígida separación de poderes, el reconocimiento de la plena compatibilidad entre el encargo ministerial y el de representante de la Nación —art. 65.º: «Los ministros pueden ser senadores o diputados, y tomar parte en las discusiones de ambos Cuerpos Colegisladores; pero sólo tendrán voto en aquel a que pertenezcan»—; y c) la previsión de una *responsabilidad ministerial* a sustanciarse dentro de la jurisdicción especial conformada por los propios institutos parlamentarios —art. 39.º, 3.ª: «(...) A las Cortes les pertenecen las facultades siguientes: ... Hacer efectiva la responsabilidad de los ministros, los cuales serán acusados por el Congreso y juzgados por el Senado»—.

Estas previsiones, en su parcialidad y forma de presentarse en el texto constitucional, generaban más interrogantes que aclaraciones. Así, se abría el interrogante sobre si el *refrendo* ministerial, combinado con la declarada irresponsabilidad regia (art. 42.º), daba pie o no a pensar en un efectivo trasvase del ejercicio práctico de la potestad ejecutiva a los Ministros responsables, con la consiguiente reubicación de la Corona en el importante papel de Jefe de Estado, pero reducida a simple titular nominal de la misma y apartada del *proceso político*. Por otra parte, cabía preguntarse en qué medida la novedosa compatibilidad entre el cargo ministerial y el mandato de representante nacional, era muestra de progresión hacia el establecimiento de un régimen *parlamentario*. Y en su caso, cómo casaba esta hipótesis con la prerrogativa regia de libre nombramiento y separación de Ministros del citado art. 45.º, 10. O qué relación contradictoria podía tener aquel eventual horizonte con el hecho de que la letra del art. 39.º, 3.º más parecía que, al hablar de responsabilidad ministerial a hacer efectiva por las Cortes, se refiriese a una puramente *penal* a exigirse, por comisión de delito tipificado, a través de procedimiento judicial, que no a la estrictamente *política* y solidaria propia de un régimen *parlamentario*, a hacer efectiva por el no expresamente reconocido *voto de censura*. Preguntas todas ellas que el texto constitucional dejaba en el aire. En puridad, y aunque esta problemática sea suficientemente conocida, éste no nos sirve para te-

ner una cabal idea de la efectiva *función* jugada por los Ministros del Rey en el *proceso político* —formulación de actos de gobierno y normas legislativas—, ni de su peso específico y relación con la Corona, dentro del nuevo ejecutivo «dual» Rey-Consejo de Ministros, ni tampoco de su ubicación en relación a la concurrencia de las Cortes en el proceso de toma de decisiones. Para esto hay que acudir ciertamente a otros niveles: el de los *usos y convenciones constitucionales* complementado por el de la efectiva *práctica* político-parlamentaria desenvuelta en el régimen.

1. LOS GOBIERNOS Y LA ARTICULACIÓN DEL RÉGIMEN PARLAMENTARIO DE LAS «DOS CONFIANZAS»

Más allá de las expresas previsiones constitucionales, es en estos niveles donde se detecta la vertebración de un embrión de régimen *parlamentario*, el que se dará en llamar de las *dos confianzas*, comprensivo de un complejo ejecutivo «dual», y en cuyo marco hay que enfocar el estudio de los Gobiernos isabelinos. La adopción de formalidades de este tipo de régimen puede considerarse, en un principio, como un signo de modernización política de la España Liberal, pues suponía una convergencia con los parámetros de la Europa constitucional del momento. Y esto, porque el liberalismo continental, a raíz de la Restauración postnapoleónica, se venía caracterizando por el repudio de las experiencias de la Revolución Francesa —tanto de las veleidades de gobierno de Convención como del autoritarismo plebiscitario napoleónico—, y el giro de su atención hacia el idealizado régimen *parlamentario* de planta británica, siendo la adopción del citado régimen de la «doble confianza» directamente deudor del parlamentarismo *orleanista* propio de la Monarquía *doctrinaria* de Luis Felipe en Francia (2).

Con su regla de oro —que todo Gobierno de la Corona debía poseer simultáneamente dos confianzas: la regia, a quien constitucionalmente pertenecía en exclusiva nombrarlos y separarlos, y la parlamentaria—, dicho régimen fue bien coherente con las bases «dualistas», de equilibrio transaccional Corona-Parlamento, de la Monarquía *constitucional* de corte *liberal doctri-*

(2) Para el giro del liberalismo europeo postnapoleónico, véase J. VARELA SUANZES-CARPEGNA: «El Liberalismo francés después de Napoleón. De la anglofobia a la anglofilia», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 76, 1992, págs. 29-43. Para los orígenes y presupuestos del régimen parlamentario español de las *dos confianzas*, J. TOMÁS VILLARROYA: *El sistema político del Estatuto Real*, Madrid, 1968, págs. 203-23, y J. I. MARCUELLO BENEDICTO: *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*, Madrid, 1986, págs. 169-239.

nario que entonces se implantó en nuestro país. Y de hecho acompañó a los otros grandes presupuestos dualistas de la misma: soberanía *compartida* Corona-Cortes, bicameralismo, y visión de la ley como acto complejo dual (3) —preceptiva concurrencia de las Cortes con sanción libre—veto absoluto del Monarca—. Un régimen que además, en sus claves esenciales y complejidad, estaba llamado a constituir una fórmula de éxito en nuestra historia política, ya que trascendió a la Monarquía isabelina proyectándose hasta la crisis final de la Monarquía *doctrinaria* en 1931.

Muestra de la implantación de formalidades de un régimen parlamentario, es el hecho de que en el campo de la «estructura orgánica» se fuese materializando ahora una pieza fundamental del mismo: la articulación de un órgano colegiado de gobierno con jefe propio, perfectamente diferenciado de la jefatura del Estado, dentro de un complejo «ejecutivo dual», y con precisión, aunque no exclusiva como veremos, de una relación fiduciaria con las Cortes. Los estudios de los que disponemos al presente (4) nos permiten saber con detalle que ya en la temprana y decisiva época del Estatuto Real, el *Consejo de Ministros* creado por Fernando VII a través del Real Decreto de 19 de noviembre de 1823, fue deviniendo en órgano colegiado de gobierno, con la simultánea presunción de que más allá de la responsabilidad *penal*, los Ministros respondían prioritariamente y de forma solidaria ante las Cortes, de su acción *política*. De hecho, y como señalara J. Tomás Villarroja, esta última tuvo un antecedente decisivo en el *voto de censura* de mayo de 1836 formulado por el Estamento de Procuradores al Ministerio Istúriz, mientras el proyecto de ley de «responsabilidad ministerial» articulado por el precedente Gobierno Mendizábal, que contemplaba una responsabilidad penal por los delitos en supuestos de traición, peculado y prevaricación, no culminó su formación no solo en este tiempo, sino en todo el reinado (5). Simultáneamente, se fue perfilando la figura del Presidente del Consejo de Ministros como efectivo jefe de Gobierno, en un proceso en que, siguiendo al profesor González Mariñas, se arranca de la consideración de aquél como un simple *primus inter pares*, para desde la época del Estatuto ver cómo esa fi-

(3) Para la visión sobre la formación de la ley y la sanción regia en la Monarquía «constitucional», véase J. J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA: *La sanción y promulgación de la ley en la Monarquía parlamentaria*, Madrid, 1987.

(4) P. GONZÁLEZ MARIÑAS: *Génesis y evolución de la Presidencia del Consejo de Ministros en España 1800-1875*, Madrid, 1974. A. BAR: *El Presidente del Gobierno en España*, Madrid, 1983, págs. 111-133. J. P. FUSI: «La Jefatura del Estado y del Gobierno», *La Historia Contemporánea en España*, eds. A. MORALES MOYA y M. ESTEBAN DE VEGA, Salamanca, 1992, págs. 15-33.

(5) J. TOMÁS VILLARROYA: *El sistema político del Estatuto...*, *op. cit.*, págs. 223-59.

gura comienza a cobrar un perfil propio, al desglosarse de la Secretaría del Despacho de Estado, personificar poco a poco el «sistema de gobierno» del correspondiente equipo ministerial, asumir la propuesta a la Corona sobre el nombramiento de los titulares de los demás Ministros de Gobernación, Gracia y Justicia, Hacienda..., coordinarlos, y resguardarse el refrendo de medidas de especial trascendencia política como suspensión de garantías constitucionales, indultos y amnistías en delitos políticos, suspensión de sesiones y disolución de Cortes... Todo ello en un dilatado y complejo proceso que culminaría en 1852 cuando se le asignó partida presupuestaria y cobertura de empleados públicos específicos.

Sobre esta realidad formal, hay que referirse a la inserción de estos Gobiernos en el citado régimen parlamentario, atendiendo en primer lugar a la vertiente de la *confianza parlamentaria*. Puede decirse que el régimen de las *dos confianzas* lo era de parlamentarismo *negativo* (6), donde los Gobiernos de la Corona, investidos discrecionalmente por ésta en uso de su exclusiva y libre prerrogativa, podían presumir tácitamente la confianza de las Cortes hasta que no hubiese una expresa prueba *en contrario*, bien a través de la recepción de un *voto de censura*, bien de una derrota en una *cuestión de gabinete* libremente suscitada por aquellos mismos.

