

5. LA SUSPENSIÓN PARLAMENTARIA DURANTE EL REINADO DE ISABEL II

ROSA LAPUENTE ARAGÓ

Profesora Ayudante de Derecho Constitucional

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. LA PRERROGATIVA REGIA DE SUSPENDER LAS CORTES.—1. *Inseguridad conceptual en la calificación constituyente de la suspensión parlamentaria.*—2. *La prerrogativa regia de suspender, en el proceso de elaboración de los textos constitucionales.*—III. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA SUSPENSIÓN PARLAMENTARIA.—1. *Elemento subjetivo.*—2. *Elemento objetivo.*—3. *Elementos formales: Requisitos procesales y de forma para la suspensión de las sesiones de Cortes.*—A) Procedimiento para adoptar el acuerdo de suspender.—B) Forma del acto de suspensión.—4. *Efectos del acto de suspensión.*—5. *Límites a la facultad regia de suspender.*—IV. PRÁCTICA DE LA SUSPENSIÓN PARLAMENTARIA DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO DE DISOLUCIÓN.—1. *La suspensión como paso previo a la disolución.*—2. *La suspensión como alternativa para no disolver.*—3. *La suspensión como práctica no conectada a la disolución.*—V. CONCLUSIONES Y VALORACIÓN FINAL.

5. LA SUSPENSIÓN PARLAMENTARIA DURANTE EL REINADO DE ISABEL II

POR

ROSA LAPUENTE ARAGÓ

Profesora Ayudante de Derecho Constitucional

I. INTRODUCCIÓN

Al morir Fernando VII en 1833, la clase política española emprendió la tarea de dotar a nuestro país de unas estructuras políticas menos rígidas que las ensayadas bajo la Constitución de 1812. Con esa finalidad, y desde los inicios de la transformación del régimen, se estableció en España un sistema de Monarquía limitada en la que el Monarca ostentaba el poder ejecutivo, que de hecho era ejercido por sus Ministros, y compartía el poder legislativo con las Cortes, cuyo funcionamiento dependía, dentro de unos determinados límites, de la voluntad del Monarca. En este sentido, las Constituciones que estuvieron vigentes en el período isabelino, el Estatuto Real y las Constituciones de 1837 y 1845, atribuyeron al Monarca la facultad de abrir, cerrar y suspender las sesiones de las Cortes y la de disolver su parte electiva¹, pero con la obligación en este último caso de convocar otras en un tiempo determinado que variaba de un texto a otro; así, mientras el Estatuto Real permitía al Monarca no reunir nuevas Cortes en un año tras la disolución (art. 44), las Constituciones de 1837 y 1845 obligaban al Monarca a reunir Cortes en los tres meses siguientes a la publicación del decreto que las disolvía (art. 26).

¹ Vid. artículos 24 y 26 del Estatuto Real y artículo 26 de las Constituciones de 1837 y 1845.

De entre estas figuras que hacen a la correlación Corona-Cortes, nuestro estudio se centra en el análisis del instituto de la suspensión parlamentaria, acotado, además, al tiempo que dura el reinado de Isabel II.

Como es sabido, la suspensión es un acto mediante el cual el sujeto legitimado constitucionalmente para su ejercicio puede interrumpir transitoriamente la actividad del Parlamento. La suspensión, por tanto, no pone fin a la existencia de las Cámaras, como la disolución, ni al período de sesiones, como sucede con el cierre o clausura. Consiguientemente, la finalidad perseguida por los constituyentes isabelinos al atribuir al Monarca esta facultad fue, tan sólo, la de dotar al sistema de un medio que permitiera resolver determinados impedimentos estrictamente ocasionales y de trascendencia menor relacionados con la institución parlamentaria o con la conveniencia del país. Pensemos, por ejemplo, en una crisis o dificultad parlamentaria no esencial (no abocada, por tanto, al acto de disolver) que, sin embargo, requiere una dilación, o en la remodelación de un Gobierno, o en la conveniencia de que los diputados vuelvan a sus provincias para recuperar el contacto con sus electores, e incluso en una causa de fuerza mayor que impida por algunos días el funcionamiento normal de las Cortes... En casos como éstos era conveniente que las Cortes se suspendieran hasta que desaparecieran las causas que habían aconsejado la utilización de esta medida. Por tanto, la suspensión llevaba implícita la idea de la continuidad de las sesiones, es decir, de la pronta reanudación de los trabajos parlamentarios, que no en vano no caducaban por efecto de este acto.

Sin embargo, junto a todos estos presupuestos, la regulación del instituto de la suspensión carecía, en esta época, de ese requisito esencial que parecería que es inherente a su finalidad: la explícita limitación temporal de esta figura que, como hemos visto, se caracteriza por ser ocasional y acotada en su duración. Ese rasgo fue, precisamente, el que determinó que en esta etapa los Gobiernos isabelinos recurrieran a ella con una intención que institucionalmente no le correspondía: la de prescindir del Parlamento de un modo tendencialmente prolongado, es decir, la de deshacerse «de facto» de la representación nacional. Ello haría, incluso, que los titulares del poder ejecutivo optaran llamativamente por recurrir a ella con preferencia sobre la disolución, para la cual —según sabemos— esa limitación temporal sí existía.

Pero de todo ello hablaremos en las páginas que siguen, las cuales se ocupan en primer lugar de ciertas indeterminaciones terminológicas advertibles en la época a la hora de comprender esta figura; tras ello,

esas páginas añaden algunas consideraciones en torno al proceso de introducción de esta categoría en los textos constitucionales; analizan, además, los elementos en que cabría descomponerla; y concluyen examinando su práctica, esa práctica en la que se harán visibles aquellas disfunciones de las que hablábamos hace un momento.

II. LA PRERROGATIVA REGIA DE SUSPENDER LAS CORTES

1. Inseguridad conceptual en la calificación constituyente de las suspensiones parlamentarias

Cuando nuestros constituyentes quisieron dotar a la Corona de un medio que le permitiera interrumpir las sesiones de las Cortes se encontraron con una terminología insegura, debido a que dicha interrupción recibía en el derecho constitucional de su entorno europeo distintas denominaciones, y cada una de ellas hacía referencia a un modo diferente de entender la interrupción, e incluso el mismo término fue utilizado en diferentes países para objetos distintos. No estará de más que, si queremos entender las vacilaciones de nuestros constituyentes en este punto, precisemos cuáles fueron esas distintas denominaciones y el objeto a que iban dirigidas.

El Derecho constitucional inglés denominaba y sigue denominando «prorogation» al acto por el que se clausuran o cierran las sesiones del Parlamento. La «prorogation» es una prerrogativa regia que ejerce el Monarca a propuesta del Gabinete y cuyo efecto inmediato es dar por concluidos los trabajos parlamentarios, «except impeachments by the Commons and appeals before the House of Lords»². El ejercicio de esta prerrogativa afecta a ambas Cámaras y se realiza por un tiempo determinado. Pero, a su vez, el Derecho inglés preveía que las Cámaras pudieran interrumpir las sesiones, la una con independencia de la otra, por propia decisión. A este aplazamiento de las sesiones se le de nominaba «adjournment» y se realizaba por un tiempo determinado. La petición de «adjournment» podía efectuarla cualquier miembro de la Cámara, incluso los Ministros de la Corona en cuanto miembros de ella.

² ERSKINE, M.: *Treatise on the Law, Privileges, Proceeding and Usage of Parliament*, Londres, págs. 272-273.

Para el Derecho constitucional francés, en cambio, la «prorogation» supuso siempre la interrupción de las sesiones parlamentarias por un tiempo indeterminado. Bajo las Cartas de 1814 y 1830 la «prorogation» fue una prerrogativa de la Corona³. Su ejercicio no ponía fin a los trabajos parlamentarios, sino que éstos quedaban aplazados hasta que el Monarca convocara de nuevo las Cámaras. Al igual que el Derecho inglés, el Derecho constitucional francés reconocía además a las Cámaras el derecho de «ajourner» sus sesiones; pero en el Acta Adicional de 1815 se reconocía al Emperador el derecho de «ajourner» y el de «proroger»⁴, haciendo depender de él toda interrupción de la actividad parlamentaria, tanto si la efectuaba por tiempo determinado, es decir, mediante «ajournement», como si lo hacía por tiempo indeterminado, es decir, a través de la «prorogation».

La interrupción de la actividad parlamentaria en el Derecho constitucional belga era una facultad regia, que ejercía el Monarca por tiempo determinado y a la que el Derecho de aquel país ha denominado siempre «ajournement». Así, en la Constitución belga de 1831 se establece: «Le Roi peut ajourner les Chambres. Toutefois l'ajournement ne peut exéder le terme d'un mois, ni être renouvelé dans la même session, sans l'assentiment des Chambres»⁵. El «ajournement» belga se encuentra, pues, próximo a la «prorogation» francesa pero se diferencia de ella en que el «ajournement» belga se efectúa por tiempo determinado y la «prorogation» francesa por tiempo indeterminado. En el fondo, se trata de una misma categoría, aunque una de ellas limitada; de ahí que ORBAN titule el epígrafe referido a la interrupción de la actividad parlamentaria «Droit de prorogation ou d'ajournement»⁶.

Nos encontramos, pues, ante tres categorías distintas. La «prorogation» inglesa, equivalente en cierto modo a nuestra clausura, cuya finalidad es cerrar las sesiones del Parlamento dando por concluidos los trabajos parlamentarios. El «ajournement» francés y el «adjournment» inglés, que es una facultad de las Cámaras para aplazar las sesiones, cuando los períodos de trabajo se alargan en exceso o cuando la Cáma-

³ «Les Chartes donnaient en outre au roi le droit de proroger les Chambres, c'est-à-dire de suspendre la session pour un temps indéterminé, jusqu'à à nouvelle convocation». *Vid. LAFERRIÈRE: Manuel de Droit Constitutionnel*, París, 1947, pág. 741.

⁴ El artículo 21 del *Acta Adicional de 1815* decía: «L'Empereur peut proroger, ajourner et dissoudre la Chambre des députés». *Vid. GODECHOT, J.: Les Constituciones de la France depuis 1789*, Ed. G. Flammarion, París, 1970.

⁵ *Vid. artículo 72 de la Constitución belga de 1831.*

⁶ *Vid. ORBAN: Le Droit Constitutionnel de la Belgique*, Lieja, París, 1908, pág. 487.

ra no tiene asuntos que tratar...; este derecho es, pues, una mera prerrogativa del propio Parlamento y, como tal, estuvo contemplada también en los Reglamentos de las Cámaras de las Cortes isabelinas⁷. Y por último, la «prorogation» francesa y el «ajournement» belga, cuya característica común, diferencial de las anteriores, es constituir una prerrogativa regia, ya no del propio Parlamento, para interrumpir temporalmente (de modo limitado en Bélgica, sin limitaciones en el caso francés) la vida de las Cámaras. Como tal prerrogativa regia, ésta es, por tanto, la figura más próxima a la suspensión contemplada por nuestras Constituciones de la época.

De todos modos, y habida cuenta de estas diferentes categorías utilizadas en Derecho comparado para cubrir la concesión al Monarca de la facultad de interrumpir las sesiones de las Cámaras, nuestros constituyentes vacilaron respecto de cuál era el término que mejor se adaptaba a la facultad que querían otorgar a la Corona.

En el Proyecto de Estatuto Real redactado por el Consejo de Ministros, al establecer las prerrogativas de la Corona en su relación con las Cortes, se decía: «Al Rey toca exclusivamente convocar, prorrogar y disolver las Cortes»⁸. El proyecto elaborado por el Consejo de Ministros atribuía, pues, al Monarca, entre otras, la facultad de prorrogar las Cortes. Este término estaba tomado del Derecho francés, en el que, como hemos visto, significaba suspender las sesiones de las Cámaras por tiempo indeterminado, ya que la prerrogativa de cerrar o clausurar las sesiones, que en Derecho inglés se conoce como «prorogation», le quedaba reconocida al Monarca en el artículo 3.^º del Título 9.^º del Proyecto de Estatuto, que decía: «El Rey abrirá y cerrará las Cortes...»⁹. Ahora bien, la confusión que podía crear el término «prorrogar» (que en castellano significa alargar la duración de algo, lo que no se adecuaba bien al

⁷ El artículo 21 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 14 de febrero de 1838 y el artículo 40 del Reglamento interior del Congreso de los Diputados de 4 de mayo de 1847, ambos con la misma redacción, establecían: «El Presidente abrirá y cerrará las sesiones del Congreso, y con anuencia de éste designará los días en que no debe haberlos...» (*vid. «Reglamentos del Congreso...»*, Secretaría de las Cortes, Madrid, 1977). Los Reglamentos del Senado de 1838, 1842, 1847 y 1866, en el Título III, denominado «El Presidente y Vicepresidentes», establecían las atribuciones propias del Presidente, y entre ellas se encontraba la de «suspender o levantar la sesión en los casos determinados por el Reglamento». *Vid.* los citados «Reglamentos del Senado» en *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad Complutense, Madrid, marzo de 1986, n.^º 10, monográfico dedicado a «Estudios de Derecho parlamentario».

⁸ TOMÁS VILLARROZA, J.: *El sistema político del Estatuto Real*, Madrid, 1968, Apéndice I.

⁹ *Ibidem*.

fin querido), llevó al Consejo de Gobierno a sugerir, en el dictamen que emitió sobre el Proyecto de Estatuto Real, que el término «prorrogar» fuera sustituido por el de «suspender». El Consejo de Ministros aceptó el cambio de denominación. En la Exposición preliminar al Estatuto Real, la intención que se perseguía al otorgar al Monarca esta prerrogativa quedó expresada al decir: «Le corresponde igualmente (se refiere al Rey) suspender las Cortes, aplazando su reunión para cuando lo estimara oportuno»¹⁰. Como vemos, la facultad de suspender aquí recogida respondía a la «prorogation» francesa, pues, además, en el artículo en que se reconocía esta prerrogativa a la Corona se dejaba a su arbitrio el tiempo de duración de la suspensión al decir: «Al Rey toca exclusivamente convocar, suspender y disolver las Cortes»¹¹.

No obstante, aunque en la redacción definitiva del Estatuto Real se sustituyó el término «prorrogar» por el de «suspender», eso no impide que encontremos en la etapa de vigencia de este texto constitucional algún uso impropio de dicha prerrogativa regia. Así, las Cortes no se suspendieron durante la vigencia del Estatuto Real, pero cuando en mayo de 1835 se cerró la legislatura de las Cortes, el artículo que sirvió de fundamento al decreto de cierre fue el 37, que regulaba la facultad del Monarca de suspender las Cortes, y no el 26, que le facultaba para cerrarlas. El correspondiente Real Decreto decía: «Con arreglo a lo prevenido en el art. 57 (léase 37, pues el 57 no existe) del Estatuto Real, y en nombre de mi excesla Hija Doña Isabel II, declaro cerrada la presente legislatura de las Cortes Generales del Reino». El artículo que regulaba la suspensión o prorroga fue utilizado, por tanto, en esta ocasión en el sentido inglés, es decir, como «prorogation», ya que, basándose en él, no se interrumpían sino que se cerraban las sesiones de las Cortes. Probablemente, ello no es sino una muestra más de las dudas que entonces se tenían respecto de la denominación y contenido de estas prerrogativas. Entre lo decretado por la Corona —cerrar la legislatura— y el artículo en que tal decreto se basaba, existía un evidente desajuste técnico, pues los efectos que producía el cierre y la suspensión eran diferentes. La suspensión tan sólo debía interrumpir los trabajos parlamentarios, que continuarían cuando el Monarca convocara de nuevo las Cortes, mientras que el cierre daba por concluidos esos trabajos parlamentarios. En esta ocasión, la Gobernadora, con apoyo en el artículo que le permitía suspender, lo que realmente hizo fue clausurar la legislatura, pues, junto al mandato que contenía el Real Decreto, en el discurso que dirigió a las Cortes con anterioridad a que el Presidente del Consejo de Ministros leyera el decreto mencionado, al hacer referencia al

¹⁰ *Vid. Exposición Preliminar al Estatuto Real* en TOMÁS VILLARROYA, *op. cit.*, Apéndice III.

¹¹ *Vid. artículo 24 del Estatuto Real.*

arreglo de la deuda interior decía: «Y si la importancia de la materia, la diversidad de pareceres y las dilaciones indispensables han impedido que se concluya igualmente en esta legislatura... cuando se presente otra vez este asunto a la deliberación de las Cortes...»¹². El proyecto debe, pues, volver a presentarse de nuevo; lo que no deja lugar a dudas de que aquí el artículo 37 del Estatuto Real no estaba siendo alegado para suspender, sino para clausurar, equívocamente, el Parlamento.

