



LA RAZÓN HISTÓRICA  
 Revista hispanoamericana de Historia de las Ideas  
 ISSN 1989-2659  
 Número 49. Año 2020, páginas 179-210  
 www.revistalarazonhistorica.com

---

## HISTORIOGRAFÍA DEL RÉGIMEN REPRESENTATIVO: LAS CORTES EN EL SISTEMA JURÍDICO ESPAÑOL (1808-1978)

M<sup>a</sup> Nieves ALONSO GARCÍA

*Profesora de Derecho Constitucional  
 Coordinadora del Grado en Derecho  
 Universidad Isabel I (España)*

**RESUMEN:** La presente contribución se centrará en una revisión pormenorizada de la historia relativa al ius-constitucionalismo español desde la evolución del parlamentarismo hasta la consolidación del sistema de Cortes en la actualidad. En el afán de conocer nuestro presente, es conveniente incorporar un repaso histórico del parlamentarismo durante el período de la Ilustración, así como del mecanismo de Cortes previsto en el *iter* histórico de los textos constitucionales que han tenido vigencia en España. Con la intención de cumplir este objetivo se procederá a realizar un doble análisis, esto es, desde una perspectiva histórica y sin obviar la significativa Teoría política. Este examen culminará con una atención *ad hoc* a la Teoría actual del parlamentarismo acompañado de la indispensable cultura parlamentaria. El conocimiento del pasado será el basamento sobre el cual se levante una reflexión para mejorar el presente y replantear el futuro.

**PALABRAS CLAVE:** constitucionalismo histórico, parlamentarismo, Cortes, teoría política.

**ABSTRACT:** This contribution will focus on a review of the history of Spanish constitutionalism from the evolution of parliamentarism to the consolidation of the current Cortes system. In the interest of knowing our present, it is convenient to incorporate a historical review of parliamentarianism during the Enlightenment period, as well as the system of Courts envisaged throughout history in the constitutional texts that have been in force in Spain. With the intention of fulfilling this objective, the analysis will be carried out from a historical perspective and from political theory. This review will culminate in an attention to current theory of parliamentarism and parliamentary culture. The knowledge of the past will be the base on which a reflection is raised to improve the present and rethink the future.

**KEY WORDS:** historical constitutionalism, parliamentarism, courts, political theory

**ÍNDICE:** I. Introducción. II. La historiografía de las Cortes españolas en el período de la ilustración: historia vs. Teorización. 1. Breve repaso histórico de las Cortes Borbónicas. 2. La visión de las Cortes desde la perspectiva de los teóricos ilustrados. III. Las Cortes en el constitucionalismo histórico español (1808-1978). 1. La Constitución de 1808La Constitución de 1812. 3. El Estatuto Real de 1834. 4. La Constitución de 1837La Constitución de 1845La Constitución nonnata de 1856.7. La Constitución de 1869La Constitución de 1876La Constitución de 1931

## I. INTRODUCCIÓN

Un referente temporal será el hilo conductor de esta reflexión, partiendo retrospectivamente de la historiografía de las Cortes españolas en el período de la Ilustración, para afianzar desde una perspectiva sincrónica las características del Parlamento actual inmerso en un mundo de multiparlamentarismo global y apuntar algunas propuestas con vocación prospectiva que nos podrán ilustrar sobre el devenir de futuros Parlamentos.

Lo imprescindible del Parlamento se fundamenta en que es el órgano que provee de legitimación al gobierno, a la vez que sirve para su control. El Parlamento, refleja y garantiza el pluralismo social, geográfico, económico, pero sobre todo político. Es esa base social heterogénea a la que contribuye a integrar, consiguiendo una ficticia comunidad de intereses.

En aras de cumplir este objetivo, se procederá al análisis del parlamentarismo en la Ilustración desde una perspectiva histórica y desde la teoría política. Este repaso culminará con una atención al sistema de Cortes previsto en las Constituciones históricas a fin de conocer el pasado en aras de mejorar el presente y replantear el futuro.

Un breve recorrido por las Constituciones históricas pondrá de manifiesto la evolución del sistema de Cortes a lo largo del tiempo y la adaptación del mismo al devenir histórico y al contexto político.

## II. LA HISTORIOGRAFÍA DE LAS CORTES ESPAÑOLAS EN EL PERÍODO DE LA ILUSTRACIÓN: HISTORIA VS. TEORIZACIÓN

### 1. Breve repaso histórico de las Cortes borbónicas

Con la llegada de los Borbones culminó en España el absolutismo y con él la decadencia definitiva de las asambleas de origen medieval.

La nueva dinastía utilizó las Cortes con la finalidad de asegurar su legitimidad para ocupar el trono<sup>195</sup>. De este modo, organizó unas Cortes donde la función de los procuradores se limitaba a asistir para dar realce a las sesiones. Su intervención en la actividad legislativa quedó limitada, tanto por las escasas convocatorias de Cortes

---

195 VARELA SUANZES-CARPEGNA, J.: "La monarquía en la historia constitucional española", *Homenaje a Joaquín Tomás Villarroya*, AA.VV, Fundación Valenciana de Estudios Avanzados, Valencia, 2000, págs.1137-1150.

como por sólo ser tomadas en consideración aquellas disposiciones normativas que interesaban a la Corona.

Cabe concluir, por tanto, que la finalidad de las Cortes del setecientos fue la de “contribuir a asegurar la legitimidad de la Casa de Borbón”<sup>196</sup>.

Felipe V celebró Cortes en Aragón y Cataluña (1701-1702) para favorecer su llegada al trono, pero, en cambio no las convocó en Valencia ni en Castilla, donde se resolvió el pleito sucesorio mediante una ceremonia solemne en la iglesia de los Jerónimos de Madrid a la cual asistieron altos personajes de la administración, presidentes de Consejos, aristócratas, prelados y algunos representantes de las ciudades, pero en condición de comisarios y no de procuradores<sup>197</sup>.

El 7 de abril de 1709 se produjo un acontecimiento con gran repercusión histórica durante la jura de herederos del futuro Luis I. Por primera vez, junto con las ciudades con voto en las Cortes, participaron un gran número de representantes de los reinos de Aragón y Valencia.

La siguiente convocatoria de Cortes tuvo lugar el 5 de noviembre de 1712 y sus sesiones quedaron abiertas hasta el 18 de marzo de 1713<sup>198</sup>. Su finalidad fue la renuncia de Felipe V a sus posibles derechos a la corona francesa en el marco de las negociaciones que ponían fin a la Guerra de Sucesión.

En 1716 se produjo otro acontecimiento de gran importancia con la incorporación de ciudades catalanas y mallorquinas a las Cortes de Castilla.

El 25 de noviembre de 1724 se celebraron Cortes para jurar fidelidad al príncipe Fernando, después de la confusa situación creada por la renuncia de Felipe V y su casi inmediata reasunción del trono tras el repentino fallecimiento de su sucesor, Luis I.

El 4 de diciembre de 1724 las Cortes fueron disueltas, no siendo convocadas hasta la sucesión al trono de Carlos III. El monarca inauguró solemnemente las Cortes el 17 de julio de 1760, dos días más tarde se produjo el juramento solemne y el día 22 se disolvieron de nuevo las Cortes.

Nuevamente, en 1789, con motivo de la jura de un nuevo heredero, el futuro Fernando VII, fueron convocadas las Cortes. Junto con la jura se llevó a cabo el planteamiento a los procuradores de la derogación de la Ley Sálica de 1713 y la deliberación y confirmación de cuatro decretos relacionados con la política agraria.

En 1833 se convocaron Cortes en relación a la jura como princesa de Asturias de Isabel, hija de Fernando VII, que marcaron el eclipse definitivo del Antiguo Régimen.

Si bien, la política sucesoria fue el objeto que centró las convocatorias de Cortes a lo largo del siglo XVIII, la teorización ilustrada dejó ya abierto el camino a la construcción clásica de la representación.

---

196 GÍMENEZ MARTÍNEZ, M.A.: *Historia del parlamentarismo español*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2017, pág. 36.

197 UBILLA Y MEDINA, A.: *Sucesión del rey D. Felipe V nuestro señor en la Corona de España*, Juan García Infanzón, Madrid, 1704, págs. 101-103.

198 Aun cuando las Cortes confirmaron rápidamente la renuncia de Felipe V, las Cortes quedaron abiertas hasta el 18 de marzo de 1713, momento en cual la renuncia se convirtió en ley, incorporada como anexo al Tratado de Utrech.

## 2. La visión de las Cortes desde la perspectiva de los teóricos ilustrados

Dos ideas generales constituyeron el punto de inflexión de los teóricos ilustrados: una visión naturalista y no teológica del hombre y la confianza en la razón. La primera de estas ideas, la de que el hombre es un ser natural cuya dignidad requiere de la libertad y la igualdad sentará las bases del individualismo liberal. La segunda, la confianza en la razón hará que la explicación de las coyunturas históricas y políticas se busque en los comportamientos humanos<sup>199</sup>.

El conocimiento del régimen representativo empezó a difundirse en nuestro país a raíz de los escritos de los principales comentaristas del sistema político de Gran Bretaña<sup>200</sup>.

La posición triunfante de Gran Bretaña tras la Guerra de los Siete Años fortaleció la imagen de la isla entre los españoles y de ahí que se tratase del gobierno británico con admiración, aunque sin pretender que el sistema allí imperante debiera, o tan siquiera pudiera, implantarse en España.

La recepción del funcionamiento del régimen representativo británico tendría una extraordinaria influencia entre los ilustrados españoles, ya en época de Carlos III, aunque con una intensidad diferente según sus particulares tendencias.

Dentro de los planteamientos del Despotismo Ilustrado<sup>201</sup>, un paso más lo asumió Francisco Cabarrús, quien partidario de un gobierno en manos del Rey, admitió la conveniencia de que al menos las funciones gubernativa y jurisdiccional no se hallasen en unas mismas manos. De este modo, no sólo se despojaba al Monarca de las tareas jurisdiccionales, sino que también se privaría de ellas al Consejo de Castilla, que a la sazón era un órgano de naturaleza tanto gubernativa como judicial. El Monarca retendría, pues, las funciones gubernativas, pero debería contar con el asesoramiento de un Consejo de Gobierno o Administración, compuesto por tres vocales de cada provincia, elegidos en el territorio de su procedencia<sup>202</sup>.

Los planteamientos de Cabarrús aun cuando distan de poder definirse como partidarios de un Parlamento, suponen un avance en esa dirección. El Consejo de

199 CABO DE LA VEGA, A.: *El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

200 Entre estos autores británicos se hallan William Blackstone, y su obra *Commentaries on the Laws of England* (1765) así como David Hume, historiador y economista de referencia entre los ilustrados españoles. Asimismo, tuvieron conocimiento del régimen británico a través de los escritos de autores de lengua francesa e italiana, cuyo idioma resultaba mucho más accesible para los españoles que el inglés. Así, las *Lettres anglaises* de Voltaire (1733), *De l'esprit des lois* de Montesquieu (1748), la *Constituton de l'Angleterre* (1771) de Jean Louis De Lolme, o la *Scienza della Legislazione* de Gaetano Filangieri (1775) difundieron con amplitud las excelencias de la división de poderes y del régimen representativo de Albión.

201 *Vid.*, PRIETO, M.R.: "Las Cortes del Despotismo Ilustrado", *Las Cortes de Castilla y León, 1188-1988: Actas de la tercera etapa del Congreso Científico sobre la historia de las Cortes de Castilla y León*, Valladolid, 1990, págs. 551-562. GUILARTE ZAPATERO, A.: "Las instituciones del Despotismo Ilustrado", *La ilustración: Una recuperación incompleta (Siglo XVIII)*, Historia de Castilla y León., vol. 8, 1986, págs. 98-115.

202 CABARRÚS, F.: *Cartas sobre los obstáculos que la naturaleza, la opinión y las leyes oponen a la felicidad pública* (1795), Fundación Banco Exterior, Madrid, 1990, págs. 41-46.

Gobierno carecía de funciones legislativas y era un órgano de carácter meramente consultivo. No obstante, se concebía como un órgano representativo, adoptando de este modo una de las señas de identidad de los Parlamentos modernos.

Esta posición puede ser matizada merced a la influencia de los planteamientos de Montesquieu y de Giambattista Vico. Acogiendo las ideas del régimen representativo, puede marcarse una notable diferencia al focalizar hacia el pasado nacional, esa idea representativa, situando a los Parlamentos no ya alejados en el espacio sino tan sólo en el tiempo.

Una de las primeras referencias durante este período a los elementos de los parlamentos modernos se encuentra en el *Discurso de Recepción a la Real Academia de la Historia* redactado por Gaspar Melchor de Jovellanos<sup>203</sup> en 1780 en el que diferenciaba hasta cuatro etapas en la historia constitucional española.

Dentro de las mismas, la primera de ellas estaría conformada por la Constitución gótica caracterizada por la existencia de unos concilios en los que, reunidos los distintos estamentos, se expresaba la voluntad general. En esta descripción de Jovellanos ya se hallan identificados, aun cuando en términos históricos, los dos elementos consustanciales a los Parlamentos modernos: su carácter representativo y su facultad legiferante.