Respecto de los primeros, el precedente decisivo en la época isabelina fue la referida «proposición» de *censura* que en 21 de mayo de 1836 formuló el Estamento de Procuradores, de mayoría *progresista*, al recién instalado Ministerio *moderado* de Istúriz. Esta moción se fundamentó precisamente en la razón «política» de parecer que el nuevo Gobierno no asumía las reglas de la «doble confianza». La misma se enmarcó en el previo y excéntrico conflicto unilateral de confianza regia en que la Regente M.^a Cristina de Borbón, a través de la «negativa de la firma» a unas propuestas de Reales Decretos sobre relevos militares, había forzado la dimisión del precedente Ministerio *progresista* de Mendizábal, y lo había hecho a pesar de que éste acababa de contrastar en el primer acto de la legislatura —el debate de la Contestación al Discurso de la Corona—, que gozaba de la plena confianza parlamentaria sobre el punto central de su programa: la *desamortización eclesiástica* planteada en febrero-marzo de aquel año, y a despecho de que este contraste se hubiese producido en el marco de unas Cortes recién electas —fruto del arbitraje de la Nación al que se había apelado en enero de 1836

(6) Sobre la tipificación de los diversos modelos al respecto, puede verse por todos, J. COLLIARD: *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*, ed. en castellano, Barcelona, 1981.

como consecuencia del enfrentamiento de dicho Gobierno con los Estamentos de 1835 por la cuestión de la ley electoral con la que debía abordarse el prometido proceso de reforma del Estatuto Real—. La crisis del Ministerio Mendizábal había resultado tanto más conflictiva, cuanto que la Regente la había cerrado sacando la nueva alternativa de gobierno Istúriz-Alcalá Galiano, de las filas de la minoría de oposición que se acababa de constituir precisamente en el citado debate de la Contestación al Trono, donde ésta había fijado sus señas de identidad en el repudio al uso que el Ministerio *progresista* había hecho de la célebre ley de *Voto de confianza* en su política de reforma y desamortización de los bienes del clero regular. En esa perspectiva, ahora, salvándose formalmente la irresponsabilidad regia, el citado voto de censura se basó precisamente en que el nuevo Gobierno hubiese admitido su encargo sin poder presumir el apoyo parlamentario de una representación nacional recién salida de las urnas. Dicha moción, a pesar de la falta de cobertura tanto en el Reglamento parlamentario como en el Estatuto Real, fue ya plenamente eficaz al menos para poner en funcionamiento el predicado poder *moderador* de la Corona, siendo respondida con la nueva disolución de Cortes en 22 de mayo de 1836 (7).

La estabilización de los *votos de censura* y sobre todo su eficacia, dio un paso más cuando en 28 de mayo de 1842 una proposición de esta índole acordada en el Congreso determinó por primera vez la caída de un Gobierno, en este caso el progresista *esparterista* presidido por Antonio González, al que se le rescindió colectiva y solidariamente por su «acción política» en materia de orden público, fundamentándose aquélla en la declaración, presuntamente inconstitucional, de estados de sitio en Barcelona para hacer frente a los levantamientos de esta capital en noviembre-diciembre de 1841 (8). La estabilización de la práctica de los *votos de censura* trajo consigo que, a pesar del perseverante mutismo de la Constitución de 1845 sobre dicha figura y sobre la responsabilidad *política* ministerial, el *Reglamento* del Congreso de los Diputados de 4 de mayo de 1847 acabase, bajo pretexto de evitar las precipitaciones en su emisión registradas en 1842, por regular parcialmente su tramitación. Aunque se limitase a exigir el dictamen de Comisión especial como paso previo al debate de este tipo de mociones en sesión, con ello el Reglamento parlamentario dio carta de naturaleza a las mismas en su Título XVII —«De los votos de censura y de gracias, y de las de-

(7) J. TOMÁS VILLARROYA: *El sistema político...*, *op. cit.*, págs. 417-27.

(8) Para mayor detalle sobre este voto de censura, J. I. MARCUELLO BENEDICTO: *La práctica parlamentaria...*, *op. cit.*, págs. 174-184, 208-16, y 314-30.

claraciones honoríficas»—, art. 193.º, en un curioso y polémico desarrollo interpretativo y complementario del texto constitucional.

Junto a los votos de censura, la otra gran pieza de articulación formal de un régimen parlamentario serían las *cuestiones de gabinete*, como plenas «cuestiones de confianza» libre y discrecionalmente planteadas por los Ministerios de la Corona. El antecedente decisivo lo sentó el Gobierno Mendizábal en las Cortes de 1835, primero, al envolver con una de ellas el otorgamiento de los *plenos poderes* que solicitó de los Estamentos en la significativamente llamada ley de *Voto de confianza* de 16 de enero de 1836, en base a la cual dio luego los conocidos Reales Decretos sobre supresión de órdenes del clero regular y desamortización de sus bienes; y fundamentalmente, a través de la *cuestión de gabinete* con que dicho Gobierno envolvió su derrota en la tramitación de la nueva ley *electoral*, en que el rechazo por la mayoría de los Procuradores de la propuesta ministerial sobre el método de elección por *provincias* para elegir las nuevas Cortes que debían reformar el Estatuto Real, fue interpretado por Méndizabal, en la medida que podía hipotecar su dirección y culminación de un proceso que era punto cardinal de su programa, como muestra de pérdida de la confianza *parlamentaria* en su acción de gobierno, abocando a la primera disolución de Cortes de nuestra historia reciente, la de 26 de enero de 1836 (9).

Independientemente de que los Gobiernos de la Corona pudiesen presumir la *confianza parlamentaria* hasta no haber expresa prueba en contrario, lo cierto es que la práctica fue decantando que los inicios de cada «legislatura» anual se convirtiesen en el gran escenario para sus operaciones de contraste. Así se fue asentando que los dos primeros actos de cada una de ellas: la elección a la Presidencia del Congreso, por el que se constituía definitivamente la Cámara baja, y sobre todo, la *Contestación al Discurso de la Corona*, donde se examinaba la conducta del ejecutivo en el precedente período interlegislaturas y su «programa político de gobierno y de legislación» expuesto en el Discurso de apertura, se convirtieran en el gran momento para la emisión en su caso de un voto de censura o el planteamiento de una cuestión de gabinete. Fue práctica habitual que sólo tras haber constatado el Ministerio en este último debate que por su programa político se hacía acreedor al apoyo mayoritario de las Cámaras, se sintiese autorizado ulteriormente a

(9) Para un mayor detalle sobre estas «cuestiones de gabinete» y primera disolución parlamentaria de nuestra historia constitucional, véase J. TOMÁS VILLARROYA: *El sistema político...*, *op. cit.*, págs. 411-17 y J. I. MARCUELLO BENEDICTO: «Los orígenes de la disolución de Cortes en la España constitucional: la época de la Regencia de M.^a Cristina de Borbón y los obstáculos a la parlamentarización de la Monarquía isabelina», *Historia Constitucional*, Revista electrónica (<http://hc.rediris.es>), núm. 2, 2001, págs. 59-107.

presentar la Ley de Presupuestos y a desarrollar su «programa de legislación». Un precedente decisivo al respecto lo fijó, una vez más, el Ministerio Mendizábal en las Cortes de 1836: en esta ocasión, la Comisión de Contestación del Estamento popular había presentado un proyecto de Respuesta en que si bien solicitaba del Gobierno la remisión de los Reales Decretos *desamortizadores* de febrero-marzo de aquel año para revestirlos con el solemne carácter de ley, adelantaba de forma bastante explícita el apoyo parlamentario a la política de reforma del clero regular y desamortización de sus bienes que aquél acababa de emprender, como punto central de su programa, en el previo período interlegislaturas; sin embargo, la simultánea presentación por los procuradores Istúriz y Alcalá-Galiano de una «enmienda» donde se planteaba que la citada ley de *Voto de confianza* otorgada por las anteriores Cortes no habilitaba, a su juicio, al ejecutivo para la emisión de dichos Reales Decretos, y donde además se apuntaba, junto a esta presunta extralimitación de poderes, a ciertas irregularidades hacendísticas cometidas a su amparo, llevó al político *progresista* a hacer expresa *cuestión de gabinete* la aprobación por los Procuradores del proyecto de la Comisión, vinculando expresamente su permanencia en el poder a la misma (10).

Se fue articulando conforme a estas prácticas y en el seno de las Cortes, una de las facetas del régimen de las *dos confianzas* como embrión de régimen parlamentario; aunque como componente clásico de dicho parlamentarismo *negativo*, los votos de censura o las derrotas ministeriales en cuestiones de gabinete, ciñesen sus efectos a poner en juego el predicado poder *moderador* de la Corona, para que ésta bien a través de su prerrogativa, bien otorgando a sus Ministros el decreto de disolución, arbitrarse las medidas encaminadas a restablecer una situación «parlamentaria».

A dicha articulación contribuyó también el que, una vez más, los Reglamentos parlamentarios «normalizasen» una presunta función de *control* de la acción de gobierno por parte de las Cortes, simultánea a la *legisladora*, y a pesar de que las Constituciones isabelinas nada preveían al respecto, al regularse la figura de las *interpelaciones* y *preguntas* en los respectivos Reglamentos de la Cámara baja de 1838 y 1847.