Las vacilaciones que existían en la época respecto del término que debía adoptarse para conceder al Monarca la facultad de interrumpir las sesiones de las Cámaras surgió de nuevo en las Cortes Constituyentes de 1836. La Comisión que redactó las bases para elaborar la Constitución, al aludir en el Dictamen que las precedía a las prerrogativas del Monarca en su relación con las Cortes, y al conceder a aquél la facultad de abrirlas, decía: «Es consiguiente a este derecho el de cerrarlas y prorrogarlas o suspenderlas por un corto tiempo»¹³. Visto el texto de la Comisión, cabía preguntarse si ésta concebía los términos «prorrogar» y «suspender» como sinónimos o, por el contrario, dado el uso de la disyuntiva «o», como alternativos entre sí, entendiendo «prorrogar» en el sentido francés, es decir, como suspensión por tiempo indeterminado, y «suspender» en el sentido del «ajournement» belga, esto es, como interrupción por tiempo preestablecido. En la redacción de la base tercera se optó por el término «prorrogar» al decir: «Corresponde al Rey... Segundo: la facultad de convocar las Cortes todos los años y de cerrar sus sesiones. Tercero: la de prorrogarlas y disolverlas...»¹⁴.

La Comisión proponía, pues, que se concediera al Monarca la facultad de prorrogar las sesiones de las Cortes, pero ante las dudas que el significado parlamentario del término podía plantear, el Sr. Sancho, miembro de ella, intentó aclararlo. La confusión que existía entre los miembros de la Comisión sobre el manejo de la nomenclatura extranjera, referida a la suspensión de las sesiones de las Cámaras, quedó evidenciada en su intervención. «Prorrogar las Cortes —decía Sancho— no es más que suspender las sesiones que están abiertas por unos cuantos días»¹⁵. Para la Comisión, «prorrogar» era el equivalente al «ajournement» belga, es decir, la facultad que tenía el Monarca para suspender las sesiones de las Cámaras por tiempo determinado. En el seno de la Co-

¹² *Diario de Sesiones del Estamento de Procuradores* de 29 de mayo de 1835.

¹³ *Diario de Sesiones*, Cortes Constituyentes de 30 de noviembre de 1836, apéndice primero al n.^o 43.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Diario de Sesiones*, Cortes Constituyentes de 23 de diciembre de 1836, pág. 762.

misión hubo unanimidad en que éste era el sentido del término prorrogar, pues otro miembro de la Comisión insistió en ello, aunque en su intervención mostró desconocer el sentido que tenía el término en otros países. «Respecto de la palabra prorrogar —dice el diputado Ferrer— la Comisión ha creído conveniente usar de ella como se entiende en las naciones más adelantadas en instituciones políticas, y significa no simplemente suspender, pues esto parece demasiado indefinido, sino señalar un plazo más o menos corto para volver a ocuparse el cuerpo legislativo en sus tareas suspendidas»¹⁶.

Ahora bien, cuando el Sr. Sancho, después de decir a la Cámara lo que la Comisión entiende por «prorrogar», pone un ejemplo que clarifica lo dicho, de nuevo se hace evidente el confuso conocimiento que nuestros constituyentes tenían del Derecho comparado. «En Francia y en Inglaterra —dice— sucede que después de estar reunidas las Cámaras, y que sus sesiones van haciéndose bastante largas, ocurren negocios que es necesario discutir; cansados ya de esta discusión eterna, tienen precisión de asistir a sus casas y familias, y el Rey cierra las Cortes y las prorroga para quince o veinte días después, que es como dar una licencia a los Diputados»¹⁷. De donde está muy claro que la referencia que Sancho hace no puede considerarse correcta ni respecto de Francia, donde la prórroga es interrupción de la actividad parlamentaria por tiempo indeterminado bajo las Cartas de 1814 y 1830¹⁸, que era el punto de referencia francés que tenían nuestros parlamentarios, ni respecto de Inglaterra, ya que en este país la «prorogation» era la clausura del Parlamento.

E incluso la confusión se extendía a su correlación con otras figuras, como la suspensión por acuerdo de la propia Cámara. El propio Sancho lo evidenció al añadir: «Ya digo que esto no es más que una suspensión, que se hace en Francia e Inglaterra: cuando llegan las Pascuas, por ejemplo, se suspenden por veinte días, y se van los Diputados con sus familias; nosotros tenemos una prórroga pasada mañana, que nosotros mismos nos hemos dado, es decir, que no asistiremos aquí pasado mañana; pero volveremos pasada esta prórroga, que sería lo mismo si fuese un mes»¹⁹. En estas palabras de Sancho, en las que añade un nuevo sentido a la suspensión, no hay un intento de privar a la Corona de la pre-

¹⁶ *Diario de Sesiones*, Cortes Constituyentes de 24 de diciembre de 1836, pág. 768.

¹⁷ *Diario de Sesiones*, Cortes Constituyentes de 23 de diciembre de 1836, pág. 762.

¹⁸ Recordemos lo que dice LAFERRIÈRE, *op. cit.*, pág. 741.

¹⁹ *Diario de Sesiones*, Cortes Constituyentes de 23 de diciembre de 1836, pag. 762.

rrogativa regia de suspender, sino una gran confusión entre lo que era la suspensión como prerrogativa regia y la suspensión por acuerdo de la Cámara.

En definitiva, ante la confusión creada por lo que debía entenderse por «prorrogar», la base fue aprobada incluyendo ambos términos: «prorrogarlas o suspenderlas»²⁰; pero la inclusión de la conjunción «o», como en el Dictamen de la Comisión, planteaba de nuevo la equivalencia o alternancia, es decir, si se aprobaran una o dos prerrogativas. El artículo 27 del Proyecto de Constitución vino a despejar la duda al desaparecer de él el término «prorrogar». El artículo 27 del Proyecto decía: «Las Cortes se reúnen todos los años. Corresponde al Rey convocarlas, suspender y cerrar sus sesiones...»²¹. Vemos, pues, que para la Comisión «prorrogar» y «suspender» eran dos términos con un solo y mismo objeto.

Así pues, como pudimos apreciar en su momento, del resultado del debate sobre las bases (aunque no explicitado en su texto), la Cámara pudo inducir la convicción de que el término «prorrogar» propuesto por la Comisión hacía referencia a la interrupción de las sesiones de las Cámaras por tiempo determinado; sin embargo, como en la redacción del artículo 27 del Proyecto no quedó consignada tal limitación, la polémica sobre el término surgió de nuevo al poner a discusión dicho artículo. El diputado Sr. Sosa dijo que «suspender» no quería decir lo mismo que «prorrogar» y que si permanecía el término «suspender» debía decirse «suspenderlas hasta otro término marcado»²². Ante la dificultad que planteaba el cambio de denominación, el Sr. Sancho aclaró lo que la Comisión entendía por «suspender». «La palabra suspender —dijo Sancho— dice por sí misma lo que S.S. quiere que diga. Si una cosa está sucediendo, el que la suspende no la destruye, sino impide su efecto por un tiempo determinado; de modo que el verbo suspender lleva en sí mismo la idea de que el efecto es temporal y limitado»²³.

En definitiva, el aplazamiento de las sesiones de las Cámaras recibió en nuestro Derecho constitucional el nombre de «suspensión». Pero en la etapa del Estatuto Real y en las Cortes Constituyentes de 1836 que trataron de definir en su origen a esta figura, apenas existió ninguna cla-

²⁰ *Ibidem*, pág. 770.

²¹ *Vid. Proyecto de Constitución de 1837*, en *Diario de Sesiones*, Cortes Constituyentes de 24 de febrero de 1837, Apéndice primero al n.º 124.

²² *Diario de Sesiones*, Cortes Constituyentes de 21 de abril de 1837, pág. 2906.

²³ *Ibidem*.

ridad conceptual. Si nos atenemos a la que pareció ser la idea allí dominante, el término «suspensión» en estos orígenes debería estar haciendo referencia a la interrupción de la actividad parlamentaria que, en garantía de su continuidad, se produce por tiempo determinado. Sin embargo, la práctica posterior —ya lo veremos— no confirmó ese sentido, dejando abierta la figura a interrupciones gravemente indefinidas en el tiempo. Y el problema volvería a ser debatido. Pero en la elaboración de los posteriores textos constitucionales ya no se planteó en clave terminológica.

2. La prerrogativa regia de suspender, en el proceso de elaboración de los textos constitucionales

La inclusión en los textos constitucionales de esta etapa de la suspensión de las sesiones de Cortes como prerrogativa de la Corona planteó dos tipos de problemas: uno relacionado con la conveniencia de otorgar al Monarca la facultad de suspender las sesiones de las Cortes, y el otro dirigido a limitar el ejercicio por el Monarca de esta facultad.

El reconocimiento de la prerrogativa regia de suspender las Cortes no encontró mayores dificultades en la redacción del Estatuto Real, de cuyo texto ya tenemos algunas noticias; pero la minuciosa regulación que se hizo en el mismo de esta prerrogativa y las transformaciones que experimentó en el proceso de elaboración dicho texto deben ser consideradas.

El proyecto de Estatuto Real, redactado por el Consejo de Ministros, otorgaba al Monarca la facultad de prorrogar las Cortes, al decir: «Al Rey toca exclusivamente convocar, prorrogar y disolver las Cortes»²⁴. Por lo que hace a la prórroga, esta facultad aparecía minuciosamente regulada en dicho proyecto. En el artículo 13 del Título 9.^º se establecía: «El Rey prorrogará las Cortes en virtud de un decreto firmado de su Real mano; y en cuanto se lea éste por los Secretarios del Despacho autorizados al efecto por S.M. se separará uno y otro Estamento, sin poder volver a reunirse, ni tomar ninguna deliberación ni acuerdo»²⁵; y en el artículo 14 del citado Título se decía: «En el caso que el Rey haya prorrogado las Cortes, no volverán éstas a reunirse, sino en virtud de una nueva convocatoria»²⁶. Como vemos, en el Proyecto de Estatuto se determinaba el instrumento normativo en que debía concretarse el ejercicio por el Monarca de la facultad de

²⁴ *Vid. Artículo 1.^º del Título 9.^º del Proyecto de Estatuto Real*, en TOMÁS VILLARROYA, *op. cit.*, Apéndice I.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Ibidem*.

suspender, la forma de darle publicidad y los efectos que de ella se seguían, pero no se exigía el refrendo expreso para este acto de la Corona. El Consejo de Gobierno, en el Dictamen que emitió sobre el Proyecto del Estatuto Real, ya hemos visto que sugirió sustituir el término prorrogar por suspender²⁷. Esta propuesta fue aceptada, pero además el Consejo de Ministros, en la redacción definitiva del Estatuto Real, extendió a la suspensión la sugerencia del Consejo de Gobierno de que el decreto de disolución fuera refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros. Así, el artículo 37 del Estatuto Real quedó redactado en estos términos: «El Rey suspenderá las Cortes en virtud de un decreto refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros...». Los efectos que se seguían del ejercicio por el Monarca de esta prerrogativa quedaron establecidos en el artículo 38, el cual conservó la misma redacción que tenía en el artículo 14 del Título 9.^º del proyecto, y que ya conocemos, sólo que sustituyendo el término «prorrogar» por «suspender».

Los Reglamentos de ambos Estamentos, el de Procuradores y el de Próceres, especificaron, a su vez, la forma en que debía efectuarse la suspensión. El artículo 151 del Reglamento del Estamento de Procuradores y el artículo 131 del de Próceres aludían, respectivamente, a la forma en que debían suspenderse las Cortes de acuerdo con lo establecido en el artículo 37 del Estatuto, es decir, mediante Real Decreto refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros²⁸. Pero en los artículos 150 y 130 de estos mismos Reglamentos se incluyó una posibilidad no consignada en el Estatuto Real: la suspensión de Cortes en presencia del Monarca. En estos artículos se decía: «Si S. M. se dignare pronunciar un discurso al tiempo de cerrar las Cortes, así que concluya la regia alocución, el Presidente del Consejo de Ministros leerá el Decreto Real en que se prescriba la suspensión...»²⁹.

Con posterioridad, la Comisión de Constitución que redactó en 1836 las bases para reformar la Constitución de 1812 proponía, en el Dictamen que las precedía, que se concediera al Monarca la facultad de prorrogar o suspender las Cortes «por un corto tiempo»³⁰. Sin embargo, la

²⁷ *Vid. Dictamen del Consejo de Gobierno*, en TOMÁS VILLARROTA, *op. cit.*, Apéndice II.

²⁸ Recordemos que en los citados artículos de estos Reglamentos se decía: «Cuando el Rey suspende o disuelve las Cortes por medio de un decreto refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, pasará éste y los demás Secretarios del Despacho, autorizados al efecto, a comunicar la voluntad de S.M. a uno y otro Estamento».

²⁹ *Vid. Diario de Sesiones de los Estamentos de Procuradores y Próceres*. Los Reglamentos se insertan en las primeras págs. de la I Legislatura.

³⁰ *Vid. Diario de Sesiones*, Cortes Constituyentes de 30 de noviembre de 1836, Apéndice primero al n.^º 43, pág. 4.

Comisión, que, conforme a ello, hay que creer que entendía que esta facultad regia debía estar limitada, no lo consignó así en la base tercera, cuyo punto tercero se limitó a decir: «La de prorrogarlas y disolverlas»³¹, sin demasiada coherencia, por tanto, con lo expresado en el Dictamen que precedía a las bases.

Puesta a discusión la base tercera, el diputado Montoya, que, como buen doceañista, se resistía a que se concedieran al Monarca ciertas prerrogativas en relación con las Cortes, advirtiendo, por el desarrollo de los debates, que de la Constitución de 1812 nada iba a permanecer, dice que si se va a conceder al Monarca la facultad de prorrogar las Cortes, «a lo menos no se deje a su arbitrio la facultad de convocar otras»³². Esta opinión fue compartida por los diputados moderados Araujo y Gómez Acebo, defensores de las prerrogativas de la Corona. El diputado Sr. Araujo la manifestó en el transcurso de su intervención³³; por su parte, Gómez Acebo la significó de forma más clara en la suya, al decir: «Las Cortes se prorrogan cuando no se disuelven, y yo creo que sería bueno que la Comisión fijara una época en que deban volverse a reunir o tengan que convocarse. Bien sé que no puede pasar de un año, que es lo que calculó el Sr. Montoya; pero bien creo que pudiera la Comisión fijarlo, y que no sea más que de tres o cuatro meses»³⁴. La opinión de Gómez Acebo no se concretó en una propuesta, pero, si lo hubiera hecho, habría estado en la línea de la presentada por el progresista Cabrera Nevares, que propuso una nueva redacción para la base tercera en estos términos: «Corresponde al Rey la facultad de prorrogarlas por el plazo de tres meses a lo más...»³⁵.

Algún diputado fue más allá y pasó de la exigencia del establecimiento de límites a discutir incluso la conveniencia misma de conceder esta prerrogativa al Monarca. «Si prorrogar las sesiones quiere decir suspenderlas —apunta el diputado García Blanco—, digo que tampoco es es-

³¹ *Ibidem*, base tercera.

³² *Diario de Sesiones*, Cortes Constituyentes de 23 de diciembre de 1836, pág. 760.

³³ «Muchas veces —dice Araujo— llega a ejercer sobre el ánimo de los diputados demasiada influencia el voto y discurso de ciertos oradores, la cuestión se extravía, los entendimientos se fascinan, y en tal caso es muy conveniente el que, aplazándose las sesiones para un tiempo dado, vuelvan los diputados a sus provincias». *Diario de Sesiones*, Cortes Constituyentes de 24 de diciembre de 1836, pág. 767.

³⁴ *Diario de Sesiones*, Cortes Constituyentes de 18 de diciembre de 1836, pág. 640.

³⁵ *Diario de Sesiones*, Cortes Constituyentes de 24 de diciembre de 1836, pág. 769.

ta facultad propia del Rey, porque pueden usar de ella sus Ministros para suspender cuando quieran una discusión muy importante, concediéndose así a la Corona un influjo en la formación de las leyes mucho mayor que el que le corresponde»³⁶. Tal propuesta no tuvo entonces mayor acogida; pero se diría que el diputado García Blanco estaba advirtiendo con ello a la Cámara de las posibilidades que ofrecía esta prerrogativa regia para ser utilizada con un fin sesgado dentro del juego político.

En fin, unos meses después, al redactar sobre tales bases el artículo 27 del Proyecto de Constitución, la Comisión, en coherencia con el criterio que ya le conocemos, se decantó por incluir en él el término suspender; pero como no se decía en su texto el tiempo por el que el Monarca podía suspender las sesiones de las Cámaras, el diputado Sr. Sosa apuntó la conveniencia de que el artículo hablara de «suspenderlas hasta otro término marcado»³⁷. La sugerencia, no obstante, no iba a ser aceptada, pese a su aparente identificación inicial con el criterio de ésta; lo impedía la manifiesta ambigüedad de su postura, con la que ya antes nos hemos encontrado y que aquí volverá a aparecer; la Comisión, de la que ya sabemos (recuérdese el Dictamen que precedía a las bases) que concebía la suspensión como interrupción «por un corto tiempo», nunca aprovechó las oportunidades que se le presentaron (tampoco ésta que le ofrecía Sosa) para recortar correlativamente la discrecionalidad de la Corona para fijar la fecha de la reanudación de los trabajos parlamentarios; en parte, se tiene la sensación de que, contra su propio criterio, la Comisión no tuvo el valor de llegar hasta ahí. Eso explica la incoherencia con que, en nombre de la Comisión, se expresa el diputado Sancho en esta oportunidad: «el Rey dice: "las suspende", con lo cual basta, pues si se suspenden, es claro que no quedan cerradas, sino que deben continuar cuando el Rey lo tenga por conveniente»³⁸. Tras ello, el diputado Fuente Herrero, viendo que no era posible limitar temporalmente el ejercicio por el Monarca de la facultad de suspender, después de la intervención de Sancho, intentó que se condicionara de algún modo la reanudación de las sesiones, y en este sentido dijo: «Veo que queda al arbitrio del Monarca el suspender o prorrogar las Cortes; y como podemos estar algunos meses sin Cortes, es necesario que se diga que debe convocárselas cuando esté interesado en ello la salvación del Estado»³⁹.