Una de las segundas referencias tiene lugar en 1788 en el *Elogio a Carlos III*<sup>204</sup>, en el cual Jovellanos vuelve a hacer mención a las antiguas instituciones representativas hispanas, a las que entonces ya denomina como Cortes. Aunque la mención era muy breve, resulta llamativo que figurase en un elogio a un Monarca absoluto.

Lo que resulta manifiesto es que la corriente historicista hizo un esfuerzo por recuperar la memoria de las Cortes españolas, mostrando que España había conocido en tiempos gloriosos una institución representativa, tal y como todavía permanecía en Gran Bretaña<sup>205</sup>.

El paso definitivo hacia la importación del sistema representativo en España respondió, sin embargo, a un grupo de intelectuales, partidarios de posturas más radicales y que se incardinan dentro de lo que, de forma muy descriptiva, se ha descrito como “ilustración liberal”<sup>206</sup>. A diferencia de los autores anteriormente mencionados, este grupo no consideraba que el sistema representativo fuese una particularidad foránea o pretérita, sino que asumía la necesidad de implantarlo en España.

Esta propuesta cobró forma a través de los primeros proyectos constitucionales que, surgidos a la iniciativa privada, se gestaron en nuestro país<sup>207</sup>. El primero fue obra

203 JOVELLANOS, G. M.: *Obras completas*, KRK-Instituto Feijoo de Estudios del Siglo XVIII, Gijón, 2006, págs. 813-822.

204 JOVELLANOS, G. M.: *Obras publicadas e inéditas*, Atlas, Madrid, 1963, pág. 312.

205 Uno de los periódicos ilustrados más sobresalientes de la época, el *Diario Curioso, Erudito, Económico y Comercial* (1786-1787), editado por Santiago Thewin, publicó con frecuencia noticias de los principales acontecimientos y decisiones adoptadas por las Cortes españolas del medievo, mostrando tanto su facultad legiferante, como su derecho de queja al Rey para obtener la reparación de agravios.

206 ELORZA, A.: *La ideología liberal de la Ilustración española*, Tecnos, Madrid, 1970.

207 *Vid.* FERNÁNDEZ SARASOLA, I.: *Proyectos constitucionales en España (1786-1824)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004.

de un militar vasco, Manuel de Aguirre<sup>208</sup> quien, firmando bajo el seudónimo de “el Militar Ingenuo” lo denominó como “Leyes Constitucionales”<sup>209</sup>. Dicho proyecto preveía la existencia de unos Consejos de Estado Provinciales que, a su vez, elegirían a los integrantes de un Consejo de Estado Nacional. La función de estos órganos sería, conjuntamente con el Monarca, la elaboración y aprobación de las leyes nacionales.

El proyecto de Manuel de Aguirre conforma ya una propuesta en firme a favor de la implantación de un Parlamento nacional. Asimismo, supondría el asentamiento de las bases de uno de los elementos más recurrentes entre las posteriores propuestas de formar Parlamentos: el carácter descentralizado y “cuasi federal”. El órgano legislativo nacional estaría integrado por diputados elegidos por cuerpos provinciales que, además, acorde al citado proyecto, debían participar directamente en la aprobación de la ley<sup>210</sup>.

Coincidiendo con el ascenso al poder de Carlos IV, surge el segundo proyecto constitucional de la mano de León de Arroyal.

Arroyal defendía la necesidad de avanzar hacia un régimen representativo como el que ya disfrutaban Gran Bretaña y Francia. A tales efectos, en 1795, en una serie de misivas dirigidas a Francisco Saavedra, Arroyal le propondrá un proyecto de Constitución, acompañado de sendos proyectos de Código Civil y Penal. A diferencia del texto elaborado por Manuel de Aguirre, el de Arroyal ya contaba con ejemplos constitucionales cercanos, especialmente el francés de 1791, cuya influencia en el articulado es claramente perceptible<sup>211</sup>.

La propuesta de Arroyal sentará las bases de los proyectos posteriores: la tendencia cuasifederal y la vocación asamblearia. Arroyal proponía la existencia de unas Juntas Provinciales que elegirían a los diputados a Cortes entre ciudadanos de más de cincuenta años y con una renta determinada. La idea “cuasifederal” o al menos descentralizada no sólo se percibe en la forma de elección de los diputados, sino también en su propia permanencia en el cargo, que dependía de la voluntad de las Juntas provinciales que los habían seleccionado. Asimismo, las Juntas Provinciales podían participar en el procedimiento legislativo previsto en la Constitución, en el caso

---

208 Sobre este particular, *Vid.* DE AGUIRRE, M.: *Cartas y discursos del militar ingenuo al Correo de los Ciegos de Madrid (precedido de Sistema de Sociedades Patrióticas y de seminarios o casas de educación)*, Edición y estudio preliminar de Elorza, San Sebastián, 1973.

209 *Discurso sobre Legislación*, de Manuel de Aguirre (“El Militar Ingenuo”), publicado en el *Correo de Madrid*, tomo II, núm. 107 (31 de octubre de 1787), núm. 108 (3 de noviembre de 1787) y núm. 109 (7 de noviembre de 1787).

210 Como apunta Fernández Sarasola, resulta especialmente significativo que este planteamiento se realizase, además, a través de un proyecto constitucional, sobre todo teniendo presente la época temprana en que fue concebido: 1786. Obviamente en esa fecha aún no se habían aprobado los primeros textos constitucionales europeos –el polaco y el francés, ambos de 1791–, pero tampoco el primer gran texto constitucional nacional del mundo, el estadounidense de 1787. Las únicas experiencias constitucionales que podía conocer Manuel de Aguirre –al margen del *Agreement of the People* (1647) y el *Instrument of Government* (1653), obra de los *levellers* y que ni tan siquiera se intitulaban como “Constituciones”– eran las de las colonias americanas, que habían ido aprobando sus documentos constitucionales entre 1776 y 1786.

211 GARCÍA GESTOSO, N.: “Una influencia silenciada: la reforma constitucional en la constitución francesa de 1791 y su reflejo en la constitución gaditana”, *Anuario de la Facultad de Derecho de Ourense*, núm. 1, 2012, págs. 71-92.

de que el Rey se pusiese de parte de la minoría parlamentaria. En tal tesitura, si la posición de las 2/3 partes de las Juntas coincidía con la del Rey y la minoría parlamentaria, su decisión sería definitiva; en caso de no ser así, se suspendería lo acordado y, tras un año, ya decidirían por sí solas las Cortes a través de mayoría de 2/3.

En cuanto a la segunda de las notas características, el asambleísmo, proponía que el centro político del sistema fuesen las Cortes. Orgánicamente, éstas dejaban de depender de la voluntad regia, de modo que el Monarca se veía incapacitado para disolverlas, lo que evitaba dejarlas en sus manos. Funcionalmente, las Cortes dispondrían de poder legislativo, pero también de importantes funciones de gobierno (declaración de guerra y paz, así como atender a los “negocios graves del Estado”, lo que entrañaba una habilitación en blanco) e incluso jurisdiccionales, actuando como última instancia de apelación.

El salto cualitativo y cuantitativo del proyecto de Arroyal en el diseño de unas futuras Cortes modernas se percibe también en el hecho de que por vez primera se fijaban reglas internas de actuación del Parlamento, si bien parte de ellas (como las mayorías necesarias para adopción de decisiones) aparecían reguladas en el proyecto de Código Civil, lo que demuestra hasta qué punto todavía existía una indefinición de qué materia era sustancialmente constitucional<sup>212</sup>. Entre las cláusulas que Arroyal incluyó, se hallan las prerrogativas parlamentarias (inmunidad e inviolabilidad), así como la incompatibilidad de cargos.

La línea asamblearia iniciada por León de Arroyal y la influencia en su propuesta del constitucionalismo revolucionario francés marcarían las pautas de algunas de las propuestas posteriores. Así, durante la Conspiración de Picornell (1795) se propondría la formación de una Junta Suprema, integrada por diputados procedentes de los distintos reinos españoles, y dotada de un poder constituyente que, una vez elaborado el texto constitucional, quedaría circunscrito al solo poder legislativo.

La Guerra de la Independencia supuso un momento crucial para que las propuestas para formar un Parlamento cobrasen un ímpetu ya irrefrenable. Si el gobierno de Carlos IV y su valido Godoy había ido acumulando quejas y malestar, la situación resultaría insoportable a raíz de la vacancia en el trono de España y las renuncias de Bayona, de 5 de mayo de 1808. Estas últimas habían demostrado cómo los reyes españoles estaban dispuestos a tratar la corona como un mero trofeo a repartirse o trasladar sin miramientos de unas manos a otras.

La crisis de 1808 supuso el caldo de cultivo en el que surgieron con fuerza la demanda de formación de Cortes por parte de la opinión pública. Por una parte, la vacancia del trono permitió que la libertad de prensa se ejerciera con una libertad hasta entonces desconocida. Las instituciones oficiales tanto del Antiguo Régimen – Consejo de Castilla e Inquisición– como las creadas con ocasión de la Guerra de la Independencia –Juntas Provinciales y Junta Central– se mostraron incapaces o poco dispuestas, sobre todo las segundas, a refrenar el torrente de publicaciones de naturaleza política que proliferaban en el país.

---

212 FERNÁNDEZ SARASOLA, I.: “Código”, FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, J. / FUENTES ARAGONÉS, J. (Coords.), *Diccionario político y social del siglo XIX español*, Alianza, Madrid, 2002, págs. 171-174.

Junto con la vacancia en el trono, otro factor que facilitó las propuestas de formación de Cortes fueron las referencias interesadas de Fernando VII a las Cortes. En efecto, en el momento en que Napoleón solicitó a Fernando VII que restituyese la corona de España a su padre, Carlos IV, Fernando VII, reticente, señaló que tal maniobra debía contar con la autorización de Cortes. Del mismo modo, una vez que la guerra contra los franceses resultó ya inevitable, Fernando VII redactó dos minutas, dirigidas a la Junta de Gobierno y al Consejo de Castilla, solicitándoles que convocasen Cortes a fin de recaudar tributos para sufragar la contienda. Aunque las minutas fueron destruidas, por miedo a que resultasen interceptadas por Napoleón, ello no impidió que Pedro Cevallos, quien las había leído, las reprodujese e hiciese circular por el territorio nacional<sup>213</sup>.

Esta visión del pasado nacional tuvo un papel fundamental en la argumentación a favor de las Cortes: no se trataba de pedir nada que no hubiera tenido España, ni tampoco imitar ciegamente instituciones procedentes de países foráneos. La intención era recuperar una institución saludable, con la que España había vivido con una libertad y prosperidad luego postergadas. Surgieron discrepancias en torno a la cuestión de determinar hasta qué punto se recuperarían esas Cortes imitando el modelo histórico o, por el contrario, se adaptarían a las luces del nuevo siglo.

El punto clave giraba en torno a cómo debían organizarse las Cortes (por estamentos o con representación indiferenciada; con un sistema unicameral o bicameral), así como cuáles debían ser sus competencias (legislativas, constituyentes...). Otras cuestiones, como las prerrogativas parlamentarias, sobre las que había teorizado ya León de Arroyal, quedaron en un segundo plano.

Como sostiene Fernández Sarasola “resulta complejo uniformar todas las distintas propuestas existentes, cribándolas de la avalancha de escritos que circularon durante la Guerra de la Independencia. Por sí sola, la denominada “Consulta al País” (22 de mayo de 1809), por la que la Junta Central solicitó a particulares e instituciones su opinión sobre cuestiones políticas que debían reformarse en España, ya dio lugar a un centenar de informes. A ellos habría que añadir, obviamente, otros muchísimos opúsculos que circularon a lo largo y ancho del territorio español, así como una inabarcable cantidad de artículos publicados en una prensa que eclosionó en las provincias españolas a unos niveles jamás conocidos en España. En todo caso, las propuestas sobre la formación de Parlamentos pueden sistematizarse en dos grandes grupos –propuestas bicamerales y unicamerales–, siendo la estructura de las Cortes un elemento medular que, en muchos casos, condicionaba otros aspectos estructurales y funcionales del Parlamento”<sup>214</sup>.

---

213 CEVALLOS, P., *Exposición de los hechos y maquinaciones que han preparado la usurpación de la corona de España, y los medios que el emperador de los franceses ha puesto en obra para realizarla. Por don Pedro Cevallos, primer Secretario de Estado y del Despacho de S. M. C. Fernando VII*, Imprenta Real, Madrid, 1808, págs. 40-44.

214 FERNÁNDEZ SARASOLA, I.: *Proyectos constitucionales en España (1786-1824)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004.

### III. LAS CORTES EN EL CONSTITUCIONALISMO HISTÓRICO ESPAÑOL (1808-1978)

La historia parlamentaria española<sup>215</sup> se caracteriza por la discontinuidad y los cambios en la posición de los respectivos poderes.

Un breve recorrido por las Constituciones<sup>216</sup> históricas pondrá de manifiesto la evolución del sistema de Cortes a lo largo del tiempo y la adaptación del mismo al devenir histórico y al contexto político.

La historia del constitucionalismo español, desde su inicio, con la Constitución de 1812, hasta la vigente Constitución de 1978, se caracteriza ante todo por la inestabilidad, como consecuencia de las enormes dificultades para incorporar las ideas liberales e ilustradas propias del equipaje intelectual del constitucionalismo<sup>217</sup>.

