

Juan Ignacio Marcuello Benedicto



LOS PROYECTOS DE REFORMA POLÍTICA DE BRAVO MURILLO EN PERSPECTIVA

Prólogo de Joaquín Varela Suanzes-Carpegna

 **IN ITINERE**
Editorial Digital

**LOS PROYECTOS DE REFORMA
POLÍTICA DE BRAVO MURILLO
EN PERSPECTIVA**

*Conservadurismo autoritario y antiparlamentarismo
en la Monarquía de Isabel II*

Juan Ignacio Marcuello Benedicto

Prólogo de Joaquín Varela Suanzes-Carpegna

In Itinere
Oviedo, 2016

© 2016 In Itinere

© el autor

Seminario de Historia Constitucional Martínez Marina
Seminario 203
Facultad de Comercio, Turismo y Ciencias Sociales “Jovellanos”
Universidad de Oviedo
C/ Luis Moya Blanco 261
33203 Gijón (España)

Web de “In Itinere”: <http://www.unioviedo.es/constitucional/seminario/editorial/index.html>

Acceso al libro: http://www.unioviedo.es/constitucional/seminario/editorial/crbst_14.html

Ediciones de la Universidad de Oviedo
Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo
Campus de Humanidades. Edificio de Servicios. 33011 Oviedo (Asturias)
Tel. 985 10 95 03 Fax 985 10 95 07
<http://www.uniovi.es/publicaciones> servipub@uniovi.es

ISBN: 978-84-16664-05-4

D.L. AS 2250-2016

Todos los derechos reservados. De conformidad con lo dispuesto en la legislación vigente, podrán ser castigados con penas de multa y privación de libertad quienes reproduzcan o plagien, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte, sin la preceptiva autorización.

ÍNDICE

Prólogo de Joaquín Varela Suanzes-Carpegna	IX
CONSERVADURISMO AUTORITARIO Y ANTIPARLAMEN- TARISMO EN LA MONARQUÍA DE ISABEL II	9
1. Introducción: Vertebración y caracterización diferenciada de la alternativa conservadora autoritaria en la época isabelina .	9
2. Concepto histórico-tradicional de Constitución. Poder monárquico y reforma política.....	29
3. La «soberanía gubernativa» en el Trono y el rechazo a la «parlamentarización» de la Monarquía	46
4. Liderazgo y expansión del poder gubernativo en el proceso legislativo	69
4.1. <i>Habilitación al ejecutivo para anticipar disposiciones legislativas</i>	70
4.2. <i>Los Presupuestos «permanentes»</i>	80

5. La Corona y el control de la vida de las Cortes: la ofensiva sobre su autonomía organizativa-funcional y publicidad de la actividad parlamentaria	97
5.1. <i>La designación regia de la Presidencia de la Cámara popular</i>	98
5.2. <i>El rechazo del principio de «autonormatividad reglamentaria» de las Cortes</i>	109
5.3. <i>La sustracción a las Cortes del examen de Actas electorales</i>	120
5.4. <i>La negación de publicidad a la actividad parlamentaria</i>	123
6. La composición de las Cortes: la controversia en torno a la Alta Cámara y a la senaduría nata y hereditaria	129
7. Electores y elegibles. Propiedad y representación en la Cámara popular	145
8. Conclusión	162
DOCUMENTOS	169
Presentación	169
I. LOS PROYECTOS DE REFORMA DEL MINISTERIO BRAVO MURILLO (1 DE DICIEMBRE DE 1852)	177
1. Exposición «A las Cortes» y proyecto de ley de autorización legislativa	177
2. Proyecto de Constitución	182
3. Proyecto de ley sobre Organización del Senado	189
4. Proyecto de ley para las Elecciones de Diputados a Cortes ...	193
5. Proyecto de ley para el Régimen de los Cuerpos Colegisladores	208
6. Proyecto de ley sobre las Relaciones entre los dos Cuerpos Colegisladores	221

7. Proyecto de ley sobre la Seguridad de las personas	223
8. Proyecto de ley sobre la Seguridad de la propiedad	224
9. Proyecto de ley de Orden público	225
10. Proyecto de ley sobre Grandezas y Títulos del Reino	227
II. LA REFORMA POLÍTICA EN LOS <i>OPÚSCULOS</i> DE BRAVO MURILLO	231
1. Sobre el concepto de Constitución y estructura comparada de la de 1845 y el proyecto de 1852	231
2. De la habilitación constitucional al ejecutivo monárquico para anticipar disposiciones legislativas	233
3. Del rechazo a la publicidad de los debates parlamentarios ..	237
4. Sobre impugnación del principio de «autonormatividad reglamentaria» de las Cortes y de sus consecuencias en la práctica	242
5. Sobre la designación regia de la Presidencia de las Cámaras parlamentarias	246
6. De los Presupuestos «permanentes»	250
7. Del proyecto de ley para las elecciones de Diputados a Cortes ..	255
BIBLIOGRAFÍA	261
Índice Onomástico	269

*A María Luisa,
y a mis hijos, Juan Ignacio y Joaquín*

PRÓLOGO

Dueño de una sólida formación intelectual, como se pone de manifiesto en sus *Opúsculos*, publicados entre 1863 y 1874, abogado de éxito y, con Joaquín Francisco Pacheco, introductor en España del periodismo jurídico, Juan Bravo Murillo fue uno de los políticos españoles más destacados del siglo XIX. Como Balmes, con quien está intelectualmente emparentado de manera muy estrecha, sentía un manifiesto desprecio por la política y por la retórica parlamentaria y, en contrapartida, un notable entusiasmo por la Administración y las «mejoras positivas» de los pueblos. Ocupó altos cargos en la Administración (y desde luego en la política) isabelina: ministro de Gracia y Justicia en 1847, de Comercio, Instrucción y Obras Públicas entre 1847 y 1849 –un Ministerio que pasaría a llamarse de Fomento en 1851, por iniciativa del propio Bravo Murillo- y de Hacienda entre 1849 y 1850, tras la dimisión de Alejandro Mon; para alcanzar la presidencia del Gobierno desde principios de 1851 hasta fines de 1852. Un Gobierno al que, por su carácter hoy diríamos tecnocrático, se llamó jocosamente «El Honrado Concejo de la Mesta», y que contó con el apoyo entusiasta del grupo dirigido por Manuel de la Pezuela, marqués de Viluma, situado a la derecha del partido moderado. Desde estos puestos el político extremeño reformó planes de enseñanza, forjó un plan de carreteras, proyectó canales, faros y puertos, auspició la construcción de ferrocarriles, mejoró la minería, modernizó

la industria y la legislación, elaboró un proyecto de arreglo de la deuda pública e intentó crear una Administración estable y profesionalizada, que estuviese al margen de los vaivenes políticos y acabase con la figura del «cesante». Cosa que no se conseguiría hasta comienzos del siglo XX merced a las reformas promovidas por Antonio Maura.

Muchos miembros del Partido moderados o “monárquico-constitucional”, que tal era su nombre oficial, tan o más dividido que el Partido progresista, no estaban del todo satisfechos con el nuevo orden político diseñado en la Constitución de 1845. Aunque por razones opuestas, no lo estaban los “puritanos” del citado Pacheco, entre los que se encontraba el veterano Francisco Javier Istúriz, el poeta romántico Nicomedes Pastor Díaz y José Posada Herrera, joven profesor de Economía Política y Catedrático de Administración en la Universidad de Oviedo, que conformaban el ala izquierda del partido, ni los seguidores del marqués de Viluma, entre ellos Santiago Tejada, quienes el 4 de enero de 1845 formalizaron su disidencia en torno al Manifiesto-Programa de la Unión Nacional, en el que se exigía devolver los bienes eclesiásticos no vendidos, el pronto restablecimiento de las relaciones con la Santa Sede y, en un guiño a los carlistas, la reconciliación de todos los españoles bajo el Trono robusto de Isabel II, que esta facción quería pronto ver casada con el Conde de Montemolín, hijo de Carlos María Isidro de Borbón. Pero incluso pronto mostraron también sus discrepancias con la Constitución de 1845 algunos moderados que en las Cortes que la elaboraron, las de 1844-1845, habían apoyado al Gobierno de Narváez, impulsor de la nueva Ley Fundamental, cuya defensa recayó en el ala centrista o doctrinaria, mayoritaria en ese partido, en la que destacaban las figuras de Alejandro Mon, Pedro José Pidal, Donoso Cortés, Alejandro Oliván así como los más veteranos Francisco

Martínez de la Rosa y Antonio Alcalá Galiano. Ese fue el caso precisamente de Bravo Murillo. Si en aquellas Cortes, pese a su respaldo a Narváez, había defendido sin éxito, junto a los vilumistas y a Alejandro Oliván, un Senado hereditario, el 1 de diciembre de 1852, siendo presidente del Gobierno, remitió a las Cortes una propuesta de reforma constitucional, que no se limitaba a la Cámara Alta, aunque la composición de ésta seguía siendo un aspecto esencial de su propuesta.

Bravo Murillo deseaba que el texto constitucional fuese lo más breve y lacónico posible. Por eso cuando en ese año estuvo en su mano redactarlo se compuso sólo de cuarenta y dos artículos más uno adicional. Es verdad que acompañado de ocho leyes orgánicas, que su Gobierno pretendía se aprobasen conjuntamente con el proyecto de Constitución y que versaban sobre organización del Senado, elecciones de diputados, régimen interior de las Cortes, relación entre las dos Cámaras, seguridad individual, seguridad de la propiedad, orden público, grandezas y títulos del reino.

El proyecto constitucional de Bravo Murillo se proponía «actualizar» la Constitución histórica de España, que el político extremeño, como todo el liberalismo moderado, entendía que estaba por encima de la voluntad democrática de los españoles. El artículo primero de este proyecto dejaba bien claro que la religión de la nación española era “exclusivamente” la católica (así lo había proclamado ya el Concordato ratificado el 11 de mayo de 1851, durante un Gobierno presidido por Bravo Murillo, y que estaría en vigor hasta 1931), mientras que el artículo segundo señalaba que las relaciones entre la Iglesia y el Estado se fijarían “por la Corona y el Sumo Pontífice, en virtud de Concordatos, que tendrán carácter y fuerza de ley”. Los artículos siguientes, además de reforzar de forma muy considerable las atribuciones del ejecutivo y de reducir correlativamente

las de las Cortes, restringían el electorado activo y pasivo en lo que atañe al Congreso de los Diputados, y convertía al Senado en una especie de Estamento de Próceres del Reino, compuesto por miembros hereditarios, además de los natos y los vitalicios designados por la Corona, ya previstos en la Constitución de 1845. Es preciso tener en cuenta, además, que el proyecto de ley para el régimen de los Cuerpos Colegisladores, una de las leyes orgánicas que acompañaban al proyecto constitucional, declaraba secretas las sesiones de ambas cámaras, excepto en algunos pocos supuestos. Por otro lado, el proyecto constitucional no incluía una declaración de derechos y el tratamiento que éstos recibían en alguna de las mencionadas leyes orgánicas era restrictivo en extremo. Incluso la libertad de prensa no se mencionaba ni en el proyecto de Constitución ni en ninguna de esas leyes.

La reforma constitucional propugnada por Bravo Murillo, quien no podía sustraerse del ejemplo dado por Napoleón III al otro lado de los Pirineos, suponía una rectificación muy profunda del liberalismo. Era, en rigor, y lo seguiría siendo, la más conservadora (la más reaccionaria, para decirlo con más exactitud) de toda la historia constitucional española del siglo XIX. Pero ante la oposición de los progresistas y de los sectores del Partido moderado que no se sentían representados por el Gobierno, Isabel II no tuvo más remedio que destituir a Bravo Murillo el 13 de diciembre de 1852. La caída del Ministerio llevó aparejada la retirada del proyecto constitucional y de las leyes orgánicas complementarias que había alentado, aunque su contenido seguiría siendo un referente para el ala más conservadora del moderantismo español.

En efecto, pocos meses después, exactamente el 29 de marzo de 1853, el nuevo Presidente del Consejo de Ministros, el general Federico Roncali, conde de Alcoy, remitió al Congreso

de los Diputados otro Proyecto de ley de reforma constitucional, que no tuvo mejor suerte que el anterior. Este proyecto suavizaba el de Bravo Murillo, pero sus objetivos eran casi los mismos. Y el 17 de julio de 1857, bajo el impulso del presidente Narváez, las Cortes aprobaron una Ley en virtud de la cual se reformaban varios artículos de la Constitución de 1845, que afectaban sobre todo a la composición del Senado, según unas directrices que recordaban las propuestas de Bravo Murillo y Roncali. Esta reforma fue más duradera que las anteriores, pero durante un Gobierno presidido por Alejandro Mon, del que formaban parte Joaquín Francisco Pacheco y Antonio Cánovas del Castillo, se derogó mediante ley el 20 de abril de 1864, que restablecía en su integridad la Constitución de 1845, por lo que el Senado, aparte de acoger como miembros natos a los hijos del Rey y del heredero inmediato de la Corona, volvía a componerse tan sólo de miembros vitalicios designados libremente por ésta, aunque esa Ley incorporaba una breve disposición transitoria que exigía ciertos requisitos para admitir como Senadores por derecho propio a los Grandes de España. Por último, el Ministerio Narváez-González Bravo respaldaría la reforma del Reglamento parlamentario del Congreso el 25 de junio de 1867 y del Senado el 11 de julio de ese mismo año, a partir de los Reglamentos de cada una de esas dos Cámaras aprobados en 1847, con el objetivo primordial de limitar el control parlamentario de la acción de gobierno, como la frecuencia de las preguntas e interpelaciones, la duración de los debates y la regulación de la moción de censura, según las premisas defendidas por Bravo Murillo en sus propuestas reformistas de 1852.

Pues bien, de estas propuestas se ocupa Juan Ignacio Marcuello Benedicto en el libro que ahora tengo el placer y el honor de prologar. Pocos historiadores pueden tener más autoridad que él para hacerlo. Profesor Titular de Historia Contempo-

ránea en la Universidad Autónoma de Madrid, en su ya larga trayectoria investigadora destacan, junto a numerosos artículos en revistas especializadas dedicadas a la España isabelina, dos monografías sobre este mismo período: *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II* (Congreso de los Diputados, Colección «Monografías», Madrid: 1986) y la mucho más reciente *La Constitución de 1845* (Iustel, Madrid, 2007), incluida en la colección “Las Constituciones Españolas”, dirigida por su maestro, Miguel Artola.

En el presente libro, el profesor Marcuello considera muy acertadamente que las mencionadas propuestas reformistas de Bravo Murillo representan el exponente más descollante de lo que denomina la alternativa “conservadora autoritaria” del Partido moderado, de acuerdo con la denominación acuñada por Francisco Cánovas Sánchez en su esclarecedor estudio sobre *El Partido Moderado* (Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1982). Su objetivo primordial es desmenuzar de manera meticulosa los rasgos primordiales de esas propuestas, sobre todo en lo relativo a la forma de gobierno y, por tanto, en lo que concierne a las relaciones entre la Corona, el Gobierno y las Cortes, examinando, entre otros asuntos, la habilitación constitucional al ejecutivo monárquico para anticipar disposiciones legislativas, el rechazo a la publicidad de los debates parlamentarios, la impugnación del principio de «autonormatividad reglamentaria» de las Cortes, la designación regia de la Presidencia de las Cámaras parlamentarias, los Presupuestos «permanentes», y, en fin, el proyecto de ley para las elecciones de Diputados a Cortes.

El profesor Marcuello lleva a cabo esta tarea en contraste con las tesis que al respecto sostenía la tendencia mayoritaria, “liberal-doctrinaria”, del Partido moderado. Para tal propósito analiza los antecedentes de esas propuestas en las Cortes refor-

mistas de 1844-1845 y su influjo hasta el fin del reinado de Isabel II, pues, como he señalado antes, no dejaron de abrir de manera intermitente durante ese cuarto de siglo el proceso de reforma constitucional que habían iniciado los moderados en 1844 con el objetivo de sustituir la Constitución de 1837, elaborada por los progresistas con una decidida vocación transaccional, por la de 1845, trazada en exclusiva por los moderados (por la facción mayoritaria de ese partido, para ser más exactos).

Tanto la tendencia “monárquico autoritaria” como la “liberal doctrinaria” defendían que el Estado liberal debía articularse a través de una Monarquía constitucional. Pero la naturaleza de esa monarquía era ciertamente distinta para una y otra tendencia. Y el elemento clave, como destaca el autor de esta monografía, se encontraba en las facultades atribuidas a la Corona en relación con el Gobierno y con las Cortes, además de en la organización interna de éstas y en la naturaleza misma del texto constitucional. Mientras la tendencia “liberal-doctrinaria”, identificada con el orden político establecido en la Constitución de 1845, elaborada por las Cortes y sancionada por la Corona, defendía una monarquía inspirada en los esquemas de la doble confianza a la hora de configurar el Gobierno, sin duda muy conformes con la doctrina jovellanista de la soberanía compartida entre el Rey y las Cortes, aunque también con el dualismo del “justo medio”, procedente de la monarquía orleanista francesa, la alternativa “monárquico-autoritaria” encarnada en las propuestas reformistas de Bravo Murillo, muy parecidas a las de Balmes y Viluma y fronterizas con el carlismo, se inclinaba por una monarquía limitada mediante una Carta constitucional otorgada por la Corona, como había ocurrido con el Estatuto Real de 1834, en la que sólo ésta, sin necesidad del acuerdo con las Cortes (por otra parte compuestas de miembros natos y vitalicios, pero también hereditarios)

debía ser el factor clave en la formación y cese del Gobierno y, por ende, en la dirección política del Estado.

Ahora bien, una de las principales conclusiones a las que con mucho fundamento llega el autor de este libro es que, pese a fracasar en 1852, y en todo el resto del siglo en lo que atañe a los senadores hereditarios (y, por tanto, en el peso de la nobleza y del clero en el nuevo orden liberal, juzgado excesivo por la mayoría de los moderados y desde luego por los Unionistas, como más tarde por los Conservadores de Cánovas) y a la naturaleza de la Constitución como mera carta otorgada, en lo relativo a la dirección política del Estado las tesis que se impusieron en la práctica a lo largo del reinado de Isabel II fueron las sustentadas por Bravo Murillo en sus propuestas reformistas. Dicho con sus propias palabras, "... en muchas facetas de la práctica y efectivo desenvolvimiento del juego de poderes del Estado en la Monarquía isabelina, eran más reconocibles las propuestas de aquella alternativa [la monárquico-autoritaria] que no el espíritu y letra de la Constitución *moderada*, la formalmente vigente... Sus reiteradas denuncias sobre la ilegitimidad de los *votos de censura*, inconveniencia de las *cuestiones de gabinete*, y defensa de los llamados Presupuestos *permanentes*, apuntaban a evitar que la prerrogativa regia sobre libre nombramiento de Ministros se viese constreñida a adecuarse al juego de las mayorías parlamentarias, o que su facultad de disolución ilimitada de Cortes se viese ajustada estrictamente a su teórica funcionalidad arbitral, y por ende a la conversión del cuerpo electoral en efectivo árbitro del cambio político. Bien es cierto que este horizonte estaba muy lejos al momento de la realidad del régimen isabelino, pero aquellas aprensiones no dejaban de corresponderse con las coherentes posibilidades de desarrollo futuro de aquel sistema "dual". Sería, en fin, punto neurálgico de aquella alternativa el tratar de enfrenar la evolución hacia

una Monarquía *parlamentaria*, a la par que se negaba, simultáneamente, a las Cortes el ejercicio de una función de *control* de la acción de gobierno” (págs.. 163 y 165).

Pero junto a su minucioso estudio, este libro incorpora un apéndice documental, en el que se insertan tanto el conjunto de proyectos comprensivos de la reforma constitucional y política promovida por Bravo Murillo el 1 de Diciembre de 1852, como una selección de fragmentos del Tomo IV de los mencionados *Opúsculos*, que este autor publicó en 1865 y que se dedicaba de manera monográfica a ese proyecto. Con ello se incrementa el interés de este libro, cuya lectura estoy convencido de que se convertirá en una referencia imprescindible para todos aquellos que quieran profundizar en el pensamiento y en la obra del destacado político extremeño así como, en general, en la historia constitucional durante el reinado de Isabel II.

Joaquín Varela Suanzes-Carpegna

Oviedo, septiembre de 2016

CONSERVADURISMO AUTORITARIO Y ANTI-PARLAMENTARISMO EN LA MONARQUÍA DE ISABEL II

1. INTRODUCCIÓN: VERTEBRACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DIFERENCIADA DE LA ALTERNATIVA CONSERVADORA AUTORITARIA EN LA ÉPOCA ISABELINA

El objeto del presente estudio es la caracterización diferenciada de una alternativa, que daremos en llamar *conservadora autoritaria*, en el complejo proceso de articulación de la Monarquía constitucional en el reinado personal de Isabel II. Teniendo aquella su máximo exponente en los proyectos de reforma política de Bravo Murillo de 1852, ya sus antecedentes en el proceso mismo de formación de la Constitución de 1845 y su ulterior proyección hasta la crisis final del reinado, permiten distinguir en ella unos signos de identidad propios, perfectamente diferenciados de la Monarquía *constitucional* de impronta *liberal-doctrinaria* levantada por los *moderados* en esta última fecha, especialmente en el campo de la *forma de gobierno*, es decir, en la organización y relación de los poderes del Estado actores del proceso político: Corona-Gobierno-Cortes. La profundización en dicha alternativa, por sus principios de organización política contrapuestos en aspectos esenciales a la

Monarquía del «justo medio» de 1845; por su perseverancia y eficacia para reabrir intermitentemente el proceso de reforma constitucional a lo largo de todo el reinado; y por su ilustrativa correspondencia con la *práctica político-parlamentaria* efectivamente registrada en esta época más allá de la teórica vigencia del espíritu y letra de la Constitución *moderada*, resulta de especial interés para una cabal comprensión de la atormentada «cuestión constituyente» en la época isabelina y de la intensa polémica vivida en el seno del *moderantismo* en torno al crucial problema del tránsito a la Monarquía *constitucional* y de su estabilización.

El reinado personal de Isabel II suele venir asociado a la vigencia de la Constitución de 1845 y al sistema político liberal *moderado* vertebrado en su marco, y por ende asociado a las bases *dualistas*, de pretendido equilibrio transaccional entre el principio monárquico y el representativo-parlamentario, sobre las que en aquel momento se trató de fundamentar la Monarquía *constitucional*, con su correspondiente envoltura en el discurso del *justo medio*. Aquella fue formada en un especial momento de encrucijada para nuestro liberalismo *conservador*, en que el partido *moderado* que la promovió e inspiró parecía ser consciente de que el gran problema del momento era el balance postrevolucionario, tras el malogrado ensayo rupturista del *doceañismo*, la primera Guerra Civil *carlista* aparentemente finalizada en el Convenio de Vergara, y, sobre todo, después del profundo ciclo de revolución *progresista* vivida desde el ascenso al poder de Mendizábal hasta la reciente crisis de la Regencia de Espartero, con su legislación desamortizadora y, en el plano político, con sus desestabilizadores movimientos *juntistas*. Un balance postrevolucionario que parecía plantear al moderantismo la necesidad de dar respuesta a lo que, unos pocos años antes, un político tan caracterizado del mismo, como Martínez

de la Rosa, en su obra *El Espíritu del Siglo*, había presentado como el problema central del momento: el de hermanar el «orden» con la «libertad»;¹ enfatizándose, ahora, en la necesidad de robustecer el primer término, sin sacrificar, la segunda.

Sin embargo, ya en el mismo proceso de su formación se pusieron en evidencia las distintas alternativas que se agitaban en el seno del moderantismo a la hora de dar respuesta a dicho problema: distintas sensibilidades sobre la propia inteligencia del principio de *orden* en relación con la estabilidad y capacidad integradora del sistema constitucional, consecuente ordenación de los poderes del Estado en la *forma de gobierno*, y correspondencia con la concepción del modelo de sociedad heredado del periodo revolucionario. Alternativas que fraccionaron a los moderados, no solo circunstancial y momentáneamente hasta la promulgación de la nueva Constitución, sino que, visto retrospectivamente, lo acabaron haciendo de manera irreversible para todo el resto del reinado, dibujándose ya en aquel debate unas propuestas de organización político-constitucional perfectamente diferenciadas y, sobre todo, de larga y perseverante proyección a todo lo largo de la época isabelina. Por un lado, en aquel proceso hizo ya su carta de presentación la alternativa *puritana*, antecedente de la futura *Unión Liberal*, opuesta a la reforma política de 1845, por su primordial preocupación por evitar el *retramiento* de los *progresistas*, su alta valoración del carácter «transaccional» que, al efecto, daban a la Constitución de 1837 e inconvenientes que veían en aquella en relación a la disfuncionalidad de las Constituciones de *un solo partido*. Pero, por otro, simultáneamente y en el contrapuesto extremo del abanico político, en aquel debate constitucional de 1844-45 se presentó la «familia» política de los que habrían de

¹ Edición contemporánea en *Biblioteca de Autores Españoles. Obras de D. Francisco Martínez de la Rosa*, Tomo V, Madrid: 1960.

autotitularse partido *monárquico* o *monárquico nacional* que, bajo el liderazgo del Marqués de Viluma, que llegaría a ser primer Ministro de Estado del Gobierno Narváez, y con el apoyo doctrinal y organizativo de J. Balmes desde las páginas de *El Pensamiento de la Nación*, verdadero «cerebro» de aquel partido, se colocó también en una postura de oposición crítica a la orientación que el Ministerio Narváez quiso y dio a aquel proceso de reforma constitucional. Dicha familia, con sus preocupaciones por la integración transaccional del *carlismo*; su intento de apuntalar la sociedad estamental y organicista del Antiguo Régimen; y su apuesta por una Monarquía sólo «limitada», alejada de cualquier horizonte de posible «parlamentarización» y de los equilibrios «dualistas» de la Monarquía *constitucional* en que predicaba basarse la nueva ley fundamental, es bien a destacar porque presentó, ya entonces, y fijó las señas de identidad esenciales de esa otra perseverante alternativa política de la época isabelina, la *conservadora autoritaria*, que va a ser el objeto específico del presente estudio.²

Para la debida perspectiva en éste, debe tenerse presente que la reforma promovida por el Ministerio Narváez y culminada en la Constitución *moderada* de 1845 fue un proceso de estricta reforma de la Constitución *progresista* de 1837, a iniciativa de aquel con la concurrencia de unas Cortes *ordinarias* expresamente convocadas y elegidas al efecto. Dicha reforma se acometió sobre unas bases esenciales del modelo constitucional

2 Para la distinción y caracterización de las diversas «tendencias» del partido moderado en torno a aquellas fechas, es de imprescindible consulta, y por todos, Francisco Cánovas Sánchez, *El Partido Moderado*, CEC, Madrid: 1982, especialmente págs. 177-247. Ya este autor presenta la denominación «conservadores autoritarios», que utilizaremos en este estudio por juzgarla la más adecuada. Por su parte, el autor del presente estudio ya viene asumiéndola en su distinción de alternativas dentro del moderantismo, véase Juan Ignacio Marcuello Benedicto, «Sistema constitucional, práctica parlamentaria y alternativas conservadoras en el liberalismo isabelino», *Hispania. Revista española de Historia*, CSIC, vol. LIII/183, 1993, págs. 237-276.

liberal *moderado* que ya el *progresismo*, abandonando el modelo *doceañista* y con innegable valor «transaccional»,³ había hecho suyos en 1837: asunción del bicameralismo, con un Senado conservador de designación regia en última instancia, adopción del sufragio directo y *censitario* para la Cámara electiva, sanción *libre* de las leyes en el Rey y prerrogativa de éste sobre *disolución* parlamentaria, aneja a su predicado poder *moderador*. Unas bases que ya habían supuesto un apreciable reforzamiento del poder monárquico en comparación con la *forma de gobierno* de 1812.

Sin embargo, la frecuencia e intensidad del *juntismo* junto a la inestabilidad vivida en la titularidad de la potestad regia durante la época de las Regencias, llevó, ahora, a la mayoría del partido *moderado* a promover la reforma constitucional en aras de robustecer el principio de *orden*, depurando al sistema político *progresista* de aquellos elementos considerados como disfuncionales con éste, pero que constituían las señas de identidad específicamente *progresistas* del mismo, y en los que éstos tanto habían fiado como contrapartida a sus concesiones al modelo *moderado* en 1837. En el proyecto y solución final del sistema político de la Constitución de 1845 se trató fundamentalmente de servir el principio de *orden* robusteciendo la acción del poder gubernativo ministerial bajo la cobertura de una exaltación del principio monárquico, con todo el prestigio de su autoridad tradicional, y tratando de quebrar la estructura del *juntismo*, la tríada en que este último se había basado: la *soberanía nacional*, como peculiar apelación a la insurrección, el

3 Véase al respecto, Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, «La Constitución española de 1837: Una Constitución transaccional», *Revista de Derecho Político*, UNED, núm. 20, 1983-84, págs. 95-106; y Alejandro Nieto, *Los primeros pasos del Estado constitucional. Historia administrativa de la Regencia de M.^a Cristina de Borbón*, Barcelona: 1996 y *Mendizábal, apogeo y crisis del progresismo civil: historia política de las Cortes Constituyentes de 1836-37*, Barcelona: 2011.

poder municipal popular amparado en el polémico artículo 70.º de la Constitución del 37, y la Milicia Nacional.

El nuevo fundamento de la soberanía *compartida* Corona-Cortes, con su discurso sobre la pretendida Constitución *histórica* dual, convertía a la Corona en incuestionable, enraizándola en la tradición histórica nacional, y copartícipe de pleno derecho en el poder constituyente; a la vez que se potenciaba al poder monárquico en el proceso político a través de: nueva planta del Senado, de designación regia, en número ilimitado de miembros, a título vitalicio, y entresacados de unas categorías prefijadas que pretendían ser un reflejo de las mixturadas nuevas aristocracias sociales del momento postrevolucionario (Título III, arts. 14.º a 19.º de la nueva Constitución); alta autonomía de la Corona en la cuestión, tan candente al momento, del matrimonio regio (art. 47.º), desvinculándolo de la ley especial hecha en Cortes exigida en la anterior Constitución; y, como reacción preventiva a los acontecimientos de la revolución de 1840 y consecuente Regencia de Espartero, postergación de la eventualidad de una Regencia electiva por las Cortes (Título VIII, arts. 56.º a 63.º). En cuanto a la desarticulación del *juntismo* operaba el abandono del principio de *soberanía nacional*, la profundización en la *centralización* administrativa, –bases sentadas por el nuevo Título XI, arts. 72.º-74.º, y completada por las leyes *administrativas*, provincial y municipal, de enero-abril de 1845–, junto a la supresión de la Milicia Nacional y planteamiento de un nuevo modelo de orden público en torno a la creación de la Guardia Civil, –proceso que se encaja entre la supresión del art. 77.º de la Constitución de 1837 que daba rango constitucional a la existencia de aquel primer instituto y la estructura final de esta última en el Real Decreto de 13 de mayo de 1844–. Un sistema que se completaba con embriagar la libertad de Imprenta suprimiendo el juicio por *Jurados*,

–nuevo art. 2.º de la ley fundamental del 45 y Real Decreto de 6 de julio de aquel año–, y nueva regulación restrictiva del sufragio, –ley electoral *moderada* de 18 de marzo de 1846–.

La reforma constitucional *moderada* de 1845 reforzaba cualitativamente el poder monárquico–gubernativo al servicio del principio de *orden*, pero no alteraba las bases esenciales y garantistas del régimen *representativo* ya establecidas en el sistema de 1837. En coherencia con el fundamento «dualista» de la soberanía *compartida* Corona-Cortes, revalidaba: la reunión anual de Cortes; su preceptiva concurrencia en el proceso de formación de las leyes, bajo la perspectiva propia de la Monarquía *constitucional* de contemplar la ley como acto complejo dual que requiere la concurrencia y acuerdo del poder monárquico y el representativo-parlamentario (arts. 12.º, 36.º, 39.º y 46.º de la nueva Constitución);⁴ la votación anual de la ley de Presupuestos en Cortes (arts. 72.º a 75.º); las garantías a la autonomía orgánica e independencia funcional de éstas en los aspectos de elección de la Presidencia del Congreso de los Diputados, respeto al principio de *autonormatividad reglamentaria* de las Cámaras, y atribución a las mismas del examen y decisión sobre la legalidad de las elecciones, en su caso, y de la calidad de sus miembros (arts. 28.º y 29.º); junto al carácter público que de ordinario seguirían teniendo las sesiones de Cortes (art. 34.º)⁵.

4 Al respecto, véase Juan José Solozábal, *La sanción y promulgación de la ley en la Monarquía parlamentaria*, Madrid: 1987, págs. 85-94.

5 Para el estudio en profundidad y pormenorizado sobre la Constitución de 1845, por todos, nos remitimos a análisis ya clásicos como el de Luis Sánchez Agesta en *Historia del constitucionalismo español 1808-1936*, CEC, Madrid, 1.ª ed. 1955, págs. 227-239; Joaquín Tomás Villarroya, «El proceso constitucional (1843-68)» en *La era isabelina y el sexenio democrático (1834-1874)*, *Historia de España* de R. Menéndez Pidal, bajo dirección de J. M.ª Jover Zamora, vol. XXXIV, Madrid: 1981, págs. 199-221; Medina Muñoz, «La reforma constitucional de 1845», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 203, 1975, págs. 75 y ss., y en fechas más recientes, para el análisis de su proceso de formación, debate constitucional y valoración de la misma, Juan Ignacio Marcuello Benedicto: «El proceso de formación de la

La articulación de aquel sistema político se acompañaría, en relación al modelo de sociedad, con el respeto y consolidación de los intereses ya creados a la fecha por la legislación revolucionaria en los campos de desamortización eclesiástica y desvinculación de patrimonios nobiliarios, tratando, eso sí, de reparar y rectificar los posibles excesos de aquel proceso, con especial hincapié en buscar la reconciliación de la España liberal con la Iglesia, de lo que sería viva muestra tanto la detención de la desamortización de bienes del clero secular, todavía en marcha, como el proceso iniciado con el nuevo art. 11.º de la Constitución, sobre expresa confesionalidad católica de la Nación, en sentido unívoco y sin pie a género alguno de libertad religiosa, que culminaría, pocos años después, en el Concordato de 1851.

Sería precisamente en la postura crítica y de oposición a este entramado político-social de los *moderados*, por sus juzgadas insuficiencias en el robustecimiento del principio de *orden*, falta de representatividad de los equilibrios «dualistas» de la Monarquía *constitucional*, y reservas a la propia viabilidad de la pretendida nueva España *mesocrática*, como no correspondientes con los principios *monárquico* y *religioso*, según ellos únicos verdaderamente representativos del ser histórico nacional, que el partido *monárquico* vilumista-balmesiano iría fijando sus diferenciadas propuestas y con ellas sentando los principios esenciales, sobre todo en cuanto organización política, de la que hemos dado en llamar alternativa *conservadora autoritaria* para y a lo largo del resto de la época isabelina.

Puede hablarse con toda propiedad de dicha alternativa porque a pesar de no llegar a concretarse organizativamente

Constitución de 1845 y su caracterización» en *Estudio preliminar* a mi libro monográfico, *La Constitución de 1845*, vol. IV de la Colección *Las Constituciones españolas*, dirigida por Miguel Artola, ed. Iustel-Portal de Derecho, Madrid: 2007, especialmente págs. 21-85.

en un partido político estable y perfectamente diferenciado, y al margen de su aparición discontinua con distintos líderes y en circunstancias diversas, analíticamente se detectan unas propuestas comunes y perseverantes a lo largo del reinado, unas señas de identidad propias claramente diferenciadas de la Monarquía *constitucional* liberal *moderada* de impronta *doctrinaria*, que nos autorizan y nos permiten hablar de aquella como alternativa perfectamente distinguida de ésta.

Como iremos desarrollando con mayor detalle en apartados sucesivos de este estudio, de forma introductoria y general puede decirse que esta alternativa tendrá las siguientes características. Por un lado, y en su trasfondo social: sin negar los irreversibles nuevos intereses creados por la incipiente España *mesocrática*, una marcada desconfianza sobre su viabilidad efectiva; una defensa consecuente del perseverante liderazgo social de las élites privilegiadas del Antiguo Régimen; una visión organicista y jerarquizada de la sociedad, muy cercana a la *estamental* de éste, con simultáneo repudio de la atomización individualista y tendencias uniformizadoras de la nueva sociedad *liberal*; poniéndose un especial énfasis en la necesaria independencia de una Iglesia propietaria, con sujeción de cualquier reforma y disposición de bienes eclesiásticos a solución concordada con Roma, junto a la defensa del restablecimiento, aunque limitado, del régimen vincular en la Alta Nobleza, con la consiguiente sombra deslegitimadora sobre los procesos desamortizadores ya, en buena parte, ejecutados.

Por otro lado, simultáneamente y sobre ese marco social, en cuanto a organización política de la Monarquía, que es la que nos ocupa específicamente en el presente estudio, las características principales y generales de aquella alternativa pivotarían sobre las siguientes propuestas: rechazo del concepto *racional-normativo* de Constitución planteado por la revolución

liberal, y con ello, de su horizonte y técnicas *garantistas* de las libertades y derechos individuales; su mayor cercanía a los presupuestos del concepto *histórico-tradicional*,⁶ horizonte en buena parte compartido con el partido *moderado*, pero del que aquella alternativa extraía consecuencias particulares y diferenciadas en el campo de la organización de los poderes del Estado. Frente a los dualismos y equilibrios transaccionales entre el principio monárquico y el parlamentario, predicados en la Monarquía *constitucional liberal moderada*, se defendería una Monarquía sólo «limitada» o «templada», de corte piramidal, en que se vería al Rey como depositario efectivo en su ejercicio de la «soberanía gubernativa» –término literalmente empleado con mucha frecuencia por dicha alternativa–, lejos de la simple titularidad nominal del poder ejecutivo o de las consecuencias prácticas del «refrendo» ministerial propias de los incipientes procesos de «parlamentarización» en las Monarquías constitucionales. En ese horizonte de «limitación», inserción de la institución de Cortes en el proceso político, pero con rechazo del principio de división y contrabalanceamiento de poderes, juzgado como inconveniente exponente de desconfianza hacia el poder gubernativo monárquico. Unas Cortes presentadas todavía con reminiscencias *estamentales*, como se pondría en evidencia en su perseverante defensa de la senaduría *nata y hereditaria*, en su caso, en la alta jerarquía de Clero y Nobleza. Unas Cortes sobre las que se defendería un decisivo control de la Corona bien a través de la designación por ésta de las Presidencias de las Cámaras, especialmente significativa respecto de la Cámara popular, bien por su participación decisiva en el proceso de formación de los *Reglamentos* parlamentarios, negando el principio de

6 Para la naturaleza diferenciada de los diversos conceptos de Constitución, véase, por todos, M. García-Pelayo, *Derecho constitucional comparado*, Madrid: 1991, 2.^a reimpresión, especialmente págs. 33-55.

autonormatividad en las Cámaras, cuestiones ambas que tanto tocaban a las garantías a la autonomía orgánica/independencia funcional de éstas. Una característica fundamental de dicha alternativa será ceñir estrictamente la función de las Cortes a su concurrencia en la formación de las *leyes*, incluidas las de materia financiero-hacendística del Estado; pero como fiel reflejo de su concepción «directriz» sobre el Trono, resguardando para el mismo el monopolio de derecho en la *iniciativa* de ley, cuando dicha alternativa se acercó a parámetros de sistema de Carta otorgada, o, de manera más general, apostando por una expansión de la capacidad normativa del ejecutivo monárquico para casos discrecionalmente considerados de urgencia. Si se ceñía la función de las Cortes a solo la *legislativa*, dicha alternativa fijará una de sus principales señas de identidad en negarles la otra gran función de los parlamentos contemporáneos, la de *control* de la acción de gobierno, con un especial énfasis en rechazar el posible tránsito de la Monarquía *constitucional* a los presupuestos y realidad de una estricta Monarquía *parlamentaria*; y esto ante el desafío que al respecto suponía la articulación en la época, y de hecho desde el tiempo mismo del Estatuto Real, en el campo de los «usos y convenciones constitucionales», del incipiente régimen *parlamentario* de las *dos confianzas*, con todas sus contradicciones pero también potencialidades efectivas al respecto. Rechazo de una función de *control* a la que no sería extraña la simultánea propuesta de relativizar o negar el carácter público de las sesiones de Cortes, máximo presupuesto de la eficacia de dicha función.

Estas propuestas estarán presentes, aún con distinto acento o matiz, en los diversos hitos y fases en que se manifestará la alternativa *conservadora autoritaria*, y constituyen el denominador común que nos permite hablar de la misma como alternativa diferenciada a la *liberal-doctrinaria* o propiamente *moderada*

de 1845, más allá del resto de aspectos de la reforma de esta fecha que compartían.

Como queda dicho, se plantearon originaria y fundacionalmente por el sector *monárquico* en el marco del proceso de formación de la Constitución de esta última fecha. Para su comprensión debe acudir a la *Exposición a la Reina*⁷ que en 6 de junio de 1844, y en Barcelona, elevó el Marqués de Viluma al ir hacerse cargo del Ministerio de Estado dentro del Gobierno Narváez, y en que trataba de orientar la reforma política en ciernes en un momento en que en el seno de éste todavía estaba abierto el debate sobre el objetivo, límites y procedimiento de aquella; precisamente la misma, asimilada a la propuesta de un sistema de *Carta otorgada* suscitó una intensa polémica dentro del Gobierno; a pesar del apoyo que en principio parecían tener sus tesis en M.^a Cristina de Borbón y en el propio Presidente del Consejo de Ministros, la fuerte oposición que encontraron en el resto de Ministros, liderados por el de Gobernación, J. Pidal, dieron al traste con las mismas, cerrándose la crisis con la dimisión de Manuel de la Pezuela en 1 de julio y su sustitución por un político tan característico del «justo medio» como Martínez de la Rosa, conllevando su descarte, como ha indicado Cánovas Sánchez, el que se estableciese a partir de entonces «...oficialmente en el Partido Moderado una orientación *doctrinaria*» y con ella la orientación definitiva en este sentido de la cuestión de reforma constitucional.⁸ Junto a aquel texto, hay que tener muy presentes los criterios que fue desgranando J. Balmes, verdadero cerebro de aquella «familia» política, en desarrollo doctrinal, organizativo y propagandístico de la misma, desde las páginas de *El Pensamiento de la Nación*, –tanto en sus

7 Existe copia de la Exposición en *Archivo Natalio Rivas*, «Archivo-Papeles de Luis Mayans», V. Informes político-administrativos, Legajo 11-8960, Real Academia de la Historia.

8 Francisco Cánovas Sánchez, *El Partido Moderado*, *op. cit.* págs. 40-41.

artículos seriados sobre «Reforma de la Constitución» publicados en la primavera-verano del 44 en apoyo de las propuestas vilumistas, como posteriormente en la fijación del «programa» de las específicas y diferenciadas candidaturas *monárquicas* a las Cortes reformadoras, y ulterior fijación de posición a lo largo del debate constitucional—. ⁹ Complementándose el conocimiento de dichas propuestas con las intervenciones de la minoría *monárquica* en éste, especialmente el discurso pronunciado en el Congreso, en su sesión de 11 de noviembre de 1844 y en el curso del debate «general» sobre el proyecto ministerial de reforma, por uno de sus más destacados portavoces, Santiago Tejada, verdadera «enmienda a la totalidad» del mismo y que supondría todo un ilustrativo compendio de los criterios vilumistas-balmesianos. ¹⁰

Las propuestas *monárquicas* fueron descartadas en el proceso de reforma constitucional de 1845, pero fijadas ya las bases esenciales de la alternativa *conservador autoritaria*, estas habrían de replantearse muy poco tiempo después. En las especiales circunstancias de la resaca del ciclo revolucionario europeo de 1848, —las «tormentas del 48» como las denominase Pérez Galdós para el caso español—, y a la sombra de la perspectiva autoritaria y antiparlamentaria que pareció abrir en Europa

9 Los artículos sobre «Reforma de la Constitución», aparecidos entre 22 de mayo y 10 de julio de 1844, correspondientes a los núms 16-23, en *El Pensamiento de la Nación*, y sucesivos sobre «programa» de las candidaturas *monárquicas* y a lo largo del debate constitucional en las Cortes reformadoras de 1844-45, fueron incluidos por Jaime Balmes en sus *Escritos Políticos*, véase edición contemporánea de sus *Obras Completas*, ed. de Ignacio Casanovas, Barcelona: 1926, vols. XXVI-XXVIII, Tomos IV-VI.

10 Para un estudio más pormenorizado de las propuestas de la alternativa *monárquica* en el proceso de reforma constitucional de 1844-45 y de sus avatares desde la formulación *vilumista* en el seno del Gobierno Narváez hasta las intervenciones de su minoría parlamentaria en el debate constitucional en Cortes, pasando por los criterios balmesianos en apoyo de los mismos, me remito a lo ya expuesto en Juan Ignacio Marcuello Benedicto: *Estudio preliminar*: «El proceso de formación de la Constitución de 1845 y su caracterización», y al correspondiente apéndice de «Documentos» en mi libro, *La Constitución de 1845*, *op. cit.*, especialmente págs. 21-76.

el golpe de Estado de Luis Napoleón en Francia, aquellas iban a encarnarse en los proyectos de reforma política de 1 de diciembre de 1852 planteados por el Ministerio Bravo Murillo. Comprensivos de un nuevo proyecto de Constitución y ocho leyes orgánicas¹¹ que pretendían revisar en aquel sentido el sistema político *moderado* del 45, los mismos representaron el punto álgido y el intento de mayor envergadura de sacar adelante las propuestas de organización política características de dicha alternativa, suponiendo una plasmación completa y sistematizada en sus disposiciones, a veces casi de manera milimétrica, de las precedentes proposiciones balmesianas. Unos proyectos que heredaban éstas, pero que, a su vez, parecían estar en consonancia con las nuevas exigencias que para servir el principio de *orden* planteaba el desafío *democrático* y de incipiente *socialismo* genérico presente en el citado ciclo revolucionario.¹² Ante la particular forma de procedimiento prevista para su tramitación, a la que en páginas siguientes nos referiremos; las restricciones que se plantearon a su debate en prensa y por los partidos; y las agitadas circunstancias políticas que concurrieron en su abrupto fracaso, que nos privaron en el momento de un debate constituyente en regla, una cabal comprensión de dichos proyectos debe apoyarse siempre en la defensa argu-

11 Reproducimos íntegramente los mismos, conforme a su publicación oficial en la *Gaceta de Madrid* de 3 de diciembre de 1852, en la sección I del apartado de «Documentos» del presente libro, págs. 177-230.

