

**LA VERIFICACIÓN
DE PODERES EN EL SEXENIO
REVOLUCIONARIO
(1868-1874)**

CARMEN FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR

Profesora Titular de Derecho Constitucional. UNED

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. LA VERIFICACIÓN DE PODERES EN EL DERECHO PARLAMENTARIO ESPAÑOL. 1.1. *Origen histórico del control electoral parlamentario.* 1.2. *Práctica parlamentaria en las distintas etapas históricas.* 1.3. *Naturaleza de la verificación de poderes.* 2. LA VERIFICACIÓN DE PODERES EN EL SEXENIO REVOLUCIONARIO. 2.1. *Examen de actas electorales.* 2.2. *Crítica relativa a la intervención del Gobierno en el proceso electoral.* 2.3. *Crítica relativa a la verificación de poderes.* 2.4. *Conclusión.*

LA VERIFICACIÓN DE PODERES EN EL SEXENIO REVOLUCIONARIO (1868-1874)

POR

CARMEN FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR

Profesora Titular de Derecho Constitucional. UNED

INTRODUCCIÓN

El artículo 70.2 de la Constitución española de 1978, establece que «la validez de las actas y credenciales de los miembros de ambas Cámaras estará sometido al control judicial, en los términos que establezca la ley electoral». Con esta regulación se rompe una tradición, abandonada ya por el Real Decreto-Ley 20/1977, según la cual la verificación de poderes como constatación de que cada uno de los miembros de una Asamblea posee un mandato regular e inatacable es competencia exclusiva del Parlamento.

La verificación de poderes, vigente en España desde 1810 hasta 1936, es una institución muy desconocida en la actualidad, pero que tuvo un profundo sentido histórico, por las siguientes causas: un inicial radicalismo en el planteamiento de la división de poderes, el dogma de la soberanía del Parlamento y una cierta tendencia jacobina a pretender la soberanía de la ley. Junto a ello, no puede olvidarse la secular desconfianza de la Europa continental hacia la organización judicial. Desconfianza teórica, en primer lugar, que busca convertir la función jurisdiccional en mera función mecánica, rígida-

mente sometida a las previsiones legales en el marco del dogma de la plenitud del ordenamiento jurídico; esta concepción se vislumbra en el pensamiento político de Montesquieu, en la frase de Robespierre cuando afirma que el concepto de jurisdiccionalidad es incompatible con el Estado constitucional, en el que no ha de haber más jurisdicción que la ley y, por último, alcanza su máxima expresión en la institución del «*référéé legislative*», que obliga a los jueces a solicitar al propio Parlamento la interpretación auténtica de la ley. En segundo lugar, desconfianza político-práctica, consecuencia del radical enfrentamiento entre legitimidad de origen divino y legitimidad democrática en que se produce el triunfo de la revolución liberal europea. Un Parlamento que se afirma soberano, como encarnación de la nueva legitimidad racional, no puede admitir un control externo de su propia composición y, menos aún, la atribución de tal competencia a órganos provenientes del Antiguo Régimen, hostiles a la revolución.

La superación de las estructuras políticas del Estado liberal, generan una profunda crisis del derecho parlamentario y la desaparición de instituciones justificadas históricamente. Estos cambios, que se gestan paulatinamente durante la etapa de vigencia de este tipo de Estado, están presididos por el concepto de Constitución como pretensión jurídica de someter a derecho las relaciones de poder para garantizar los derechos de los ciudadanos, y se articulan en torno a la quiebra del dogma de la soberanía parlamentaria y la subsiguiente concepción del Parlamento como poder constituido, sometido a la Norma fundamental como un órgano del Estado; a la creación de órganos jurisdiccionales capaces de establecer un definitivo control de la constitucionalidad y, de forma preferente, a la sustitución de la tensión Parlamento-Corona, por la tensión mayoría-minoría.

Como consecuencia de estas transformaciones, entran en crisis numerosas instituciones de derecho parlamentario y, claramente, la verificación de poderes, manifestada durante más de cien años como absolutamente disfuncional.

La superación de la situación señalada se centra en la construcción de la autonomía parlamentaria, no desde la desconfianza política hacia los jueces ni desde la pretensión de asumir la titularidad de la soberanía, sino desde las exigencias del Estado de Derecho y la aceptación de la naturaleza materialmente jurisdiccional de la función de controlar la legalidad de los procesos electorales.

1. LA VERIFICACIÓN DE PODERES EN EL DERECHO PARLAMENTARIO ESPAÑOL¹

No se puede comprender, ni valorar, la aplicación de esta institución en el período 1868-1874, objeto del trabajo que presentamos, sin proceder a un breve acercamiento, en primer lugar, al origen histórico del control electoral parlamentario. En segundo lugar, a la práctica parlamentaria existente dentro de las distintas etapas por las que pasa la institución, en su larga evolución. Finalmente, a la naturaleza de la verificación de poderes.