#### 1. La Constitución de 1808

La Constitución de 1808<sup>218</sup> establece un sistema de Cortes o Juntas de la Nación de estructura unicameral, integrada por ciento setenta y dos miembros divididos en la clásica tríada estamental: clero –veinticinco representantes-, nobleza –veinticinco representantes- y pueblo –ciento veintidós representantes-. Para ser diputado del estamento pueblo era necesario ser propietario de bienes raíces en cantidad no especificada tal y como establecía el artículo 72.

Los diputados de las provincias del Estado e islas adyacentes eran nombrados en una proporción de un diputado por 300.000 habitantes, poco más o menos. A tener del artículo 67, para este efecto se dividían las provincias en partidos de elección.

La Cámara disponía de cuatro Comisiones –Justicia, Interior, Hacienda e Indias- compuestas de cinco individuos, que habrían de conocer los proyectos de ley antes de su discusión por el Pleno de las Cortes.

En cuanto a las funciones asignadas a las Cortes cabe señalar que podrían considerarse más como un órgano de apoyo al monarca que como una asamblea legislativa. No obstante, ejercían potestad en la regulación económica del Estado, mediante la aprobación del sistema de tributos y la cuota de rentas y gastos anuales

215 Para un estudio exhaustivo del constitucionalismo histórico español, *Vid.* TORRES DEL MORAL, A.: “El inicio del constitucionalismo español”, *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, núm. 26, 2012, págs. 163-190; TORRES DEL MORAL, A.: *Constitucionalismo histórico español*, Universitas, Madrid, 2015; SEIJAS VILLADANGOS, M<sup>a</sup>. E.: “La historia del constitucionalismo español y la Constitución de 1978”, CASTELLÀ ANDREU, J.M<sup>a</sup>. (Coord.), *Derecho Constitucional básico*, Huygens, Barcelona, 2016, págs. 51-74.

216 Una compilación de las Constituciones de España se encuentra en: VERA SANTOS, J.M.: *Las Constituciones de España. Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, Thomson Civitas, Navarra, 2008.

217 BILBAO UBILLOS, J.J / REY MARTÍNEZ/ VIDAL ZAPATERO, J.M.: *Lecciones de Derecho Constitucional I*, Aranzadi, Navarra, 2020, pág. 218.

218 La Constitución de 1808 nace en un contexto complejo, dictada en el exilio y con un marcado carácter de afrancesamiento, es decir, apadrinado por un sector de la población que se podía encuadrar dentro de los denominados como afrancesados o colaboracionistas. En realidad, se trataba de un grupo político intermedio entre la corriente liberal (que impulsará la Constitución de 1812) y los absolutistas (que abogarán por el retorno del Antiguo Régimen). JIMÉNEZ ASENSIO, R.: *Apuntes para una historia del Constitucionalismo español*, Itxaropena, Zarautz, 1992, pág. 40.

del Estado cada tres años<sup>219</sup>. Sus funciones de control de la actividad ministerial se veían mermadas por el carácter reservado de las sesiones.

El órgano más innovador del Estatuto de Bayona fue el Senado<sup>220</sup>. Cumplía junto con el monarca funciones fundamentalmente de garantía constitucional. Estaba integrado por los infantes de España mayores de dieciocho años y veinticuatro individuos elegidos por el rey entre ministros, capitanes generales, embajadores, consejeros de Estado y miembros del Consejo Real. Conforme al artículo 35 no podía efectuarse ningún nombramiento de nuevos senadores hasta quedar reducido el número de estos a menos de veinticuatro, lo que marcaba la dependencia de éste con el monarca<sup>221</sup>.

## 2. La Constitución de 1812

La Constitución de Cádiz de 1812 representa la fundación del Estado Constitucional y del constitucionalismo como cultura política, pero no arraiga, sucumbe ante los sucesivos coletazos del absolutismo o adopta en el mejor de los casos la versión más neutralizada del liberalismo.

La Constitución de 1812 pivotaba sobre tres pilares básicos: la soberanía nacional, que aparecía recogida en el artículo 3 en los siguientes términos: “la soberanía reside esencialmente en la nación, y, por lo mismo, pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales”; la división de poderes, que se establecía con una serie de peculiaridades, en tanto en cuanto se configuraba una separación rígida entre los mismos; y la representatividad individual, que suponía una ruptura con la tradicional idea estamental del mandato imperativo<sup>222</sup>.

Las Cortes estaban integradas por una sola cámara, el período de duración del mandato se concretó en dos años sin posibilidad de reelección inmediata y era incompatible con ser ministro, consejero del Estado o estar empleado por la Casa Real, reflejo de la aspiración de los constituyentes gaditanos de asegurar la separación de poderes<sup>223</sup>.

---

219 Esta potestad cabría considerarla un embrionario de los Presupuestos Generales del Estado.

220 Tal y como ha constatado GIMÉNEZ MARTÍNEZ, la importancia que se confería a este órgano puede deducirse de la propaganda a que fue sometido. Así, la Gaceta de Madrid publicó una proclama de José I donde exponía entre los grandes beneficios de la nueva Constitución no sólo el que hacía revivir a las antiguas Cortes, sino también que instituía un Senado que era garante de la libertad individual, y el sostén del trono en las circunstancias más críticas (Gaceta de Madrid, núm. 88, de 16 de julio de 1808). Asimismo, en la Gaceta de Madrid, núm. 93, de 21 de julio de 1808 dirigida por José I al pueblo de Napoleón en la que ensalzaba como algunas de las reformas más relevantes de ese reino “la creación de un cuerpo intermedio”. GIMENEZ MARTÍNEZ, M.A.: *Historia del parlamentarismo español*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2017, pág. 58.

221 Sobre este particular, *Vid.* FERNÁNDEZ SARASOLA, I.: *La Constitución de Bayona (1808)*, Iustel, Madrid, 2007.

222 Así se establecía en el artículo 27 “Las Cortes son la reunión de todos los diputados que representan la Nación, nombrados por los ciudadanos en la forma que se dirá”.

223 *Vid.* sobre este particular, TORRES DEL MORAL, A.: “Las Cortes en la Constitución de Cádiz: representación y relación con la corona”, *Revista de derecho político*, núm. 83, 2012, págs. 109-161.

Se estableció el reconocimiento de las prerrogativas parlamentarias, garantizando la inviolabilidad de los diputados por las opiniones vertidas en el ejercicio de su cargo, la prohibición de que el Rey y sus ministros influyeran con su presencia en los debates parlamentarios y la existencia de un fuero jurisdiccional específico en las causas civiles y penales, cuya resolución competía a un Tribunal de Cortes.

La Constitución de 1812 reconoció la autonomía estatutaria del Parlamento, al prever la existencia de un Reglamento para su gobierno y orden interno (artículo 127). Asimismo, y en esta misma línea de reconocimiento de la autonomía parlamentaria, las Cortes estaban facultadas para la designación de su Presidente.

En cuanto a las facultades de las Cortes destaca su potestad legislativa. Tal y como establece el artículo 131.1 la facultad primigenia de la Cámara era “proponer y decretar las leyes, interpretarlas y derogarlas en caso necesario”. En el citado artículo se recogía otros tres tipos de funciones de carácter político y constitucional<sup>224</sup>, económico y financiero<sup>225</sup> y de administración y fomento<sup>226</sup>. otros tres tipos de

---

224 Segunda. Recibir el juramento al Rey, al Príncipe de Asturias y a la Regencia, como se previene en sus lugares. Tercera. Resolver cualquiera duda, de hecho, o de derecho, que ocurra en orden a la sucesión a la Corona. Cuarta. Elegir Regencia o Regente del Reino cuando lo previene la Constitución, y señalar las limitaciones con que la Regencia o el Regente han de ejercer la autoridad Real. Quinta. Hacer el reconocimiento público del Príncipe de Asturias. Sexta. Nombrar tutor al Rey menor, cuando lo previene la Constitución. Séptima. Aprobar antes de su ratificación los tratados de alianza ofensiva, los de subsidios y los especiales de comercio. Octava. Conceder o negar la admisión de tropas extranjeras en el Reino. Novena. Decretar la creación y supresión de plazas en los Tribunales que establece la Constitución, e igualmente la creación y supresión de los oficios públicos. Décima. Fijar todos los años, a propuesta del Rey, las fuerzas de tierra y de mar, determinando las que se hayan de tener en pie en tiempo de paz, y su aumento en tiempo de guerra. Undécima. Dar ordenanzas al ejército, armada y milicia nacional en todos los ramos que los constituyen.

225 Duodécima. Fijar los gastos de la administración pública. Décimotercera. Establecer anualmente las contribuciones e impuestos. Décimocuarta. Tomar caudales a préstamo en casos de necesidad sobre el crédito de la Nación. Décimoquinta. Aprobar el repartimiento de las contribuciones entre las provincias. Décimosexta. Examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos. Décimoséptima. Establecer las aduanas y aranceles de derechos. Décimooctava. Disponer lo conveniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes nacionales. Décimanona. Determinar el valor, pero, ley, tipo y denominación de las monedas. Vigésima. Adoptar el sistema que se juzgue más cómodo y justo de pesos y medidas. Vigésimaprimer. Promover y fomentar toda especie de industria, y remover los obstáculos que la entorpezcan.

226 Vigésimasegunda. Establecer el plan general de enseñanza pública en toda la Monarquía, y aprobar el que se forme para la educación del Príncipe de Asturias. Vigésimatercia. Aprobar los reglamentos generales para la policía y sanidad del Reino. Vigésimacuarta. Proteger la libertad política de la imprenta. Vigésimaquinta. Hacer efectiva la responsabilidad de los Secretarios del Despacho y demás empleados públicos. Vigésimasexta. Por último, pertenece a las Cortes dar o negar su consentimiento en todos aquellos casos y actos para los que se previene en la Constitución ser necesario.

funciones de carácter político y constitucional<sup>227</sup>, económico y financiero<sup>228</sup> y de administración y fomento<sup>229</sup>, financiero<sup>230</sup> y de administración y fomento<sup>231</sup>. otros tres tipos de funciones de carácter político y constitucional<sup>232</sup>, económico y financiero<sup>233</sup> y de administración y fomento<sup>234</sup>.

### 3. El Estatuto Real de 1834

El Estatuto Real supuso la primera aparición del bicameralismo en nuestro constitucionalismo. Las Cortes Generales prácticamente monopolizaban la regulación del texto del Estatuto.

---

227 Segunda. Recibir el juramento al Rey, al Príncipe de Asturias y a la Regencia, como se previene en sus lugares. Tercera. Resolver cualquiera duda, de hecho, o de derecho, que ocurra en orden a la sucesión a la Corona. Cuarta. Elegir Regencia o Regente del Reino cuando lo previene la Constitución, y señalar las limitaciones con que la Regencia o el Regente han de ejercer la autoridad Real. Quinta. Hacer el reconocimiento público del Príncipe de Asturias. Sexta. Nombrar tutor al Rey menor, cuando lo previene la Constitución. Séptima. Aprobar antes de su ratificación los tratados de alianza ofensiva, los de subsidios y los especiales de comercio. Octava. Conceder o negar la admisión de tropas extranjeras en el Reino. Novena. Decretar la creación y supresión de plazas en los Tribunales que establece la Constitución, e igualmente la creación y supresión de los oficios públicos. Décima. Fijar todos los años, a propuesta del Rey, las fuerzas de tierra y de mar, determinando las que se hayan de tener en pie en tiempo de paz, y su aumento en tiempo de guerra. Undécima. Dar ordenanzas al ejército, armada y milicia nacional en todos los ramos que los constituyen.

228 Duodécima. Fijar los gastos de la administración pública. Décimotercera. Establecer anualmente las contribuciones e impuestos. Décimocuarta. Tomar caudales a préstamo en casos de necesidad sobre el crédito de la Nación. Décimoquinta. Aprobar el repartimiento de las contribuciones entre las provincias. Décimosexta. Examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos. Décimoséptima. Establecer las aduanas y aranceles de derechos. Décimooctava. Disponer lo conveniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes nacionales. Décimanona. Determinar el valor, pero, ley, tipo y denominación de las monedas. Vigésima. Adoptar el sistema que se juzgue más cómodo y justo de pesos y medidas. Vigésimaprimer. Promover y fomentar toda especie de industria, y remover los obstáculos que la entorpezcan.

229 Vigésimasegunda. Establecer el plan general de enseñanza pública en toda la Monarquía, y aprobar el que se forme para la educación del Príncipe de Asturias. Vigésimatercia. Aprobar los reglamentos generales para la policía y sanidad del Reino. Vigésimacuarta. Proteger la libertad política de la imprenta. Vigésimaquinta. Hacer efectiva la responsabilidad de los Secretarios del Despacho y demás empleados públicos. Vigésimasexta. Por último, pertenece a las Cortes dar o negar su consentimiento en todos aquellos casos y actos para los que se previene en la Constitución ser necesario.

230 Duodécima. Fijar los gastos de la administración pública. Décimotercera. Establecer anualmente las contribuciones e impuestos. Décimocuarta. Tomar caudales a préstamo en casos de necesidad sobre el crédito de la Nación. Décimoquinta. Aprobar el repartimiento de las contribuciones entre las provincias. Décimosexta. Examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos. Décimoséptima. Establecer las aduanas y aranceles de derechos. Décimooctava. Disponer lo conveniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes nacionales. Décimanona. Determinar el valor, pero, ley, tipo y denominación de las monedas. Vigésima. Adoptar el sistema que se juzgue más cómodo y justo de pesos y medidas. Vigésimaprimer. Promover y fomentar toda especie de industria, y remover los obstáculos que la entorpezcan.