³⁶ *Ibidem*, pág. 767.

2906. ³⁷ *Diario de Sesiones*, Cortes Constituyentes de 21 de abril de 1837, pág.

2916. ³⁸ *Diario de Sesiones*, Cortes Constituyentes de 22 de abril de 1837, pág.

³⁹ *Ibidem*.

No obstante la intención de todas estas intervenciones, al final de ese proceso constituyente el artículo 27 del proyecto constitucional, que no incluía límites a la facultad regia de suspender las Cortes, pasó al texto definitivo como artículo 26 sin ninguna modificación.

Siete años después, en las Cortes reformadoras de 1844, que intentaron revisar la Constitución precedente, no se propuso la modificación del citado artículo 26 por el que se otorgaba al Monarca, entre otras, la facultad de suspender las sesiones de las Cortes. No obstante, en esas Cortes, de mayoría moderada, el progresista Orense presentó una enmienda dirigida a que se condicionara el ejercicio por el Monarca de sus facultades respecto de las Cortes —lo que incluía la suspensión— a la presentación del presupuesto del año próximo. La enmienda decía: «No se podrán suspender ni cerrar las sesiones de las Cortes ni disolver el Congreso de los Diputados sino después que el Ministerio haya presentado el presupuesto de gastos para el año siguiente y la cuenta de esos gastos públicos del año anterior»⁴⁰. Con la propuesta del diputado progresista —que no fue tomada en consideración— quedaba condicionado el ejercicio por el Monarca de su facultad de suspender, pero en ella no se proponían límites a la suspensión, pues, una vez suspendidas las Cámaras, siempre que se hubiera cumplido con el requisito presupuestario, el Monarca podría mantener interrumpidas las sesiones el tiempo que creyera conveniente.

Lo que las Cortes Constituyentes de 1836 no lograron, limitar la facultad regia de suspender las sesiones de las Cortes, se propuso de nuevo en 1854; pero, como veremos, en esta ocasión el límite a la facultad de suspender no quedó abandonado a la posterior interpretación de la norma. Las Cortes Constituyentes de 1854 recibieron, de la Comisión que elaboró las bases para redactar la nueva Constitución, la propuesta de limitar expresamente la facultad regia de suspender las sesiones de las Cortes. En el Dictamen de la mayoría de la Comisión, que precedía a las bases, se concedía a la Corona la facultad de suspender las sesiones de las Cortes, «aunque con la conveniente limitación...»⁴¹. Los límites se concretaron en la base 12, en la que se decía: «Las Cortes se reúnen todos los años el día 1.^º de octubre, y estarán reunidas cuatro meses consecutivos, contados desde el día en que se constituya el Congreso, salvo los casos en que el Rey las suspendiese o disolviese. Esta suspensión en una o más veces no podrá pasar de un mes, y

⁴⁰ *Diario de Sesiones*, Cortes Constituyentes de 25 de septiembre de 1844, pág. 659.

⁴¹ *Diario de Sesiones*, Cortes Constituyentes de 13 de enero de 1855. Apéndice segundo al n.^º 57.

las Cortes estarán después reunidas tantos días como hubiese durado la suspensión»⁴². Así pues, la idea contenida en la base era que el Monarca pudiera suspender las Cortes por un tiempo determinado, al igual que en la Constitución belga, que reconocía al Monarca la facultad de «ajourner» las Cámaras también por el tiempo máximo de un mes⁴³.

Un voto particular a esta base 12 fue presentado por Ríos Rosas con la intención de que esta facultad regia no quedara tan limitada. Su propuesta se concretaba en estos términos: «Cuando el Rey suspenda las Cortes antes de cumplirse el término de los cuatro meses, la suspensión no podrá exceder de un mes»⁴⁴. Respetaba, pues, Ríos Rosas el límite propuesto por la Comisión a la suspensión (un mes como máximo, en los cuatro meses que ahora se imponen como duración mínima garantizada a cada legislatura), pero de la redacción del voto particular puede deducirse, pues dice «antes de cumplirse», que si la legislatura excedía de esos cuatro meses, el Monarca ya no quedaba afectado por el límite a la suspensión.

La base 12 fue retirada por la Comisión para ser redactada de nuevo, pero la nueva redacción no modificó los límites a la suspensión ni recogió la propuesta de Ríos Rosas. La base nuevamente redactada, en el punto relativo a la suspensión, decía: «En el primer caso previsto en el párrafo anterior (se refiere a cuando el Rey suspenda las Cortes), la suspensión de las Cortes en una o más veces no podrá exceder de treinta días»⁴⁵.

En la discusión de la base 12 el límite propuesto para la suspensión no fue cuestionado; pero algunos diputados se opusieron, como vimos que sucediera aisladamente en 1836, a que se concediera al Monarca esta facultad. Entre ellos se encontraba San Miguel, que justificó su negativa en el abuso que habían hecho los Gobiernos de esta figura. Como veremos, los Gobiernos isabelinos habían acudido a utilizar esta facultad regia con un sentido desbordadamente político, es decir, para solventar los conflictos entre el Gobierno y las Cortes sin acudir a la disolución, ya que ésta les obligaba a reunir las Cortes en tres meses, cosa que con la

⁴² *Ibidem*.

⁴³ Recordemos que el artículo 72 de la Constitución belga de 1831 establecía: «Le Roi peut ajourner les Chambres. Toutefois l'ajournement ne peut excéder le terme d'un mois, ni être renouvelé dans la même session, sans l'assentiment des Chambres». Vid. DARESTE: *Les Constitutions Modernes*, París, 1905.

⁴⁴ *Diario de Sesiones*, Cortes Constituyentes de 13 de enero de 1855. Apéndice segundo al n.^o 57.

⁴⁵ *Diario de Sesiones*, Cortes Constituyentes de 4 de abril de 1855. Apéndice décimo al n.^o 171.

suspensión no sucedía; y San Miguel, que deseaba que la Cámara conociera estos abusos, hizo un relato de los motivos y circunstancias que confluyeron en las suspensiones que se habían decretado desde febrero de 1839⁴⁶. Su intervención iba dirigida a hacer reflexionar a la Cámara sobre la necesidad de cortar con tanta arbitrariedad, pero en el transcurso de ella no hizo ninguna propuesta concreta. El diputado de la Comisión, Sr. Lafuente, en su respuesta a la intervención de San Miguel, reconoció que el Gobierno abusaba más de la facultad de suspender que de disolver. «¿Cree el Sr. San Miguel —dice Lafuente— que con privar a la Corona de disolver las Cortes se remedia mejor ese abuso? Para eso era menester que se le quitara la facultad de suspender; esa facultad de que abusa mucho más el Gobierno que de la disolución»⁴⁷. Precisamente, esos abusos eran los que habían llevado a la Comisión a proponer los límites a la facultad regia de suspender las Cortes que ahora se debatían.

La base, que fue aprobada por las Cortes sin modificación alguna, pasó al Proyecto de Constitución desglosada en dos artículos. El artículo 28 reconocía al Monarca la facultad de suspender las Cortes⁴⁸, y el artículo 29 en su apartado tercero limitaba la suspensión a treinta días continuados o fraccionados, pero recuperables; en él se decía: «En el primer caso previsto en el párrafo anterior (hace referencia a cuando el Rey suspenda las Cortes), la suspensión de las Cortes en una o más veces, no podrá exceder de treinta días»⁴⁹. En la discusión del proyecto, estos artículos no fueron modificados. Finalmente, el proyecto no alcanzó vigor, pero el espíritu de las Constituyentes de 1854 fue recogido en las Constituciones de 1869 y 1931, que limitaron el ejercicio de la facultad de suspender las Cortes durante la legislatura. La Constitución de 1869 establecía el límite a la suspensión por el Monarca en una sola vez en cada legislatura sin el consentimiento de las Cortes⁵⁰, pero no

⁴⁶ En su intervención, San Miguel diría, entre otras cosas: «Hubo un Ministro en la segunda legislatura (se refiere a la segunda legislatura de las Cortes de 1837), que viéndose embarazado entre dos fracciones... suspendió las Cortes en 9 de febrero de 1839... Hubo unos proyectos de ley que incomodaron al Gobierno, y trató de disolver aquellas Cortes; había un Ministro de la Guerra que se negó... y convino (el Gobierno) en la suspensión de las Cortes (se refiere a la suspensión de 31 de octubre de 1839)... En 1847 se presentó el Ministro de la Guerra a las Cortes... y llevó el proyecto de ley de los presupuestos del Estado... al día siguiente se suspendieron las Cortes....». *Vid. Diario de Sesiones*, Cortes Constituyentes de 5 de julio de 1855, pág. 5410.

⁴⁷ *Ibidem*, pág. 5412.

⁴⁸ *Vid. «Proyecto de Constitución»*, en *Diario de Sesiones*, Cortes Constituyentes de 9 de julio de 1855.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ La Constitución de 1869 establecía en su artículo 71: «Una sola vez en cada legislatura podrá el Rey suspender las Cortes sin el consentimiento de éstas. En

limitaba la duración de la suspensión, aunque exigía que se cumplieran los cuatro meses de legislatura. La Constitución de 1931 concretó el límite a la suspensión en un mes durante la primera legislatura del año y en quince días en la segunda⁵¹.

En síntesis de todo este proceso, la evidencia que finalmente nos queda es que progresistas y moderados tuvieron una comprensión diferente del sentido que debía atribuirse a la facultad de suspender las sesiones de las Cortes que se otorgaba al Monarca.

El grupo progresista entendió, como hemos visto, que esta facultad debía estar sujeta a límites, es decir, su comprensión de esta prerrogativa regia era la de la facultad de «ajourner» que la Constitución belga de 1831 reconocía al Monarca. Tan es así, que si en la Constitución de 1837, el grupo progresista no logró que esta facultad quedara limitada, cuando en 1855 unas nuevas Cortes progresistas recibieron el encargo de elaborar un nuevo texto constitucional, en la base que establecía las facultades del Monarca en su relación con las Cortes —la base 12, como hemos visto—, el límite que se propuso a la prerrogativa regia de suspender fue de un mes, es decir, el mismo al que quedaba sujeto el Monarca belga cuando ejercía su facultad de «ajourner». De hecho, durante el tiempo que rigió la Constitución de 1837, única Constitución progresista que estuvo vigente en este período, las Cortes se suspendieron en dos ocasiones, como veremos, por tiempo determinado.

En contraste con el grupo progresista, los moderados, más próximos a los ideólogos franceses que redactaron las Cartas constitucionales de 1814 y 1830, entendieron que la prerrogativa regia de suspender las Cortes no estaba sujeta a límites; por tanto, le otorgaron el mismo sentido que tenía la «prorogatio» en Francia, es decir, suspensión por tiempo indeterminado.

todo caso, las Cortes no podrán dejar de estar reunidas el tiempo señalado en el artículo 43». Y en el artículo 43 se decía: «Las Cortes estarán reunidas a lo menos cuatro meses cada año, sin incluir en este tiempo el que invierta en su constitución».

⁵¹ El artículo 81 de la Constitución de 1931 establecía: «El Presidente de la República... podrá suspender las sesiones ordinarias del Congreso en cada legislatura sólo por un mes en el primer período y por quince días en el segundo...».

III. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA SUSPENSIÓN PARLAMENTARIA

Acabamos de ver cuál fue el tratamiento de la suspensión regia en los debates constituyentes y en los textos constitucionales de la etapa isabelina. Pero una perspectiva jurídica del instituto de la suspensión es susceptible de otro enfoque complementario dirigido a descomponer esa figura en sus distintos elementos, a fin de ver cuál fue el tratamiento técnico-jurídico dado a cada uno de ellos en la etapa que nos ocupa. Así pues, desde una perspectiva sistemática, y con técnica de Derecho público, veremos aspectos como la condición jurídica de los distintos sujetos legitimados en la decisión de suspender, o como los requisitos de forma afectantes al acto de suspensión, o como los efectos de dicho acto y los límites que le afectaban.

1. Elemento subjetivo

La suspensión de las sesiones de las Cortes que las Constituciones isabelinas reconocían a la Corona⁵² era un acto de naturaleza compleja, ya que necesitaba para su perfección de la concurrencia de dos voluntades coincidentes: la del Monarca como titular de la prerrogativa y la de los Ministros en cuanto responsables de los actos regios que además debían refrendarlos. Por tanto, ambas instituciones, Corona y Gobierno, tenían, en principio, capacidad jurídica para poner en marcha la iniciativa de suspender las Cortes (decisión que, así, tanto podía partir del Monarca como de la solicitud de sus Ministros), lo que dejaba al otro sujeto legitimado en una visible posición interventora, es decir, en situación de impedir o no impedir la perfección del acto.

En la letra de los textos legales, tal y como corresponde a una Monarquía constitucional, lógicamente el esquema que se formalizaba era el de un Monarca titular activo de esa facultad (y, por lo tanto, de su iniciativa) que era intervenido por el ejecutivo a través del refrendo. Sin embargo, como es lógico, en la práctica el esquema habitual fue el inverso: durante el período isabelino, la iniciativa para suspender las sesiones de las Cortes fue ejercida normalmente por el Gobierno, sin que el Monarca vetara o interviniere negativamente esta solicitud; en este supuesto, la

⁵² *Vid.* artículos 24 y 37 del Estatuto Real y el artículo 26 de las Constituciones de 1837 y 1845.

Corona manifestó las más de las veces su poder activo aceptando la propuesta de suspender que le formulaba el Gobierno. El supuesto contrario, esto es, la adopción de la iniciativa para este acto por parte de la Corona, no fue frecuente en esta etapa de nuestra historia constitucional. Pero no deja de ser útil a nuestros efectos advertir que, en los casos excepcionales en que el Monarca propuso al Gobierno la suspensión, lo hizo como contrapropuesta a la solicitud de disolver que aquél le había formulado, lo que dejaba al Gobierno (segunda voluntad cuya concurrencia hacia a la perfección de ese acto) en la difícil tesitura de avenirse a esta decisión, reprendiéndola, o de dimitir. Esta situación se planteó en octubre de 1839 y en julio de 1840. En la primera ocasión, la iniciativa regia de suspender fue aceptada por el Gobierno, actitud ésta que los Gobiernos isabelinos nunca adoptaron cuando la Corona tomó la iniciativa de disolver. Pero lo destacable de esta suspensión es que fue la Corona la que utilizó su prerrogativa de suspender con la finalidad de resolver el conflicto entre el Gobierno y las Cortes sin acudir a la disolución. En cambio, en julio de 1840 la iniciativa de suspender no fue adoptada por la Corona para solucionar un conflicto entre el Gobierno y las Cortes, sino porque la disolución le parecía inconstitucional⁵⁹, ya que el Gobierno no había contrastado la confianza parlamentaria. En esta ocasión, el Gobierno rechazó la propuesta de suspender y en consecuencia con ello presentó la dimisión.

2. Elemento objetivo

Entendida la suspensión de las sesiones de las Cortes como el acto que interrumpe la actividad parlamentaria en el curso de una legislatura, podemos decir que el objeto sobre el que recae el acto de suspensión son las Cámaras legislativas, aunque no consideradas en el sentido de su existencia, como en el caso de la disolución, sino tan sólo en el de su funcionamiento. En los sistemas bicamerales, en que las Asambleas legislativas están compuestas de dos Cámaras, objeto del acto de suspensión lo serán ambas Cámaras.

Efectivamente, los textos constitucionales de la etapa isabelina, al otorgar a la Corona la facultad de suspender las sesiones de las Cortes,

⁵⁹ Vid. «Contraprograma de la Reina Gobernadora a la solicitud de disolución» en LAFUENTE, M.: *Historia General de España, desde los tiempos primitivos hasta la muerte de Fernando VII*, continuada desde dicha fecha hasta nuestros días por D. Juan VALERA, Barcelona, 1890, t. XXII, págs. 46-47; RICO Y AMAT, J.: *Historia política y parlamentaria de España*, Madrid, 1861, t. 3, págs. 262-263.

determinaron el objeto sobre el que recaía dicho acto refiriéndolo a las Cámaras. El artículo 37 del Estatuto Real establecía: «El Rey suspenderá las Cortes...»; y en el artículo 26 de las Constituciones de 1837 y 1845 se decía: «Las Cortes se reúnen todos los años. Corresponde al Rey... suspender... sus sesiones».