Todo lo dicho está centrado esencialmente en el Congreso de los Diputados, quedando la Cámara Alta un tanto en la sombra; esto no es debido al capricho o al azar sino al convencimiento, constatado documentalmente, de que en el Senado español no surge igual problemática que en el otro cuerpo colegislador, ni su andadura parlamentaria permite llegar a conclusiones fiables de lo que realmente representó la verificación de poderes. Los motivos son varios y de distinta naturaleza. En primer lugar, la ausencia de la Cámara Alta en determinados períodos históricos, cortos en el tiempo pero muy relevantes; así, durante la vigencia de las Constituciones de 1812 y 1931. En segundo lugar, el que la Cámara Alta establecida por el Estatuto Real y la Constitución de 1845 no es electiva, sino exclusivamente formada por miembros natos y de nombramiento regio, con lo que se ha de proceder exclusivamente a la comprobación de la capacidad legal y del título que autoriza al ingreso en la Cámara. Por último el que, incluso en los períodos en los cuales el Senado es electivo en todo o en parte, la misma forma de elección y los especiales requisitos exigidos para acceder a tal cargo, determinan una Cámara muy moderada y dependiente de los poderes fácticos. Dadas las características señaladas, el Senado no es un cuerpo con igual capacidad de polémica que el Congreso, lo que se manifiesta claramente en el examen de actas en el cual, pese a existir la misma disfuncionalidad que en la otra Cámara, la problemática generada por aquélla es diferente².

¹ Para una consulta más amplia, ver C. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, *La verificación de poderes*, UNED, Madrid, 1987.

² Si interesa la problemática surgida en el Senado, ver *La verificación de poderes*, cit., págs. 413-420.

1.1. Origen histórico del control electoral parlamentario

Para asomarnos al estudio de esta institución, es preciso resaltar que mientras existe mandato imperativo, no se puede hablar de auténtica verificación de poderes, limitándose esta competencia, a realizar una comprobación contable de que cada mandatario es realmente el que envía el estamento convocado, con un cuaderno de órdenes al que ha de someterse rígidamente en su actuación.

La verificación de poderes como control del proceso electoral en el régimen representativo español, tiene su origen próximo en la Francia revolucionaria de 1789, pero su origen mediato en el sistema político inglés, conocido en el continente a través de las obras de Locke y Montesquieu.

La concentración de poderes característica del Estado moderno, en una de las dos partes de la relación estamental *Rex-Regnum*, se realiza en sujetos diferentes en Inglaterra que en el resto de Europa. La verificación de poderes corresponderá y será privilegio propio del titular de ese poder, como sujeto jurídico-político de la soberanía del Estado: en Inglaterra la asumirá el Parlamento; en el continente, el Rey o el órgano designado por éste. Es, pues, una facultad esencial demostrativa de la superioridad del órgano que la posea y, en este sentido, es privilegio discutido y defendido por el Parlamento soberano que nace de la Revolución francesa quien, al normativizar y racionalizar la práctica inglesa, asume esa peculiaridad de su sistema político, que reconoce a la Cámara de los Comunes la competencia exclusiva de convalidar las elecciones de sus miembros y la defiende como garantía de su representación y de su autonomía.

En España, en los días anteriores a la instalación de Las Cortes de 1810, la verificación de poderes se convierte en el tema clave de polémica dentro de la lucha ideológica entre el poder tradicionalmente competente, el Consejo de Castilla, que reivindica su competencia histórica, y el naciente poder soberano, Las Cortes Extraordinarias, que lo consideran prerrogativa esencial a su independencia. Bajo este debate subyace toda una concepción jurídico-política del Estado, convirtiendo esta institución en el acento final que decide qué órgano van a ser las próximas Cortes: si el tradicional apéndice del Ejecutivo o un cuerpo legislativo independiente y soberano.

Las fuertes presiones ejercidas sobre el Consejo de Regencia, por parte de los Diputados electos liberales y del Consejo de Castilla, originan en aquel organismo una conducta ambigua que le impide tomar decisión alguna coherente con su concepción política, limi-

tándose a enviar a la Junta de Diputados unas Órdenes sobre el ceremonial aplicable al acto de instalación fijado para el 24 de septiembre, dejando en manos del grupo ideológicamente más fuerte las pautas a seguir una vez constituido el nuevo organismo. La respuesta va a ser el Decreto de Las Cortes Generales y Extraordinarias de 24 de septiembre de 1810, donde se señalan las bases para la creación de un nuevo régimen jurídico. En este Decreto, Las Cortes se declaran legítimamente constituidas y titulares de la soberanía nacional. Como órgano independiente y soberano asumen las prerrogativas que les corresponden y, entre ellas, la verificación de los poderes de sus miembros.