231 Vigésimasegunda. Establecer el plan general de enseñanza pública en toda la Monarquía, y aprobar el que se forme para la educación del Príncipe de Asturias. Vigésimatercia. Aprobar los reglamentos generales para la policía y sanidad del Reino. Vigésimacuarta. Proteger la libertad política de la imprenta. Vigésimaquinta. Hacer efectiva la responsabilidad de los Secretarios del Despacho y demás empleados

Estaba compuesto por un cuerpo de notables, denominado Estamento de Próceres, y otro electivo, el Estamento de Procuradores elegidos por sufragio censitario.

El Estamento de Próceres equivalía a un Senado que estaba integrado por la Grandeza de España, los títulos de Castilla y una variada aristocracia social. El liberalismo moderado introdujo en la composición de la Cámara Alta una serie de instrumentos para frenar a la Cámara Baja. Por un lado, los próceres vitalicios designados directamente por el monarca, y por otro, al no establecer un número máximo de miembros en la Cámara Alta, el rey podía compensar un ascenso de fuerza del Estamento de Procuradores con un incremento del número de Próceres.

Para pertenecer al Estamento de Procuradores se exigía ser español o hijo de españoles, tener treinta años cumplidos, estar en posesión de una renta anual de veinte mil reales o estar vinculado a la provincia que se aspiraba a representar por nacimiento, residencia o posesión de bienes radicados en el territorio que reeditaran al menos seis mil reales.

---

públicos. Vigésimasexta. Por último, pertenece a las Cortes dar o negar su consentimiento en todos aquellos casos y actos para los que se previene en la Constitución ser necesario.

- 232 Segunda. Recibir el juramento al Rey, al Príncipe de Asturias y a la Regencia, como se previene en sus lugares. Tercera. Resolver cualquiera duda, de hecho, o de derecho, que ocurra en orden a la sucesión a la Corona. Cuarta. Elegir Regencia o Regente del Reino cuando lo previene la Constitución, y señalar las limitaciones con que la Regencia o el Regente han de ejercer la autoridad Real. Quinta. Hacer el reconocimiento público del Príncipe de Asturias. Sexta. Nombrar tutor al Rey menor, cuando lo previene la Constitución. Séptima. Aprobar antes de su ratificación los tratados de alianza ofensiva, los de subsidios y los especiales de comercio. Octava. Conceder o negar la admisión de tropas extranjeras en el Reino. Novena. Decretar la creación y supresión de plazas en los Tribunales que establece la Constitución, e igualmente la creación y supresión de los oficios públicos. Décima. Fijar todos los años, a propuesta del Rey, las fuerzas de tierra y de mar, determinando las que se hayan de tener en pie en tiempo de paz, y su aumento en tiempo de guerra. Undécima. Dar ordenanzas al ejército, armada y milicia nacional en todos los ramos que los constituyen.
- 233 Duodécima. Fijar los gastos de la administración pública. Décimotercera. Establecer anualmente las contribuciones e impuestos. Décimocuarta. Tomar caudales a préstamo en casos de necesidad sobre el crédito de la Nación. Décimoquinta. Aprobar el repartimiento de las contribuciones entre las provincias. Décimosexta. Examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos. Décimoséptima. Establecer las aduanas y aranceles de derechos. Décimooctava. Disponer lo conveniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes nacionales. Décimanona. Determinar el valor, pero, ley, tipo y denominación de las monedas. Vigésima. Adoptar el sistema que se juzgue más cómodo y justo de pesos y medidas. Vigésimaprimer. Promover y fomentar toda especie de industria, y remover los obstáculos que la entorpezcan.
- 234 Vigésimasegunda. Establecer el plan general de enseñanza pública en toda la Monarquía, y aprobar el que se forme para la educación del Príncipe de Asturias. Vigésimatercia. Aprobar los reglamentos generales para la policía y sanidad del Reino. Vigésimacuarta. Proteger la libertad política de la imprenta. Vigésimaquinta. Hacer efectiva la responsabilidad de los Secretarios del Despacho y demás empleados públicos. Vigésimasexta. Por último, pertenece a las Cortes dar o negar su consentimiento en todos aquellos casos y actos para los que se previene en la Constitución ser necesario.

Aunque no introdujo el régimen parlamentario<sup>235</sup>, en su desarrollo se fueron implementando elementos como la institucionalización del Consejo y su Presidente, la disolución de las Cámaras, el principio de doble confianza, la contestación al discurso de la Corona, o las preguntas y mociones, las proposiciones sobre asuntos concretos de Gobierno, la cuestión de confianza o de gabinete y el voto de censura.

El Rey poseía amplias facultades, le correspondía la iniciativa legal y la sanción de las leyes -no se preveía el derecho de enmienda del Parlamento, aunque lo hubo en la práctica-<sup>236</sup>, decidía la convocatoria, la suspensión y la disolución de las Cámaras (artículo 24), y designaba al Presidente y al Vicepresidente de los Estamentos.

#### 4. La Constitución de 1837

La Constitución de 1837 y sus normas de desarrollo consolidaban nominalmente los avances parlamentarios anteriores.

El texto constitucional era más breve que su antecedente gaditano. Se componía de setenta y siete artículos y dos disposiciones adicionales. Su característica más relevante era su perfil transaccional, en tanto en cuanto combinaba principios de marcado carácter progresista -la soberanía nacional, la libertad de imprenta sin censura previa, la no confesionalidad del Estado, el instituto de Jurado, la índole electiva de los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales- con otros de impronta moderada -bicameralismo perfecto, veto regio absoluto, derecho de disolución de las Cámaras-.

El Senado estaba constituido por Senadores elegidos por sistema de elección doble y consecutiva: elegidos por el Rey a propuesta, en lista triple, de los electores que en cada provincia nombran los diputados a Cortes. Cada provincia propone al menos un senador, aunque el número en concreto se basa en razones poblacionales. Junto a los Senadores elegidos el artículo 20 deja la puerta abierta a la presencia de los hijos del Rey y del heredero inmediato de la Corona, como senadores por derecho propio<sup>237</sup>.

En lo que respecta al Congreso de los Diputados estaba constituido por votación directa de los electores, se consagraba la provincia como circunscripción electoral, pero no determinaba el número de diputados -cada provincia nombrará uno por cada cincuenta mil almas de su población (artículo 21), por sufragio directo (artículo 22), con un mandato de tres años (artículo 25), requiriéndose, para resultar elegido, ser español, seglar y mayor de veinticinco años, junto a cualquier otra condición que reseñase la ley electoral (artículo 23).

---

235 Como sostiene Saiz Arnaiz, los Reglamentos de ambas Cámaras fueron aprobados por la Reina Gobernadora previo dictamen de Consejo de Gobierno y de Ministros. No se reconocía, pues, la potestad de autonomarse a ninguna de las Cámaras. Existían además constantes interferencias del Rey en el funcionamiento de las Cortes, lo que impedía que se pudiese hablar de la vigencia efectiva del principio de autonomía parlamentaria, SAIZ ARNAIZ, A.: “La titularidad de los derechos históricos y las reformas estatutarias”, LAPORTA SAN MIGUEL, F. J. / SAIZ ARNAIZ, A. (Coords.), *Los derechos históricos en la Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, págs. 8-135.

236 ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I.: *El Parlamento moderno. Importancia, descrédito y cambio*, Iustel, Madrid, 2017, pág. 66.

237 VERA SANTOS, J.M.: *Las Constituciones de España. Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, Thomson Civitas, Navarra, 2008, pág. 207.

En desarrollo de la citada Constitución, se aprobó la primera regulación electoral española, la Ley electoral de 20 de julio de 1837<sup>238</sup>, que adquiriría el rango de ley aprobada en Cortes.

En cuanto a sus facultades, la función legislativa era compartida, correspondiendo al monarca la convocatoria, iniciativa y sanción<sup>239</sup>.

Ambas Cámaras gozaban de atribuciones legislativas idénticas<sup>240</sup>, de competencias presupuestarias<sup>241</sup>, políticas<sup>242</sup> y de control.

## 5. La Constitución de 1845

La Constitución de 1845 supuso la ruptura de los principios formulados en los anteriores textos constitucionales liberales.

Se reforzó la primacía del ejecutivo, suprimiendo el principio de soberanía nacional, en favor de la soberanía compartida entre el Rey y las Cortes y fortaleciendo el papel del rey al retirarle algunas de las limitaciones a su libertad que establecía la Constitución predecesora.

Entre 1845 y 1875 la elección de los candidatos oficiales y adictos se hizo por imposición administrativa del partido gobernante y la alternancia se forzaba con el primitivo y arriesgado sistema del pronunciamiento militar<sup>243</sup>.

Se mantuvo la estructura bicameral de las Cortes y la igualdad de facultades entre ambas Cámaras. El Congreso mantuvo su elección censitaria, pero se establecía como circunscripción los distritos en vez de las provincias, lo que debilitaba el significado electoral. Las mayores modificaciones se introdujeron en el Senado, que se constituyó

238 Al respecto de las leyes electorales, *Vid.* PRESNO LINERA, M.A.: *Leyes y normas electorales en la historia constitucional española*, Iustel, Madrid, 2013.

239 Artículo 12. La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey.

240 Artículo 13. Las Cortes se componen de dos Cuerpos Colegisladores, iguales en facultades: el Senado y el Congreso de Diputados.

241 Artículo 37. Las leyes sobre contribuciones y crédito público se presentarán primero al Congreso de los Diputados, y si en el Senado sufrieren alguna alteración que aquél no admita después, pasará a la sanción Real lo que los Diputados aprobaran definitivamente. Artículo 72. Todos los años presentará el Gobierno a las Cortes el Presupuesto general de los gastos del Estado para el año siguiente, y el plan de las contribuciones y medios para llenarlos; como, asimismo, las cuentas de la recaudación e inversión de los caudales públicos para su examen y aprobación.

242 Artículo 40. Además de la potestad legislativa que ejercen las Cortes con el Rey, les pertenecen las facultades siguientes: 1ª. Recibir al Rey, al sucesor inmediato de la Corona y a la Regencia o Regente del Reino el juramento de guardar la Constitución y las leyes. 2ª. Resolver cualquier duda de hecho o de derecho que ocurra en orden a la sucesión a la Corona. 3ª. Elegir Regente o Regencia del Reino, y nombrar tutor al Rey menor, cuando lo previene la Constitución. 4ª. Hacer efectiva la responsabilidad de los Ministros, los cuales serán acusados por el Congreso, y juzgados por el Senado. Artículo 45. 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 con lo exterior, conforme a la Constitución y a las leyes.

243 VARELA ORTEGA, J.: "De los orígenes de la democracia en España, 1845-1923", FORNER MUÑOZ, S. (Coord.), *Democracia, elecciones y modernización en Europa: siglos XIX y XX*, Catedra, Madrid, 1997, pág. 135.

con vocación de permanencia y estabilidad en tanto en cuanto el Rey nombraba a los miembros del Senado con un mandato vitalicio.

## 6. La Constitución nonnata de 1856

Aun cuando no llegó a ser promulgada, la Constitución de 1856 cristaliza el ideario progresista con la proclamación de la soberanía nacional.

La figura del monarca se convierte en un órgano constituido del Estado, es decir, establecido por una Constitución aprobada por la Nación en aplicación de su soberanía. La soberanía nacional se constituye, por tanto, como el fundamento único del Trono.

La estructura de las Cortes era bicameral con igualdad de facultades entre el Senado y el Congreso de los Diputados.

En cuanto al Senado, pasó de ser vitalicio de elección real a electivo y renovable. Por lo que respecta al Congreso de los Diputados, se mantenía la estructuración prevista en la Constitución de 1837, salvo el establecimiento de la elección por provincias.

Asimismo, se reconocían las prerrogativas parlamentarias de inviolabilidad e inmunidad para los miembros de las Cortes.

En relación a las facultades de las Cortes, continuaban compartidas con el Rey la potestad de hacer las leyes y la iniciativa legislativa.

## 7. La Constitución de 1869

La Constitución de 1869 destaca por su origen popular que se plasma en su propio Preámbulo en el que se señala que “es la Nación española y en su nombre, las Cortes constituyentes elegidas por sufragio universal, las que decretan y sancionan la Constitución”. Es considerada por algunos autores como Solé Tura como “la primera Constitución democrática de nuestra historia, anterior en décadas a las de otros países europeos”<sup>244</sup>.

El texto constitucional reafirmaba la tradición política de las Constituciones de 1812, 1837 y la *non nata* de 1856, haciendo un mayor hincapié en el carácter representativo del régimen. Asimismo, recoge la más extensa y completa declaración de libertades de las Constituciones promulgadas hasta ese momento en España.

Fue especialmente significativa la constitucionalización del sufragio universal masculino. No obstante, las mujeres permanecían excluidas del derecho de sufragio.