3. Elementos formales: Requisitos procesales y de forma para la suspensión de las sesiones de las Cortes

A) Procedimiento para adoptar el acuerdo de suspender

La propuesta para suspender las sesiones de las Cortes, es decir, la iniciativa del acto de suspender, podía partir de ambos sujetos, pero, en cualquier caso, era necesario el acuerdo del Consejo de Ministros para que el acto siguiera su curso. Cuando la iniciativa de suspender partía de la Corona, como hemos visto que sucedió en octubre de 1839 y julio de 1840, el acuerdo del Consejo de Ministros sobre la propuesta regia de suspender podía ir dirigido a perfeccionar el acto, como en octubre de 1839, o a rechazar la propuesta regia, como en julio de 1840. En cambio, cuando la iniciativa partía del Gobierno, el acuerdo del Consejo de Ministros versaba sobre la entidad de las razones que le habían llevado a solicitar de la Corona el ejercicio de la prerrogativa de suspender las sesiones de las Cortes, de donde el acuerdo para refrendar venía después de suyo.

El acuerdo del Consejo de Ministros de solicitar de la Corona el ejercicio de su prerrogativa de suspender quedó reflejado, como veremos, en la fórmula promulgatoria del decreto de suspensión. Pero en esta práctica generalizada surgieron algunas excepciones. Así, en el Real Decreto de 20 de mayo de 1843, por el que se suspendían las sesiones de las Cortes, la fórmula promulgatoria no hacía referencia al acuerdo del Consejo de Ministros. En ella se decía: «Como Regente del Reino durante la menor edad de S.M. la Reina Doña Isabel II, en su Real nombre, usando de la prerrogativa contenida en el art. 26 de la Constitución, he venido en suspender las sesiones de las Cortes hasta el 27 del corriente mes»⁵⁴. La razón de esta ausencia puede ser atribuida a que en el momento en que el Presidente del Consejo de Ministros, Gómez Becerra, solicitó del Regente Espartero la suspensión de las sesiones de las Cortes,

⁵⁴ *Vid. Diario de Sesiones de Cortes, Congreso, de 20 de mayo de 1843.*

la formación del nuevo Gobierno no había sido comunicada a las Cortes. El decreto de suspensión, fechado el 19 de mayo de 1843, fue leído en el Congreso el 20 de mayo de aquel año. Aquel mismo día, al iniciarse la sesión en aquella Cámara, el secretario de ésta leyó los decretos de nombramiento de los nuevos Ministros; por tanto, hasta aquel momento no había Gobierno (al menos no había Gobierno de cuya existencia tuviera conocimiento el Parlamento) con quien acordar la suspensión de las sesiones de las Cortes. De ahí que en la fórmula promulgatoria no se aludiera al acuerdo del Consejo de Ministros. No obstante, no se puede descartar la posibilidad de que tal acuerdo hubiese existido, ya que los decretos de nombramiento llevaban fecha del 19 de mayo, al igual que el decreto de suspensión.

Puntualicemos además que el Presidente del Gobierno, antes de recurrir a la prerrogativa regia para suspender las Cortes, había acudido a solicitar de los Presidentes de las Cámaras que suspendieran las sesiones por unos días; para decirlo en terminología comparada, había pedido a las Cámaras que utilizaran su facultad de «ajourner» sus sesiones hasta esa fecha próxima en que él tuviera organizado su Gobierno y éste pudiera acudir, como tal, a los debates parlamentarios. Esta intención es clara en la comunicación que el Presidente, Gómez Becerra, nada más recibir su nombramiento el 19 de mayo de 1843, y antes de que éste fuera puesto en conocimiento de las Cortes, envió a los Presidentes de las Cámaras; en ella se decía: «Excmo. Sr.: nombrado por S.A. el Regente del Reino Ministro de Gracia y Justicia y Presidente del Consejo, ruego a V.E. tenga a bien disponer que se alce la sesión de hoy y que no la haya en los días siguientes que sean necesarios para la organización del nuevo Ministerio»⁵⁵. De acuerdo con esta petición, el Presidente del Senado decidió la suspensión de las sesiones; en cambio, el del Congreso, que había abandonado la Cámara para recibir el comunicado, volvió a ella y continuó presidiendo la sesión sin suspenderla. En la sesión celebrada en el Congreso el día siguiente, su Presidente tomó la palabra y explicó a la Cámara las causas que le habían llevado a no aceptar la petición del Presidente del Gobierno; entre otras cosas dijo: «Aunque reconociera como Presidente del Consejo de Ministros al señor que firmaba la comunicación, no estaba en mis facultades de modo alguno alzar la sesión, como se me decía, ni suspenderla por algunos días, porque si el nuevo Consejo de Ministros creía conveniente hacerlo, tenía medios en la Constitución que podría y sabría aplicar si lo estimara oportuno»⁵⁶. Así pues, habría que concluir que fue la incomprendión del Presidente del Congreso respecto del significado que tenía la petición de «ajournement» efectuada

⁵⁵ Vid. *Diario de Sesiones de Cortes*, Congreso, de 20 de mayo de 1843.

⁵⁶ *Ibidem*.

por el Presidente del Consejo de Ministros lo que llevó a éste a utilizar la prerrogativa regia de suspender para reorganizar el Gabinete. Y, por lo que afecta al requisito formal o de procedimiento que comentamos, lo que hace que la fórmula promulgatoria del Decreto nos deje sin saber si existió o no previa deliberación del Gobierno.

B) La forma del acto de suspensión

El acto por el que el Monarca suspendía las sesiones de las Cortes se formalizaba en un decreto, que era la forma habitual en que la Corona exteriorizaba el ejercicio de sus prerrogativas relacionadas con las Cortes⁵⁷. La parte dispositiva del decreto de suspensión iba precedida de la fórmula promulgatoria, y concluía con la fecha, la firma o rúbrica del Monarca y el refrendo del Ministro que se responsabilizaba del acto.

En la fórmula promulgatoria se incluía el precepto constitucional en el que se reconocía al Monarca la facultad que iba a ejercer, así como la referencia al acuerdo del Consejo de Ministros. En ella se decía: «En uso de la prerrogativa que me corresponde por el art.^º 26 de la Constitución, y conformándome con el parecer de mi Consejo de Ministros, vengo en decretar...». Antecedían a la fórmula promulgatoria, en algunos decretos de suspensión, una serie de consideraciones en las que se justificaban las causas por las que se había procedido a suspender las sesiones de las Cortes. Los motivos alegados, que dependían de las circunstancias políticas del momento, fueron muy variados. A modo de ejemplo citaremos los que se incluían en el decreto de suspensión de Cortes de 31 de octubre de 1839, en el que se decía: «Con el fin de reorganizar completamente el Gabinete del modo más conveniente a los graves y urgentes asuntos que deben al presente ocuparle en bien del Estado, ya en la asidua asistencia a las discusiones de los dos Cuerpos Co-legisladores, ya en lo concerniente a los adelantamientos de la guerra y pacificación general, como Reina Regente y Gobernadora... vengo en decretar lo siguiente»⁵⁸. En otros se hacía referencia a la necesidad de que los miembros de las Cámaras acudieran a sus provincias después de una larga ausencia por lo dilatado de la legislatura⁵⁹, a la necesidad de au-

⁵⁷ *Vid. voz «Real Decreto» en la Enciclopedia Jurídica Española*, Barcelona, 1910.

⁵⁸ *Vid. Diario de Sesiones de Cortes*, Congreso, de 31 de octubre de 1839.

⁵⁹ *Vid. Decreto de suspensión de Cortes de 9 de febrero de 1839*, en el *Diario de Sesiones de Cortes*, Congreso, de la fecha citada.

sentarse de la Cámara los Ministros⁶⁰, etc... Ahora bien, aunque éstos fueron los motivos aducidos, en el fondo lo que existía con frecuencia era un conflicto entre las Cámaras y el Gabinete. Pero esto lo veremos al ocuparnos de la práctica de la suspensión.

Los decretos de suspensión de Cortes iban firmados por el titular de la prerrogativa, el Monarca, o por la persona que ejercía sus funciones durante su menor edad, el Regente. Y para que el decreto de suspensión provisto de la firma regia adquiriera validez, necesitaba el refrendo de un Ministro del Gobierno. En los textos fundamentales de la etapa isabelina se exigía el refrendo ministerial para los actos emanados de la Corona, pero en ellos existían diferencias respecto de la persona que debía refrendar el acto de suspensión. El Estatuto Real establecía en su art. 37 que el Rey suspendería las Cortes en virtud de un decreto refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros⁶¹; por tanto, el decreto de suspensión sólo adquiría validez con el refrendo del Presidente del Gobierno. Por su parte, las Constituciones de 1837 y 1845 no atribuyeron el refrendo de este acto a una persona específica, sino que en ellas se establecía de modo genérico que todo lo que el Rey mandare o dispusiere en el ejercicio de su autoridad debía ser refrendado por el Ministro «a quien corresponda»⁶². Nuestra conclusión, sin embargo, es que el refrendo de este acto correspondía al Presidente del Consejo de Ministros, ya que se trataba de una medida que afectaba a la vida de las Cortes, esto es, a las relaciones institucionales de todo el Gobierno con las Cámaras, y no a la competencia de un Departamento específico. Y así lo confirmó, durante este tiempo, la práctica.

La fecha del Decreto de suspensión es la que corresponde al día en que el decreto es refrendado. A diferencia de lo que sucede con otros decretos del Monarca que van provistos de dos fechas, la del día en que se firma y la del día en que es refrendado, los decretos de suspensión de Cortes de esta etapa llevan una sola fecha, lo que supone que firma y refrendo se efectuaban prácticamente en unidad de acto.

4. Efectos del acto de suspensión

La lectura en las Cámaras del decreto por el que se suspendían las Cortes producía unos efectos inmediatos sobre los parlamentarios y so-

⁶⁰ Vid. Decreto de suspensión de Cortes de 22 de noviembre de 1842 en el *Diario de Sesiones de Cortes* de esta fecha.

⁶¹ Vid. artículo 37 del Estatuto Real.

⁶² Vid. artículo 61 de la Constitución de 1837 y artículo 64 de la Constitución de 1845.

bre la actividad de las Cámaras. Estos efectos estaban previstos en el Estatuto Real, cuyo artículo 37 establecía que, con la lectura del decreto de suspensión, quedaba prohibido «tomar ninguna deliberación ni acuerdo»⁶³, es decir, los trabajos parlamentarios quedaban interrumpidos por efecto de la suspensión y continuarian en el punto en que se dejaron cuando las Cortes se reunieran de nuevo por un decreto de la Corona. A su vez, en el citado artículo se prohibía a los parlamentarios «volver a reunirse», es decir, los miembros de ambas Cámaras no perdían sus facultades (menos aún su condición, como por el contrario sí sucedía respecto de los miembros de la Cámara electiva cuando se decretaba la disolución), sino que éstas quedaban en suspenso por efecto de este mandato regio dirigido a interrumpir la actividad parlamentaria.

Los textos constitucionales posteriores nada establecieron en este sentido, pero los efectos que se seguían de la suspensión eran obviamente los aquí apuntados.

Añadamos tan sólo que, de acuerdo con la naturaleza jurídica de la institución, los efectos de la suspensión de las sesiones de Cortes debían ser los mencionados, esto es, la interrupción tan sólo temporal de los trabajos parlamentarios, lo que debía conllevar la reanudación de las sesiones cuando los motivos que habían hecho necesario acudir a esta medida desaparecieran. Sin embargo, el efecto real fue muy diferente, pues, como veremos, salvo en algunos casos excepcionales, las Cortes suspendidas no se volvían a convocar para continuar sus sesiones, sino que eran clausuradas, dando por cerrada la legislatura correspondiente, o eran disueltas. Ello no hace sino probar el uso distorsionado que los gobiernos isabelinos hicieron de la prerrogativa regia de suspender las sesiones de las Cortes. Pero de eso hablaremos en su lugar.

5. Límites a la facultad regia de suspender

Como hemos visto al ocuparnos de esta institución en el proceso constituyente, la facultad regia de suspender las sesiones del Parlamento no estuvo sujeta a límites en los textos constitucionales que estuvieron vigentes en la etapa isabelina⁶⁴. La única vez que ese resultado se rozó, la Constitución no se llegó a promulgar. No obstante, debemos recordar

⁶³ Vid. artículo 37 del Estatuto Real.

⁶⁴ Vid. artículo 37 del Estatuto Real y artículo 26 de las Constituciones de 1837 y 1845.

que en las Cortes Constituyentes de 1836 se intentó poner límites a la facultad de suspender las sesiones de las Cortes que se iba a otorgar a la Corona, ya que los miembros de la Comisión propusieron que esta prerrogativa debía ser ejercida «por un corto tiempo»⁶⁵.

Como sabemos, la facultad regia de suspender no quedó sujeta a limitaciones en el texto constitucional de 1837, pero la práctica que se hizo del ejercicio de esta facultad pareció recoger el espíritu de las Constituyentes. Así, el sentido temporal y limitado que le dio la Comisión, y que aceptó la Cámara, al ejercicio por el Monarca de esta facultad, apareció, aunque ocasionalmente, en los decretos de suspensión que, en estos casos, incluían la fecha de continuación de las sesiones. Por ejemplo, en el Decreto de suspensión de Cortes de 31 de octubre de 1839 se decía: «Se suspenden las sesiones de las Cortes hasta el 20 de noviembre de este presente año»⁶⁶; en el mismo sentido, es decir, por tiempo determinado, se suspendían las Cortes el 20 de mayo de 1843, en cuyo decreto se decía: «... He venido en suspender las sesiones de las Cortes hasta el 27 del corriente mes»⁶⁷. En ambos casos la nueva reunión de Cortes no necesitaba de la convocatoria regia, pues las Cortes continuarían sus sesiones una vez concluido el plazo establecido para la suspensión.

Ahora bien, si la facultad regia de suspender no estuvo expresamente limitada, sí existían unas limitaciones, relacionadas con el ejercicio de esta prerrogativa regia, que eran deducibles del contexto constitucional. Estas limitaciones nacían, por una parte, de la periodicidad con que el Monarca debía reunir las Cortes y, por otra, del tiempo de vigencia que tenían las contribuciones; en ambos casos, esas exigencias estaban sujetas a tiempos distintos en el Estatuto Real y en las Constituciones de 1837 y 1845.

El Estatuto Real no exigía al Monarca la reunión anual de las Cortes, pero sí le obligaba a reunirlas al menos una vez cada dos años para que votaran las contribuciones, ya que en su artículo 35 se decía: «Las contribuciones no podrán imponerse, cuando más, sino por término de dos años, antes de cuyo plazo deberán votarse de nuevo por las Cortes». Por tanto, si las Cortes se suspendían, el Monarca quedaba obligado a

⁶⁵ Recordemos que en estos términos se expresaba la Comisión de Constitución en el dictamen que precedía a las bases para elaborar la reforma de la Constitución de 1812. *Vid. Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes* de 30 de noviembre de 1836, Apéndice primero al núm. 43, pág. 4.

⁶⁶ *Vid. Decreto de suspensión en Diario de Sesiones de Cortes, Congreso, de 31 de octubre de 1839.*

⁶⁷ *Vid. Decreto de suspensión en Diario de Sesiones de Cortes, Congreso, de 20 de mayo de 1843.*

convocarlas y reunirlas en función del tiempo que le quedaran de vigencia a tales contribuciones.

Esa regulación cambiaba algo en las Constituciones de 1837 y 1845. Recordemos que el artículo 26 de ambos textos constitucionales obligaba al Monarca a reunir Cortes todos los años. En él se decía: «Las Cortes se reúnen todos los años. Corresponde al Rey convocarlas...». Así, si el Monarca suspendía las sesiones de las Cortes, debía convocarlas y reunirlas, como muy tarde, en un año, para que se cumpliera el precepto constitucional. Ahora bien, dicha anualidad podía verse reducida teniendo en cuenta el tiempo de vigencia que le quedaran a los presupuestos, ya que éstos debían ser aprobados por las Cortes para un sólo año. En el Título XII de ambas Constituciones, denominado «De las Contribuciones», se establecía: «Todos los años presentará el Gobierno a las Cortes el presupuesto general de los gastos del Estado para el año siguiente...»⁶⁸. La exigencia de presentar el presupuesto, que debían votar las Cortes, era condición necesaria para poder cobrar las contribuciones, ya que en el citado título se decía: «No podrá imponerse ni cobrarse ninguna contribución ni arbitrio que no esté autorizado por la ley de presupuestos u otra especial»⁶⁹.