En este horizonte, cabe preguntarse sobre el peso de la *confianza parlamentaria* en la determinación del ritmo y signo político en los cambios ministeriales de la época. Pues bien, su influencia al respecto siempre estuvo lastrada por una serie de factores: por un lado, por el mismo carácter embrionario del régimen de las *dos confianzas* como régimen sin reconocimiento ni

(10) J. TOMÁS VILLARROYA: *El sistema político...*, *op. cit.*, págs. 387-94, y J. I. MARCUELLO BENEDICTO: *La práctica parlamentaria...*, *op. cit.*, págs. 63-83 y 198-208.

regulación expresa constitucional, y con un componente dualista siempre expuesto a la cambiante interacción de las confianzas regia y parlamentaria, además de las insuficiencias del mismo, como de parlamentarismo *negativo*, para que aquella confianza fuera la que determinase directa y unívocamente el signo de los responsables de gobierno. A su vez, es indudable que entró en detrimento de la eficacia de aquella, el déficit de representatividad que siempre tuvieron las Cortes isabelinas —irónicamente llamadas a veces, *Congresos de familia*—, como consecuencia del control ministerial sobre los procesos electorales, especialmente eficaz cuando se combinaron unas leyes electorales que ponían fases decisivas de dicho proceso —formación del *censo*, presidencia del *escrutinio*,...— en manos de las autoridades gubernativas provinciales y de las municipales, con el control directo de éstas por parte del Gobierno de la Monarquía que brindó la vertebración del Estado *centralista* a raíz de las leyes de administración territorial de 1845 (11).

Pero, sobre todo, y en esto se ha incidido menos por la historiografía, el escaso peso de la confianza parlamentaria guardaría una estrecha relación con las consecuencias de la peculiar estructura de los *partidos* parlamentarios de la época. Unos partidos, y esto era válido tanto para *moderados* como para los *progresistas*, que casan muy exactamente con los tipificados como de *notables*. Partidos de escasa organización interna y débil institucionalización, con ausencia de estatutos y falta consecuente de ideario y línea programática definidos, fruto todo ello de la ausencia de una base legal para la asociación política y de los parámetros censitarios sobre participación en la época. Partidos definidos como débiles e inestables agrupaciones de *notables*, frágiles uniones de grupos muy personalizados —los «amigos políticos» generalmente vertebrados por lazos de influencia, clientelares y de parentesco, en torno a un destacado líder parlamentario—, en permanente rivalidad por el poder, con un alto grado de desideologización y muy débil presencia de disciplina interna (12). Dichos partidos no dieron muchas garantías de cohesión ni de estabilidad a las mayorías parlamentarias ministeriales, y su tendencia al «fraccionalismo» se vió acompañado de ese verdadero cáncer del parlamentarismo decimonónico que fueron las frecuentes mayorías *negativas*: coaliciones circunstanciales de fracciones secesionadas y partidos de oposición con el solo objetivo de derribar al Gobierno de turno, incapaces por su naturaleza de ofrecer de consuno alternativas de gobierno. Generaron

(11) M. ARTOLA: *Partidos y programas políticos 1808-1936*, Madrid, 1974, págs. 41-130.

(12) FCO. CÁNOVAS SÁNCHEZ: *El Partido Moderado*, Madrid, 1982, págs. 73-177.

éstas una relativa alta dosis de inestabilidad ministerial, sin facilitar, a su vez, soluciones de recambio en la gobernación.

Lo acontecido durante la Regencia de Espartero en torno y a raíz del anteriormente citado *voto de censura* de 28 de mayo de 1842 al Ministerio de A. Gonzalez, sería una viva muestra de las dificultades creadas por este tipo de mayorías en orden a la vertebración de Gobiernos «parlamentarios» mínimamente estables. Aquel voto de censura fue sostenido en el Congreso por tres fracciones *progresistas*, los *legales* de M. Cortina, los llamados *olozaguistas* —cuya sola denominación es una buena muestra del alto grado de «personalización» de las mismas—, y la de mayor peso de los *puros* de Joaquín M.^a Lopez. Estas tres fracciones sostenían a la sazón principios y propuestas de gobierno distantes, cuando no incompatibles en el momento: Olózaga había sostenido en la previa y conflictiva «cuestión de Regencia» ventilada en las Cortes de 1841, la opción *unitaria*, mientras J. M.^a López había sido la cabeza visible de la opción *trinitaria* —mayoritaria en la Cámara popular, pero finalmente descartada en la preceptiva votación en un solo cuerpo con el Senado—, con lo que ello suponía de distinta concepción sobre garantías a la unidad de acción del poder monárquico, por tanto a su robustez, e inclusive sobre la propia ubicación de la Corona en el proceso político, cercana en el líder de los *puros* a los parámetros de una estricta Monarquía *parlamentaria*. Simultáneamente, Cortina y este último mantenían en aquel momento diferencias en temas tan sensibles para el progresismo como Milicia Nacional y ritmo de desamortización de bienes del clero secular. En esta perspectiva, aquellas tres fracciones se concertaron exclusivamente en sumar sus votos para desmentirle el apoyo parlamentario al Ministerio esparterista, residenciándole por su política de orden público con ocasión de los levantamientos de Barcelona de 1841, procurando su caída pero sin compromisos mutuos ulteriores cara a una alternativa de gobierno.

Materializada la misma, el Regente Espartero pudo constatar las insalvables dificultades para cerrar aquella crisis. Llegó a ofrecer a S. Olózaga la formación de Gobierno, que éste rehusó consciente de la falta de apoyos por el carácter de la «coalición», y habiéndose autodescartado el líder de los *legales*, quizás por igual convencimiento, el Duque de la Victoria, tras consultar a los presidentes de los Cuerpos Colegisladores, acabó por apelar a la formación de un Gobierno *senatorial* presidido por el Marqués de Rodil. En el deseo de buscar un Gobierno con una mínima cobertura parlamentaria, la mayoría *negativa* del Congreso le abocó a prevalerse del apoyo de un Senado que la Constitución de 1837 había configurado como Cámara de designación regia entre ternas de candidatos propuestas por el cuerpo electoral a renovarse por terceras partes cada vez que había elecciones generales al Congreso, y que ya

había mostrado su funcionalidad en orden a reforzar el poder monárquico, cuando sus votos habían sido arbitrarios y decisivos para hacer triunfar en 1841 la Regencia *unitaria*. Pero aquella solución no dejaba de ser excéntrica en la medida en que el Senado había permanecido al margen del conflicto del *voto de censura*, y de hecho fue un cierre en falso de la crisis, ya que de inmediato los líderes en el Congreso de la «coalición» de 28 de mayo le negaron carácter «parlamentario» no solamente por aquella circunstancia, sino por la propia naturaleza del Senado como Cámara conservadora de designación regia. El Gobierno del Marqués de Rodil nació herido de muerte, y la inestabilidad ministerial que inauguró junto con las dificultades insalvables para la formación de un Gobierno «parlamentario» con cobertura en la Cámara popular, que ocultaba la lucha sorda entre el Regente y los líderes del progresismo «civil» en el Congreso, es un factor a tener bien en cuenta en el proceso que llevaría a la crisis final de la Regencia de Espartero en 1843 (13).

Éste no sería el único caso en la época de las dificultades creadas por aquel tipo de mayorías. Años después éstas también se manifestarían en la crisis de diciembre de 1852, a la que haremos referencia con más detenimiento en páginas posteriores, en torno al conflicto entre el Ministerio Bravo Murillo y la autotitulada mayoría *conservadora* en el Congreso, acaecido al hilo del *voto de censura* que ésta le acordó —vía elección de un candidato de «oposición» a la Presidencia de la Cámara popular—, para expresar el rechazo a su principal punto programático: la proyectada reforma *constitucional* en sentido autoritario y antiparlamentario del sistema político de 1845.

Se articularon, pues, en la época isabelina mecanismos formales de régimen parlamentario, pero los factores señalados —déficit de representatividad de las Cortes, naturaleza del régimen de la «doble confianza» y consecuencias del entramado partidos de *notables*— mayorías *negativas*, contribuyeron a lastrar la funcionalidad de la *confianza parlamentaria* y de sus operaciones de contraste, como orientadoras y/o determinantes del signo y cambio político en los Gobiernos de la Corona. Y junto con otras peculiaridades a las que haremos referencia más adelante —fundamentalmente, el particular ejercicio por la Corona de su poder *moderador*—, concurrieron en menoscabar aquélla como posible y eficaz válvula reguladora de las alternativas de Gobierno en este tiempo.

(13) Para un mayor detalle sobre esta crisis, véase coetáneamente, A. PIRALA: *Historia de la guerra civil y de los partidos liberal y carlista. La Regencia de Espartero*, Libro XIV, Madrid, ed. de 1891, págs. 808 y ss., y J. I. MARCUELLO BENEDICTO: *La práctica parlamentaria...*, *op. cit.*, págs. 216-25.