12 Para los estudios sobre dichos proyectos, por todos, desde Diego Sevilla Andrés, «El proyecto constitucional de Bravo Murillo», *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, vol. xxii, 1951, págs. 363-394, hasta en fechas más cercanas, los apartados a ellos dedicados en la biografía y examen en conjunto de la obra del político extremeño, en Juan Pro Ruiz, *Bravo Murillo. Política de orden en la España liberal*, Madrid: 2006, especialmente págs. 225-309 y 373-401. Para su enlace con las propuestas balmesianas y la inserción de sus proyectos en los complejos desafíos integradores de los procesos de reforma constitucional de la época, me remito a lo dicho en Juan Ignacio Marcuello Benedicto, «Las reformas constitucionales en la Monarquía de Isabel II y la integración del carlismo» en *Violencias fratricidas. Carlistas y Liberales en el siglo XIX*, Gobierno de Navarra-Institución Príncipe de Viana, Pamplona 2009, págs. 259-299.

mentada que años después, ya retirado de la primera línea de la actividad política, haría de los mismos Bravo Murillo en sus *Opúsculos*, y específicamente en su Tomo IV, dado a la luz en Madrid en 1865, y monográficamente dedicado a razonar su reforma del 52.¹³

Aquellos proyectos, en su estructura completa y compleja, no sobrevivieron a la caída del Ministerio Bravo Murillo en 13 de diciembre de 1852, pero, además de profundizar en la lenta e irreversible descomposición del partido *moderado*, algunas de sus propuestas más polémicas habían de seguir proyectándose en el futuro. Así, y de forma inmediata, la versión reducida de aquellos en el igualmente malogrado proyecto reformista del Ministerio del Conde de Alcoy de 29 de marzo de 1853, retomaría de los mismos la propuesta sobre inserción de la senaduría *nata* y *hereditaria*, la negación del principio de *autonormatividad reglamentaria* de las Cortes y la idea de los Presupuestos *permanentes*.

Tras el paréntesis del *Bienio progresista*, el restablecimiento de la Constitución de 1845 por un nuevo Ministerio Narváez se vio acompañado de la promoción complementaria de la ley *constitucional* de reforma de 17 de julio de 1857, donde se volvía a replantear la polémica cuestión de la senaduría *nata* y *hereditaria*, con la posibilidad de restauración limitada del régimen vincular, y la sujeción a *ley* de los Reglamentos de los Cuerpos Colegisladores. No dejaría entonces de resultar ilustrativo del alto predicamento que ciertas tesis de los *conservadores autoritarios* habían acabado por adquirir en el seno del propio moderantismo, el hecho de que aquellas propuestas fuesen ahora asumidas por un Presidente del Consejo de Mi-

13 En la sección II del apartado de «Documentos» del presente libro, se recoge y reproduce una selección de fragmentos de este *Opúsculo* de 1865 y, con ellos, de la argumentada defensa por Bravo Murillo de los puntos más conflictivos y trascendentales de su reforma política de 1852.

nistros y un político como J. Pidal, que ocupaba en el mismo el Ministerio de Estado, especialmente por este último, que en 1845 habían apostado por las fórmulas dualistas del «justo medio» frente aquellas. Como es sabido, esta ley tuvo una azarosa y compleja singladura: en un primer momento, la elección a la Presidencia del Congreso de Bravo Murillo (11-I-1858) a la cabeza de la entonces llamada *liga blanca*, colocó en el horizonte, inclusive y por un momento, la eventualidad del retorno de éste a la cabeza del Gobierno y el replanteamiento de sus proyectos de 1852; pero, casi de inmediato, la opción de la Corona de llamar al poder a la *Unión Liberal*, con la formación del Gabinete O'Donnell en junio de 1858, no solo disipó de raíz aquella eventualidad, sino que empezó a colocar en vía muerta a la propia ley *constitucional* de 1857, por su oposición de principio a la misma. A pesar de las vacilaciones, ambigüedades e inconsecuencias de la política *unionista* al respecto, finalmente dicha ley de reforma sería abrogada, a propuesta del Ministerio de A. Mon, por las Cortes de 1864, sin haber llegado a cumplimentarse en ningún momento el desarrollo legislativo previsto en la misma sobre las dos cuestiones antes citadas.¹⁴

Volvió así a su integridad de origen la Constitución de 1845, pero los criterios *conservador autoritarios* habrían de mostrar su perseverancia hasta las vísperas mismas de la crisis final de la Monarquía de Isabel II. Y así, en el postrer viraje autoritario de ésta, el Ministerio Narváez-González Bravo avalaría la significativa reforma de los Reglamentos parlamentarios en 1867, –del Congreso, 25 de junio, y del Senado, 11 de julio–, que se caracterizaron, fundamentalmente, por embridar el ejercicio de la función de *control* de la acción de gobierno

14 Tanto para el proyecto de reforma del Ministerio del Conde de Alcoy (1853) como para la formación, contenido y compleja singladura de la ley constitucional de 1857, por todos, Joaquín Tomas Villarroja, «El proceso constitucional (1843-68)» en *La era isabelina y el sexenio...*, *op. cit.*, 248-52 y 302-313, respectivamente.

por las Cortes y de negar los mecanismos para exigencia de la responsabilidad *política* de los Gobiernos de la Corona, ya plenamente consolidados a la fecha en el marco del régimen de las *dos confianzas*, en un último intento de evitar la evolución hacia una hipotética Monarquía *parlamentaria*, preocupación central y característica de la alternativa objeto aquí de estudio.¹⁵

Es bien cierto que en el desenvolvimiento de la misma, el acento en alguna de sus propuestas sería variable y se produciría en contextos políticos matizadamente diversos; así, los criterios *monárquicos* en 1844-45 se movieron en una especial preocupación por la integración del *carlismo* «transaccionista» y el apuntalamiento de la sociedad estamental a la hora de hacer balance de la previa legislación desamortizadora, mientras que los proyectos de Bravo Murillo en 1852 parecían fundamentalmente inspirados por los nuevos desafíos que al principio de *orden* habían planteado los horizontes democrático y de inicial socialismo del ciclo revolucionario de 1848. Pero por encima de ello, es el perseverante y común denominador de sus propuestas de organización política lo que nos permite hablar de esa diferenciada alternativa *conservador autoritaria*.

E incidir en ella por su alta significación bajo diversos aspectos. Por un lado, la perseverancia de sus propuestas y su recurrente planteamiento en sucesivos procesos de reforma política, tal como nos muestra el inventario que acabamos de hacer de sus hitos y fases de desenvolvimiento, pusieron no solo en evidencia su alto predicamento en ciertos sectores del *moderantismo*, sino que, a su vez, por su capacidad para reabrir intermitentemente procesos de reforma político-constitucional, hicieron, más allá de que no prosperaran formalmente,

15 Sobre la reforma de los Reglamentos parlamentarios en 1867, contenido y significación, me remito a lo dicho, con mayor pormenor, en Juan Ignacio Marcuello Benedicto, «Las Cortes y los factores de crisis política de la Monarquía de Isabel II (1845-1868)», *Anuario de Historia del Derecho español*, Madrid: 1988, Tomo LVIII, págs. 81-172.

malograr el expreso designio del primer Ministerio Narváez de cerrar definitivamente con la Constitución de 1845, y con su ponderada solución de equilibrio y de «justo medio», la atormentada «cuestión constituyente» en España que había absorbido hasta entonces, con su centralidad, todas las energías del país durante la Guerra Civil *carlista* y revolución *progresista* de la época de las Regencias.

A la par, aquella alternativa es muy de encarecer en su estudio porque guarda una estrecha relación con uno de los grandes problemas del régimen constitucional isabelino, a saber: la relativa ineficacia de la Constitución de 1845 como Constitución «normativa» –en el sentido que a este término dio K. Loewenstein–, es decir, sus acreditadas limitaciones para encauzar, conforme a su espíritu y letra, la *práctica político-parlamentaria* subsiguiente, muy especialmente en el campo del juego de los poderes del Estado en la acción de gobierno y proceso de formación de las leyes. Una práctica que, con frecuencia, apartándose de los predicados equilibrios dualistas de aquella, entraría en abierto contraste y divorcio con su filosofía política y preceptos, presentando un perfil expansivo del poder monárquico-gubernativo y de marcada devaluación de la concurrencia de las Cortes, que haría que en dicha práctica fuesen más reconocibles las propuestas de la alternativa conservador *autoritaria* y *antiparlamentaria* que no las de la Constitución *moderada*. Así, por ejemplo y como veremos en páginas más adelante, lo acontecido en el proceso legislativo con la objetiva expansión normativa del poder ejecutivo, –a través de «prácticas» como la legislación por simple Real Decreto, bajo pretexto de urgencia pero en clara extralimitación de la potestad «reglamentaria» que la Constitución le adjudicaba, la apelación a *delegaciones legislativas* sin cobertura expresa de ésta, o la inobservancia casi sistemática de sus preceptos sobre votación anual

en Cortes de la ley de Presupuestos—, pondría en evidencia la realidad de unas «prácticas» que, sin regulación en la ley fundamental, enlazaban más directamente con las concepciones y propuestas de dicha alternativa en la función *legislativa*, que no con aquella última.

A este respecto, tanto Balmes en sus escritos de 1844-45, como Bravo Murillo en defensa de sus proyectos de 1852, tomarían expresamente pie en aquellos «expedientes» extraordinarios, pero no excepcionales, juzgados como necesarias exigencias prácticas dictadas por el principio de orden y de gobernabilidad de la Nación, para inferir de ellos la falta de adecuación y representatividad de la fórmula de 1845 en vistas a su garantía; con su consecuente defensa sobre la necesidad de «normalizar» aquellos en el texto constitucional, superando los inconvenientes del contraste entre la Constitución formal y su desarrollo práctico, ajustando la primera a las lecciones y exigencias que este parecía demandar y sacando al poder gubernativo de la anómala situación en que aquella contradicción le colocaba respecto de la legalidad constitucional vigente. Un horizonte muy a destacar porque nos aleja de la, quizás, simplista imagen de ver en la alternativa *conservadora autoritaria* una mera rémora del pasado, un fenómeno de simple «reacción» en el proceso de construcción de la Monarquía *constitucional*, y que más bien nos la sitúa en el centro del complejo problema de la transición a la misma y de la efectiva concordancia de la Constitución con los desafíos que su desenvolvimiento práctico planteaba en la realidad del momento, y de manera muy particular a la hora de construir su *forma de gobierno*.

En relación con ello, puede decirse que la significación de la alternativa *conservador autoritaria* residiría, también, en otra cuestión: objetivamente, en la vertebración de la Monarquía constitucional resultó siempre ser un tema neurálgico la reu-

bicación de la Corona en su *proceso político*; tanto más cuanto en la época isabelina se fue articulando ese incipiente régimen parlamentario de las *dos confianzas*, plenamente asentado en el campo de los «usos y convenciones constitucionales» y aún a despecho de la literalidad de la ley fundamental, que ponía a la orden del día el problema del peso específico y juego de la confianza regia y de la parlamentaria a la hora de determinar el signo político de los agentes responsables de la acción de gobierno, y cuya realidad planteaba la cuestión aneja de si la función de las Cortes sería sólo la *legislativa*, a la que exclusivamente parecía apuntar la letra de la Constitución, o combinada con una efectiva función de *control* de la acción de gobierno y facultad de hacer efectiva, en su caso, la responsabilidad *política* de los Ministros de la Corona. En este medular problema, la citada alternativa colocó en el centro de sus concepciones, y con un especial énfasis, su rechazo frontal a un eventual tránsito de la Monarquía «limitada» constitucionalmente al nivel cualitativamente distinto de una estricta Monarquía *parlamentaria* que, en desarrollo de sus potencialidades y aunque de una manera compleja y contradictoria, podía entrañar el sistema de la «doble confianza». Con ello, dicha alternativa tuvo la virtualidad de colocar en el centro del debate político la trascendental cuestión de perfilar el papel y poder del Trono en el marco del nuevo sistema constitucional; una cuestión bien a resaltar pues, como veremos en páginas sucesivas, los demás sectores del liberalismo *moderado*, y señaladamente el que promovió y dirigió la formación de la Constitución de 1845, prefirieron optar al respecto por un calculado silencio y medida ambigüedad.

Todos estos considerandos son los que creemos nos permiten hablar de la existencia de una alternativa *conservadora autoritaria* diferenciada, más allá del innegable territorio co-

mún, del modelo de Monarquía *constitucional* liberal *moderada* de 1845, y del alto interés de su caracterización no solo para la mejor comprensión del intenso debate constituyente en el seno del moderantismo isabelino, especialmente en el campo de la *forma de gobierno*, sino para ahondar en el complejo problema en la época de la tensión entre su definición en el sistema de la Constitución y su efectivo rodaje y desarrollo en el campo de la *práctica político-parlamentaria*. Detengámonos, ahora, en el análisis más pormenorizado de las propuestas características de la citada alternativa.

2. CONCEPTO HISTÓRICO-TRADICIONAL DE CONSTITUCIÓN. PODER MONÁRQUICO Y REFORMA POLÍTICA

En una perspectiva amplia y general puede decirse que tanto esta alternativa como el liberalismo *moderado* en su conjunto, bebían en los presupuestos de la teoría clásica de las *Leyes fundamentales* con sus componentes escolásticos, y en el discurso sobre la Constitución *histórica* dual de corte jovellanista.¹⁶ Compartían, por ende, en esencia, su lejanía respecto tanto del concepto *racional-normativo* de Constitución planteado en la primera hora de la revolución *liberal*, como de la inteligencia y consecuencias del principio de *soberanía nacional* tal como habían sido entendidos por nuestro liberalismo *doceañista* y al momento, aunque de forma matizada, por los liberales *progresistas*. Se alineaban aquellos, más bien, en su mayor cercanía al

16 Sobre el fundamento y proyección de esta es de imprescindible consulta, y por todos, Joaquín Varela Suanzes-Carpegna «La doctrina de la Constitución histórica de España» en *Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia constitucional*, Oviedo: 2010, núm. 6, págs. 307-363.

concepto *histórico-tradicional* de Constitución.¹⁷ Sin embargo, cabe resaltar matices diferenciadores de peso entre ellos en las consecuencias que cada uno extraía de esa común filiación de partida, por un lado, a la hora de proponer los poderes del Estado y el procedimiento de su concurrencia en el momento de «actualizar» las presumidas «leyes fundamentales», o lo que es lo mismo, en la formación de la Constitución escrita adaptando la esencial *histórica* a las nuevas exigencias de los tiempos; y por otro, y a su vez, pueden apreciarse diferencias en cuanto a la estructura formal, contenido material y funcionalidad del texto constitucional, tanto en relación al objetivo limitador del poder de éste, cuanto, en el aspecto estructural, en referencia a su «flexibilidad», característica general del citado concepto histórico-tradicional.

De entrada, mientras el partido *moderado* en su propuesta de procedimiento para la reforma constitucional que abocaría en la ley fundamental de 1845, se ajustó a las premisas de la soberanía *compartida* Corona-Cortes, como fiel y genuina consecuencia de su inteligencia sobre la presumida preexistencia en nuestra tradición nacional de una Constitución *histórica* dualista; por el contrario, la alternativa de que tratamos, en coherencia con su énfasis en el principio monárquico, como el realmente representativo del ser histórico nacional, y concepciones sobre una Monarquía piramidal alejada de los equilibrios dualistas y transaccionales de la Monarquía constitucional de corte *liberal-doctrinario*, tendió a vincular exclusivamente en la potestad normativa del Trono los procesos de «actualización» de las pretendidas leyes fundamentales, devaluando, cuando no excluyendo de todo punto, la concurrencia de las Cortes en la articulación de la Constitución formal.

17 Para una tipología de los diversos conceptos de Constitución, véase Manuel García-Pelayo, *Derecho constitucional comparado, op. cit.*, págs. 33-55.

Simultáneamente, si todavía en la Constitución inspirada por los citados sectores *doctrinarios*, quizás por su característico eclecticismo, búsqueda del «justo medio» e intentos de armonizar la Historia con la Razón, aún se puede detectar cierta mixtura con elementos del concepto *racional-normativo* de la misma propios del liberalismo, sin embargo, en la alternativa *conservador autoritaria* habrá un rechazo de plano de sus presupuestos, consecuencias estructurales y funcionalidad. Incidirá ésta en el repudio de la visión de la Constitución «formal» y escrita como acto único y total, como norma suprema en la organización del Estado emanada de la *soberanía nacional*, levantada *ex novo* sin vinculación precisa a legitimidades y legalidades históricas preexistentes, y más bien, fuente ella de toda legalidad. Frente a esa visión verán más bien en la Constitución escrita, en la eventualidad de formarse, una simple declaración de instituciones y poderes preexistentes, legitimados en la tradición histórica, en todo caso reordenados en aquella o simplemente actualizados en función de las cambiantes exigencias de los tiempos. Y sus concepciones evidenciarán su extrañeza frente al primordial horizonte *garantista* de los derechos y libertades individuales propio de la Constitución *liberal* y, por ende, el rechazo a su consecuente estructura: «declaraciones de derechos», sujeción de la *forma de gobierno* al principio limitador de la división de poderes, diferenciación entre poder «constituyente» y poderes «constituidos», y consabidas técnicas de rigidez constitucional. En dicha alternativa, el insistente rechazo del principio divisionista y de contrabalanceamiento de poderes, denunciado como inconveniente elemento de cerval desconfianza hacia el poder monárquico-gubernativo,¹⁸ o el énfasis puesto a favor de

18 En los artículos seriadados publicados por Balmes en *El Pensamiento de la Nación* en el curso del proceso de reforma constitucional de 1844-45, son bien frecuentes sus referencias condenatorias a los que llama «sistemas de desconfianza» que considera consustanciales al constitucionalismo liberal y a su base, el principio divisionista. Y en Donoso Cortes,

la extrema flexibilidad del texto constitucional y aligeramiento de su llamada «parte reglamentaria», serán una viva muestra al respecto.

Sobre estas cuestiones resultó bien revelador lo acontecido en el proceso de reforma constitucional de 1845. Cuando todavía se estaba delineando en el seno del Ministerio Narváez no solo el alcance de la revisión de la Constitución de 1837, sino el procedimiento mismo de la reforma, su primer Ministro de Estado, el marqués de Viluma, en su citada *Exposición* a la Reina de 6 de junio de 1844, planteó ya una propuesta a este último respecto que habría de encabezar los principios programáticos de la fracción *monárquica*, y que se convirtió en muy polémica centralizando la disidencia dentro del gabinete. Manuel de la Pezuela rechazó, por un lado, la posibilidad misma de reformar la Constitución *progresista* de 1837, tanto por basarse en el principio de *soberanía nacional*, como por entenderla, en coherencia con este, una imposición coactiva a la Corona, resultado del movimiento *juntista* del verano de 1836 y del Motín de La Granja. Apelando a la necesidad, tras la revolución, de «...volver al principio monárquico, que es el derecho común, antiguo, nacional, legítimo, conveniente y oportuno de la Monarquía», planteó la precisión de «enlazar» con la legitimidad de origen del Estatuto Real de 1834, y sin llegar a reclamar su estricto restablecimiento, sí pareció reivindicar el procedimiento y vía de promulgación del mismo, objeto del Real Decreto

cualificado exponente de esta alternativa en el plano de los principios políticos, es bien expresa su defensa de la unidad del poder en el Monarca, su repudio de plano a la división de poderes y a su pretendido deseable equilibrio, junto a su condena a la visión de las Cortes como «contrapoder» al monárquico-gubernativo. El criterio de este autor al respecto puede seguirse desde la publicación de su escrito: «Principios constitucionales aplicados al proyecto de Ley fundamental presentado a las Cortes...» de 1837, al hilo de la formación de la Constitución progresista de aquel año, hasta su más rotunda condena del parlamentarismo liberal, en sus días postreros, por ejemplo en su Carta al director de la *Revue des deux mondes* (París, 15-XI-1852); textos en Juan Donoso Cortes, *Obras completas*, ed. de Carlos Valverde, Madrid: 1970.

de 10 de abril de aquel año, enfatizando en la conveniencia de que la prevista reforma de la Constitución escrita quedase vinculada a la exclusiva iniciativa y *otorgamiento* de la Corona: «El que suscribe opina que deben proscribirse para sentar las bases del Gobierno en España, de los medios de reforma de la Constitución, la intervención de las Cortes y el someter a la sanción de éstas la ley política que el Monarca otorgue».¹⁹ Para aquellas fechas la insistencia *vilumista* en la vía del otorgamiento venía a oscurecer la línea argumental que, en su origen, en el delicado momento de tránsito a la España constitucional, había desarrollado el Ministerio Martínez de la Rosa en 1834 a la hora de defender su obra, el Estatuto Real. En aquel tiempo, frente a las denuncias del *progresismo* negando valor constitucional a éste, al caracterizarlo como simple *Carta otorgada*, entre otras razones, sobre todo por el procedimiento de su formación y promulgación, el político granadino se había centrado en argumentar que la promulgación del «Estatuto Real para la convocación de las Cortes generales del Reino», –como rezaba literalmente el preámbulo de su Real Decreto de promulgación–, radicaba en el deseo de «...restablecer en su fuerza y vigor las leyes fundamentales de la Monarquía» (*idem*), de restaurar, adaptada a las necesidades de los tiempos, la institución representativa de Cortes como institución fundamentada en la tradición histórica nacional. Se había intentado entonces desviar la atención de los problemas que planteaba la fórmula de promulgación, enfatizando en el objetivo del Estatuto Real como restaurador de uno de los pilares de la pretendida Constitución *histórica* dual de España; como diría Martínez de la Rosa frente a las acusaciones de Carta otorgada: El Estatuto «...no es gracia de la Co-

19 Reproducción contemporánea del texto de la citada *Exposición*, en Juan Ignacio Marcuello Benedicto, *La Constitución de 1845, op. cit.*, págs. 103-106.

rona, sino un derecho de la nación que se restablece». ²⁰ Frente a ello, y a la altura del distinto momento político de 1844-45, la propuesta *monárquica* sobre el *otorgamiento* parecía, ahora, venir a quebrar uno de los pilares de aquella Constitución *histórica* dual al querer vincular sólo en la potestad normativa del Trono su «actualización», marginando a las Cortes, al menos en el, por otra parte trascendental, proceso de formación de la Constitución escrita o «formal».

J. Balmes, desde las páginas de *El Pensamiento de la Nación*, defendió sustancialmente la propuesta vilumista, aunque no sin ciertas cautelas y ambigüedades. Por un lado, fiel a los presupuestos del constitucionalismo histórico dual, compartido con los *moderados*, rechazaría el sistema francés de Carta otorgada, si por él se entendía potestad en el Monarca para variar unilateralmente las leyes fundamentales; pero acto seguido, al hilo de defender el aligeramiento de la Constitución de su «parte reglamentaria» y la necesidad de trasladar al más flexible y circunstancial campo de las leyes «secundarias», entre otras cuestiones, la organización de las Cortes, apoyaría, en las circunstancias del momento, la conveniencia de dicha propuesta:

Así es que nosotros no admitimos el sistema de las cartas otorgadas, entendiéndose que el monarca pueda por sí solo variar la ley fundamental. Si las leyes o costumbres del país le facultan para organizar de diferentes maneras los cuerpos representantes de la nación, podrá dar reglamentos con este objeto y llamarlos, si se quiere, cartas otorgadas. ²¹

20 Cita de la intervención del Presidente del Consejo de Ministros en sesión del Estamento de Procuradores de 20 de septiembre de 1834, recogida en Luis Sánchez Agesta, *Historia del constitucionalismo español 1808-1936*, CEC, Madrid, 3.ª edición, 1984, pág. 204. Para la polémica sobre la naturaleza y valor constitucional del Estatuto, Joaquín Tomás Villarroya, *El sistema político del Estatuto Real 1834-36*, IEP, Madrid: 1968, especialmente págs. 95-139.

21 En artículo de *El Pensamiento de la Nación* de 5 de junio de 1844, núm. 18, dentro de sus artículos seriados sobre «Reforma de la Constitución».

En el discurso balmesiano, tan crítico con los sucesivos sistemas constitucionales ensayados por nuestro liberalismo por su juzgada falta de representatividad e inadecuación a las realidades efectivas de la gobernabilidad del país, —«...muchos años llevamos de declaraciones de derechos, y, no obstante, hasta ahora solo se conoce el sistema de violencia en el gobierno y pronunciamientos en el pueblo»—,²² y, tras la experiencia de guerra civil y *juntismo* vivida en la época de las Regencias, se defendería que solo el poder monárquico restaba con autoridad para la reorganización política del país:

Cuando las naciones han llegado a una situación crítica como la actual de España...entonces, si la Providencia ha conservado un poder, bien que dismantelado, todavía fuerte, ... este poder tiene el derecho, tiene el deber imprescindible... de salvar a la Nación. Esta es la verdadera legalidad en España; este poder era el Trono, andad buscando la legalidad en otra parte, no la encontrareis.²³

De su lejanía respecto al concepto *racional-normativo* de la Constitución liberal y de su particular cercanía a los parámetros del constitucionalismo *histórico* dual, sería una buena muestra la propuesta que el pensador de Vic haría sobre la nueva Constitución a formar: propondría que ésta comprendiese solo dos artículos, uno, el primero, declarando: «El rey es soberano», y un segundo en que, invocando expresamente previsiones de la Ley 1.º y 2.º, Título 7.º, libro 6.º de la

22 *Ibid.* Para un mayor pormenor del juicio del pensador de Vic sobre dichos sistemas, véase en Joaquín Varela Suanzes, su «Estudio preliminar» a la edición de J. Balmes, *Política y Constitución*, CEC, Madrid: 1988, págs. VII a LXXIX; o Juan Ignacio Marcuello: «Jaime Balmes y *El Pensamiento de la Nación* en el debate sobre la Monarquía *moderada* de Isabel II» en *El Poder de la Historia. Huella y legado de Javier Donezar Díez de Ulzurrun*, UAM, Madrid: 2014, págs. 259-79.

23 Artículo de J. Balmes en *El Pensamiento de la Nación* de 17 de julio de 1844, núm. 24.

Nueva Recopilación y por ende de las pretendidas leyes fundamentales de nuestra tradición histórica, figurase: «La nación en Cortes otorga los tributos e interviene en los negocios arduos». Y se preguntaba Balmes: «Qué fecha se le pondrá? Ninguna; tampoco la tiene la Monarquía»²⁴. Sería bien ilustrativa de sus concepciones, la curiosa y sugestiva contraposición que establecía, inmediatamente, entre la posibilidad de hacer figurar dicha Constitución en las dos caras de una moneda, remarcando su solidez por estar fundamentada en la tradición histórica nacional junto a su valor en metálico, con las prolijas y muy «reglamentistas» Constituciones escritas de impronta liberal, dictadas por la excesiva desconfianza hacia el poder gubernativo, pero continuamente infringidas por su incapacidad para mantener el principio de *orden*, y que asimilaba a los devaluados títulos de la Deuda Pública en el momento.²⁵

La vía de *Carta otorgada* propuesta por el marqués de Viluma para acometer la reforma política, se situó en el centro del debate en el seno del Gobierno Narváez. Encontró la frontal oposición del resto de los ministros, encabezados por el de Gobernación, J. Pidal, que la impugnarían argumentando con los peligros que aquel horizonte de «reacción» pudiese desencadenar en cuanto a pretexto para futuras revoluciones y desestabilización consiguiente del Trono, e insistiendo, para salvaguardar el Trono constitucional de Isabel II como «símbolo de una razonable y equitativa transacción», en la precisión de «... hacer por medio de las Cortes, las reformas que haya que de-

24 En *El Pensamiento de la Nación* de 5 de junio de 1844, núm. 18, último de sus artículos seriados sobre «Reforma de la Constitución». Para las particularidades del pensamiento balmesiano respecto del concepto de Constitución histórica y su enlace con las concepciones jovellanistas, véase Joaquín Varela Suanzes, «La doctrina de la Constitución histórica...», *op. cit.*, especialmente págs. 324-344.

25 *Ibid.*

cretar en el régimen del Estado».²⁶ Como es sabido e indicado más arriba, finalmente triunfaron estas últimas tesis,²⁷ y tras la salida de Viluma del Ministerio, el Gobierno *moderado* zanjaría la cuestión con la publicación del Real Decreto de 4 de julio de 1844 en cuya «exposición de motivos» se anunciaba por primera vez formalmente el designio de acometer un proceso de reforma constitucional, en que el Ministerio Narváez asumía su iniciativa e impulso directriz como punto cardinal de su programa de gobierno, justificando al efecto lo que en aquel se determinaba sobre disolución de las Cortes existentes, –las que habían proclamado en noviembre de 1843 la mayoría de edad de Isabel II–, y convocatoria al objeto de unas nuevas, aunque *ordinarias*, para su manifestada necesaria concurrencia en dicho proceso. Con su convocatoria para 10 de octubre del 44, aquel Ministerio se inclinaba finalmente por reformar la Constitución *progresista* de 1837 haciéndolo bajo las premisas de la llamada soberanía *compartida* Corona-Cortes, como base de hecho más coherente con el componente «dualista» de la pretendida Constitución *histórica*, y descartando tanto la distinta «lectura» y consecuencias que el sector *monárquico* había hecho de la misma en su propuesta de *otorgamiento*, como, en el otro extremo, de las consecuencias sobre el poder constituyente del

26 Los textos de las representaciones que elevaron al efecto este grupo de ministros desautorizando la propuesta del Ministro de Estado, están recogidos en Jaime Balmes, *Escritos políticos*, Tomo IV, *Obras completas*, Vol. XXVI, *op. cit.*, como Apéndices a la reproducción del artículo «Sobre la última crisis» de *El Pensamiento de la Nación* de 17 de julio de 1844. Para el seguimiento de aquella polémica, con mayor detalle, me remito a lo dicho en Juan Ignacio Marcuello Benedicto, *La Constitución de 1845*, *op. cit.*, especialmente págs. 24-30 del «Estudio preliminar» y 118-24 de su apartado de «Documentos».

27 Sobre el conflicto en el interior del Gobierno Narváez puede verse también: Isabel Burdiel, *Isabel II. Una biografía (1830-1904)*, Madrid: 2010, págs. 156 y ss.; aparte, este libro es de imprescindible consulta para seguir en esta época la interacción de las diversas «familias» políticas del partido *moderado*, los círculos cortesanos y la propia personalidad y vida de la Reina, en el condicionamiento de sus decisiones políticas. También para aquel conflicto, véase Juan Pro, *Bravo Murillo. Política de orden...*, *op. cit.* págs. 128-130.

principio de *soberanía nacional* sostenido por la izquierda liberal, en que complejamente se basaba el texto a reformar y que tantos problemas crearía al efecto, entre ellos, la opción del *progresismo* por el «retraimiento». Triunfó a la postre la solución *liberal-doctrinaria* del «justo medio» en la formación de la Constitución de 1845 frente a la muy diferenciada opción *monárquica* sobre el poder del Trono en los procesos de organización política.

Ese horizonte de devaluación o marginación de la concurrencia de las Cortes en los procesos de reforma política, como característica de la alternativa *conservadora autoritaria*, se constata también, aunque bajo otra modalidad, en el núcleo central de la misma, con ocasión de la proyectada reforma constitucional de Bravo Murillo en 1852. Si nos atenemos a los proyectos de reforma de 1 de diciembre de este año tal como fueron publicados,²⁸ lo primero que llama la atención es la plena y coherente correspondencia entre el fondo de la misma, de claro corte *autoritario* y *antiparlamentario*, con la forma de procedimiento que se proponía para su aprobación. A este último efecto, el Gobierno sometía a las Cortes un proyecto de ley de «artículo único», en que se disponía: «Se aprueban los adjuntos proyectos de ley sobre Constitución; organización del Senado; elecciones de diputados a Cortes; régimen de los Cuerpos Colegisladores; relaciones entre los dos Cuerpos Colegisladores; seguridad de las personas; seguridad de la propiedad; orden público y Grandezas y Títulos del Reino; los cuales publicará

28 *Gaceta de Madrid*, núm. 6738, correspondiente a 3 de diciembre. Los proyectos fueron publicados con simultaneidad y acompañando al Real Decreto de disolución de Cortes de 2 de diciembre, convocando unas nuevas para el mes de marzo de 1853 con el objeto de concurrir en su acuerdo, tras la «cuestión de gabinete» ventilada en 1 de diciembre en el marco de la elección a la Presidencia del Congreso, resuelta adversamente para el Ministerio Bravo Murillo y en la que éste interpretó, ajustadamente, que se había prejuzgado negativamente la reforma política en ciernes. Como queda dicho, puede verse la reproducción de dichos proyectos en sección I del apartado de «Documentos» del presente libro.

el Gobierno como leyes del Estado». Se recababa, por ende, una aprobación en bloque y sin modificación de los citados proyectos, –una nueva Constitución y ocho proyectos de leyes «orgánicas» constitutivas del complejo entramado de todo un nuevo *sistema político*–, que se presentaban de forma íntegra a la vista de las Cortes, pero tratándose de obviar su tramitación por separado y su sometimiento a las normas de procedimiento legislativo, ordinarias y únicas, que disponían los vigentes *Reglamentos* parlamentarios de 1847, y que garantizaban, entre otros extremos, la discusión y votación pormenorizada de la parte dispositiva de cada proyecto de ley junto a la posibilidad ilimitada de enmienda y adición a la misma.²⁹

El procedimiento propuesto por aquel Gobierno suponía, por tanto, la solicitud a las Cortes de una *delegación legislativa*, –«autorización legislativa» según denominación particular de la época–, en cuanto suponía renuncia por éstas en favor del poder ejecutivo, para caso concreto, de sus facultades legislativas; en este caso renuncia a discutir, enmendar y votar los proyectos conforme al procedimiento que aquellas habían fijado en sus *Reglamentos*, de los que se habían dotado en uso del principio de *autonormatividad* reconocido en la Constitución. En esta época, estas «autorizaciones legislativas» no estaban ni previstas expresamente, ni, por tanto, reguladas en la ley fundamental, pero sí acreditadas, aunque de manera siempre muy controvertida, en la *práctica* político-parlamentaria. De hecho la modalidad de la presente se correspondía con el tipo ya utilizado por el Ministerio Pérez de Castro-Arrazola para tramitar la polémica ley de *Ayuntamientos* de 1840 y para el planteamiento del *Códi-*

29 Para las normas vigentes sobre procedimiento legislativo en Cortes, con arreglo a los Reglamentos parlamentarios de 1847, me remito para mayor detalle a lo dicho en Juan Ignacio Marcuello Benedicto: «Los Reglamentos de las Cortes en la época de Isabel II», *Revista de las Cortes Generales*, 1985, núm. 4, págs. 155-196

go Penal de 1848 en tiempo del Ministerio *largo* de Narváez,³⁰ si bien dicho expediente extraordinario nunca había alcanzado, como hasta ahora, a un proceso de reforma constitucional, lo que suponía un salto cualitativo muy a tener presente.

En la *Exposición de motivos* a las Cortes con que el Gobierno Bravo Murillo abría la presentación de su proyecto de ley de «autorización» y razonaba la reforma política, tras incidir en que las propuestas materiales de ésta «...dejarán más libre y expedita la acción gubernamental, fortificando la autoridad Real en beneficio de los pueblos», defendería su procedimiento de tramitación, señalando:

(...) Estos nueve proyectos, que comprenden una ley fundamental y ocho orgánicas, cuyo conjunto ha de componer lo más esencial de las instituciones políticas del Reino, forman un todo cuyas partes de hallan de tal modo enlazadas entre sí, que no podrá acaso alterarse una de ellas sin desconcertar todo el sistema. Esta razón, unida a la de evitar dilaciones, ha movido al Gobierno para pedir que se le autorice a plantearlo íntegro y sin modificación alguna.³¹

Toda una relevante manifestación de aquel Ministerio *conservador autoritario* en torno a sus reservas sobre la capacidad y adecuación de las Cortes para entender en el aparato material-dispositivo de las leyes y determinarlo, en general, y

30 Para la problemática constitucional, tipología, uso y alcance de las *delegaciones*, y dimensión política de su solicitud en la época, me remito a lo ya expuesto en Juan Ignacio Marcuello Benedicto, *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*, Congreso de los Diputados, Colección «Monografías», Madrid: 1986, especialmente págs. 92-135 y 251-269; y también dentro de nuestra historia constitucional, Eduardo Vírgala Foruria, *La delegación legislativa en la Constitución y los Decretos legislativos como normas con rango incondicionado de ley*, Madrid: 1991

31 Texto completo de la «Exposición», reproducido en epígrafe I,1 del apartado de «Documentos» del presente libro.

particularmente ahora, en el trascendental campo de las leyes constitutivas del *sistema político*.

Aquella propuesta procedimental fue uno de los puntos más vivamente impugnados por los sectores del partido *moderado* opuestos a la reforma. Así, en el *Manifiesto a los electores*, de 10 de diciembre de 1852, del entonces autollamado «partido monárquico constitucional», encabezado por Narváez y que tenía como firmantes tanto a destacados exministros que habían promovido la Constitución de 1845, como Martínez de la Rosa o José Pidal, junto a líderes de la antigua oposición *puritana*, como Francisco Pacheco, tras descalificar en su contenido material aquella, —«...no es reforma; es la abolición del régimen constitucional»—, rechazarían frontalmente el procedimiento de la «autorización», señalando:

Pero como si la introducción de tan graves problemas no fuera bastante, todavía se pretende que las Cortes del Reino hayan de aprobar semejantes proyectos sin examen y a ciegas, pues nada menos significa el modo con que se intenta someterlos a su deliberación. En un solo artículo, en una sola disposición general, en una sola y única votación, se quiere que el Congreso y el Senado deroguen por completo la Constitución del Estado...; y además que se voten otras ocho leyes sobre los puntos más graves y arduos que se puedan presentar jamás a un cuerpo deliberante; y todo con la decidida resolución de no admitir enmienda ni variación de ningún género... Todo se ha de aprobar de un modo absoluto y en la misma forma que el ministerio propone, y sin el indispensable examen...³²

32 El texto completo de dicho Manifiesto fue incluido años después por el propio Juan Bravo Murillo, en sus *Opúsculos*, en concreto en su Tomo IV, dedicado monográficamente a la defensa razonada de su reforma del 52, en su Apéndice documental, Madrid: 1865, págs. 472-75.

Téngase presente, además, para la más cabal comprensión del rechazo de Bravo Murillo sobre la dinámica del sistema constitucional liberal tal como se había venido desarrollando hasta el momento, que junto a esa reacción antiparlamentaria que suponía la vía procedimental de la «autorización legislativa», la publicación de los proyectos de reforma se vio acompañada, en orden a la inmediata consulta electoral para las Cortes que debían concurrir a su aprobación, de la emisión de una Real Orden de 2 de diciembre prohibiendo «...a la Prensa periódica discutir los proyectos de reforma» y otra de 7 de diciembre sujetando a autorización gubernativa las «reuniones políticas-juntas electorales» que habitualmente venían celebrando los partidos políticos en el curso de dichos procesos; todo ello en una perspectiva en que parecía quererse apelar directamente al cuerpo electoral sin la *intermediación* orientativa y movilizadora que de costumbre jugaban los partidos y la prensa en los mismos; medidas, en fin, complementarias del devaluado papel que se asignaba a las futuras Cortes en la tramitación de la reforma.³³ De hecho, estas disposiciones gubernativas, coherentes con el tenor de aquella, serían acremente juzgadas en el citado *Manifiesto* del partido *moderado*, que de forma inmediata a la condena del procedimiento de «autorización», manifestaría: «...pues hasta se han prohibido a

33 En la Real Orden del Ministerio de Gobernación y correspondiente Circular a los gobernadores de provincia, de 2 de diciembre de 1852, se argumentaba la prohibición a la prensa periódica, bajo el pretexto de «que la vivacidad de las pasiones no perjudique el examen imparcial que requieren documentos de esta importancia», y en la de 7 del mismo mes, respecto a las reuniones de los partidos políticos, se apelaba a la necesidad de evitar «una coacción moral sobre la voluntad de los electores, a quienes debe asegurarse el más desembarazado y libre ejercicio de sus derechos»; disposición esta última que acompañaría a la negativa de autorización gubernativa a las ya iniciadas reuniones de oposición del partido *moderado* en los domicilios de Bermúdez de Castro y del Duque de Sotomayor. Unas medidas que en su conjunto parecían ser un eco, al menos en su espíritu, del horizonte de *antiparlamentarismo* y de *autoritarismo plebiscitario* que en aquel momento existía en Francia tras el golpe de Estado de Luis Napoleón en diciembre de 1851 y progresión hacia el II Imperio.

la prensa periódica, ...las discusiones que debieran ilustrar la conciencia pública y muy señaladamente la de los electores, a cuyo juicio se apela y a los cuales, sin embargo, se ha prohibido reunirse para ocuparse de las elecciones en la forma legal y en todos tiempos practicada».

En otro orden de cosas, los proyectos reformistas de 1852 pondrían en evidencia su cercanía al concepto *histórico-tradicional* de Constitución y su acusada lejanía de los presupuestos y consecuente estructura constitucional del concepto *racional-normativo*. Así, si en aquel prima, como queda ya dicho, la visión de la Constitución escrita como simple declaración de instituciones políticas y poderes esenciales del Estado preexistentes y enraizados en la tradición histórica, con una marcada *flexibilidad* que remita al campo de las leyes secundarias todo lo considerado variable por las circunstancias cambiantes de los tiempos, este horizonte se plasmaría con claridad en la estructura de dichos proyectos. En su defensa retrospectiva, en el *Opúsculo* (1865, Tomo IV) dedicado monográficamente a la reforma política de 1852, Bravo Murillo, partiendo de la base tan característica de la alternativa *conservadora autoritaria* de considerar el principio religioso y monárquico como los verdaderamente representativos del ser histórico nacional, manifestaría respecto a la consecuente estructura de la Constitución formal:

Debe únicamente tener lugar en el Código político de una Nación: primero, aquellas instituciones que constituyan los elementos más esenciales de su manera de ser, los cuales, aunque preexistentes al código fundamental, deben consignarse en él para reconocer así su existencia y eficacia, como la Religión, la Monarquía, la Dinastía y la manera de suceder en el reinado cuando aquella es hereditaria; segundo, las demás instituciones y las disposiciones que determinan o afectan directamente la forma de Gobierno adoptada en aquella Constitución...a

declarar la forma en que se ha de ejercer el poder supremo..., prescripciones de carácter permanente, estables, invariables...³⁴

Defendiendo, de inmediato, la citada flexibilidad y aligeramiento de su llamada parte «reglamentaria», añadiría el político extremeño:

...consiguiendo así que respecto del Código fundamental no tenga lugar, la necesidad, que la diversidad de los tiempos, de las circunstancias, y aun la versatilidad de la opinión imponen, de hacer continuos retoques...en una Constitución política no debe consignarse nada, en cuya subsistencia, en cuya perpetuidad no se crea, nada, cuya derogación o alteración se reconozca como necesaria, o se prevea siquiera como probable.³⁵

Estas premisas se habían concretado en el hecho de que, frente a los trece Títulos vertebrados en 79 artículos y uno «adicional» de la Constitución de 1845, el proyecto de Constitución de 1 de diciembre de 1852 se estructurase en solo seis Títulos, —«De la Religión», «De las leyes», «De las Cortes», «Del Rey», «De la sucesión», y «De la Regencia y tutoría»—, comprensivos de 42 artículos. Muchas materias que habían sido reguladas en la Constitución *moderada*, ya de por sí flexible, y que afectaban desde la organización de los Cuerpos Colegisladores hasta las garantías a la seguridad jurídica de las personas, serían ahora desgajadas del texto del nuevo proyecto de Constitución, y en buen número de casos pasaron a ser objeto de las leyes «orgánicas» adjuntas comprendidas en el conjunto de proyectos de la reforma, caso, por ejemplo y entre otros, del que versaba sobre

34 Juan Bravo Murillo, *Opúsculos*, Tomo IV, *op. cit.*, pág. 170.

35 *Ibid.* págs. 167 y 195. Para la argumentación más extensa, véase el texto seleccionado en el epígrafe II, 1, del apartado de «Documentos» del presente libro.

«organización del Senado» o el correspondiente sobre «seguridad de las personas».

La lejanía respecto del concepto *racional-normativo* de la Constitución liberal se habría de poner también en evidencia en una cuestión central. Si la estructura básica de ésta en función de su primordial horizonte *garantista*, venía plasmándose en una parte dogmática o inorgánica, inclusiva de una «declaración de derechos» de la persona, como el principal bien político a proteger, combinada con una parte orgánica donde la definición de los poderes del Estado y la «forma de gobierno» se sujetaba al principio *divisionista* para la eficaz consecución de tal fin, el proyecto de Constitución del 52 era en gran parte ajeno a aquella. Si todavía en la mixturada Constitución *moderada*, y en similitud con el precedente de la *progresista* del 37, su Título I, «De los españoles», recogía una a modo de declaración de derechos siempre bajo la particular óptica *liberal-doctrinaria*, proclamando y conteniendo las garantías básicas a la seguridad jurídica de las personas (arts. 7.º a 9.º de la primera), a la igualdad de las mismas ante la ley en los campos de admisibilidad a los empleos civiles y militares, obligación fiscal y uniformidad de Códigos (arts. 4.º a 6.º), junto a las libertades políticas esenciales, elevando a rango constitucional el reconocimiento de la libertad de imprenta (art. 2.º)³⁶; dicho Título, y por ende esta parte inorgánica, estaba ausente totalmente en el nuevo proyecto de Constitución, sustituido, bien significativamente, por su novedoso Título I, —«De la Religión»—, que la encabezaba y abría; sobre ese silencio, ciertas materias de aquel pasaban, ahora, a ser objeto de regulación en los proyectos adjuntos de

36 Para la cuestión y en una perspectiva de conjunto, véase José Manuel Romero Moreno, *Proceso y derechos fundamentales en la España del siglo XIX*, CEC, Madrid: 1983; y Joaquín Varela Suanzes, «Derechos y Libertades en la Historia Constitucional, con especial referencia a España», en su libro *Política y Constitución en España (1808-1978)*, CEPC, Madrid: 2007, págs. 109-121.

leyes «orgánicas», –caso de los correspondientes sobre «seguridad de las personas», «seguridad de la propiedad» y de «orden público»–, a la vez que se arrebataba el rango constitucional al reconocimiento de la libertad de Imprenta, –a la sazón regulada por simple Real Decreto de 2 de abril de 1852 dado con anterioridad por aquel mismo Gobierno–.

3. LA «SOBERANÍA GUBERNATIVA» EN EL TRONO Y EL RECHAZO A LA «PARLAMENTARIZACIÓN» DE LA MONARQUÍA

Dentro ya de la definición del juego de poderes en el *proceso político* ordinario y en la dinámica de la *forma de gobierno*, una de las características centrales de la alternativa *conservadora autoritaria*, dentro de sus concepciones sobre una Monarquía solo «limitada», sería defender en el Trono un depósito efectivo de la función directriz de gobierno, –«soberanía gubernativa» según el término utilizado por los *monárquicos* del 45–, junto a sus marcadas aprensiones a que las prácticas del llamado régimen de las *dos confianzas* pudiesen desembocar en el tránsito de la Monarquía *constitucional* al nivel cualitativamente diverso de una Monarquía *parlamentaria*; e íntimamente unido a ello, su preocupación por ceñir a las Cortes exclusivamente a su concurrencia *legislativa* y de votación de contribuciones, negándoles la otra gran función de todo Parlamento contemporáneo, la de *control* de la acción de gobierno, a despecho del arraigo que ya para aquellas fechas y en el campo de la efectiva *práctica político parlamentaria* habían adquirido uno y otra.