En cuanto a la estructura de las Cortes, el principal foco de atención se centró el Senado que adquirió una naturaleza compleja en tanto en cuanto se configuró un sistema de elección en dos grados: en un primer grado, cada distrito municipal debía elegir un determinado número de compromisarios, los cuales en conjunción con los diputados provinciales constituían la Junta electoral de la provincia. En un segundo grado, cada una de las Juntas provinciales elegía cuatro senadores<sup>245</sup>.

---

244 SOLE TURA, J. / AJA, E.: *Constituciones y períodos constituyentes en España, 1808-1936*, Siglo XXI, Madrid, 1977, pág. 87.

Ambas Cámaras tenían iguales facultades, salvo la preeminencia del Congreso sobre contribuciones, crédito público y fuerza militar<sup>246</sup>. Entre las facultades de ambas Cámaras el artículo 45 establecía la potestad de formar el respectivo Reglamento para su gobierno interior, examinar la legalidad de las elecciones y la aptitud legal de los individuos que lo compongan, nombrar, a su Presidente, Vicepresidentes y Secretarios.

La Constitución de 1869 constituyó un Parlamento con un alto grado de autonomía, en el que sus sesiones tenían carácter público, se preveía la reunión mínima anual, simultánea y obligatoria todos los años, convocada por el Monarca antes del primer día de febrero.

En un precepto constitucional sin precedentes (art. 53) se recogieron la interpelación y la censura, piezas centrales del régimen parlamentario.

## 8. La Constitución de 1876

La Constitución de 1876 se caracteriza por dos circunstancias fundamentalmente: en primer lugar, por ser la Constitución de mayor duración dada su mayor flexibilidad en tanto en cuanto dejaba algunos preceptos a la libre interpretación según el contexto histórico o político del momento y, en segundo lugar, por ser la última Constitución en la historia constitucional española en contemplar la soberanía compartida por el Rey y las Cortes.

Con carácter general, no aportaba nada novedoso respecto a sus antecesoras. Sino más bien, supuso un retroceso respecto a la Constitución de 1869 al no contemplar el sufragio universal masculino.

El Rey que compartía el poder legislativo, nombraba Gabinete, disolvía el Parlamento y tenía poder de veto.

Destaca por su originalidad la composición del Senado, en donde cabía distinguir entre senadores de derecho propio<sup>247</sup>, senadores por designación regia y carácter vitalicio, y, en tercer lugar, senadores elegidos por las corporaciones del Estado. Se configuraba con función de colegislador, pero con menos importancia práctica.

Estas Cortes tuvieron capacidad de autoorganización, salvo para el nombramiento de Presidente y Vicepresidente del Senado. Su convocatoria, suspensión

245 El artículo 60 preveía la elección de los Senadores: “Los Senadores se elegirán por provincias. Al efecto, cada distrito municipal elegirá por sufragio universal un número de compromisarios igual a la sexta parte del de Concejales que deban componer su Ayuntamiento. Los distritos municipales donde el número de Concejales no llegue a seis, elegirán, sin embargo, un compromisario. Los compromisarios así elegidos se asociarán a la Diputación provincial respectiva, constituyendo con ella la Junta electoral. Cada una de estas Juntas elegirá, a pluralidad absoluta de votos, cuatro Senadores”.

246 El artículo 50 recogía la preeminencia del Congreso en estas materias “Los proyectos de ley sobre contribuciones, crédito público y fuerza militar se presentarán al Congreso antes que al Senado; y si éste hiciere en ellos alguna alteración que aquél no admita, prevalecerá la resolución del Congreso”.

247 Se consideraban senadores por derecho propio conforme al artículo 21 a los hijos del Rey y del sucesor inmediato de la Corona, que hayan llegado a la mayor edad; los grandes de España que lo fueren por sí, que no sean súbditos de otra Potencia y acrediten tener la renta anual de 60.000 pesetas, procedente de bienes propios, inmuebles, o de derechos que gocen la misma consideración legal; los Capitanes generales del Ejército y el Almirante de la Armada; el Patriarca de las Indias y los Arzobispos; el Presidente del Consejo de Estado, el del Tribunal Supremo, el del Tribunal de Cuentas del Reino, el del Consejo Supremo de la Guerra, el de la Armada, después de dos años de ejercicio.

y disolución era facultad del Rey, y aunque se preveía reunión anual y simultánea la convocatoria era discrecional al no haber plazo tasado ni previsión de duración de las sesiones anuales.

## 9. La Constitución de 1931

Como antecedente a la Constitución de 1931 es oportuno realizar una mención al Anteproyecto de 1929. El Anteproyecto de Constitución de 1929 es un amplio código cuyo principal propósito era constituir un Estado nuevo de carácter conservador, corporativo, intervencionista y antidemocrático<sup>248</sup>.

Su fundamentación se basaba en la representación corporativa en torno a la consideración de la Constitución como norma de rango superior y a una ubicación de la soberanía en el Estado “como órgano permanente representativo de la Nación”.

El Rey era considerado sagrado e inviolable. Se le atribuía la función moderadora para el mantenimiento de la independencia y armonía de todos los Poderes, con arreglo al texto constitucional. Correspondía también al Rey la potestad de hacer ejecutar las leyes, la de cuidar que en su nombre se administre justicia pronta y cumplida, la de velar por la defensa nacional, asegurar la continuidad de la política exterior en las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás Potencias y de la política interior en los asuntos económicos y sociales y mantener la unidad y soberanía del Estado.

Las Cortes son unicamerales y gozan de poder legislativo, junto con el Rey, a quien le correspondía la sanción y promulgación de las leyes.

Para la elección de la mitad de sus miembros se establecía el sufragio universal directo por provincias y en colegio nacional único<sup>249</sup>. La otra mitad tenía carácter no electivo, ya que se componía de treinta miembros nombrados por el Rey con carácter vitalicio y el resto elegidos por colegios profesionales o de clase.

En cuanto a sus funciones, el Anteproyecto otorgaba a las Cortes la facultad legislativa, pero a la vez, dejaba a la exclusiva iniciativa del Rey la política exterior o concordataria, la defensa nacional y la rebaja de contribuciones o aumento de gastos públicos.

El artículo 63 recogía el listado de materias objeto de ley entre las que cabe destacar, la fijación, al comienzo de cada Reinado, de la dotación del Rey y su familia; la incorporación de cualquier otro territorio al territorio nacional; la ratificación de los Tratados de alianza ofensiva, de los que estipulen dar subsidios a una Potencia extranjera, y de todos los que puedan obligar individualmente a los españoles; la fijación bienal de los gastos o ingresos del Estado; la aprobación de Códigos y leyes de carácter general relativos al Derecho público y privado, así sustantivo como adjetivo; la aprobación de las Cuentas generales del Estado o la determinación del régimen a que deben someterse las elecciones generales, provinciales y municipales.

Una de las principales novedades del Anteproyecto es la creación del Consejo del Reino como órgano consultivo y con funciones de jurisdiccional constitucional –

248 GIMENEZ MARTÍNEZ, M.A.: *Historia del parlamentarismo, Política y Sociedad en la Historia de España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2017, pág. 292.

249 Conforme al artículo 58.1 el número de los elegidos por cada provincia será uno por cien mil almas.

conocía sobre el recurso de inconstitucionalidad de las leyes y de las disposiciones de carácter general, resolvía los recursos sobre la validez de las elecciones, juzgaba a los Ministros y Altos Cargos del Estado y delimitaba las áreas competenciales cuando surgían conflictos ente el Gobierno y los Tribunales-.

En cuanto a sus funciones legislativas, el Consejo disponía de un veto devolutivo sobre las leyes<sup>250</sup> y había de ser oído para la tramitación de los decretos-leyes. Asimismo, poseía facultades de gobierno –intervenía en la designación del regente, en la disolución de las Cortes y en el nombramiento del jefe del Ejecutivo-.

Tras este análisis del precedente más inmediato a la Constitución de 1931, es ésta la que copará nuestra atención. Las principales características del texto constitucional son la originalidad del modelo constitucional, el establecimiento de la soberanía popular; la constitución de un sistema democrático representativo unido a los instrumentos de democracia directa, el parlamentarismo racionalizado, la laicidad, la profundización en los derechos subjetivos y la efectividad de los mismos y la apuesta por el Estado integral.

Es ilustrativo el Preámbulo en el que se producía un reconocimiento implícito de la soberanía popular frente a la soberanía nacional o compartida de las Constituciones anteriores, al presentarse el texto constitucional como producto de un acto de soberanía del pueblo.

Aun cuando son muchas las características a destacar de este texto constitucional, nos centraremos en aquellas relativas a las Cortes a las que se dedica el Título IV.

Entre las funciones de las Cortes, se reconoce la potestad legislativa, la cual reside en el pueblo por medio de las Cortes o el Congreso de los Diputados. La iniciativa legislativa correspondía conforme al artículo 60 tanto al Congreso de los Diputados como al Gobierno.

Se reconocía, asimismo, en el artículo 66 la iniciativa legislativa popular. Conforme al mismo, el pueblo podía atraer a su decisión mediante “referéndum” las leyes votadas por las Cortes. Bastaba, para ello, que lo solicitara el quince por ciento del Cuerpo electoral. Se excluía del objeto de este recurso la Constitución, las leyes complementarias de la misma, las de ratificación de Convenios internacionales inscritos en la Sociedad de las Naciones, los Estatutos regionales y las leyes tributarias. El pueblo podía ejercer el derecho de iniciativa, presentando a las Cortes una proposición de ley siempre que lo pidiera, al menos, el quince por ciento de los electores.

Se establece un sistema unicameral en el que los diputados serán elegidos mediante sufragio universal, igual, directo y secreto siendo elegibles todos los

---

250 El veto devolutivo sobre las leyes está previsto en el artículo 52 en virtud del cual “El Consejo del Reino, por propia iniciativa o cuando lo reclamen el Gobierno, el Presidente de las Cortes o un número de diputados que no sea inferior a la décima parte del total, examinará los proyectos y proposiciones de ley votados por aquéllas. El Consejo, que deliberará en pleno, podrá, por acuerdo adoptado con la concurrencia de dos terceras partes de sus vocales, devolver a las Cortes el proyecto o proposición con las observaciones a que hubiere lugar, reclamando sobre ellos nueva deliberación. Terminada ésta, podrán las Cortes rechazar las observaciones formuladas, siempre que se halle presente la mitad más uno de los diputados. El texto definitivamente aprobado por las Cortes se someterá a la sanción del Rey, quien podrá concederla o negarla, consultado o no nuevamente el Consejo del Reino”.

ciudadanos de la República mayores de veintitrés años, sin distinción de sexo ni de estado civil. Es llamativo que en un sistema descentralizado como el constituido en 1931 se haya optado por un sistema bicameral, como sí se hizo en la Constitución de 1978.

El sistema electoral fue desarrollado por la Ley Electoral de 27 de junio de 1933 que estableció un sistema electoral mayoritario a doble vuelta con distritos plurinominales.

Con la Constitución de 1931 se hace efectivo el sufragio universal activo para las mujeres españolas, ya que la regulación constitucional únicamente permitió el sufragio femenino pasivo.

Asimismo, se otorgaba al Congreso de los Diputados la facultad para resolver sobre la validez de la elección y la capacidad de sus miembros electos para adoptar su Reglamento de régimen interior.

Las Cortes tenían además atribuciones de control político del Gobierno propias de un sistema parlamentario. El artículo 64 reconocía la moción de censura racionalizada contra el Gobierno o alguno de sus Ministros.

Asimismo, gozaban de iniciativa para la destitución del Presidente de la República y de atribuciones presupuestarias en virtud del artículo 107 que establecía que correspondía al Gobierno la formación del proyecto de Presupuestos y su aprobación a las Cortes.

El órgano más destacado fue la Diputación Permanente que estaba compuesta como máximo por veintidós representantes de las distintas fracciones políticas, en proporción a su fuerza numérica. A esta Diputación le correspondía conocer de los casos de suspensión de garantías constitucionales, los relativos a los decretos-leyes y lo concerniente a la detención y procesamiento de los Diputados.

Las Comisiones tenían gran importancia en el funcionamiento de las Cámaras que conforme a los Reglamentos podían ser permanentes o especiales. Todos estos aspectos serán de una encomiable influencia en el diseño constitucional de integración de democracia representativa y participación de los ciudadanos.

Cabría poner de manifiesto a tenor de este recorrido histórico que las variables históricas, políticas y culturales confluyen en la necesaria actualización y dinamización del ordenamiento jurídico.

#### **IV. PARLAMENTARISMO Y CONSTITUCIÓN DE 1978**

La Constitución de 1978 será el marco de referencia del análisis sustantivo que sobre la conciliación entre democracia representativa e instrumentos participativos se desarrolla en este trabajo. Para ello, valga el siguiente epígrafe como espacio de análisis en el que se acotarán los pilares normativos sobre los que se sustenta.

##### **1. Teoría actual del parlamentarismo en España**

Antes de iniciar el estudio del parlamentarismo en España, es preciso, a fin de contextualizar teóricamente el mismo, llevar a cabo un somero repaso por las distintas etapas del Parlamento en el siglo XX.