La situación extrema, es decir, que las Cortes suspendidas estuvieran próximas a cumplir un año sin que el Monarca las hubiera vuelto a reunir, no es fácil encontrarla en este período. No obstante, el problema que se planteó a finales del año 1852 prueba que la suspensión de las sesiones de las Cortes quedaba limitada por la obligación de reunir Cortes todos los años y por la anualidad del presupuesto. El Gobierno presidido por Bravo Murillo había suspendido las sesiones de las Cortes a principios de diciembre de 1851 y, como estaba a punto de cumplirse el año desde que las suspendió, se vio en la necesidad de reunirlas para cumplir con el precepto constitucional. El Marqués de Miraflores, al contemplar la situación en que se encontraban las Cortes a finales de 1852, decía: «... Aunque fuera la situación política en el último tercio del año 1852 todo lo crítica y agitada que fuese, el gabinete no podía excusarse de cumplir el gran precepto constitucional de reunir Cortes dentro de dicho año, pues que en él no las había habido y ya iba tocando a su término, y con él la validez del presupuesto, pues que constitucionalmente debían votar las Cortes uno nuevo en cada año»⁷⁰.

⁶⁸ *Vid. artículo 72 de la Constitución de 1837 y artículo 75 de la Constitución de 1845.*

⁶⁹ *Vid. artículo 73 de la Constitución de 1837 y artículo 76 de la Constitución de 1845.*

⁷⁰ MARQUÉS DE MIRAFLORES, *Memorias del Reinado de Isabel II*, Ed. B.A.E., Madrid, 1964, t. II, pág. 480.

Por otra parte, durante la vigencia de la Constitución de 1837, ésta permitía que el límite supuesto por la anualidad en la reunión de Cortes pudiera ser hecho efectivo por las propias Cámaras, ya que si el Monarca, después de suspender las Cortes, no las había vuelto a convocar en un año, éstas podían reunirse automáticamente el 1 de diciembre⁷¹, en cumplimiento del artículo 27 de la Constitución, que establecía: «Si el Rey dejare de reunir algún año las Cortes antes del 1.^º de diciembre, se juntarán precisamente en este día...».

Estas limitaciones indirectas a la facultad de suspender, derivadas de los textos constitucionales, sólo afectaron ocasionalmente al uso que hicieron de esta prerrogativa los Gobiernos isabelinos. Fue, como veremos, la ausencia de límites expresos a esta prerrogativa regia la que terminó condicionando las formas concretas de esa utilización.

IV. PRÁCTICA DE LA SUSPENSIÓN PARLAMENTARIA DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO DE DISOLUCIÓN

Una vez que conocemos los elementos del acto de suspensión, así como sus limitaciones constitucionales y los efectos que se siguen del ejercicio por el Monarca de esta facultad, estamos en disposición de comprender las formas en que se concretó su uso por los Gobiernos isabelinos, así como el fin efectivamente perseguido por ellos con dicha utilización. Según ya sabemos, la finalidad propia de este instituto era interrumpir la actividad parlamentaria por un tiempo breve y en atención a circunstancias muy pasajeras, razón por la cual cabe decir que el mismo llevaba implícito un claro sentido de continuidad. El suyo era, pues, un espíritu obviamente muy distinto, y casi opuesto, al de la disolución, cuya intención sí era la de cortar algo para prescindir definitivamente de ello; en nuestro caso, de la representación nacional, esto es, de un Parlamento manifiestamente incómodo para quien ocupara en ese momento el poder ejecutivo. Sin embargo, lo cierto es que la práctica no conformó exactamente —como ya hemos insinuado en algún otro lugar, y como aquí habremos de ver con mayor detalle— esa lógica institucional de la suspensión. De hecho, esa finalidad propia y constitutiva de las suspensiones, que veía en las mismas una medida abocada a la pronta reanudación de los trabajos parlamentarios, se cumplió en raras ocasiones; di-

⁷¹ Nos referimos a la suspensión porque es el tema que nos ocupa, pero en el caso de estar las Cortes cerradas un año, éstas podían reunirse igualmente el 1.^º de diciembre.

ríamos que fue la excepción y que, a su lado —según muestra el cuadro adjunto— se fue originando una práctica que, porque pretendía el resultado contrario, esto es, no la continuidad sino la eliminación «de facto» de la representación parlamentaria, comenzaba a jugar en una zona efectiva muy próxima a la disolución y permitía un claro juego combinado con ella.

Cuadro I
Secuencia de las suspensiones entre 1836-1868

<i>Suspensión</i>	<i>Apertura</i>	<i>Clausura</i>	<i>Disolución</i>
9 febrero 1839			1 junio 1839
31 octubre 1839			18 noviembre 1839
22 noviembre 1842			3 enero 1843
20 mayo 1843			26 mayo 1843
27 diciembre 1843			10 julio 1844
17 marzo 1846		30 octubre 1846	31 octubre 1846
5 mayo 1847		5 octubre 1847	
22 marzo 1848		26 marzo 1848	
18 febrero 1850			4 agosto 1850
30 julio 1851	5 noviembre 1851		
9 diciembre 1851		7 enero 1852	
8 abril 1853		9 abril 1853	
10 diciembre 1853			
6 mayo 1858		13 mayo 1858	11 septiembre 1858
3 junio 1859	1 octubre 1859		
14 noviembre 1859		27 enero 1860	
6 julio 1860	25 octubre 1860		
6 mayo 1861		29 septiembre 1861	
2 julio 1862		30 octubre 1862	
7 febrero 1863	9 abril 1863		
6 mayo 1863			12 agosto 1863
11 julio 1866		3 octubre 1866	30 diciembre 1866

Efectivamente, si observamos el cuadro I podremos apreciar que sólo en cuatro, de veintidós ocasiones, las Cortes suspendidas volvieron a abrir normalmente sus sesiones. En el resto, es claro que la suspensión de las Cámaras buscó de inmediato su conexión a otros cometidos. Comúnmente, las Cortes no se suspendieron para reabrir las, sino para mantenerlas cerradas el mayor tiempo posible, o, en su caso, para terminar prescindiendo definitivamente de ellas. Por eso, diez de esas suspensiones enlazaron, a veces después de cuatro y cinco meses de inactividad, con la clausura del período correspondiente; y por eso también, en otras diez oportunidades (dos de ellas mediando la previa clausura) esas suspensiones concluyeron en disolución.

La conexión entre suspensión y clausura es, desde luego, interesante, y debe ser traída aquí por dos razones; en primer lugar, porque nos ilustra perfectamente —tanto o más que la correlación con la disolución— sobre la intención real con que la suspensión fue utilizada en esta etapa y, en segundo lugar, porque, en algún supuesto, esa clausura fue paso intermedio entre suspensión y disolución. Incluso, cabría añadir —aunque esa información queda lógicamente fuera del cuadro que comentamos— que la clausura (no la suspensión) fue en algún caso (O'Donnell en julio de 1865) la fórmula alternativa para deshacerse provisionalmente de unas Cortes incómodas y gobernar sin ellas. En cualquier caso, aparte esta última posibilidad, que no es sino una variante de la misma intención, lo que la conexión entre suspensión y clausura muestra, en los siete de esos diez casos en que a ésta no sigue la disolución, es el deseo de prescindir de la representación nacional por el tiempo constitucionalmente posible⁷², sumando los tiempos que permiten ambos institutos. Naturalmente, en los dos casos restantes, esto es, cuando la secuencia es *suspensión-clausura-disolución*, el acabar llegando a este último resultado prueba que el conflicto legislativo-ejecutivo, subyacente al mismo, era mucho más intenso y que su lógica, realmente, se traslada a la de aquellas suspensiones que concluyen en disolución.

Entrando, pues, en estas últimas, esto es, en aquellas suspensiones que el cuadro muestra vinculadas a una posterior disolución, a la postre único supuesto que interesa a este estudio y a las páginas que siguen, cabe apreciar que en ellas, si bien todas están afectadas de ese co-

⁷² Recordemos que aunque las Constituciones que estuvieron vigentes en esta etapa no establecían el tiempo que debía durar una legislatura, al establecer el artículo 26 de las Constituciones de 1837 y 1845 que «las Cortes se reúnen todos los años» se entendía que la legislatura era anual. En este sentido, en los decretos de clausura de las Cortes se decía: «Se declara terminada la legislatura de...» y se incluía el año correspondiente.

mún denominador que es su uso sesgado hacia una estrategia articulada entre suspensión y disolución, su lógica es diferente en dos grandes bloques de supuestos. En unas ocasiones esa suspensión va seguida de una disolución casi inmediata; en otras, las Cortes aparecen suspendidas meses antes de llegar a la disolución. Con apoyo, pues, en esa evidencia, no sería inexacto decir que ese uso conectado *suspensión-disolución* obedeció a una doble funcionalidad; unas veces, la suspensión fue, respecto de la disolución, tan sólo su paso previo; otras, en cambio, fue la medida alternativa que, lejos de su auténtico sentido institucional, sirvió a muchos Gobiernos para no tener que disolver de inmediato y, sin embargo, como si ya hubieran disuelto, prescindir durante meses de la representación nacional. Pero de ambas posibilidades hablamos en la exposición posterior.

1. La suspensión como paso previo a la disolución

Comencemos diciendo que, de entre esos usos que, según acabamos de ver, los Gobiernos isabelinos hicieron de la facultad regia de suspender las Cortes, la decisión de adoptar esta medida como paso previo a la disolución no fue precisamente la más común. Lo más frecuente fue que la suspensión sirviera al fin de dilatar la disolución lo más posible. No obstante, ante la existencia de un grave conflicto entre el Gobierno y las Cortes, los Gobiernos, a excepción de los presididos por Mendizábal e Istúriz, en 1836, y por Bravo Murillo⁷³, terminaron solicitando de la Corona la suspensión de las sesiones de las Cortes con la intención de proceder a su inmediata disolución.

La decisión de adoptar la medida de suspender con esta finalidad, es decir, para proceder de inmediato a disolver las Cortes, no siempre partió del Gobierno, pues, como veremos, en octubre de 1839 sería la Reina Gobernadora la que optaría por suspender las sesiones de las Cortes para aplazar por unos días la resolución del conflicto surgido entre éstas y un Gobierno que le había pedido la disolución. Por otro lado —y algunos casos de ello veremos más adelante—, no siempre que los Go-

⁷³ Cuando el Gobierno que presidía Bravo Murillo entró en conflicto con las Cortes, en abril de 1851 y diciembre de 1852, solicitó de la Corona la disolución de las Cortes sin acudir con anterioridad a suspender las sesiones de las Cámaras. Bravo Murillo, que era reacio al sistema de gobierno establecido en la Constitución de 1845, haría, en estos casos, un uso constitucional de las prerrogativas de la Corona relacionadas con las Cortes.

biernos solicitaron de la Corona el ejercicio de su prerrogativa de suspender, como paso previo a la disolución de las Cortes, este último objetivo se vio cumplido. Unas veces, la negativa de la Corona a acceder a la petición de disolver, y otras, la dimisión presentada por el Gobierno que obtenía de la Corona la suspensión de las Cortes con la intención de disolverlas, evitaron que el sentido político con que fuera utilizada esta prerrogativa regia alcanzara el fin previsto.

En cualquier caso, las suspensiones solicitadas con el ánimo de disolver siempre estuvieron motivadas en un conflicto entre el Gobierno y las Cortes; conflicto que en caso de plasmarse en un voto de censura al Gobierno haría inevitable la disolución, ya que, en esta etapa de nuestra historia constitucional, los Gobiernos ante una derrota parlamentaria, rara vez propendían a presentar su dimisión, sino que prescindían de la representación nacional disolviendo las Cortes o suspendiendo sus sesiones, lo que a la postre era lo mismo, porque, en caso de ser suspendidas, su destino inmediato era la disolución. En el voto de confianza que otorgó el Congreso el 19 de mayo de 1843 al Gobierno de A. López⁷⁴, que se había visto obligado a dimitir al perder la confianza del Regente, existía un voto de censura al Gobierno recién nombrado y, por tanto, un motivo más que suficiente para disolver las Cortes. Por eso, cuando el Presidente del Gobierno solicitó del Regente la suspensión de las sesiones de las Cortes, nadie pensó que aquellas Cortes, suspendidas por unos días⁷⁵, volverían a reunirse, pues desde el momento en que el Regente había tenido que acudir al Senado para formar el nuevo Gobierno, la presencia de éste en aquel Congreso era de todo punto inviable. *El Eco del Comercio*, que captó, desde que se leyera el decreto de suspensión, cuál iba a ser el futuro de las Cortes, decía: «El primer acto del nuevo Gabinete ha sido suspender las sesiones de las Cortes hasta el día 27. Ya sabemos, por triste experiencia, que a esta medida sigue la disolución y nos confirmamos en esta idea al observar la fisonomía hostil del Congreso todo respecto del Gabinete»⁷⁶. Unos días antes de que concluyera el tiempo determinado para la suspensión de las Cortes, éstas se disolvieron oficialmente, pero las Cámaras podían considerarse disueltas desde que se leyó en ellas el decreto de suspensión, ya que éste no fue más que el medio al que se acudió para retrasar por unos días una medida que estaba acordada por el Regente y el nuevo Gobierno desde que éste fue nombrado.

⁷⁴ Vid. *Diario de Sesiones de Cortes*, Congreso, de 19 de mayo de 1843.

⁷⁵ En el decreto por el que se suspendían las Cortes se decía: «... he venido en suspender las sesiones de las Cortes hasta el día 27 del corriente mes». Vid. Decreto de suspensión, en *Diario de Sesiones de Cortes*, Congreso, de 20 de mayo de 1843, pág. 511.

⁷⁶ Vid. *El Eco del Comercio*, de 21 de mayo de 1843.

La situación de conflicto entre el Gobierno y las Cortes no siempre desembocó en la presentación de un voto de censura al Gobierno, sino que, en ocasiones, como sucedió en la legislatura de 1839, el Congreso utilizó la contestación al discurso pronunciado por la Corona en la apertura de la legislatura para introducir en ella la evidencia de su no respaldo al Gobierno. En el caso que mencionamos, la hostilidad de la mayoría progresista del Congreso hacia el Gobierno que presidía el moderado Pérez de Castro se puso de manifiesto en los cargos que día tras día se venían haciendo al Gobierno, desde que el 1 de septiembre de 1839 se iniciara la legislatura. Ante tan delicada situación, en un Consejo de Ministros presidido por la Reina Gobernadora se propuso la disolución de las Cortes. El Gabinete, con el voto en contra del Ministro de la Guerra, Alaix, acordó la disolución y, a consecuencia de esta decisión, el citado Ministro, progresista como la mayoría del Congreso —que seguía las instrucciones del General Espartero, artífice del Convenio de Vergara—, presentó la dimisión⁷⁷. Estos acontecimientos pusieron a la Reina en una situación comprometida. El momento político que vivía el país reunía todas las condiciones que habrían justificado la disolución de las Cortes, pero la Regente, al no existir acuerdo unánime del Consejo de Ministros respecto de la necesidad de disolver, y rehuendo un enfrentamiento con el General Espartero, que en aquel momento se encontraba ya en las filas progresistas, decidió aplazar por unos días⁷⁸ la disolución de las Cortes, es decir, utilizó su prerrogativa de suspender con un fin político, justificando su decisión en la necesidad de reorganizar el Gabinete. En este sentido la fórmula promulgatoria del decreto de suspensión iba precedida de estas palabras: «Con el fin de reorganizar completamente el Gabinete del modo más conveniente a los graves y urgentes asuntos que deben ocuparle en bien del Estado, ya en la asidua asistencia a las discusiones de los dos Cuerpos Colegisladores, ya en lo conveniente a los adelantamientos de la guerra y pacificación general...»⁷⁹. Las Cortes, suspendidas por unos días, no reanudaron sus sesiones⁸⁰.

Ahora bien, la intención de los Gobiernos de suspender las sesiones de las Cortes cuando se encontraban en dificultades con ellas, para proceder a su inmediata disolución, se malogró en algunas ocasiones;

⁷⁷ Vid. MARLIANI, M.: *La Regencia de D. Baldomero Espartero*, Madrid, 1870, pág. 159.

⁷⁸ El Decreto de suspensión disponía: «Se suspenden las sesiones de las Cortes hasta el 20 de noviembre de este presente año». Vid. Decreto de suspensión, en *Diario de Sesiones de Cortes*, Congreso, de 31 de octubre de 1839.

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ El Decreto de suspensión publicado el 1 de noviembre en la *Gaceta de Madrid* establecía la suspensión de las Cortes hasta el 20 de noviembre; por tanto, a partir de esta fecha las Cortes podían reanudar sus sesiones.

bien porque la Corona se negara a otorgar al Gobierno el decreto de disolución, como le sucedió al Gobierno de O'Donnell en febrero de 1863, o porque el Gobierno que había obtenido el decreto de suspensión se vierá en la necesidad de dimitir, como le ocurrió al Gobierno que presidía Pacheco en 1847, antes de llevar a cabo el objetivo perseguido con la suspensión. Ambos Gobiernos, el de O'Donnell en 1863 y el de Pacheco en 1847, viendo su labor entorpecida por los continuos ataques de la oposición parlamentaria, decidieron cortar con ella, y a tal fin solicitaron de la Reina el decreto de suspensión de Cortes con la intención, no tan clara en Pacheco como en O'Donnell, de disolverlas.