Para una cabal comprensión de la posición al respecto de la citada alternativa, es preciso previamente hacer referencia a los presupuestos, características, efectivo desenvolvimiento y

complejas contradicciones del régimen de la «doble confianza» registradas ya para aquel tiempo. Como es bien sabido, éste correspondía a los parámetros del parlamentarismo *dualista* propio del siglo XIX y podía tipificarse como de parlamentarismo *negativo*.³⁷ No alcanzó a tener nunca cobertura expresa en las Constituciones isabelinas desde el momento en que, entre otras razones y fundamentalmente, estas proclamaban la prerrogativa regia de «nombrar y separar libremente los Ministros» (art. 45.º, 10, Constitución de 1845) y en cuanto a la exigencia por las Cortes de responsabilidad ministerial, sólo apuntaban a una responsabilidad *penal* a hacer efectiva por procedimiento judicial en que al Congreso de los Diputados pertenecería la acusación y al Senado el juicio propiamente dicho (art. 39.º, 3, ídem.); a la vez que, conforme a su letra, las Cortes parecían quedar ceñidas a la función *legislativa*, sin que nada diese pie a una hipotética función de *control* de la acción de gobierno. Aquel embrionario régimen parlamentario se movió, por tanto, sólo en el campo de los «usos y convenciones constitucionales», pero en éste, sus presupuestos, vertebración y eficacia en el juego de los poderes del Estado habían quedado ya plenamente asentados desde su origen en la época del Estatuto Real y, especialmente, durante la trascendental singladura del Gobierno Mendizábal en 1835-36.³⁸

Por nuestra parte, hemos dedicado ya diversos estudios a la singladura del régimen de las *dos confianzas* a lo largo del reinado de Isabel II y a ellos nos remitimos para un mayor

37 Según la tipificación de J. Colliard, *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*, ed. en castellano, Barcelona: 1981.

38 Para los orígenes de este sistema de la «doble confianza», véase Dieter Nohlen, «Ideas sobre el gobierno parlamentario y práctica constitucional en la España de la época del Estatuto Real (1833-37)», *Revista de Estudios Políticos*, 1968, núm. 162, y, especialmente, Joaquín Tomás Villarroya, *El sistema político del Estatuto Real*, *op. cit.*, especialmente págs. 203-223 y 387-427.

pormenor.³⁹ Sin embargo, quisiéramos ahora resaltar algunos aspectos de su articulación y del balance de su dinámica para poder situar y comprender más ajustadamente las reticencias de los *conservadores autoritarios* frente al mismo.

Lógicamente, en la realidad de aquel ocupaba una posición central el juego de la confianza *regia* y de la *parlamentaria* y de su peso efectivo en la determinación del signo político de los responsables del poder gubernativo. A este respecto, para aquellas fechas, el citado régimen ofrecía una doble cara en cuanto a su realidad presente y potencialidades de futuro, una compleja bifrontalidad con aparentes contradicciones internas, quizás propias del carácter de transición que aquel tenía como embrionario régimen parlamentario.

Por un lado, hay que tener presente que por las propias concepciones del liberalismo *moderado* y por la manera en que la Corona entendió y ejercitó sus prerrogativas, ésta se sintió en la época como efectiva copartípe en la función de *gobierno* con una capacidad de control supremo y decisorio en última instancia sobre la acción de sus Ministros responsables, acreditándose en la práctica, y como plenamente legítimos, conflictos unilaterales de confianza regia con éstos al margen y frente a su «situación parlamentaria», configurándose la confianza parlamentaria como derivada y secundaria respecto a la regia.⁴⁰

39 Entre ellos, Juan Ignacio Marcuello Benedicto, *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*, *op. cit.*, especialmente págs. 41-83, 173-239, y 287-367, junto a mis estudios «La Corona y la desnaturalización del parlamentarismo isabelino», en *Revista Ayer*, número monográfico sobre *La política en el reinado de Isabel II* (ed. de Isabel Burdiel), núm. 29, Madrid: 1981, págs. 15-37, y «Gobierno y parlamentarización en el proceso político de la Monarquía constitucional de Isabel II», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 130, 2005, págs. 5-33.

40 «Secundaria, derivada y simplemente negativa» son los términos utilizados por Antonio M.^a Calero a la hora de caracterizar la confianza «parlamentaria» frente a la regia en el marco de la Monarquía constitucional *liberal-doctrinaria* en nuestro siglo XIX, véase del autor, «La prerrogativa regia en la Restauración: teoría y práctica (1875-1902)», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 55, 1987, págs. 273-317.

Hemos ya analizado en estudios previos las vías por las que se producían esos conflictos unilaterales y la sobreimposición de esta última: apelando la Corona directa y expresamente a su prerrogativa constitucional sobre libre nombramiento y separación de ministros, a despecho de la cobertura que éstos tuviesen al momento en las Cortes en la materia objeto de conflicto, –caso ejemplar es lo acontecido en la caída del Ministerio del Duque de Sotomayor en 28 de marzo de 1847 y proceso de formación del Ministerio *puritano* de F. Pacheco–;⁴¹ a través de la *negativa de la firma* a Reales Decretos propuestos por sus Gobiernos «parlamentarios», bien fuesen recabando la debida «autorización» regia para presentar a las Cortes un proyecto de ley de su iniciativa, bien planteando una disolución de Cortes, o bien conteniendo una propuesta en el área de sus competencias como poder «ejecutivo», –caso ejemplar, y que sentó precedente, la negativa de M.^a Cristina de Borbón a acceder al Real Decreto sobre relevos militares elevado por el Ministerio Mendizábal y que propició su caída, en 16 de mayo de 1836, a despecho de tener recién contrastada la confianza parlamentaria sobre un punto central de su acción de gobierno, la política de desamortización eclesiástica emprendida en uso de la ley de *Voto de confianza*–; constatándose casos, a su vez, en que la Corona sostuvo Gobiernos de su exclusiva confianza, combinando la concesión a éstos de hasta dos decretos sucesivos de disolución de Cortes, mediando un *voto de censura*, apurando al límite el precepto constitucional sobre reunión anual de las mismas, y avalando aquellos en sus propuestas de legislar, entre tanto, por simple Real Decreto, incluida la materia de ley de Presupuestos, –caso ejemplar y cobertura de la que se benefició

41 Para este caso y los correspondientes a las sucesivas «vías», exposición y análisis más detallado en Juan Ignacio Marcuello Benedicto: «La Corona y la desnaturalización del parlamentarismo...», *op. cit.*, especialmente págs. 20-31.

precisamente el propio Ministerio de Bravo Murillo en su singladura de 1851-52—.

Con esta sobreimposición de la confianza regia, la Corona se fue convirtiendo, cuando no era coaccionada por movimientos *juntistas*, en el verdadero árbitro del cambio político. Quizás operaba en descargo de su responsabilidad el déficit de representatividad de unas Cortes lastradas por el sistemático control ministerial de la «máquina electoral», o la inconsistencia de las mayorías parlamentarias, su fácil fraccionamiento y formación de circunstanciales mayorías *negativas*, fruto de la particular estructura de los partidos de *notables* de la época; pero, objetivamente, aquella realidad no hablaba muy en favor de una posible «parlamentarización» de la Monarquía, y en este sentido las aprensiones de los *conservadores autoritarios* sobre el régimen de las *dos confianzas* podían parecer, a la fecha, como exageradas.

Sin embargo, querríamos enfatizar en que, por otro lado, a la vez y conviviendo contradictoriamente con aquella realidad, eran innegables las potencialidades de futuro que aquel régimen tenía en relación a esa posible evolución. Para el tiempo en que nos ocupamos estaban ya plenamente asentadas, y con eficacia en el juego de los poderes del Estado, ciertas piezas que contribuían a homologarle como un incipiente régimen *parlamentario*. Al margen del silencio de las Constituciones formales, ya se habían asentado las iniciativas puntuales de las Cortes para hacer efectiva la responsabilidad *política*, vía *voto de censura*, de los Gobiernos de la Corona. Un precedente decisivo fue la moción de este género acordada por el Estamento de Procuradores, en 21 de mayo de 1836, al recién instalado Ministerio Istúriz, precisamente argumentado por su mayoría *progresista* en el hecho de no haber asumido éste, a la hora de admitir las responsabilidades de gobierno, las reglas no escritas

del sistema de la «doble confianza»; proposición que sería plenamente eficaz en el juego de los poderes del Estado, al determinar la inmediata disolución del Estamento popular.⁴² Y ya en plena Regencia de Espartero, una «proposición no de ley» conteniendo una moción de *censura* acordada por el Congreso de los Diputados en 28 de mayo de 1842 determinó, por primera vez en nuestra historia constitucional, la caída de un Gobierno, la del *progresista unitario* presidido por Antonio González; moción en la que se residenció su política de orden público en relación con la declaración de estados de sitio.⁴³ Para la «Década moderada» este tipo de mociones estaba ya tan contrastado que el *Reglamento* del Congreso de los Diputados, de 4 de mayo de 1847, llegó a regular parcialmente su proceso de emisión en su Título XVII —«De los votos de censura y de gracias, y de las declaraciones honoríficas»—, art. 193. Es bien cierto que fue una embrionaria regulación que parecía dictada a prevenir la precipitación en la emisión y acuerdo en que se había podido incurrir en la proposición referida de 1842, pero su verdadera importancia residía en que con aquella se daba «carta de naturaleza» a nivel normativo a los *votos de censura*, y se hacía a despecho del silencio de la Constitución de 1845 sobre dicha figura, en un, como veremos más adelante, polémico proceder, al extenderse unilateralmente el *Reglamento* parlamentario en explicar, desarrollar y complementar la propia ley fundamental.

A la vez se había asentado ya para entonces la otra gran pieza de articulación de aquel régimen: las *cuestiones de gabinete*, como efectivas «cuestiones de confianza» libremente planteadas por los Gobiernos de la Corona para contrastar en un determinado momento su apoyo en Cortes, vinculando su

42 Para esta proposición de censura, véase Joaquín Tomás Villarroja, *El sistema político del Estatuto...*, *op. cit.*, págs. 417-27.

43 Para este voto de censura, véase Juan Ignacio Marcuello Benedicto, *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*, *op. cit.* especialmente págs. 208-14 y 216-224.

permanencia en el poder o la supervivencia de éstas a su saldo positivo. Los precedentes ya habían sido fijados por el Gobierno Mendizábal en 1835-36, que las perfiló y situó los marcos adecuados para su planteamiento: en el curso del debate anual de la *Contestación* al Discurso de la Corona, cuando se examinaba el «programa y acción» del Gobierno, –como él haría en torno a la valoración de su política desamortizadora en el correspondiente de las Cortes de 1836–; envolviendo con ellas, por su naturaleza, la solicitud de poderes extraordinarios, –caso de la tramitación de la ley de *Voto de confianza* en las Cortes de 1835–; o bien, al vincularlas con la aprobación de algún proyecto de ley de su iniciativa considerado medular en el desarrollo de su «programa», –como fue el caso de la «cuestión de gabinete» con la que envolvió su derrota en la tramitación de la nueva ley *electoral* para la ulterior convocatoria de las Cortes llamadas a reformar el Estatuto Real, y que acabó determinando, en enero de 1836, la primera disolución parlamentaria de nuestra historia constitucional–.

Inclusive, ya para aquel tiempo tenía plena admisión práctica algo tan propio del parlamentarismo decimonónico, como era la evolución hacia un poder ejecutivo «dual», donde la programación e impulso directriz de *gobierno* se consideraba a asumir por los Ministros de la Corona, únicos responsables, organizados colegiadamente en Consejo con su jefe o presidente propio, si bien el Trono aún estaba entonces lejos de quedar reubicado en el papel del idealizado poder *moderador* y, por el contrario, como acabamos de indicar líneas más arriba, seguía reteniendo un eficaz *control* en última instancia sobre la acción de gobierno.

Junto a todo ello, y a la fecha, la realidad apuntaba a que las Cortes no se ceñían a la sola función *legislativa*, sino que a despecho del silencio de la Constitución formal, ejercían ya la

de *control* asiduo del poder gubernativo, y como reflejo de esa práctica ya asentada, los *Reglamentos* parlamentarios ya venían regulando los vehículos formales típicos al efecto: las *interpelaciones y preguntas*, – Título X, arts. 117.º y siguientes, Reglamento del Congreso de 14 de febrero de 1838, y Título XIII, arts. 156.º a 162.º del de 1847–.

Dentro de esa doble faz y contraste que acabamos de apuntar, serían estas potencialidades que entrañaba el sistema de la «doble confianza» en orden a condicionar la prerrogativa regia sobre libre nombramiento de Ministros en el sentido de adecuarla al juego de las mayorías parlamentarias, y la eficacia que su práctica ya podía estar induciendo en la evolución hacia parámetros de una Monarquía *parlamentaria*, lo que suscitó el frontal y característico repudio de la alternativa que estudiamos, que lo acompañaría de su particular concepción sobre el poder de la Corona en el marco de una Monarquía sólo «limitada», en contrapunto al horizonte de «parlamentarización» de la Monarquía *constitucional* dualista que aquel parecía estar abriendo.

Sería el partido *monárquico*, dentro del proceso de reforma constitucional de 1844-45, quien fijaría ya una clara posición al respecto. J. Balmes, en vísperas de la formación del Ministerio Narváez, y todavía en el plano doctrinal, se expresaría en unos ilustrativos términos de lo que iba a ser la característica posición de la alternativa *conservador autoritaria* en la cuestión. Nos referimos a sus ideas vertidas en *El Pensamiento de la Nación* en sendos artículos titulados: «Examen de la máxima, el Rey reina y no gobierna».⁴⁴ El pensador de Vic mostraría su marcado rechazo a la conversión del Monarca en el «Rey autó-

44 Publicados en 24 de abril y 1 de mayo de 1844, núm. 12 y 13 de *El Pensamiento de la Nación*. Reproducidos en nuestros días, comentados y analizados, en Joaquín Varela Suanzes: Jaime Balmes, *Política y Constitución, op. cit.*, págs. 187-203, y apartado II, págs. XXV-LIII de su «Estudio preliminar».

mata» que parecía plantear aquella máxima que en expresión de éxito en la época resumía en esencia la concepción de lo que hoy llamaríamos una Monarquía *parlamentaria*. Frente a ésta y en defensa de un «Trono verdad», Balmes argumentaba en favor de una residencia efectiva del «pensamiento de gobierno» en el monarca. Mostraría su resuelta oposición a reducir el Trono, en términos más de nuestros días, a su reubicación en una jefatura del Estado excluida del *proceso político*, en donde la acción de gobierno y la definición de las normas de ley tuviesen como exclusivos actores al Consejo de Ministros y a las Cortes, dependiendo, además, el primero sólo de su relación fiduciaria con la Cámara popular y determinando ésta su signo político. Lejos de las concepciones sobre una simple titularidad nominal del ejecutivo en el Rey, del trasvase efectivo de su ejercicio en favor de los Ministros que pudiera desprenderse de los preceptos constitucionales sobre el «refrendo ministerial» con la sola responsabilidad de aquellos, y del consiguiente vaciamiento político del Trono que se pudiera presumir en las Monarquías *constitucionales* en vías de parlamentarización, nuestro publicista reclamaría en el Rey un pleno derecho de «inspección inmediata» sobre sus Ministros «...independiente de las Cortes», viéndolos además como meros «consejeros» y no únicos. Señalaba al respecto:

Quando se dice: El Rey reina y no gobierna, ¿qué es lo que se intenta expresar? Claro es, nos responderán los sostenedores del puritanismo constitucional, se quiere expresar que el pensamiento de gobierno solo ha de residir en los ministros; que por este motivo el rey no puede tenerlo propio; que tampoco le es lícito aconsejarse de otras personas que de los ministros; en una palabra, que en la máquina gubernativa solo han de jugar los agentes marcados por la Constitución: los Cuerpos Colegisladores y el Ministerio responsable... Para esto era indispensable

falsear las Constituciones por medio de doctrinas aclaratorias y prácticas parlamentarias, todo con la mira de que los tres poderes se redujesen a uno solo: la Cámara popular.

Para la más exacta comprensión de las concepciones de Balme en la materia, quizás nada más adecuado que jugar con su contraste respecto a esa visión idealizada, de tanto predicamento en la época en el campo del pensamiento político, de Benjamin Constant sobre la función del Rey en la Monarquía *constitucional*. Si en la construcción teórica de éste se asignaba al monarca un poder *neutro*, diferenciado de los considerados poderes *activos*, –ejecutivo, legislativo y judicial–, ceñido específicamente a arbitrar los puntuales conflictos que pudiesen surgir entre estos, proveyéndole de una serie de facultades para cubrir su función *moderadora*, –libre nombramiento de ministros, sanción libre de las leyes, y disolución parlamentaria, entre otras–;⁴⁵ nuestro autor, en claro contrapunto, no entendería el ejercicio de estas facultades por el Trono como determinadas por un previo conflicto entre los supuestos poderes activos y en función exclusiva de posibilitar su armonización, sino que al referirse específicamente a la de disolución parlamentaria y con una perspectiva más ajustada, de hecho, a la realidad del régimen isabelino, las consideraría como de libre y discrecional iniciativa de la Corona en cuanto connaturales a ser el depositario de la función directriz de *gobierno*:

El Rey ha sido tanto más grande cuanto más y mejor ha gobernado... En el solo derecho de optar entre las Cortes y el

45 Véanse sus *Principios de Política* (1806) en edición contemporánea en castellano, Benjamin Constant, *Escritos Políticos*, con «Estudio preliminar», edición y notas de M.^a Luisa Sánchez Mejía, CEC, Madrid: 1989, págs. XXXV-XLI y 20-35. Para una interesante reflexión sobre la realidad práctica de ese pretendido poder *moderador* de la Corona, Roberto Blanco Valdés, *La construcción de la libertad*, Madrid: 2010, págs. 171-212.

Ministerio viene envuelto el derecho de gobernar... es evidente que el rey promoviendo la crisis, no obra ni por inspiración de las Cortes ni del Ministerio, toma la iniciativa por un pensamiento propio o sugerido por personas irresponsables; el rey, pues, no solo reina, sino gobierna, ya que ejerce motu proprio un acto que tiende a producir un cambio de gobierno en el país.⁴⁶

Posteriormente, ya en el curso del debate en Cortes de la reforma constitucional del 45, el cualificado portavoz de la minoría *monárquica*, S. Tejada, en su polémico discurso-enmienda a la totalidad, pronunciado en el Congreso en la sesión de 11 de noviembre de 1844, abundaría en esta línea argumental. Presumiendo que los «silencios» del proyecto de reforma del Ministerio Narváez venían a seguir dando amparo a las prácticas del régimen de las *dos confianzas*, rechazaría de plano las potencialidades del mismo en cuanto a constreñir la prerrogativa regia a adecuarse al juego de las mayorías parlamentarias. Para el mismo, y por un lado, la falta de reconocimiento y regulación expresa de aquel en la Constitución formal solamente podía interpretarse en sentido desautorizador. Por otro, y a su vez, en una valoración peyorativa de aquellas mayorías, como simples mayorías «aritméticas», circunstanciales e inestables, les negaría

46 *El Pensamiento de la Nación*, núm. 12, de 24 de abril de 1844. Señalamos que el criterio de Balmes se adecuaba más a la realidad práctica del régimen isabelino, en cuanto en este el inconveniente recurso a llegar a concederse hasta dos decretos de disolución a un mismo Gobierno, mediando un *voto de censura* del Congreso, -y esto se produce en 1839 en época del Ministerio Pérez de Castro y se dará en 1851-52 con el Gobierno Bravo Murillo-, tendió a desnaturalizar el pretendido carácter *arbitral* de la disolución y convertir ésta, más bien, en sostén de Gobiernos no parlamentarios, de exclusiva confianza regia, y por ende, en un instrumento más directamente al servicio del Trono como efectivo árbitro del signo político de los responsables del poder *gubernativo*. Además, aunque en otro orden de cosas, en nuestros días, ciertos autores ven en la disolución parlamentaria un atributo característico y definidor de los depositarios de la función de *gobierno*; véase Luis Sánchez Agesta, «Gobierno y responsabilidad» en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 113-14, 1960 págs. 35-63.

funcionalidad en orden a la determinación del signo político del poder gubernativo. En su argumentación podía constatar-se, de fondo, la característica reticencia de aquella «familia» política hacia el pluripartidismo concurrencial del parlamentarismo liberal, pero, a la vez, el peso de precedentes cercanos en que la particular estructura de los partidos de *notables*, su personalismo y fluido fraccionamiento, había abocado a coaliciones circunstanciales para derribar un Ministerio, –mayorías *negativas*–, sin capacidad de ofrecer de su seno una alternativa de gobierno, generadoras, por tanto, de una alta inestabilidad; como había sucedido, ejemplarmente, en la situación de cosas creada en 1842 con el citado *voto de censura* al Gobierno de A. González, sostenido por la coalición de tres fracciones distintas del progresismo, –*legales* de M. Cortina, «olozaguistas» y *puros* de Joaquín M.^a López–, eficaz para derribarle, pero que por su falta de concierto en ofrecer de consuno una solución de gobierno tantas dificultades había generado al Regente Espartero para cerrar la crisis con un Ministerio «parlamentario».⁴⁷

El diputado *monárquico*, en su rechazo a los presupuestos y prácticas del régimen de las *dos confianzas*, señaló desde la tribuna:

Una Constitución que... lleva en su seno como sobreentendidos los mensajes al Trono en materias políticas, las cuestiones de Gabinete en cada una de sus legislaturas, las coaliciones más inmorales para derribar el Poder, los votos de censura contra los Ministros, la obligación que se llama parlamentaria, impuesta al Rey, de gobernar según la política momentánea y azarosa de la inconstante mayoría del Congreso. Una Constitución que lleva en su seno, como sobreentendida, la precisión llamada

⁴⁷ Para el estudio más detallado de aquel *voto de censura* y evolución de la crisis generada por el mismo, me remito a lo dicho en Juan Ignacio Marcuello Benedicto, *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*, *op. cit.* págs. 208-225 y 314-330.

parlamentaria, impuesta a la Corona, de elegir los Ministros entre los que se llaman notables de la mayoría de la Cámara electiva, so pena, si el Rey obra de otro modo, de poder negar a su Gobierno los medios para sostener hasta las más sagradas obligaciones del Estado.

S. Tejada, frente a ese embrión de régimen *parlamentario* que, según él, cobijaba tácitamente el proyecto de reforma constitucional del Ministerio, defendería como alternativa el deber «reconocerse en el Rey el supremo derecho de gobernar y dirigir la Monarquía con arreglo a las leyes fundamentales de la misma», en el marco de una Monarquía «limitada» en que las Cortes quedasen ceñidas a una estricta concurrencia *legislativa*, —«un gobierno monárquico sobre leyes fundamentales que lo moderen con la intervención puramente legislativa de las altas clases y de los propietarios del Reino», remarcando taxativamente:

Esta es, y no la reforma que se ofrece, la interior organización que los Poderes públicos deben tener en España, librando al Rey de la humillante condición a que hoy le reducen las prácticas parlamentarias; es decir, una colección de máximas indeterminadas, que no habiéndose atrevido ninguna revolución a inscribirlas en la ley fundamental, se imponen a los Tronos como suplemento necesario de las Constituciones, para someter las atribuciones de la soberanía gubernativa de los Monarcas a la votación numérica de las Asambleas electivas, que no pueden ofrecer, y menos entre nosotros, dirección acertada y consecuente a ningún Gobierno.⁴⁸

48 Discurso de S. Tejada en *DSC, Congreso de los Diputados*, Legislatura 1844-45, núm. 28. Comentado y reproducido en «Estudio preliminar» y Apéndice documental, respectivamente, en Juan Ignacio Marcuello Benedicto, *La Constitución de 1845, op. cit.*, págs. 45-71 y 270-286.

Al hilo de rechazar el sistema de la «doble confianza», la minoría *monárquica* suscitaba en pleno debate constitucional una cuestión central: la tipificación de la *forma de gobierno* y dentro de ella, el asunto neurálgico de la reubicación de la Corona en el proceso político de la Monarquía constitucional. Y es ilustrativa la actitud al respecto del Gobierno Narváez y de la mayoría del partido *moderado* que apoyaba su reforma constitucional: rehuir de plano, con un intencionado y calculado silencio, el incómodo terreno al que le emplazaba aquella. El discurso de «réplica» a aquel del Ministro de Estado, Martínez de la Rosa, fue en aquella ocasión muy significativo: sobresaliente en argumentar en perspectiva general la política del «justo medio» de su Gobierno, ayuno de cualquier concreción y referencia a la citada cuestión.⁴⁹ Y ello sería una constante a lo largo de aquel proceso de reforma constitucional y de hecho tónica general del *liberalismo conservador* en la época: este pareció siempre preferir prevalerse de la alta cuota de poder residual y en reserva que la Constitución formal resguardaba en la Corona e instrumentalizar la retórica apelación al prestigio tradicional de su autoridad, en función de su verdadero objetivo, el reforzamiento del poder *gubernativo*, sin mayores precisiones sobre la reubicación del Trono en el marco de la Monarquía *constitucional*, que no podían por menos de «limitarlo» inconvenientemente. Huyó, por tanto, de aquel comprometido terreno, y respecto del régimen de las *dos confianzas*, tendió a admitirlo tácitamente en su regla de oro, en cuanto a la necesidad de que todo Gobierno poseyese simultáneamente la confianza regia y la parlamentaria, siempre bajo la presunción, como hemos apuntado más arriba,

49 Discurso de Martínez de la Rosa en contestación inmediata al de Tejada, en sesiones del Congreso de 11 y 12 de noviembre de 1844, *DSC, Congreso de los Diputados*, Legislatura 1844-45, núm. 28 y 29; comentado y reproducido en *ibid.*, págs. 45-71 y 286-306.

de la primacía de la primera, sin llegar a regularlo constitucionalmente ni a desautorizarlo de plano en su práctica.⁵⁰

Sin embargo, a raíz del debate constitucional de 1845, el rechazo de aquel régimen y de sus potencialidades en orden a «parlamentarizar» la Monarquía, continuará adquiriendo una especial centralidad en la alternativa *conservadora autoritaria*. Poco tiempo después, Bravo Murillo volvería sobre la cuestión en el marco de sus proyectos de reforma constitucional de 1852. No lo haría frontalmente, sino de forma indirecta al hilo de defender otra de las propuestas más características de esta alternativa, y que trataremos en un epígrafe posterior, la negación del principio de *autonormatividad reglamentaria* de las Cortes y la defensa de sujetar a *ley* los Reglamentos parlamentarios. Cuando años después, retrospectivamente, el

50 Sobre este particular ya hemos hecho referencia, y a él nos remitimos, en Juan Ignacio Marcuello Benedicto: «El discurso constituyente y la legitimación de la Monarquía de Isabel II en la reforma política de 1845» en E. García Moneris, M. Moreno y J. I. Marcuello (eds.), *Culturas políticas monárquicas en la España Liberal. Discursos, representaciones y prácticas (1808-1902)*, PUV, Valencia 2013, págs. 151-177. Sin embargo, en aquellas Cortes reformadoras de 1844-45 siempre habría voces, y bien autorizadas, caso de J. Donoso Cortes, que aun figurando al momento como miembro de la mayoría «ministerial», -a él se atribuye la redacción de la *Exposición de motivos* del dictamen de la Comisión del Congreso que avaló plenamente el proyecto de Reforma de la Constitución del Ministerio Narváez-, se expresarían en términos bien coincidentes, en este caso, con la minoría *monárquica* en el rechazo de la «parlamentarización» de la Monarquía; así, Donoso, en el curso del debate en aquellas del proyecto de ley sobre *Dotación de culto y clero*, en 15 enero de 1845, diría sobre la conducta que debía seguir el partido moderado: «Cómo seremos populares o democráticos en el buen sentido de la palabra? Confiriendo el derecho electoral, abriendo las puertas de este Parlamento a los que tienen y a los que saben, para que hagan prevalecer en los consejos del príncipe...los intereses comunes. No les daremos más, porque darles más sería darles el gobierno, y el gobierno en una Monarquía es cosa del Rey...Seremos monárquicos, poniendo en el Rey la suprema dirección de la nación y el gobierno del Estado, no reconociendo la máxima revolucionaria y ultramontana de que el Rey reina y no gobierna, es decir, que el rey no es nada en la sociedad ni en la política...no le daremos menos porque darle menos sería abolir la Monarquía constitucional y levantar sobre sus escombros la República parlamentaria, no le daremos más porque darle más sería el gobierno absoluto». Discurso recogido íntegramente en sus *Obras completas*, vol. II, edición de C. Valverde, *op. cit.*, págs. 95-105, y citado por Federico Suarez en *Introducción a Donoso Cortés*, Madrid: 1964, págs. 102 y ss.

político extremeño argumentase en su *Opúsculo* de 1865 esta propuesta, jugó con el contraste entre el silencio de la Constitución de 1845 sobre la hipotética facultad de las Cortes para exigir la responsabilidad *política* de los Ministros o sobre una eventual función de *control* de las mismas sobre la acción de gobierno, y la incipiente regulación de los *votos de censura* y de las figuras de las «interpelaciones» y «preguntas» hechas en el Reglamento del Congreso de 1847, para denunciar la extralimitación en que, a su juicio, habían incurrido las Cortes al desarrollar, complementar y modificar la propia Constitución formal en ejercicio del citado principio de autonormatividad. Argumentando, Bravo Murillo, con el principio general de que sólo la *ley* podía crear o declarar facultades y derechos, circunscribiéndose el *reglamento* a fijar el modo o procedimiento de su ejercicio, inferiría de ello la necesidad, como base de partida, de sujetar a *ley* el *Reglamento* parlamentario, —al que la Constitución del 45 se refería literalmente como de «gobierno interior» (art. 28.º)—, al menos en sus apartados *materiales* y *procedimentales* que afectasen a facultades compartidas por las Cortes con la Corona, como la legislativa, o que interesasen a la relación entre estos dos poderes y al ejercicio de la prerrogativa regia sobre libre nombramiento de Ministros. Y la denunciada extralimitación de los Reglamentos parlamentarios de 1847 al dar carta de naturaleza a los *votos de censura*, daría pie a aquel para desautorizar vehículos y prácticas del régimen de las *dos confianzas* ya para entonces plenamente asentadas. Diría, al respecto, el político autoritario:

Los Reglamentos autorizan expresamente los votos de censura y las interpelaciones; pero ni la Constitución, ni otra ley alguna declaran aquella facultad; en la Constitución no se encuentra siquiera la frase voto de censura, ni la palabra interpelación... ¿Qué disposición les confiere —a las Cortes— esa facultad,

les da ese importantísimo derecho? El Reglamento del respectivo Cuerpo, exclusivamente el reglamento; en el reglamento, formado por el respectivo Cuerpo para su gobierno interior, que es lo que la Constitución autoriza; reglamento en que no debía crearse derechos, ni reconocerse facultades, ni prescribirse funciones, porque lo resiste la índole de todo reglamento, y muy especialmente la de aquel que debe serlo de gobierno interior; reglamento en el cual se ha podido disponer legalmente sólo acerca de la manera de ejercer las facultades y funciones que la Constitución reconoce al Cuerpo respectivo...⁵¹

En este horizonte, en los proyectos reformistas de 1852, el Gobierno Bravo Murillo había procedido a desglosar del contenido material que hasta ese momento había abarcado el *Reglamento* parlamentario, todas las figuras, vehículos y normas de procedimiento que bien correspondiesen a funciones no exclusivas de las Cortes, a cubrir en concurrencia con la Corona, como era la citada *legislativa* bajo el prisma constitucional de la visión de la ley como acto complejo dual, o bien referentes a funciones que incidiesen en la relación entre los poderes del Estado, como las presumidas de *control* de la acción de gobierno, o que pudiesen afectar a la estabilidad o determinación del signo político de los titulares responsables de ésta y que pudiesen tocar al respecto la libre prerrogativa regia. Procediéndose a remitir, ahora, la regulación de estas materias a *ley*, en concreto al proyecto de *Régimen de los Cuerpos Colegisladores*, una de las leyes orgánicas comprendidas en el conjunto de la reforma de 1 de diciembre del 52, asegurándose así la intervención regia en ella a través de la iniciativa y sanción libre de la Corona sobre todas las leyes. Examinando

51 En J. Bravo Murillo, *Opúsculos*, Madrid: 1865, Tomo IV, capítulo VII, libro 2.º, págs. 279 y ss. Puede verse la argumentación en forma más extensa que la cita aquí recogida, en texto «seleccionado» en epígrafe II, 4, del apartado de «Documentos» del presente libro.

este proyecto y a la luz de la argumentación citada de Bravo Murillo, el silencio absoluto del mismo sobre la figura del *voto de censura*, en la perspectiva de los precedentes y del reconocimiento y regulación que del mismo ya habían hecho los *Reglamentos* de 1847, no podía por menos de entenderse, ahora, como una clara desautorización, cuando no implícita prohibición, de este tipo de mociones.⁵²

En ese mismo proyecto de *Régimen de los Cuerpos Colegisladores* habría ciertas previsiones y disposiciones que mostraban, en su conjunto, la voluntad de enfrenar la función de *control* de las Cortes sobre la acción de gobierno y la «parlamentarización» del sistema. Así, por ejemplo, se trataba de reinstaurar la figura de los *Comisarios del Gobierno*, ya previstos en el Reglamento del Estamento de Procuradores en la época del Estatuto Real, para sostener en sustitución de los Ministros «...cualquier proyecto o asunto» en el seno de las Cámaras, como delegados

52 Este rechazo del proceso de «parlamentarización» de la Monarquía se puede encuadrar en las especiales circunstancias y consecuencias del golpe de Estado de Luis Napoleón en 2 de diciembre de 1851. Viene siendo objeto de la historiografía el señalar las posibles influencias de aquellas en los proyectos reformistas del político extremeño, y también, eso sí, de sus discordancias determinadas por la distinta historia político-constitucional de ambos países desde los inicios de la revolución liberal. No debe perderse de vista, en todo caso, el frontal rechazo del régimen *parlamentario* en el proceso francés camino del II Imperio. Ya en las bases de la Proclama de Luis Napoleón en 2 de diciembre, invocadas como expreso referente en el texto del *plebiscito* subsiguiente y recogidas en el Preámbulo de la Constitución de 14 de enero de 1852 promulgada en su consecuencia, figuraba como base 2.ª: «Ministros dependientes solo del Poder ejecutivo», y en el Título III de dicha Constitución, «Del Presidente de la Republica», se disponía en su art. 13.º: «Los Ministros no dependen más que del Jefe del Estado; no son responsables, más que cada uno en lo que le concierne, de los actos del Gobierno; no hay en modo alguno solidaridad entre ellos; no pueden ser puestos en acusación más que por el Senado». Véase al respecto, con selección y reproducción de dichos textos en castellano, José Rodríguez Labandeira, *Francia Liberal (1810-1870)*, Madrid: 2003, págs. 67-75 y 271-283. Sobre el eco del golpe de Estado de Luis Napoleón y decisiones subsiguientes, en la acción y programa reformista del Gobierno Bravo Murillo, puede verse, entre otros, M.ª Teresa Mayor de la Torre: «Efectos del golpe de estado de Luis Napoleón Bonaparte en la política española: Bravo Murillo y el proyecto de reforma constitucional», *Cuadernos de Historia Contemporánea*, núm. 11, Madrid: 1989, págs. 27-43.

suyos y que podían ser indistintamente diputados/senadores o «...personas extrañas a uno y otro Cuerpo» (arts. 14.º y 15.º); previsión que no podía por menos de evidenciar el desigmo de desvincular a los Ministros de la Corona de la asistencia y participación asidua en la vida parlamentaria. Muy ilustrativo sería, a su vez, el intento de neutralizar toda la «carga política» que hasta el momento venía teniendo el debate de la *Contestación al Discurso de la Corona* como gran cita anual, al inicio de toda «legislatura», para el examen y valoración en Cortes del «programa» del Gobierno y de su acción. Si en las disposiciones de los Reglamentos del Congreso de 1838 y 1847, por ejemplo, se determinaba que su texto sería formado por una Comisión *especial*, tras la deliberación en secreto en sus *Secciones* para el nombramiento de ésta, previo a su discusión en *sesión*, ahora, la redacción de aquella se vinculaba exclusivamente a la Presidencia de la Cámara que, significativamente, pasaba, a la vez, a ser de exclusiva designación regia (art. 2.º, proyecto de *Régimen de los Cuerpos Colegisladores*); abreviándose y acotándose su tramitación: el proyecto de Respuesta se presentaría en la primera sesión de la legislatura, debiéndose presentar las enmiendas al mismo «...en el acto», no admitiéndose más que una, y reducida la discusión de aquel a solo en «totalidad» (art. 36, ídem), mientras el Reglamento del 38 había dejado a la discrecionalidad del pleno optar entre ésta o una discusión por «párrafos», es decir, particularizada de cada unidad temática del mismo. De hecho, en la práctica, el propio Gobierno Bravo Murillo y los que le sucedieron, de tenor «autoritario» todos ellos, hasta la revolución de 1854, irían más allá en la neutralización completa de aquella plataforma de control, pues rompiendo con los precedentes habituales procedieron sistemáticamente, ahora, a abrir las Cortes a través de la modalidad llamada *por comisión*, sin sesión regia de apertura y sin presentación del *Discurso de*

la *Corona*, ni declaración «programática» sustitutoria.⁵³ Y en cuanto a las *interpelaciones*, el citado proyecto disponía que «... no tendrá efecto la interpelación, ni podrá tratarse de su objeto bajo ninguna otra forma» si el Ministerio manifestase que la «...discusión del asunto no es conveniente al interés público», reduciéndose su proceso a la explanación del interpelante y contestación del Ministro, sin posibilidad, a diferencia de lo previsto por los Reglamentos del Congreso de 1838 y 1847, de apertura de debate y presentación subsiguiente de *proposiciones*; de hecho, el proyecto señalaba taxativamente que, tras la contestación ministerial, «...se pasará a otro asunto» (arts. 22.º y 23.º).

La característica ofensiva de la alternativa *conservador autoritaria* respecto al régimen parlamentario de las *dos confianzas* y frente al ejercicio práctico por las Cortes de la función de *control*, había de proyectarse hasta las vísperas mismas de la crisis de 1868, y la reforma de los *Reglamentos* parlamentarios en 1867 constituiría una viva muestra. Como es bien sabido, tras los sucesos del cuartel de San Gil y demostrada la ineficacia integradora del tímido aperturismo *unionista*, se produciría el postrer giro *autoritario* y decididamente *antiparlamentario* acometido por el Ministerio Narváez–González Bravo (nombrado en 10 de julio de 1866). En su declaración programática a las Cortes, y ante el evidente avance de los trabajos revolucionarios, éste enfatizó en la centralidad de la defensa del principio de *orden*, —«...Hay una gran cuestión hoy, que es la cuestión de orden público, la primera, la principal...»—.⁵⁴ En la *Expo-*

53 Para el estudio del *Discurso de la Corona* y su *Contestación* en Cortes, aspectos procedimentales y su evolución en la época isabelina como plataforma de *control*, me remito a lo dicho en Juan Ignacio Marcuello Benedicto, *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*, *op. cit.*, págs. 63-83 y 198-208.

54 Declaración de Narváez en la sesión del Congreso de 11 de julio de 1866, *DSC, Congreso de los Diputados*, Legislatura 1865-66, núm. 131.

sición de motivos que acompañó al Real Decreto de disolución de las Cortes *unionistas* en 30 de diciembre de 1866, aquel se extendió en unas reflexiones que, aunque oscuras y ambiguas, expresaban su entender respecto a que «...la Constitución interna y real de esta antigua Nación no está del todo de acuerdo con la interpretación que en no pocos casos se ha dado a las leyes políticas hechas y promulgadas», y aunque se rechazaba expresamente la eventualidad de abrir un nuevo proceso de reforma constitucional, sí se responsabilizaba directamente a los *Reglamentos parlamentarios* de los embarazos creados a la expedita acción del poder gubernativo⁵⁵. Presentaba, por tanto, el Gobierno la postura favorable a su reforma y ello tuvo un inmediato eco en las nuevas Cortes elegidas bajo su mandato. En el caso específico del Congreso se promovió la misma, con pleno aval y apoyo activo del Ministerio, que culminaría en su nuevo *Reglamento* de 25 de junio de 1867, último del reinado y que reformaba en profundidad el vigente de 1847.

Entre sus más destacadas alteraciones, y en cuanto hace referencia directa a la cuestión que estamos tratando, se situaría la supresión del Título XVII de este último, en que como queda dicho se había dado carta de naturaleza a los *votos de censura* y se había regulado embrionariamente su procedimiento de formulación, –en su ya citado art. 193.º–. Se argumentó, nuevamente, con su falta de cobertura expresa en la Constitución de 1845, con que conforme a la literalidad de ésta la única responsabilidad ministerial a exigir por las Cortes era de tipo *penal* a través de procedimiento *judicial*, –como se desprendía del art. 39.º, párrafo 3.º de la misma–, derivándose de ello la ilegitimidad de exigir la pretendida responsabilidad *política* a través de dichas mociones, como atentatorias y contradictorias, además,

55 Texto de la *Exposición* en *Gaceta de Madrid*, año ccv, núm. 364.

con las prerrogativas constitucionales de la Corona sobre libre nombramiento y separación de Ministros (art. 45.º, 10) y disolución discrecional del Congreso (art. 26.º); y todo ello, en la óptica de evitar la «parlamentarización» de la Monarquía, en la consideración de que conforme a aquella la concurrencia de las Cortes en el proceso político se ceñía a la *legislativa*. Serían bien ilustrativos los términos en que entonces se expresó el destacado diputado «ministerial», Severo Catalina, como portavoz de la Comisión del Congreso que articuló el proyecto de reforma de su *Reglamento*:

Hemos omitido el Título que trata de los votos de censura... No puede un Congreso, o al menos no debe un Congreso constituirse un día en juez del poder ejecutivo e interponerse motu proprio por un acto de soberanía que no está escrito en ningún código fundamental, interponerse, digo, entre la Nación y la prerrogativa del Monarca... «Declaramos que el Gobierno no merece nuestra confianza». Esta parece que es la fórmula consagrada de los votos de censura. ¿Y a qué fin esta declaración? ¿Qué especie de poder ultralegislativo y ultrajudicial es este que así condena, sin un acto del Monarca, del poder ejecutivo, sin un acto de carácter legislativo de los que se rozan con los Cuerpos colegisladores, sobre el cual recaiga reprobación, sin un proceso en forma sobre el cual recaiga sentencia? ¿Hay derecho? Y si lo hay, ¿dónde está consignado para pronunciar un veredicto que obligue a la Corona al forzado dilema de disolver el Congreso o cambiar sus Consejeros responsables?⁵⁶

Esa supresión se acompañaría de modificaciones restrictivas en el campo de la *Contestación* al Discurso de la Corona

56 Intervención en sesión de 16 de mayo de 1867, *Dsc, Congreso de los Diputados*, Legislatura 1866-67, núm. 26.

(art. 113.º), de las *interpelaciones y preguntas* (Título XIII, arts. 143.º a 146.º), y rescate de la figura de los «comisarios regios» (art. 97.º), que enlazaban, casi miméticamente, con las propuestas ya citadas de los proyectos de Bravo Murillo en 1852.

Fue aprobado aquel *Reglamento* por unas Cortes ya muy heridas, para aquel entonces, en su representatividad por la profundización en el «retraimiento» no solo de *progresistas y demócratas*, sino de cualificados sectores «liberal-conservadores» del fracturado moderantismo. Sobre el significado y sentido último de aquella reforma, en orden a quebrar el régimen parlamentario de las *dos confianzas* y neutralizar la función de *control* que, en su marco, venían ejerciendo las Cortes a todo lo largo de la época isabelina, –acreditadamente y aunque con sus limitaciones y contradicciones apuntadas–, serían bien significativas las palabras con que el cualificado diputado *unionista*, Cánovas del Castillo, –en un momento en que la minoría *unionista* constituía en aquellas Cortes casi una oposición marginal–, valoró acremente la misma: «(...) No hay que molestarnos en examinar el Reglamento que se discute para saber que en él no queda libre puerta ni camino alguno para la discusión política, para la discusión de los actos del poder, tal como se ha venido verificando hasta ahora en España, tal como se practica uniformemente en todos los países constitucionales...Cómo se puede negar, que de lo que aquí se trata es de despojar a esta Asamblea de su carácter político, que es su carácter esencial...».⁵⁷

57 Intervención de Cánovas del Castillo en sesión de 15 de junio de 1867, *Dsc, Congreso de los Diputados*, Legislatura 1866-67, núm. 49. Para un estudio más detallado de esta reforma del *Reglamento* del Congreso y su contextualización en las especiales circunstancias histórico-políticas del momento, véase Juan Ignacio Marcuello Benedicto, «Las Cortes y los factores de crisis política de la Monarquía de Isabel II (1845-1868)», en *Anuario de Historia del Derecho español, op.cit.*, págs. 81-172.

4. LIDERAZGO Y EXPANSIÓN DEL PODER GUBERNATIVO EN EL PROCESO LEGISLATIVO

Dentro de la articulación del *proceso político* otra de las características más sobresalientes de la alternativa *conservadora autoritaria* sería la defensa de un papel directriz y expansivo del poder ejecutivo en el proceso legislativo en grave devaluación de la concurrencia de las Cortes, en un marcado contraste con la visión de la *ley* como acto complejo dual en que debían concurrir, en pie de igualdad, el poder monárquico y el representativo de Cortes, como parecía desprenderse del espíritu y letra de la Constitución de 1845.

Ya en el proceso de formación de esta última, los *monárquicos*, en plena coherencia con su defensa de un sistema de *Carta otorgada*, propusieron el monopolio de derecho de la *iniciativa de ley* en la Corona⁵⁸, con lo que ello comportaba de trascender la simple concepción de poder «ejecutivo» y de ver en ella la residencia efectiva de la función directriz de *gobierno*, en cuanto dicho monopolio o su ejercicio preeminente tiende a considerarse un atributo esencial de ésta por su impulso originario, fijación del ritmo legislativo y orientación primitiva del «programa» de legislación⁵⁹. Lo planteó expresamente el Marqués de Viluma en su citada *Exposición* a la Reina de 6 de junio de 1844, —«...iniciativa de todas las leyes en la Corona»—, al pormenorizar su alternativa de reforma constitucional y al apelar a la necesidad de enlazar con el Estatuto Real de 1834, que ya lo había dispuesto en sus arts. 31.º y 32.º y donde solo se había reconocido a las Cortes un desdibujado «derecho de petición». Un criterio que sería revalidado en el posterior de-

58 Esta previsión como característica específica de dichos sistemas, en Miguel Artola, «Constitución y Carta como modelos constitucionales», en *Revista de Historia das Ideias*, vol. 9, Coimbra: 1987, págs. 869-877.