1.2. Práctica parlamentaria en las distintas etapas históricas

La amplia y expresiva documentación parlamentaria existente sobre el examen de actas electorales centrada, como se ha dicho, en la Cámara Baja, nos ha permitido proceder a una periodificación específica, señalando distintas etapas en la evolución de la institución, etapas que poseen un contenido ideológico, un funcionamiento práctico y una incidencia política diferente y peculiar.

a) Período histórico 1810-1837

Etapa que rompe con la concepción tradicional de la Corona como titular exclusivo de la soberanía, iniciándose un largo proceso de instauración de un régimen representativo a través de un Parlamento independiente. Esta independencia es manifestada, esencialmente, en su competencia exclusiva para decidir definitiva y libremente sobre la legalidad de las elecciones y la capacidad de los electos.

Las Cortes se sienten soberanas, con un poder ilimitado que les permite tomar decisiones en contra de la ley y de la misma Constitución. Su actuación se corresponde, sin embargo, con el sentimiento general de la opinión y en este sentido es coherente y justificada.

Frente a los argumentos defensores de la legalidad, prima el superior criterio político de la Asamblea, en propia defensa frente a los intentos absolutistas de la Corona, en una tensión permanente entre ambos poderes.

b) *Período histórico 1837-1840*

Etapa de transición en que la dialéctica Cortes-Corona se ve sustituida, poco a poco, por la lucha de los partidos, ya iniciada su organización política, por dominar la Cámara. Al logro de esta finalidad se somete la función de controlar el proceso electoral, con una arbitrariedad absoluta que supone la aceptación de las actas del partido mayoritario y el rechazo de las del contrario, *en una labor realizada en la propia Cámara.*

Comienzan a escucharse acusaciones de intervención solapada del Gobierno en el proceso electoral; esto, unido al uso y abuso del criterio sobre el contenido del acta, sin reclamaciones, y a la actuación de la Cámara como Jurado, que decide en conciencia al margen de la ley, permite que en cada supuesto pueda llegarse a la decisión que persigue la mayoría. Esta actuación, sin embargo, puede ser calificada como acorde con la concepción unánime de Parlamento soberano existente desde 1810, que no genera ningún tipo de crítica.

c) *Período histórico 1840-1868*

A partir de 1840 se inicia un largo camino en el que la verificación de poderes va a dejar de ser arbitraria para convertirse al formalismo más pétreo, en favor del partido que en cada momento domine la Cámara. La actuación de la etapa anterior en que, desde la arbitrariedad, se aceptan las actas de la mayoría y se rechazan las de la minoría, da paso a una nueva forma de proceder, consecuencia de la intervención directa del Gobierno en el proceso electoral. *La mayoría de la Cámara no decide nada; ya viene decidido desde otras instancias de poder, dirigidas por el Gobierno.* La Cámara, desde una fórmula objetiva, respalda actuaciones anteriores, todas ellas dignas de iguales acusaciones. Como consecuencia, se invierten los términos del incipiente régimen parlamentario: el Gobierno no procede de la Cámara, sino al revés, y a ello dedica todo su esfuerzo la función verificadora.

La ausencia de críticas a la disfuncionalidad de la verificación de poderes es total, respondiendo las existentes a impugnaciones propias de la minoría, que va a proceder de igual forma cuando sea mayoría. No puede hablarse en ningún momento de quiebra, sino de ausencia,

de la pretensión constitucional de someter a derecho las relaciones de poder. Existe la unánime convicción de que la verificación de poderes es lógica prerrogativa de la Cámara para mantener su independencia y en la que puede decidir como un Jurado, en conciencia, sin estar sometida al rigorismo de la ley.

d) Período histórico 1868-1907

Durante esta etapa se mantienen las constantes de la verificación de poderes señaladas anteriormente. Es decir, continúa la intervención, cada vez más organizada, del Gobierno en el proceso electoral; los dictámenes de la Comisión de Actas se someten al formalismo prescrito, que encubre jurídicamente la manipulación electoral y la determinación artificial, al margen del cuerpo electoral, de mayorías y minorías.

Pese a lo dicho, existen dos peculiaridades específicas de este momento político: la aparición de un partido republicano, minoritario pero con importantes parlamentarios en sus filas y, de su mano, el inicio de una certera crítica a la concepción que sobre la verificación de poderes poseen los partidos en el poder. Esta polémica se decanta hacia la búsqueda continuada de nuevas fórmulas reglamentarias que sometan la institución a mayor objetividad, hasta desembocar, tras los continuos fracasos, en el cambio sustancial establecido por la ley electoral de 1907.