2. EL EJECUTIVO «DUAL»: GOBIERNO Y PROCESO POLÍTICO

Teniendo siempre presente esta citada y compleja relación fiduciaria con el Parlamento, debemos ahora detenernos en el examen de la estructura, naturaleza y funcionalidad del particular ejecutivo *dual* que enmarcó la Monarquía constitucional. Y ello para situar aquilatadamente la función de los Ministerios responsables en el *proceso político* enmarcado en el nuevo régimen parlamentario, tanto en referencia con la concurrencia de las Cortes en el mismo, como en relación a la posición de la Corona en aquél. Cuestión esta última directamente relacionada con el vital problema del interjuego de la *confianza regia*. Nos detendremos en este apartado en la primera vertiente, para en el siguiente abordar este último problema.

Lejos del horizonte de «ejecutor pasivo» propio de las veleidades asamblearias *doceañistas*, y más allá de las insuficientes y equívocas nominaciones de los textos constitucionales, en la época isabelina aquel ejecutivo dual encarnó y desarrolló lo que contemporáneamente entendemos como función directriz de *gobierno*. Una función, como señalara el profesor Sánchez Agesta, esencialmente *política*, diferenciada de las funciones jurídicas clásicas del Estado —ejecutiva, legislativa y judicial—, eminentemente «... impulsora, directriz, coordinadora y defensora del orden», que casuísticamente se materializa en una serie de actos referidos a: relación entre los poderes del Estado —por ejemplo, una propuesta de disolución de la Asamblea parlamentaria—; impulso, programación, orientación originaria y desenvolvimiento legislativo —a través fundamentalmente del monopolio o ejercicio preeminente de la *iniciativa de ley*—; dirección de la política exterior; y defensa del orden público en situaciones de excepción (14).

Esas facetas esenciales de la función de *gobierno* fueron ahora plenamente asumidas, en concreto en su primer y decisivo momento de la iniciativa, programación y propuesta originaria, por el órgano colegiado del Consejo de Ministros con su Presidente, que ahora, y con más fundamento que en el antiguo ejecutivo gaditano, debe denominarse propiamente como *Gobierno*, más allá de las equívocas etiquetas de los textos constitucionales. Desde la primera disolución de Cortes —la referida de enero de 1836 motivada por la *cuestión de gabinete* ventilada en la tramitación de la ley electoral—, la propuesta de dicha medida y por tanto el primer juicio de conveniencia sobre apelar a la Nación para armonizar los poderes del Estado, partió invariablemente del Gobierno, y en alguna ocasión la expresa «negativa de la firma»

(14) L. SÁNCHEZ AGESTA: «Gobierno y responsabilidad», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 113-14, 1960, págs. 35-63.

por la Corona al respectivo Real Decreto de disolución parlamentaria propuesto por sus Ministros, abocó, como repudio a una determinada decisión de gobierno, a la dimisión de éstos: fue el caso de la caída del Ministerio *unionista* de O'Donnell en 1863, tras el rechazo de la Reina a la disolución de Cortes propuesta por éste con la finalidad de convocar unas nuevas que concudiesen a la abolición de la ley constitucional, de corte *conservador autoritario*, de 1857, y de sus dos extremos bien polémicos, la introducción de la senaduría «nata y hereditaria» y la sujeción a ley del Reglamento parlamentario (15).

Igualmente en esta época el Gobierno asumirá el pleno liderazgo del proceso legislativo a través del ejercicio preeminente de la *iniciativa de ley*. Así, ya en otros estudios hemos podido apuntar que en un período tan significativo como la *Década moderada* (1844-54), el 93,7 por 100 de las leyes sancionadas tuvieron su origen en *proyectos de ley* ministeriales; que del total de éstos presentados a las Cortes, el 40 por 100 llegaron a ser leyes, mientras que de las *proposiciones* surgidas en el seno de las Cámaras sólo lo llegaron a ser un 5,5 por 100. Y más allá de esta perspectiva puramente cuantitativa, se daría la circunstancia bien esclarecedora de que en dicho tiempo todas las grandes leyes *políticas* —Constitución de 1845, ley electoral de 1846, leyes sobre reforma de la administración local y provincial de enero-abril de 1845, articuladoras del Estado *centralizado* y dadas en base a la *autorización legislativa* de 1 de enero de aquel año—, fueron leyes de iniciativa ministerial, mientras las que tuvieron su origen en las Cámaras versaban sobre materias ajenas a los intereses de carácter nacional, que sólo afectaban a intereses locales o de algún ciudadano particular, siendo el grupo temático más numeroso de éstas las que fijaban pensiones de viudedad o de orfandad a personas que habían perdido al cabeza de familia en el curso de las guerras civiles *carlistas* —hasta un 40 por 100 de las leyes sancionadas en el período, que procedían de *proposiciones* en el seno de las Cortes— (16).

Un liderazgo gubernamental en el proceso normativo que se reafirmaría por la amplitud que en aquel tiempo cobró el recurso ministerial a las *delegaciones legislativas*. También en estudios precedentes ha habido ocasión de explicar la difusión de este expediente, no regulado en los textos constitucionales, y la calidad de las materias a que alcanzó y que fueron sustraídas a la concurrencia ordinaria de las Cortes: desamortización eclesiástica de

(15) Para este conflicto, con mayor detalle, J. I. MARCUELLO BENEDICTO: «La práctica del poder moderador de la Corona en la época de Isabel II», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 55, Madrid, 1987, págs. 197-236.

(16) J. I. MARCUELLO BENEDICTO: *La práctica parlamentaria...*, *op. cit.*, págs. 85-92.

Mendizábal —planteada en base a la ley de *Voto de confianza* de 16 de enero de 1836—; estructura de la administración provincial y local del Estado *centralizado* —ley de *autorización legislativa* de 1 de enero de 1845 para «Arreglar la legislación relativa a Ayuntamientos, Diputaciones provinciales, Gobiernos políticos y Consejos provinciales de administración»—; codificación —Código Penal de 1848, planteado en base a la ley de *autorización* de 19 de marzo de aquel año acordada al Ministerio «largo» de Narváez—; sistema educativo —«ley Moyano» (1857)—, etc. Una realidad tanto a tener presente y que reafirmó el nuevo protagonismo del Gobierno en el proceso de creación de normas, en cuanto se asentó en la práctica simultánea e invariable de envolver aquél la concesión de las delegaciones, o *autorizaciones legislativas* como fueron denominadas en la época, y como consecuencia de la solicitud de «poderes extraordinarios» que entrañaban, con puntuales *cuestiones de gabinete*, que colocaron a las Cortes en la disyuntiva de abdicar de sus prerrogativas legislativas para caso puntual, o provocar un conflicto de *confianza parlamentaria* que afectaría a la propia estabilidad de los poderes del Estado, al determinar su negativa bien la caída del Ministerio solicitante, bien la disolución anticipada de la diputación de Cortes correspondiente. Una práctica en que una vez más sentaría el precedente decisivo el Ministerio Mendizábal con ocasión de la solicitud de la citada, y significativamente llamada, ley de *Voto de Confianza* de 1836 (17).

Tanto la preeminencia en el ejercicio de la iniciativa de ley, como esta práctica de las delegaciones, fue afirmando no sólo el liderazgo, sino a su vez, si atendemos sobre todo a estas últimas, el preeminente protagonismo expansivo del antiguo poder ejecutivo en la función *legislativa*, reduciendo a las Cortes isabelinas más bien al papel de ejercitantes de la función de *control* sobre el impulso y capacidad directriz de los Gobiernos en el proceso normativo, a través de las enmiendas y votaciones finales para acuerdo. Siempre en la inteligencia de que allí donde la función de *gobierno* supone impulso, dirección originaria y decisión, la de *control* supone exclusivamente, coparticipación, limitación y en todo caso capacidad para impedir en última instancia las propuestas de aquélla. Este control, sin embargo, se devaluó muy pronto: en el caso de las delegaciones, su no regulación expresa en los textos constitucionales obró claramente en su contra; de hecho, dicho silencio facilitó una amplia tipología en la solicitud de las propias «autorizaciones», que con frecuencia se

(17) Para las delegaciones en la época isabelina, véase *idem* págs. 92-135 y E. VIRGALA FORURIA: *La delegación legislativa en la Constitución y los decretos legislativos como normas con rango incondicionado de ley*, Madrid, 1991, págs. 11-33.

acercó a la fórmula de *plenos poderes* —caso de la citada ley de *Voto de confianza* de 1836 (18)—, o no se vio acompañada ni siquiera de la presentación de una ley de *bases* —caso de la de 1 de enero de 1845, en que el Gobierno sólo precisó el «objeto» de la misma, la reforma de la legislación sobre administración territorial, sin concretar apenas sus principios rectores—. El terreno «extraconstitucional» en que se movieron las delegaciones dejó tanto la tipología en la solicitud de éstas, como las garantías a su control parlamentario, a la discrecionalidad de los Gobiernos de turno y a la cobertura que les dieron sus mayorías correspondientes, con grave quebranto de la fiscalización que pudiesen haber ejercido las minorías de oposición (19).