59 Luis Sánchez Agesta, «Gobierno y responsabilidad», *op. cit.*, págs. 35-63.

bate constitucional por el destacado diputado *monárquico*, S. Tejada, cuando, matizando la «dualidad» en el proceso legislativo sostenida en el proyecto del Ministerio Narváez, precisase desde la tribuna:

Deberá confiarse la formación de todas las leyes al Rey con los Cuerpos Colegisladores...Deberá sancionarse el derecho de pedir, de discutir y de aprobar las leyes convenientes en ambos Cuerpos Colegisladores, quedando la iniciativa y sanción de las leyes en la Corona.⁶⁰

4.1. Habilitación al ejecutivo para anticipar disposiciones legislativas

De más largo alcance sería la propuesta de esta alternativa, derivada directamente de su concepción sobre la «soberanía gubernativa» del Trono, en orden a habilitar al poder monárquico para anticipar, en casos de urgencia y estando las Cortes cerradas, disposiciones legislativas, abriendo una anchurosa puerta a la legislación por simple Real Decreto; eventualidad a la que no daban cobijo los textos constitucionales del momento y que parecía plantear una objetiva extralimitación de la potestad «reglamentaria» que éstos venían reconociendo al poder ejecutivo siempre en la óptica *secundum legem* (art. 47.º, 1, Constitución de 1837, y 45.º, 1, Constitución 1845). Ya Balmes, en sus citados artículos sobre «Reforma de la Constitución» publicados en *El Pensamiento de la Nación* en el verano de 1844, la defendería, combinando la apelación a una presumida legislación histórico-tradicional de nuestra Monarquía, con los acredita-

60 Tanto el texto de la *Exposición* del Ministro de Estado, como el discurso de S. Tejada en la sesión del Congreso de 11 de noviembre de 1844, reproducidos en nuestros días en Juan Ignacio Marcuello Benedicto, *La Constitución de 1845, op. cit.*, págs. 103-106 y 270-286 respectivamente.

dos precedentes ya registrados en la *práctica* de nuestro nuevo sistema constitucional en la época de las Regencias:

Prescindiendo del punto de vista legal e histórico, atendamos únicamente a la conveniencia política. ¿No pueden venir muchos casos en que sea necesaria la promulgación de una ley, y, por otra parte, no esté en el interés del Estado la convocación de las Cortes? ¿Por qué se deberá negar al monarca la facultad de hacerla, siquiera con el carácter de interina?... ¿No estamos viendo a cada paso que el gobierno se toma esta libertad, a pesar de lo prevenido expresamente en la Constitución? ¿Por qué no había de ser mejor otorgarle francamente este derecho, que el sujetarle a una prohibición de que se desentiende infringiendo la ley?...Es preciso no perder de vista que nuestros hábitos, nuestras ideas monárquicas, nos llevan a considerar al Trono como autoridad soberana, no solo en cuanto a la ejecución de las leyes, sino también en cuanto a su formación.⁶¹

Esta propuesta tendría su intento de «normalización» más acabado, y a su vez más polémico, pocos años después, en los proyectos de reforma política de Bravo Murillo. De entrada, en su proyecto de Constitución de 1852, se sustituía la fórmula: «La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey» del art. 12.º de la Constitución de 1845, por una nueva redacción que, sin alterar en esencia la visión de la ley como acto complejo «dual», sin embargo, variaba significativamente la prelación de los poderes al respecto, al disponer: «El Rey ejerce con las Cortes la potestad de hacer las leyes» (art. 3.º, Título II del nuevo proyecto de Constitución). De mayor calado, y en relación directa con la cuestión que estamos tratando, sería la nueva redacción que se proponía al abordar la residencia de la

61 Artículo: «La Cámara Alta y la popular», publicado en *El Pensamiento de la Nación*, núm. 23, de 10 de julio de 1844.

potestad ejecutiva en el Rey, su definición funcional y su alcance. La Constitución del 45 señalaba en su art. 43.º: «La potestad de hacer *ejecutar* las leyes reside en el Rey, y su autoridad se extiende a todo cuanto conduce a la conservación del *orden público en lo interior, y a la seguridad del Estado en lo exterior*, conforme a la Constitución y a las leyes»⁶² –cursiva nuestra–; disposición que se complementaba en el art. 45.º, 1, al abrir la relación de las demás prerrogativas del Rey, con la precisión de corresponderle: «Expedir los decretos, reglamentos e instrucciones que sean *conducentes para la ejecución de las leyes*», que por su redacción parecía suponerle el reconocimiento de una potestad *reglamentaria*, connatural a su poder «ejecutivo», pero siempre en la citada inteligencia de *secundum legem*.

Sin embargo, en el proyecto de Constitución de 1852 se planteaba una significativa nueva redacción; en su art. 20.º, se decía:

«La potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey; su autoridad se extiende a todo lo que forma la *gobernación* del Reino en lo interior y en lo exterior, *para lo cual ejercerá todas las atribuciones y expedirá los decretos, ordenes e instrucciones oportunas*. En casos urgentes, el *Rey podrá anticipar disposiciones legislativas*, oyendo previamente a los respectivos Cuerpos de la alta administración del Estado, y dando en la legislatura inmediata cuenta a las Cortes para su examen y resolución» (cursiva nuestra).

62 Redacción ya exactamente recogida en el art. 45.º de la Constitución de 1837, y, salvo en la adición del término «exclusivamente», en el art. 170.º de la Constitución de Cádiz. Fórmula que Varela Suanzes indica «muy similar» a la recogida por la Constitución francesa de 1791, pero también, remitiendo a Diego Sevilla Andrés, con «evidente influencia» de nuestro ilustrado Jovellanos. Joaquín Varela Suanzes, *La Monarquía doceañista (1810-1837)*, Madrid: 2013, págs. 121-22.

De esta nueva redacción cabe destacar, en primer lugar, que ya no se ceñía al Rey a la simple residencia del poder «ejecutivo», que tendía a sugerir la imagen de una autoridad subordinada a la preeminente Asamblea legislativa, sobre todo dado el precedente de la Monarquía *asamblearia* del constitucionalismo *doceañista*,⁶³ sino a su consideración de depositario, en un nivel cualitativo distinto, de una función de dirección de la política interior y exterior del país, que se entiende como función de *gobierno*. En esto, la propuesta del Ministerio Bravo Murillo se presentaba como más moderna y, sobre todo, más acorde con la realidad de cosas⁶⁴ ya existente en la época isabelina, donde el poder ejecutivo ya venía asumiendo en la práctica dicha función en el marco del régimen de las *dos confianzas*. Se acompañaba al término de su primer párrafo con una redacción que, quizás en una intencionada y calculada vaguedad, parecía reconocer en el Rey una potestad normativa más amplia que la simple «reglamentaria» *secundum legem*, ya citada, de la ley fundamental del 45. Y, muy especialmente, la primera consecuencia que se sacaba, en el párrafo final del artículo, de aquella concepción del poder monárquico-gubernativo, era su habilitación para la anticipación de disposiciones legislativas vía Real Decreto.

Esta última propuesta, en concreto, no podía verse a aquella altura de los tiempos como un simple exponente de reacción de la alternativa *conservador autoritaria* en el sentido de revisar una de las bases esenciales del sistema constitucional *liberal*, como era la preceptiva concurrencia de las Cortes en la forma-

63 Véase al respecto, Joaquín Varela Suanzes, «Rey, Corona y Monarquía en los orígenes del constitucionalismo español, 1808-1814», *Revista de Estudios Políticos*, 1987, núm. 55, págs. 123-197.

64 Para una reflexión sobre la inteligencia de dicha función de *gobierno* en nuestro constitucionalismo contemporáneo, su caracterización y consecuentes atribuciones, por todos, Luis Sánchez Agesta, «Gobierno y responsabilidad», *op. cit.*, págs. 35-63.

ción de las leyes. La realidad de las cosas era al momento más compleja: parecía ser una respuesta y un eco de las *prácticas* que en el proceso legislativo ya se venían registrando en la época isabelina, con carácter extraordinario, pero no excepcional, en el sentido de marcada expansión en el mismo del poder ejecutivo y consiguiente devaluación de la concurrencia de los órganos de representación nacional.

Remitiendo a lo dicho en estudios previos más pormenorizados, no podemos por menos de evocar aquí sucintamente alguna de esas prácticas expansivas. Por un lado, la frecuente apelación del ejecutivo a la solicitud de *delegaciones legislativas*, —«autorizaciones legislativas», según denominación específica de la época—, polémica figura ni prevista ni prohibida expresamente por las Constituciones y que se movían, por tanto, en el campo que Tomás y Valiente denominó «extraconstitucional»,⁶⁵ que habían alcanzado en el reinado de Isabel II, dentro de sus variadas modalidades, a asuntos de tanta envergadura como la desamortización eclesiástica de Mendizábal, planteada en base a la célebre ley de *Voto de confianza* de 1836, a las leyes sobre Ayuntamientos y Gobierno de las provincias de 1845, fundamento del Estado *centralista*, o al propio, entre otros, proceso de codificación, caso del Código Penal de 1848.⁶⁶ Por otro, y junto a ello, estaba ya bastante acreditada la práctica de los Gobiernos isabelinos, sin cobertura constitucional y extralimitándose en su potestad «reglamentaria», de proceder a legislar por vía de Real Decreto, apelando retóricamente a la

65 Término utilizado en su estudio sobre el particular procedimiento de formación del Código Civil en la Restauración, Francisco Tomás y Valiente, «Los supuestos ideológicos del Código Civil: el procedimiento legislativo» en *La España de la Restauración* (edición de J. L. García Delgado), Madrid: 1985, págs. 369-401.

66 Para las *delegaciones legislativas* en la época isabelina, Joaquín Tomás Villarroya, *El sistema político del Estatuto Real*, *op. cit.*, págs. 359-366, Juan Ignacio Marcuello Benedicto, *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*, *op. cit.*, págs. 92-135, y 251-269 y E. Virgala Foruria, *La delegación legislativa en la Constitución...*, *op. cit.*, págs. 11-33.

necesidad de anticipar disposiciones de este tipo, –leyes bien en sentido *formal* como *material*–, a título provisional, dictadas por la urgencia y no estando reunidas las Cortes al momento; un expediente que, dentro de un amplio abanico temático, había ya alcanzado inclusive el campo de las leyes consideradas «orgánicas» y la regulación de componentes esenciales del *sistema político* sobre los que las propias Constituciones habían planteado expresas «reservas de ley» y , con ello, tratado de preservar con la concurrencia ordinaria de las Cortes la garantía a significativas libertades políticas. Y anticipaciones en que las garantías ofrecidas en el momento de su emisión, compromiso de «dar cuenta» a las próximas Cortes para su «resolución», o su vigencia como provisionales hasta el «arreglo definitivo» por ley en Cortes de sus materias, no llegaron a tener efectivo cumplimiento, o no más allá del control que podía brindar la solicitud *a posteriori* de los llamados, en la época, *bill de indemnidad*, por otra parte, muy excepcionales.

Caso ejemplar fue lo acontecido en el reinado en materia de regulación del ejercicio de la libertad de *Imprenta*. La Constitución de 1845, revalidando en este aspecto lo ya dispuesto por la de 1837, había dispuesto en su art. 2.º: «Todos los españoles pueden imprimir y publicar libremente sus ideas sin previa censura, *con sujeción a las leyes*» (cursiva nuestra). Esta «reserva de ley», que apuntaba a garantizar la concurrencia legislativa de las Cortes en la materia, no tendría, sin embargo y en puridad, efectiva observancia. En la *Década moderada*, las cinco normas generales sobre imprenta que se registraron, –verdaderas leyes en su sentido *material*–, fueron dadas por el poder ejecutivo por la vía del simple Real Decreto, – desde el Real Decreto de 10 de abril de 1844 del Ministerio González Bravo hasta el correspondiente de 2 de enero de 1853 emitido por el Gobierno del Conde de Alcoy–; resultó bien ilustrativo que

el propio primer Ministerio Narváez, promotor de la Constitución del 45 y, por tanto, valedor del artículo antedicho, no sintiese embarazo en plantear por Real Decreto de 6 de julio de 1845 la trascendental norma que puso fin a la institución *progresista* del juicio por Jurados en la materia. En dicha Década no se llegaría a formar en Cortes ninguna ley regulatoria de esta neurálgica libertad política, y, significativamente y en plena coherencia en este caso con la propuesta antedicha, el propio Ministerio Bravo Murillo recurriría a esa vía para su particular regulación en la materia, el Real Decreto de 2 de abril de 1852. Tras el paréntesis del *Bienio progresista*, seguiría la situación de excepcionalidad: la conocida como *ley Nocedal* de 1857, que iba a cubrir buena parte de la última fase del reinado, sería fruto, en este caso, de una *autorización legislativa* otorgada por las Cortes a un nuevo Ministerio Narváez para que éste planteara su proyecto de ley sobre Imprenta de 16 de mayo de aquel año, conforme exclusivamente a su dictamen por Comisión en el Congreso, obviándose su discusión y tramitación ordinaria en *sesión* en los Cuerpos Colegisladores. Y tras el efímero intento normalizador de la ley *unionista* de 29 de junio de 1864, la última normativa del reinado, la de 7 de marzo de 1867, formada por el Ministerio Narváez-González Bravo ya en pleno viraje autoritario del régimen, supuso, una vez más, perseverar en la vía del Real Decreto; aunque en este caso, en obsequio a garantizar un mínimo de control parlamentario, dicho Gobierno solicitó de las Cortes posteriormente un, por otra parte muy particular y excepcional, *bill de indemnidad*.⁶⁷

67 El Ministerio Narváez-González Bravo, estando las Cortes cerradas y suspensas las garantías constitucionales, y en un proceso de revisión del previo reformismo *unionista*, dio a la luz sucesivos Reales Decretos que junto al de *Imprenta* citado, versaban sobre materia de *Ayuntamientos y gobierno de las provincias* (R. D. de 21-X-1866) o planteaban una novedosa ley de *Orden público* (R. D. de 20-III-1867), en los que se disponía que los correspondientes «proyectos de ley» formados por el Gobierno, «regirán» como «leyes del Reino», reconociéndose, en sus respectivas *exposiciones de motivos*, la vulneración de la legalidad consti-

Tanto Balmes, en el marco del proceso de reforma política de 1844-45, como Bravo Murillo, al defender años después en sus *Opúsculos* su reforma de 1852, tomarían pie en estas *prácticas* para, por un lado, denunciar que las mismas ponían en evidencia las insuficiencias del modelo de proceso legislativo previsto en las Constituciones *liberales* en orden a garantizar la gobernabilidad de la Nación; y, a la vez, al considerar aquellas como dictadas por la «necesidad» impuesta por la realidad a este último fin, defenderían la precisión de «normalizarlas» en el texto de la Constitución formal, evitando así el inconveniente contraste y divorcio entre las disposiciones de ésta y la *práctica político-parlamentaria* efectivamente registrada, y argumentarían con lo que había de ganarse con su regulación expresa en cuanto fuerza legal e, inclusive, mayores garantías de control, frente a la inconveniente discrecionalidad imperante hasta el momento en dicho campo. En un juego que parecía querer hacer de la «necesidad» en casos extraordinarios, «virtud», el político extremeño se expresaría en los siguientes términos a

tucional que aquellos entrañaban; a cuyo efecto el Ministerio expresaba su compromiso de que serían «presentados» en el término perentorio de la «próxima legislatura» para «obtener la aprobación de las Cortes». Pero cuando se abrieron las nuevas (30-III-1867) aquel Gobierno se limitó a presentar un proyecto de ley «Declarando libre al actual Ministerio de la responsabilidad en que haya incurrido por todos los actos de su administración en que se hubiera abrogado las facultades del poder legislativo» (*DSC, Congreso de los Diputados, Legislatura 1866-67, Apéndice 6.º al núm. 6*), un proyecto de *bill de indemnidad*, comprensivo de un «artículo único», por el cual y como consecuencia del acuerdo de ésta, se «declaraban» leyes del Reino «todas las resoluciones promulgadas» por el Gobierno en virtud de los citados Reales Decretos, siéndolo en bloque y sin presentarse ni someterse, por separado, cada uno de los «proyectos de ley» referidos, para su tramitación en Cortes conforme a las reglas de procedimiento legislativo dispuestas en sus *Reglamentos*. Una solicitud de *bill de indemnidad* que, inclusive, en materia de Imprenta no había tenido precedente en las ocasiones previas enumeradas. Para un estudio más pormenorizado sobre la legislación vía Real Decreto en la época, y en el revelador caso de la regulación sobre libertad de Imprenta, me remito a lo dicho en Juan Ignacio Marcuello Benedicto, «La Corona y la desnaturalización del parlamentarismo isabelino», *op. cit.*, págs. 15-36 y «La libertad de Imprenta y su marco legal en la España Liberal» en *Revista Ayer*, número monográfico sobre *Derechos y Constitución* (ed. de Rafael Flaquer) núm. 34, 1999, págs. 65-93.

la hora de defender su polémica propuesta del art. 20.º en el proyecto de Constitución de 1852:

Se puede, por tanto, asentar, como doctrina universalmente reconocida, que la facultad del poder ejecutivo de dictar en ciertos casos, disposiciones legislativas, sometiendo después los Ministros responsables su conducta al juicio de las Cortes, aunque no escrita en la Constitución, sino más bien contraria a su texto, es una facultad reconocida como necesaria y admitida de hecho, que constituye real y verdaderamente una práctica parlamentaria. El haber dictado tan frecuentemente, en los tiempos de agitación y turbulencia, casi todos los Gobiernos, de todos los partidos, disposiciones legislativas, probaría la absoluta necesidad de hacerlo, procurando con ello la salvación del Estado...

Y defendiendo la precisión y conveniencia de dar cobertura y regulación constitucional expresa a dicha práctica, añadiría:

Si es absolutamente necesaria esta facultad en el poder ejecutivo ¿qué razón puede haber para no consignarla, para no escribirla, para no formularla?... Estando consignada en el Código fundamental, el uso que se haga de ella es legal...y el precepto se impone, no por la fuerza, sino en virtud de la ley. No estando consignada, no puede decirse que la disposición dictada es el ejercicio de una facultad legal: podrá decirse que lo es de una potestad que la necesidad confiere y que por tanto, es legítima; pero cuanto mayor es en este caso el pretexto para la desobediencia, y cuanta más necesidad habrá de fuerza?...⁶⁸

68 Juan Bravo Murillo, *Opúsculos, op. cit.*, Tomo IV, capítulo 3.º del libro II, págs. 226-228. Para la argumentación en extenso, véase texto «seleccionado» en epígrafe II, 2, del apartado de «Documentos» del presente libro.

Ya dentro de la regulación del proceso legislativo ordinario en Cortes, hay que destacar que en los proyectos de Bravo Murillo se planteaban ciertas propuestas tendentes a reforzar el liderazgo, capacidad directiva y preeminencia del poder gubernativo en el ejercicio de su iniciativa de ley. De entre dichas propuestas cabe destacar la disposición de que los proyectos de ley del Gobierno tendrían que ser discutidos en Cortes directamente sobre el texto originario, sin mediar dictamen de Comisión (art. 25.º, proyecto de ley de *Régimen de los Cuerpos Colegisladores*), frente a la práctica habitual hasta el momento en que la discusión en sesión siempre venía versando sobre este último como especie de primera enmienda a aquel. En este mismo sentido, frente a la posibilidad ilimitada de enmienda y adición en las Cámaras y protección a las minorías en su tramitación que venían reconociendo los *Reglamentos* parlamentarios, ahora se disponía en el art. 44.º de aquel proyecto, y en referencia a los proyectos de iniciativa gubernamental: «La adición o enmienda se pasará previamente a los Ministros... Si el Gobierno no la admitiere no se dará de ella lectura», remarcándose en el posterior art. 49.º que en este caso ni se daría la citada «lectura» en *sesión* «...ni tendría ulterior curso». Se venía así a condicionar la tramitación de las enmiendas y adiciones, e inclusive hasta su formulación primitiva y su conocimiento en las Cámaras, a su admisión discrecional por el Gobierno, quebrando con ello una de las vías reglamentarias tradicionales para que los Cuerpos Colegisladores concudiesen decisivamente en la fijación del contenido material-dispositivo de los proyectos de ley, pudiéndolos constreñir a aprobar o rechazar los mismos, sin alteración, conforme a su primitiva formulación ministerial.⁶⁹ Esta disposición junto con otras, como el abrevia-

⁶⁹ Es de destacar que esta limitación a la capacidad de adición y enmienda en los Cuerpos Colegisladores tenía su precedente característico en los sistemas de Carta otorgada. Así,

miento de la discusión en «segunda lectura» o particularizada del «articulado» de los proyectos de ley, planteando el consumo de un solo turno en contra y en pro de cada uno de ellos para poder cerrar la discusión (art. 41.º del mismo) frente al mínimo de tres dispuesto hasta entonces por los *Reglamentos* vigentes, constituirían una muestra coherente de la desconfianza de aquel Gobierno sobre la modalidad habitual de concurrencia legislativa de las Cortes; pondrían de manifiesto su visión negativa tanto del proceso de enmienda y adición, por juzgar que quebraba la unidad interna de los proyectos de ley en su formulación originaria, como de su discusión pormenorizada por «artículos», valorada como inconveniente por la dilación temporal que introducía en la toma de acuerdos de ley. Presunciones que ya habían llevado a Bravo Murillo, como vimos en páginas anteriores, a proponer que todo el conjunto normativo de su reforma política, comprensivo de un proyecto de Constitución y ocho leyes «orgánicas», fuese objeto de una «autorización legislativa» acordada al Gobierno para plantearlo en bloque «... íntegro y sin modificación alguna» –*Exposición de motivos* a sus proyectos de 1 de diciembre de 1852, ya citada–.

4.2. *Los Presupuestos «permanentes»*

En el específico campo de la legislación financiera y hacendística del Estado, también había de registrarse una característica y polémica propuesta de la alternativa que estamos estudiando, la de los llamados Presupuestos *permanentes*. En el art. 75.º de la Constitución *moderada* se había dispuesto: «Todos los años presentará el Gobierno a las Cortes el presupuesto ge-

en la Carta constitucional francesa de 4 de junio de 1814, que como sabemos negaba la iniciativa de ley a las Cámaras, –art. 16.º: «El Rey propone la ley» y reconocía en aquellas solo una «facultad de suplicar al Rey la proposición de una ley»–, había dispuesto en su art. 46.º: «No se puede hacer ninguna enmienda a una ley si no ha sido propuesta o consentida por el Rey».

neral de los gastos del Estado para el año siguiente, y el plan de contribuciones y medios para llenarlos; como asimismo las cuentas de la recaudación e inversión de los caudales públicos para su examen y aprobación», y en el 76.º: «No podrá imponerse ni cobrarse ninguna contribución ni arbitrio que no esté autorizado por la ley de presupuestos u otra especial»; artículos que recogían exactamente lo ya dispuesto en los arts. 72.º y 73.º de la Constitución de 1837.

En el curso del proceso de reforma constitucional de 1844-45, ya Balmes, en sus referidos artículos en *El Pensamiento de la Nación*, se había mostrado especialmente crítico con aquellas disposiciones y había adelantado la propuesta de desvincular a la Corona y al poder gubernativo de la preceptiva votación anual en Cortes inclusiva de las contribuciones y partidas del gasto público ya establecidas y acordadas en previas leyes de Presupuestos, ciñendo la concurrencia de aquellas a solo las puntuales, y por ende discontinuas, modificaciones que se propusiesen en el sistema de impuestos o de gastos del Estado, que era lo que subyacía en esencia a la idea de los Presupuestos *permanentes*. Por un lado, el pensador de Vic, en defensa de su propuesta, apelaría a la realidad de cosas vivida desde la misma época del Estatuto Real, que había puesto en evidencia que lo dispuesto, sobre todo en la primera de las disposiciones citadas, nunca había alcanzado hasta la fecha a tener un regular cumplimiento, apelándose en la práctica, —como tendremos ocasión de ver más adelante—, a vías extraordinarias que en su recurrencia mostraban su imposible observancia estricta. Pero, a su vez, venía a incidir especialmente en un problema que ya se había suscitado anteriormente: las dificultades en compaginar aquellas disposiciones presupuestarias con la prerrogativa regia sobre libre nombramiento y separación de los Ministros (art. 47.º, 10, Constitución de 1837, y art. 45.º, 10 de la de

1845) y con la prevista en el art. 26.º de éstas que, salvo la limitación de las Cortes «...se reúnen todos los años», dejaba a la discrecionalidad regia el «...convocarlas, suspender y cerrar sus sesiones» junto a la facultad de disolverlas con el único freno, en este caso, de «...convocar otras Cortes y reunir las dentro de tres meses».

En la argumentación de Balmes se volvía a poner en evidencia la preocupación neurálgica de la alternativa *monárquica* o conservador autoritaria por evitar que las prácticas del naciente régimen de las *dos confianzas* pudiesen inducir un tránsito a la Monarquía *parlamentaria*. Teóricamente y sobre el papel, dado el contraste del momento entre los silencios de los textos constitucionales y las incipientes pero efectivas prácticas de dicho régimen, la votación anual en Cortes, inclusive de la autorización al Gobierno para cobrar e invertir, respectivamente, contribuciones y gastos ya establecidos y consolidados en previas leyes de Presupuestos, era el gran resorte a disposición de aquellas para forzar, a corto plazo, la adecuación de la libre prerrogativa regia sobre nombramiento y separación de Gobiernos al juego de las mayorías parlamentarias, y a la vez para enfrenar esa práctica disfuncional, de la que ya había precedentes a la fecha, de recurrir la Corona a sucesivas y frecuentes disoluciones de la Cámara electiva, desnaturalizando con ello el teórico carácter de apelación al arbitraje de la Nación de dicho expediente, e instrumentalizando el mismo para mantener Gobiernos de su exclusiva confianza que utilizaban la disolución como mera palanca de «fabricación» y eventual posterior «reconstrucción» de sus, en gran medida, artificiosas mayorías.⁷⁰

70 Sobre la disolución parlamentaria en general y dentro de nuestra historia constitucional, véase G. Bayón Chacón, *El derecho de disolución del Parlamento*, reed. Congreso de los Diputados, Madrid: 1999, y A. Bar Cendón, *La disolución de las Cámaras legislativas en el ordenamiento constitucional español*, Madrid: 1989. Para el concreto problema de la conflictiva combinación, en esta época estudiada, de la prerrogativa regia con las disposi-

Frente a esa perspectiva, la idea de los Presupuestos *permanentes* parecía obedecer a tratar de neutralizar el potencial *parlamentarizante* que las citadas disposiciones presupuestarias podían tener, y dejar expedito el preeminente libre ejercicio de la prerrogativa regia sobre nombramiento de Gobierno y disolución de la representación nacional. Así parecía insinuarlo Balmes, cuando atacando los preceptos constitucionales existentes en materia de ley de Presupuestos, decía:

El objeto de estas previsiones suspicaces que se consignan en las leyes fundamentales modernas es tener lo que se llama un arma contra el poder para esgrimirla siempre que se crea necesario y conveniente. He aquí cómo discurren las escuelas revolucionarias: sin voto de Cortes no hay contribuciones, sin contribuciones no hay dinero, sin dinero ningún gobierno vive... ¿qué necesidad hay de dejar a la ambición tan anchurosa puerta, de suerte que pueda acechar el momento oportuno en que se acaba el plazo de las contribuciones votadas en Cortes, y suscitar adrede una complicación que o derribe al Ministerio o le ponga en la necesidad de infringir la ley cobrando contribuciones no votadas?⁷¹

Como en tanto otros aspectos, fue Bravo Murillo y su Gobierno los que en sus proyectos de reforma de 1852 materializaron y dieron fórmula dispositiva al criterio balmesiano. La idea

ciones presupuestarias de la Constitución escrita, –cuestión que ya se suscitó, como claro antecedente, en el año de 1839 en tiempos del Ministerio Pérez de Castro-Arazola–, y de las prácticas desnaturalizadoras del teórico carácter arbitral de la disolución parlamentaria que ya se habían registrado a la fecha, me remito a lo ya dicho en Juan Ignacio Marcuello Benedicto, *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II, op. cit.*, págs. 140-169, y en mi estudio: «Los orígenes de la disolución de Cortes en la España constitucional: la época de la Regencia de M.^a Cristina de Borbón y los obstáculos a la parlamentarización de la Monarquía isabelina», en *Revista Historia Constitucional* (revista electrónica), núm. 2, Oviedo: 2001, págs. 59-107.

71 Artículo «La Cámara Alta y la popular», octavo en su serie sobre «Reforma de la Constitución», publicado en *El Pensamiento de la Nación*, núm. 23, de 10 de julio de 1844.

de los Presupuestos permanentes y la liberación al poder ejecutivo de la votación «anual» citada, se plasmó en el nuevo proyecto de Constitución. Tras proclamar en su art. 5.º la fórmula garantista de : «No podrán imponerse ni cobrarse contribución ni arbitrio alguno que no estén autorizados por una ley», se disponía en su art. 6.º: «El presupuesto general de ingresos y gastos del Estado es *permanente* (cursiva nuestra); no se podrá hacer en ellos reforma o alteración que no esté autorizada por una ley»; y en esta redacción alternativa a las disposiciones de 1845, el principio de «anualidad» se reservaba exclusivamente para el examen y aprobación por las Cortes de las cuentas de la recaudación e inversión de los caudales públicos (art. 6.º).

Cuando años después, en sus *Opúsculos*, el político extremeño argumentase en favor de dicha propuesta, reproduciría los considerandos ya esgrimidos por Balmes. Por un lado, la fundamentaría en la perseverante falta de regular cumplimiento en la «Década moderada» de las disposiciones de la Constitución de 1845 en la materia.⁷² Pero, a su vez y sobre todo, argumentaría nuevamente con la presumida incompatibilidad de las disposiciones presupuestarias de la Constitución *moderada* con las garantías al libre ejercicio de la prerrogativa regia prevista en su art. 26.º y 45.º, 10:

Las dos disposiciones son absolutas: no contienen excepción o salvedad la una respecto de la otra. Si se hace uso en cierto tiempo y circunstancias de la prerrogativa de cerrar las Cor-

72 Diría Bravo Murillo: «Puede decirse que en todos tiempos y por todos los que han dirigido los destinos de la Nación..., se ha deplorado la necesidad legal, muchas veces imposible de cumplir, de obtener anualmente la aprobación de los presupuestos... La contravención al precepto constitucional ha sido inevitable, flagrante, manifiesta, universal, y, como consecuencia necesaria de ella, no se ha considerado contravención». En *Opúsculos, op. cit.*, Tomo IV, cap. 9.º, libro II, págs. 330 y ss. Para la argumentación en extenso sobre los Presupuestos «permanentes», véase texto «seleccionado» en epígrafe II, 6 del apartado de «Documentos» del presente libro.

tes, la cual puede ejercerse siempre y en todo caso, viene a ser imposible la aprobación de los presupuestos del año respectivo; si se cumple el precepto constitucional de examinar y aprobar los presupuestos de cada año, no se ha de hacer uso de aquella prerrogativa en un periodo de tiempo determinado...La regia prerrogativa de cerrar las Cortes y el precepto de examinar y aprobar anualmente los presupuestos no pueden establecerse simultáneamente y de una manera absoluta, si han de ser una y otra eficaces.⁷³

Para Bravo Murillo el cumplimiento de lo previsto en la citada disposición del art. 75.º de la Constitución *moderada*, precisaría habilitar legalmente un plazo mínimo de duración de sesiones de Cortes que garantizase la tramitación anual de la ley de Presupuestos, –como de hecho habría de determinarse poco después en la Constitución *nonnata* de 1856–,⁷⁴ extremo que rechazaba expresamente como inaceptable limitación de la prerrogativa regia, –«...limita el ejercicio de una prerrogativa que, en el sentir casi universal, debe ser absoluta, que es salvadora del reposo y bienestar público y de la verdadera libertad»–, y defendiendo el mantenimiento incólume de ésta, no veía más que en la idea del Presupuesto *permanente* la manera de salvar aquel conflicto de compaginación, con la ventaja, ahora, de que lo que habían sido hasta entonces *prácticas extraordinarias* pasasen a tener plena cobertura en la legalidad constitucional, –«...si la Corona creía deber hacer uso de sus prerrogativas...

73 *Ibid.* pág. 332.

74 En dicha Constitución, y como medida preventiva respecto de las prácticas extraordinarias y abusos cometidos anteriormente en la materia, su art. 29.º dispondría que «cada año» las Cortes deberían estar reunidas al menos «cuatro meses consecutivos», vinculándose a ello que «todos los años», dentro de los «ocho días siguientes a la Constitución del Congreso», el Gobierno debería presentar el Presupuesto general para el «inmediato año económico», –cuyo comienzo se fijaba «el día 1 de julio»–, disponiéndose que el mismo «será precisamente discutido y votado dentro del mencionado periodo de cuatro meses» (arts. 78.º a 80.º).

los impuestos admitidos en los presupuestos aprobados se exigirían y cobrarían constitucionalmente, como regirían constitucionalmente los mismos presupuestos»—.

Más allá del innegable intento de superar el contraste y divorcio en aquel tiempo entre las disposiciones presupuestarias de la Constitución formal y las *prácticas extraordinarias* efectivamente registradas, lo cierto, y el mismo tono de los términos de Bravo Murillo lo insinuaban, es que en la defensa de su propuesta lo que subyacía fundamentalmente era la preocupación por evitar el potencial de dichas disposiciones en orden a limitar la prerrogativa regia, especialmente la de libre nombramiento de Ministros y disolución ilimitada de Cortes, en el sentido de forzarla a adecuarse a las convenciones del régimen de las *dos confianzas* como incipiente tránsito a la forma de gobierno de una Monarquía *parlamentaria*.

Aquella concreta propuesta no llegó a prosperar al igual que el conjunto de la reforma del 52, pero de su perseverancia fue muestra de que reapareciese en la versión reducida de la misma que supuso el subsiguiente proyecto del Ministerio del Conde de Alcoy en 1853, también finalmente malogrado.

Por un lado, como había sucedido ya con la propuesta sobre anticipación de disposiciones legislativas, la idea de los Presupuestos *permanentes* parecía ser un eco o un presumido intento de dar una respuesta «normalizadora» a las prácticas extraordinarias que hasta aquel momento se estaban registrando en la materia y a la falta de regular observancia de las disposiciones constitucionales al respecto, especialmente de los citados arts. 72.º y 75.º de las Constituciones de 1837 y 1845, respectivamente. Debe tenerse presente que en el periodo que media entre la promulgación del Estatuto Real y la revolución de 1854, en esas veinte anualidades, sólo se acordaron, conforme a las mismas, cuatro leyes de Presupuestos: la de 26 de mayo

de 1835, acordada por los Estamentos del Reino en tiempo del Gobierno *moderado* de Martínez de la Rosa; las leyes de Presupuestos de 1841 y 1842 durante la Regencia de Espartero; y la ley de 23 de mayo de 1845, comprensiva de la célebre *reforma fiscal* de A. Mon. Para el resto de las anualidades se acudió a expedientes extraordinarios, –solicitud de «prórrogas» de leyes de Presupuestos vencidas, «autorizaciones legislativas» en la materia...–, de dudosa y discutida constitucionalidad, y a partir de la ejecutoria del propio Ministerio Bravo Murillo, como veremos, en abierto contraste con los preceptos constitucionales, a planteamiento de los proyectos de ley de Presupuestos por la vía del simple Real Decreto, lo cual, sea dicho de paso, hipotecaba o mostraba el verdadero designio de su pretendida propuesta «normalizadora»⁷⁵. De hecho, la regular observancia de los preceptos de la Constitución de 1845 solo se alcanzaría posteriormente con los Gobiernos de la *Unión Liberal* en el periodo 1858-63.

El recurso a expedientes extraordinarios por parte del ejecutivo había comenzado muy temprano: ya en la ley de *Voto de confianza* de 16 de enero de 1836 solicitada por el Gobierno de Mendizábal y acordada por los Estamentos del Reino, dentro de la fórmula de «plenos poderes» que comportaba,⁷⁶ y entre otros extremos, se contenía una petición de «autorización» para prorrogar la ley de Presupuestos de 1835. Y de hecho la alta inestabilidad política que se iba a vivir de inmediato, entre el *Motín de La Granja* y la revolución de septiembre de 1840, hizo que esta última fuese la única ley de Presupuestos

⁷⁵ Para la historia de los Presupuestos en este tiempo, puede verse E. López Escobar, *Los orígenes del derecho presupuestario español*, IEA, Madrid: 1971. Para el análisis de las prácticas extraordinarias en la materia dentro de la época isabelina, que aquí sintetizamos, me remito a lo dicho en Juan Ignacio Marcuello Benedicto, *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*, *op. cit.*, págs. 135-169 y 269-283.

⁷⁶ Joaquín Tomas Villarroja, *El sistema político del Estatuto...*, *op. cit.*, págs. 362-66.

acordada regularmente en todo el tiempo de la Regencia de M.^a Cristina de Borbón. Los movimientos *juntistas* que se sucedieron en este tiempo, a la vez que provocaban reaperturas del proceso constituyente, conllevaron lógicamente una fluida inestabilidad ministerial y parlamentaria que hizo que la nueva Constitución de 1837 se estrenase con una inobservancia sistemática de sus disposiciones presupuestarias: en el tiempo que medió entre el Ministerio *moderado* de Ofalia y la crisis del de Pérez de Castro-Arazola al calor de los acontecimientos que abocaron en el fin de aquella Regencia, el poder ejecutivo cobró las contribuciones, en el mejor de los casos, a base de solicitud a las Cortes de «autorizaciones» para prorrogar los efectos de la citada ley de 1835,– leyes de *autorización* de 27 de julio de 1838 y de 30 de mayo de 1840, respectivamente–. Solo la aprobación de las leyes de Presupuestos de 1841 y 1842 ya en la nueva Regencia del Duque de la Victoria, pareció regularizar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales, pero bien pronto, el complejo proceso que precipitó su crisis en el verano de 1843 evidenció su espejismo.

En la «Década moderada», tras la aprobación regular de la trascendental ley de Presupuestos de 1845, y hasta el momento de la formación del Ministerio Bravo Murillo, se retornó a los expedientes extraordinarios. En el tiempo de los que J. L. Comellas llamó Gobiernos «efímeros», 1846 y 1847, la acusada inestabilidad ministerial, provocada por los conflictos en torno a la cuestión del matrimonio regio y por el fraccionamiento interno del partido *moderado*, –con la tensión entre los sectores *puritano* y *mon-pidalista*–, hizo que el ejecutivo volviese a acudir a solicitudes de leyes de *autorización* para prorrogar los efectos de la de 1845. Y durante el tercer Ministerio de Narváez, o Ministerio *largo*, este introdujo ciertas novedades que profundizaron en el alejamiento de la normalización del procedimiento

de aprobación de los Presupuestos: presentándose los proyectos de ley de Presupuestos a las Cortes pero acompañándolos de simultáneas solicitudes de «autorizaciones legislativas» para que los mismos comenzasen a «regir como ley» desde el inicio de la correspondiente anualidad, bien conforme habían sido acordados en Consejo de Ministros –caso de 1848 y 1851–, bien como hubiesen sido «dictaminados» en el Congreso de los Diputados por la mayoría de su Comisión de Presupuestos –caso de los ejercicios de 1849 y 1850–, en principio mientras durase la tramitación ordinaria de aquellos. Pero de hecho, esta última nunca llegaría a cumplimentarse, ya que desde el momento en que el ejecutivo se vio habilitado por dichas «autorizaciones», habiendo surgido algún conflicto político ulterior, procedió a suspender, cerrar las Cortes o disolverlas sin llegar a rematarse su examen y acuerdo reglamentario en sesión.⁷⁷

Este estado de cosas fue el que heredó Bravo Murillo al llegar a la Presidencia del Consejo de Ministros en enero de 1851. Ante la índole de los expedientes extraordinarios que acabamos de inventariar, su idea de los Presupuestos *permanentes* podía parecer una respuesta alternativa «normalizadora» y paliativa; pero el análisis de la propia ejecutoria en la materia de dicho Gobierno y de los que le sucedieron hasta la crisis revolucionaria de 1854, también de corte *autoritario*, matiza en mucho esa presunción, y más parece insinuar un designio de profunda devaluación de la concurrencia de las Cortes. Todavía, hasta

77 Para el ejercicio de 1848, el Ministerio Narváez una vez obtenida la «autorización» correspondiente, tuvo que hacer frente al amago revolucionario de aquel año, que le llevaría a solicitar de las Cortes en 27 de febrero la ley sobre «Autorización para suspender las garantías constitucionales, recaudar las contribuciones...» y una vez obtenida ésta procedió a suspender las sesiones y cerrar la legislatura en 21 y 26 de marzo respectivamente. En 1850, habiendo obtenido aquel Gobierno, del que era Ministro de Hacienda el propio Bravo Murillo, el acuerdo de la correspondiente ley de «autorización» en 8 de enero, procedió a suspender las sesiones de Cortes en 18 de febrero, cuando se estaba muy lejos del fin natural de la legislatura, y sin reanudarlas, procedió a su disolución en 4 de agosto.

aquel momento, las «prórrogas» de Presupuestos vencidos y las «autorizaciones legislativas» en la materia, a pesar de tener un difícil encaje con el precepto del art. 75.º de la Constitución *moderada* y con las normas de procedimiento fijadas en los *Reglamentos* parlamentarios, al ser, en todo caso, objeto de acuerdo de ley en Cortes, dejaban garantizados un mínimo de concurrencia y control de éstas, y hasta podían encontrar, aunque con carácter controvertido,⁷⁸ alguna cobertura en el art. 76.º de aquella, que determinaba que no podrían imponerse ni cobrarse contribuciones que no estuviesen «autorizadas» por la ley de presupuestos «...u otra especial»; pero, ahora, se daría un salto cualitativo: desde que el Ministerio Bravo Murillo, a la sombra del golpe de Estado en Francia, precipitase la clausura de la legislatura de 1851 (en 7 de enero de 1852), hasta las medidas decretadas por el Ministerio del Conde de San Luis en respuesta al *voto de censura* del Senado de 9 de diciembre de 1853, el poder ejecutivo cobraría las contribuciones planteando por simple Real Decreto que sus correspondientes proyectos de ley de Presupuestos, tal como habían sido acordados en Consejo de Ministros y presentados en su caso a las Cortes, pero no acordados cumplidamente por éstas, «rijan como ley». Expediente al que los Gobiernos de la época acudieron como consecuencia de su constante falta de cobertura parlamentaria, motivada por el rechazo frontal de la entonces llamada oposición liberal *conservadora*, –*moderados* promotores de la Constitución de 1845, junto a los antiguos *puritanos*–, a los variados intentos de reforma constitucional *autoritaria*, y que sostenidos

78 Véase como ejemplar la denuncia de la «autorización legislativa» en materia de presupuestos de 1850 hecha por el destacado líder de la minoría *progresista*, S. Olózaga, en la sesión del Congreso de 14 de enero de aquel año, y que enlazaba con la problemática constitucionalidad en esta época de las *delegaciones legislativas* en general, en *DSC, Congreso de los Diputados*, Legislatura de 1849-50, núm. 37. Intervención que hemos recogido y comentado en Juan Ignacio Marcuello Benedicto, *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*, *op. cit.*, págs. 278.

con frecuencia por la sola inspiración del círculo cortesano de M.^a Cristina de Borbón-Riánsares, se vieron precisados, en medio de una alta inestabilidad ministerial, a suspensiones, clausuras y disoluciones sucesivas de las Cortes.

Ya el Ministerio Bravo Murillo, nada más tener noticias de los acontecimientos de Francia, precipitó la suspensión de sesiones de Cortes en 8 de diciembre de 1851 y clausuró, como queda dicho, la legislatura en 7 de enero de 1852, cuando su proyecto de ley de Presupuestos para esta anualidad estaba todavía pendiente de dictamen de Comisión en el Congreso, procediendo a plantear aquel por simple Real Decreto en 18 de diciembre de 1851. Las Cortes permanecieron cerradas a casi todo lo largo de 1852. Cuando las reabrió en 1 de diciembre, con el fin de que concurriesen, aunque de la forma peculiar que se ha indicado, en la aprobación de su reforma política, el desenlace de la elección a la Presidencia del Congreso adversa al Ministerio y a ésta, determinó la fulminante disolución de la Cámara popular en 2 de diciembre. De resultas de la misma, y al no haber habido ocasión de presentar a las Cortes los Presupuestos para 1853, el Gobierno dispuso en esa misma fecha y por Real Decreto que el proyecto de Presupuestos correspondiente, tal como estaba acordado en Consejo de Ministros, se «publicarán» y «comenzarán a regir» desde primero de enero de dicha anualidad. Caído el Gobierno en 13 de diciembre, el que le sucedió, presidido por el Conde de Alcoy, que intentó perseverar parcialmente en la idea de la reforma constitucional *autoritaria*, solicitó «autorización» de las Cortes, objeto de ley, para seguir cobrando las contribuciones de acuerdo al Real Decreto precedente, pero la fuerte resistencia que encontró en la oposición liberal *conservadora*, acabó precipitando la suspensión de sesiones y el cierre de la legislatura de 1853, en 8-9 de abril, sin haberse acordado aquella y dimitiendo finalmente el

propio Gobierno en 14 del mismo mes. Los Ministerios que se sucedieron hasta el estallido de la revolución de 1854, debido siempre a su debilidad e inestabilidad por su falta de cobertura parlamentaria, no harían más que perseverar en esa vía del Real Decreto en materia de Presupuestos.⁷⁹

Las propuestas de Bravo Murillo sobre habilitación al poder gubernativo para «anticipar» disposiciones legislativas, Presupuestos «permanentes», junto con otras, que hemos ido citando, devaluadoras de la concurrencia legislativa de las Cortes, ocuparon un lugar central en la argumentación de la citada oposición liberal *conversadora* en su rechazo frontal a la reforma constitucional de 1852. Así en el Manifiesto *A los electores* del partido *moderado*, –autollamado al momento «monárquico-constitucional»–, de 10 de diciembre de aquel año, tras la denuncia de que aquellos proyectos no eran reforma, sino la «...abolición del régimen constitucional», se explicitaba:

79 Tras el efímero Ministerio Lersundi, que no llegó a reabrir las Cortes, el Gobierno del Conde de San Luis (formado en 19 de septiembre de 1853) trató, aunque tardíamente, de regularizar la situación presupuestaria, presentando en el mes de noviembre el proyecto de ley de Presupuestos para 1854, aunque acompañado de un proyecto de ley de «artículo único» en que se abrazaban dos cuestiones: una nueva solicitud de «autorización legislativa» para que aquellos «rijan como ley» desde el inicio de dicha anualidad, sin perjuicio del curso de su ordinaria tramitación parlamentaria, a la vez que se solicitaba legalizar *a posteriori* los efectos del Real Decreto de Bravo Murillo, aprobando, retrospectivamente, los que llamaba Presupuestos correspondientes del año en curso, 1853, es decir, los planteados por aquel. Sin embargo, el *voto de censura* que el Senado le acordó en 9 de diciembre, en el curso de una controversia en materia de legislación sobre la cuestión de ferrocarriles, provocó que el Ministerio precipitase la suspensión indefinida de las sesiones de Cortes al día siguiente, interrumpiéndose definitivamente la tramitación de aquellos, y planteando, una vez más, por simple Real Decreto, de 16 de diciembre, que su proyecto de Presupuestos para 1854 «rijan como ley» desde el comienzo de la nueva anualidad. Para mayor detalle, véase Juan Ignacio Marcuello Benedicto, «Las Cortes y los factores de crisis política de la Monarquía de Isabel II...», *op. cit.* págs. 81-172. Para las tensiones entre los Gobiernos *autoritarios* del momento y la llamada entonces oposición *conservadora*, un testimonio de época, bien valioso, en Ramón Santillán, *Memorias 1815-1856*, edición contemporánea de Ana M.^a Berazaluze, Pamplona 1960, vol. II, págs. 147-231.