El nombramiento de Pacheco, el 28 de marzo de 1847, para ocupar la Presidencia del Consejo de Ministros, suponía un giro en la vida política del país hacia la liberalización del régimen. En la presentación a las Cortes, el nuevo Gobierno expuso su programa, en el que se recogían las líneas generales de unas memorias publicadas por Pacheco un año antes y que se concretaban básicamente en el compromiso de actuar dentro de la legalidad⁸¹; pero este programa tuvo distinta acogida por los diversos sectores del Congreso. Los moderados de su propio grupo y los progresistas vieron recogidas en él las peticiones que venían formulando durante varios años, pero en el grupo moderado-conservador produjo una gran intranquilidad. Las primeras medidas del Gobierno provocaron enfrentamientos entre éste y la mayoría conservadora del Congreso y, como el Gabinete continuaba actuando de acuerdo con el programa propuesto, el grupo conservador planeó una estrategia para derribarle. La correlación de fuerzas en el Congreso favorecía a los moderado-conservadores, ya que el Gobierno Pacheco, para obtener mayoría, necesitaba de los votos, siempre inciertos, del grupo progresista. Ante esa enérgica oposición, el Gobierno solicitó de la Reina el decreto de suspensión de Cortes, reservándose para un momento posterior el decidir su disolución o la reapertura de éstas. Las Cortes se suspendieron por un Decreto de 5 de mayo de 1847; pero sus sesiones, que no se reanudaron en el tiempo que el Gobierno permaneció en el poder, tampoco concluyeron en disolución, porque el Ministerio, antes de llegar ahí y por causas que ahora no hacen al caso, hubo de dimitir; por tanto, si su decisión había sido la de disolverlas, ésta se vio frustrada.

En cambio, cuando O'Donnell solicitó de la Reina el decreto de suspensión de Cortes, en febrero de 1863, sí lo hizo con la intención de disolverlas, debido a las circunstancias que confluían en aquel momento. Después de cuatro años de mandato (O'Donnell accedió al poder en junio de 1858), el Gobierno O'Donnell vio que su inicial mayoría parlamen-

⁸¹ CÁNOVAS SÁNCHEZ, F.: *El partido moderado*, Madrid, 1982 pág. 231 y ss.

taria se había ido descomponiendo progresivamente. A raíz de la reorganización de su Gabinete, en enero de 1863, los grupos de oposición al Gobierno y los disidentes de su propio partido se coaligaron en el Congreso con la intención de forzarle a dimitir. Ante esta situación, O'Donnell solicitó, por de pronto, de la Reina la suspensión de las sesiones de las Cortes a fin de evitarse una derrota en el último año del mandato parlamentario⁸², planeando solicitar de inmediato el decreto de disolución con objeto de adelantar las elecciones. Conforme a ello, las Cortes fueron suspendidas por un Decreto de 7 de febrero de 1863; pero la Reina no aceptó la petición de disolver que O'Donnell le formuló unos días después.

Con independencia de que los Gobiernos obtuvieran o no el decreto de disolución de unas Cortes que se habían suspendido con aquella finalidad, es decir, con la de disolverlas, lo cierto es que, como hemos visto, de esta prerrogativa regia se hizo un uso sesgado, ya que sirvió para cortar con los ataques de la oposición parlamentaria al Gobierno como primera medida para su inmediata disolución.

2. La suspensión como alternativa para no disolver

La ventaja que la prerrogativa regia de suspender tenía para los Gobiernos de esta etapa, debido a la inexistencia de límites expresos —sobre todo, de tiempo— al ejercicio por el Monarca de esta facultad, quedó evidenciada en la utilización que los mismos hicieron de ella como alternativa para no disolver, esto es, como fórmula mucho más cómoda e incontrolada con la que obtener el mismo resultado que con la disolución, ya que ello les permitía gobernar al margen de la representación nacional por un amplio espacio de tiempo. Esto podría llevar a pensar que siempre que los Gobiernos acudieron a suspender las sesiones de las Cortes para gobernar sin ellas, fue porque encontraron dificultades en el Parlamento. En efecto, en la mayoría de las ocasiones eso fue así, como veremos de inmediato. No obstante, el panorama no estaría completo si, junto a esa normal posibilidad, no atendemos a la actitud que adoptaron algunos Gobiernos que, aun contando con la confianza del Parlamento, y por tanto sin tener dificultades en él, solicitaron de la Corona la suspensión de las sesiones de las Cortes para gobernar sin ellas todo el tiempo que les permitiera la Constitución. Nos estamos refiriendo, en este segundo supuesto, a los mandatos de Bravo Murillo y Narváez.

⁸² DURÁN DE LA RÚA, N.: *La Unión Liberal y la modernización de la España isabelina. Una convivencia frustrada. 1854-1868*, Madrid, 1979, pág. 128.

El nombramiento de Bravo Murillo para ocupar la Presidencia del Consejo de Ministros en enero de 1851 tuvo una espléndida acogida en la opinión pública, según testimonio de la época⁸³, pero, a medida que fue desarrollando su política, una energética oposición surgió contra él. El famoso NO del Ministro Negrete a la prórroga de una sesión de Cortes que interesaba al Gobierno dio pie a Bravo Murillo para disolver las Cortes y obtener en las elecciones su propia mayoría. Las Cortes se disolvieron el 7 de abril de 1851, y el 1 de junio de aquel año se abrían las Cortes bravomurillistas, cuyas sesiones se suspenderían en dos ocasiones. El 30 de julio de 1851, dos meses después de su apertura y de que las Cortes hubieran aprobado el proyecto de Ley de arreglo de la Deuda, el Gobierno solicitó y obtuvo de la Reina el decreto de suspensión de Cortes. Las sesiones se reanudaron en noviembre de aquel año, pero Bravo Murillo, que sentía profunda animadversión hacia el sistema de gobierno parlamentario, como se hizo evidente en sus proyectos de reforma constitucional, tomando como pretexto el nombramiento de la Reina⁸⁴, suspendió de nuevo las sesiones de las Cortes en diciembre, a los pocos días de reabrirlas; finalmente, utilizando como justificación el golpe de Estado de Luis Felipe de Francia, el 7 de enero de 1852 Bravo Murillo cerró la legislatura. La segunda de estas suspensiones llevó a un periódico moderado a decir: «Este Gobierno, aunque tenga una inmensa mayoría, no puede gobernar con las Cortes abiertas, no puede resistir a la discusión»⁸⁵. En definitiva, el Gobierno no suspendió las Cortes con la intención de disolverlas, cosa que, teniendo mayoría clara, hubiera carecido de sentido, sino que lo hizo con la intención de prescindir de las Cortes sin tener que disolver; así lo prueba el que las Cortes suspendidas el 9 de diciembre de 1851 y clausuradas el 7 de enero de 1852 no fueran convocadas para iniciar su nueva legislatura hasta el 1 de diciembre de dicho año.

Con la misma intención que Bravo Murillo y en idéntica situación, Narváez utilizaría la suspensión de las Cortes para gobernar al margen de la representación nacional. Narváez, que contaba con la confianza parlamentaria desde que fue designado por la Corona para ocupar la Presidencia del Gobierno en octubre de 1847, unos meses después, en marzo de 1848, suspendió las sesiones de las Cortes a raíz del movimiento revolucionario que se produjo en Europa aquel año; pero una vez concluido éste, no convocó de nuevo las Cortes, sino que las mantuvo cerradas (las había cerrado cuatro días después de suspenderlas) durante nueve meses.

⁸³ MIRAFLORES: *Memorias...*, t. II, pág. 467.

⁸⁴ BRAVO MURILLO, J.: *Opúsculos*, Madrid, 1865, t. IV. pág. 9.

⁸⁵ *Vid. El Heraldo*, de 10 de diciembre de 1851.

Al margen de estas excepciones, cuando los Gobiernos solicitaron de la Corona el ejercicio de su facultad de suspender las Cortes para no disolverlas fue porque se encontraban en dificultades con ellas; pero, en estos casos, en vez de disolverlas y acudir al electorado para que resolviera el conflicto, las suspendían, aplazando la resolución de sus dificultades con el Parlamento a un momento posterior (como podemos observar en el cuadro I), ya que ello les permitía gobernar sin las Cortes.

Pero el supuesto más habitual dentro de los que analizamos en este epígrafe fue el contrario, es decir, la existencia de una previa situación conflictiva entre Gobierno y representación parlamentaria. Sería correcto decir que, entre las circunstancias que confluieron a que en esta etapa la prerrogativa regia de suspender fuera utilizada con un sentido político, es decir, como modo de mantener a un Gobierno cuando éste se encontraba en dificultades con las Cortes, ocupó un lugar preeminente el que la Corona, al designar a sus Ministros, facultad que le reconocían las Constituciones de la etapa⁸⁶, no tuviera en cuenta las fuerzas políticas mayoritarias en el Parlamento. Como consecuencia de ello, fue frecuente que los Gobiernos se vieran en dificultades con las Cámaras, y que, con la finalidad de sacar adelante su programa de Gobierno, aceptado por la Corona, acudieran a deshacerse de las Cortes suspendiendo sus sesiones, ya que la disolución, establecida para resolver el conflicto en un corto espacio de tiempo, les obligaba a convocar nuevas Cortes, y ello los situaba ante el resultado siempre incierto de una confrontación electoral que podría llevarlos a tener que dimitir.

De todos modos, el grado de conflictividad parlamentaria, como factor determinante de que los Gobiernos de exclusiva confianza regia solicitaran de la Corona la suspensión de las Cortes retrasando la resolución del conflicto, no fue siempre el mismo, ya que una moción de censura implícita, derivada de la actuación parlamentaria, dejaba al Gobierno en una situación más comprometida que la perdida de la votación en una cuestión importante, pero no fundamental para la política ministerial.

Viniendo ya al análisis de algunos casos concretos, recordemos que, entre las vías habilitadas por las Cortes para mostrar su oposición al Gobierno, la elección a la Presidencia del Congreso resultó ser una de las más eficaces, ya que por medio de ella los Gobiernos contrastaron en varias ocasiones la confianza parlamentaria. Así, al abrirse las correspondientes legislaturas de las Cortes en noviembre de 1842 y en marzo de 1853, los Gobiernos presididos por Rodil y Roncali, respectivamente, de

⁸⁶ *Vid.* artículo 47.10 de la Constitución de 1837 y artículo 45.10 de la Constitución de 1845.

exclusiva confianza regia, fueron derrotados al elegir el Congreso para presidir la Cámara al candidato no ministerial. Dicha elección era un pronóstico de las dificultades parlamentarias a que se iba a ver enfrentado el Gobierno, y como dicha previsión se hizo realidad, el Gobierno, a fin de cortar con ella, suspendió las sesiones de las Cortes como medio de no acudir a la disolución que la situación exigía, ya que en el ánimo de estos Gobiernos no estaba el presentar la dimisión. El Gobierno Roncalí, que suspendió las sesiones de las Cortes el 8 de abril de 1853, clausuró al día siguiente la legislatura⁸⁷ de unas Cortes que sólo habían tenido poco más de un mes de vida⁸⁸. Pero si la intención de aquel Gobierno fue suspender para gobernar sin las Cámaras, no vio cumplido su deseo, ya que cinco días después de clausurar la legislatura fue sustituido en el ministerio.

Por su parte, el Gobierno Rodil justificó la suspensión en estas líneas que precedían a la fórmula promulgatoria del decreto de suspensión: «No siendo posible que durante mi ausencia, de que ya tienen conocimiento los Cuerpos Colegisladores, y la del Presidente del Consejo de Ministros, que lo es de la Guerra, motivadas ambas por los acontecimientos de Barcelona, haya entre aquéllos y el Gobierno la pronta, franca y activa comunicación que debe haber y hay en las circunstancias ordinarias para la más expedita y acertada resolución sobre los proyectos de ley y graves cuestiones que se han sometido y pueden someterse a su deliberación; no siendo tampoco posible que por mi ausencia y la de su Presidente pueda el Ministerio quedar con la plenitud de acuerdo y facultades indispensables ahora más que nunca para el desempeño de sus funciones, y responder del ejercicio de ellas ante la Representación nacional, y deseando evitar los graves males que pudieran sobrevenir a la Patria de cualquiera complicación de esta clase en las actuales circunstancias...»⁸⁹. Mas si éstos fueron los motivos alegados por el Gobierno, en el fondo lo que existía era un conflicto entre el Gobierno y las Cortes, como quedó demostrado al regresar los Ministros de Cataluña, ya que las Cortes suspendidas, pese a la voluntad inicial de sortear la disolución parlamentaria, no se reunieron tras aquel regreso sino que hubieron de ser finalmente disueltas. Por tanto, el Gobierno había suspendido las Cortes para gobernar sin ellas, como expresaba con toda claridad *El Eco del*

⁸⁷ El Real Decreto de 9 de abril de 1853 en su artículo único establecía: «Se declara cerrada la legislatura de 1853». *Vid. Gaceta de Madrid* de 10 de abril de 1853.

⁸⁸ La legislatura se abrió el 1 de marzo, y entre presentación de Actas y nombramiento de Comisiones apenas había empezado su labor cuando las Cortes fueron suspendidas.

⁸⁹ *Vid. Diario de Sesiones de Cortes*, Congreso, de 22 de noviembre de 1842.

Comercio al día siguiente de leerse en las Cortes el decreto de suspensión⁹⁰. Pero lo destacable de esta suspensión de Cortes, al igual que de las que se decretaron en marzo de 1848 y noviembre de 1859, es que se produjeron estando declarado el estado de sitio, es decir, que el Gobierno prescindió de la representación nacional precisamente en momentos de grave peligro para el Estado⁹¹, situación que contrasta con lo establecido en las Constituciones actuales, las cuales suelen prohibir precisamente la disolución del Parlamento cuando estén declarados los estados de excepción⁹².

En otras ocasiones, sería la derrota parlamentaria del Gobierno en un tema fundamental para la política ministerial la que le llevaría a solicitar de la Corona el decreto de suspensión de Cortes como modo de permanecer en el cargo, aplazando la resolución del conflicto planteado con el resultado de la votación. En esta etapa de nuestra historia constitucional, y debido a la configuración que tenía la Cámara Alta, las dificultades parlamentarias surgieron habitualmente entre el Gobierno y la Cámara electiva. Pero en la legislatura de las Cortes de 1854, que, como veremos, se inició en noviembre de 1853, el conflicto surgió entre el Gobierno y el Senado. La actitud de esta Cámara respecto de la política seguida por el Gobierno que presidía Sartorius desde que se abrieron las Cortes en noviembre de 1853, llevó a este Gobierno a tomar medidas en relación con las Cortes.

Las dificultades que iba a encontrar el Gobierno que presidía Sartorius en el Parlamento eran previsibles, ya que su nombramiento estuvo rodeado de una fuerte polémica debido a que el país reclamaba un equipo ministerial extraído de entre las personas más destacadas del partido moderado. En su deseo de permanecer en el poder dentro de la más estricta legalidad, el Gobierno solicitó de la Reina la reunión de Cortes. Como la legislatura de 1853 había sido cerrada a petición del Gobierno Roncali, que le precedió, se envió una exposición a la Reina, firmada por

⁹⁰ «La prórroga que hoy se hace a los Cuerpos Colegisladores es indeterminada: el poder no tiene ya quien le pida cuenta diaria de sus actos: las arbitrariedades que se cometan tendrán una reclamación tardía e infructuosa: una revolución cuyo origen se ignora, pero que ha conmovido a la segunda capital de España, podía servir de pretexto a imbéciles cuanto débiles mandarines, para ensayar ese sistema tiránico, revelado por la prensa, justificado por los acontecimientos, que tienen en alarma al país, y para cuya completa ejecución parece sea un estorbo la representación nacional». *El Eco del Comercio* de 23 de noviembre de 1842.

⁹¹ FERNÁNDEZ SEGADO, F.: *El Estado de excepción en el Derecho Constitucional Español*, Madrid, 1977, págs. 84 a 94; CRUZ VILLALÓN, P.: *El Estado de sitio y la Constitución*, Madrid, 1980, págs. 342 a 365.

⁹² Vid. art. 116.5 de la Constitución española de 1978.

todos los Ministros del Gabinete, en la que explicaban las razones que les habían llevado a solicitar el decreto que a continuación de la exposición se insertaba. En ella, el Gobierno aconsejaba a la Corona que, usando de su prerrogativa, «anticipe cuanto sea posible la convocatoria de la legislatura correspondiente al año 1854», basándose en que ello permitiría a los Cuerpos Colegisladores mostrar su adhesión y lealtad al Trono. La causa fundamental de la petición —alegada también en la exposición— se encontraba en que el Gobierno necesitaba «el concurso de las Cortes para someter a la aprobación de V.M. medidas importantes» y «para mantenerse en completas condiciones de legalidad». Una vez aducidas las causas, y antes de concluir con la exposición, el Gobierno, advirtiendo lo anómalo de convocar una segunda legislatura en un año, añadía: «Cumplido está en rigor el precepto constitucional que manda reunirlas (se refiere a las Cortes) anualmente; pero ningún otro prohíbe convocar dos legislaturas en un mismo año, ni empezar en el anterior la correspondiente al próximo venidero»⁹³. Aceptado todo ello por la Reina, un Real Decreto de 4 de octubre de 1853 establecía la reunión de Cortes para el 19 de noviembre de aquel año.