En un principio, la técnica de la delegación legislativa puede parecer plenamente compatible con los parámetros de articulación de un régimen *parlamentario*, pero ciertas realidades de la época mostraron el riesgo de que del liderazgo en el proceso político de un ejecutivo devenido en «gobierno» se saltase a una dinámica «autoritaria» con grave devaluación de la concurrencia de las Cortes en el proceso legislativo. Hubo puntuales ocasiones en que la solicitud de una delegación se vio acompañada de un discurso que, en contraposición al procedimiento legislativo del que las Cortes se habían autotodado en sus *Reglamentos* de 1838 y 1847 y que garantizaba un pormenorizado proceso de discusión y enmienda del aparato técnico-dispositivo de los proyectos de ley (20), acababa negando a las mismas funcionalidad en el proceso de articulación de las leyes. Así, en la «exposición de motivos» al proyecto de ley de *autorización* de 1845 sobre arreglo de la legislación relativa a administración territorial, el Ministerio Narváez se expresaría en los siguientes términos: «(...) Preferido hubiera el Gobierno seguir el camino ordinario. Pero la obra es demasiado complicada, necesita guardar mucho enlace en sus diferentes partes, y la discusión no podría por menos de dilatarla más de lo que permite el bien público... Digámoslo de una vez. Cuando las naciones salen de esos largos trastornos que las han conmovido hasta en sus más hondos cimientos, su reorganización no puede sujetarse a las lentitudes ni azares de una penosa y larga discusión, y si posible fuere, convendría que saliese hasta de una sola cabeza» (21). Y en su debate en el Con-

(18) J. T. TOMÁS VILLARROYA: *El sistema político del Estatuto...*, *op. cit.*, págs. 359-66.

(19) Véase con más detalle al respecto, J. I. MARCUELLO BENEDICTO: *La práctica parlamentaria...*, *op. cit.*, págs. 92-97, 113-135, y 251-269.

(20) Véase al respecto J. I. MARCUELLO BENEDICTO: «Los Reglamentos de las Cortes en la época de Isabel II», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 4, Madrid, 1985, págs. 155-196.

(21) Preámbulo al proyecto de ley de *autorización* al Gobierno para «Arreglar la legislación relativa a Ayuntamientos, Diputaciones provinciales,...» de 18 de octubre de 1844. Texto en *D.S.C.*, Senado, Legislatura de 1844-45, *Apéndice* al núm. 9.

greso, no dejaría de ser significativo que el cualificado diputado A. Alcalá-Galiano, teórico de la Monarquía *liberal-doctrinaria*, avalase el criterio ministerial apoyando la concesión de la «autorización» en los siguientes términos: «(...) *Temo que la ley salga desautorizada, temo el deseo de las enmiendas y, sobre todo, temo la dilación... Si bien venero y acato esta clase de gobiernos representativos, cabalmente creo que... son excelentes como medios políticos. Pero no son buenos para formar las leyes*» (22).

Ese deslizamiento alcanzó a hacer peligrar las propias garantías de mínimos a un régimen representativo, cuando cobró extensión la práctica de los Gobiernos isabelinos de legislar por simple Real Decreto. Con alta frecuencia los Gobiernos se extralimitaron en la potestad *reglamentaria* que les correspondía como poder ejecutivo, que a tenor del art. 45.º, 1, de la Constitución de 1845 —«Expedir los Decretos, reglamentos,... que sean conducentes para la ejecución de las leyes»—, era una potestad a ejercer estrictamente en una pura óptica *secundum legem*. Y sin cobertura constitucional, dichos Gobiernos procedieron a regular por aquella vía, bajo pretexto de urgencia y, en un principio, como simples anticipaciones de disposiciones legislativas, materias que las Constituciones habían colocado bajo expresa *reserva de ley*, bien como garantía al ejercicio de una libertad política o de las propias esencias del régimen representativo, bien como un mandato de futuro al legislador en clave de desarrollo constitucional. Aquella práctica fue tanto más grave cuanto alcanzó a materias propias de leyes *orgánicas*, y dentro de éstas a apartados esenciales del *sistema político* en los que en teoría más cabía fiar la eficacia del control sobre la acción de gobierno, con el consiguiente efecto neutralizador del mismo por el poder ejecutivo.

Fue el caso de lo acontecido en la sensible materia de libertad de Imprenta. En una época como la isabelina, donde el muy embrionario desarrollo de los *partidos políticos* y el no reconocimiento de libertades políticas de «acción colectiva», convertían aquella libertad en una pieza capital para el encuadramiento de la opinión pública y en la plataforma más eficaz, junto a las Cortes, para el control del poder gubernativo, la Constitución de 1845 había establecido en su art. 2.º una expresa *reserva de ley* para la regulación de su ejercicio, con vistas a garantizar plenamente su funcionalidad controladora. Sin embargo, durante todo el reinado personal de Isabel II y en las mayoritarias situaciones *moderadas* del mismo, nunca la regulación de dicha libertad se ajustó a dicha garantía: la práctica totalidad de las normas que se dieron al respecto, verdaderas leyes en su sentido «material», nunca fueron en su sen-

(22) Intervención en 6 de diciembre de 1844, *D.S.C.*, Congreso de los Diputados, Legislatura de 1844-45, núm. 49.

tido «formal», leyes *hechas en Cortes*, sino planteadas por simples Reales Decretos: desde la norma de 6 de julio de 1845 dada por el propio Ministerio Narváez que había inspirado dicha Constitución, y en la que se disponía el fin de la institución *progresista* del juicio por Jurados, hasta la contenida en el Real Decreto de 7 de marzo de 1867 dado por el Ministerio Narváez-González Bravo en plena revisión *autoritaria* del régimen liberal. La única excepción a esta práctica sería la *ley Nocedal* de 1857, y aun ésta bien relativa, pues estrictamente la misma sería una simple «autorización legislativa» (23).

El que la práctica de legislación por Real Decreto se desarrollase sin ningún género de cobertura en el texto constitucional, redundó en la absoluta ausencia de controles parlamentarios limitadores de la misma, y no deja de ser significativo que fuesen los malogrados proyectos de reforma *constitucional* de 1 de diciembre de 1852, inspirados por Bravo Murillo, y que suponían un claro intento revisor en sentido «autoritario» y «antiparlamentario» de la legalidad de 1845, los únicos que los llegasen a esbozar, simultáneamente a su pretensión de «normalizar» en el nuevo texto constitucional aquella práctica que venía siendo extraordinaria, pero ni mucho menos excepcional —art. 20.º, proyecto de Constitución de 1852: «... En casos urgentes, el Rey podrá anticipar disposiciones legislativas, oyendo previamente a los respectivos Cuerpos de la alta administración del Estado, y dando en la legislatura inmediata cuenta a las Cortes para su examen y resolución»—.

Esta dinámica descrita sobre el papel del poder ejecutivo en el proceso de creación de normas, nos coloca en una doble perspectiva: por un lado, mostró la radical ruptura que se operó en la época isabelina respecto al precedente modelo *doceañista*, donde la opción por una rígida separación de poderes se había colocado al servicio de veleidades de *gobierno de Asamblea*, con una casi incontestable primacía y carácter directriz de las Cortes en el proceso político, y reducción del poder ejecutivo a una visión cercana a la de autoridad «delegada», simple «ejecutor pasivo» de las normas acordadas por aquéllas. La adopción, ahora, de ciertas formalidades de régimen *parlamentario* trajo consigo que, en un primer momento y en la medida en que a éste le era consustancial una flexibilización del principio divisionista, una relación entre ejecutivo y legislativo por «integración», y un horizonte de enlace, equilibrio y control mutuo entre ambos poderes sobre el sustrato de

(23) Para un detalle más pormenorizado sobre la peculiaridades del proceso de regulación de esta libertad en la época, nos remitimos a nuestro estudio J. I. MARCUELLO BENEDICTO: «La libertad de Imprenta y su marco legal en la España Liberal», en *Derechos y Constitución*, ed. de F. FLAQUER MONTEQUI: Monografías de la Revista *Ayer*, Madrid, 1999, págs. 65-93.

una relación fiduciaria, el mismo se presentase como un marco coherente con la adscripción efectiva de la función de *gobierno* en el antiguo ejecutivo y reubicación de las Cortes como ejercitante, más bien, de la función de *control* sobre la misma. Pero por otro lado, de forma simultánea, y en la práctica del régimen isabelino, el liderazgo del Gobierno en el proceso normativo se fue deslizando hacia una dinámica expansiva, hacia una deriva casi «autoritaria», con difuminación efectiva del control parlamentario y grave devaluación de la concurrencia de las Cortes en el proceso legislativo; de lo que la extensión cualitativa de las *delegaciones legislativas*, discurso con que se envolvió su solicitud y débil control de las mismas, junto al frecuente recurso a la legislación por Real Decreto, sin ulterior convalidación y control en la representación nacional, fue una más que viva muestra. Una dinámica que pondría en evidencia el profundo contraste entre la adopción formal de ciertos presupuestos e institutos de régimen *parlamentario* y las deficiencias y factores de desnaturalización del mismo en la práctica de aquel tiempo.

3. CORONA Y GOBIERNO: CONFIANZA Y CONTROL REGIO EN EL PROCESO POLÍTICO

Sobre ese trasfondo cabe ocuparse ahora de la relación de los Gobiernos isabelinos con la Corona dentro del ejecutivo «dual» y de sus repercusiones sobre la dinámica del *proceso político* en general. Resulta, a nuestro juicio, un camino incierto tratar de buscar exclusivamente en el «pensamiento del constituyente», en los debates de Cortes, o en el campo doctrinal de los teóricos de la Monarquía *constitucional* isabelina, una nítida y clara definición de la reubicación de la Corona en el proceso político (24). La misma, su relación con los Ministros responsables, y la estructura en fin del citado ejecutivo «dual», no cabe más remedio que reconstruirla sobre la observación de la propia *práctica* política.