En los proyectos que el gobierno ha publicado, se destruye todo el contexto y disposiciones de la Constitución actual... Se despoja a la Nación de la garantía política y económica del voto anual del presupuesto de gastos y de impuestos, imposibilitando, o al menos dificultando en gran manera la necesaria intervención de las Cortes en el manejo de la hacienda pública...; se establece que se puedan dictar leyes sin la concurrencia de las Cortes en los casos urgentes a juicio del gobierno mismo; ...se impide a las mismas por medida general hasta que puedan enmendar los demás proyectos de ley presentados por el Gobierno, pues de las enmiendas que los senadores y diputados presentaren, ni cuenta se dará siquiera al cuerpo respectivo, si los ministros no lo tuvieren por conveniente.⁸⁰

Estas recusaciones resultaban objetivas en el contraste entre el texto de la Constitución de 1845 y el tenor de los proyectos reformistas del 52, y propias del particular lenguaje de combate político de un Manifiesto electoral, pero no dejaban de presentar al observador imparcial una notable artificiosidad, desde el momento en que un buen número de firmantes del mismo, empezando por el que los encabezaba, el general Narváez, junto a los J. Pidal, A. Mon, Martínez de la Rosa, L. González Bravo y otros, cuando habían tenido responsabilidades ministeriales habían participado anteriormente en Gobiernos que habían acudido, bajo uno u otro aspecto, a alguna de las prácticas extraordinarias inventariadas en materia de legislación que se denunciaban y que, ahora, Bravo Murillo proponía recoger y regular normativamente en el nuevo texto constitucional y en sus leyes orgánicas anejas. Una muestra de las contradicciones en que vivió el moderantismo, atrapado entre los predicados equilibrios dualistas de la Constitución de 1845 y unas prácticas extraordinarias dictadas o condicionadas

80 Recogido en *Opúsculos, op. cit.*, Tomo IV, ed. de 1865, en sus *Apéndices*, págs. 470-75.

bien por su central preocupación de servir el principio de *orden* reforzando el poder gubernativo, bien producto de la característica inestabilidad política, ministerial y parlamentaria del régimen isabelino.⁸¹

Finalmente, y para cerrar este ya extenso apartado, querríamos incidir en lo siguiente: por un lado, y lo hemos venido apuntando, las propuestas de la reforma política de Bravo Murillo podrían juzgarse como un eco, respuesta e intento de adecuar y normalizar en el texto constitucional las citadas prácticas extraordinarias; pero eso, a su vez, no debe ocultar su potencialidad y designio de devaluar la concurrencia legislativa de las Cortes, siempre unido al propósito de enfrenar la posible «parlamentarización» de la Monarquía. Y esto último se evidencia, sobre todo, si enlazamos aquellas propuestas, finalmente fracasadas en el plano formal, con la propia ejecutoria desarrollada por los Gobiernos *conservadores autoritarios* desde el de Bravo Murillo hasta la crisis de 1854.

81 Aparte el juicio de inconveniencia política que pudiese pesar en la oposición liberal *conservadora* sobre el hecho de que los proyectos de Bravo Murillo reabriesen el proceso constituyente, o del salto cualitativo de «normativizar» prácticas extraordinarias, y en fin, de reacción frente a los riesgos de irreversible fraccionamiento del partido *moderado* que aquellos pudiesen suponer, lo cierto es que las prácticas extraordinarias inventariadas estaban fuertemente condicionadas por la alta inestabilidad política, ministerial y parlamentaria vivida en esos veinte años que median entre el Estatuto Real y la revolución de 1854, –31 cambios en la Presidencia del Gobierno, 14 suspensiones de sesiones de Cortes y 12 disoluciones de la Cámara electiva, en que ninguna diputación a Cortes completó, ni por aproximación, los tiempos ordinarios de su mandato–; un hecho en que se entrecruzaban múltiples y abigarrados factores: la dinámica de frecuentes pronunciamientos-movimientos *juntistas*, la propia débil estructura de los partidos de *notables* de la época, con su intenso fraccionamiento y efectos indeseados de poca consistencia de las mayorías parlamentarias y consecuente cáncer de las mayorías *negativas*, y junto a ello, la autonomía de la Corona e injerencia de los círculos cortesanos en el arbitraje del cambio político y en la lucha intra e interpartidista. Sobre este último extremo, véase lo que hemos dicho en Juan Ignacio Marcuello Benedicto, «Gobierno y parlamentarización en el proceso político de la Monarquía constitucional de Isabel II», *Revista de Estudios Políticos*, CEPC, núm. 130, Madrid: 2005, págs. 5-33.

Dichos Gobiernos nunca pudieron conseguir cobertura parlamentaria, hostilizados perseverantemente por la oposición liberal *conservadora* y la minoría *progresista*, que verían en la defensa del sistema constitucional de 1845 una irrenunciable garantía de mínimos del régimen representativo. Apoyados en la exclusiva confianza regia, inestable pero con gran predicamento en ella del círculo cortesano en torno a la ex Reina Gobernadora, M.^a Cristina de Borbón, recurrieron a la prerrogativa regia de suspensión, clausura de Cortes y disoluciones anticipadas, para abreviar sustancialmente su concurrencia, –entre la legislatura de 1851, primera presidida por el Gobierno Bravo Murillo, y los acontecimientos de la crisis de 1854, la media de sesiones de Cortes por «legislatura» anual cayó abruptamente a veinte y nueve sesiones celebradas en el Congreso y diecisiete en el Senado, frente a las ochenta y cinco de la Cámara popular y cuarenta y siete de la Alta Cámara registradas en los previos años de la «Década moderada» (2.^a Legislatura de 1843 hasta la caída del Ministerio *largo* de Narváez, enero de 1851). En el tiempo de aquellos Gobiernos *autoritarios* hubo cuatro suspensiones de sesiones: en 30-VII-51 y 8-XII-51 bajo el Ministerio Bravo Murillo; en 8-IV-53 bajo el del Conde de Alcoy; y 10-XII-53 en tiempo del Ministerio Sartorius. Los *votos de censura* de las Cortes fueron contestados y neutralizados bien a través de la simple suspensión indefinida de sesiones, caso de la citada moción *senatorial* de 9 de diciembre de 1853, bien por medio de otorgar la Corona hasta dos decretos de disolución del Congreso a un mismo Gobierno, –hecho que, mediando un *voto de censura* de la Cámara popular, suponía una negación del teórico carácter «arbitral» de dicho expediente–; que fue el caso del Ministerio Bravo Murillo, que gozó de un primer decreto de disolución en 7 de abril de 1851 en el marco del conflicto del *No, de Negrete*, en el curso de la controversia sobre su proyecto

de ley de *Arreglo de la Deuda Pública*, y posteriormente, del citado de 2 de diciembre de 1852, cuando su mayoría parlamentaria, «fabricada» en la consulta de la primavera de 1851, se descompuso frente a la proyectada reforma constitucional de aquel. Dichos Gobiernos, por su falta de cobertura parlamentaria, se vieron abocados a legislar sistemáticamente por simple Real Decreto: en el periodo que media entre la precipitada clausura de la legislatura de 1851 por Bravo Murillo y el cierre de las Cortes en diciembre del 53 por el Ministerio Sartorius, no se formó ninguna ley «hecha en Cortes»; aquella vía fue utilizada inclusive en el campo de las leyes orgánicas, en materias bien delicadas del sistema político, como era la regulación de la libertad de Imprenta: tanto el Ministerio del político extremeño, como el del Conde de Alcoy, procedieron a plantear en la materia verdaderas leyes en su sentido *material* por dicha vía, –Reales Decretos de 2 de abril de 1852 y de 2 de enero de 1853, respectivamente–. Y a dicho medio, sin ninguna cobertura constitucional, se vieron abocados estos Gobiernos para cobrar las contribuciones: haciéndolo, a la hora de la verdad, como hemos indicado en líneas más arriba, a través de plantear por simple Real Decreto sus proyectos de ley de Presupuestos tal como habían sido acordados en Consejo de Ministros.⁸²

Una secuencia de hechos, en fin, que hablan por sí solos del designio o potencialidades que encerraban las propuestas reformistas de 1852, y que socavaban los fundamentos del régimen representativo amparado, teóricamente, por la Monarquía *constitucional* de impronta *liberal-doctrinaria*.

82 Para esta secuencia de hechos, me remito a lo dicho en Juan Ignacio Marcuello Benedicto, *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*, *op. cit.*, especialmente págs. 47-63, 163-169, 225-239, y 359-366. Véase también Juan Pro, *Bravo Murillo. Política de orden...*, *op. cit.*, págs. 301-307

5. LA CORONA Y EL CONTROL DE LA VIDA DE LAS CORTES: LA OFENSIVA SOBRE SU AUTONOMÍA ORGANIZATIVA-FUNCIONAL Y PUBLICIDAD DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

Dentro de su concepción piramidal de la Monarquía y de sus aprensiones frente al parlamentarismo, serán características de la alternativa *conservadora autoritaria* sus propuestas para reforzar el control de la Corona y del poder gubernativo sobre las Cortes en grave menoscabo de las garantías a la autonomía y/o independencia organizativa y funcional de éstas que, hasta el momento, había contemplado el modelo constitucional *liberal*, tanto en la Constitución del 37 como en la *moderada* de 1845, y especialmente en tres facetas de peso: método de designación de la Presidencia de la Cámara popular, naturaleza y proceso de formación de los *Reglamentos* parlamentarios, y control de la legalidad de las elecciones y calidades de los miembros de los Cuerpos Colegisladores.

La Constitución de 1845, dentro de sus esquemas de equilibrio dualista y recogiendo estrictamente lo ya previsto en la Constitución *progresista*, había revalidado, entre otros, los tres grandes resortes de garantía a la referida autonomía de las Cortes: el nombramiento por la Cámara electiva de su propia Presidencia y Mesa; el pleno reconocimiento del principio de *autonormatividad reglamentaria* de los Cuerpos Colegisladores; en el caso del Congreso su competencia para decidir en materia de legalidad de las elecciones y, en ambas Cámaras, su control de los requisitos de elegibilidad o designación de sus miembros. Así, sus arts. 28.º y 29.º prescribían, respectivamente: «Cada uno de los Cuerpos Colegisladores forma el respectivo reglamento para su gobierno interior, y examina las calidades de los individuos que le componen: el Congreso decide, además,

sobre la legalidad de las elecciones de los diputados», y junto a ello: «El Congreso de los Diputados nombra su Presidente, Vicepresidentes y Secretarios», quedando para la Corona, en coherencia con la nueva naturaleza del Senado, el nombramiento, de entre sus miembros, del Presidente de la Alta Cámara (art. 30.º).

Estas garantías serán, ahora, rechazadas por los autoritarios, los cuales, en sus propuestas alternativas, alguna de ellas eco de notas características de los sistemas de Carta otorgada, no solo buscarán reforzar el control del poder regio y gubernativo sobre la vida de las Cortes, sino que, a la vez, enlazarán con su constante intento de enfrenar las potencialidades del sistema de la «doble confianza» como incipiente régimen *parlamentario*.

5.1. *La designación regia de la Presidencia de la Cámara popular*

Ya en el curso del proceso de reforma constitucional de 1845, tanto el Marqués de Viluma en su, ya citada, *Exposición programática* a la Reina de 6 de junio de 1844, como J. Balmes al perfilar el programa del partido *monárquico nacional* en puertas de las elecciones a las Cortes reformadoras, demandaron que las Presidencias de ambos Cuerpos Colegisladores fueran designadas exclusivamente por la Corona; propuesta que, especialmente en el primero, resultaba plenamente coherente con su defensa de un modelo político de *Carta otorgada* y sus apelaciones a la necesidad de enlazar con los precedentes del Estatuto Real de 1834.⁸³

83 En la Carta constitucional francesa de 4 de junio de 1814, texto tenido como de referencia del citado modelo político, su art. 43.º disponía que el Presidente de la Cámara de Diputados sería de nombramiento regio, con la sola limitación de realizarse esta «sobre una lista de cinco miembros presentada por la cámara» —el texto en castellano referido, en José Rodríguez Labandeira, *Francia Liberal...*, *op. cit.*, págs. 87-96—, disposición recogida esencialmente para nuestro «Estamento de Procuradores» por el art. 21.º del Estatuto Real. En las propuestas de Viluma y de Balmes solo se hacía referencia a la designación regia, sin

Pocos años después, esa propuesta iba a ser retomada en la reforma política de Bravo Murillo. En su proyecto de ley orgánica para el *Régimen de los Cuerpos Colegisladores* de 1 de diciembre de 1852 se uniformaba el método de designación de la Presidencia de ambas Cámaras, a pesar de su distinto origen, naturaleza y composición, y se prescribía en su art. 2.º que en ambas su Presidente y vicepresidencias «...serán nombrados por el Rey», al principio de cada legislatura, sin más limitación que realizarse la designación «...de entre los individuos del respectivo Cuerpo». Este reforzamiento del control regio sobre las Cortes sería tanto más a destacar, cuanto en dicho proyecto se ampliaban significativamente las competencias de la Presidencia. A las hasta entonces habituales facultades sobre fijación del *orden del día*, dirección y moderación de las discusiones y mantenimiento del orden interno –véase, ejemplarmente, el Título V, arts. 40.º a 46.º, Reglamento del Congreso de 1847–, se añadían ahora nuevas competencias de relevante entidad: así, por un lado, si la tramitación de la Contestación al Discurso de la Corona venía siendo la gran cita y escenario anual para que las Cámaras controlasen y valorasen la acción y «programa» del Gobierno, el citado proyecto del 52, y como ya hemos apuntado en páginas anteriores, arrebatava la formación del proyecto de Respuesta a la correspondiente Comisión «especial» de cada Cámara, nombrada tras la deliberación secreta en sus *Secciones*, que posibilitaba el previo sondeo y explicitación en aquella de las diversas sensibilidades de «partido» que se agitasen en cada Cuerpo, y la vinculaba, ahora, específicamente a la competencia exclusiva de la Presidencia (art. 36.º), lo que unido a las ya citadas previsiones sobre agilización y abreviamiento extremo

descender de manera precisa a la, por otra parte, importante limitación en cuanto a la propuesta en lista de candidatos que hacían aquellos dos textos constitucionales. La propuesta de Balmes puede encontrarse en el artículo, ya anteriormente citado, de *El Pensamiento de la Nación*, núm. 25, fechado en 24 de julio de 1844.

de su debate en sesión (ídem.), no podía por menos de repercutir negativamente en la eficacia de dicho expediente como plataforma de *control*. Por otro, y a la vez, si en aquellos proyectos reformistas se proponía desglosar del *Reglamento* parlamentario todas las figuras y procedimientos que afectasen a funciones no privativas de las Cámaras, como la legislativa, o que pudiesen incidir en la relación entre los poderes del Estado, como la de control de la acción de gobierno, sujetándolas a *ley*, —de lo que era muestra el mismo proyecto de ley de *Régimen de los Cuerpos Colegisladores*—, y reduciendo aquel a un estricto «reglamento interior», inclusive éste se sustraía ahora en su formación al pleno de cada Cámara, vinculándola en exclusiva a las Presidencias de éstas, con ulterior sometimiento a la sola «aprobación Real» (art. 74.º, Título IX del citado proyecto); suponiendo todo ello una significativa potenciación de las novedosas Presidencias de designación regia en el horizonte, en este último caso, de la simultánea ofensiva sobre el principio de *autonormatividad reglamentaria* de las Cortes, de la que nos haremos cargo en páginas siguientes.

En cualquier caso si aquel nuevo método de designación suponía una clara voluntad de reforzar en general el control del poder gubernativo sobre los institutos de la representación nacional, hay que incidir y destacar, para el caso específico de la Cámara popular, que en aquel tiempo dicha propuesta parecía guardar, a la vez, una directa relación con una de las que ya venimos indicando preocupaciones neurálgicas de los *conservadores autoritarios*: el ya citado intento de enfrenar la articulación del sistema de la «doble confianza» como incipiente régimen *parlamentario*. Y esto porque ya desde la época de las Regencias, en el campo de la pura práctica, se había ido conformando y asentando la elección a la Presidencia del Congreso de los Diputados como marco al inicio de toda «legislatura» anual, —se-

gún denominación particular de la época—, para una operación de contraste de la *confianza parlamentaria* de los Gobiernos de la Corona; es decir, que se trascendía su pretendido objetivo formal, para llevar a cabo una operación que, realmente, afectaba a la propia relación entre los poderes ejecutivo y legislativo del Estado.

A esta característica del parlamentarismo isabelino contribuyeron diversos factores: por un lado, el alto interés del ejecutivo monárquico, en plena evolución a asumir el papel directriz de *gobierno*, de disponer de un diputado de su confianza en un cargo tan vital para ordenar el desarrollo de su «programa». Por otro, y junto a ello, contribuía el hecho de que dicha elección podía considerarse como el primer acto de toda «legislatura» anual, pues de acuerdo a las disposiciones reglamentarias debía llevarse a cabo nada más completarse, de resultas del examen de *Actas electorales*, el *quorum* constitucionalmente preceptuado para la votación de las leyes en Cortes, y la designación presidencial traía consigo la declaración de «constitución definitiva» de la Cámara —véase el Título IV, arts. 32.º a 40.º del Reglamento del Congreso de 1847—, momento solo a partir del cual podían acometerse las tramitaciones bien de la Contestación al Discurso de la Corona, bien de los proyectos y proposiciones de ley (art. 16.º, ídem.); en este marco, y dado que el sistema de la «doble confianza» era un régimen de parlamentarismo *negativo* (J. Colliard) en que los Gobiernos de libre nombramiento por la Corona podían presumir tácitamente la posesión de confianza parlamentaria hasta que no hubiese *prueba en contrario*, la elección presidencial fácilmente se convertía en la primera ocasión para que aquellos pudiesen contrastar aritméticamente la posesión de mayoría parlamentaria y si estaban así en situación de poder abordar el ulterior desarrollo de su programa de legislación y aprobación de los Presupuestos. Y también pudieron

influir, en todo caso, las «prácticas parlamentarias» del momento en países constitucionales de nuestro entorno, y en concreto del parlamentarismo *orleanista*; no en vano ya en Francia, en 1831, se había sentado un precedente, al dimitir el Gabinete de Casimir Perier tras plantear una «cuestión ministerial» en la elección de la Presidencia de la *Chambre des Députés* y haber sido derrotado su candidato.⁸⁴

Todo ello coadyuvó a que los Gobiernos isabelinos, desde la época constitucional de 1837, hubiesen ido haciendo *cuestión de gabinete* la elección para dicho puesto del diputado presentado, informalmente, como candidato «ministerial», y que en lógica réplica las «familias» parlamentarias colocadas en posición crítica frente al Gobierno, bien presentando candidatos particulares, bien, sobre todo, concertándose en un candidato de «oposición», aún con el alto coste de vertebrar una mayoría *negativa*, instrumentalizasen la elección del mismo como personificación de un *voto de censura* a aquel por su acción o programa.

Esta carga política de la elección presidencial, aparte de otras derivaciones más inciertas, fue una práctica que ya se fue dibujando durante la época de las Regencias, pero que alcanzó todo su completo perfil y eficacia en la «Década moderada». Supuso un hito, al respecto, la dimisión del Ministerio Istúriz en 28 de enero de 1847 vinculada a la elección de Presidente de la Cámara popular en 21 de enero de aquel año: cuando en unas nuevas Cortes, tras la disolución de las que habían articulado el sistema político-administrativo de 1845, la minoría *progresista*, recién abandonado el *retraimiento* observado en las Cortes «reformadoras», acabó en concierto objetivo con la minoría *puritana*, que ya se había colocado en oposición al

84 Paul Bastid, *Les institutions politiques de la Monarchie parlementaire en France (1814-1848)*, Paris, 1954.

Ministerio en defensa de un *turno* de partidos y concesiones integradoras a los principios de aquella, para apoyar como candidato de «oposición» al presentado por esta última, el diputado Francisco Castro y Orozco, Marqués de Gerona. La elección de este político *puritano* y la derrota del candidato «ministerial», que lo era precisamente Bravo Murillo, a pesar de estar sostenida por una típica mayoría *negativa*, determinó directamente la caída del Gobierno, y en la explicación ulterior de la crisis en el Congreso, el hombre fuerte del mismo, J. Pidal, Ministro de Gobernación, sería bien claro y preciso al vincular la dimisión con la operación de contraste de la confianza parlamentaria que se había ventilado en la elección presidencial y su perfecta adecuación a las prácticas parlamentarias imperantes en los sistemas constitucionales de la época.⁸⁵

Sobre este sólido precedente, cabe destacar por su alta significación que pocos años después sería el propio Ministerio Bravo Murillo, y precisamente en torno al punto central de su programa, la reforma constitucional de 1852, el que sería objeto y víctima de aquella práctica parlamentaria. Como es bien sabido, dicho Gobierno mantuvo cerradas las Cortes casi a todo lo largo de 1852 mientras vertebraba sus citados proyectos reformistas y las reunió finalmente en 1 de diciembre para que concurriesen en los mismos. A la fecha, lógicamente, éstos todavía no tenían publicidad formal, pero su tenor era

85 Para la Presidencia de la Cámara popular en nuestra historia constitucional, en perspectiva general, véase, Diego Sevilla Andrés, «La Presidencia del Congreso de los Diputados (1810-1936)», en *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, Barcelona: 1969, núm. 14, págs. 21-56. Para la significación política de la elección presidencial, como marco de una operación de contraste de la confianza parlamentaria, en la época de Isabel II, y un estudio más pormenorizado de la que determinó la citada crisis del Ministerio Istúriz a inicios de 1847, me remito a lo dicho en Juan Ignacio Marcuello Benedicto, *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*, *op. cit.*, págs. 47-63 y 191-198. Para las circunstancias políticas en que se produjo esta crisis, véase como testimonio de época, Ramón Santillán, *Memorias (1815-1856)*, *op. cit.*, vol. II págs. 61-63, y en nuestros días, Miguel Artola, *Partidos y programas políticos (1808-1936)*, Madrid: 1974, Tomo I, págs. 224-254.

bien conocido en los círculos políticos. Los diversos sectores colocados en oposición, sin poder disponer del habitual debate de Contestación al Discurso de la Corona por haberse abierto las Cortes a través de la modalidad de *por comisión*, y sin querer esperar a su presentación formal y al correspondiente proceso legislativo, que como hemos indicado más arriba se pretendía fuese por vía de «autorización legislativa», se decantaron por plantear la batalla parlamentaria al «programa reformista» en el primer acto de la legislatura, la elección presidencial a realizar en la misma sesión de apertura, pues siendo aquella la segunda «legislatura» de las Cortes electas en la primavera de 1851 no daba lugar a la intermediación del examen de Actas electorales. El Gobierno presentaba como candidato al diputado S. Tejada, cualificado portavoz de la oposición *monárquica* en las Cortes reformadoras de 1844-45. Los diversos sectores que repudiaban la ahora proyectada reforma *autoritaria*, que iban en un amplio arco desde los *moderados* promotores de la Constitución de 1845 hasta la minoría *progresista*, pasando por los antiguos *puritanos*, que tanto se habían opuesto en su momento a la oportunidad de ésta, y que en orden a presentar de consuno una alternativa de «gobierno» no conformaban más que una típica mayoría *negativa*, sin embargo, se concertaron para votar a un candidato de «oposición» que simbolizase el repudio del programa reformista de Bravo Murillo y la defensa del sistema constitucional del 45 como garantía de mínimos a la existencia del régimen representativo: lo fue Martínez de la Rosa, exministro de Estado del primer Ministerio Narváez, y tan ilustrativo representante de la política moderada del «justo medio». En la votación pudo comprobarse cómo la reforma *autoritaria* en ciernes había cuarteado la mayoría parlamentaria que el Ministerio se había granjeado en las elecciones del 51: el candidato «ministerial» fue derrotado y, al ocupar la silla presidencial de la

Cámara popular, el político granadino pronunció unas breves palabras que reflejaban fielmente el significado de su elección, al considerarla: «...como un testimonio público y solemne de aprecio a mi larga carrera parlamentaria, por la fe y constancia con que he sostenido y sostendré siempre las instituciones que son el más firme apoyo de las prerrogativas del Trono, a la par que afianzan los derechos y dignidad de la Nación» .⁸⁶

En respuesta, el Gobierno solicitó y obtuvo de la Corona, en primera instancia, la fulminante disolución del Congreso, comunicada a éste en la sesión de 2 de diciembre, con lo que se registraría en 1852 la «legislatura» más breve del reinado. En la «Exposición de motivos» de un Real Decreto que acompañaría a aquella, de fecha 2 de diciembre, e insertado en el mismo número de la *Gaceta de Madrid*, en que se disponía la «publicación», como tales, de los proyectos de Reforma política en el umbral del subsiguiente proceso electoral, el Ministerio Bravo Murillo vincularía expresamente la disolución del Congreso al conflicto planteado entre poderes por la citada elección de la Presidencia de la Cámara popular, donde venía a considerar explícitamente que se había prejuzgado «...en sentido contrario al proyecto de reforma», a la vez que se hacía eco de haberse revalidado la confianza regia en el marco de dicho conflicto con el otorgamiento de la disolución.⁸⁷ Esta, acompañada de

86 *DSC, Congreso de los Diputados*, Legislatura de 1852, núm. 1. En la sesión de 1 de diciembre, Martínez de la Rosa resultó electo por 121 votos frente a los 107 recogidos por S. Tejada, contabilizándose una papeleta en blanco y otra inútil; la concurrencia a la votación, 230 diputados, superó el *quorum* exigido por la Constitución del 45 para la votación de las leyes. El destacado órgano de prensa *progresista*, *El Clamor Público*, se referiría al significado de dicha elección y a la explicación de la concertación de diversos partidos en favor de esa candidatura, en los siguientes términos: «Al votar las oposiciones reunidas al Sr. Martínez de la Rosa, no hicieron más que votar a favor del *principio parlamentario*, de la integridad de las instituciones representativas, punto de interés vital sobre el cual no podían menos de estar conforme unánimemente los diputados de todas las fracciones del partido liberal. Por eso se confundieron en la Mesa del Congreso las papeletas de los conservadores y de los progresistas a impulso de un mismo sentimiento...», núm. 2575, de 9 de diciembre de 1852.

87 En dicha «Exposición de motivos» del Real Decreto de 2 de diciembre de 1852, dis-

la publicación de los proyectos reformistas y de las simultáneas medidas tomadas por el Gobierno, de las que nos hemos hecho eco en páginas anteriores, tratando de impedir la «intermediación» de los debates sobre los mismos en la prensa periódica y la celebración habitual de juntas electorales-reuniones de los partidos políticos, dieron a la consulta electoral para las nuevas Cortes que se debían reunir en marzo de 1853 un especial carácter que algunos han querido ver, con más o menos fundamento, como cercano a un horizonte de referéndum en marco autoritario. Sin embargo, y como es bien sabido, Bravo Murillo no alcanzaría a conocer el veredicto arbitral de aquella, ya que a los pocos días le sería finalmente retirada la confianza regia, y su dimisión en 13 de diciembre supondría, de hecho, la entrada en vía muerta de al menos sus estrictos proyectos de reforma de 1852,⁸⁸ más allá de su replanteamiento parcial en el subsiguiente proyecto del Ministerio del Conde de Alcoy en 1853.

poniendo la publicación de los proyectos de Reforma, publicado en la *Gaceta de Madrid*, núm. 6.738, de 3 de diciembre, se podía leer: «Verificada ayer la votación de la Mesa del Congreso de los Diputados, no favorable al Ministerio, bien que de carácter reservado... prejuzgando en sentido contrario al proyecto de reforma... antes de ser conocido; el Ministerio creyó oportuno elevar estos sucesos a la consideración de V. M. para que se dignase decidir, en uso de su voluntad soberana... V. M. con libérrima y amplia voluntad, al mismo tiempo que se dignó manifestar de la manera más terminante que el Ministerio disfruta de la omnímoda confianza de V. M., tuvo a bien resolver la disolución del Congreso de los Diputados».

88 Sobre el peso específico que pudo tener la referida derrota ministerial en la elección presidencial de 1 de diciembre, dentro de los factores desencadenantes de la crisis final de aquel Gobierno, ha habido en la historiografía distintos pareceres: Diego Sevilla Andrés mantuvo una vinculación directamente determinante de aquella sobre ésta, en «Orígenes del control parlamentario en España» dentro del libro *El control parlamentario de gobierno en las democracias pluralistas*, dirigido por Manuel Ramírez, Barcelona: 1978. Para una valoración más matizada, incidiendo en la significación intermedia de la disolución de Cortes de 2 de diciembre de 1852, segunda otorgada en su singladura a aquel Gobierno, como desnaturalizadora del teórico carácter arbitral de dicho expediente, y en la concurrencia compleja de otros factores en la dimisión de 13 de diciembre, me remito a lo dicho en Juan Ignacio Marcuello, *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*, op. cit., págs. 56-63, 196-198 y 344-359. Por su parte, retrospectivamente, el propio Bravo Murillo en su *Opúsculo* de 1865, daría su propia explicación de la crisis de su Gobierno, incidiendo en el peso decisivo de M.^a Cristina de Borbón, con su juicio final sobre la inconveniencia de

En cualquier caso, lo que nos interesa ahora destacar es que años después, cuando Bravo Murillo argumentase en su *Opúsculo*, de 1865, su novedosa propuesta sobre designación regia de la Presidencia de ambos Cuerpos Colegisladores, evocando a la vez el conflicto de la elección presidencial del Congreso en diciembre del 52, puso en evidencia, por un lado, el acreditado soporte que la práctica daba a la conversión de dicha elección en marco para llevar a cabo una operación de contraste de la *confianza parlamentaria*, y en consecuencia la lógica de la disolución decretada como respuesta a la *cuestión de gabinete* que se había ventilado en ella y al rechazo en la misma del punto central de su «programa de gobierno», —«...El Ministerio había sufrido una marcada derrota. Debía retirarse, o debía aconsejar a S. M. la disolución del Congreso de los Diputados... Además de que, por efecto del Parlamentarismo, la votación del Presidente era cuestión de Gabinete, se había impugnado el proyecto de reforma—»;⁸⁹ pero por otro, no dejó de ser significativo que, a renglón seguido, el político extremeño se mostrase muy crítico con dicha «práctica». Aparte de manifestar su renuencia a dimitir en aquellas circunstancias por el carácter de mayoría *negativa* de la coalición que había derrotado al candidato «ministerial», expresó su juicio sobre la inadecuación e inconveniencia de dirimir una cuestión de confianza parlamentaria que afectaba a la estabilidad y relación entre el poder ejecutivo y el legislativo, en una elección como la de Presidente de la Cáma-

insistir en la reforma constitucional y sus incertidumbres sobre el éxito para la misma de la convocatoria electoral a las nuevas Cortes de 1853, en la retirada definitiva de la confianza regia, en *op. cit.*, caps. IV a VI de dicho Tomo IV, págs. 41-122. Siendo también de un significativo valor, por haber sido Ministro de Estado de aquel Gobierno hasta agosto de 1852, y habiendo hecho siempre protestas de su acuerdo y apoyo a la idea de reforma política, las razones expuestas por el Marqués de Miraflores sobre los factores que concurrieron en la citada crisis, en sus *Memorias del reinado de Isabel II*, ed. contemporánea en BAE, Madrid: 1964, Tomo II, especialmente capítulo VI, págs. 476-494.

89 Juan Bravo Murillo, *Opúsculos*, *op. cit.*, Tomo IV, cap. V, págs. 70 y ss.

ra popular, no solo por su distinta naturaleza y objeto formal, sino, sobre todo, por el hecho de realizarse ésta, reglamentariamente, y como elección de personas, a través de votación *secreta* (arts. 6.º y 170.º del Reglamento del Congreso de 1847),⁹⁰ sin intermediar debate público en sesión sobre una eventual y previa «declaración programática» del Gobierno o sobre un concreto proyecto de ley de su iniciativa. Y así, manifestaría Bravo Murillo:

Juzgo, pues, que no se encerró en los límites de la prudencia la lucha emprendida por parte de las oposiciones. Si éstas se creían seguras del triunfo, ¿por qué la empeñaron directamente en una votación secreta para la Presidencia? ¿Por qué no aguardaron a la presentación del proyecto y a su examen en las Cortes?... Lo que generalmente se expone para persuadir la conveniencia de que la Cámara popular elija por sí misma el Presidente es, en mi sentir, lo que más demuestra la conveniencia de que lo nombre la Corona. La elección por la misma Cámara se hace, naturalmente, entre los candidatos del Gobierno y de las oposiciones, es decir, que la Cámara ejerce un grande acto político, y da de este modo a conocer si la opinión de la mayoría es o no conforme a la del Ministerio. Pues bien: a mí no me parece que una votación secreta es conveniente y oportuna para ello».⁹¹

90 Para las modalidades de votación contempladas al momento por el Reglamento de 1847, véase su Título XIV, arts. 163.º a 181.º. Dicho Reglamento primaba las votaciones de carácter público, bien por el método «ordinario» bien por votación «nominal», circunscribiendo las secretas, por el método de «papeletas», para la elección de personas, o por el de «bolas», cuando se calificase «los actos o conducta de alguna persona» o lo acordase la Cámara por mayoría cualificada de «dos terceras partes».

91 Juan Bravo Murillo, *Opúsculos, op. cit.*, Tomo IV, págs. 70 y ss., y 328. Para la argumentación más extensa sobre la cuestión véase texto «seleccionado» en epígrafe II, 5 del apartado de «Documentos» del presente libro.

Estas palabras ponían de manifiesto que en la propuesta de designación regia de las Presidencias no solo se agitaba un designio en general de reforzar el control del poder gubernativo sobre las Cortes. Las razones exhibidas por Bravo Murillo estaban poderosamente fundadas, pero, quizás, no podían ocultar las aprensiones características, una vez más, de la alternativa *conservadora autoritaria* respecto a los procesos de posible *parlamentarización* de la Monarquía. Sin embargo, y en este punto, la práctica sería la llamada a prevalecer: aquella propuesta no solo no prosperó en el 52, sino que no se volvió a replantear, mientras que la conversión de la citada elección presidencial en marco de una operación de contraste de la confianza parlamentaria de los Gobiernos no haría más que asentarse perseverantemente para todo el resto del reinado de Isabel II.⁹²

5.2. *El rechazo del principio de «autonormatividad reglamentaria» de las Cortes*

Característico de la alternativa que estamos estudiando sería, también, su frontal rechazo del principio de «autonormatividad reglamentaria» de los Cuerpos Colegisladores. Un principio que ya había planteado nuestra Constitución de Cádiz⁹³ y aparecía consagrado tanto por la Constitución de 1837

92 Precisamente, por una de esas ironías de la historia, pocos años después, la elección del propio Bravo Murillo a la Presidencia del Congreso, en 10 de enero de 1858, a la cabeza de la llamada *liga blanca*, frente al entonces candidato «ministerial», Luis Mayans, provocaría a los pocos días la dimisión y caída del Gobierno Armero, 14 de enero, al interpretarla como muestra de pérdida del apoyo parlamentario. Una elección que además colocó en el horizonte la posible vuelta del político extremeño a la Presidencia del Consejo de Ministros y la eventualidad, con ello, de que reprodujese sus proyectos reformistas de 1852; aunque al final se solucionaría la crisis con la formación del Ministerio Istúriz, eso sí con un hombre de confianza de Bravo Murillo, Sánchez Ocaña, como Ministro de Hacienda en el mismo. Para las circunstancias de esta crisis, véase Juan Pro Ruiz, *Bravo Murillo. Política de orden...*, *op. cit.*, págs. 418-421.

93 M.^a Dolores Oller Sala ha llegado a considerar pionera a la Constitución de 1812 en el reconocimiento de este principio dentro de la historia constitucional europea, en «Los Reglamentos de las Cortes de 1813 y 1821 como vía de interpretación, integración y mo-

como por la de 1845, –el art. 28.º de esta última, recogiendo lo ya dispuesto por el art. 29.º de la Constitución *progresista*, señalaba: «Cada uno de los Cuerpos Colegisladores forma el respectivo reglamento para su gobierno interior»–.

Ya hemos analizado en un estudio específico anterior los avatares sufridos por la aplicación de este principio desde la promulgación de la Constitución de Cádiz y el intenso debate registrado sobre el mismo en el seno del *moderantismo* a lo largo del reinado de Isabel II, especialmente en su directa relación con las diversas concepciones que se agitaron en su seno sobre la «forma de gobierno» de la Monarquía *constitucional*, y a él nos remitimos para una visión más pormenorizada y exhaustiva sobre la cuestión.⁹⁴ Sin embargo, querríamos incidir aquí en las propuestas particulares de los *conservadores autoritarios* revisoras y alternativas a dicho principio. Todas ellas lo negaron, aunque como veremos de inmediato, con modalidades alternativas de distinto grado, en un abanico que iría desde las propuestas que vinculaban exclusivamente la formación de los *Reglamentos* parlamentarios a la Corona y al poder gubernativo, hasta las que proponían su sujeción a *ley* apelando a la propia base «dualista» de concurrencia y acuerdo Corona-Cortes en el proceso político, como consustancial a la Monarquía *constitucional* liberal-doctrinaria vigente. Pero por debajo de esas distintas modalidades, siempre hubo un denominador común: por un lado, la preocupación por asegurar la intervención del

dificación de la Constitución de 1812», en Juan Cano Bueso (ed.), *Materiales para el estudio de la Constitución de 1812*, Madrid: 1989.

94 Juan Ignacio Marcuello Benedicto, «El principio de autonormatividad reglamentaria de las Cortes: su controversia en los inicios del régimen parlamentario en la España liberal (1810-1864)», *Revista de Historia Constitucional* (Revista electrónica, <http://www.historia-constitucional.com>), Oviedo: 2013, núm. 14, págs. 199-229. Para la cuestión de Reglamentos, véase también la cuidada edición, con «Estudio preliminar», de Ignacio Fernández Sarasola, *Reglamentos parlamentarios (1810-1977)*, Tomo III, Colección *Leyes políticas españolas 1808-1978*, dirigida por Joaquín Varela Suanzes, Madrid: 2012.

poder regio y su capacidad decisoria en el establecimiento de las normas de procedimiento sobre funciones no privativas de las Cortes, que como la *legislativa* precisaba constitucionalmente de la concurrencia y acuerdo sucesivo de la institución representativo-parlamentaria y de la autoridad regia-gubernativa; y por otro, el designio de evitar que, basándose en el citado principio de autonormatividad, el *Reglamento* parlamentario, de manera unilateral y exclusiva, interpretase, complementase y modificase la propia Constitución, al dar carta de naturaleza y regular hipotéticas funciones de las Cortes no expresamente contempladas por la ley fundamental, como había sucedido en lo referente a la función de *control* de la acción de gobierno y exigencia, en su caso, de la responsabilidad *política* de los Ministros de la Corona, cuando, y ya lo hemos apuntado, el Reglamento del Congreso de 1847 había planteado un procedimiento embrionario para la emisión de *votos de censura*.

En cuanto a la evolución y sucesión de las propuestas *conservador autoritarias*, hay que indicar que ya la familia *monárquica*, del Marqués de Viluma y sostenida por Jaime Balmes, defendió, a todo lo largo del proceso de reforma constitucional de 1845, la propuesta extrema sobre que la formación de los *Reglamentos* de los Cuerpos Colegisladores se vinculase privativamente a la Corona; lo haría expresamente el primero en su ya citada *Exposición* programática a la Reina, de 6 de junio de 1844, y la recogería Balmes al precisar el, también ya citado, programa de las candidaturas del partido *monárquico* en el proceso electoral a las Cortes reformadoras, desde las páginas de *El Pensamiento de la Nación* (n.º 25, artículo de 17 de julio de 1844). Dicha propuesta aparecía como coherente con el sistema de Carta otorgada que, en general, defendía dicho sector, y con sus apelaciones a enlazar la reforma en curso con el sistema del *Estatuto Real* de 1834. Estatuto donde los *Reglamentos* par-

lamentarios, a los que se remitía fijar «...todo lo concerniente al régimen interior y al modo de deliberar» de los Estamentos (art. 23.º), fueron dados en origen por simple Real Decreto, en 15 de julio de 1834, y que perduraron durante toda la breve pero intensa singladura de aquel, al resultar ineficaces las *peticiones* elevadas al Trono por el Estamento de Procuradores para restablecer el antecedente *doceañista* sobre la autonormatividad reglamentaria o, en su defecto, garantizar la intervención de las Cortes en su reforma.⁹⁵

La ofensiva sobre el principio del que estamos tratando se replanteó en los proyectos de reforma política de 1852. De entrada, en el nuevo proyecto de Constitución ya no había un reconocimiento expreso del mismo, y a tenor del complejo entramado de aquellos se procedía a desglosar del *Reglamento* parlamentario todas las figuras y normas de procedimiento que, bien afectasen al ejercicio de facultades de las Cortes no exclusivas sino compartidas con la Corona, como la citada *legislativa*, o bien interesasen a las relaciones entre los poderes del Estado, por ejemplo, las concernientes a las mencionadas prácticas ya existentes en materia de *control* parlamentario de la acción de gobierno y exigencia de responsabilidad *política* a los Ministros; la regulación de todas estas materias se remitían, ahora, a *ley*, asegurando así la concurrencia decisiva de la Corona a través de su iniciativa y de la sanción. De hecho, dicha regulación pasaba a ser el objeto del proyecto de ley de *Régimen de los Cuerpos Colegisladores*, una de las ocho leyes «orgánicas» que, junto al nuevo proyecto de ley fundamental, conformaban el bloque legislativo de la reforma política de 1 de diciembre del 52. Esta profunda novedad se completaba con la propuesta de

95 Joaquín Tomás Villarroya, *El sistema político del Estatuto...*, *op.cit.*, págs. 314-322; y Juan Ignacio Marcuello, «El principio de autonormatividad reglamentaria de las Cortes», *op. cit.*, págs. 207-211.

que el Reglamento de cada Cuerpo Colegislador, ceñido ahora aunque sin más precisiones, a estricto «reglamento interior», no sería objeto de deliberación y acuerdo del pleno de cada Cámara, sino que su formación pasaba a ser competencia privativa de sus respectivas Presidencias, que como hemos señalado anteriormente serían, en lo sucesivo, de designación regia, con sujeción a dicha ley orgánica y «sometidos» en todo caso a la final «aprobación Real» (art. 74.º del citado proyecto de ley).

Años después, cuando Bravo Murillo, como venimos indicando, argumentase razonadamente en sus *Opúsculos* los puntos más decisivos y conflictivos de su frustrada reforma, se detendría con detalle en dicha propuesta. Como ya hemos apuntado en un epígrafe anterior de este estudio, el político extremeño, partiendo de una distinción general entre *ley* y *reglamento* por su naturaleza y objeto, la primera creadora de derechos y facultades, el segundo sólo disponiendo la «...manera de ejercerlos», defendería el desglose citado, indicando:

Es por tanto objeto de ley, y no del reglamento, la concesión de derechos, la imposición de deberes, la declaración de facultades, el encargo de funciones. Si pues los Reglamentos de los Cuerpos Colegisladores contienen disposiciones en las cuales se hace cualquiera de estas cosas, los llamados reglamentos deben, en esta parte, ser objeto de ley.⁹⁶

Con una expresa y significativa referencia a la regulación que el Reglamento del Congreso de 1847 había hecho del procedimiento para la emisión de los *votos de censura* (Título XVII, art. 193.º), el político extremeño tomaría pie en este hecho, en esa, por él juzgada, extralimitación del *Reglamento* parla-

⁹⁶ Juan Bravo Murillo, *Opúsculos, op. cit.*, Tomo IV, libro 2.º, capítulo 7.º, pág. 279. Para la argumentación más extensa, véase texto «seleccionado» en epígrafe II, 4 del apartado de «Documentos» del presente estudio.

mentario al dar reconocimiento y regulación a una figura no contemplada expresamente por la norma de rango superior que era la Constitución, para deducir el rechazo al principio de «autonormatividad», base de la formación de aquel, y la necesidad de ceñir el Reglamento a estrictas cuestiones de «régimen interior» y de sujetar a *ley* todo lo que tocase a facultades de las Cortes, bien, como queda dicho, por estar coparticipadas constitucionalmente con la Corona, o bien no previstas en la ley fundamental y que pudiesen afectar al libre ejercicio de la *prerrogativa regia* reconocida por ésta, –libre nombramiento y separación de Ministros y disolución parlamentaria–.⁹⁷

La ofensiva sobre el principio de que estamos tratando no acabaría con la aparente entrada en vía muerta de los estrictos proyectos reformistas del Ministerio Bravo Murillo tras su dimisión. Su sucesor, el Ministerio del Conde de Alcoy, en su versión acotada y reducida de los mismos, perseveró en su negación, al plantear en su particular proyecto de reforma política de 29 de marzo de 1853 la revisión del artículo 28.º de la Constitución de 1845 en el sentido de sujetar a *ley*, íntegramente, los Reglamentos de «gobierno interior» de las Cámaras. En su *Exposición de motivos*, en clara sintonía con el Gobierno precedente, y apelando a la base «dualista» en el proceso político de la Monarquía *constitucional* presente, se indicaba al respecto:

Si las disposiciones que no afectan a tan importantes intereses deben ser objeto de una ley a cuya formación concurren las Cortes con la Corona, ¿por qué no han de concurrir los mismos poderes a la formación de los Reglamentos de los Cuerpos Colegisladores, cuyas disposiciones envuelven necesariamente la resolución de tantas y tan graves cuestiones políticas? ...Por

97 Véase cita extraída de los *Opúsculos* que hemos recogido en el precedente apartado o capítulo 3 de este estudio al tratar de la posición del Ministerio Bravo Murillo frente a la articulación del régimen de las *dos confianzas*.

qué conferir a uno solo de estos poderes la decisión de cuestiones gravísimas que afectan a la prerrogativa de la Corona y al libre ejercicio del poder legislativo? ⁹⁸

No prosperó este nuevo proyecto reformista, dada la fugaz singladura del Ministerio Roncali; pero tras el *Bienio progresista*, un nuevo Ministerio Narváez, formado en octubre de 1856, y en cuyo neurálgico Ministerio de Gobernación figuraba C. Necedal, a la hora de restablecer la Constitución de 1845 la acompañó con la promoción de la que conocemos, una vez aprobada en Cortes, como ley *constitucional* de reforma de 17 de julio de 1857. En la misma, y como eco de algunas de las más polémicas propuestas de los proyectos de 1852 y de 1853, se retomaban dos de ellas: junto a la siempre conflictiva cuestión de la senaduría *nata y hereditaria*, se volvía a plantear la modificación del art. 28.º de la Constitución *moderada* en los siguientes términos: «Los Reglamentos del Senado y del Congreso serán objeto de una ley». Esta nueva ofensiva sobre el principio de «autonormatividad», sería una viva muestra del predicamento que ciertas propuestas de la alternativa *conservadora autoritaria* iban obteniendo en el seno del moderantismo. No dejando de llamar la atención el que dicha variación fuera ahora promovida por un Gobierno cuyo Presidente, junto a su actual Ministro de Estado, J. Pidal, no solo habían sido, especialmente este último, promotores originarios de la Constitución de 1845 como modelo del «justo medio», sino políticos de los más destacados en la frontal oposición del partido *moderado* a la reforma constitucional proyectada por Bravo Murillo.⁹⁹

98 Para el proyecto de reforma del Ministerio Roncali, –contenido, estudio comparativo con el del Ministerio Bravo Murillo y circunstancias de su fracaso–, véase Joaquín Tomás Villarroya, *La era isabelina y el sexenio...*, *op.cit.* págs. 248-251.

99 Sobre esta ley constitucional de reforma de 1857, sus vicisitudes y azarosa singladura, véase, por todos, Joaquín Tomás Villarroya, *ibid.*, págs. 302-312.

Aquel Ministerio, sin embargo, no alcanzó en su tiempo a presentar las correspondientes leyes consecuentes a desarrollar la reforma. Este hecho y la opción de la Corona, en 1858, de dar paso en el poder a la alternativa *unionista*, acabaron determinando su entrada en vía muerta, aunque después de una larga y compleja travesía. El Gobierno O'Donnell, con ocasión de la apertura de Cortes de 1861 y en el marco del Discurso de la Corona, anunció su intención de proponer «...la derogación de la reforma constitucional» y en la parte que tocaba a la cuestión de los *Reglamentos* parlamentarios apuntó al pleno restablecimiento del primitivo art. 28.º de la Constitución del 45, «...para devolver a las Cortes el ejercicio de una importante prerrogativa»; pero la ambigüedad y dilaciones con que dicho Ministerio se condujo en la cuestión hizo que no llegase a cumplimentar su promesa antes de su crisis en 1863. Sería un Gobierno posterior, el presidido por A. Mon, que se puede ubicar aún en el horizonte *unionista*, quien finalmente sin que se hubiese alcanzado nunca a la formación de las leyes complementarias de desarrollo de la reforma, propusiese su entera abrogación: en la ley de 20 de abril de 1864, comprensiva de un artículo único, se determinaba: «Queda derogada la reforma de 17 de julio de 1857, restableciéndose en su integridad la Constitución del Estado».