Una vez consolidado el Parlamento, su evolución es susceptible de periodificarse en cuatro etapas diferenciadas<sup>251</sup>. Una primera etapa, de preeminencia parlamentaria en la que el Parlamento era soberano y el poder ejecutivo estaba supeditado por completo al poder legislativo. Esta etapa salvaje se ilustra con la III República Francesa (1870-1940), República de Weimar (1918-1933) y parte de la II República española (1931-1936). Una segunda etapa, descrita como parlamento racionalizado, aportación doctrinal encomiable de Mirkin Guetzevich, se implementa a través de la Ley fundamental de Bonn 1949, y en ella se marca como objetivo primordial que el Parlamento sea un agente activo de estabilidad política, a la par que sea capaz de llenar las lagunas de poder que el sistema incorporaba. En una tercera etapa se aborda una profundización en los objetivos del parlamentarismo racionalizado<sup>252</sup> con objetivos de alcance institucional, priorizando la dimensión orgánica del mismo, por lo que se identifica esta etapa como parlamentarismo estructurado.

Finalmente, una cuarta etapa, en la que con matizaciones nos hallaríamos en la actualidad, se identifica como parlamentarismo limitado. Ese constreñimiento del Parlamento es consecuencia de un auge imparable del poder ejecutivo, que se presenta como más acorde a las necesidades de la sociedad, propias de un Estado social avanzado que se mueve únicamente ante estímulos de decisiones y medidas eficaces. Es la hora de los resultados, tangibles, dispares como la misma sociedad, técnicos y complejos. Otros agentes contribuyen a esta contención, como la preeminencia de los tribunales constitucionales, el multiparlamentarismo, especialmente el derivado de la integración en organismos supraestatales, como la Unión Europea.

Es en esa cuarta etapa donde se fortalece la idea de la crisis del Parlamento y del parlamentarismo, pese a que la propuesta no es ni mucho menos novedosa, pero sobre todo por la tesis de Carl Schmitt quien publicaría en 1923 *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, traducida al inglés en 1985, *The crisis of parliamentary democracy*. “La crisis del sistema parlamentario y de las instituciones parlamentarias deriva de las circunstancias de la moderna democracia de masas”<sup>253</sup>.

La imposibilidad de lograr la igualdad y la homogeneidad, que sitúa como presupuestos de la democracia, aboca al fracaso del parlamentarismo. Por ello, el Parlamento no es la traslación de la voz de la sociedad, sino que se distancia de la misma, ejerciendo una representación de él mismo. Pero esa no es la única crisis que se achaca al parlamentarismo. Se le reprocha su incapacidad para desempeñar sus funciones, como legislar<sup>254</sup>; su limitación para comunicar a la sociedad sus decisiones y para recabar de ésta sus reclamos, ambas esferas la político-parlamentaria y la social parecen discurrir de forma asincrónica y aislada; su obsolescencia organizativa y estructural; su actitud complaciente con un status subordinado respecto al poder

---

251 GARCÍA MORILLO, J.: “El Parlamento ante las nuevas realidades”, *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 4, Cortes Valencianas, Valencia, 1997, pág. 141.

252 Sobre este particular, *Vid.* PANIAGUA SOTO, J.L.: “Sobre la forma de gobierno parlamentaria en España: un parlamentarismo racionalizado de corte presidencial”, *Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico*, 2010, págs. 1-48.

253 SCHMITT, C.: *The crisis of parliamentary democracy*, The MIT Press, Cambridge Massachusetts, 1985.

254 LASKI, H.: *La crisis de la democracia*, Siglo XXI, Buenos Aires, 1950, pág. 77.

ejecutivo que monopoliza la vida política y que deriva en una situación que puede presentarse como una auténtica involución al aparentar una neo-concentración del poder, precisamente, la situación a la que el parlamentarismo pretendió dar una alternativa. Respecto al gobierno, el Parlamento ha relajado el control, que se dibuja con enormes deficiencias cuya evidencia más señera es la negación de un gobierno a ser controlado por el Parlamento, o la inocuidad de las actuaciones de control parlamentarias sobre el ejecutivo (reprobaciones). De su funcionamiento también derivan otros reproches como la sustitución de la deliberación por el debate, esto es la primacía de la confrontación de posiciones, restringiendo el espacio al diálogo y al consenso que se espera de unos representantes que lo han de ser de todos.

## 2. La cultura parlamentaria española

La actual cultura parlamentaria española es consecuencia derivada de la posición sobre el parlamento de un constituyente, el de 1978, que carecía de cultura y experiencia parlamentaria<sup>255</sup>. Las cortes franquistas, un pasado escasamente democrático y el conocimiento importado, en ocasiones con desacierto, del derecho comparado fueron los precedentes que constituyeron el basamento sobre el que descansó la formación de la institución parlamentaria<sup>256</sup>. Las preocupaciones del pasado se reflejaron en el esbozo de un parlamento diseñado para resistir anticipadamente los temores de un futuro que rememorara aquel pasado de marcado carácter autoritario.

Por consiguiente, la incertidumbre ante el establecimiento de una nueva forma de Estado tanto en lo político como en lo territorial y el temor porque el asentamiento de la democracia supusiera una inevitable situación de inestabilidad política que la condujese al fracaso, marcarán la constitucionalización del sistema parlamentario<sup>257</sup>.

---

255 Sobre este particular, *Vid.* MCDONOUGH, P / H. BARNES, S. / LÓPEZ PINA, A.: *The cultural dynamics of democratization in Spain*, Cornell University Press, Ithaca, 1998, págs. 145-177.

256 Un estudio pormenorizado de la institución parlamentaria puede consultarse en FERNÁNDEZ SANTAOLALLA, F.: *Derecho parlamentario español*, Espasa, Madrid, 1990.

257 El Tribunal Constitucional español en las sentencias 5/1983 y 10/1983, con motivo de la declaración de inconstitucionalidad del artículo 11.7 de la antigua Ley de Elecciones Locales, dibuja las líneas esenciales de la representación política: 1º.- La representación política es un instrumento para hacer efectivo el derecho de participación de los ciudadanos (de ahí la conexión entre representación y derecho de participación política); así cuando el derecho de los representantes resulta dañado al ser cesado por alguien distinto de quien les eligió, se lesiona indirectamente el derecho de los representantes a participar en los asuntos públicos (consagrado en el artículo 23.2 CE). 2º.- Los representantes políticos no representan a una parte de los electores, que fueron los que votaron a los partidos políticos por los que fueron elegidos; sino al conjunto del electorado<sup>13</sup>. “*Lo propio de la representación, de cualquier modo, que esta se construya, tanto basada en el mandato libre como en el mandato imperativo es el establecimiento de la presunción de que la voluntad del representante es la voluntad de los representados, en razón de lo cual son imputados a éstos en su conjunto y no sólo a quienes votaron a su favor o formaron la mayoría los actos de aquel. El desconocimiento o la ruptura de esa relación de imputación destruye la naturaleza misma de la institución representativa y vulnera, en consecuencia, un derecho fundamental de todos y cada uno de los sujetos que son parte de ella*” STC10/1983. FJ. 2º. No olvidemos además que el propio art. 66.1 de la Constitución española, señala que “*las Cortes Generales representan al pueblo español (...)*” 3º.- Extiende la prohibición del mandato imperativo a la relación de los representantes con su partido, prohibiendo que aquellos reciban órdenes o instrucciones de los mismos.

VÍRGALA FORURIA considera que el diseño constitucional fue dirigido a la potenciación hasta el extremo de los aparatos de los partidos políticos y a la marginación del ciudadano de las decisiones políticas, consecuencia de la situación que se vivió en España en el período de la transición democrática<sup>258</sup>.

El primero de los factores en los que se refleja estos condicionamientos del constituyente fue la constitucionalización de todas las piezas esenciales del sistema electoral<sup>259</sup>.

El constituyente optó por el establecimiento de un sistema de representación proporcional, que, con carácter general, propicia gobiernos de coalición<sup>260</sup>. Como consecuencia de ello se generan algunos riesgos políticos entre los que cabe destacar: la parálisis legislativa y la incapacidad para ejecutar políticas coherentes en momentos críticos; la fragmentación, que desestabiliza cíclicamente el sistema de partidos, al facilitar que fuerzas políticas muy minoritarias supongan la llave para la formación de gobiernos –situación que conlleva a la penetrabilidad institucional de partidos extremistas de tendencias populistas así como a la generación de coaliciones de conveniencia para una gobernabilidad transitoria, en lugar de coaliciones de compromiso, en las que la unión de fuerzas se produce para sacar adelante un programa común compartido por sus respectivos electorados y, por último, debilita el vínculo entre los parlamentarios y sus representados –los votantes no identifican a los elegidos-.

El segundo factor lo constituye la insistencia en reavivar la ficticia contradicción entre un pretendido parlamento ideal y la realidad existente<sup>261</sup>. Los consejos reales e instituciones similares que precedieron a las modernas asambleas legislativas o el llamado parlamento clásico fueron órganos expresivos de los segmentos sociales entonces dominantes que tendieron a ocuparse de los problemas de su clase, la cual, sociológicamente era y representaba a un sector muy reducido de la población.

Fue a principios del siglo XX cuando los sectores excluidos tuvieron acceso al Parlamento y la posibilidad de defender desde sus escaños una comprensión de la realidad muy distinta a la de los sectores dominantes. Esta circunstancia, junto con la

---

258 VÍRGALA FORURIA, E.: “Representación, parlamentarismo y democracia participativa en España”, GARCÍA HERRERA, M.A. / ASENSI SABATER, J. / BALAGUER CALLEJÓN, F. (Coords.), *Constitucionalismo crítico, Liber amicorum Carlos de Cabo Martín*, Tomo II, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pág. 1121.

259 Un estudio sobre esta cuestión puede verse en VALLÈS, J.M./ BOSCH, A.: *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel Ciencia Política, Barcelona, 1996.

260 Sobre este particular, entre otros, Vid. CAPO GIOL, J.: “Sistema electoral y gobernabilidad española”, *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 1, 1999, págs. 55-80; GARROTE DE MARCOS, M.: “El informe del Consejo de Estado sobre reforma del sistema electoral: algunas observaciones acerca de las posibilidades de reforma del sistema electoral del Congreso de los Diputados”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 36, 2009, págs. 91-125; DELGADO-IRIBARREN / GARCÍA-CAMPERO, M.: “El sistema electoral español: logros y deficiencias”, KÖLLING, M. (Coord.), *El sistema electoral español: un debate de sus logros y deficiencias*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, págs.13-49, TORRES DEL MORAL, A.: “Ley electoral y representación”, RAMÍREZ JIMÉNEZ, M. (Ed.), *El Parlamento a debate*, Trotta, Valladolid, 1997.

261 POSADA, A.: *Estudios sobre el Régimen Parlamentario en España*, Clásicos Asturianos del Pensamiento Político, 1996, Oviedo.

instauración del sufragio universal y de los partidos políticos supuso el punto de inflexión para que el parlamento de notables pusiera de manifiesto la crisis de la institución y la degeneración institucional que comportaba el estado de partidos. En efecto, supuso la crisis del parlamento de privilegiados que se transformó en un parlamento democrático.

Por tanto, o se sostiene que en un sistema democrático el Parlamento es una institución en permanente crisis<sup>262</sup> o se afirma que hubo un modelo de Parlamento, el denominado clásico o de notables que poco tenía que ver con el sentido de la institución en un estado democrático.

El Parlamento democrático obedece a una lógica de la diversidad que supera los viejos esquemas. Hemos pasado de la verticalidad de los intereses de clase a una transversalidad de los contenidos; de actores políticos posicionados a interlocutores social e ideológicamente flexibles, que confluyen aceleradamente en nudos de interés y en alianzas estratégicas que desbordan las fronteras de las ideologías y de los Estados.

El Parlamento democrático es el lugar donde reafirmar los propios argumentos y cuestionar los ajenos, procurando la máxima proyección sobre los electores.

Un tercer componente de nuestra cultura parlamentaria es su carácter reglamentista. Nos hallamos ante un sector normativo muy formalizado y dotado de autonomía y reglas propias.

Esta rama del derecho se caracteriza por su “decisionismo romántico” u oportunista, cuya principal regla consiste en que la decisión unánime de los parlamentarios presentes es la única regla, con independencia de lo que disponga el Reglamento de la Cámara. Supone la primacía de la autonomía de la decisión parlamentaria sobre la reglamentación.

No obstante, el constituyente ensombreció la autonomía parlamentaria al prever un instrumento jurídico –el recurso de inconstitucionalidad<sup>263</sup>– que permite que el debate político substanciado en las Cámaras y resuelto democráticamente con los votos de los representantes de la ciudadanía, pueda reconvertirse en un debate

262 Los que sostienen que la crisis del Parlamento es innegable suelen basarse en la progresiva ampliación de los poderes del Ejecutivo, en detrimento de los de las Cámaras, que, para ellos estarían siendo arrumbadas a la posición de bonito jarrón chino, muy caro, pero perfectamente inútil, y que nadie sabe qué hacer con él. Estas posturas tienen como base una visión del pasado de las Asambleas un tanto optimista, como si estás hubieran sido, en algún momento, el centro de los sistemas constitucionales de Occidente. TORRES MURO, I.: “Constitución y Parlamento: Notas para la comprensión de la institución parlamentaria en el siglo XXI”, *Revista de las Cortes Generales*, núm.87, 2012, pág. 14.