En la época, y con frecuencia, se apeló retóricamente al pretendido poder *moderador* de la Corona; pero aquella observación nos muestra que tal como la Corona entendió el ejercicio de sus prerrogativas, y tal quizás como la contempló el propio liberalismo *moderado*, a la hora de la verdad la realidad fue más allá de ese poder «neutro» que imaginara B. Constant, ceñido a arbi-

(24) Véase ilustrativamente, J. FCO. PACHECO: *Lecciones de Derecho Político*, edición contemporánea, con «Estudio preliminar» de FCO. TOMÁS Y VALIENTE, Madrid, 1984, y A. ALCALÁ-GALIANO: *Lecciones de Derecho Político*, edición contemporánea, con «Estudio preliminar» de A. GARRORENA MORALES, Madrid, 1984.

trar los puntuales conflictos entre los poderes «activos» o, como guardián de la Constitución, enfrenar las extralimitaciones de éstos en la esfera de facultades que la ley fundamental les señalaba como simples poderes «constituidos». La Corona fue más que un simple Jefe de Estado al margen del proceso político, más que un simple poder moderador. Resultan de entrada esclarecedores al respecto los términos con que un teórico de la Monarquía *doctrinaria*, como A. Alcalá-Galiano, se refirió en sus Lecciones pronunciadas en el Ateneo de Madrid en 1843, a la Corona: «(...) *El monarca, así como los cuerpos legisladores es representante de la nación, y representante que la representa mejor que ellos en algunas ocasiones, pues hasta hemos visto en España haber pedido con voz alta a los Reyes la parcialidad más popular; la disolución de cuerpos legisladores. Créase, pues, en las ocasiones a que aludo mejor representada la opinión pública por la voz salida del Trono, que por la de los Congresos elegidos por el pueblo mismo. Pero la potestad real no es solamente representante, es así mismo gobernadora de la Nación*» (25). Quizás en la época isabelina, y de forma retrospectiva, le valiesen a la Corona las palabras que años después pronunciase Cánovas del Castillo en 1889, donde el arquitecto de la Restauración sintetizaría de forma bien precisa las concepciones del liberalismo conservador al respecto: «*La Monarquía entre nosotros tiene que ser una fuerza real y efectiva, decisiva, moderadora y directora, porque no hay otra en el país*» (26). Y le valieron porque efectivamente a la Corona en este tiempo no se le vio como *moderadora* simplemente en la óptica de un poder «neutro», sino en una concepción arbitral decisoria dentro de una plena coparticipación en la función de *gobierno*; de tal forma que si la iniciativa, programación e impulso originario de ésta perteneció al Consejo de Ministros, sin embargo, aquélla se resguardó efectivamente una suprema capacidad decisoria en última instancia sobre el desarrollo de la misma, arrogándose un preeminente *control* sobre ella, con la legitimación al efecto del propio liberalismo *moderado*.

Un control que ejerció bien a través del libérrimo ejercicio de su prerrogativa constitucional sobre libre nombramiento y separación de Ministros, bien por medio de la *negativa de la firma* a una determinada propuesta de gobierno hecha por sus Ministros responsables —fuese una propuesta de Real Decreto sobre disolución de Cortes, fuera una solicitud de Real Decreto «autorizando» a su Gobierno la presentación en las Cortes de un determina-

(25) A. ALCALÁ-GALIANO: *Lecciones de Derecho político...*, *op. cit.*, págs. 108-109.

(26) Intervención en el Congreso de los Diputados, sesión de 15 de julio de 1889. Recogida en A. M.^a CALERO AMOR: «Los precursores de la Monarquía democrática», en *La España de la Restauración*, ed. de J. L. GARCÍA DELGADO, Madrid, 1985, págs. 41-42.

do *proyecto de ley* vertebrado por éste, o bien un Real Decreto en el área de lo ejecutivo—. Control determinante de un cambio de Gobierno en ambos casos, que se tradujo en la existencia de conflictos unilaterales de *confianza regia* al margen y frente, incluso, a la situación «parlamentaria» de su Gobierno, y donde aquélla se sobrepuso a veces a la *confianza parlamentaria* que el Ministerio pudiese tener contrastada explícitamente bien en general sobre su *programa y acción de gobierno*, bien sobre la materia concreta objeto del conflicto.

Ya en otros estudios hemos tenido ocasión de inventariar un buen número de casos ilustrativos al respecto (27). El conflicto acontecido en la primavera de 1836, y ya citado líneas más arriba, en torno a la *negativa de la firma* de la Regente M.^a Cristina de Borbón a una propuesta de relevos militares hecha por el Ministerio «parlamentario» de Mendizábal, que truncó en un asunto menor la culminación del programa de éste sobre reforma del Estatuto Real, sentó un precedente decisivo. Convirtiéndose este suceso en la antesala de reiterados conflictos de la misma índole, como son los casos del protagonizado por el Regente Espartero con el Ministerio de «9 de Mayo» (28) —el presidido por el *progresista puro* J. M.^a López—, en 1843, o el ya citado con el Ministerio *unionista* de O'Donnell en 1863.

En cuanto a cambios ministeriales operados por la Corona apelando directamente a la prerrogativa constitucional sobre libre nombramiento y separación de Ministros, a pesar de haber contrastado expresamente estos últimos la confianza parlamentaria sobre el motivo de diferencias con la Reina, el caso de las circunstancias que concurrieron en la crisis del Ministerio *monista-puritano* del Duque de Sotomayor en 1847, resulta ejemplar al respecto: éste, casi desde el momento de su instalación, vio minada su estabilidad por las presiones que en los círculos cortesanos desarrolló el general Serrano, aprovechando su privanza cerca de la Reina, en orden a la formación de un nuevo Gobierno *puritano* presidido por Pacheco, donde la inclusión de su amigo, J. Salamanca, pudiese proteger a éste de la situación comprometida en que le habían colocado ciertas irregularidades de sus operaciones financieras. La reacción del Gobierno fue tratar de alejar a Serrano de Madrid, promoviendo su nombramiento como inspector en comisión de las tropas de

(27) J. I. MARCUELLO BENEDICTO: «La Corona y la desnaturalización del parlamentarismo isabelino», en *La política en el reinado de Isabel II*, ed. de I. BURDIÉL, Monografías de la Revista *Ayer*, Madrid, 1998, págs. 15-36. Véase también sobre la cuestión la reciente visión de conjunto de R. SÁNCHEZ MANTERO: «El nacimiento de la Monarquía Liberal en España», en *La Corona en la historia de España*, ed. de J. TUSELL, Madrid, 2003, págs. 87-106.

(28) J. I. MARCUELLO BENEDICTO: «La práctica del poder moderador de la Corona en la época de Isabel II», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 55, 1987, págs. 197-236.

Navarra y Vascongadas. Como el general lo resistiese, alegando su condición de senador y entrar en menoscabo indirecto a sus garantías de intervención en los trabajos parlamentarios, el Ministerio solicitó del Senado autorización para formarle causa por desobediencia. El Ministerio pudo contrastar en el conflicto la confianza *parlamentaria* a su conducta, pues no solamente le fue acordada en la Cámara Alta tal autorización, sino que además recibió una explícita moción de confianza del Congreso a sus «principios políticos», que en aquellas circunstancias no eran otros que evitar presiones «extraparlamentarias» en los círculos cortesanos como determinantes ordinarios de los cambios de Gobierno. Sin embargo, y a despecho de dichos contrastes, la Reina acabaría apelando directamente a su prerrogativa del art. 45.º, 10 de la Constitución, para consumir el cambio ministerial sugerido por Serrano, en 28 de marzo de 1847 (29).

El *control* de la Corona en la determinación del signo político de los responsables de la función de *gobierno* se convirtió en preeminente, hasta el punto de neutralizar con frecuencia el correspondiente *control* y eficacia de la *confianza parlamentaria*. Hubo Gobiernos que se prevalieron del peculiar ejercicio por la Corona de su poder *moderador* para desvincularse de la confianza y concurrencia de las Cortes: el mecanismo de obtención por aquéllos de hasta dos R. Decretos de disolución para neutralizar un puntual *voto de censura* del Congreso, aún con el grave coste de desnaturalizar el teórico carácter arbitral de aquel expediente, combinado con el simultáneo aval de la Corona a sus propuestas inconstitucionales de legislar en el entretanto por simple Real Decreto, incluida la materia de ley de Presupuestos o en apartados esenciales de la propia estructura del *sistema político*, estuvo ya presente en el conflicto del Ministerio Pérez de Castro-Arrazola con el Congreso *progresista* de 1839, y alcanzó toda su grave plenitud en la singladura del Ministerio *conservador autoritario* de Bravo Murillo, en torno a su enfrentamiento con la «mayoría conservadora» en el Congreso y en referencia a sus proyectos de reforma constitucional de 1852 (30).