Una vez abiertas las Cortes, el Gobierno presentó en ellas gran cantidad de proyectos de ley, así como los presupuestos del Estado, que en tantas legislaturas habían sido omitidos. El respeto a la legalidad y la actuación del Gobierno lo situaron en una posición inatacable⁹⁴, pero la oposición era tan fuerte que un supuesto fallo fue utilizado para derribarlo. El conflicto surgió en el Senado a causa de la Ley de Ferrocarriles. Al cerrarse la legislatura anterior estaba pendiente de discusión y aprobación en el Senado una proposición para establecer que toda concesión de ferrocarril fuese objeto de una ley especial. Al abrirse la nueva legislatura, el Gobierno envió al Congreso un proyecto de Ley de Ferrocarriles «dirigiendo una súplica al Senado para que abandonase el asunto, pendiente en aquel Alto cuerpo de discusión y aprobación»⁹⁵. El Gobierno, al presentar el proyecto de ley, había actuado legalmente, pues con el cierre de la legislatura habían caducado los trabajos parlamentarios, según podía deducirse de lo establecido en el Reglamento del Congreso. En dicha norma se preveía que si al abrirse la nueva legislatura había quedado pendiente algún trabajo de la anterior, éste podría continuar en el punto en que se dejó, a propuesta del Gobierno o de un Diputado⁹⁶; sin embargo, esta previsión no aparecía contemplada en el Reglamento del Sena-

⁹³ *Vid. Exposición a S.M. y Decreto, en Colección Legislativa de España, t. LX, pág. 220.*

⁹⁴ COMELLAS, J. L.: *Los moderados en el poder*, Madrid, 1970, pág. 330.

⁹⁵ MIRAFLORES: *Memorias...*, t. III pág. 14.

⁹⁶ *Vid. artículo 92 del Reglamento del Congreso de 1847, en Reglamentos (Del Congreso de los Diputados y de las Cortes), Madrid, 1977.*

do. Por tanto, el Gobierno, al solicitar del Senado que suspendiera una actividad que la normativa parlamentaria no le permitía continuar sin una iniciativa o solicitud al respecto, creó una gran confusión en la Cámara Alta. La Comisión del Senado dictaminó la petición fundamentándola en que la Ley de Relaciones entre los Cuerpos Colegisladores establecía que, mientras estuviera pendiente en un Cuerpo Colegislador un proyecto de ley, no podría hacerse en el otro una propuesta sobre el mismo objeto⁹⁷. El dictamen dio lugar a una acalorada discusión en la que intervino el Presidente del Consejo de Ministros y que concluyó con la aprobación del dictamen del Senado por 105 votos contra 69. El resultado de esta votación, que podía interpretarse como un voto de censura, unido a las dificultades parlamentarias que padecía el Gobierno desde que se iniciara la legislatura, le llevaron a solicitar de la Corona la suspensión de las sesiones de las Cortes, aplazando la resolución del conflicto para un momento posterior.

Pero no siempre que los Gobiernos de exclusiva confianza regia, y presumiblemente con dificultades en las Cortes, solicitaron de la Corona el decreto de suspensión, estuvo en su ánimo el no disolverlas, aunque su petición sí estuviera dirigida a gobernar sin la representación nacional. Esta singular situación se produciría cuando el Gobierno, estando en dificultades con el Parlamento, se viera obligado a contentarse con suspender sus sesiones por mostrarse reacia la Corona a decretar la disolución. Así, cuando en mayo de 1863 el Gobierno presidido por el Marqués de Miraflores solicitó de la Reina la suspensión de las sesiones de las Cortes, estaba respetando el deseo de la Soberana de no disolverlas. Ello se debió a que Miraflores aceptó el cargo, en marzo de aquel año, con el compromiso de no disolver las Cortes, ya que cuando la Reina se lo ofreció le dijo, según afirma el propio Miraflores, que «varias otras combinaciones habían fracasado, y casi todas habían sido por hallar una u otra dificultad de continuar la gestión de los negocios públicos con el concurso del Congreso de los Diputados entonces existente; pero que era su ardiente deseo que el Ministerio que nuevamente se formara siguiese con aquellas Cortes»⁹⁸. El Gobierno, cumpliendo con el deseo de la Corona, reanudó en el mes de abril las sesiones suspendidas en febrero de aquel año por el Ministerio O'Donnell, que le precedió. La mayoría de aquel Congreso no aceptó al Gobierno designado por la Corona, como se puso de manifiesto cuando se reanudaron las sesiones de la Cámara, en las que el Diputado Posada Herrera presentó una proposición que decía: «Pedimos al Congre-

⁹⁷ *Vid. artículo 7 de la «Ley de Relaciones entre los Cuerpos Colegisladores de 1837», en SEVILLA ANDRÉS: *Constituciones y otras Leyes y Proyectos Políticos de España*, Madrid, 1969, pág. 337.*

⁹⁸ MIRAFLORES, *Memorias...*, t. III, pág. 204.

so tenga a bien declarar, que el Ministerio presidido por el Duque de Teuán, mientras S.M. le ha dispensado su confianza, ha servido leal y útilmente los intereses de la nación española»⁹⁹. La proposición fue retirada y la excelente gestión del Gobierno dificultaba la empresa que se había propuesto la mayoría de terminar con él. No obstante, un suceso ajeno a la vida parlamentaria, pero de notable incidencia en la vida de la Nación¹⁰⁰, fue utilizado por la mayoría del Congreso para exigir responsabilidad al Gobierno¹⁰¹. La necesidad de suspender de nuevo las sesiones de las Cortes vino a evidenciar que con aquella Cámara, empeñada en estériles polémicas, como ya lo advirtió O'Donnell cuando solicitó de la Corona el decreto de disolución que ésta le negó¹⁰², no se podía gobernar, y que el Gobierno, a no ser por el compromiso que había contraído, es seguro que habría propuesto a la Corona la disolución de las Cortes. Como vemos, en esta ocasión el Gobierno tuvo que solicitar de la Corona la suspensión de las sesiones de las Cortes para cortar con los ataques que recibía de ellas, debido a que la Reina no iba a acceder a la petición de disolver.

En ocasiones, esas dificultades parlamentarias en que podía encontrarse un Gobierno sin mayorías decididas se soslayaron en el momento mismo en que la Corona le otorgó su confianza para ocupar el poder ejecutivo. La vía a la que acudieron estos Gobiernos con la finalidad de evitar un enfrentamiento con la mayoría parlamentaria no fue otra que la de solicitar de la Corona, en fecha casi inmediata a su nombramiento, la suspensión de las sesiones de las Cortes. Con esta intención y con la de deshacerse de las Cortes sin disolverlas para gobernar al margen de ellas, Narváez solicitó de la Reina la suspensión de las sesiones de las Cortes en marzo de 1846 y en julio de 1866 al ser designado para ocupar la Presidencia del Consejo de Ministros. El 16 de marzo de 1846, Narváez, designado para ocupar la Presidencia del Gobierno en sustitución del Marqués de Miraflores, que había presentado la dimisión a raíz de la trama urdida por aquél, no adoptó la decisión de disolver las Cortes —medida que Narváez había aconsejado a la Reina que solicitara de su predecesor¹⁰³—, sino que pidió a la Reina el decreto de suspensión de Cortes¹⁰⁴. El consejo dado a la Reina por Narváez resultó ser una estrategia para derribar al Gobierno, y la suspensión de las Cortes que ahora se

⁹⁹ Vid. *Diario de Sesiones de Cortes*, Congreso, de 21 de abril de 1863.

¹⁰⁰ Nos referimos a la omisión que, a causa de la lluvia, hubo de hacerse de la procesión de la fiesta del Dos de Mayo.

¹⁰¹ Vid. *Diario de Sesiones de Cortes*, Congreso de 6 de mayo de 1863.

¹⁰² Vid. *La Época* de 7 de mayo de 1863.

¹⁰³ Los motivos que llevaron al Presidente del Gobierno, Marqués de Miraflores, a presentar su dimisión a la Reina en marzo de 1846 pueden verse en MIRAFLORES: *Memorias...*, t. II, pág. 367.

¹⁰⁴ Vid. *Diario de Sesiones de Cortes*, Congreso, de 18 de marzo de 1846.

decretaba, un medio para gobernar al margen de ellas sin disolverlas. Las principales fuerzas políticas del momento, progresistas y moderados, reaccionaron ante aquella medida. Los progresistas vieron en la suspensión un arma del partido moderado para gobernar sin las Cortes, al advertir que la suspensión ilimitada que habían decretado les dejaba libres «de la precisión de convocar otras»¹⁰⁵; mientras que el partido moderado, junto a justificar la suspensión por medio de sus órganos de opinión¹⁰⁶, sugería al nuevo Gobierno que disolviera las Cortes. «Los Ministros —podía leerse en *El Español*— han ganado a nuestros ojos, y deberán ganar a los del país, dando el primer paso hacia la inevitable disolución del Congreso, hacia el indispensable llamamiento, que a la opinión de los electores deben hacer, para solicitar la mayoría, que no han encontrado en el actual Congreso»¹⁰⁷. Narváez, al suspender las Cortes, hizo explícita su decisión de gobernar sin ellas durante el tiempo que la normativa constitucional se lo permitiera; pero en esta ocasión no pudo cumplir sus deseos, ya que a los diecisiete días de suspender las Cortes fue sustituido en el cargo.

Sin embargo, cuando el 10 de julio de 1866 la Reina confió, una vez más, a Narváez que formara Gobierno, sí pudo cumplir su objetivo de gobernar sin las Cortes. Elegidas éstas bajo el mandato de su predecesor, O'Donnell, estaban compuestas por una mayoría unionista, y se encontraban en plena actividad parlamentaria cuando se produjo el cambio ministerial. Narváez se presentó en ellas al día siguiente de su nombramiento y, sin permitir que se procediera a discusión alguna, tomó la palabra para comunicarles personalmente que S.M. le había encargado la dirección de los negocios públicos¹⁰⁸ y que, al aceptar, reconocía la gran responsabilidad que él y su Gobierno habían contraído. Su intervención en el Congreso concluyó con estas palabras: «... Procuraremos satisfacer los deseos de S.M. y las necesidades del país, contando siempre con la cooperación de las Cortes. Cuando nos falte la confianza de la Reina o el apoyo de las Cortes, nosotros sabemos lo que tenemos que hacer como

¹⁰⁵ *Vid. El Espectador* de 19 de marzo de 1846.

¹⁰⁶ «Entre esta medida y la disolución inmediata, no le quedaba otro arbitrio al Sr. Narváez y a sus colegas; pues habiendo hecho alarde de asaltar el poder, cuando la mayoría parlamentaria mostraba desconfianza hacia sus personas, menos malo es prepararse para hacer un llamamiento a la opinión legal del país, que haber dado el espectáculo de una deplorable disidencia, de una abierta oposición entre las Cortes y los Ministros de la Corona». Esto decía *El Español* de 19 de marzo de 1846.

¹⁰⁷ *Ibidem*.

¹⁰⁸ Habitualmente las Cortes tenían conocimiento del cambio ministerial a través de la lectura de los Reales decretos de nombramiento por el Secretario de la Cámara.

hombres de honor y como constitucionales sinceros»¹⁰⁹. El Gabinete Narváez parecía estar dispuesto a gobernar con las Cortes y a retirarse si le faltaba la confianza regia. Para cumplir con este compromiso necesitaba unas Cortes en las que contara con la mayoría, y como en éstas, a las que dirigía sus palabras, presumía que no la tenía, solicitó de la Reina el decreto de suspensión¹¹⁰. Las palabras de Narváez pudieron ser interpretadas como el anuncio de una próxima disolución y reunión de nuevas Cortes, pero el paso del tiempo vino a demostrar que aquel no había sido el camino elegido por Narváez. Las Cortes, suspendidas por un Decreto de 11 de julio de 1866, fueron clausuradas en octubre de aquel año y Narváez continuó gobernando sin ellas hasta que se vio en la necesidad de tenerlas que disolver.

Añadamos a lo dicho que, cuando los Gobiernos isabelinos solicitaron de la Corona la suspensión de las sesiones de las Cortes como alternativa para no disolverlas, sus dificultades parlamentarias no siempre provenían de la falta de apoyo de la mayoría de las Cortes, sino que, en ocasiones, fue la actividad desarrollada por una minoría parlamentaria incómoda la que les llevó a adoptar esta medida. En estos casos, la facultad regia de suspender sería utilizada por el Gobierno para cortar con la situación creada en las Cortes; pero no para disolverlas (ya que ello podía poner en peligro su mayoría), sino para gobernar sin ellas, aplazando a un momento posterior, en que tuvieran asegurada la victoria electoral, el disolverlas, si ello era necesario. Ésta fue la situación en la que se encontraron los Gobiernos que presidían González Bravo en diciembre de 1843 y Narváez en febrero de 1850 y la que les llevó a solicitar de la Corona el ejercicio de su facultad de suspender las sesiones de las Cortes.

La decisión de González Bravo fue adoptada a consecuencia de los continuos ataques que recibió de la oposición parlamentaria en el Congreso durante los debates a que dio lugar el decreto de exoneración de Olózaga¹¹¹, y de los rumores extendidos por el partido que hacía dicha oposición, el partido progresista, a través de su portavoz periodístico, en el que anunciaba que el Ministerio estaba decidido a disolver las Cortes. «Corre muy válida la voz —decía *El Eco del Comercio*— de la disolución de las Cortes. Original sería que el Ministerio actual fuese el ejecutor de

¹⁰⁹ *Vid. Diario de Sesiones de Cortes, Congreso, de 11 de julio de 1866.*

¹¹⁰ *Ibidem.*

¹¹¹ Olózaga fue exonerado en noviembre de 1843 a causa de una intriga urdida por la camarilla de Palacio que dirigía el partido moderado. Sobre este suceso pueden verse, entre otros, RICO Y AMAT, *op. cit.*, t. 3, pág. 412; FERNÁNDEZ DE LOS RÍOS, A.: 1808-1863. Olózaga. *Estudio político y biográfico*, Madrid, 1863, pág. 394; LAFUENTE, M.: *Historia de España*, t. XXII, pág. 404.

la sentencia que ha ocasionado la caída del Gobierno Olózaga. Esta medida hay quien la aconseja; pero nosotros nos atrevemos a esperar que no se lleve a cabo; siquiera por decoro de ese Trono a quien se ha querido comprometer, a fin de evitar que se realice la disolución. De todos modos bueno es que se sepa lo que de nuevo se trama»¹¹². González Bravo no pensó en disolver las Cortes, ya que su misión en la Presidencia del Gobierno era la de allanar el camino al Jefe del partido moderado, Narváez, que según los planes de este partido vendría a sustituirle. Por ello, solicitó de la Corona el decreto de suspensión de las sesiones de las Cortes¹¹³. En la misma línea de actuación se encuentra la decisión de suspender las sesiones de las Cortes que adoptó el Gobierno que presidía Narváez en febrero de 1850. Este Gobierno, que llevaba más de dos años en el poder¹¹⁴, viendo que su mayoría se resquebrajaba y que la minoría parlamentaria le era cada vez más hostil, decidió deshacerse de unas Cortes que interferían su actividad de gobierno, no para disolverlas, sino para gobernar sin ellas. Tan es así, que, con anterioridad a solicitar de la Corona el decreto de suspensión, y con la finalidad de salvar el único obstáculo que podía hacer necesaria la presencia de las Cortes, solicitó del Congreso una autorización legislativa para que el proyecto de ley sobre presupuestos presentado a las Cortes rigiera como ley sin ser discutido en la Cámara. Las Cortes se suspendieron el 8 de febrero de 1850, y seis meses después fueron disueltas.

En una situación muy semejante a la que se encontraron los Gobiernos de González Bravo en 1843 y Narváez en 1850, aunque con unas características muy peculiares, se vio el Gobierno que presidía el moderado Pérez de Castro desde diciembre de 1838. La singular composición que tuvo este Gobierno, integrado por personalidades muy heterogéneas¹¹⁵, repercutió en el comportamiento de la mayoría de las Cámaras, que, aun perteneciendo a la misma tendencia ideológica que la mayoría del Gabinete, se sentía descontenta con la política realizada por

¹¹² *Vid. El Eco del Comercio* de 6 de diciembre de 1843.

¹¹³ *Vid. Decreto de suspensión de Cortes en el Diario de Sesiones de Cortes, Congreso, de 27 de diciembre de 1843*, pág. 361.

¹¹⁴ Una intriga palaciega logró derribar a Narváez del poder durante veinticuatro horas, al cabo de las cuales fue repuesto en el cargo. Los acontecimientos que llevaron a la Reina a adoptar esta medida pueden verse en RICO Y AMAT, *op. cit.*, t. 3, págs. 528-529.