No existe una pretensión jurídica de someter a derecho las relaciones de poder más que de forma utópica por parte de los partidos políticos que no participan en el Gobierno. La concepción jurídico-política que tienen sobre el Estado los partidos monárquicos de la Restauración, no permite que la mayoría parlamentaria sea expresión de la voluntad general del cuerpo electoral, sino de la arbitrariedad y del interés político parcial. La verificación de poderes será la justificación política última a toda una falacia política.

e) Período histórico 1910-1923

A través de la ley electoral de 1907, que introduce la intervención del Tribunal Supremo en el dictamen sobre actas electorales, se pretende que la teórica independencia de la Magistratura logre una objetividad imposible para un poder esencialmente político, creando

una institución híbrida y disfuncional. Por un lado, se ha logrado superar la concepción tradicional de control electoral como acto político, base de la independencia y autonomía de un órgano soberano carente de control jurídico. Por el otro, se ha generado una conciencia unánime sobre la corrupción absoluta de la verificación de actas, ejercida por el órgano legislativo. En consecuencia, los partidos en el poder se ven obligados a aceptar la intervención de un órgano jurisdiccional al que se le niegan competencias auténticamente jurisdiccionales, ya que su dictamen no es vinculante para la Cámara. Su intervención es acogida en la práctica con unánime recelo por quienes no han asumido que el acto de decidir los conflictos generados en la aplicación de la ley electoral es un acto aplicativo del derecho, de naturaleza jurisdiccional, que debe estar presidido por los principios de la lógica jurídica.

La doctrina de nuestros días considera que el intento de la ley electoral de 1907 fue un nuevo fracaso de la historia parlamentaria española. Lo fue, pero en un sentido diferente, ya que tal regulación no se aplicó. La práctica parlamentaria fluyó por otros derroteros, al margen de la legalidad vigente. Los partidos gobernantes, conscientes de la carga echada sobre el Tribunal Supremo por imperativo legal, se consideran obligados a respaldar sus dictámenes con los votos incondicionales de la mayoría. Este criterio lleva a los Gobiernos, en su concepción de crear Parlamentos a su medida, a continuar interviniendo en las elecciones y comenzar a hacerlo en el propio Tribunal. Como consecuencia generada por las circunstancias señaladas, hacia el Tribunal Supremo se decantan las duras críticas de este período, minando profundamente su prestigio y poniendo de relieve su supeditación absoluta al Ejecutivo de turno.

Las palabras del Diputado Giner de los Ríos, en el hemiciclo, son una clara manifestación de lo dicho.

«... El pecado original de ellos consiste en que son nombrados, no por el propio ascenso natural de su carrera, sino unos así y otros por el favor ministerial, sin absoluta independencia... por lo cual es natural y lógico el influjo del poder ejecutivo en el poder judicial, como el poder judicial y el poder ejecutivo influyen en el Parlamento ahora...»³.

³ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, de 23 de abril de 1914, pág. 271.

f) Período histórico 1931-36

La Constitución de 1931 establece de nuevo el sistema tradicional de verificación de poderes. La consideración del control electoral parlamentario como facultad esencial a la independencia y autonomía del órgano legislativo, debido fundamentalmente a la inexistencia de un poder judicial, hizo inviable otra solución constitucional.

El mayor respeto de los Gobiernos al proceso electoral, aleja el formalismo en los dictámenes de actas, existente desde 1840. Es nuevamente la Cámara quien decide y el único criterio válido es el de los votos; votos son triunfos y cuando hay votos no existe nada que ate al Parlamento soberano. Las palabras del miembro de la Comisión de Actas de 1931, Diputado Cordero, son elocuentes:

«El electo es incapaz por ley, pero la Cámara puede hacer lo que quiera»⁴.

La decisión de la Cámara, claramente política y determinada por los intereses de la mayoría, demuestra definitivamente la incapacidad sustancial del Parlamento para ejercer funciones jurisdiccionales. Poco tiene que ver la España de 1810 con la de 1931; sin embargo, en el examen de actas, el Parlamento sigue considerándose un poder soberano que actúa libremente en sus decisiones políticas y no está sometido a ningún tipo de control. De acuerdo con su superior criterio, bendice las mayores ilegalidades con la única salvedad de que cuenten con los votos de la mayoría.

Los extremismos ideológicos de este período acallaron las voces de los republicanos moderados que clamaban por un Parlamento sometido a derecho y aplicador riguroso de la ley, como un órgano más del Estado.

1.3. Naturaleza de la verificación de poderes

Desde el inicio del régimen constitucional, Las Cortes tienen un concepto de su soberanía muy similar al que tenían de la suya los Reyes absolutos; la Cámara es superior a toda norma y a toda crítica.

⁴ D.S.C.D. de 21 de julio de 1931, pág. 74.

En consecuencia, en el ejercicio del control electoral, no se consideran un tribunal aplicando la ley, sino un cuerpo político decidiendo con absoluta libertad con criterios políticos.

La tesis de la soberanía parlamentaria está implícita en las actuaciones de la Asamblea, cuya superior decisión legitima aquello que considere necesario aceptar. Niega, por tanto, naturaleza jurídica a la verificación de poderes, considerando la decisión de la Cámara puramente política. Es un poder soberano de apreciación, concretado en el concepto, típicamente español, de Jurado que decide en conciencia.

El Conde de Toreno, Ministro de Hacienda e insigne hombre de letras, expone por primera vez en el Parlamento español, en 1834, el concepto de Jurado, hijo de su actuación como cuerpo político. Desde esta óptica, toda decisión es legítima y acorde con el papel que la Cámara se asigna.

«Es menester persuadirse de que Las Cortes forman una especie de juicio de jurado, obrando por convicción moral y no legal, vaciando su decisión según el caso y las circunstancias particulares»⁵.