Este último caso, es bien ilustrativo. El Ministerio Bravo Murillo fue formado en enero de 1851 sin poder presumir el apoyo de unas Cortes que hasta ese momento habían dado plena cobertura al llamado Ministerio *largo* de Narváez, y en las que éste se había apoyado para enfrenar el amago revolu-

(29) Para una descripción pormenorizada de los avatares de aquella crisis, hecha por un testigo y actor cualificado de la misma, el Ministro de Hacienda del Gabinete del Duque de Sotomayor, véase R. SANTILLÁN: *Memorias 1815-56*, ed. contemporánea de Ana M.ª Berazaluze, Tomo II, Pamplona, 1960, págs. 75-86.

(30) J. I. MARCUELLO BENEDICTO: *La práctica parlamentaria...*, *op. cit.*, págs. 300-4, 196-98 y 356-376.

cionario de 1848. Muy pronto pudo aquél constatar su falta de mayoría parlamentaria en el curso de la discusión en el Congreso de un punto central de su programa, el proyecto de ley sobre *Arreglo de la Deuda Pública*. El incidente del *No, de Negrete*, le sirvió de pretexto para recabar de la Corona su primer decreto de disolución de Cortes, efectivo en 7 de abril de aquel año, que le permitió granjearse su correspondiente nueva mayoría, aunque apretando tanto las clavijas de la maquinaria electoral que irónicamente se denominaron a las nuevas Cortes como el *Congreso de familia*.

Éstas dieron ahora plena cobertura al citado proyecto hacendístico, pero el desapego del político extremeño respecto al Parlamento y la coyuntura creada por el golpe de Estado de Luis Napoleón en Francia, que fue interpretada por aquél como adecuada para una revisión del sistema constitucional de 1845, le llevó a suspender precipitadamente las sesiones de Cortes en 9 de diciembre, y a cerrar definitivamente la legislatura en enero de 1852, a pesar de que el proyecto de ley de Presupuestos para esta anualidad no estaba ni siquiera dictaminado a nivel de Comisión en el Congreso, planteándolos al efecto por simple Real Decreto en 18 de diciembre de 1851.

Las Cortes permanecieron cerradas a casi todo lo largo de 1852, mientras el Ministerio preparaba sus conocidos y polémicos proyectos de reforma constitucional de corte *conservador autoritario*, que como señalara Sanchez Agesta parecían en un horizonte antiparlamentario «... querer legalizar y estabilizar la dictadura del poder ejecutivo». Durante todo este período el Gobierno legislaría sistemáticamente por simple Real Decreto, inclusive en materias de leyes orgánicas referidas al sistema *político*, como sería el caso del Real Decreto sobre Libertad de Imprenta de 2 de abril de 1852.

El conocimiento informal que se fue teniendo sobre el tenor de los proyectos reformistas fue suficiente para ir resquebrajando la mayoría «ministerial» salida de la precedente consulta electoral que, con carácter teóricamente arbitral, se había celebrado en la primavera de 1851. Cuando en 1 de diciembre de 1852 Bravo Murillo se decidió a reunir las Cortes para que concurriesen en la reforma citada, una amplia coalición de heterogéneas fuerzas parlamentarias —desde la minoría de oposición *progresista*, hasta las fracciones *moderadas* de «narvaístas» y «mon-pidalistas», pasando por los antiguos *puritanos*—, se concertaron, con los perfiles de una típica mayoría *negativa*, para sostener un *voto de censura* al Gobierno en el primer acto de la legislatura, en la elección a la Presidencia del Congreso. Con la promoción a dicho cargo del candidato de «oposición», Martínez de la Rosa, aquella autotitulada mayoría *conservadora* quiso explicitar al Gobierno la falta de cobertura parlamentaria en base al punto central entonces de su programa, la citada *reforma constitucional*, sin esperar siquiera a la formal pre-

sentación de ésta. Cuando dicha candidatura triunfó frente a la «ministerial» de Santiago Tejada, Bravo Murillo, a pesar de sus reservas sobre la consolidada práctica de que se ventilaran *cuestiones de gabinete* en una elección de personas para la Presidencia de la Cámara popular, por su carácter secreto, ausencia de debate parlamentario y ser formalmente ajena al examen de un «programa de gobierno», entendió que se había prejuzgado éste en su punto central y que estaba colocado en la disyuntiva de dimitir o disolver las Cortes. Su respuesta a la crisis fue descartar, en un primer momento, la primera opción bajo el argumento del carácter *negativo* de la mayoría (31), como coalición heterógena a la que sólo unía la defensa de la legalidad constitucional de 1845 pero que no podía ofrecer de consuno una alternativa de gobierno, decantándose por solicitar de la Corona un nuevo decreto de disolución. Éste le fue concedido y comunicado a las Cortes en la sesión inmediata a la de *censura*, en 2 de diciembre.

El arbitraje de la Corona determinó, por un lado, la legislatura más breve del reinado —dos sesiones, la de apertura con la citada elección de Presidente de la Cámara popular y la de clausura en que se comunicó la fulminante disolución—, cumpliéndose al límite el precepto constitucional de reunión anual de Cortes (art. 26.º, Constitución 1845). Por otro, materializó una grave desnaturalización de la funcionalidad teórica de la disolución parlamentaria, diluyendo su carácter arbitral, y más bien presentando ésta como expediente para que Gobiernos de exclusiva confianza regia lo utilizasen en orden a «fabricarse» una mayoría en el momento de su acceso al poder y «reconstruirla» en caso de fraccionamiento, con la consiguiente amenaza de que dicho expediente más que mecanismo de contrabalanceamiento, se convirtiese en neutralizador de *votos de censura*, en pieza de perpetuación en el poder y de «excluivismo de partido», y en cobertura para la desvinculación de los Gobiernos de la relación fiduciaria con las Cortes. Ello se complementó con otro grave ataque a las garantías de un régimen representativo, cuando sin cobertura constitucional la Corona avaló a su Gobierno con la firma del Real Decreto de 2 de diciembre de 1852, por el cual se disponía que el proyecto de ley de Presupuestos para 1853, conforme exclusivamente a su acuerdo en Consejo de Ministros, pues no había habido ocasión material si-

(31) Para un razonamiento expreso de Bravo Murillo sobre este particular, sobre la motivación del descarte en primera instancia de la alternativa de dimisión, y sobre sus propias reservas a las *cuestiones de gabinete* ventiladas en la elección a la Presidencia del Congreso, puede verse la retrospectiva explicación de la crisis de 1852 que el político extremeño daría años después en sus *Opúsculos*, Tomo IV, Cap. 5.º, Madrid, 1863-65.

quiera para su presentación a las Cortes, se «... publicaría» y «... comenzaría a regir» como ley desde 1 de enero de dicha anualidad (32).

Si bien aquella segunda disolución aún podía ampararse en los ya citados problemas creados por las mayorías *negativas*, sin embargo, el recurso reiterado a este expediente y las circunstancias y medidas complementarias que le acompañaron, no podían por menos de entrar en grave detrimento de una «parlamentarización» efectiva del régimen isabelino, hipotecando la propia estabilidad de éste. Aunque el Ministerio Bravo Murillo caería al poco (14 de diciembre de 1852), más por el temor a un hipotético *pronunciamiento militar* en base al descontento expreso de Narváez que no al conflicto parlamentario relatado, la solución a la crisis que daría la Corona, con la formación del Gobierno del Conde de Alcoy y su perseverancia en ciertos aspectos de la reforma constitucional finalmente frustrada de Bravo Murillo —proyecto de Roncali de 29 de marzo de 1853, que insistía en los extremos de sujeción a ley de los Reglamentos parlamentarios y de la senaduría «nata» y «hereditaria»—, no hizo más que profundizar a corto plazo en la propia crisis general del régimen político *moderado*. Con posterioridad, destacados miembros de la mayoría *conservadora* de 1852, como R. Santillán, incidirían en que el no haberse dirigido la Corona a ésta para cerrar en sentido «parlamentario» la crisis, y la persistencia en la idea de la reforma y política *autoritaria*, no habría hecho más que preparar directamente el terreno a la revolución de 1854 (33), primer acto de la futura crisis definitiva de la Monarquía isabelina en 1868.

Estas prácticas inventariadas fueron mostrando el deslizamiento del predicado poder *moderador* de la Corona a su conversión en efectivo árbitro del signo político de los responsables del poder gubernativo, con una acusada devaluación de la eficacia de la *confianza parlamentaria* en la orientación y determinación de la alternancia en éste. Puede decirse que la época isabelina registró una relativa paradoja o aparente contradicción. Por un lado, la Monarquía *constitucional* acabó enmarcando, aun en el campo de las «convenciones constitucionales», presupuestos e institutos de un régimen *parlamentario* como el de las *dos confianzas*, homologable en sus formas a los existentes en ciertos países de la Europa constitucional del momento. Pero, simultáneamente, la práctica del *proceso político* derivó en una dinámica que poco se ajustaba a la hora de la verdad a los presupuestos de aquél: una dinámica más bien de perfil piramidal, donde la conversión del ejecutivo en

(32) Art. 1.º, texto en *Gaceta de Madrid*, núm. 6.739.