Pareció así quedar zanjada formalmente la cuestión en la época isabelina, pero fue precisamente en la discusión de esta última ley en el Congreso donde se registró una intervención del que había sido uno de los principales promotores de la reforma del 57, el exministro de Gobernación, C. Nocedal, en coherente oposición a su derogación, que es muy a destacar porque resultó un apasionado compendio de los argumentos que en el seno del moderantismo, y fundamentalmente por parte de la familia *conservador autoritaria*, se habían esgrimido

hasta entonces para impugnar el principio de «autonormatividad reglamentaria» de las Cortes. En sesión de la Cámara popular de 7 de abril de 1864, el destacado político *neocatólico*, tras apelar a la centralidad de aquella cuestión, —«...la reforma importante, la capital de la reforma, es la de los Reglamentos de los Cuerpos Colegisladores»—, comenzó por denunciar que dicho principio solo era coherente con la base fundamentadora, de impronta *doceañista*, de la *soberanía nacional* y con sus presupuestos y consecuencias en la forma de gobierno: la cerval desconfianza hacia el poder monárquico y la buscada primacía expansiva de las Cortes en el proceso político. Asociando aquella con la repudiada fase de ruptura revolucionaria en los orígenes de nuestro constitucionalismo contemporáneo, planteó la imposible compaginación del principio de «autonormatividad» con las bases de la presente Monarquía constitucional de 1845, con su fundamento en la soberanía *compartida* Corona-Cortes y su consecuente visión de la *ley* como fruto de la concurrencia y acuerdo de estos dos poderes; insistiría en la excentricidad de aquel desde el momento en que los *Reglamentos* parlamentarios comprendían normas de procedimiento sobre funciones, como la legislativa, que no eran privativas de las Cortes, y que, por ende, solo su sujeción a *ley* era coherente con el tipo de Monarquía presente:

El Rey tiene por la Constitución prerrogativas innegables; pues el Rey no puede ejercer por la Constitución sus prerrogativas sino con sujeción y con arreglo a las leyes; y las leyes...se han de hacer por las Cortes y la Corona. Y vosotros, Sres. Diputados, para ejercer vuestras prerrogativas desecháis el concurso de la Corona, desecháis el imperio de las leyes, y os sujetáis a reglamentos que son producto tan solo de vuestra voluntad... Si hace falta el concurso del Senado y la sanción de la Corona para el mejor acierto posible en la formación de las leyes, ¿por

qué no le exigís también en la formación de los Reglamentos, que son la pauta según la cual tenemos que hacer las leyes? ...¿Es esto constitucional? Desengañaos: esto es un resabio que tenéis escondido y guardado en el alma, por el origen malhadado de la revolución española.¹⁰⁰

Pero a la vez, en aquella intervención se pondría en evidencia el que, quizás, era el principal o verdadero designio del frontal rechazo de los *autoritarios* al principio de «autonormatividad». De fondo, el contraste entre la letra de la Constitución de 1845, que no daba pie al horizonte de un régimen *parlamentario*, y la articulación en la práctica del sistema de las *dos confianzas* con su eco en textos normativos como el citado *Reglamento* del Congreso de 1847. En el discurso de Nocedal, su interpretación en sentido desautorizador del silencio de la Constitución *moderada* sobre dicho sistema, la denuncia de la extralimitación de aquel Reglamento al modificarla con su regulación de los *votos de censura*, junto a la exigencia de someter a *ley* todas las figuras y procedimientos que tocasen a la estabilidad y relación Corona-Gobierno-Cortes, apuntarían al temor ante un posible tránsito de la Monarquía «limitada» constitucionalmente a la Monarquía *parlamentaria*. En dicha intervención se mostró bien clara y rotundamente cómo la «cuestión de Reglamentos» iba íntimamente unida al rechazo central de los *conservadores autoritarios* a la limitación de la prerrogativa regia, al vaciamiento del poder regio de su deseada función directriz de *gobierno* y a su hipotético trasvase a un Consejo de Ministros dependiente sólo de su relación fiduciaria con la Cámara popular, convertida ésta, y por ende sus mayorías aritméticas y el cuerpo electoral, en exclusivos determinantes y árbitros, respectivamente, de las alternancias en el signo político del poder

100 Intervención en *DSC, Congreso de los Diputados*, Legislatura 1863-64, núm. 95.

gubernativo. Desde la tribuna, en un tono vehemente y esclarecedor, diría el cualificado diputado *neocatólico*:

Mis opiniones ya las sabéis: la Constitución en toda su pureza... Guerra a los principios parlamentarios, que están en abierta pugna con los principios constitucionales... porque todo eso que llamáis parlamentario, yo lo llamo anticonstitucional. Según la Constitución política de la Monarquía, el Senado y el Congreso son Cuerpos Colegisladores. Según los Reglamentos de los Cuerpos Colegisladores hechos por su voluntad, son máquinas de hacer y deshacer Ministerios. ¿Se parece lo uno a lo otro?. Según la Constitución, el Rey gobierna con sus Ministros, a los cuales nombra y separa libremente. Según las prácticas parlamentarias, según vuestros Reglamentos, vosotros formáis y quitáis Ministerios por medio de votos de aprobación y de censura. ¿En qué artículo de la Constitución se halla esto? En ninguno: someteos, pues, a las leyes... El mal no está donde le atacáis, sino en el Reglamento de los Cuerpos Colegisladores, en la parte anticonstitucional, antitética de la Constitución, según la cual habéis establecido que es necesario que el Rey gobierne con el Parlamento... ¿En qué artículo de la Constitución encontráis el derecho de dar votos de censura al Ministerio? En ninguno. En donde está es en un artículo del Reglamento, al cual no ha concurrido la Corona, porque parece que se ha querido alejarla para usurparle sus atribuciones.

Y cerraría su intervención con unas palabras que parecían condensar, en cuanto a la ordenación de los poderes y forma de gobierno, el horizonte ideal de Monarquía deseado preservar por los conservadores autoritarios:

La corrupción completa y universal traída por ese principio parlamentario, que es menester alejar por la práctica sincera del principio constitucional, según el cual, el Rey gobierna con

los Ministros, a los cuales nombra y separa libérrimamente, y la facultad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey.¹⁰¹

5.3. *La sustracción a las Cortes del examen de Actas electorales*

Como hemos indicado al inicio de este apartado, la Constitución de 1845, recogiendo lo ya previsto por la Constitución *progresista* del 37, y salvadas las modificaciones derivadas de su nuevo tipo de Senado, había dispuesto en su art. 28.º: «Cada uno de los Cuerpos Colegisladores... examina las calidades de los individuos que le componen: el Congreso decide además sobre la legalidad de las elecciones de los diputados». Ahora, el Ministerio Bravo Murillo, en sus proyectos de reforma política de 1852, plantearía una modificación sustancial al respecto. Además de excluir esta cuestión del proyecto de nueva Constitución, se proponía en el complementario proyecto de ley orgánica sobre *Elecciones de diputados a Cortes*, de 1 de diciembre del 52, lo siguiente: «El examen y aprobación de las Actas electorales y de las cualidades de los diputados electos, se hará por el Tribunal Supremo de Justicia» (art. 17.º), a la par que en el correspondiente sobre *Organización del Senado*, se trasvasaba igualmente a aquella instancia judicial el examen y resolución sobre las «cualidades necesarias para ejercer el cargo de senador» (art.6.º), de acuerdo a las nuevas categorías y exigencias que al respecto se fijaban en aquellos proyectos reformistas por la distinta planta que se trataba de dar a la Alta Cámara.

Cuando el político extremeño defendiese esta variación en sus *Opúsculos*, apelaría a diversos considerandos que una vez más pondrían en evidencia su desafección hacia el parlamentarismo *liberal* tal como venía desarrollándose hasta la fecha en nuestro país: denunciaría la inconveniente demora que el

101 *Ibid.*

examen de Actas electorales, con que se abría toda «legislatura», introducía en la «constitución definitiva» de la Cámara popular, y por ende, en la posibilidad de inicio del procedimiento «legislativo»,¹⁰² al que aquel consideraba como preeminente, si no exclusiva, tarea funcional de las Cortes, —«...considérese el tiempo que se tarda para la constitución del Congreso, y en la discusión a que comúnmente da lugar la aprobación de las Actas, ¿no podrían discutirse muchas leyes en aquel periodo de tiempo?»—; rechazaría la inevitable politización partidista del debate de Actas, que, según él, acababa por frustrar el teórico objetivo de *control* y eficacia del mismo, por la cobertura que en la resolución final daba invariablemente la mayoría «ministerial» de turno a los presuntos diputados en ella englobados, —«...la discusión y la decisión sobre la legalidad de las Actas es una lucha de partido: el candidato que forma en las filas de la mayoría triunfa casi siempre. Inútil será encarecer cuan grandemente disminuye esto el prestigio de la Asamblea»—; y acabaría defendiendo al respecto, la mayor objetividad que se conseguiría si ese examen y resolución se confiase a una instancia ajena a las Cámaras parlamentarias, de carácter judicial, a la que presumía mayor grado de independencia e imparcialidad por ajustarse a las exactas prescripciones de la ley, —«...esto no sucedería en el caso de estar encargada de decidir una corporación extraña, imparcial, independiente, en la cual no tuviesen entrada las pasiones políticas, que se atuviera solo a las inflexi-

102 El art. 16.º del Reglamento del Congreso de 1847, vigente a la fecha, disponía: «Hasta la Constitución definitiva del Congreso, este no se ocupará de otra cosa más que del examen de actas...; nunca de proyectos ni de proposiciones de ley», y el art. 32.º precisaba que se «procederá a la constitución definitiva» de la Cámara solo cuando de resultas del examen de Actas electorales «resultaren admitidos tantos Diputados, a lo menos, como se necesitan para votar las leyes», habiendo fijado el art. 37.º de la Constitución del 45 que a este efecto «se requiere la presencia de la mitad más uno del número total de los individuos que le componen» (en cada Cuerpo Colegislador).

bles prescripciones de la ley para resolver: si estuviese encargado el decidir al Tribunal Supremo de Justicia»-.¹⁰³

Es bien cierto que, conforme a prácticas previas ampliamente acreditadas, la argumentación de Bravo Murillo no carecía de sólido fundamento. De prácticas «obstruccionistas» de las minorías de oposición para, con el debate de Actas, retrasar la «constitución definitiva» del Congreso, –caso ejemplar de lo acontecido en las Cortes de 1840, en tiempos del Ministerio Pérez de Castro, por parte de la oposición *progresista*–, o de la habitual cobertura de las mayorías de turno sobre Actas en litigio de sus miembros, había a la fecha vivas muestras. Pero también es cierto que aquella propuesta no podía por menos de andar en menoscabo de las garantías que el sistema constitucional venía dando a la autonomía orgánica de las Cortes hasta el momento. Y además, con la supresión del debate de Actas se venía a neutralizar lo que venía constituyendo una de las grandes plataformas para el *control* parlamentario de la acción de gobierno en una materia tan trascendente, tanto más a destacar en una época como aquella de acusada mediatización gubernamental sobre la «máquina electoral», especialmente a partir de las posibilidades que brindaban al respecto la combinación de la ley electoral de 1846 con las bases del Estado *centralista* edificado sobre las leyes *administrativas* de 1845.¹⁰⁴

103 Para el conjunto de la argumentación, y ubicación de las citas reproducidas, véase Juan Bravo Murillo, *Opúsculos, op. cit.*, Tomo IV, págs. 313-318.

104 A este respecto, y por todos, véase M. Artola, *Partidos y programas...*, *op. cit.*, Tomo I, págs. 41-130. Significativamente, no habrían de ser en esto una excepción las prácticas desarrolladas por el propio Ministerio Bravo Murillo en las elecciones a las Cortes de 1851, donde la conducta observada por su Ministro de Gobernación, M. Beltrán de Lis, llevó a que se tildara a la nueva Cámara popular de «Congreso de familia» y a provocar la presentación de un *voto de censura* al Gobierno en 16 de junio de 1851, cuyo primer firmante era el diputado Bermúdez de Castro, –primero formulado por la vía del art. 193.º del Reglamento del Congreso–, fundamentado precisamente en aquella conducta, –aunque la moción fue finalmente retirada por los firmantes–. *DSC, Congreso de los Diputados*, Legislatura de 1851, núm. 13. Véase sobre dicha moción, Juan Ignacio Marcuello, *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II, op. cit.*, págs. 215-16.

Si, por un lado, la final resolución sobre Actas podía resultar relativamente artificiosa e ineficaz por la apuntada cobertura de las mayorías ministeriales, y así su resultado no es índice fiable para cuantificar el eventual «fraude electoral», sin embargo y por otro, es innegable que el previo debate sobre las mismas en sesión pública de la Cámara popular entrañaba de por sí un potente vehículo para la fiscalización de la conducta del poder ejecutivo en la materia,¹⁰⁵ –de hecho, hoy en día su reproducción y consulta en el Diario de Sesiones es imprescindible para poder caracterizar y tipificar los delitos y amplia gama de prácticas electorales desnaturalizadoras registradas en la época, y no solo de las desarrolladas por el poder gubernativo–, y en este sentido la propuesta de 1852 era una manifestación más de la ofensiva *autoritaria* sobre la función de *control* de las Cortes.

5.4. *La negación de publicidad a la actividad parlamentaria*

Tanto la Constitución de 1837 como la de 1845 habían consagrado el principio de publicidad de la vida de las Cortes, al disponer: «Las sesiones del Senado y del Congreso serán públicas, y sólo en los casos que exijan reserva, podrá celebrarse sesión secreta» (arts. 35.º y 34.º, respectivamente). Y los *Reglamentos* correspondientes de las Cámaras habían regulado los marcos y vehículos para hacerla efectiva, desde las previsiones sobre las «tribunas» o «galerías» en el salón de sesiones para el público en general (arts. 53.º a 55.º, Reglamento del Congreso de 1838, y arts. 148.º a 150.º, Reglamento de 1847), hasta las disposiciones sobre confección y publicación del *Diario de Sesiones*, a cargo de las respectivas Comisiones de «gobierno interior» de cada Cámara, con la precisión de que en el mismo

105 Para el procedimiento de examen, debate y acuerdo en la materia de Actas electorales en la Cámara popular, véase su Reglamento de 1847, especialmente su Título III, arts. 17.º a 31.º.

«...se insertarán e imprimirán íntegra, fiel e imparcialmente todos los hechos que pasen y discursos que se pronuncien en sus sesiones públicas, debiendo organizarse su redacción e impresión de manera que no deje de publicarse desde el primer día de sesiones» (art. 156.º, Reglamento del Congreso de 1838, reproducido exactamente en el art. 212.º del correspondiente de 1847). En orden al carácter excepcional de las sesiones secretas, el primero de los Reglamentos citados, a la hora de fijar los casos, instancias y requisitos para promoverlas, había determinado que su celebración quedaba, en todo momento, sujeta a puntual resolución del pleno de la Cámara (art. 56.º, Reglamento del Congreso de 1838).

En esta perspectiva, ya en el curso del proceso de reforma constitucional de 1844-45, la familia *monárquica* expresó sus reservas ante dicha publicidad en general. En concreto, J. Balmes, en *El Pensamiento de la Nación*, propuso dejar a la discrecionalidad del poder regio, según su apreciación de las circunstancias del asunto o del momento, la determinación sobre el carácter público o secreto de las sesiones de Cortes, —«...sin necesidad de que todas las sesiones hayan de ser públicas, antes dejando al rey la facultad de señalar todas las que juzgue conveniente que se celebren en secreto»—.¹⁰⁶

Sobre ese antecedente, sería en la reforma política de 1852 donde se plantease una novedosa propuesta y de envergadura. De entrada, la cuestión se sustraería al proyecto de nueva Constitución, y ya en el citado proyecto de ley orgánica sobre *Régimen de los Cuerpos Colegisladores*, en su art. 33.º se dispondría como principio general: «Las sesiones serán a puerta cerrada», que se complementaba, en su segundo párrafo, con la prescripción: «El acta que será redactada por los secretarios, en la forma que se ha acostumbrado a hacer hasta el día, aprobada

106 Artículo de 24 de julio de 1844, publicado en *El Pensamiento de la Nación*, núm. 25.

que fuere por el respectivo Cuerpo, se insertará en la *Gaceta* del Gobierno, sin que pueda publicarse ninguna otra cosa relativa a la sesión». Este último precepto evidenciaba toda la gravedad de la propuesta ya que colocaba en vía muerta la, hasta entonces, constante confección y publicación del *Diario de Sesiones de Cortes* y lo venía a sustituir por la sola publicación del *Acta* de cada sesión, cuya índole y riqueza de información no era comparable con la brindada por aquel, ya que a la vista del vigente Reglamento del Congreso de 1847 el *Acta* debería sólo «...comprender una relación clara y sucinta de cuanto se trate y resuelva en el Congreso» (art. 47.º), bien lejos de la «inserción íntegra» de todos los hechos y «discursos» pronunciados, que eran el objeto del *Diario de Sesiones*. Por no hablar de lo que suponía o podía suponer la última prohibición del artículo viniendo a vedar, de una forma más o menos directa, a la Imprenta y a la prensa periódica, no solo cualquier tipo de reproducción u otra noticia de lo acontecido en las sesiones, sino quizás también opinión o comentario alguno sobre su contenido, más allá de la oficial y gubernativa publicación del *Acta* en la *Gaceta*.¹⁰⁷ La propuesta de Bravo Murillo, en fin, invertía totalmente la situación de cosas existente desde el inicio mismo de nuestro constitucionalismo contemporáneo, al ceñir exclusivamente el carácter público de las sesiones de Cortes a, prácticamente, las de tipo ceremonial o protocolario, las sesiones *regias* de apertura anual de las mismas o cuando asistiese el Rey o la Regencia, en su caso (art. 34.º del proyecto de ley sobre *Régimen de los Cuerpos Colegisladores*).

107 A este respecto podía ser indicativo del potencial o del diseño del Gobierno Bravo Murillo sobre el juego que podía dar esta prohibición, si la ponemos en relación con la propia ejecutoria del mismo que, como hemos indicado en páginas más arriba, acompañó la publicación de los proyectos de reforma política de 1 de diciembre de 1852, cara al proceso electoral para las nuevas Cortes de 1853, con la Real Orden de 2 de diciembre, del Ministerio de Gobernación, prohibiendo «a la Prensa periódica discutir los proyectos de reforma».

Como es bien sabido, estas propuestas habrían de convertirse en uno de los aspectos más polémicos y característicos de aquella reforma, quizás por ser interpretadas como máximo símbolo del espíritu y filosofía *antiparlamentaria* que se achacaría a aquella. De hecho, en ello incidirían especialmente las diversas oposiciones: así, en el ya citado *Manifiesto* «A los electores» del partido «monárquico-constitucional», de 10 de diciembre de 1852, encabezado por el general Nárvaez, y acompañado por las firmas de los principales políticos que habían promovido la Constitución de 1845, se podía leer en lugar destacado:

Se prescribe, desnaturalizando completamente la índole del gobierno representativo, que las sesiones del Senado y del Congreso se celebren a puerta cerrada, privando de este modo a la moralidad pública de una poderosa y saludable garantía, a los electores del medio de apreciar la conducta de los diputados que han elegido, y a la Nación entera del importante e indisputable derecho que le asiste de saber cómo se gestionan sus intereses, y de conocer las dotes y el valor de los hombres públicos en quienes está confiada la dirección de sus destinos...¹⁰⁸

El rechazo de la propuesta y la polémica suscitada sería tan marcado, que, años después, cuando el político extremeño argumentase su reforma en los *Opúsculos*, reconoció la inoportunidad de su planteamiento en aquellas circunstancias, manifestando que ante la oposición encontrada su Gobierno estaba dispuesta a retirarla. Pero eso no sería obstáculo para que, en el campo de los principios, Bravo Murillo se ratificase y explayase en, a su modo de ver, conveniencia de la misma. En su razo-

108 *Manifiesto* insertado por el propio Bravo Murillo en sus *Opúsculos*, *op. cit.*, Tomo IV, págs. 470-475. Y en muy similares términos se expresaría el correspondiente Manifiesto del partido *progresista*, de la misma fecha, y encabezado, como primeros firmantes, por A. González y E. San Miguel, en *ibid.*, págs. 476-477.

namiento se evidenciaría, lo que ya es clásico a la hora de fijar el perfil de este político, su preeminente inclinación por los asuntos *administrativos*, por dotar al Estado de una eficaz y poderosa Administración pública, y su marcado desapego hacia la figura del político *parlamentario* de la época, en el marco de esa desafección hacia el parlamentarismo *liberal* tan característica de aquel tiempo en ciertos sectores políticos de Europa, frente y en plena resaca del ciclo revolucionario de 1848.¹⁰⁹

En su argumentación partiría de una distinción entre lo que él denominaba publicidad «administrativa» de las disposiciones y hechos administrativos, o publicidad de la «resolución», que consideraba necesaria e irrenunciable, y la del proceso deliberativo previo, o de «discusión» de lo que llamaba «cuerpos políticos deliberantes», que era la que repudiaba. En una ilustrativa y prolija enumeración de razones enfrentadas a las de la oposición *liberal*, apelaría a la inconveniente dilación que esta última introducía en la ágil toma de acuerdos, —«...la brevedad, cuya importancia, en la decisión de los negocios públicos, no se encarecerá nunca bastante, es incompatible con la publicidad de los debates»—; denunciaría la distorsión que la pasión política y la lucha de partidos, propia del debate público, producía sobre el acierto en la resolución, —«...lo fácil que es apartarse en las discusiones de la moderación y templanza que son absolutamente indispensables para el acierto en la decisión, como quiera que la verdad, la justicia y la conveniencia no se avienen con la pasión y el acaloramiento»—; apuntaría a la artificiosidad de dichos debates como funcionales plataformas para ilustrar, esclarecer y preparar los acuerdos, —«...¿Es frecuente en los Parlamentos modificar la opinión que se ha enunciado, retractarla

109 Véase al respecto, desde la obra de A. Bullón de Mendoza, *Bravo Murillo y su significación en la política española*, Madrid: 1950, hasta la reciente de Juan Pro, *Bravo Murillo. Política de orden...*, *op. cit.*, especialmente pág. 309 y ss.

o variarla por las razones nuevamente aducidas, votar en un sentido quien ha hablado en otro diverso? No recuerdo ejemplo alguno»-; y, en fin, plantearía una curiosa contraposición entre las personas ilustradas, con conocimientos y experiencias, a los que se podía considerar como «hombres de Estado», pero que por su falta de dotes oratorias quedaban orillados, y los parlamentarios, a los que casi caricaturizaba en un sentido peyorativo y como vacuos, como solamente dotados del poder de la palabra. Refiriéndose a los defensores de la publicidad de los debates en Cortes, diría a este respecto:

el deseo de brillar y sobresalir, de adquirir o conservar el aura popular... Generalmente, quien habla en público considera como una necesidad imprescindible hablar mucho y lo mejor que pueda. Para quien habla en público no es, por lo común, el asunto que se discute el objeto principal de sus afanes; lo es el hacerse notable, pronunciando un elegante discurso...el deseo de la gloria le exalta, le arrebatada. Excusado es decir que todo esto se opone muy directamente, no solo a la más breve, sino a la acertada resolución.¹¹⁰

Pero más allá de estas reflexiones, la propuesta de celebración a puerta cerrada de las sesiones de Cortes, además de socavar, objetivamente, una de las bases tenidas como esenciales del régimen representativo, como era una publicidad que garantizase el debido enlace del cuerpo electoral con los representantes de la Nación, era especialmente gravosa para el ejercicio de la función de *control* por aquellas sobre la acción de gobierno, en que la eficacia fiscalizadora de las «interpelaciones» y «preguntas» o del gran debate anual sobre el «programa» gubernamental

110 Todas estas citas en el extenso capítulo que Bravo Murillo dedicó a esta cuestión en sus *Opúsculos, op. cit.*, capítulo V, del Tomo IV de los mismos, págs. 234-258. Véase al respecto texto «seleccionado» en epígrafe II, 3, del apartado de «Documentos» del presente libro.

en el marco de la *Contestación* al Discurso de la Corona, dependía, fundamentalmente y a la hora de la verdad, de su trascendencia pública. Bajo este aspecto, la propuesta de Bravo Murillo parecía apuntar, especialmente y una vez más, a enfrenar esa función de *control*, y con ella la posible «parlamentarización» de la Monarquía, objeto central, como venimos señalando, de las preocupaciones de la alternativa que estamos estudiando.

6. LA COMPOSICIÓN DE LAS CORTES: LA CONTROVERSIA EN TORNO A LA ALTA CÁMARA Y A LA SENADURÍA «NATA» Y «HEREDITARIA»

Sobre la base de la generalizada asunción del *bicameralismo* por todos los sectores del liberalismo isabelino, la cuestión de la naturaleza, método de designación y composición de la Cámara Alta fue objeto de viva polémica en los sucesivos procesos de reforma política de la época.¹¹¹ Dentro del moderantismo, sobre la común defensa de un Senado conservador como necesario elemento de equilibrio entre el poder monárquico y el elemento popular encarnado en la Cámara baja, la controversia se centró en torno a los componentes sociales que debían entrar en el Senado y en su modalidad de acceso para la más eficaz prosecución de dicho objetivo; polémica que iba a estar en íntima relación con las diversas concepciones en el seno de aquel sobre el modelo social resultante del balance postrevolucionario.

111 Para un estudio más pormenorizado, ver, entre otros: Raul Bertelsen Repetto, *El Senado en España*, Madrid: 1974; Diego Sevilla Andrés, «El Senado de 1845» en *Homenaje a Nicolás Pérez Serrano*, Madrid: 1959; Ángel Garrorena Morales, *El Ateneo de Madrid y la teoría de la Monarquía Liberal 1836-1847*, Madrid: 1974; Joaquín Tomás Villarroya, «El proceso constitucional» en *La era isabelina y el sexenio...*, *op. cit.*; Julio Enrile Alix, *El Senado en la «Década moderada»*, Madrid: 1982, y Juan Ignacio Marcuello Benedicto, «Próceres y Senadores en el reinado de Isabel II» en VV. AA., *El Senado en la Historia* (coord. de Manuel Pérez Ledesma), Senado, 2.^a ed. Madrid: 1998, cap. 3, págs. 175-227.

rio, en torno a cuestiones entrelazadas como la emergencia de las clases medias y la situación de las antiguas élites de la sociedad estamental en el nuevo modelo *liberal-clasista*.

Retrospectivamente puede decirse que fue en el curso del proceso de reforma constitucional de 1844-45 cuando se produjo el «gran debate» sobre la cuestión del Senado en el seno de los *moderados*, donde se perfilan nítidamente y se argumentan los modelos enfrentados, de tal forma que, cuando con posterioridad reaparezca la controversia, se reiterarán las razones y modelos, ya solo para entonces matizados, planteados en aquel. Descontada la interesante, pero entonces marginal, propuesta *puritana*, –Senado de «cuatro clases» promovido por Francisco Pacheco para preservar en parte el elemento *electivo* en el mismo–, la polémica giró entonces, fundamentalmente, entre la propuesta de configurar la Cámara Alta sobre la exclusiva base de la *designación regia*, –la finalmente adoptada por el Ministerio Narváez y a la postre triunfante en la Constitución de 1845–, y la que defendió complementarla con la *senaduría nata* y *hereditaria*, en su caso, respecto de las altas jerarquías de la vieja sociedad estamental; propuesta esta última promovida y característica del partido *monárquico*, aunque como demostrarían los hechos, con amplio predicamento en la opinión *moderada*. Dos propuestas enfrentadas que traducían concepciones diversas sobre la estructura social resultante en el tiempo postrevolucionario y, coherentemente, sobre la índole del «elemento conservador» y su reflejo en el juego de los poderes del Estado; como diría Garrorena Morales: «...esta cuestión divide y dividirá ya el partido en dos visiones distintas sobre la estructura del Senado y, a su través, en dos distintos criterios sobre la estructura misma de la sociedad».¹¹²

112 Ángel Garrorena Morales, *El Ateneo de Madrid...*, *op. cit.*, págs. 776-778.

El Ministerio Narváez, desde sus primeros esbozos de la reforma, –Nota sobre *Resolución de los Ministros* de 18 de mayo de 1844 dirigida a M.^a Cristina de Borbón–,¹¹³ hasta la concreción de la misma en su proyecto sobre *Reforma de la Constitución* presentado al Congreso en octubre de aquel año, se fue decantando por un tipo de Cámara Alta cuyas líneas maestras eran: un Senado de exclusiva designación regia, en número ilimitado de miembros, a título vitalicio, entresacados de unas flexibles *categorías* sociales prefijadas, donde se mixturaban las altas jerarquías de la sociedad estamental del Antiguo Régimen, con las consideradas nuevas aristocracias sociales del tiempo postrevolucionario, –altas jerarquías gubernativo–parlamentarias, militares, judiciales y administrativas del nuevo Estado centralizado, junto a grandes contribuyentes en los distintos ramos de la actividad económica avalados, eso sí, por la previa experiencia en las carreras político-administrativas–,¹¹⁴ unas categorías en que la historiografía ha querido ver la imagen que el liberalismo *moderado* se hacía de las nuevas élites de la sociedad postrevolucionaria.¹¹⁵

Pero mientras se perfilaba el alcance de la reforma en el seno del Consejo de Ministros, ya surgió una conocida disidencia en la cuestión: el Marqués de Viluma en su ya citada *Exposición a la Reina*, de 6 de junio de 1844, al ir hacerse cargo del Ministerio de Estado, y a la hora de formular su alternativo programa de reforma, combinó su conformidad de principio con una Cámara Alta de «...Grandes, Prelados y personas eleva-

113 Nota sacada a la luz por José Cepeda Gómez en *El Ejército en la política española 1787-1843. Conspiraciones y pronunciamientos en los comienzos de la España liberal*, Madrid: 1990, págs. 255-257.

114 Véase el proyecto de ley de *Reforma de la Constitución*, especialmente su Título III –Del Senado–, de 9 de octubre de 1844, en *DSC, Congreso de los Diputados*, Legislatura 1844-45, *Apéndice* 2.º al núm. 9

115 Por todos, Jose M.^a Jover Zamora, *Situación social y poder político en la España de Isabel II*, en obra colectiva *Historia social de España. Siglo XIX*, Madrid: 1972.

das en dignidades, elegidas por la Corona», con dejar, indirectamente, la puerta abierta a la senaduría *hereditaria*, al solicitar simultáneamente la «...suspensión de los efectos de las leyes desvinculadoras hasta que se publique la nueva sobre Mayozgos», con lo que esta institución suponía de complemento natural a aquella. Más explícito sería Balmes en sus referidos artículos sobre «Reforma de la Constitución» publicados en la primavera-verano de aquel año. En la perspectiva de los precedentes del Estatuto Real, el pensador de Vic propuso la inserción complementaria de la senaduría por *derecho propio* en la alta jerarquía de la Iglesia, —«Todos los arzobispos y obispos debieran ser miembros natos»—, y en los «Grandes de España», exigiendo a las otras *categorías* una alta garantía en rentas procedentes de «bienes raíces»; explicitó sus reticencias a un Senado de exclusiva designación regia en número ilimitado de miembros, incidiendo en los peligros de que las sucesivas «hornadas» de senadores convirtiesen al mismo en mero apéndice del poder gubernativo de turno, haciendo esta denuncia en el marco de sus reiteradas aprensiones sobre las Cortes de *empleados*. En este sentido vino a defender, a su vez, el principio *hereditario* como única salvaguardia de la debida independencia de la Cámara Alta para poder jugar eficazmente su papel de equilibrio entre el poder gubernativo y el democrático-popular, y de su carácter representativo del elemento conservador: «... La formación de un banco de próceres hereditarios envuelve ciertamente una mira de profunda política, porque, en general, puede asegurarse que es provechoso a la tranquilidad y bienestar de los Estados el crear instituciones que representen grandes intereses del país, y sean al mismo tiempo independientes de la voluntad de los hombres».¹¹⁶

116 Para el modelo de Senado defendido por Balmes, véase su artículo «La Cámara Alta y la popular» de 10 de julio de 1844, *El Pensamiento de la Nación*, núm. 23. Bien es cierto

Aquellas propuestas no prosperaron en un principio cuando finalmente se descartara en el seno del Ministerio Narváez el programa *vilumista* en su totalidad, Manuel de la Pezuela hiciera dimisión de la cartera de Estado en 1 de julio de 1844 y aquel se decantara hacia las citadas posiciones *liberal-doctrinarias* y del «justo medio». Sin embargo, en la propia *Exposición de motivos* con la que dicho Gobierno encabezaría su proyecto de *Reforma de la Constitución* presentado a las Cortes en el otoño de aquel año, se pondría en evidencia la conciencia del mismo sobre el alto predicamento que aquella propuesta *monárquica* tenía en el propio seno del partido *moderado*, y sus vacilaciones en la cuestión. Así en aquella, frente a la escasa atención dedicada a justificar la supresión del elemento *electivo* en la Alta Cámara, dada la muy extendida conciencia sobre la desafortunada experiencia del Senado de la Constitución de 1837, por el contrario, el Ministerio se detendría con detalle en defender su modelo frente al principio *hereditario*, sopesando las virtudes de éste y razonando su final descarte. Reconoció la funcionalidad teórica del mismo, su adecuación al natural carácter del Senado, de «...semejantes Cuerpos, de suyo con-

que el pensador de Vic se centró en aquel momento en una cerrada defensa de la senaduría *nata* en las altas jerarquías de la Iglesia, como coherente muestra de la alta representatividad que daba al principio *religioso* en la Monarquía española, mientras no dejó de deslizar cierta desconfianza hacia la viabilidad al presente de la *nata y hereditaria* en la Nobleza. Mostraría sus dudas sobre insuflar protagonismo como poder político y representatividad social a este estamento, reconociendo el irreversible empuje de la mesocracia, la decadencia de la nobleza como poder político a lo largo de nuestra historia nacional por obra del propio poder monárquico, —«reducida la aristocracia a los salones de la corte se vio nivelada con las demás clases»—, y el quebranto que la reciente legislación desamortizadora había traído sobre su poder social, y todo ello acompañado de las tendencias niveladoras del presente, que le hacían expresar sus reservas sobre la inserción de este último tipo de senaduría: «es no conocer la España, no conocer el espíritu del siglo que ya de suyo tiende con vivísimo impulso a derribar cuanto se distinga por una sombra de privilegio, y abatir las eminencias que exceden del nivel que la democracia se empeña en tirar sobre todas las cabezas». Para estas matizaciones, véanse sus artículos seriados 5.º a 7.º publicados en *El Pensamiento de la Nación*, núm. 20 a 22, dentro de su conjunto dedicado a «Reforma de la Constitución».

servadores»; su idoneidad para defender el principio de *orden* a través del reforzamiento del poder monárquico, por su carácter «...análogo a la esencia misma de la Monarquía»; y las efectivas garantías que el mismo daba a la «independencia» de la Cámara Alta para cumplir su papel de equilibrio rey-pueblo, —«...ofrece a la par que defensa al Trono, independencia del Poder para velar por las libertades y fueros de la Nación»—. Reconocimiento tras el cual se venía a confesar que si finalmente se le había desechado era por el problema que al presente suscitaba el restablecimiento de los *mayorazgos*, asociado connaturalmente a la senaduría *hereditaria*, frente a la necesidad de preservar los intereses ya creados por la legislación revolucionaria y contradictorio con la equilibrada política de *justo medio* que animaba al Gobierno: «...Y como los mayorazgos han sido abolidos... vuestros Secretarios del Despacho no han considerado acertado y procedente suscitar tantas y tan delicadas cuestiones, a riesgo de que se les juzgase animados de espíritu de reacción, cuando cabalmente desean conciliar en cuanto sea dable las opiniones e intereses, para afianzar sobre esta firmísima base las instituciones del Estado».¹¹⁷

Ya en la discusión «general» del proyecto de reforma, el cualificado portavoz de la minoría *monárquica*, S. Tejada, en su polémica intervención en la sesión del Congreso de 11 de noviembre de 1844, se adelantó a plantear la cuestión. Defendió llevar al Senado «...la calidad verdaderamente conservadora de la herencia en la alta nobleza, con la independencia que va unida a la gran propiedad territorial, y también la representación de la Iglesia por todos los Arzobispos y por los Obispos más antiguos», acompañada del restablecimiento limitado al efecto de los *mayorazgos*, incidiendo en la idea de que había que «...pensar en la necesidad de suspender para en adelante los efectos de

117 *Dsc. Congreso de los Diputados*, Legislatura 1844-45, Apéndice 2.º al núm. 9.

las leyes sobre extinción de mayorazgos, formando otra nueva que fije en la nobleza, llamada a participar del Poder legislativo, la base hereditaria de propiedad territorial, que es la primera condición de su existencia». Y muy significativamente, lo haría en el marco de repudiar globalmente el proyecto del Ministerio *moderado* por considerar que el mismo en su conjunto pivotaba sobre «...una preponderancia inevitable, un mando casi exclusivo de la democracia de las clases medias, y de lo que hoy se llaman *capacidades*, cuyos elementos..., carecen entre nosotros de la preparación y de las calidades necesarias para aspirar a la dirección suprema del gobierno». En ese repudio de la viabilidad al presente en España de una *mesocracia*, su defensa de la senaduría *nata y hereditaria* venía a ser el reflejo de su creencia en la perseverancia del liderazgo, en nuestro país, de las élites de la sociedad *estamental*; y de su descarte derivaba la, a su juicio, falta de verdadera representatividad social de la Constitución propuesta por el Ministerio Narváez. Con un claro eco de los criterios balmesianos, en cuanto precursor exponente de lo que se ha dado en llamar concepto *sociológico* de Constitución, rechazaría aquella bajo el argumento: «...Esta Constitución no será representativa de la sociedad española... porque están fuera de ella la nobleza, el clero y la gran propiedad... Lo que es fuerte y preponderante en la sociedad, es necesario que tenga igual condición en el gobierno».¹¹⁸

Aquella intervención sería el preámbulo del duro debate empeñado de inmediato, cuando ya en la discusión del «articulado» se abordase el particular tipo de Senado planteado por el Ministerio, quizás uno de los debates más intensos y amplios en la tramitación del proyecto de reforma. El mismo se trabó, principalmente, en torno a la presentación en el Congreso de

118 Intervención de S. Tejada en *DSC, Congreso de los Diputados*, Legislatura 1844-45, núm. 28.

la enmienda del Marqués de Montevirgen, –que proponía una articulación de la Cámara alta sobre tres tipos de senadores: «hereditarios», que lo serían los Grandes de España, de «dignidad» o por derecho propio, que lo serían la alta jerarquía eclesiástica, los capitanes generales y presidentes de los Tribunales supremos, y los «vitalicios», de nombramiento regio entre *categorías* prefijadas–.¹¹⁹ El propio Gobierno, consciente de la división interna del moderantismo sobre la cuestión, aconsejaría su «admisión» a discusión en orden a propiciar un amplio debate, más allá de su explícita oposición al contenido de la enmienda, a condición de que se acotara al problema de la asunción complementaria del principio *hereditario*. Su impugnación correría a cargo, fundamentalmente, de Rodríguez Vaamonde, como portavoz de la Comisión de reforma constitucional de la Cámara popular, y de José Pidal, Ministro de Gobernación. Su muy cercana línea argumental partiría de la presunción, planteada por el primero, de que con dicha enmienda se trataba esencialmente de dirimir la conveniencia o no, al presente, del «...establecimiento de una nobleza política que sea hereditaria». Ambos incidirían en la irreversible decadencia del poder político y social de la nobleza fruto de las sucesivas transformaciones históricas: por un lado, por la expansión del poder monárquico con el advenimiento de la Casa de Austria que habría ido propiciando la conversión de la antigua «nobleza feudal» en «aristocracia de gobierno» con la consiguiente decadencia de la «nobleza política», unida al declive de las Cortes estamentales, en un proceso culminado con la extinción de los señoríos *jurisdiccionales* por las Cortes de Cádiz (J. Pidal); por otro, por el fin de su pretendido poder social diferenciado, a resultas de la legislación desvinculadora y liberalizadora de la propiedad que

119 Texto de la enmienda en *DSC, Congreso de los Diputados*, Legislatura 1844-45, núm. 33, correspondiente a la sesión de 16 de noviembre de 1844.

las Cortes *liberales* habían venido vertebrando, y que habría convertido la propiedad en un interés común compartido con otras clases (Rodríguez Vaamonde). Y junto a estos argumentos atentos al proceso histórico, el Ministro de Gobernación evocaría las conveniencias del presente, la incompatibilidad de la senaduría *hereditaria* con el signo irreversible de las sociedades postrevolucionarias radicado en el «...predominio de las clases medias», y aun reconociendo el papel de la nobleza al presente como factor de moderación de los nuevos intereses mesocráticos y símbolo de la permanente necesidad de las aristocracias, incidiría en el peso determinante de las transformaciones históricas y en la mayor adecuación del modelo senatorial que proponía el Gobierno a la política del *justo medio* perseguida por el partido *moderado*.¹²⁰

En apoyo del principio *hereditario* en el Senado vendría la propia *Exposición de la Diputación de la Grandeza* elevada al Congreso en 16 de noviembre de 1844,¹²¹ y, lógicamente, de los diputados de la minoría *monárquica* como promotores característicos del mismo; pero no solamente de ellos, mostrándose en el curso del debate su amplio predicamento en las propias filas de la mayoría *moderada*. Un caso bien a significar por la propia índole del presente estudio, sería el de Bravo Murillo; destacado miembro en aquellas Cortes de la mayoría «ministerial», manteniendo en el momento un calculado distanciamiento formal respecto a la minoría *vilumista*, y dando un apoyo constante al proyecto del Gobierno Narváez en todos los restantes aspectos;

120 A este último respecto, diría J. Pidal: «Esta es la misión del partido moderado, y por esto tiene porvenir: tiene que atender a lo pasado y a lo moderno, si ha de terminar la revolución y establecer una equitativa transacción entre los intereses antiguos y los modernos para que cese su perpetua pugna». Intervención del Ministro de Gobernación en sesión del Congreso de 18 de noviembre de 1844; la de Rodríguez Vaamonde, en la de 16 del mismo mes. *DSC, Congreso de los Diputados*, Legislatura 1844-45, núm. 33 y 34.

121 Encabezada por su decano, a la sazón el senador Duque de Gor. Texto en *DSC, Congreso de los Diputados*, Legislatura 1844-45, núm. 33.

sin embargo, en este se separaría de la misma, apoyando la «enmienda Montevirgen». Anticipando ya la particular propuesta en su reforma constitucional de 1852, defendería, ahora, la inserción de la senaduría *hereditaria*, combinando los siguientes argumentos: su funcionalidad respecto del principio de *orden* que, precisando de potenciar la estabilidad del Trono, pondría en evidencia la conveniencia del principio hereditario por su perfecta comunión con la propia índole de la Monarquía; a la vez, y apelando a interpretaciones de la historia nacional tan presentes en este debate, idealizaría las viejas Cortes medievales como eficaces custodios de los fueros y libertades de la Nación y, teniendo presente su constante composición estamental, llamaría la atención sobre el decaimiento de aquella institución en su función limitadora a raíz de haber entrado en desuso, con la llegada de la Casa de Austria, la convocatoria de los brazos de los privilegiados; y, finalmente, respecto a la siempre espinosa cuestión de los *mayorazgos*, trató de minimizar su significación por considerar su restablecimiento limitado a sostener la pairía hereditaria, y perfectamente compatible con el respeto a los intereses ya creados por la legislación revolucionaria y no atentatorio en general a la libre circulación de bienes ya asentada.¹²²

En la crucial votación *nominal* sobre la citada enmienda, esta fue desechada a la postre, pero la misma mostró la profunda división interna de los *moderados* en la cuestión, pues no solamente fue rechazada por uno de los más estrechos márgenes registrados en la Cámara popular a todo lo largo de aquel debate constitucional, sino que la relación de los votantes puso en evidencia que esa división atravesaba por medio de las habituales líneas de fraccionamiento en otras cuestiones entre *monárquicos*, *moderados* de la mayoría «ministerial» y *puritanos*.

122 Intervención de Bravo Murillo, en sesión de 18 de noviembre de 1844, *Dsc...*, núm. 34.

Con ello, y a la vista de hechos posteriores, se evidenciaría que aquella «cuestión del Senado» no había quedado cerrada definitivamente con la formación de la Constitución de 1845.¹²³

Así, poco tiempo después, Bravo Murillo reabría aquella en sus proyectos de reforma política de 1852. En su proyecto de *Constitución* plantearía un Senado con tres componentes diferenciados: «senadores *hereditarios*, senadores *natos* y senadores *vitalicios*: su nombramiento pertenece al Rey» (art. 10.º). Esta disposición se desarrollaba en el adjunto proyecto de ley orgánica sobre *Organización del Senado*, donde se determinaba, de principio, que los *hereditarios* se compondrían de los «Grandes de España» por derecho propio que, entre otros requisitos de edad y naturaleza, acreditaran un pago de contribuciones –cifrado en 30.000 reales– que debían ser «...procedentes de bienes raíces propios vinculados» (art. 1.º, 4.ª), reabriendo con ello la delicada cuestión del restablecimiento de *mayorazgos*; se hacía facultativo en el Rey el poder conceder la dignidad de la senaduría *hereditaria* al siguiente escalón de la nobleza, los «Títulos del Reino», que pagasen la contribución requerida a los primeros (art. 2.º). Serían senadores *natos*, las altas jerarquías de la Iglesia –cardenales españoles, Patriarca de las Indias, los arzobispos y los seis obispos más antiguos– y del Ejército –capitanes generales del Ejército y de la Armada junto a los diez tenientes generales más antiguos–; y junto a estos dos componentes, los senadores *vitalicios* de designación regia dentro de un sistema de *categorías* prefijado (art. 5.º), en que salvadas ciertas parti-

123 La votación de la enmienda del Marqués de Montevirgen tuvo lugar en la sesión del Congreso de 18 de noviembre de 1844, con 60 votos a favor y 88 en contra, véase *DSC, Congreso de los Diputados*, Legislatura 1844-45, núm. 34. Para el seguimiento de la cuestión del Senado en las Cortes reformadoras de 1844-45 nos hemos guiado aquí sintéticamente por el previo análisis ya realizado por el autor, Juan Ignacio Marcuello Benedicto, en el «Estudio preliminar» de su libro monográfico, *La Constitución de 1845, op. cit.*, págs. 21-85. Las citas de intervenciones parlamentarias, textos anejos y votaciones, vienen reproducidas en dicho libro en su apartado «Documentos», págs. 322-348.

cularidades del proyecto, se conectaba en esencia con lo que había sido el componente definidor del modelo senatorial de la Constitución de 1845. Dentro del «bloque» legislativo de la reforma se incluía el proyecto de ley orgánica sobre *Grandezas y Títulos del Reino*, en desarrollo complementario del anteriormente citado, especialmente de su art. 1.º, 4.ª, regulando la polémica cuestión de mayorazgos, –art. 6.º: «El agraciado con un título perpetuo hereditario tiene obligación de amayorazar bienes...»–.