¹¹⁵ «Componían el nuevo Gabinete D. Evaristo Pérez de Castro, moderado antiguo, completamente inútil por sus achaques y sus años; el general Alaix, agente del general en jefe; Pita Pizarro, progresista convertido...; Arrazola, inexperto entonces en ardides políticos...; Hompanera de Cos, diputado de la mayoría...; y el jefe de escuadra Chacón, ministro de marina en la Administración pasada...». *Vid. RICO Y AMAT, op. cit.*, tomo 3, pág. 159.

éste. El Gobierno, de tendencia moderada, se vio enfrentado a unas Cortes cuya mayoría moderada no se identificaba con la política ministerial, y en las que el partido progresista, principal fuerza de oposición en ellas, dificultaba su labor. Pero, a su vez, dicha oposición parlamentaria manifestaba, a través de su órgano de opinión, que la Corona debía hacer uso de su prerrogativa de disolver las Cortes¹¹⁶. Fundaba el partido progresista sus razones en que las personas que formaban la mayoría del Congreso, por su forma de elección y por las causas que la produjeron, no representaban la voluntad de la nación, y en que el Gobierno había sido derrotado en el Congreso en varias ocasiones¹¹⁷. Ante esta situación, que se aproximaba mucho a la realidad, el Ministerio intentaba ser neutral amparándose en la Corona —según nos dice RICO Y AMAT¹¹⁸—, pero esta actitud situó a los Ministros en una posición tan incómoda en el Parlamento que decidieron cortar con ella. Sin embargo, en vez de acudir a disolver las Cortes, medida que, como hemos visto, era reclamada por la oposición parlamentaria, solicitaron de la Corona el ejercicio de su facultad de suspender las Cortes. Finalmente, esa medida se adoptó por Real Decreto de 9 de febrero de 1839¹¹⁹.

Las causas por las que el Gobierno había solicitado de la Corona el decreto de suspensión antecedían a la fórmula promulgatoria: «Considerando las graves atenciones que en el día ocupan a mi Gobierno, especialmente las que hacen relación a la próxima campaña, que deseo que se emprenda con el mayor esfuerzo...; que los muy dignos representantes de ella, después de una larga y trabajosa legislatura en el año último, llevan ya tres meses reunidos de la presente...; y que su presencia en las provincias ha de ser muy interesante para reanimar, si fuere necesario el espíritu de los pueblos...»¹²⁰. Ahora bien, debido a las dificultades parlamentarias que tenía el Gobierno, la lectura del decreto de suspensión en las Cortes sorprendió a toda la clase política, pues, si bien es cierto que esperaban una medida respecto de las Cortes, «la suspensión y no la convocatoria de otras nuevamente elegidas»¹²¹ era una solución muy singular en aquellos momentos. En efecto, la situación habría exigido la disolución de las Cortes, pero el Gobierno había solicitado de la Corona el

¹¹⁶ «Mil razones no satisfactoriamente contestadas hemos dado —decía *El Eco del Comercio*— relativas a la conveniencia pública de que la Corona use ahora de su prerrogativa (se refiere a la disolución)». *Vid.* su edición de 4 de febrero de 1839.

¹¹⁷ *Ibidem*.

¹¹⁸ «Protegidos los nuevos gobernantes por el favor de Palacio... menospreciaban a su vez el poder parlamentario». *Vid.* Rico y AMAT, *op. cit.*, t. 3, pág. 160.

¹¹⁹ *Vid. Diario de Sesiones de Cortes*, Congreso, de 9 de febrero de 1839.

¹²⁰ *Ibidem*.

¹²¹ *Vid. El Eco del Comercio* de 10 de febrero de 1839.

ejercicio de una prerrogativa que le habilitaba para gobernar sin ellas, como advertían los grupos políticos con representación en las Cámaras.

Ésta fue la primera vez que un Gobierno isabelino utilizó la facultad regia de suspender las Cortes como alternativa para deshacerse de las mismas sin disolverlas y gobernar sin ellas; de ahí que, en los días que siguieron a la publicación del decreto de suspensión, los partidos políticos emitieran sus opiniones a través de la prensa.

El partido progresista, a través de *El Eco del Comercio*, insistía en que la disolución era la única medida que podía sacar al país de la crisis en que se veía envuelto y, centrando su argumentación en lo que sucede en otros países cuando llega este caso, venía a decir, bien que con una redacción un tanto confusa: «Si las Cámaras, pues, en todos los países pueden separarse a su vez de la opinión pública en sus deliberaciones, y si sobre esta posibilidad y sobre este hecho, harto frecuente, se funda la prerrogativa que tiene la Corona para disolverlas en España y en la situación actual, se hace tanto más necesario y urgente este recurso, por cuanto los representantes de la nación tuvieron desde un principio un motivo en la mayor parte para desconocer la opinión de que realmente no fueron el producto»¹²².

El grupo moderado no ministerial comprendía que el Gobierno no hubiera disuelto las Cortes porque, para ello, necesitaba contar con un partido en quien apoyarse para convocar nuevas elecciones, y en los meses que llevaba en el Ministerio no se había preocupado de formar una mayoría parlamentaria¹²³; sin embargo, se sorprendía de que se hubieran suspendido las Cortes sin haber obtenido la autorización solicitada para cobrar las contribuciones¹²⁴.

Ahora bien, en lo que coincidieron la mayoría de los grupos políticos fue en que la decisión del Gobierno de suspender las sesiones de las Cortes afectaba al sistema constitucional, ya que para estos casos la Constitución establecía la facultad de disolver, y afectaba asimismo al gobierno

¹²² *Vid. El Eco del Comercio* de 11 de febrero de 1839.

¹²³ En este sentido, *El Correo Nacional*, en su edición de 10 de febrero de 1839, decía: «El ministerio que no ha sabido buscar una situación parlamentaria en los dos meses cabales que lleva de estar a la cabeza de los negocios, no se cuidaba mucho de formarla en los últimos días».

¹²⁴ «Si el Ministerio —decía *El Correo Nacional*— hubiese disuelto la actual legislatura después de haber visto que no tenía apoyo en ella, y presentado al país un pensamiento político que éste adoptase, bien podía en este caso, sin mucha violencia, continuar cobrando las contribuciones hasta que las nuevas Cortes le diesen un voto de indemnidad». *Vid.* su edición de 12 de febrero de 1839.

representativo, habida cuenta de que la suspensión, al no estar sujeta a límites, no garantizaba la reanudación de las sesiones. En este sentido, *El Correo Nacional* recordaba que «la base fundamental de los gobiernos representativos consiste en la trabazón de facultades y restricciones, combinadas artificiosamente para que el equilibrio se conserve y ninguno de los poderes públicos se extralimite y absorba a los demás»¹²⁵.

El tema de la suspensión de Cortes ocupó la atención de la prensa durante varios días, y *El Correo Nacional*, una vez que concluyó sus reflexiones, en aras de introducir un toque de ironía en el obsesivo tema de la suspensión, publicó un artículo titulado «Los Disolutos», en el que el articulista ABENNAMAR escribía unas líneas y versos en los que exponía en tono burlesco la situación del momento: «Varios escritores independientes, y entre ellos yo, hemos dado en la majadería de acusar la suspensión de las Cortes, de la manera que se ha hecho. ¡Como si el Ministerio actual pudiera hacer otra cosa y de otra manera! Y si no, llámese V. Pita, sea V. conspirador veinte años, y luego ministro, y a ver qué hace V... Cinco años hace que a los españoles nos están metiendo la patata y todavía falta la GORDA; ¡Pero qué patatón! Con ello se salvará la *nación*, y la *constitución* y se alzará a las Cortes la *suspensión*... y no habrá *disolución*... y se abrirá la sesión...»

.....

.....

Viva el Ministerio Pita...
viva la Constitución...
viva las Cortes cerradas
y viva la suspensión.
¡Y qué cosa
tan bonita
será ver
al Señor Pita,
gobernando
sin maldita
sin maldita la aprensión!»¹²⁶

Éstos eran los versos con los que *El Correo Nacional* ironizaba sobre la actitud adoptada por un Gobierno que había acudido a solicitar de la Corona el ejercicio de una facultad que, estando prevista para otros fines, le permitía gobernar al margen de una mayoría parlamentaria incómoda.

¹²⁵ Vid. *El Correo Nacional* de 11 de febrero de 1839.

¹²⁶ Vid. *El Correo Nacional* de 16 de febrero de 1839.

Era la primera vez que ello sucedía. Con posterioridad, cuando los Gobiernos isabelinos utilizaron la prerrogativa regia de suspender las sesiones de las Cortes para no disolverlas al encontrarse con dificultades en el Parlamento, lo que, como hemos visto, sucedió con mucha frecuencia, la repercusión que tuvo esta medida fue menor; pero en esta primera ocasión la prensa de la época vertió ríos de tinta en comentar el uso sesgado que el Gobierno había hecho de esta facultad regia.

3. La suspensión como práctica no conectada a la disolución

Al margen de la dialéctica suspensión-disolución, es decir, del uso que el Gobierno hizo de la facultad regia de suspender como paso previo a la disolución, o como alternativa para no disolver las Cortes y gobernar sin ellas, la facultad regia de suspender las sesiones de las Cortes fue utilizada también en alguna ocasión, con un sentido menos apagado al juego político. Por ejemplo, la suspensión de la actividad parlamentaria con la finalidad de crear pequeños interregnos en mitad del trabajo parlamentario se produjo varias veces entre 1858 y 1863, es decir, durante el tiempo que ocupó la Presidencia del Consejo de Ministros O'Donnell. Y también durante ese período, en noviembre de 1859, se llegó a la suspensión con apoyo en la simple necesidad de desplazarse O'Donnell a la campaña de Marruecos.

V. CONCLUSIONES Y VALORACIÓN FINAL

Una vez que hemos analizado las causas y circunstancias que llevaron a los Gobiernos isabelinos a solicitar de la Corona el ejercicio de su facultad de suspender, estamos en disposición de afirmar que, en esta etapa de nuestra historia constitucional, esta facultad regia estuvo conectada, con mayor frecuencia de la que tal vez cupiera esperar, a la facultad de disolver. Las Cortes, ya lo hemos visto, se suspendían cuando el Gobierno tenía dificultades en el Parlamento, con la finalidad muy generalizada de gobernar sin ellas, y sin tener que pensar en la disolución. Esta actitud de los Gobiernos se hace evidente al comprobar el amplio espacio de tiempo que las Cortes estuvieron inactivas desde que éstas se suspendían hasta que se reunían de nuevo, mediando entre ambas vicisitudes, en ocasiones, una clausura o una disolución. El cuadro II, que adjuntamos, aportará mayor claridad sobre la duración de estos interregnos parlamentarios.

Ahora bien, en la utilización que los Gobiernos isabelinos hicieron de la facultad regia de suspender las Cortes, se puede apreciar la distinta concepción que progresistas y moderados tuvieron de lo que debía ser un sistema de gobierno representativo.

Cuadro II**Períodos de Gobierno sin Cortes que siguen a la suspensión**

Suspensión	Nueva reunión (*)	Intervalo
9-II-1839	1-IX-1839 (t.d.)	6 meses, 22 días
31-X-1839	18-II-1840 (t.d.)	3 meses, 18 días
25-VII-1840 (**)	19-III-1841 (t.d.)	7 meses, 24 días
22-XI-1842	3-IV-1843 (t.d.)	4 meses, 12 días
20-V-1843	15-X-1843 (t.d.)	4 meses, 25 días
27-XII-1843	10-X-1844 (t.d.)	9 meses, 12 días
17-III-1846	31-XII-1846 (t.d.)	9 meses, 14 días
5-V-1847	15-XI-1847 (t.c.)	6 meses, 10 días
22-III-1848	15-XII-1848 (t.c.)	8 meses, 23 días
18-II-1850	31-X-1850 (t.d.)	8 meses, 13 días
30-VII-1851	5-XI-1851 (a.)	3 meses, 6 días
9-XII-1851	1-XII-1852 (t.c.)	11 meses, 21 días
8-IV-1853	19-XI-1853 (t.c.)	7 meses, 11 días
10-XII-1853	4-XI-1854 (C.c.)	10 meses, 24 días
6-V-1858	1-XII-1858 (t.d.)	6 meses, 25 días
3-VI-1859	1-X-1859 (a.)	3 meses, 19 días
14-XI-1859	25-V-1860 (t.c.)	6 meses, 9 días
6-VII-1860	25-X-1860 (a.)	3 meses, 19 días
6-V-1861	8-XI-1861 (t.c.)	6 meses, 2 días
2-VII-1862	1-XII-1862 (t.c.)	4 meses, 29 días
7-II-1863	9-IV-1863 (a.)	2 meses, 2 días
6-V-1863	14-XI-1863 (t.d.)	5 meses, 28 días
11-VII-1866	30-III-1867 (t.d.)	8 meses, 19 días

(*) Se ha marcado en esta columna si la nueva reunión es por apertura tras suspensión (a.), por apertura tras clausura (t.c.) o por apertura tras disolución y nueva convocatoria (t.d.). La suspensión de 10-diciembre-1853 es un caso atípico, pues queda afectada por el levantamiento de Vicálvaro, de tal modo que las Cortes no se vuelven a reunir sino tras la convocatoria de unas Cortes constituyentes (C.c.).

(**) Aunque produjo sus mismos efectos, no se trata de una suspensión por ejercicio de la prerrogativa regia, sino por acuerdo de la propia Cámara.

Los Gobiernos progresistas suspendieron las sesiones de las Cortes, generalmente¹²⁷, ante la dificultad de gobernar con la representación nacional; pero a esta medida le siguió *siempre* la disolución y la consiguiente convocatoria de elecciones a fin de que los electores decidieran si el Gobierno debía retirarse, enviando una mayoría parlamentaria del mismo signo político que la existente, o si debía permanecer, en cuyo caso elegirían una Cámara que apoyara al Gobierno. Este respeto hacia el sistema de gobierno representativo se puso de manifiesto en el corto espacio de tiempo que medió entre la suspensión y la disolución de las Cortes. El cuadro III ilustrará lo que decimos.

Cuadro III**Suspensiones seguidas de disolución bajo el mandato progresista**

<i>Suspensión</i>	<i>Disolución</i>	<i>Intervalo s/d</i>
9 febrero 1839	1 junio 1839	3 meses, 22 días
31 octubre 1839	18 noviembre 1839	18 días
22 noviembre 1842	3 enero 1843	2 meses, 11 días
20 mayo 1843	26 mayo 1843	6 días

Sin embargo, los Gobiernos moderados acudieron en un número de ocasiones a solicitar de la Corona el decreto de suspensión de Cortes con la finalidad de deshacerse de la representación nacional para gobernar —en algún caso, incluso— por medio de decretos. Prueba que esto es así, el que la suspensión recayera, en ocasiones, sobre unas Cortes en las que los Gobiernos tenían mayoría y que esta medida no siempre fuera seguida de la disolución. Los largos períodos de tiempo transcurridos entre la suspensión y la disolución o entre la suspensión y la continuación de la actividad parlamentaria evidencian la intención de estos Gobiernos al suspender las Cortes. El cuadro IV, en el que se reflejan las vicisitudes de las Cortes durante la década moderada, nos servirá de ilustración.

¹²⁷ La suspensión de Cortes de 22 de noviembre de 1842 fue decretada por la imposibilidad del Gobierno de asistir a las sesiones de las Cortes. *Vid. Diario de Sesiones de Cortes, Congreso, de 22 de noviembre de 1842.*

Cuadro IV
Suspensiones de Cortes bajo el mandato moderado

<i>Suspensión</i>	<i>Disolución</i>	<i>Apertura</i>	<i>Intervalo s/d o s/a</i>
27 diciembre 1843	10 julio 1844		6 meses, 13 días
17 marzo 1846	31 octubre 1846		7 meses, 14 días
5 mayo 1847		15 noviembre 1847	6 meses, 10 días
22 marzo 1848		15 diciembre 1848	8 meses, 23 días
18 febrero 1850	4 agosto 1850		5 meses, 16 días
30 junio 1851		15 noviembre 1851	3 meses, 4 días
9 diciembre 1851		1 diciembre 1852	11 meses, 22 días
8 abril 1853		19 noviembre 1853	7 meses, 11 días

En cuanto al período parlamentario que se corresponde con el Gobierno presidido por O'Donnell (1858-1863), ya hemos visto que, durante él, la suspensión fue utilizada con un sentido políticamente mucho más neutro. Y en lo que respecta a los últimos años del Reinado de Isabel II, si bien los Gobiernos de Narváez y O'Donnell, en 1864 y 1865, respectivamente, utilizaron la facultad regia de cerrar la legislatura como medio de gobernar al margen de las Cortes, cuando en julio de 1866 la Reina, confió a Narváez la formación del Gobierno, éste solicitó de aquélla el decreto de suspensión de Cortes en el mismo sentido que lo hiciera durante la década moderada, es decir, para gobernar sin ellas todo el tiempo que le permitiera la Constitución.

En definitiva, podríamos concluir afirmando que, en la decisión adoptada por los Gobiernos isabelinos para solicitar de la Corona la suspensión de las Cortes, se encontraban ya, en muchas ocasiones, las causas por las cuales estos Gobiernos terminaron por disolverlas.