263 El recurso de inconstitucionalidad es uno de los procesos constitucionales a través de los que el Tribunal Constitucional garantiza la supremacía de la Constitución y enjuicia la conformidad o disconformidad con ella de las leyes, disposiciones normativas y actos con fuerza de ley del Estado y de las Comunidades Autónomas. Pueden ser objeto del recurso de inconstitucionalidad: a) Los Estatutos de Autonomía y las demás leyes orgánicas; b) Las demás leyes, disposiciones normativas y actos del Estado con fuerza de ley; c) Los tratados internacionales; d) Los Reglamentos del Congreso de los Diputados, del Senado y de las Cortes Generales; e) Las leyes, actos y disposiciones normativas con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas; f) Los Reglamentos de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. Están legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, cincuenta Diputados y cincuenta Senadores. Los órganos ejecutivos y legislativos de las Comunidades Autónomas están legitimados para interponer recurso de inconstitucionalidad contra las leyes, disposiciones y actos del Estado con fuerza de ley que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía

jurídico impregnado de matices hipotéticos, que recae sobre una norma cuya aplicación no ha planteado ningún conflicto en el campo del derecho<sup>264</sup>.

Así como el recurso de inconstitucionalidad puede considerarse una intromisión del ejecutivo en las funciones intrínsecas al legislativo, la crisis económica se está convirtiendo en el basamento sobre el que se fundamenta el recurso indiscriminado a la figura normativa del decreto-ley, es decir a la incorporación de normas al ordenamiento jurídico emanadas del ejecutivo<sup>265</sup>. Cabe, por tanto, poner de manifiesto un abuso extremo de esta figura que supone una merma de las posibilidades de expresión del pluralismo político en el gobierno de los asuntos públicos y una pérdida del valor del principio democrático y el Estado de Derecho. El decreto ley se está configurando como un mecanismo a través del cual los Gobiernos incorporan normas al ordenamiento jurídico, excusándose en la crisis económica, en algunos casos, como requisito equivalente a la extraordinaria y urgente necesidad que deriva en su aplicación indiscriminada<sup>266</sup>. El poder ejecutivo se impone claramente, en términos generales, al poder legislativo.

Asimismo, la crisis económica desatada a partir de mediados de 2008 ha tenido entre sus consecuencias un importante distanciamiento entre la clase política y los ciudadanos, muchos de los cuales no ven que sus reclamaciones encuentren eco en las Cortes Generales o en los Parlamentos autonómicos. A ello se añade las importantes deficiencias que tiene el sistema político español, tanto en el plano institucional como en el de la práctica política<sup>267</sup>.

264 En contraposición a esta línea argumental, Gil Robles y Pérez Serrano afirmaban que los recursos de inconstitucionalidad son unos medios de que el ordenamiento jurídico se vale para limitar el casi omnímodo poder de la legislación ordinaria (y del Gobierno, pues es éste quien lleva la batuta de la iniciativa legislativa en la mayoría de las ocasiones), añadiendo que con ello se consigue que las leyes acomoden su contenido a lo prescrito por la Constitución. Se trata de una vía que los constituyentes incorporan en la Carta Magna y que supone un control de respeto de la Constitución que afecta también al legislador. SARMIENTO MÉNDEZ, X.A.: “Las decisiones constituyentes y su revisión tras XXV años de jurisprudencia y vida constitucional”, *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 2, 2004, pág. 1364.

265 Se dibuja un panorama que en sí mismo no resulta novedoso con respecto a la experiencia constitucional precedente, a saber, la neta prevalencia del decreto-ley para afrontar las crisis económicas. Ante la virulencia de la situación planteada, la respuesta normativa no solo se articula desde la esfera del Ejecutivo, sino también a través de la potestad legislativa de urgencia con que esta cuenta. Junto a ello, resulta que, en la práctica reciente, el decreto-ley ha pasado a afirmarse como instrumento prácticamente exclusivo de conformación de nuestro ordenamiento jurídico. Los ámbitos temáticos abordados por las sucesivas y constantes normas gubernamentales de urgencia presentan una tal relevancia cualitativa que no resulta exagerado afirmar que el espacio regulador accesible para la potestad legislativa de las Cortes Generales ha quedado irremisiblemente relegado a un ámbito decididamente secundario. CARMONA CONTRERAS, A.M.: “El decreto-ley en tiempo de crisis”, *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 47, 2013, pág. 14.

266 ARAGÓN REYES, M.: *Uso y abuso del decreto-ley. Una propuesta de reinterpretación constitucional*, Madrid, Iustel, 2016.

267 Esa ausencia de un proceso de toma de decisiones de adaptación de la institución democrática representativa por excelencia a la realidad de un tiempo muy cambiante está, junto a otros factores, ahondando un alejamiento hondo (del cual el parlamento, bunkerizado y acartonado) de esta institución respecto la ciudadanía. Los estudios de opinión pública lo vienen reflejando hace tiempo, pero «ellos» no se dan por aludidos. LÓPEZ-MEDEL BÁSCONES, J.: “Crisis institucional, crisis normativa, crisis democrática”, *Diario La Ley*, núm. 8373, 2014, versión on-line.

Como sostiene Fernández-Miranda Campoamor, la crisis de la representación, la crisis del mandato representativo y la crisis del parlamentarismo son, en realidad, como ideas recurrentes, tan antiguas como la misma formulación clásica de la teoría liberal de la representación o la consolidación de la forma de gobierno parlamentario. La consideración de que la representación y el parlamentarismo se encuentran en crisis es una idea tan habitual que, más que probablemente, lo que late detrás de ella no es tanto una crisis determinada, sino una sucesión de problemas que a lo largo del tiempo han ido surgiendo y a los cuales se ha enfrentado el hecho representativo y el gobierno parlamentario<sup>268</sup>.

La existencia de unos ciudadanos que no se sienten representados y demandan actuar directamente supone un menoscabo de la imagen del Parlamento y la merma de las bases que sustentan la democracia cuyo quebradizo equilibrio sólo se sostiene gracias al armazón representativo del Estado.

Los partidos políticos, van a revelarse como herramientas esenciales en la formación y en la manifestación de la voluntad popular. Este diseño constitucional dirigido a la potenciación hasta el extremo de los aparatos de los partidos políticos y a la marginación del ciudadano de las decisiones políticas es consecuencia de la situación que se vivió en España en el período de la transición democrática<sup>269</sup>.

El Estado no es un sumatorio de personas sino la representación de un “nosotros”, y solo él, cuando se articula desde la lógica del constitucionalismo, con sus límites y contrapesos, hace posible que la decisión de una mayoría no devenga en tiranía.<sup>270</sup>

Las dificultades por las que atraviesa el concepto de representación política en las sociedades democráticas de este primer tercio de siglo, no es un asunto circunscrito al Parlamento, lo que está en cuestión es el diseño y operativa institucional del estado constitucional democrático en cuyo centro se sitúa el Parlamento en tanto que escenario en el que nos representamos como sociedad y en el que observamos cómo se comportan los actores que hemos elegido para intervenir en el proceso de formación de la voluntad del Estado<sup>271</sup>.

---

268 FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, C. / FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A.: *Sistema electoral, partidos políticos y parlamento*, Colex, Madrid, 2003, págs. 37-38.

269 VÍRGALA FORURIA, E.: “Representación, parlamentarismo y democracia participativa en España”, GARCÍA HERRERA, M.A. / ASENSI SABATER, J. / BALAGUER CALLEJÓN, F. (Coords.), *Constitucionalismo crítico, Liber amicorum Carlos de Cabo Martín*, Tomo II, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pág. 1121.

270 En esta misma línea, Laporta considera que los partidos políticos se han convertido en la “*bestia negra*” del Estado democrático y son percibidos “*como artificios extraños en la sociedad, anquilosados y marcados por pequeños intereses sectoriales*”, en vez de como instrumentos activos de representación y “*vitalidad política*” LAPORTA, F. J. El cansancio de la democracia, *Claves de la razón crítica*, núm. 99, 2000, pág. 36.

271 Una cultura política «presidencialista» bajo la forma de gobierno parlamentario. Podríamos hablar incluso de cierto «cesarismo democrático», fenómeno que ni es nuevo ni tampoco privativo de España (...). Lo específico de nuestro sistema es que quien obtiene el liderazgo político del partido, asume una autoridad y un poder casi indiscutible en el seno del mismo y en la determinación de listas electorales. Si obtiene el respaldo electoral suficiente, pasa a liderar el Gobierno y también el Parlamento, puesto que la mayoría está integrada por los componentes de las listas electorales que en buena parte ha decidido. Y si esa

Gran parte de los males que aquejan al Parlamento tan solo son el reflejo adelantado de los males que se están apoderando del estado constitucional como instrumento de representación que hace posible la convivencia democrática.

La adaptación estatal a la globalización mediante los procesos de mercantilización, desregulación y privatización, genera no tanto la evaporación de la política, sino cambios en lo que afecta a la redistribución interna del poder político (división de poderes) en el ámbito estatal: el poder ejecutivo se impone claramente, en términos generales, al poder legislativo. Más que como simple pérdida de poder estatal, por lo tanto, los cambios han de analizarse como desigual deterioro de la calidad democrática y representativa de los Estados<sup>272</sup>.

En esta misma línea de argumentación, Ferrajoli considera que uno de los factores de la crisis de la democracia constitucional lo integra “la personalización y verticalización de la representación política. En casi todos los países democráticamente avanzados, se ha asistido a lo largo de estos años a un reforzamiento del poder ejecutivo, con la consiguiente pérdida de autoridad de los Parlamentos. Desde los Estados Unidos a Inglaterra, desde España a Italia, a Francia, a Rusia y a los países de América Latina, la representación política, debido a la difusión del modelo presidencialista o de sistemas electorales que favorecen claramente a las mayorías, tiende cada vez más a identificarse con la personalidad del jefe de Estado o de gobierno. Siguiendo la concepción subyacente a este modelo, la democracia política consistiría, más que en la representación de los diversos intereses sociales y su discusión parlamentaria, en la selección, por vía electoral, de una mayoría de gobierno y, con ella, del jefe de esa mayoría, quien sería por tanto la máxima expresión de la

---

autoridad es relativa cuando se llega al Gobierno, desde éste pasa a ampliarse de forma general. Hay una diversidad de factores que contribuyen a este liderazgo y que, por ser conocidos, enunciaremos de forma casi telegráfica: A) El más importante, a mi juicio, es el electoral: el sistema de listas cerradas y bloqueadas; la dificultad de acceso de nuevos partidos (barreras electorales, financiación electoral y utilización gratuita de medios públicos de campaña basados en el éxito obtenido en elecciones anteriores); en fin, la experiencia contrastada del castigo con que el cuerpo electoral responde a los fenómenos de ruptura y disensión interna en los partidos, o de transfuguismo. B) En el Parlamento. Nuestra Constitución recoge tres decisiones que resultan decisivas: la investidura es al Presidente, quien después designa al Gobierno; la moción de censura debe ser constructiva por lo que se convierte en el debate sobre un nuevo candidato a Presidente del Gobierno; y, finalmente, la disolución de las Cortes Generales la decide también el Presidente del Gobierno. Además, los Reglamentos parlamentarios refuerzan este criterio: los Grupos son los actores principales, casi únicos de la vida parlamentaria y sus dirigentes adoptan las decisiones básicas: fijan el orden del día del Pleno (en la Junta de Portavoces), designan los miembros de las Comisiones, deciden el uso de los turnos de intervención y detentan la legitimación para presentar las principales iniciativas. En la práctica los citados resortes electorales y parlamentarios llevan a una rígida disciplina parlamentaria. El Grupo Parlamentario mayoritario, por regla general, actúa como correa de transmisión del Ejecutivo. Es el Gobierno, en consecuencia, quien ejerce el liderazgo parlamentario del programa legislativo. C) En el Gobierno. Es el Presidente quien elige y destituye a los miembros del Gobierno, y quien ejerce una autoridad indiscutible sobre ellos. D) En el contexto social actual. Las modernas sociedades de masas buscan protagonistas y líderes que sobresalgan en todos los ámbitos. En la política, los medios de comunicación reducen con frecuencia el debate político a un enfrentamiento entre líderes. Este fenómeno tampoco es exclusivo de nuestro sistema ni, a mi juicio, es en sí mismo negativo. DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M.: “Reflexiones sobre el parlamentarismo en España tras 25 años de experiencia constitucional”, *Diario La Ley*, núm. 5930, 2004, versión on-line.

272 MAÍZ SUÁREZ, R.: “El Dios mortal ¿implica la globalización una progresiva desaparición del Estado?”, *Araucaria: Revista Iberoamericana de filosofía, política y humanidades*, vol. 19, núm. 37, 2017, pág.15.

voluntad popular. Las consecuencias han sido, por un lado, el debilitamiento de los partidos como ámbitos e instrumentos de adhesión social, de formación colectiva de programas y opciones políticas, de representación de intereses y propuestas diferenciadas e incluso en conflicto; por otro lado, una involución anti-representativa de la democracia política dado que, como nos enseñó Hans Kelsen, un órgano monocrático<sup>273</sup> no puede representar la voluntad de todo el pueblo y ni tan siquiera la de la mayoría. En efecto, una voluntad colectiva así constituida, advertía Kelsen, no existe, y su aceptación ideológica sólo sirve para enmascarar el contraste de intereses, efectivo y radical, que se manifiesta en la realidad de los partidos políticos y en la realidad, aún más importante, del conflicto de clases que hay detrás de éstos”<sup>274</sup>.