A partir de 1840 en que la verificación de poderes se convierte en una institución al servicio de la mayoría parlamentaria, se mantiene la concepción unánime sobre la naturaleza política de la decisión de la Cámara, que le permite captar más allá de las exigencias de la ley electoral. Sin embargo, desaparece su justificación histórica al ser un medio para falsear el resultado electoral a favor de la mayoría, creando en las minorías una incertidumbre impropia del derecho.

Se utilizará la idea de Jurado cuando sea preciso obviar las ilegalidades cometidas en pro de la admisión de determinados electos, lo que no impedirá la llamada crispada al cumplimiento estricto de la legalidad o, incluso, la declaración formal de la superioridad de la ley, con un valor puramente táctico, que tiene como finalidad única y última la defensa del número de escaños conveniente para ser mayoría prepotente o minoría con capacidad de negociación.

Hasta el último cuarto del siglo XIX, no se va a cuestionar en ningún momento la naturaleza política de la verificación de poderes, ni

⁵ *Diario de Sesiones del Estamento de Procuradores*, de 1 de agosto de 1834, pág. 18.

en el Parlamento ni en la doctrina. La creciente corrupción electoral, lejos de facilitar el nacimiento de una teoría jurídica, mantendrá la decisión política de la Cámara en defensa de la mayoría y en detrimento de las minorías, ambas creadas artificialmente por el Gobierno.

A partir de la reforma parlamentaria inglesa de 1868⁶, que transfiriere el control de las elecciones al poder judicial, el partido republicano inicia en el Parlamento una dura crítica a la verificación de poderes, crítica que origina el lento nacimiento de una conciencia sobre la disfuncionalidad propia de la institución y sobre la incapacidad del Parlamento para desarrollar una actuación jurídica. La doctrina, a su vez, pone de relieve la utilización de la prerrogativa por la mayoría, en represalia contra la minoría; pero, junto a ello, la imposibilidad de implantar un control judicial en aquellos países en que no existe independencia de la magistratura, carencia que llevaría a que la intervención gubernamental se ocultase tras la autoridad de cosa juzgada: en igualdad de situaciones sometidas al ejecutivo, la parlamentaria se presta a mayor publicidad⁷.

Los partidos monárquicos nunca aceptaron que el Congreso fuese un tribunal, ni que la decisión sobre actas conflictivas tuviera naturaleza judicial; sólo la minoría republicana poseyó conciencia de la juridicidad de estos supuestos. Pese a ello, la Segunda República retornó al sistema tradicional, consciente de que la falta real de independencia judicial haría imposible un auténtico control de este órgano, siendo preferible el mantenimiento del parlamentario.

Como resumen, podemos traer aquí las palabras del Diputado republicano Azcárate, en 1881, aludiendo a las condiciones en que se encuentra la organización judicial, utilizada por el Gobierno con fines electorales, por su desgraciada dependencia del Ejecutivo.

«Yo siento decir al Sr. Ministro de Gracia y Justicia que no estoy de ningún modo dispuesto a dejarme imponer con la declaración de la dignidad, de las virtudes y de las excelencias de la magistratura... ¡Por Dios, Señores, si todos sabemos cómo están la magistratura y los jueces! Están a la altura de todos... yo creo que en toda la magistratura española no hay un juez, ni un magistrado, y si lo hay será por casualidad, que se deje cohechar; pero creo que las cuatro

⁶ Ver *La verificación de poderes*, cit., págs. 391-393.

⁷ Esencialmente, V. SANTAMARÍA DE PAREDES, *Curso de Derecho Político*, Ricardo Fe, Madrid, 1909, 8.ª ed., pág. 292, y G. AZCÁRATE, *El régimen parlamentario en la práctica*, Madrid, 1885, págs. 85 y 128.

quintas partes son débiles ante los halagos, los temores o las amenazas de politiquismo»⁸.

Por tanto, desde finales del siglo XIX, la minoría parlamentaria republicana, apoyada en la doctrina española y extranjera, considera el acta litigiosa como un contencioso cuya decisión corresponde al poder judicial, en cuanto aplicación de la ley al supuesto concreto. Ahora bien, la corrupción continuada del proceso electoral, consecuencia de la concepción política del Estado por parte de los partidos de la Restauración, unido a la absoluta dependencia judicial del Ejecutivo, imposible de superar debido a su relación administrativa, hizo inviable una regulación constitucional diferente puesto que, en la situación expuesta, se consideró preferible que la Cámara mantuviese su privilegio⁹.

2. LA VERIFICACIÓN DE PODERES EN EL SEXENIO REVOLUCIONARIO

El período que abarca desde 1868 a 1874, comprende los Congresos de los Diputados de 1869-71¹⁰, 1871¹¹, 1872 (24 de abril)¹², 1872 (15 de septiembre)¹³, y 1873-74¹⁴. El aglutinar estas cinco legislaturas

⁸ Texto perteneciente a un memorable debate parlamentario entre el Diputado citado y el Ministro Fernández Villaverde, en D.S.C.D de 20 de marzo de 1891, págs. 190 a 216.