(33) R. SANTILLÁN: *Memorias 1815-1856*, ed. contemporánea de Ana María Berazaluze, Tomo II, Capítulo VI, Pamplona 1960.

verdadero detentador de la función de *gobierno* y su liderazgo en dicho proceso, se deslizó con harta frecuencia hacia una grave devaluación de la concurrencia y control de las Cortes en el proceso legislativo, de la que la excesiva extensión cuantitativa y cualitativa de las *delegaciones* junto a la referida extensión de la legislación por simple Real Decreto, fueron una viva muestra. Y donde esa realidad se acompañó con la preeminencia de la *confianza regia* como árbitro decisorio de la alternancia en los responsables del poder gubernativo, en grave menoscabo neutralizador de la eficacia al respecto de la *parlamentaria*. Esa relativa paradoja plantea la cuestión de a qué obedeció en realidad la introducción de formalidades de régimen *parlamentario*, y de cómo se explica que a la postre éstas, en vez de posibilitar un proceso de «parlamentarización» de la Monarquía constitucional, amparasen una práctica del *proceso político* como la descrita, a veces, de impronta casi «autoritaria».

Independientemente de la innegable influencia del contexto constitucional europeo, habría a este respecto quizás que dirigirse a la voluntad del liberalismo *moderado* isabelino de romper con los precedentes *doceañistas* en relación con sus nuevas preocupaciones a la hora de estructurar el edificio político. En la precedente época *doceañista*, la opción por una rígida separación de poderes, bajo la influencia de la particular interpretación francesa del principio divisionista en el período de la Revolución, había desembocado en veleidades de *gobierno de Asamblea*, debilitamiento extremo del poder monárquico y visión del poder ejecutivo como simple «ejecutor pasivo» de aquél. Ahora, la preeminente preocupación por el principio de *orden*, como característica esencial del moderantismo isabelino, llevaría a un intento de restauración y reforzamiento de dicho poder ejecutivo, devenido en efectivo poder directriz de *gobierno*, a realizar bajo el prestigio tradicional de la autoridad monárquica y embridando la institución parlamentaria.

En este horizonte, los presupuestos mismos de la Monarquía *constitucional liberal-doctrinaria*, con su soberanía *compartida* Corona-Cortes, el Senado conservador de designación regia, la sanción *libre* de las leyes por el poder regio y su facultad reconocida de disolución de Cortes, contribuyeron decisivamente al respecto, y en gran parte la adopción ahora de formalidades de un régimen *parlamentario* bajo los presupuestos de la «doble confianza» obraría complementaria y eficazmente en esa misma dirección. Y esto porque el nuevo régimen parlamentario con sus fórmulas de equilibrio e igualdad ejecutivo-legislativo, relación de ambos por integración y control mutuo entre ellos —voto de censura/disolución parlamentaria—, de entrada y en comparación con la precedente situación *doceañista*, robustecía de por sí al ejecutivo dual Corona-Gobierno, brindando a éste controles sobre las Cortes

inexistentes en aquélla. Unos controles que, aún con el alto coste político a asumir, se prestaban a una desnaturalización que podía redundar en una mayor exaltación de aquel poder y en una acusada devaluación de la concurrencia de los institutos parlamentarios. Lo sucedido, y descrito, con el ejercicio de la prerrogativa de disolución de Cortes, cuyo uso reiterado pervirtió su carácter arbitral, convirtiendo dicho expediente en neutralizador de los *votos de censura* de las Cortes y medio de desvinculación de los Gobiernos de la concurrencia de éstas, fue un exponente bien revelador al respecto; como lo sería a otra escala el juego dado por el involucramiento con *cuestión de gabinete* de la solicitud de delegaciones legislativas, donde la objetiva expansión del ejecutivo en el proceso de estructuración de normas generales, apenas quedaría camuflado por un retórico discurso sobre reubicación de las Cortes en un papel preeminente de *control* político de la acción de gobierno, por cierto, desmentido a la hora de la verdad por la débil eficacia de las operaciones de contraste de la *confianza parlamentaria*.

Si bien siempre puede aducirse en descargo lo apuntado en el primer epígrafe de este estudio, sobre la rémora que a ésta supondría el déficit de representatividad de las Cortes por el sistemático fraude electoral y los problemas planteados por la dinámica partidos de *notables*-mayorías *negativas*, sin embargo, no puede ocultarse que la práctica del régimen de las *dos confianzas* no abonó precisamente el camino para una hipotética «parlamentarización» efectiva en el futuro de la Monarquía *constitucional*.

Finalmente quisieramos indicar que el conjunto de la dinámica descrita en estas páginas acabó por tener, entre otros, un oneroso coste político en términos de provocar una alta inestabilidad ministerial. Atendiendo a los cambios operados en la Presidencia del Consejo de Ministros, que se supone trajeron consigo cambios generales en los «equipos ministeriales», los treinta y cuatro años del reinado constitucional de Isabel II —comprendiendo las Regencias de M.^a Cristina de Borbón y de Espartero—, contemplaron hasta cuarenta y tres cambios en la misma, lo que supone una duración media de los Gobiernos de apenas nueve meses y medio. Dato, que aun dada la irregularidad en el ritmo de dichos cambios, muestra la grave limitación que para el desarrollo más o menos completo de *programas de gobierno* tuvo esta situación de cosas.

La misma se explica por la multiplicidad y diversidad de los factores que concurrieron en la determinación del signo político de los Gobiernos y en su ritmo de alternancia, que por su distinta naturaleza y concurrencia conflictiva mostraron la dificultad en la normalización de un efectivo régimen *parlamentario*. Puede defenderse que influyeron en dicha frecuencia de cambios, la interrelación de los siguientes factores: A) La apelación de los partidos a

plataformas extraparlamentarias —pronunciamientos militares-movimientos *juntistas*—, para forzar la prerrogativa regia, acceder por esa vía a ser Gobierno y reabrir en ciertos casos procesos redefinidores de las reglas del juego político. Estas apelaciones guardaron estrechas relaciones con los déficit de representatividad del régimen político isabelino —por ejemplo, el particular ejercicio por la Corona de su poder *moderador* y su puesta al servicio del *exclusivismo de partido*—. Esta vía fue especialmente frecuente en la época de las Regencias, 1835, 1836, 1840 y 1843, y fue la única plataforma disponible para el partido *progresista* en orden a sus expectativas de acceder a las responsabilidades de gobierno, dada la anulación práctica de la vía electoral-parlamentaria y la sistemática apuesta de la libre prerrogativa regia por la opción *moderada*. B) Las citadas características de los partidos de *notables*, que trajeron consigo falta de cohesión en las mayorías parlamentarias y potenciaron, por ende, el fenómeno de las mayorías *negativas*, causantes de crisis ministeriales de complicada resolución por no poder ofrecer las mismas alternativas de Gobierno salidas concertadamente de su seno. C) El primado en la época del *exclusivismo de partido*, la ausencia de voluntad de los partidos parlamentarios para establecer un «turno» reglado con el que alternarse en el poder, hecho registrado no sólo entre *moderados* y *progresistas*, sino entre las fracciones mismas del moderantismo: entre *puritanos-unionistas*, *doctrinarios* y conservador *autoritarios*. D) La combinación de estos factores —anulación de la plataforma electoral por el control ministerial, devaluación de la eficacia indicativa de la confianza parlamentaria lastrada por las citadas mayorías *negativas* y el *exclusivismo de partido*—, coadyuvó a crear unas particulares circunstancias a las que al sumarse las propias concepciones del liberalismo moderado sobre el papel de la Corona en el proceso político y cómo ésta lo entendió, acabaron por potenciar el «intervencionismo» del poder regio en la tensión inter e intrapartidista por la prosecución del poder gubernativo, sirviendo todo ello de sustrato a que la Corona asumiese un papel de efectivo y supremo árbitro determinante de los cambios de Gobierno, a través de los ya citados conflictos unilaterales de *confianza regia* al margen y, en su caso, frente a la propia situación «parlamentaria» de sus Ministerios.

El juego de todos estos factores puso en evidencia, al fin y en cuanto a la determinación del signo político de los Gobiernos isabelinos, la imposible *parlamentarización* de la Monarquía en el marco y presupuestos de la Monarquía *constitucional* «dualista» o *liberal doctrinaria*. Una constatación que sentó un precedente decisivo, pues ya fuera del marco temporal que aquí abarcamos, las mutaciones que indujo el complejo sistema *turnista* en la posterior época de la Restauración no alcanzaron nunca a alterar aquella li-

mitación esencial al respecto de dicho tipo de Monarquía. La Monarquía *parlamentaria*, estrictamente, solamente habría de construirse en nuestro país sobre el abandono y desvinculación de los presupuestos fundamentales y estructura de aquella. En el entretanto y en el tiempo histórico que aquí nos ocupa, la esbozada interrelación compleja y contradictoria entre la adopción formal de ciertos institutos de régimen parlamentario, que innegablemente supuso el sistema de la *dos confianzas*, y las limitaciones prácticas que se tocaron a que éste propiciase a medio plazo, y vía evolución, una hipotética pero efectiva *parlamentarización* de la Monarquía, es el marco donde hay que situar a nuestro juicio el acercamiento a la comprensión de la real ubicación del Gobierno en el proceso político de la Monarquía *constitucional* isabelina.