Nuestro parlamentarismo se ha ido deslizando, en la práctica, hacia una especie de presidencialismo que, además de ser muy poco compatible con nuestra forma política de monarquía parlamentaria carece de los necesarios contrapesos que existen allí donde ese presidencialismo funciona como es el caso de Estados Unidos.

Nos estamos deslizando hacia un presidencialismo con apariencia parlamentaria. Se hace necesario “parlamentarizar nuestro régimen parlamentario”<sup>275</sup>.

## V. CONCLUSIONES

Del recorrido por el constitucionalismo histórico se deriva que la trayectoria constitucional se caracteriza por la discontinuidad y los cambios en la posición de los respectivos poderes. El constitucionalismo histórico español pivotó en el otorgamiento de mayor o menor peso a la voluntad popular en la elección de los representantes, así como, en la progresiva desvinculación del poder ejecutivo del legislativo. La práctica política ha debilitado la concepción clásica del parlamentarismo, desembocando el Parlamento del siglo XXI, en un debilitamiento de la división de poderes, en una especie de mutación constitucional, que aboca a nuestro país a un sistema presidencial encubierto.

En el marco de las Constituciones históricas, la revolución gloriosa de 1868 en sintonía con el movimiento democratizador europeo trae consigo el reconocimiento del derecho a la participación política con el sufragio universal y el derecho de asociación, pero no arraiga, sino que da paso a la implementación del modelo representativo oligárquico de la Restauración. La II República alumbró en España un constitucionalismo social avanzado y la inclusión de la participación directa en las decisiones estatales. En un intento de potenciar el parlamentarismo racionalizado, se incorporaron distintos mecanismos de participación directa, como los plebiscitos territoriales de aprobación estatutaria o el referéndum facultativo.

---

273 Sobre las formas políticas parlamentarias y monocráticas, *Vid.* MARTÍNEZ ELIPE, L.: *Introducción al Derecho Parlamentario. Conexiones históricas y político-jurídico-parlamentarias*, Aranzadi, Navarra, 1999, págs. 73-102.

274 FERRAJOLI, L.: “La crisis de la democracia en la era de la globalización”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 36, 2005, pág.38.

275 ARAGÓN REYES, M.: “Planeamiento general: partidos políticos y democracia directa”, BIGLINO CAMPOS, M<sup>a</sup>. P. (Coord.), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016, pág. 27.

La historia constitucional española, desde su inicio con la Constitución de 1812, hasta la Constitución de 1978, se caracteriza, ante todo, por la inestabilidad como consecuencia de las enormes dificultades para incorporar las ideas liberales e ilustradas propias del equipaje intelectual que se derivan del constitucionalismo.

Nuestro constitucionalismo ha sido frágil y epidérmico. El pueblo estaba excluido de los procesos electorales y desentendía de la suerte de los distintos regímenes constitucionales que se sucedían vertiginosamente.

Como consecuencia resultante de estos antecedentes históricos, la cultura parlamentaria española se constituyó bajo unos fundamentos basados en las Cortes franquistas, un pasado no democrático y el conocimiento importado, en ocasiones con desacierto, del Derecho comparado. Las preocupaciones del pasado se reflejaron en el esbozo de un parlamento diseñado para resistir anticipadamente los temores de un futuro que rememorara aquel precedente de marcado carácter autoritario. La búsqueda de la estabilidad y la gobernabilidad marcarán la constitucionalización del sistema parlamentario.

Cabría sostener, a tenor de este recorrido histórico, que, las variables históricas, políticas y culturales confluyen en la necesaria actualización y dinamización del ordenamiento jurídico. Sin lugar a dudas, en los albores del siglo XXI la construcción de la democracia representativa parece tambalearse atenazada por la crisis.

## VI. ELENCO DE FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

- ARAGÓN REYES, M.: *Uso y abuso del decreto-ley. Una propuesta de reinterpretación constitucional*, Madrid, Iustel, 2016.
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I.: *El Parlamento moderno. Importancia, descrédito y cambio*, Iustel, Madrid, 2017.
- BILBAO UBILLOS, J.J / REY MARTÍNEZ/ VIDAL ZAPATERO, J.M.: *Lecciones de Derecho Constitucional I*, Aranzadi, Navarra, 2020.
- CABARRÚS, F.: *Cartas sobre los obstáculos que la naturaleza, la opinión y las leyes oponen a la felicidad pública* (1795), Fundación Banco Exterior, Madrid, 1990, págs. 41-46.
- CABO DE LA VEGA, A.: *El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.
- CAPO GIOL, J.: “Sistema electoral y gobernabilidad española”, *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 1, 1999, págs. 55-80.
- CARMONA CONTRERAS, A.M.: “El decreto-ley en tiempo de crisis”, *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 47, 2013, págs. 1-20.
- CEVALLOS, P., *Exposición de los hechos y maquinaciones que han preparado la usurpación de la corona de España, y los medios que el emperador de los franceses ha puesto en obra para realizarla. Por don Pedro Cevallos, primer Secretario de Estado y del Despacho de S. M. C. Fernando VII*, Imprenta Real, Madrid, 1808, págs. 40-44.
- CRUZ VILLALÓN, P.: *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.
- DE AGUIRRE, M.: *Cartas y discursos del militar ingenuo al Correo de los Ciegos de Madrid (precedido de Sistema de Sociedades Patrióticas y de seminarios o casas de educación)*, Edición y estudio preliminar de Elorza, San Sebastián, 1973.
- DELGADO-IRIBARREN / GARCÍA-CAMPERO, M.: “El sistema electoral español: logros y deficiencias”, KÖLLING, M. (Coord.), *El sistema electoral español: un debate de sus logros y deficiencias*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, págs.13-49.
- DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M.: “Reflexiones sobre el parlamentarismo en España tras 25 años de experiencia constitucional”, *Diario La Ley*, núm. 5930, 2004, versión on-line.
- ELORZA, A.: *La ideología liberal de la Ilustración española*, Tecnos, Madrid, 1970.
- ESPEJO, C. “Enumeración y atribuciones de algunas Juntas de la Administración española desde el siglo XVI hasta el año 1800”, *Revista de la Biblioteca, Archivo y Museo*, 1931, págs. 325-362.
- FERNÁNDEZ SANTAOLALLA, F.: *Derecho parlamentario español*, Espasa, Madrid, 1990.
- FERNÁNDEZ SARASOLA, I.: “Código”, FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, J. / FUENTES ARAGONÉS, J. (Coords.), *Diccionario político y social del siglo XIX español*, Alianza, Madrid, 2002, págs. 171-174.
- : *Proyectos constitucionales en España (1786-1824)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004.
- : *La Constitución de Bayona (1808)*, Iustel, Madrid, 2007.

- FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, C. / FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A.: *Sistema electoral, partidos políticos y parlamento*, Colex, Madrid, 2003, págs. 37-38.
- FERRAJOLI, L.: “La crisis de la democracia en la era de la globalización”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 36, 2005.
- GARCÍA GESTOSO, N.: “Una influencia silenciada: la reforma constitucional en la constitución francesa de 1791 y su reflejo en la constitución gaditana”, *Anuario de la Facultad de Derecho de Ourense*, núm. 1, 2012, págs. 71-92.
- GARCÍA MORILLO, J.: “El Parlamento ante las nuevas realidades”, *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 4, Cortes Valencianas, Valencia, 1997.
- GARROTE DE MARCOS, M.: “El informe del Consejo de Estado sobre reforma del sistema electoral: algunas observaciones acerca de las posibilidades de reforma del sistema electoral del Congreso de los Diputados”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 36, 2009, págs. 91-125.
- GIMENEZ MARTÍNEZ, M.A.: *Historia del parlamentarismo, Política y Sociedad en la Historia de España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2017.
- GUILARTE ZAPATERO, A.: “Las instituciones del Despotismo Ilustrado”, *La ilustración: Una recuperación incompleta (Siglo XVIII)*, Historia de Castilla y León., vol. 8, 1986, págs. 98-115.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R.: *Apuntes para una historia del Constitucionalismo español*, Itxaropena, Zarautz, 1992.
- JOVELLANOS, G. M.: *Obras completas*, KRK-Instituto Feijoo de Estudios del Siglo XVIII, Gijón, 2006, págs. 813-822.
- : *Obras publicadas e inéditas*, Atlas, Madrid, 1963, pág. 312.
- LAPORTA, F. J. El cansancio de la democracia, *Claves de la razón crítica*, núm. 99, 2000.
- LASKI, H.: *La crisis de la democracia*, Siglo XXI, Buenos Aires, 1950, pág. 77.
- LÓPEZ-MEDEL BÁSCONES, J.: “Crisis institucional, crisis normativa, crisis democrática”, *Diario La Ley*, núm. 8373, 2014, versión on-line.
- MAÍZ SUÁREZ, R.: “El Dios mortal ¿implica la globalización una progresiva desaparición del Estado?”, *Araucaria: Revista Iberoamericana de filosofía, política y humanidades*, vol. 19, núm. 37, 2017, págs. 21-43.
- MARTÍNEZ ELIPE, L.: *Introducción al Derecho Parlamentario. Conexiones históricas y político-jurídico-parlamentarias*, Aranzadi, Navarra, 1999.
- MCDONOUGH, P / H. BARNES, S. / LÓPEZ PINA, A.: *The cultural dynamics of democratization in Spain*, Cornell University Press, Ithaca, 1998, págs. 145-177.
- PANIAGUA SOTO, J.L.: “Sobre la forma de gobierno parlamentaria en España: un parlamentarismo racionalizado de corte presidencial”, *Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico*, 2010, págs. 1-48.
- POSADA, A.: *Estudios sobre el Régimen Parlamentario en España*, Clásicos Asturianos del Pensamiento Político, 1996, Oviedo.
- PRESNO LINERA, M.A.: *Leyes y normas electorales en la historia constitucional española*, Iustel, Madrid, 2013.

- PRIETO, M.R.: "Las Cortes del Despotismo Ilustrado", *Las Cortes de Castilla y León, 1188-1988: Actas de la tercera etapa del Congreso Científico sobre la historia de las Cortes de Castilla y León*, Valladolid, 1990, págs. 551-562.
- SAIZ ARNAIZ, A.: "La titularidad de los derechos históricos y las reformas estatutarias", LAPORTA SAN MIGUEL, F. J. / SAIZ ARNAIZ, A. (Coords.), *Los derechos históricos en la Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, págs. 8-135.
- SARMIENTO MÉNDEZ, X.A.: "Las decisiones constituyentes y su revisión tras XXV años de jurisprudencia y vida constitucional", *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 2, 2004, pág. 1364.
- SCHMITT, C.: *The crisis of parliamentary democracy*, The MIT Press, Cambridge Massachusetts, 1985.
- SEIJAS VILLADANGOS, M<sup>a</sup>. E.: "La historia del constitucionalismo español y la Constitución de 1978", CASTELLÀ ANDREU, J.M<sup>a</sup>. (Coord.), *Derecho Constitucional básico*, Huygens, Barcelona, 2016, págs. 51-74.
- SOLE TURA, J. / AJA, E.: *Constituciones y períodos constituyentes en España, 1808-1936*, Siglo XXI, Madrid, 1977.
- TORRES DEL MORAL, A.: *Constitucionalismo histórico español*, Universitas, Madrid, 2015.
- : "El inicio del constitucionalismo español", *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, núm. 26, 2012, págs. 163-190.
- : "Las Cortes en la Constitución de Cádiz: representación y relación con la corona", *Revista de derecho político*, núm. 83, 2012, págs. 109-161.
- : "Ley electoral y representación", RAMÍREZ JIMÉNEZ, M. (Ed.), *El Parlamento a debate*, Trotta, Valladolid, 1997.
- TORRES MURO, I.: "Constitución y Parlamento: Notas para la comprensión de la institución parlamentaria en el siglo XXI", *Revista de las Cortes Generales*, núm.87, 2012, pág. 14.
- UBILLA Y MEDINA, A.: *Sucesión del rey D. Felipe V nuestro señor en la Corona de España*, Juan García Infanzón, Madrid, 1704, págs. 101-103.
- VALLÈS, J.M./ BOSCH, A.: *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel Ciencia Política, Barcelona, 1996.
- VARELA ORTEGA, J.: "De los orígenes de la democracia en España, 1845-1923", FORNER MUÑOZ, S. (Coord.), *Democracia, elecciones y modernización en Europa: siglos XIX y XX*, Catedra, Madrid, 1997.
- VARELA SUANZES-CARPEGNA, J.: "La monarquía en la historia constitucional española", *Homenaje a Joaquín Tomás Villarroya*, AA.VV, Fundación Valenciana de Estudios Avanzados, Valencia, 2000, págs.1137-1150.
- VERA SANTOS, J.M.: *Las Constituciones de España. Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, Thomson Civitas, Navarra, 2008.
- VÍRGALA FORURIA, E.: "Representación, parlamentarismo y democracia participativa en España", GARCÍA HERRERA, M.A. / ASENSI SABATER, J. / BALAGUER CALLEJÓN, F. (Coords.), *Constitucionalismo crítico, Liber amicorum Carlos de Cabo Martín*, Tomo II, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.