⁹ Sobre la doctrina española, francesa e italiana, ver *La verificación de poderes*, cit., pág. 394 y ss.

¹⁰ Cortes Constituyentes, convocadas por el General Serrano el 6 de diciembre de 1868; elecciones celebradas los días 15, 16, 17 y 18 de enero de 1869. Apertura de Las Cortes el día 11 de febrero de 1869 por el Presidente del Gobierno Provisional.

¹¹ Cortes convocadas por el General Serrano el 14 de febrero de 1871; elecciones celebradas los días 8, 9, 10 y 11 de marzo de 1871. Apertura de la Cámara el 3 de abril de 1871 por el Rey Amadeo.

¹² Decreto de convocatoria de 24 de enero de 1872, firmado por Sagasta; elecciones celebradas los días 2, 3, 4 y 5 de abril de 1872, apertura regia el 24 de abril.

¹³ Cortes convocadas por Ruiz Zorrilla el 28 de junio de 1872; elecciones celebradas el 24, 25, 26 y 27 de agosto de 1872; apertura regia el 15 de septiembre del mismo año.

¹⁴ Convocatoria de 11 de marzo de 1873, firmada por el Marqués de Perales. Elecciones celebradas el 10, 11, 12 y 13 de mayo de 1873. Apertura por el Presidente del ejecutivo el 1 de junio de 1873.

en una etapa de estudio se debe a que, pese a sus diferencias políticas tienen, al efecto de la institución estudiada, unas claras notas comunes. En primer lugar, es un período inestable que partiendo de la ruptura con la dinastía tradicional, producto de la revolución del 68, a través de una infructuosa búsqueda de soluciones constitucionales al vacío de poder dejado por la expulsión de los Borbones, desemboca en la Restauración monárquica, como consecuencia de la inviabilidad de las diferentes salidas ensayadas. En segundo lugar, frente a los problemas políticos existentes, el funcionamiento del control electoral parlamentario se mantiene dentro del formalismo de los últimos decenios, comenzando una acerba crítica al funcionamiento práctico de la institución por parte, fundamentalmente, del partido republicano, desde una óptica de moralidad electoral.

2.1. Examen de actas electorales

Realizada la apertura de Las Cortes, en cada una de las legislaturas se discute el Reglamento que se va a aceptar para regular las sesiones de actas, hasta la constitución definitiva de la Cámara. Es el Reglamento de 1847, salvo en los artículos referentes al juramento, el considerado adecuado, menos en la Cámara de 1871 que se someterá al de 1854. De acuerdo con el Reglamento pertinente, al día siguiente de la sesión de apertura se eligen las Comisiones de Actas, cuyos miembros pertenecerán a la mayoría que domine la Cámara, según la normativa vigente.

Los adictos al gobierno, poseerán la mayoría: en 1869, los Monárquicos-democráticos obtendrán 236 actas; los sagastinos conseguirán 235 actas en 1871 y 236 en abril de 1872; los radicales de Ruiz Zorrilla lograrán 274 actas en 1872 y los republicanos 344 actas en 1873; en estas dos últimas legislaturas debido a la gran abstención del electorado y al retraimiento de los partidos monárquicos, pese a que el Gobierno respectivo se mantiene al margen de la contienda electoral.

Se aprueban todas las actas presentadas, de acuerdo con el dictamen formalista y unánime de las diferentes Comisiones apoyado en el argumento, ya tradicional, de actas arregladas a la ley, sin protestas ni reclamaciones, o reclamaciones que no afectan al resultado de la elección.

No existe, en ninguna de las legislaturas, denegaciones antes de la constitución definitiva de las Cámaras. La discusión, a cargo de una

minoría republicana combativa¹⁵, es ineficaz, siendo desechados sus argumentos y acusaciones por no estar suficientemente probados¹⁶; incluso su sugerencia de que, en aplicación del precedente establecido en 1854, los candidatos vencidos sean oídos en la Cámara, es rechazada por la mayoría¹⁷.

La inutilidad a que han llegado los debates sobre actas, es puesta de manifiesto por el Diputado Castelar quien, como minoría, conoce la imposibilidad de que ésta pueda, cualquiera que sean sus acusaciones y argumentos, invalidar un acta declarada leve por la Comisión y admitida leve por la mayoría¹⁸.

El formalismo en el dictamen, en interés de la mayoría dominante, es el criterio al que se acogen las diferentes Comisiones, cuya actuación en la calificación de las actas no es jurídica sino política. Este extremo se manifiesta claramente ante las irregularidades observadas en las elecciones de 1869 debido a la aplicación, por vez primera, del sufragio universal¹⁹.