Es de resaltar que en aquella ocasión las diversas «familias» *liberal conservadoras* guardasen silencio sobre esta propuesta, y así en el citado Manifiesto «A los electores» del partido *monárquico-constitucional*, de 10 de diciembre del 52, donde tan acerbamente se criticaban otros aspectos de la reforma, se obviaba ahora cualquier referencia específica a aquella; una muestra, quizás, de las propias diferencias de parecer en el seno de los *moderados* sobre el modelo senatorial. Y, de hecho, la propuesta de Bravo Murillo estaba llamada a tener una amplia y perseverante proyección. En la inmediata versión acotada de la malograda reforma política de éste, que supuso el nuevo proyecto sobre reforma de la Constitución promovido por el Ministerio del Conde de Alcoy y presentado a las Cortes en 29 de marzo de 1853, se replanteaba en esencia el tipo de Senado *tripartito* de aquella; y ese modelo se volvería a promover, y esta vez acordar positivamente, en la ley *constitucional* de reforma de 17 de julio de 1857, que acompañó el restablecimiento de la Constitución de 1845 tras el *Bienio progresista*.

En esta última ley, siempre sobre la nueva base del modelo senatorial tripartito, –senadores *natos*, *hereditarios*, y *vitalicios* entre categorías prefijadas–, habría una variación de relativo peso respecto de la originaria propuesta de 1852, que, sin alterar la alta significación de la adopción de aquella nueva base,

guardaría relación con el ya espinoso problema del restablecimiento anejo de mayorazgos y su sombra de «reacción», y que a la postre iba a determinar la conflictiva singladura de la misma. En su reforma del art. 14.º de la Constitución *moderada* se disponía que los «Grandes de España por derecho propio» serían miembros *natos* del Senado siempre que acreditasen tener una renta, –que se fijaba en 200000 reales–, procedente de «... bienes inmuebles o de derechos que gocen de la misma condición legal», es decir, en principio no necesariamente vinculados. Previniéndose en el art. 17.º que la dignidad de senador de los Grandes de España que acreditasen los requisitos exigidos en aquel artículo sería «hereditaria»,¹²⁴ se complementaba con la disposición del art. 18.º que dejaba como *facultativo* de los Grandes de España el poder «constituir vinculaciones sobre sus bienes» a fin de «perpetuar la dignidad de Senador en sus familias», si bien, y aquí residiría otra diferencia con la estructura de la reforma del 52, se remitía la determinación de la «forma» y «cantidad» de las mismas a una futura «ley especial».

Más allá de estas variaciones, el modelo senatorial de esta ley del 57, como el del proyecto del Ministerio Roncali, enlazaban en su esencia con la reforma propuesta originariamente por Bravo Murillo en 1852, y así lo denunciaría, por ejemplo, el diputado R. Campoamor en la discusión de la primera, cuando refiriéndose a aquel y al otro gran apartado de esta ley, la ya referida negación del principio de «autonormatividad reglamentaria» de las Cortes, acusara a la misma de «plagio» y «mala imitación» de aquella.¹²⁵ Una muestra de la amplia difusión

124 Los que no la cubriesen lo serían a título «vitalicio» figurando entre las *categorías* de los senadores «nombrados por el Rey» en número ilimitado, –a condición de que acreditasen poseer una renta, que se fijaba en 30000 reales, procedente de bienes propios o de sueldos de empleos...– (art. 15.º).

125 Cita recogida por Joaquín Tomás Villarroya en «El proceso constitucional 1843-1868» en *La era isabelina y el sexenio...*, *op. cit.*, pág. 303

que la senaduría nata y hereditaria había alcanzado en el seno del partido *moderado* a esa altura, sería el hecho, que ya hemos tenido ocasión de apuntar, de que la ley de reforma del 57 fuese promovida, ahora, por un nuevo Gobierno presidido por Narváez, donde figuraba como Ministro de Estado, el destacado político que en 1845 como Ministro de Gobernación más se había destacado en rechazarla por inconveniente, José Pidal. En su estudio monográfico sobre la Alta Cámara, Bertelsen Repetto ha resaltado que este distinguido político moderado, de clara filiación *liberal-doctrinaria*, expresaría, ahora, en el curso del debate de aquella en las Cortes «...que el Gobierno Narváez había cometido en aquella época un error al no aceptar el principio hereditario, que contaba ya con una opinión respetable en su favor».¹²⁶

Como ya se ha indicado, esta ley de reforma tendría una compleja singladura. El citado Gobierno Narváez que la promovió, no alcanzó en su singladura a presentar las previstas leyes complementarias para su desarrollo y la llegada al poder de la *Unión Liberal* en 1858 pareció anunciar su entrada en vía muerta. El Ministerio O'Donnell, con ocasión de la apertura de las Cortes de 1861, manifestó ya en el correspondiente Discurso de la Corona su voluntad de derogarla, entre otros efectos y por lo que tocaba a la cuestión del Senado, para «...afirmar el principio de la desamortización».¹²⁷ No llegó a cumplimentar su promesa antes de su caída en 1863. El Ministerio que le sucedió, presidido por el Marqués de Miraflores, consciente de las reticencias que la cuestión aneja de *mayorazgos* suscitaba dentro de la opinión *liberal conservadora*, se decidió por presentar un nuevo proyecto de ley en el que, en cuanto a la Alta Cámara,

126 En Raúl Bertelsen Repetto, *El Senado en España, op. cit.*, pág. 344.

127 En *DSC, Congreso de los Diputados*, correspondiente a la sesión regia de apertura de 7 de noviembre de 1861.

sin abandonar la idea de la senaduría *hereditaria*, se proponía el abandono de su citado art. 18.º respecto a la posibilidad de constituir *vinculaciones* para sostener aquella. Presentado en primera instancia en el Senado (16 de noviembre de 1863),¹²⁸ suscitó un intenso y amplio debate, tras el cual, la combinación de los votos de los senadores partidarios de mantener la ley de reforma del 57 en su integridad con los de la oposición política *unionista* a aquel Gobierno, infligió una severa derrota a éste al acordar, tras su debate en «totalidad», que no procedía pasar al examen de su articulado, decisión que acabó coadyuvando a la propia dimisión del mismo (16 de enero de 1864). Un hecho que iría ya colocando a la orden del día la abrogación completa de la citada ley de reforma, que como ya hemos apuntado sería promovida poco después por el Ministerio presidido por A. Mon y acordada por las Cortes en 1864, volviéndose a la originaria Constitución de 1845.¹²⁹

En ese punto en que se cerraba definitivamente la «cuestión senatorial» en la época isabelina, cabe insistir en que más allá de los diversos matices, propios de tan amplio y recurrente debate, y teniendo siempre presente que la reivindicación de la inserción de la senaduría *nata y hereditaria* era en su origen y característica de la alternativa *conservadora autoritaria*, pero que gozó de un significativo eco en el seno del *moderantismo*, el discurso con que se sostuvo siempre tuvo un constante denominador común. Por un lado, una relación directa con el

128 *DSC, Senado*, Legislatura 1863-64, Apéndice al núm. 6.

129 Para un mayor detalle sobre el modelo «senatorial» tanto en el proyecto del Ministerio del Conde de Alcoy (1853), como en la ley constitucional de reforma de 1857, con estudio comparativo respecto de la propuesta de Bravo Murillo de 1852, sobre los debates que suscitó aquella última y las vicisitudes pasadas en su compleja singladura, así como para las circunstancias políticas que concurrieron en el fracaso de ambos en torno a la senaduría *nata y hereditaria*, véanse, por todos, Joaquín Tomás Villarroya, «El proceso constitucional 1843-1868» en *La era isabelina y el sexenio...*, *op. cit.*, especialmente págs. 248-252 y 302-313, y Raul Bertelsen Repetto, *El Senado en España*, *op. cit.*, específicamente págs. 306-309 y 340-389.

deseado modelo de sociedad postrevolucionario, en que sin negarse los irreversibles efectos del avance de la *mesocracia*, se trataría de apuntalar en lo posible esa sociedad estamental del Antiguo Régimen en ya avanzado proceso de desarticulación a la fecha; una desconfianza hacia la capacidad de liderazgo social de las nuevas «clases medias» por el peculiar desarrollo económico y social de la España del momento, con la creencia en el perseverante liderazgo social de los antiguos privilegiados Nobleza y Clero, –la una como símbolo de la preponderante *propiedad* inmueble, el otro por su eminente y tradicional influjo moral en el devenir histórico de nuestra sociedad–, que los seguiría situando como ejes del elemento *conservador* a representar en el Senado. Una visión en la que siempre parecía proyectarse de fondo la defensa de una Iglesia independiente basada en una Iglesia-propietaria, y la necesidad de garantizar la estabilidad económica de los linajes nobiliarios, frente a los indeseados procesos desvinculadores y desamortizadores de la época. Y ello en una característica visión organicista y jerarquizada de la sociedad, con su más o menos explícito rechazo a la atomización individualista e igualitaria de la misma que, se denunciaba, comportaba el liberalismo, y que se juzgaba como disfuncional con la propia idea de libertad política.¹³⁰

Por otro, a su vez, y ya en el consecuente tránsito a la organización de los poderes del Estado, la defensa de la inserción de la senaduría *nata* y *hereditaria* se anclaría siempre en el discurso sobre su funcionalidad para preservar el principio de *orden*, pues si los *moderados* vinculaban éste al fortalecimiento y esta-

130 A este último respecto, resultan, entre otros, especialmente ilustrativos los criterios expresados por J. Balmes en su libro, *Consideraciones políticas sobre la situación de España*, publicado en julio de 1840, reproducido y comentado por Joaquín Varela Suanzes en J. Balmes, *Política y Constitución*, *op. cit.*, págs. 5-103, o los vertidos por J. Donoso Cortes en sus últimos escritos, por ejemplo, en «Carta al director» de la *Revue des deux mondes*, París 15 de noviembre de 1852, recogida en sus *Obras completas*, edición de Carlos Valverde, *op. cit.*, págs. 762-782.

bilidad del Trono, nada más adecuado al efecto que aquella última, por su común naturaleza con la institución monárquica. Y junto a ello, el énfasis puesto en que sólo aquella podía dar al Senado conservador su necesaria *independencia* como poder político para ser garantía del deseable equilibrio Rey-pueblo en el marco de la Monarquía «limitada», conteniendo el eventual «despotismo ministerial» en defensa de las libertades políticas de la nación o embridando, en su caso, los excesos democratizadores del elemento popular-electivo. Una perspectiva en la que siempre parecía jugar la idealización de las Cortes estamentales del medievo y el eco de las más próximas apelaciones de Montesquieu a la necesidad de los poderes «intermedios» y a la Monarquía aristocrática como gobierno de la moderación, —una visión que ya había estado bien presente en la argumentación de la minoría *realista* en las Cortes de Cádiz contra el unicameralismo—. ¹³¹

7. ELECTORES Y ELEGIBLES. PROPIEDAD Y REPRESENTACIÓN EN LA CÁMARA POPULAR

Característica, también, de la alternativa en estudio, aunque quizás más matizada y, como en el caso de la senaduría *hereditaria*, con eco y compartida por cierto sector del moderantismo, serían sus particulares propuestas en el campo de la normativa para la elección de los Diputados y sus condiciones de elegibilidad. Defendería aquella priorizar o primar, en la voz *pasiva*, la acreditación de rentas procedentes de bienes propios

131 Joaquín Varela Suanzes, *La Monarquía doceañista (1810-1837)*, *op. cit.*, pág. 42 y ss.; Rafael Flaquer, «La representación en la España constitucional: Unicameralismo y bicameralismo» en VV. AA., *El Senado en la Historia*, *op. cit.*, págs. 123-175; e Ignacio Fernández Sarasola, *La Constitución de Cádiz. Origen, contenido y proyección internacional*, CEPF, Madrid: 2011.

raíces, la reserva frente a la inclusión o excesivo peso de las entonces llamadas *capacidades* tanto en aquella como en la voz *activa*, junto al rechazo de las por ellos tildadas peyorativamente Cortes de *empleados*, tanto por considerarlas ir en detrimento de la debida independencia de aquellas como poder del Estado, como por juzgarlas faltas de representatividad al entenderlas ajenas al interés central de la sociedad, que para dicha alternativa radicaría preeminentemente en la propiedad territorial e inmueble. Y todo ello en un marco de deseable reducción del tamaño de la Cámara popular y de acusada restricción de la función del sufragio.

Para la mejor comprensión al momento de dichas propuestas es necesario, en un comienzo, tener de referencia y contrapunto tanto las disposiciones en la materia de la Constitución de 1837, como, especialmente, la correspondiente ley electoral *progresista* de 20 de julio de 1837 con la que, por cierto, habrían de formarse las Cortes reformadoras de 1844–45. La Constitución *progresista* en su Título IV, –«Del Congreso de los Diputados»–, sobre la base de consagrar la elección por *provincias*, típica de aquella fuerza política, se había limitado a fijar la elección por «método directo» (art. 22.º) y la duración ordinaria de cada diputación en tres años (art. 25.º), remitiendo las demás circunstancias de elegible al flexible campo de la complementaria ley *electoral*, salvo los requisitos de ser español, del estado seglar y haber cumplido los veinticinco años (art. 23.º).

La subsiguiente ley electoral de julio de 1837, y sobre la común base del sufragio *censitario*, se había caracterizado a la hora de regular la voz *activa*, por conceder, en principio, el derecho electoral en función de la contribución directa satisfecha, –fijándolo en los que pagasen anualmente, al menos, 200 reales–, o de la renta de bienes propios, –los que acreditasen

una renta líquida anual de 1500 reales procedentes de «predios propios, rústicos o urbanos, o de ganados de cualquier especie,...» (art 7.º); pero la nota quizás más característica de dicha norma había sido el ampliar el cuerpo electoral con una particular lectura *política* del concepto de propietario, tendente a integrar en el mismo a aquellos sectores en que, aunque no propietarios en el estricto sentido del término, podía presumir el partido *progresista* radicaban sus bases sociales, bien por afinidad de ideario, bien por ser sus intereses el objeto principal de su legislación desamortizadora. Así, se habían introducido en el mismo a las llamadas genéricamente *capacidades*, siempre, eso sí, con *garantías* de solvencia económica, concediéndose el derecho electoral a los que acreditasen la renta anual de 1500 reales procedentes de «...cualquiera profesión para cuyo ejercicio exijan las leyes estudios y exámenes preliminares» (art. 7.º, 2); a este respecto, ya la Comisión de las Cortes Constituyentes que formó el originario proyecto de aquella ley, y donde figuraban prohombres del *Progreso* como el antiguo doceañista A. Argüelles o Salustiano Olózaga, al extender su Dictamen se había referido a aquellas, significativamente, como «propiedad intelectual», ejercitantes de profesiones «...como las de abogados, médicos, cirujanos..., que no pudiendo ejercerse sin estudios y exámenes preliminares, suponen la anticipación de un capital bastante considerable, y que no será justo ni prudente eliminar del movimiento político». ¹³² Junto a ellas se incluía a los labradores *arrendatarios* que pagasen una renta de arrendamiento que no bajara de 3000 reales, o que acreditasen la tenencia de «dos yuntas propias» destinadas a cultivar «...propiedad ajena en arriendo o aparcería» (art. 7.º, 3); sector al que la Comisión

132 Dictamen en *DSC, Cortes Constituyentes de 1836-37, Apéndice* a la sesión de 30 de noviembre de 1836. Recogido y comentado por Joaquín Tomás Villarroya en su preciso, e imprescindible, estudio: «El cuerpo electoral en la ley de 1837», *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, Barcelona: 1964-65, págs. 157-205.

dictaminadora no tendría inconveniente en homologar como propietarios y en ver en las condiciones exigidas suficiente grado de solvencia económica, responsabilizando de que no hubiesen alcanzado hasta el momento aquella estricta situación por el excesivo peso de mayorazgos nobiliarios y manos muertas de la Iglesia en al Antiguo Régimen, y así se diría: «Otra especie muy respetable de propietarios forman en todas partes los labradores que pagan un arrendamiento en frutos o en dinero por tierras ajenas que cultivan, y en España es más numerosa y de mucha más importancia por efecto de la amortización civil y eclesiástica». Finalmente se disponía para la inclusión en el cuerpo electoral la acreditación de renta de «alquiler anual» pagada por «habitar una casa o cuarto destinado exclusivamente para sí y su familia», en una escala prefijada en proporción a la población del núcleo donde estuviese radicada (art. 7.º, 4); inclusión que Joaquín Tomás Villarroya consideró directamente influenciada por la *Reform Act* inglesa de 7 de junio de 1832, y que entre otros sectores parecía, según él, «...favorecer primordialmente el sufragio de los funcionarios públicos».¹³³ En la peculiar inclusión de estas categorías parecía alentar y presidir el designio de lo que pocos años después diría, como eco, Francisco Pacheco, el futuro líder de los *puritanos*, en sus Lecciones de Derecho Político pronunciadas en el Ateneo de Madrid en 1844-45, cuando al referirse, en concreto, a la necesidad de incluir a las *capacidades* en la carrera electoral, dijese:

La admisión de las *capacidades* es más racional, más fundada, más necesaria en España que en ningún otro reino constitucional de Europa..., porque, por desgracia entre nosotros, (España ha sido...) pueblo de eterna amortización, en el que nadie sino los mayorazgos y los conventos fueron propietarios hasta

133 *Ibid.*

ahora, en el que han de tardar en arraigarse otras costumbres, y ha de durar mucho aún la existencia de una gran parte de la clase decente de la sociedad sin el carácter de propietaria.¹³⁴

Característica particular de aquella ley sería, también, no exigir condiciones censitarias distintas y específicas a los *elegibles*, bajo la inteligencia manifestada por la Comisión citada de que al mismo tiempo que había cuidado de no conceder el derecho electoral a «...clase ninguna que no deba considerarse legalmente en este caso», por esa razón «...ha podido admitir en toda su latitud el inconcuso principio de que la elección es la única garantía del elegido, sin imponer a los Diputados la obligación de probar ninguna clase de renta». Con esta ley, en fin, quedaba perfilada una Cámara popular de 241 miembros, y un cuerpo electoral que en las primeras elecciones en que se aplicó, las de 1837 para las primeras Cortes *ordinarias* del nuevo sistema político, se situaba en el 2,1% de la población.¹³⁵

En este marco se abriría el proceso de reforma político-constitucional promovido en 1844 por el Ministerio Narváez. Cuando todavía se debatía en su seno el procedimiento y alcance de la misma, J. Balmes, en sus ya citados artículos sobre «Reforma de la Constitución» publicados en *El Pensamiento de la Nación* en apoyo de las tesis *vilumistas*, comenzaría a sentar los principios de la alternativa *conservador autoritaria* en materia de elecciones. En su artículo «Ensayo de una ley electoral», sobre la defensa del sistema mayoritario de *distritos* uninominales, —compartido, por otra parte, y típico del partido *moderado*—, y junto a su criterio particular favorable a un sistema

134 Joaquín Francisco Pacheco, *Lecciones de Derecho Político*, edición contemporánea con «Estudio preliminar» de Francisco Tomás y Valiente, CEC, Madrid: 1984. La cita en su «Lección Décima», especialmente págs. 181-184 de esta edición.

135 Para este dato estadístico, así como para su evolución a lo largo de la vigencia de aquella ley, véase Joaquín Tomás Villarroja, «El cuerpo electoral en la ley de 1837», *op. cit.*, págs. 157-205.

de «mayores contribuyentes» a la hora de construir el cuerpo electoral, sería ya muy rotundo en la exigencia a los diputados electos de la acreditación de una renta proveniente de bienes propios *raíces*, en la desconfianza frente a las *capacidades*, y en el rechazo a la admisión en el Congreso de empleados públicos acreditados exclusivamente por sus sueldos del Estado. Decía ya entonces el pensador de Vic:

Vamos a formar el Congreso. El artículo 23 de la Constitución dice que para ser diputado se requiere ser español..., y tener *las demás circunstancias* que exija la ley electoral. Hágase ésta de manera que *las demás circunstancias* sean treinta o cuarenta mil reales de renta propia de bienes raíces, sin admitir sueldo del Estado ni cosa que se le parezca, y resultará un Congreso de diputados que representará al país algo mejor.¹³⁶

Una clara apuesta por hacer radicar el Congreso sobre la propiedad territorial e inmueble. Y al poco, cuando presentase el «programa» de las diferenciadas candidaturas *monárquicas* en el proceso electoral a las Cortes reformadoras, en la enumeración de sus propuestas apuntaría sucinta pero francamente, para las futuras, previsiblemente a formar bajo una nueva ley electoral: «...Esas Cortes, no formadas de empleados, no de aventureros, sino de los representantes de los grandes principios e intereses de la sociedad».¹³⁷

Cuando el Ministerio Narváez presentó en origen, en el Congreso, su proyecto de *Reforma de la Constitución* en 18 de octubre de 1844, no propuso en el Título IV de la ley funda-

136 Artículo 4.º de la serie sobre «Reforma de la Constitución», *El Pensamiento de la Nación*, núm. 19, de 12 de junio de 1844. En el mismo puntualizaría que excluidas las «capacidades puras», si se considerase útil admitirlas, a su juicio habría que hacerlo en el caso de que el diputado «en la elección hubiese obtenido las nueve décimas de los votos».

137 Artículo: «Cómo estamos, qué conducta deben seguir los hombres amantes de su Patria», *El Pensamiento de la Nación*, núm. 25, de 24 de julio de 1844.

mental más que un cambio en su art. 25.º, ampliando a «cinco años» el mandato ordinario de cada diputación a la Cámara popular.¹³⁸ Esta medida modificación y el hecho de que al momento nada concreto hubiese avanzado el Gobierno sobre la eventual reforma de la ley electoral, más allá de la general referencia hecha en el *Discurso de la Corona* de 10 de octubre sobre la urgente necesidad de «...dotar a la Nación de las leyes orgánicas que estén en consonancia» con la Constitución a reformar,¹³⁹ generó una cierta aprensión en la minoría *monárquica*. Y así, en el debate en «totalidad» de aquel, S. Tejada, cualificado portavoz de la misma, en su polémico, y ya citado discurso en el Congreso de 11 de noviembre de 1844, tomando pie tanto en la nueva organización que se proponía para el Senado, como en la vigencia al momento de la ley electoral de 1837, se decantaría por repudiar globalmente el espíritu y letra de la reforma político-constitucional propuesta por el Ministerio *moderado*, bajo la consideración, que ya hemos acotado y recogido en epígrafe anterior, de que en los términos de la misma «...tendrá una preponderancia inevitable, un mando casi exclusivo la democracia de las clases medias, y de lo que hoy se llaman *capacidades*, cuyos elementos, si bien estimables, carecen entre nosotros de la preparación y de las calidades necesarias para aspirar a la dirección suprema del gobierno»; apreciación que vendría acompañada de su particular visión sobre la nueva organización y composición que debería darse a las Cortes bicamerales,

138 Texto en *DSC*, *Congreso de los Diputados*, Legislatura 1844-45, *Apéndice 2.º* al núm. 9. Al ser dictaminado en Comisión en dicha Cámara, y con pleno acuerdo del Gobierno, se trasladó íntegro a ese Título IV –Del Congreso de los Diputados–, el que hasta ese momento era art. 43 de la Constitución, donde se determinaba quedar sujetos a reelección los Diputados que admitiesen del Gobierno o de la Casa Real, pensión, empleo, comisión con sueldo, honores o condecoraciones, salvo en el caso de que el «empleo» fuese de «escala en su respectiva carrera», convirtiéndose en el definitivo artículo 25.º de la Constitución de 1845, al que se incorporaría la adición de no comprenderse en dicha reelección «a los diputados que fueren nombrados ministros de la Corona».

139 Texto en *DSC*, *Congreso de los Diputados*, Legislatura 1844-45, núm. 1.

donde junto a una Cámara Alta en que se insertase la *senaduría nata y hereditaria* en las altas jerarquías de Clero y Nobleza, debería figurar un Cuerpo «...electivo, por elección directa de partidos, entre los que acrediten una renta proporcionada en bienes raíces», y todo ello englobado en el consabido horizonte de un gobierno monárquico sobre leyes fundamentales que lo «...moderen con la intervención puramente legislativa de las altas clases y de los propietarios del Reino».¹⁴⁰

En la discusión del «articulado» el Título IV de la Constitución sufriría dos modificaciones de peso. Una, producto de una enmienda de Seijas Lozano, aprobada con acuerdo del Gobierno y que no suscitó mayor polémica por la muy general aquiescencia sobre su fondo en aquellas Cortes, que afectaba al art. 21.º, –20.º definitivo de la Constitución del 45–, y que sentó la base para que con posterioridad la ley electoral *moderada* de 1846 consagrara la elección por *distritos* uninominales, aparcaando el sistema por *provincias* típico del progresismo. Otra, que, sin embargo, sí iba a suscitar mucha más controversia, la planteada por una enmienda de Fernando Calderón Collantes, que afectaba al art. 23.º y versaba sobre las condiciones de los *elegibles* a Diputados. Esta es muy a destacar porque pondría en evidencia el predicamento que los criterios en la materia de la alternativa *monárquica* tenían en el seno de la mayoría *moderada* y porque, generando un vivo debate, fue la única cuestión a todo lo largo de la discusión de la reforma constitucional, en que el Ministerio Narváez fue derrotado en votación. La enmienda proponía que se reconociese a rango constitucional que los Diputados, a parte de las consabidas exigencias de nacionalidad y edad, deberían acreditar: «disfrutar de una renta

140 Véase «Estudio preliminar» en mi libro, Juan Ignacio Marcuello Benedicto, *La Constitución de 1845, op. cit.*, págs. 21-85, y reproducción del discurso de S. Tejada, en el apartado de «Documentos» de dicha edición, págs. 270-286.

proveniente de bienes raíces, o pagar por contribuciones directas» las cantidades cuya fijación, eso sí, se remitían a la futura ley *electoral*.¹⁴¹

En la defensa de su enmienda, los conceptos vertidos por Calderón Collantes han sido muchas veces citados y reproducidos, como claro exponente de las concepciones del *moderantismo* sobre normativa electoral, por la rotunda y descarnada defensa que aquel hizo de la vinculación exclusiva del ejercicio de los derechos *políticos* con la estricta *propiedad*, —«...Prefiero que se cierren estas puertas para mí y para todos los de mi clase, con tal que no vea un Congreso... compuesto de proletarios que pongan en alarma todas las clases de la sociedad, y que haga expoliación en una noche de bienes legitimados por el transcurso de muchos siglos»—; pero sobre ese trasfondo, lo que aquí y ahora queremos resaltar es lo siguiente: tanto aquel, como los diputados que apoyaron su enmienda, hicieron protestas de que la disyuntiva que planteaba ésta no suponía primar la propiedad territorial o inmueble de manera exclusivista, sino que respetaba el equipararla con la mercantil e industrial, más propia del siglo, e inclusive con la propiedad «intelectual», siempre, eso sí, que esta última estuviese respaldada con la garantía económica de la contribución satisfecha por ejercicio profesional; pero lo que resultó evidente es que en sus discursos se deslizó una manifiesta aprensión a admitir en la Cámara popular a las *capacidades* puras, junto a una marcada reticencia hacia unas Cortes que radicasen fundamentalmente sobre los *empleados públicos* y, sobre todo, respecto de aquellos que no pudiesen acreditar como garantía más que su sueldo del Estado. Se extenderían en argumentar sobre la fácil mediatización de éstas por el Gobierno de turno, su pérdida de independencia

141 Texto de la enmienda de 21 de noviembre de 1844, en *DSC, Congreso de los Diputados*, Legislatura 1844-45, núm. 37.

como poder del Estado y su falta de representatividad del interés central y consustancial a la sociedad, la *propiedad*, fuera del género que fuese, junto a los riesgos de su voto irresponsable a la hora de acordar las contribuciones y gastos del Estado frente a la bien distinta posición, al respecto, en que se encontraban los propietarios. Calderón Collantes llegaría a puntualizar taxativamente desde la tribuna: «...Yo estoy firmemente persuadido de que es un mal gravísimo que la mayor parte de este Cuerpo que se llama popular se componga de gente que perciba sueldos del Estado».¹⁴²

En aquel debate, el Gobierno, por boca de su Ministro de Hacienda, A. Mon, resistió frontalmente la enmienda, precisamente en la medida en que podía cerrar el paso a la representación nacional a los citados empleados públicos. Argumentó que dada la especial labor «legislativa» que debían cumplir las Cortes del presente, estando por culminar la cuestión constituyente, el trazado de la organización administrativa del Estado, o la confección de los Códigos, se precisaba en las Cámaras de la experiencia y los conocimientos de la magistratura y de los empleados imbuidos en la ciencia y técnicas de la administración pública; viniendo a insinuar que sólo cuando dichas cuestiones estuvieran cerradas, podría ser procedente que los inte-

142 Y en este mismo sentido, Alejandro Llorente, futuro Ministro de Gobernación y de Hacienda en el Ministerio del Conde de Alcoy en 1853, manifestaría que ante la, según él, creciente inhibición de los propietarios en la carrera parlamentaria, se debía procurar no abrir en exceso la puerta del Congreso a los empleados públicos «de manera que algún día lleguen a ser empleados casi todos los que se sienten en estos bancos», enfatizando en la consideración de que «indudablemente para la generalidad del pueblo en España el voto del contribuyente tendrá más peso que el voto del funcionario público, porque este cobra y no paga; aquel no cobra del Estado, por el contrario, contribuye a levantar sus cargas». Para el análisis de aquella discusión me remito, para mayor detalle, a lo dicho en Juan Ignacio Marcuello Benedicto, «Estudio preliminar» en mi libro, *La Constitución de 1845, op. cit.*, págs. 21-85; y para una selección de los discursos pronunciados en el debate de la citada enmienda y sobre la cuestión, que se extendió a las sesiones del Congreso de 25 y 26 de noviembre de 1844, *DSC, Congreso de los Diputados*, Legislatura 1844-45, núms. 39 y 40, me remito al apartado de «Documentos» de dicho estudio, págs. 348-368.

reses a representar prioritariamente en las Cortes fuesen los del desarrollo de los intereses materiales y que aquellas se ciñesen, entonces, más al mero «control» de la acción de gobierno. Manifestaría el Ministro que su Gobierno, mientras no llegase el momento de entrar en la confección de la nueva ley electoral, no podía admitir en el texto constitucional más que figurase la exigencia general de disfrutar de «renta» para ser Diputado, sin especificaciones de si debía proceder de bienes «raíces» o ni siquiera de la más amplia de bienes «propios». ¹⁴³ No habrían de tener suficiente eco sus palabras: la enmienda de Calderón Collantes fue finalmente aprobada en votación *nominal*, apoyándola coherentemente la minoría *monárquica* con el Marqués de Viluma e Isla Fernández a su cabeza, figurando entre los votos aprobatorios buen número de diputados con título nobiliario, pero también, significativamente destacados diputados «ministeriales» que se apartaron en aquel punto del Gobierno. ¹⁴⁴

Cerrada la reforma constitucional, aquellas mismas Cortes habrían de concurrir en la formación de la nueva ley electoral *moderada* de 18 de marzo de 1846, llamada a presidir la mayor parte del reinado personal de Isabel II, y a la que sirvió de base el proyecto presentado por el Ministro de Gobernación del gabinete Narváez, José Pidal, en la primavera del año anterior. En dicha ley, y para el asunto aquí tratado, hay que señalar que en la misma se planteaba el citado sistema de *distritos* uninominales, con un marcado aumento de las dimensiones del Congreso que, ahora, se situaría en 349 miembros (art. 1.º). Para ser incluido en el cuerpo electoral no se tomaba como referente más

143 Intervención de A. Mon en sesión de 26 de noviembre de 1844; véase su reproducción contemporánea en *ibid.*, págs.364-67.

144 Se celebró la votación en la sesión de 26 de noviembre de 1844, quedando aprobada la enmienda por 85 *síes* frente a 77 *noes*, entre los que aparte de los miembros del Gobierno Narváez estarían los diputados *puritanos*; hay que señalar que, en esta ocasión, Juan Bravo Murillo votaría con el Ministerio, *DSC, Congreso de los Diputados*, Legislatura 1844-45, núm. 40.

que la cuota de contribución directa satisfecha al fisco, que de forma general se fijaba en 400 reales (art. 14.º), duplicando la cantidad establecida en la ley *progresista*. Si bien, y junto a ello, se incluían *capacidades* y empleados públicos, siempre con la garantía de acreditar el pago de la mitad de aquella contribución, –200 reales–, que se enumeraban expresamente, y entre las que figurarían: los «doctores y licenciados», miembros de «cabildos eclesiásticos» y «curas párrocos», los «magistrados, jueces de primera instancia y promotores fiscales», los «empleados activos, cesantes y jubilados» cuyo sueldo llegase a los «...8000 reales anuales», los «oficiales retirados» de Ejército y Armada desde el grado de capitán inclusive para arriba, los «abogados», «médicos, cirujanos y farmacéuticos» con un año de estudio abierto o de ejercicio profesional respectivamente, y, dentro de ese mismo listado, los «profesores y maestros» de «institutos de enseñanza, costeados con fondos públicos» (art. 16.º). Con estas nuevas condiciones de inclusión en las «listas electorales», el cuerpo electoral sufriría una marcada reducción, en concreto y para la primera vez que se aplicó la nueva normativa, a un 0,8% de la población.¹⁴⁵

Por su parte, para la condición de *elegible* a Diputado, y en desarrollo del nuevo art. 22.º de la Constitución determinado por la enmienda anteriormente referida, se exigiría, además de las consabidas condiciones de edad, nacionalidad y pertenencia al estado seglar, bien acreditar una renta específicamente procedente de «bienes raíces» que se fijaba en 12000 reales, –cuantía de renta que había sido precisamente el exigido para el Estamento de Procuradores en el Estatuto Real, eso sí, con la sustancial diferencia de que en este último se hablaba solo indistintamente de «renta propia anual» (art. 14.º, 3 del Es-

145 Miguel Artola, *Partidos y programas políticos...*, *op. cit.*, Tomo I, págs. 48-49.

tatuto)–, o bien pagar 1000 reales de «contribución directa» anualmente (art. 4.º).

Estas disposiciones se complementarían, en relación con el siempre controvertido tema de la presencia de empleados públicos en las Cortes, con unas muy selectivas y ceñidas incompatibilidades con el cargo de Diputado, limitadas a alta jerarquía de la administración civil y militar, que serían: los Capitanes generales de provincia, Comandantes generales de departamentos de Marina, Fiscales de las Audiencias, Jefes políticos e Intendentes de Rentas, siempre que por razón de sus empleos no tuviesen residencia en la capital del Reino (arts. 8.º y 9.º); extendiéndose la inhabilitación para ser electos, a los «funcionarios de provincia» que ejerciesen «autoridad, mando político o militar, o jurisdicción de cualquiera clase», en los «distritos» donde, en todo o en parte, ejerciesen dicha autoridad o jurisdicción (art. 10.º).¹⁴⁶

No quedaría, sin embargo, totalmente cerrada la cuestión que aquí estamos tratando con la ley de 1846. Las prevenciones frente a la inclusión de las *capacidades* en el proceso electoral, la voluntad de primar en la representación nacional a la propiedad territorial e inmueble, acompañada con el deseo de enfrenar en la misma la excesiva presencia de *empleados* públicos, reaparecería al poco, aunque de forma particular, en los proyectos de reforma política de Bravo Murillo.

En su proyecto de ley para las *Elecciones de los Diputados a Cortes* de 1 de diciembre de 1852, y de entrada, se proponía una marcada reducción de la dimensión de la Cámara popular, en concreto a 171 diputados (art. 1.º), que, con posterioridad, en sus *Opúsculos*, el político extremeño juzgaría haber

146 Para esta ley *electoral* de 1846, en sus diversas vertientes, véase Francisco Cánovas Sánchez, *El Partido Moderado*, *op. cit.*, págs. 112-117, y de forma más cercana a nuestros días, Natividad Araque Hontangas, *Las elecciones en el reinado de Isabel II: la Cámara baja, «Monografías» del Congreso de los Diputados*, Madrid: 2008.

sido circunstancialmente muy inconveniente dado el clima de frontal oposición en la fecha al conjunto de su reforma. Sobre la permanente base de los *distritos* y en cuanto al diseño del cuerpo electoral, se retomaba en aquella la precedente propuesta balmesiana, descartando el método de acreditación de pago de determinada cuota de contribución directa o posesión de renta, y adoptando el sistema de «mayores contribuyentes», en concreto los 150 mayores del distrito por «contribuciones generales directas», o que pagasen la «cuota mínima que se necesita para completar aquel número» (art. 33.º). Bravo Murillo reconocería años después, en su tantas veces citado *Opúsculo* de 1865 en defensa de su reforma política, que esta variación respecto de la ley *moderada* de 1846 habría supuesto, en principio, una notable reducción del cuerpo electoral: «...El número de electores habría sido, en el caso de haberse adoptado este sistema, menor que el que resulta admitiendo a los que pagan 400 reales, y la elección, tanto más tranquila, porque la perturbación a que ordinariamente da lugar, está en razón directa del número de los que intervienen en ella»;¹⁴⁷ y junto a esa visión tan crítica respecto a los procesos electorales tal como venían aconteciendo hasta la fecha, es de destacar el simultáneo énfasis puesto por el político autoritario en torno a que aquel sistema de «mayores contribuyentes» iba directamente vinculado a la voluntad expresa de excluir a las *capacidades*, y, con ellos, a los empleados públicos en general, sin garantías de propiedad, del proceso electoral: «...sin establecer preferencia alguna en favor de las capacidades»; y haciéndolo, además, con una peculiar valoración de aquellas: «...la ley –referencia a la de 1846– admite como electores, con tal que paguen 200 reales de contribución y tengan las demás calidades prescritas, a ciertas categorías o

147 *Opúsculos*, Tomo IV, *op.cit.*, págs. 373.

capacidades y funcionarios; y el proyecto de ley –de 1852–, no concedía este *privilegio* –cursiva nuestra–.¹⁴⁸

En cuanto a las condiciones de los *elegibles*, aparte de elevar la exigencia de edad a los treinta años (art. 2.º, 2), se proponía un sistema de acreditación única por pago de «contribución directa» en que, de manera manifiesta, se primaba la propiedad territorial e inmueble, pues se fijaba una escala en que por exigencia general se necesitaba pagar 3000 reales de contribución, pero que se reducía a 2000 si una cuarta parte procedía de la «contribución de inmuebles», o a 1000 reales, que era la cuota fijada por la ley vigente *moderada* de 1846, si la misma procedía en su totalidad de este último tipo de contribución (art. 2.º, 3); justificado por Bravo Murillo en su *Opúsculo* de 1865 con esta escueta, pero clara, reflexión: «...se disminuía la cuota de contribución necesaria a medida que ésta procedía de la de inmuebles, que denota mayor arraigo, riqueza más sólida y menos expuesta a vicisitudes».¹⁴⁹

Junto a ello, es de significar que, frente a la muy selectiva y puntual relación de incompatibilidades hecha en la ley electoral de 1846, ahora Bravo Murillo propondría extender esas que él llamaba «inhabilidades» para ser nombrado Diputado, a grupos y categorías enteras de cargos y empleados públicos. A la exclusión de los «eclesiásticos», ya contemplada con anterioridad por las Constituciones de 1837 y 1845 (arts. 23.º y 22.º, respectivamente), se añadirían ahora, sin más especificaciones: los «militares que estén en las filas del ejército, o en desempeño de cargos o comisiones del servicio», los «funcionarios o agen-

148 Estas citas en *ibid.*, págs. 366 y 355-56, respectivamente.

149 *Ibid.*, págs. 367-68. El profesor Miguel Artola recordó oportunamente a este respecto que la ley de 23 de mayo de 1845, comprensiva de la llamada reforma fiscal de Mon, había definido a los «inmuebles», base de dicho tipo de contribución, como los «terrenos cultivados y sin cultivar, los edificios urbanos y rústicos, los censos y cualquier otra imposición similar, así como las salinas de dominio particular». *Partidos y programas políticos...*, *op. cit.*, Tomo I, pág. 51.

tes del orden judicial», los «funcionarios o empleados en las Provincias de Ultramar», y los «funcionarios que no tengan la residencia, por razón de su destino o cargo, en Madrid», exigiéndoseles a los que la tuviesen la alta condición censitaria de disfrutar «...un sueldo de 30 000 reales, al menos» (art. 4.º, 1 a 5). En defensa de aquellas exclusiones, nuestro político exhibiría un abanico de razones en que evidenciaba su preeminente vocación de *administrativista*, priorizando las garantías al mejor cumplimiento de los cargos y empleos públicos en los diversos puestos y territorios de provincias, viendo técnicamente esto como imposible de compaginar con la asidua actividad «parlamentaria» en las Cortes en Madrid, y extendiéndose, también, en los, a su juicio, inconvenientes en la simultaneidad de estas dos actividades, en la quiebra que podía suponer la misma en la autoridad, cadena de mando y debida jerarquía/subordinación que debía observarse en los cuerpos de la administración pública, civil y militar, para su correcto funcionamiento.¹⁵⁰ Las aprensiones respecto de las Cortes con excesiva implantación de *empleados*, llevaría al político extremeño a proponer en su proyecto que quedasen sujetos a reelección aquellos diputados que durante su mandato recibiesen del Gobierno «honoros, condecoraciones, empleo o comisión con sueldo», incluyendo en el caso, aunque el empleo fuere de «rigurosa escala» (art. 14.º), eliminando la excepción que respecto a esto último había dispuesto la Constitución de 1845 en su art. 25.º.

Es de destacar, finalmente, que cuando en el *Opúsculo* de 1865 Bravo Murillo acabase de explicar pormenorizadamente su proyecto de ley electoral en comparación con la norma de 1846, cerrase su exposición citando y reproduciendo la parte dedica-

150 *Ibid.*, págs. 369-70. Para el más amplio y literal razonamiento de Bravo Murillo en este punto, véase el texto «seleccionado» de su *Opúsculo* de 1865, Tomo IV, que hacemos en el epígrafe II, 7, del apartado de «Documentos» del presente libro.

da a la materia en su afamado discurso en las Cortes de 30 de enero de 1858; discurso que habría de llegar a conocerse como su *testamento político*, pero que en el momento de su emisión, recientemente electo a la Presidencia del Congreso, —hecho que condicionaría la caída del Gobierno Armero—, pareció, por un momento, colocarle en el horizonte de retornar a la Presidencia del Consejo de Ministros y, con ello, abrirse la eventualidad de que se replantease su reforma política de 1852. En la parte de dicho discurso que ahora evocó el político *autoritario* parecieron condensarse los puntos cardinales de sus concepciones en materia electoral y de representación en la Cámara popular. Sobre el telón de fondo de su perseverante valoración negativa sobre la práctica electoral vivida hasta el momento, —«...las elecciones se hacen actualmente en España de una manera tal, que cada elección general es una verdadera perturbación social»—, reaparecerían en aquel sus aprensiones sobre las *capacidades*, y muy especialmente sobre la excesiva presencia de los *empleados* públicos en el Congreso de los Diputados:

Diré por último que, por regla general, los empleados en servicio activo tampoco deben venir a este sitio. Hay empleados, hay cierta clase de empleados de alta categoría, de residencia fija en Madrid, cuya presencia en este Cuerpo puede ser conveniente para ilustrar las cuestiones; pero los empleados, por regla general, no deben tener entrada aquí, fuera de otras razones, por una muy obvia ¿Qué significa un empleado en una provincia o en Madrid, de un corto sueldo, que no va a su oficina por venir aquí? Que cobra sueldo y no sirve el destino, con perjuicio del público y de la administración...

Y junto a ello y sobre todo, reafirmaría su idea de que el derecho electoral y la representación en la Cámara popular solo debía basarse en la estricta *propiedad*, bajo la consideración de

que sólo ésta, por la influencia social que comportaba, por el influjo directriz en la actividad económica que conllevaba y dependencias que creaba, no solo era el principal valor a representar como consustancial a la esencia misma de la sociedad, sino que era, en consecuencia, la que realmente creaba la opinión pública e inspiraba la dirección de los procesos electorales:

He dicho que mi opinión es que los electores sean pocos buscando la verdad. ¿Y se busca la verdad siendo pocos? Sí, señores, con ahorro de camino. De los electores que votan, hay muchos que tienen precisamente lo necesario para adquirir la cualidad de elector, y hay otros ricos que tienen muchos bienes de fortuna. ¿Quiénes de estos son los que votan real y verdaderamente? Los de la ínfima clase, los que pagan muy poco, ¿votan? No, señores: votan los ricos, los influyentes. Pues supongamos que se estableciera el sufragio universal, ¿Quiénes votarían entonces? Las personas influyentes con mucha más preponderancia; porque cada persona influyente en un pueblo tiene su clientela, sus arrendatarios, sus trabajadores, personas a quienes emplea, y otras que van a solicitar su favor o protección; el influyente, el rico, el propietario, uno o más en cada pueblo, es el que dispone de los demás; y cuando estos depositan en la urna las papeletas, votan lo que ha indicado esa persona influyente. Esta es la verdad; la sienten todos...Pues yo quiero la verdad con ahorro de camino.¹⁵¹

8. CONCLUSIÓN

En el presente estudio se ha tratado de profundizar en la tensión entre el poder *monárquico* y el *parlamentario*, punto

151 Cita recogida en *ibid.*, págs. 385-86. El discurso parlamentario de Bravo Murillo (30-I-1858), ahora citado y reproducido de forma acotada en el *Opúsculo* de 1865, Tomo IV, fue insertado completo por aquel, en su *Opúsculo* 2.º, Tomo I.

neurálgico en la compleja construcción de la nueva *forma de gobierno* comprendida en la Monarquía *constitucional*, dentro de esa época de Isabel II en que se produjo el tránsito definitivo a la España Liberal, y donde aquella cuestión es eje en la caracterización del sistema político correspondiente, especialmente en un tiempo como aquel de muy embrionaria articulación de los partidos políticos, los llamados de *notables*, y donde el cuerpo electoral estaba, en la práctica, muy lejos de ser el efectivo árbitro del cambio político.

Los apartados y características que hemos ido estudiando particularmente y, sobre todo, su coherente articulación, nos permiten poder hablar de la existencia de una alternativa *monárquica* o *conservadora autoritaria* sustancialmente diferenciada del modelo de Monarquía *constitucional* de impronta *liberal doctrinaria* definido por la Constitución de 1845; una alternativa fronteriza entre los confines más templados del *liberalismo conservador* isabelino y los presupuestos de la causa *realista*.

El estudio de las propuestas de dicha alternativa sobre la forma de gobierno es tanto más a encarecer cuanto que su recurrencia y su eficacia en reabrir sucesivos procesos de reforma política a todo lo largo de aquel reinado, manteniendo abierta la «cuestión constituyente» y malogrando su pretendido cierre por la ley fundamental del 45, evidenciarían su amplio predicamento en el seno del *moderantismo*.

Y a este índice de representatividad se uniría el hecho, como hemos tenido ocasión de mostrar, de que, en muchas facetas de la *práctica* y efectivo desenvolvimiento del juego de poderes del Estado en la Monarquía isabelina, eran más reconocibles las propuestas de aquella alternativa que no el espíritu y letra de la Constitución *moderada*, la formalmente vigente. En este sentido y dada la complejidad del proceso de tránsito a la Monarquía *constitucional*, la profundización en el análisis de

las mismas sirve para poder calibrar el peso de las rémoras del pasado, explicar las dificultades de la Constitución *liberal moderada* para encauzar la abigarrada realidad del régimen político isabelino, puestas en evidencia por los contrastes señalados entre su letra y la práctica político-parlamentaria efectivamente registrada, así como para tener una más cabal idea de las diversas respuestas que se agitaron en el seno del moderantismo, —dentro del campo de la ordenación y combinación de los poderes del Estado en el *proceso político*—, frente a los cambiantes desafíos que a su central preocupación por el principio de *orden* se plantearon, tanto en el momento del balance del ciclo revolucionario y de guerra civil vividos en la precedente época de las Regencias, como posteriormente ante los nuevos retos presentados por el ciclo revolucionario, a escala europea, de 1848.