2.2. Crítica relativa a la intervención del Gobierno en el proceso electoral

Existe un duro ataque a la intervención del Gobierno en las elecciones, por parte de radicales y republicanos; unos y otros, en su papel de defensores de la moralidad electoral, aplican el principio de no intervención en el momento en que logran alcanzar el poder. Frente a la manipulación electoral de las dos elecciones dirigidas por Sagasta, como Ministro de la Gobernación y como Presidente respectivamente, Ruiz Zorrilla, en 1872, expresa su deseo de no crear candidatos ofi-

¹⁵ Minoría que en este período logra una representatividad ilustre en las Cámaras, más que por el número de escaños, por la personalidad de sus Diputados: 1869: 85 actas; 1871: 52 actas; 1872 (abril): 52 actas; 1872 (septiembre): 77 actas, y mayoría de 344 actas en 1873.

¹⁶ Pese a todo, hay poca discusión, con una rápida constitución de la Cámara, en 1869 y 1873, normal en todo período constituyente abierto a perspectivas optimistas. Existe un debate muy tenso en 1872 y otro en 1872 (abril). Poca discusión en 1872 (septiembre) como consecuencia de la no intervención del Gobierno y el retraimiento general.

¹⁷ D.S.C.D. de 24 de abril de 1871, pág. 314.

¹⁸ D.S.C.D. de 1 de mayo de 1872, pág. 69.

¹⁹ Diputado.Prefumo, D.S.C.D. de 16 de febrero de 1869, pág. 28.

ciales, manteniendo la limpieza electoral²⁰, separándose consecuentemente de la actitud sagastina. De igual forma, el Ministro de la Gobernación Pi y Margall, en 1873, insiste en su intención de celebrar unas elecciones auténticas²¹, deseando lograr una representación parlamentaria real y proporcionada al interés del electorado.

Por vez primera se manifiesta en la Cámara, no de forma táctica sino real, cómo el falseamiento de las elecciones, consecuencia de la manipulación gubernamental, destruye en su base el régimen constitucional. Las acusaciones republicanas al Gobierno de 1871 y primera elección de 1872, ambas «orientadas» por Sagasta, son duras y ciertas, comparando su actuación a la de los mejores tiempos de Posada Herrera y González Bravo. El «nosotros los republicanos... aborrecemos... los abusos y queremos acabar con ellos donde quiera que se hallen»²², inicia una lenta concienciación de la vía cerrada en la que se encuentra el régimen parlamentario.

Pese a que las leyes electorales vigentes en este período —Decreto sobre sufragio universal de 1868 y Ley electoral de 1870— regulan la acción popular para demandar por delitos electorales, suprimen la fianza por calumnia y obligan a mantener la acusación, la autoridades rechazan las reclamaciones y los jueces, sometidos a la dependencia del ejecutivo, no aceptan las acusaciones.

2.3. Crítica relativa a la verificación de poderes

El Congreso mantiene unánimemente el concepto de jurado, que no precisa el someterse estrictamente a la legalidad²³. Ello, unido a la constante intervención del Gobierno en el proceso electoral, perpetúa una práctica que obliga al republicano, Sr. Orense, a lanzar en el hemisiciclo la primera crítica feroz al sistema representativo español y a la verificación de poderes, como colofón de todo el proceso. Para valorar sus palabras en su justa medida, es preciso recordar la profunda y notoria influencia que los partidos republicanos españoles reciben del

²⁰ Circular a los Gobernadores Civiles, de 16 de julio de 1872, en *Gaceta*, de 17 de julio de 1872.

²¹ Circular a los Gobernadores Civiles, de 15 de mayo de 1873, en *Gaceta* de 16 de mayo de 1873.

²² Diputado Orense, D.S.C.D de 15 de abril de 1871, pág. 75.

²³ Diputado Alvarado, D.S.C.D de 6 de junio de 1873, pág. 57.

sistema político inglés y de su decisión de abandonar el control electoral parlamentario, en 1868. Creo que las palabras del Diputado a la Cámara, son irremplazables²⁴.

«Cuando nosotros decidimos sobre las actas, ¿somos un tribunal o somos un jurado? Yo me inclino a creer que somos un jurado; y con este motivo debo recordar lo que pasa en Inglaterra. Preguntando yo allí como salían de este pantano de las actas, me dijeron: «aquí no hay dificultades sobre eso, porque hay un tribunal que se encarga de ventilar estas cuestiones de actas; un diputado ataca la elección de otro, acuden ambos al tribunal y allí se decide si el diputado es ha de ser Juan o Pedro. Nosotros, tomando todo lo malo de Francia, hemos adoptado el sistema de que seamos nosotros mismos los que discutamos y aprobemos o anulemos las actas. ¿Y cuál es el resultado? Que el Gobierno fabrica una mayoría, y después esa misma mayoría conoce de los abusos que se han cometido en las elecciones, que han servido para traer esa misma mayoría. Este sistema es vicioso y trae consigo el que estos cuerpos no tengan toda la fuerza moral necesaria. Indudablemente se aprobarán las actas por la mayoría que aquí venga, cualesquiera que sean los defectos que tengan; indudablemente tendremos que obedecer las leyes que haga esa mayoría formada por virtud de las actas que aquí se presenten; pero esas leyes no tendrán la fuerza moral necesaria para que sean obedecidas. Tampoco el pueblo tendrá respeto y cariño al Gobierno... En Inglaterra hay una máxima que dice que los gobiernos, no sólo han de tener mayoría de puertas adentro, refiriéndose al Parlamento, sino que han de tenerla también de puertas afuera. ¿Y a quien le puede ofrecer duda que este Gobierno, aunque tenga mayoría en este recinto, no la tiene en el país?... Si hay alguna cosa que no ofrezca duda, es la de que el Gobierno no cuenta con el apoyo de la opinión pública, y por eso, todas, absolutamente todas las actas, incluso la mía, son sospechosas a primera vista... Si el Gobierno no influyera para nada en las elecciones, todo el mundo reconocería al Diputado elegido como el verdadero representante de la voluntad del distrito, pero como el Gobierno influye poderosamente en las elecciones, claro es que todas las actas han de ser sospechosas».

Hemos aludido anteriormente a que, si bien en las distintas Cámaras Altas de nuestra historia constitucional, existió igual disfuncionalidad que en las Cámaras Bajas, respecto a la verificación de poderes, no se generó la misma problemática debido, fundamentalmente, a su dependencia del Ejecutivo. Pues bien, en el Senado de

²⁴ Diputado Orense, D.S.C.D. de 15 de abril de 1871, págs. 75-76.

1871, más independiente, como hijo de la Constitución de 1869, se produce uno de los escasos momentos en que en una Cámara Alta es atacado el Gobierno, por sus prácticas electorales fraudulentas.

Consta un tenso debate entre el republicano Méndez Vigo y el Ministro de la Gobernación, Sagasta, en el que se critica el caciquismo y el desconocimiento de la ley en el proceso electoral, desconocimiento que llega hasta la propia Comisión de Actas «excitada —acusa el Senador— por los deseos del Gobierno de que pasen estas actas a la trágala, esta misma tarde, como indica el largo tiempo que según S:S. (Sagasta) estamos perdiendo en discutir las»²⁵.

2.5. Conclusión

Hasta 1869 los ataques de progresistas y moderados a la Comisión de Actas, son puramente tácticos, en el sentido de ser generados al no lograr una participación en el examen electoral, pero no se oye ninguna argumentación en contra del sistema de control, que se considera una prerrogativa indeclinable del Parlamento, que actúa como un jurado, decidiendo inapelablemente sobre elecciones. Cada partido, cuando es mayoría decide de igual forma criticando, cuando es minoría, lo que había efectuado en otras elecciones; éste es el valor relativo de los ataques, en su momento, de un Posada Herrera o un Romero Robledo en las sesiones de actas.

En el período que estudiamos, los republicanos fundamentalmente, acusan al Gobierno, no siguiendo sus pasos cuando alcanzan el poder y ponen en tela de juicio la eficacia de una institución que se manifiesta claramente viciosa: falso el proceso electoral por estar manipulado desde las distintas instancias de poder dirigidas por el Gobierno de turno, falsa la mayoría que se logra por esa intervención, falso el examen parlamentario de las actas que se limita desde una fórmula impuesta, a bendecir lo hecho hasta el momento; falsa, pues, la mayoría que sale de la aprobación de las actas y falso, en suma, y vicioso, todo el régimen constitucional.

Aunque la crítica a la verificación de poderes es muy agria, se centra en su funcionamiento exclusivamente y no en la institución como prerrogativa propia del Parlamento. Para los republicanos de

²⁵ *Diario de Sesiones del Senado*, de 12 de abril de 1871, pág. 69.

1870 el motivo de todos los males está en la intervención del Gobierno y no en el control parlamentario en sí.

Es, por tanto, en esta etapa, cuando se inicia la larga y constante lucha de los partidos republicanos, en pro del sometimiento del Parlamento a la ley, como un órgano más de un Estado de Derecho.

Como cierre de todo lo dicho, es sugerente el transcribir, posiblemente como anécdota, pero esclarecedora, las siguientes palabras del *Diario de Sesiones* de 1871:

«Don Vicente Rodríguez y sus emisarios recorren los pueblos, y con ellos el perito agrónomo. Es particular, señores, lo que pasa con estos empleados: estos empleados de montes en todas partes han sido unos agentes electorales terribles; y a mí me ha ocurrido que, en una ocasión en que el Gobierno dio una Circular declarando que se respetaría la libertad electoral, en aquel mismo día estaba el perito agrícola aconsejando a los electores que votaran al candidato ministerial, y que al que no obedeciera no le permitiría coger ni un sarmiento. De manera que la ley forestal quedaba reducida a lo siguiente: el que vote con el Gobierno, puede hacer lo que quiera; pero el que no vote, ¡ay de él como coja una rama de un árbol!²⁶

²⁶ Diputado Orense, D.S.C.D 15 de abril de 1871, pág. 76.