A la vista de lo descrito y como ya presentábamos al inicio de este estudio, la alternativa *conservadora autoritaria* postuló una forma de gobierno que, más allá del terreno compartido con los liberales *moderados*, se diferenciaba nítidamente de los esquemas «dualistas» y de «justo medio» representados por la Monarquía *constitucional* de 1845. Frente a ésta, y enlazando con frecuencia con elementos característicos de los sistemas postrevolucionarios de *Carta otorgada*, defendió un modelo, más bien, de Monarquía «limitada» o «templada», de corte piramidal, con una visión del Trono como efectivo depositario de la función directriz de *gobierno*. Exhibió una especial preocupación frente a las potencialidades del régimen de las *dos confianzas*, más allá de sus limitaciones y contradicciones del momento, en relación a que éste fuese abriendo un indeseado proceso de irreversible vaciamiento del Trono en el *proceso político*, con trasvase de la acción de *gobierno* y definición de las normas *legislativas* en favor del órgano colegiado de sus Ministros responsables en concurrencia con las Cortes y dependien-

do el primero preeminentemente de su relación fiduciaria con la Cámara popular. Sus reiteradas denuncias sobre la ilegitimidad de los *votos de censura*, inconveniencia de las *cuestiones de gabinete*, y defensa de los llamados Presupuestos *permanentes*, apuntaban a evitar que la prerrogativa regia sobre libre nombramiento de Ministros se viese constreñida a adecuarse al juego de las mayorías parlamentarias, o que su facultad de disolución ilimitada de Cortes se viese ajustada estrictamente a su teórica funcionalidad arbitral, y por ende a la conversión del cuerpo electoral en efectivo árbitro del cambio político. Bien es cierto que este horizonte estaba muy lejos al momento de la realidad del régimen isabelino, pero aquellas aprensiones no dejaban de corresponderse con las coherentes posibilidades de desarrollo futuro de aquel sistema «dual». Sería, en fin, punto neurálgico de aquella alternativa el tratar de enfrenar la evolución hacia una Monarquía *parlamentaria*, a la par que se negaba, simultáneamente, a las Cortes el ejercicio de una función de *control* de la acción de gobierno en su marco.

Repudiando de plano el principio de división y contrabalanceamiento de poderes, aquella alternativa contemplaría a las Cortes no como un contra-poder, sino como una institución representativa ceñida a la estricta concurrencia en la formación de las leyes y votación de las contribuciones; pero siempre bajo su característica visión de unidad del poder en el Trono gubernativo, defendería el liderazgo y potenciación expansiva de éste en el proceso legislativo a través de las diversas figuras que hemos ido inventariando: monopolio de la iniciativa de ley o protección procedimental de la misma, y habilitación al poder gubernativo para anticipar disposiciones con fuerza de ley con carácter de urgencia. Sus concepciones piramidales y ese rechazo a concebir a las Cortes como contra-poder, llevaría a que sus propuestas tendiesen, a la vez, a reforzar el control de la Corona

sobre la vida y actividad de aquellas, incidiendo muy particularmente en menoscabar las garantías existentes a la autonomía organizativa y/o independencia funcional de las mismas, en casos tan significativos como los tratados sobre designación regia de la Presidencia de la Cámara popular o negación del principio de *autonormatividad reglamentaria* de los Cuerpos Colegisladores.

Aquellas propuestas de organización política guardarían una estrecha relación con las propias concepciones de dicha alternativa sobre el otro gran problema del momento en el campo del modelo social: el balance postrevolucionario en el complejo tránsito de la sociedad estamental del Antiguo Régimen a la nueva sociedad *liberal-clasista*. Más allá de los matices, el discurso de aquella manifestaría una clara desconfianza hacia la viabilidad de una *mesocracia* en la España del momento, en que sin negar los nuevos «intereses creados» al efecto, se defendería el perseverante liderazgo social de los antiguos estamentos privilegiados, en un horizonte de protección a la independencia de una Iglesia-propietaria y a la estabilidad de los patrimonios en bienes raíces de la nobleza basándose en el régimen vincular. Una óptica sobre la estructura socio-económica que se reflejaría en su polémica propuesta sobre la inserción complementaria de la senaduría *nata y hereditaria*, en su caso, en la alta jerarquía de aquellos dos estamentos, acompañada del restablecimiento limitado de *mayorazgos*. Una defensa, con amplio eco en el seno del moderantismo, que giraría sobre la propia concepción del elemento *conservador* que había que llevar a la Alta Cámara para que jugase su predicado papel de deseado equilibrio rey-pueblo.

En ese horizonte, querríamos cerrar estas páginas con una última reflexión. Las propuestas de la alternativa estudiada fueron una de las respuestas posibles a esa preocupación central

del moderantismo isabelino sobre el principio de *orden*. Es bien cierto que en muchas de sus facetas eran un eco de las efectivas *prácticas* del régimen isabelino en el juego de los poderes del Estado, que la Constitución *moderada* no lograba encauzar conforme a su espíritu y letra; pero el salto cualitativo que suponía su intento de «normalización» en los textos constitucionales y, muy especialmente, la propia ejecutoria de los Gobiernos correspondientes que mostró hasta qué punto sus propuestas reformistas podían profundizar en difuminar los perfiles de incipiente régimen *parlamentario* del sistema de las «dos confianzas» y devaluar gravemente la concurrencia legislativa misma de las Cortes, —véase como ejemplar la situación de cosas descrita para la singladura de los Gobiernos *autoritarios* desde el de Bravo Murillo hasta el del Conde de San Luis—, hizo que no solo no llegaran a prosperar formalmente, sino que final y paradójicamente acabaran por preparar el camino para el desenlace que precisamente trataban de evitar: la revolución. Aquellas y su coherente plasmación práctica no lograron resolver, por un lado, el intrincado problema de integración del *carlismo*, pero a la vez, y por otro, redujeron la capacidad integradora del sistema político respecto de las diversas «familias» del partido *liberal*, que parecieron atrincherarse en las fórmulas del «justo medio» de la Constitución de 1845, a pesar de sus contradicciones e inconsecuencias, como garante de mínimos del irrenunciable régimen *representativo*. Aun teniendo presentes la complejidad de factores que pudieron concurrir en ellas, tanto la revolución de 1854, como réplica a las perseverantes propuestas de reforma política *autoritaria* y *antiparlamentaria* y consecuentes políticas de los Gobiernos de Bravo Murillo y sucesivos hasta la crisis desatada por el Ministerio Sartorius en las postrimerías de 1853, como la revolución de 1868, subsiguiente a la similar política antiparlamentaria desarrollada por el Ministerio Nar-

vázquez-González Bravo tras la liquidación del reformismo *unionista*, constituyeron una viva muestra al respecto.

En la primera de ellas ya se tambaleó el Trono de Isabel II, en la segunda hizo crisis definitiva; en ambas, la revolución pareció arrastrar consigo, en un primer momento, a la propia Constitución *moderada*, abriéndose periodos constituyentes presididos por un signo político bien distinto; pero si se contempla retrospectivamente, en ambos casos, aunque con las conocidas diferencias, el modelo constitucional *liberal doctrinario* representado por aquella reapareció al poco, al menos en sus claves fundadoras esenciales, —tras el *Bienio progresista* con las potencialidades rectificadoras, aunque inciertas, de la política *unionista*, en el segundo caso, con la Restauración canovista, acompañada en éste eso sí por las profundas transformaciones que conllevarían las convenciones del sistema *turnista*—; y esto puede aventurarse que fue así porque quizás a la hora de la verdad, tanto en 1854 como en 1868, no hizo crisis realmente la fórmula dualista, de equilibrio transaccional entre el principio monárquico y el parlamentario que aquel modelo predicaba y comportaba en sí mismo; sino su desnaturalización *autoritaria y antiparlamentaria* que, tanto en sus propuestas de reforma política como en su consecuente desarrollo, trataron de llevar a cabo los Gobiernos inspirados en los principios de la alternativa que aquí hemos estudiado, y que puede decirse fueron el verdadero detonante y determinante efectivo de fondo de aquellas dos crisis revolucionarias. Pero, lógicamente, esta última reflexión apuntada, y sobre todo su desenvolvimiento, quedan ya más allá de los estrictos márgenes del presente estudio.

DOCUMENTOS

Presentación

En este apartado de Documentos insertamos, en primer lugar, el conjunto de proyectos comprensivos de la reforma constitucional y política promovida por el Gobierno Bravo Murillo, de 1 de diciembre de 1852, –«proyecto de Reforma», según la denominación formal y oficial que se dio a la misma–. Se reproducen conforme a su publicación en la *Gaceta de Madrid* de 3 de diciembre de 1852 (n.º 6738), en su «Suplemento» (páginas 1 a 5), comprendiendo: una Exposición «A las Cortes», donde se razonaba la estructura de la reforma y se motivaban las consideradas principales novedades de la misma; el proyecto de ley, de «artículo único», para plantear vía *autorización legislativa* el conjunto de los proyectos de Reforma; el proyecto de Constitución; y los ocho proyectos de leyes «orgánicas» complementarios y anejos: «De organización del Senado»; «De elecciones de Diputados a Cortes»; «De régimen de los Cuerpos Colegisladores» –comprensivo de las materias que hasta el momento habían sido reguladas por los *Reglamentos* parlamentarios y que, ahora, de acuerdo a las concepciones ya expuestas de Bravo Murillo, se consideraban sujetas a *ley*–; un nuevo proyecto de ley «De relaciones entre los dos Cuerpos Colegisladores»; tres proyectos sobre «Seguridad de las personas», «Seguridad de la propiedad» y «De orden público»,–

subsiguientes y como consecuencia de haberse eliminado en el nuevo proyecto de Constitución la parte *inorgánica* que hasta el presente se había abordado en el Título I «De los españoles» de la Constitución vigente de 1845–; y finalmente, un proyecto de ley «De Grandezas y Títulos del Reino», –consecuente a los nuevos componentes que se proponían en la organización del Senado, y principalmente a la introducción de la senaduría *hereditaria* y de la *vinculación* de bienes propios raíces, aneja a la misma–.

La publicación de los proyectos de Reforma se dispuso por un Real Decreto de 2 de diciembre, insertado previamente en la misma *Gaceta*. La publicación de éste era simultánea y venía acompañada, precediéndole, en este mismo número de la *Gaceta* oficial, del Real Decreto, de 1 de diciembre de 1852, en que se disponía, escuetamente, en uso de la prerrogativa regia del art. 26.º de la Constitución vigente, la disolución del Congreso de los Diputados, la reunión de las nuevas Cortes, formalmente *ordinarias*, en 1 de marzo de 1853, y sujetándose las nuevas elecciones a la ley *electoral* que regía al momento, que lo era la de 18 de marzo de 1846.

A diferencia de este segundo, el primer Real Decreto se acompañaba y abría con una «Exposición a S. M.», fechada en 2 de diciembre, en que el Ministerio venía a manifestar su voluntad de haber presentado en ese mismo día a las Cortes, entre otros proyectos, el de «...reforma de la Constitución de la Monarquía, y de varias leyes que forman el sistema de la organización política»; pero explicitaba que el resultado de la elección de Presidente de la Cámara popular en 1 de diciembre, –elección, referida en el estudio previo, de Martínez de la Rosa, como candidato de las oposiciones, y derrota del «ministerial» S. Tejada–, donde el Gobierno interpretaba que se había prejuzgado desfavorablemente el proyecto de Reforma, aún antes

de ser presentado formalmente a las Cortes, —«(...) Verificada ayer la votación de la mesa del Congreso de los Diputados, no favorable al Ministerio, bien que de carácter reservado..., prejuzgando en sentido contrario al proyecto de reforma..., antes de ser conocido»—,¹⁵² había colocado al Ministerio en la inmediata precisión de elevar dichos sucesos a la Reina, para que «se dignase decidir, en su voluntad soberana, si los actuales Ministros debían dimitir las funciones». Revalidada la confianza regia y decantada la Corona por la disolución del Congreso, el Gobierno manifestaba en la «Exposición» la precisión de que «se publique» el proyecto de Reforma, eventualidad impedida hasta el momento por la citada disolución, bajo la premisa de que era «el propósito de V. M. que (—aquél—) se someta a la deliberación» de las próximas y nuevas Cortes, y al objeto de que «llegando a noticia de todos, tenga el país una idea exacta de él, y se ilustre la conciencia de los Senadores y Diputados, a cuya deliberación haya de someterse».

Siendo de significar que en este mismo número de la *Gaceta* oficial se acompañaba una «Circular» del Ministro de Gobernación, Cristobal Bordú, disponiéndose «que no se permita a la prensa periódica discutir los proyectos de reforma publicados por Real Decreto de este día, a fin de que la vivacidad de las pasiones no perjudique al imparcial estudio que requieren

152 En la Exposición, el Ministerio evocaba también la simultánea presentación, en esa misma sesión de 1 de diciembre, nada más constituirse el Congreso, de una «proposición», sin más detalle que de su carácter de «hostil al Gobierno». Años después, el político extremeño en sus *Opúsculos*, Tomo IV, se referiría a la misma indicando que no había llegado a ser insertada en el *Diario de Sesiones*, que estaba encabezada por el diputado *progresista* Salustiano Olózaga, y que aunque no recordaba sus exactos términos, venía a proponer: «que se declarase que el sistema constitucional no ofrece obstáculos para la buena gobernación del Estado»; proposición que Bravo Murillo juzgaba, que presentada en aquellas circunstancias, suponía una inequívoca propuesta de rechazo al proyecto de Reforma, y que, aunque no se la pudiese considerar como determinante único de la disolución inmediata del Congreso, sí había empujado a su Gobierno a la conveniencia de «publicar» de inmediato dichos proyectos reformistas. *Opúsculos*, capítulo sexto del libro primero, Tomo IV, Madrid: ed. de 1865, págs. 77-80.

documentos de tanta importancia», complementada, de seguido, por una Real Orden por la que se suprimían dos Cátedras del Ateneo de Madrid, –la de «historia, origen y progresos de los Gobiernos representativos» y la de «elocuencia»–, bajo el pretexto de que en ellas se habían «tratado materias políticas extrañas al objeto de su institución». Disposiciones que serían la antesala de la casi inmediata Real Orden de 7 de diciembre, sujetando a autorización gubernativa las «reuniones políticas-juntas electorales», que habitualmente venían celebrando los partidos políticos en el curso de los procesos electorales.

Fue en este abigarrado conjunto de considerandos y disposiciones simultáneas en el que se produjo la publicación oficial de los proyectos de Reforma como tales, en que se perseveraba en la vía de la *autorización legislativa* para su planteamiento. En la perspectiva de las inminentes elecciones para las nuevas Cortes, de indudable carácter arbitral, y manifestada la voluntad del Gobierno de someter a las mismas dichos proyectos, tratando de vedar, eso sí, la habitual intermediación de la prensa periódica y de los partidos en los procesos electorales, es lo que ha hecho que se interpretase habitualmente como un designio del Gobierno Bravo Murillo el de apelar a un horizonte cercano al *referéndum* para sacar adelante la estructura y contenido material de la proyectada reforma; con la consideración aneja de ser, quizás, aquel designio un particular eco de las prácticas de autoritarismo plebiscitario emprendidas en Francia por Luis Napoleón desde el golpe de Estado de 2 de diciembre de 1851, proceso de formación de la Constitución de 14 de enero de 1852, y subsiguiente camino al II Imperio. En nuestro caso, y como es bien sabido, el Ministerio Bravo Murillo no alcanzaría a conocer el veredicto de las urnas. La pérdida de la confianza regia a los pocos días provocaría su caída en 13 de diciembre de

1852, con la consiguiente entrada en vía muerta, al menos y de hecho, de su estricto proyecto de reforma.

Por otra parte, en el segundo apartado de este apéndice de Documentos insertamos una «selección de fragmentos» del Tomo IV de los *Opúsculos* de Bravo Murillo, publicado en 1865, Opúsculo único, monográficamente dedicado por su autor a «El proyecto de Reforma de 1852». En este escrito, el político extremeño hizo, por un lado, una descripción de las vicisitudes del proceso de formación de aquel proyecto en el seno de su Gobierno, de los conflictos que surgieron tanto con los círculos cortesanos, –con especial referencia al posicionamiento de la ex Reina Gobernadora, M.^a Cristina de Borbón–, como con los distintos ambientes partidistas, y su razonamiento particular de las causas que habían abocado, finalmente, a la crisis de su Ministerio y al embarrancamiento formal de aquel; y por otro lado, se contenía a la vez en dicho escrito un análisis comparativo y detallado de su Reforma respecto de la Constitución de 1845, junto, sobre todo, a una extensa y pormenorizada argumentación en defensa retrospectiva de aquella.

Es preciso tener en cuenta, siempre, el tiempo político en que se produjo la publicación del citado *Opúsculo*. Para aquel momento, su autor, como él mismo confesaría, estaba ya plenamente retirado de la primera línea de la actividad política. 1858 había sido un año en que, en un principio, se había colocado en un horizonte muy presumible el retorno de Bravo Murillo a la Presidencia del Consejo de Ministros, y con ello el posible replanteamiento de la reforma de 1852. Su elección a la Presidencia del Congreso, a la cabeza de la entonces llamada *liga blanca*, y ciertos usos políticos de época, así lo parecían augurar. Llegó a ser interpelado al respecto en la Cámara popular, y quizás ello estuviese en la base de su afamado y difundido discurso en el Congreso de 30 de enero de 1858, –que luego se repro-

duciría, entre otros medios, en el Tomo I de sus *Opúsculos*—, en el que, aun manteniendo una calculada distancia respecto al hipotético replanteamiento de su reforma del 52, sin embargo, sí hizo una reafirmación y compendio de lo que era y había sido el meollo de sus concepciones políticas. De hecho, se vendría a considerar, posteriormente, como su *testamento político*. Y así lo sería, porque esas expectativas se difuminaron abruptamente cuando en el mes de junio la Corona, —se ha indicado que por el temor a que se reprodujese la dinámica desestabilizadora que la proyectada reforma de 1852 había provocado en su día, por su exceso de reacción autoritaria y antiparlamentaria—,¹⁵³ optó por un giro político tan profundo como llamar a la *Unión Liberal* a las responsabilidades de gobierno, con la formación del Ministerio presidido por O'Donnell. Aquel hecho determinó esa retirada de Bravo Murillo de la primera línea de la escena política y una nueva, y esta vez prácticamente definitiva, entrada en vía muerta de sus proyectos reformistas. En este marco, la propia publicación del citado *Opúsculo* en 1865 se produciría en la perspectiva de la muy reciente derogación, a iniciativa del Ministerio de Alejandro Mon, —que se puede situar todavía en el ámbito *unionista*—, en abril de 1864, de la precedente ley constitucional de reforma de 17 de julio de 1857 donde se habían recogido, como hemos indicado en el estudio previo, dos cuestiones con tanta vinculación con los originarios proyectos de Bravo Murillo, como la inclusión de la senaduría *hereditaria* y la sujeción a *ley* de los Reglamentos parlamentarios; ley del 57 reiteradamente referenciada por el político extremeño en el citado *Opúsculo*, y cuya derogación parecía culminar la clausura de cualquier horizonte de reforma política en el sentido por él defendido. Es en esta perspectiva, donde nuestro político, re-

153 Véase al respecto, Juan Pro Ruiz, *Bravo Murillo. Política de orden en la España liberal*, *op. cit.*, especialmente págs. 415-425.

trospectivamente y de forma particular, daría a la luz su defensa de la Reforma de 1852.

La «selección de fragmentos» que ahora insertamos, se hace fundamentalmente dentro del «Libro segundo» del citado *Opúsculo*, en que bajo el epígrafe general «Del proyecto de Constitución», y en forma separada en cada uno de sus capítulos, Bravo Murillo pareció efectuar una selección propia de aquellos puntos que consideraba más relevantes y trascendentales de su Reforma, y a su vez, quizás, de los que consideraba que más controversia habían suscitado en su momento, deteniéndose en una específica, extensa y pormenorizada argumentación de los mismos. Cuestiones sobre las que se ha hecho nuestra particular «selección de fragmentos» por el hecho añadido de que los mismos ilustran y guardan una directa vinculación con las propuestas con las que, en el estudio previo, hemos caracterizado y defendido la existencia diferenciada de una alternativa *conservadora autoritaria y antiparlamentaria* dentro de la Monarquía de Isabel II, contrapuesta y diversa en muchos aspectos fundamentales a la predicada Monarquía Liberal del «justo medio» plasmada en la Constitución *moderada* de 1845.

Finalmente añadir que en nuestra selección hemos utilizado la edición del Tomo IV de los *Opúsculos*, según su edición de 1865 en Madrid (Librería San Martín), y que la reproducción de los fragmentos se hace con unos encabezamientos de nuestra exclusiva responsabilidad, a efectos solo de enunciar y acotar la materia tratada en cada uno de ellos.

I. LOS PROYECTOS DE REFORMA DEL MINISTERIO BRAVO MURILLO (1 DE DICIEMBRE DE 1852)

1. EXPOSICIÓN «A LAS CORTES» Y PROYECTO DE LEY DE *AUTORIZACIÓN LEGISLATIVA*.

A LAS CORTES

Para que las Constituciones políticas de una nación tengan la estabilidad y fijeza que tanto importan al buen régimen y concierto de los Estados, es necesario que sólo comprendan aquellos principios que se refieren exclusivamente a la organización del poder público; y, aun así, fundadas como se hallan por su esencia las instituciones de esta naturaleza en la conveniencia general, han de ser de suyo tan variables como la conveniencia misma que las inspira. Los móviles de tales variaciones son la experiencia y el tiempo. La primera avisa de las faltas cometidas en los anteriores ensayos; éste revela nuevas necesidades sociales, y obliga, por consiguiente, a la indagación de nuevos medios para satisfacerlas. Así, a la Constitución de 1812 sucedió la de 1837, y a ésta la de 1845, adoptándose en cada una de ellas las reformas que al parecer exigían la experiencia y las necesidades de la respectiva época.

En los siete años transcurridos desde la última reforma, ha demostrado la experiencia que las actuales instituciones políticas no satisfacen las necesidades del país; así lo siente el país mismo, que, gracias a los beneficios de la paz que la Providencia nos ha dispensado, a la habitual sensatez de sus habitantes, y a los constantes esfuerzos del Trono, ha podido ver estable el orden público, propagarse la aplicación al trabajo, y dirigirse las miras hacia el fomento de la riqueza pública y privada.

El Gobierno, para el cual es un deber imprescindible y sagrado buscar remedio a los males que aquejan al país, precaverlos y remover los obstáculos que puedan oponerse a la mejora de la condición moral y material de sus habitantes, ha tenido la honra de proponer a Su Majestad, en las instituciones políticas del Reino, reformas, graves ciertamente, pero que, si bien dejarán más libre y expedita la acción gubernamental, fortificando la autoridad Real en beneficio de los pueblos, no afectan a la esencia del régimen representativo constitucional, por cuanto quedará al país la intervención debida en la formación de las leyes.

Persuadido el ánimo de S. M. de la necesidad de estas reformas, se ha dignado facultar competentemente a sus Ministros para que pidan a las Cortes autorización a fin de plantear como leyes del Estado los proyectos siguientes:

- 1.º De Constitución
- 2.º De organización del Senado
- 3.º De elecciones de Diputados a Cortes
- 4.º De régimen de los Cuerpos colegisladores
- 5.º De relaciones entre los dos Cuerpos colegisladores
- 6.º De seguridad de las personas
- 7.º De seguridad de la propiedad
- 8.º De orden público
- 9.º De Grandezas y Títulos del reino

Estos nueve proyectos, que comprenden una ley fundamental y ocho orgánicas, cuyo conjunto ha de componer lo más esencial de las instituciones políticas del Reino, forman un todo cuyas partes se hallan de tal modo enlazadas entre sí, que no podrá acaso alterarse una de ellas sin desconcertar todo el sistema. Esta razón, unida a la de evitar dilaciones, ha movido al Gobierno para pedir que se le autorice a plantearlo íntegro y sin modificación alguna.

El proyecto de Constitución sólo abraza las disposiciones de carácter más fundamental y estable, dejando a las leyes orgánicas u otras especiales fijar la debida garantía de los derechos públicos y privados. Así podrán introducirse en éstas las alteraciones que las circunstancias de los tiempos requieran, sin tocar a la Constitución del Estado.

Combinar las funciones de los poderes públicos de manera que, lejos de ser rivales como se concibe en épocas de transición, se dirijan unidos al mismo fin, según es propio de épocas tranquilas y que tienden a un estado definitivamente normal; extinguir el influjo de las pasiones en la discusión de las leyes, procurando que esta sea mesurada y cuerda, cual conviene a los altos objetos a que se destina; remover los obstáculos que, sin ventaja para el Estado, ofrece al Gobierno la discusión anual y completa de los presupuestos; impedir que quede paralizada la acción del Gobierno cuando las circunstancias reclamasen disposiciones legislativas y las Cortes no se hallasen reunidas; exigir garantías sólidas de acierto para el desempeño del elevado ministerio de la senaduría y de la diputación, reuniendo en la alta Cámara todos los elementos conservadores existentes; tales son los objetos primordiales que se propone el Gobierno en los proyectos sometidos a la deliberación de las Cortes.

Así se establecen las discusiones a puerta cerrada, con lo cual, apartados los estímulos de la vanagloria, inseparables de

la publicidad, se ahorrará mucho tiempo en la formación de las leyes, y éstas ganarán en perfección.

Únicamente serán objeto de la discusión de las Cortes respecto de los presupuestos las alteraciones que en ellos se introduzcan cada año, cuando hayan sido ya definitivamente aprobados.

Se reserva al Trono la facultad de anticipar las disposiciones legislativas que la necesidad exija, cuando las Cortes no se hallen reunidas, pero oyendo previamente a los respectivos Cuerpos de la alta administración del Estado, y dando cuenta a las Cortes en la inmediata legislatura para su examen y resolución. De esta manera queda expedita en todas ocasiones la acción del Gobierno para la dirección de los negocios públicos, sin incurrir en extralimitaciones de poder, y se evitan los abusos que de semejante facultad pudieran originarse.

Se establecen tres clases de Senadores, a saber: hereditarios, natos y vitalicios, concertado así el influjo que en el alto Cuerpo legislativo deben ejercer la primera nobleza, el mérito personal constituido en posición elevada, y la propiedad, que tanto interés tiene en la acertada gestión de los negocios públicos.

Tres mil reales de contribución directa devengada con dos años de antelación; dos mil, siempre que quinientos provengan de la contribución de inmuebles, o bien mil, con tal que proceda de la misma contribución territorial la totalidad de la cuota, es la garantía que se exige al que aspire a representar en la Cámara popular los intereses de su país.

El examen y aprobación de las actas de elección de los diputados corresponderá al Tribunal Supremo de Justicia; autoridad independiente, elevada y llena de garantías de acierto; la que superior a las pasiones que suelen agitarse en tales momentos, sabrá comprender y hacer que se cumpla fielmente la verdadera voluntad de los electores.

Estas son las más esenciales reformas que contienen los adjuntos proyectos de ley. Ellas son el fruto de la experiencia de los Ministros que, de orden de S. M., tienen la honra de someterlas a la aprobación de las Cortes, y persuadidos están de que estableciéndolas habrán de satisfacerse los deseos de la gran mayoría de los españoles, que no son otros que hacer compatible la institución tradicional del Trono, sin amenguar sus prerrogativas, tan caras a todos los españoles, con los adelantos de la civilización contemporánea, que exigen en los Gobiernos de los pueblos formas representativas. ¡Plegue a la Providencia que sean tan fecundos los resultados de estas reformas, como sinceros y leales los deseos del Gobierno al proponerlas!

Fundados en estas consideraciones, y autorizados competentemente por S. M., los Ministros que suscriben tienen la honra de someter a la deliberación de las Cortes el siguiente

PROYECTO DE LEY

ARTÍCULO ÚNICO. Se aprueban los adjuntos proyectos de ley sobre Constitución, organización del Senado; elecciones de diputados a Cortes; régimen de los Cuerpos colegisladores; relaciones entre los dos Cuerpos colegisladores; seguridad de las personas; seguridad de la propiedad; orden público, y Grandezas y Títulos del Reino; los cuales publicará el Gobierno como leyes del Estado.

Madrid 1.º de diciembre de 1852.=El Presidente del Consejo de Ministros, Ministro de Hacienda-Juan Bravo Murillo.=El Ministro de Estado e interino de Fomento-Manuel Bertrán de Lis.=El Ministro de Gracia y Justicia-Ventura González Romero.=El Ministro de la Guerra-Cayetano Urbina.=El Ministro de Marina-Joaquín Ezpeleta.=El Ministro de la Gobernación-Cristobal Bordiu.

2. PROYECTO DE CONSTITUCIÓN

TÍTULO PRIMERO

De la Religión

Artículo 1.º. La religión de la Nación española es exclusivamente la católica, apostólica, romana.

Art. 2.º. Las relaciones entre la Iglesia y el Estado se fijarán por la Corona y el Sumo Pontífice en virtud de Concordatos que tendrán carácter y fuerza de ley.

TÍTULO II

De las leyes

Art. 3.º. El Rey ejerce con las Cortes la potestad de hacer las leyes.

Art. 4.º. La iniciativa de las leyes pertenece al Rey y a cada uno de los Cuerpos colegisladores.

Art. 5.º. No podrán imponerse ni cobrarse contribución ni arbitrio alguno que no estén autorizados por una ley.

Art. 6.º. El presupuesto general de ingresos y gastos del Estado es permanente; no se podrá hacer en ellos reforma o alteración que no esté autorizada por una ley.

Anualmente se presentarán al examen y aprobación de las Cortes las cuentas de la recaudación e inversión de los caudales públicos.

Art. 7.º. Se necesita la autorización de una ley para disponer de las propiedades del Estado, y para tomar caudales a préstamo sobre el crédito nacional.

Art. 8.º. La dotación del Rey y de su familia se fijará por una ley al principio de cada reinado.

TÍTULO III

De las Cortes

Art. 9.º. Las Cortes se componen de dos Cuerpos colegisladores iguales en facultades; el Senado y el Congreso de los Diputados.

Art. 10.º. El Senado se compone de Senadores hereditarios, Senadores natos, y Senadores vitalicios; su nombramiento pertenece al Rey.

Art. 11.º. Una ley especial determinará las categorías y las condiciones necesarias para ser nombrado Senador, y la forma y circunstancias relativas a estos nombramientos.

Art. 12.º. Los hijos del Rey y del inmediato heredero a la Corona son Senadores natos a la edad de 25 años.

Art. 13.º. Además de las funciones legislativas corresponde al Senado:

Primero. Juzgar a los Ministros cuando fueren acusados por el Congreso de los Diputados.

Segundo. Conocer de los delitos graves contra la persona o dignidad del Rey o contra la seguridad del Estado, conforme a lo que establezcan las leyes, cuando el Gobierno los someta al juicio de este Cuerpo.

Tercero. Juzgar a los individuos de su seno en los casos y en la forma que determinaren las leyes.

Art. 14.º. El Congreso de los Diputados se compondrá de los que fueren elegidos por las juntas electorales en la forma que determine la ley, la cual prefijará también las condiciones y circunstancias relativas a la elección y al cargo de Diputado.

Art. 15.º. No podrá estar reunido uno de los Cuerpos colegisladores sin que también lo esté el otro; exceptuase el caso en que el Senado ejerza funciones judiciales.

Art. 16.º. Además de la potestad legislativa que ejercen las Cortes con el Rey, les corresponden las facultades siguientes:

Primera. Recibir al Rey, al sucesor inmediato a la Corona y a la Regencia o Regente del Reino, el juramento de guardar la Constitución y las leyes.

Segunda. Elegir Regente o Regencia del Reino, y nombrar Tutor del Rey menor cuando la Constitución lo determina.

Tercera. Hacer efectiva la responsabilidad de los Ministros, correspondiendo la acusación al Congreso y el juicio al Senado.

Art. 17.º. Los Senadores y los Diputados son inviolables por sus opiniones y votos en el ejercicio de su cargo.

Art. 18.º. Los Senadores y los Diputados no podrán ser procesados ni arrestados durante las sesiones, sin permiso del Cuerpo respectivo, a no ser hallados en flagrante delito; pero en este caso y en el de ser procesados y arrestados cuando estuvieren cerradas las Cortes, se dará cuenta, lo más pronto posible, al Senado o al Congreso respectivamente para su conocimiento y resolución.

TÍTULO IV

Del Rey

Art. 19.º. La persona del Rey es sagrada e inviolable, y no está sujeta a responsabilidad. Son responsables sus Ministros.

Art. 20.º. La potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey; su autoridad se extiende a todo lo que forma la gobernación del Estado en lo interior y en lo exterior, para lo cual ejercerá todas las atribuciones y expedirá los decretos, órdenes e instrucciones oportunas.

En casos urgentes, el Rey podrá anticipar disposiciones legislativas, oyendo previamente a los respectivos Cuerpos de la alta administración del Estado, y dando en la legislatura inmediata cuenta a las Cortes para su examen y resolución.

Art. 21.º. Todo lo que el Rey mandare o dispusiere en el ejercicio de su autoridad deberá ser firmado por el Ministro a quien corresponda.

Art. 22.º. Corresponde al Rey convocar las Cortes, suspender y cerrar sus sesiones y disolver el Congreso de los Diputados; en este último caso deberá convocar y reunir otras Cortes en el término de seis meses.

Las Cortes deben reunirse todos los años.

Art. 23.º. Las Cortes serán precisamente convocadas luego que vacare la Corona, o cuando el Rey se imposibilite de cualquier modo para el Gobierno.

Art. 24.º. El Rey sanciona y promulga las leyes.

Art. 25.º. La justicia se administra en nombre del Rey por los Tribunales y Jueces, cuyos cargos no podrán perderse sino en la forma y por los motivos que determinen las leyes orgánicas y especiales de la materia.

Art. 26.º. Corresponde también al Rey:

Primero. Conceder amnistías

Segundo. Indultar a los delincuentes con arreglo a las leyes

Tercero. Declarar la guerra y hacer y ratificar la paz, dando después cuenta documentada a las Cortes

Cuarto. Cuidar de la fabricación de la moneda, en la que pondrán su busto y nombre

Quinto. Nombrar todos los empleados públicos, y conceder honores y distinciones de todas clases

Sexto. Nombrar y separar libremente a sus Ministros.

Art. 27.º. El Rey necesita estar autorizado por una ley:

Primero. Para enajenar, ceder o permutar cualquier parte del territorio español

Segundo. Para ratificar los tratados de alianza ofensiva, los especiales de comercio y aquellos en que se estipule dar subsidios a una Potencia extranjera.

Tercero. Para abdicar la Corona.

Art. 28.º. El Rey, antes de contraer matrimonio, lo pondrá en conocimiento de las Cortes, a cuya aprobación se someterán las estipulaciones y contratos matrimoniales que deban ser objeto de una ley.

Lo mismo tendrá lugar respecto al matrimonio del inmediato sucesor a la Corona.

Ni el Rey ni el inmediato sucesor pueden contraer matrimonio con persona que por la ley esté excluida de la sucesión a la Corona.

TÍTULO V

De la sucesión a la Corona

Art. 29.º. La sucesión en el Trono de las Españas será según el orden de primogenitura y representación, prefiriéndose siempre la línea anterior a las posteriores; en la misma línea, el grado más próximo al más remoto; en el mismo grado, el varón a la hembra, y en el mismo sexo, la persona de más edad a la de menos.

Art. 30.º. Extinguidas las líneas de los descendientes legítimos de Doña Isabel II de Borbón, Reina legítima de las Españas, sucederán, por el orden que queda establecido, su Hermana y sus Tíos, hermanos de su Padre, así varones como hembras, y sus legítimos descendientes, si no estuviesen excluidos.

Art. 31.º. Si llegaren a extinguirse todas las líneas que se señalan, se harán por una ley nuevos llamamientos.

Art. 32.º. Cualquiera duda de hecho o de derecho que ocurra en orden a la sucesión a la Corona, se resolverá por una ley.

Art. 33.º. Las personas que sean incapaces para gobernar, o hayan hecho cosa por que merezcan perder el derecho a la Corona, serán excluidas de la sucesión por una ley.

Art. 34.º. Cuando reinare hembra, su marido no tendrá parte en el Gobierno del reino.

TÍTULO VI

De la Regencia y Tutoría

Art. 35.º. El Rey es menor de edad hasta cumplir 14 años.

Art. 36.º. Cuando el Rey fuere menor de edad, el padre o la madre de éste, y en su defecto el pariente más próximo a suceder a la Corona según el orden establecido en la Constitución, entrará desde luego a ejercer la Regencia, y la ejercerá todo el tiempo de la menor edad del Rey.

Art. 37.º. Para que el pariente más próximo ejerza la Regencia, necesita ser español, tener 20 años cumplidos, y no estar excluido de la sucesión a la Corona. El padre o la madre del Rey solo podrán ejercer la Regencia permaneciendo viudos.

Art. 38.º. El Regente prestará ante las Cortes el juramento de ser fiel al Rey menor y de guardar la Constitución y las leyes.

Si las Cortes no estuvieren reunidas, el Regente las convocará inmediatamente, y entre tanto prestará el mismo juramento ante el Consejo de Ministros, prometiendo reiterarlo ante las Cortes tan luego como se hallen congregadas.

Art. 39.º. Si no hubiere sobre quién recaiga de derecho la Regencia, la constituirán las Cortes, y se compondrá de una, tres o cinco personas.

Hasta que se haga este nombramiento, gobernará provisionalmente el Reino el Consejo de Ministros.

Art. 40.º. Cuando el Rey se imposibilitare para ejercer su autoridad, y la imposibilidad fuere reconocida por las Cortes, ejercerá la Regencia, durante el impedimento, el hijo primogénito del Rey, siendo mayor de 14 años; en su defecto el Consorte del Rey, y a falta de éste los llamados a la Regencia.

Art. 41.º. El Regente, y la Regencia en su caso, ejercerán toda la autoridad del Rey, en cuyo nombre se publicarán los actos del Gobierno.

Art. 42.º. Será Tutor del Rey menor la persona que en su testamento hubiere nombrado el Rey difunto, siempre que sea español de nacimiento; si no lo hubiese nombrado, será Tutor el padre o la madre mientras permanezcan viudos; en su defecto lo nombrarán las Cortes.

No podrán estar unidos los encargos de Regente y Tutor sino en el padre o la madre del Rey.

ARTÍCULO ADICIONAL

Las provincias de Ultramar, comprendiéndose en ellas las Islas Canarias, serán regidas por disposiciones especiales.

Madrid, 1.º de diciembre de 1852.—El Presidente del Consejo de Ministros,—Juan Bravo Murillo.

3. PROYECTO DE LEY SOBRE LA ORGANIZACIÓN DEL SENADO

Artículo 1.º. La clase de Senadores hereditarios se compondrá de los Grandes de España que reúnan las siguientes cualidades:

Primera. Ser Grande de España por derecho propio.

Segunda. Ser español de nacimiento o hijo de padres españoles.

Tercera. Haber cumplido 25 años de edad.

Cuarta. Pagar 30 000 reales, por lo menos, de contribuciones procedentes de bienes raíces propios vinculados.

Art. 2.º. El Rey podrá conceder la dignidad de Senador hereditario a los Títulos del reino que paguen la contribución requerida para los Grandes de España en el artículo anterior.

Art. 3.º. La contribución se justificará con los documentos relativos al repartimiento y pago, expedidos por las oficinas provinciales de Hacienda pública, y visados por el Gobernador de la provincia, que será el inmediatamente responsable de la exactitud del documento.

Art. 4.º. Serán Senadores natos:

Primero. El Príncipe de Asturias luego que cumpla 14 años de edad.

Segundo. Los Infantes de España a la edad de 20 años cumplidos.

Tercero. Los Cardenales españoles.

Cuarto. Los Capitanes generales del ejército y los de armada.

Quinto. El Patriarca de las Indias y los Arzobispos.

Sexto. Los diez Tenientes generales de ejército más antiguos y el que lo fuere de armada.

Séptimo. Los seis Obispos más antiguos.

Art. 5.º. Para ser Senador vitalicio se necesita haber cumplido 40 años de edad y estar comprendido en alguna de las categorías siguientes:

Primera. Ministros de la Corona que lo hubieren sido un año.

Segunda. Presidentes de los Cuerpos colegisladores que lo hubieren sido en propiedad en tres legislaturas.

Tercera. Grandes de España.

Cuarta. Consejeros de Estado.

Quinta. Vicepresidentes de los Consejos Real y de Ultramar.

Sexta. Embajadores que lo hubieren sido dos años.

Séptima. Ministros plenipotenciarios que lo hubieren sido tres años.

Octava. Tenientes generales de ejército y armada.

Novena. Presidentes del Tribunal Supremo de Justicia, del de Guerra y Marina, y del de Cuentas del Reino.

Décima. Ministros y Fiscales de los mismos Tribunales, Asesor, Auditores y Fiscal del Tribunal de la Rota, Regente, Presidentes de Sala y Fiscal de la Audiencia de Madrid y Decano del Tribunal especial de las Órdenes, y Regentes de las demás Audiencias del reino con tres años de ejercicio de sus respectivos cargos.

Undécima. Obispos.

Duodécima. Mariscales de Campo que hubieren sido en propiedad Directores o Inspectores generales de las armas, Capitanes generales de provincia o Comandantes generales del Campo de San Roque, y los Jefes de escuadra que hubieren sido en propiedad Capitanes o Comandantes generales de Departamento.

Decimatercia. Vocales de los Consejos Real y de Ultramar con tres años en el ejercicio de estas funciones.

Los comprendidos en las categorías anteriores deberán además disfrutar 30 000 reales de renta procedentes de bienes propios, de dotación o sueldo de cargos o empleos que no puedan perderse sino por causa justificada, o derecho a jubilación, retiro o cesantía por la misma cantidad.

Decimacuarta. Títulos del reino que paguen 15 000 reales de contribución procedente de bienes raíces propios.

Decimaquinta. Los que paguen 20 000 reales de contribuciones directas con tres años de antelación, y que además hayan sido Senadores, Diputados a Cortes, Diputados provinciales, Alcaldes en pueblos de 30 000 almas, o Presidentes de Juntas o Tribunales de Comercio.

Art. 6.º. El Tribunal Supremo de Justicia, en pleno, entenderá en el examen de las cualidades necesarias para ejercer el cargo de Senador.

Art. 7.º. El Tribunal reclamará cuantos documentos e instruirá cuantas diligencias necesite para la comprobación de las cualidades; fallará de plano, y de sus decisiones no podrá haber ulterior recurso.

El interesado deberá ser oído si lo necesitare.

Art. 8.º. Los nombramientos de Senadores vitalicios y los de Títulos del reino a quienes el Rey conceda la dignidad de Senador hereditario, se harán por Reales Decretos especiales, expresando en cada uno la categoría en que se halle comprendido el agraciado.

Para el caso de los Senadores hereditarios y natos que lo sean por derecho propio, el Rey hará en Reales decretos especiales la oportuna declaración. Esta declaración deberá fundarse en la decisión del Tribunal Supremo de Justicia.

Art. 9.º. Con este objeto, luego que una persona se conceptúe en la categoría de Senador hereditario o nato, se dirigirá por escrito, y por conducto del Gobierno, al Presidente del

Tribunal Supremo de Justicia, pidiendo el reconocimiento de su aptitud legal, y acompañando los documentos que la justifiquen.

Cuando el Senador fuere vitalicio o título del reino a quien el Rey conceda la dignidad de Senador hereditario, el Gobierno trasladará el Real decreto al Presidente del Tribunal Supremo, y el nombrado remitirá por el mismo conducto sus respectivos documentos.

Art. 10.º. El Presidente del Tribunal Supremo comunicará la decisión al Gobierno, que la trasladará al Presidente del Senado y al interesado para que desde luego jure y tome asiento si la decisión fuere aprobatoria.

Las decisiones con sus fundamentos se publicarán en la *Gaceta del Gobierno*.

Art. 11.º. Los Senadores actuales continuarán en el ejercicio de su cargo sin sujetarse a las condiciones requeridas por esta ley.

Lo mismo se entenderá con los ya nombrados y admitidos, aunque no hayan tomado asiento.

Los nombrados que no hubieren sido admitidos, probarán las cualidades que la legislación anterior requería, ante el Tribunal Supremo de Justicia.

Art. 12.º. Por Reales decretos serán declarados desde luego Senadores natos aquellos de entre los actuales que tengan las condiciones que para ello se requieren por la presente ley.

Los que se creyeren con derecho a ser Senadores hereditarios, acudirán al Tribunal Supremo de Justicia, por conducto del Gobierno, a fin de obtener, con arreglo a esta ley, la oportuna declaración.

Art. 13.º. Los Senadores del reino tendrán personalmente el tratamiento de Excelencia.

Madrid 1.º de diciembre de 1852.—El Presidente del Consejo de Ministros—Juan Bravo Murillo.

4. PROYECTO DE LEY PARA LAS ELECCIONES DE DIPUTADOS A CORTES

TÍTULO PRIMERO.

De la composición del Congreso de los Diputados.

Artículo 1.º. El Congreso se compondrá de 171 Diputados elegidos directamente y cada uno por un distrito electoral.

La división de las provincias en distritos, y el número de Diputados que cada una haya de elegir, se arreglarán al estado adjunto a la presente ley.

Art. 2.º. Para ser Diputado se necesita:

Primero. Ser español de nacimiento, o hijo de padres españoles.

Segundo. Haber cumplido 30 años de edad.

Tercero. Pagar con dos años de antelación al día en que la elección se verifique, 3000 reales de contribución directa, o 2000 reales, siempre que 500 de ellos sean procedentes de contribuciones de inmuebles, o bien 1000 reales, con tal que procedan de la misma contribución de inmuebles la totalidad de esta cuota.

Art. 3.º. La contribución se justificará con los documentos relativos al repartimiento y pago, expedidos por las oficinas provinciales de la Hacienda pública y visados por el Gobernador de la provincia, que será el inmediatamente responsable de la exactitud del documento.

Art. 4.º. No podrán ser Diputados, aunque reúnan las cualidades prescritas en el anterior artículo:

Primero. Los eclesiásticos.

Segundo. Los militares que estén en las filas del Ejército, o en desempeño de cargos o comisiones del servicio.

Tercero. Los funcionarios y agentes del orden judicial.

Cuarto. Los funcionarios que no tengan la residencia, por razón de su destino o cargo, en Madrid; y los que teniéndola, no disfruten de un sueldo de 30 000 reales al menos

Quinto. Los funcionarios o empleados en las provincias de Ultramar.

Art. 5.º. No podrá ser elegido Diputado en ningún distrito de la respectiva provincia el que sea Autoridad, funcionario o empleado cuya jurisdicción, funciones, cargo o empleo se extiendan a toda la comprensión de la misma provincia.

Art. 6.º. No podrá ser elegido Diputado en el distrito respectivo el que sea Autoridad, funcionario o empleado cuya jurisdicción, funciones, cargo o empleo comprenda el todo o parte del territorio de esta demarcación.

Art. 7.º. La incapacidad que establecen los dos artículos precedentes se entiende con todos los que ejerzan empleo, autoridad o funciones públicas, ya procedan de Real nombramiento, ya de elección popular, ya de un carácter mixto.

Art. 8.º. La incapacidad establecida en los artículos 5.º y 6.º subsiste hasta los seis meses después de haber cesado el interesado en su respectivo empleo, funciones o cargo.

Art. 9.º. No podrán ser Diputados, cualesquiera que sean sus cualidades y circunstancias:

Primero. Los que se hallen procesados criminalmente, si hubiere recaído contra ellos auto de prisión.

Segundo. Los que por sentencia judicial estén cumpliendo condena que los inhabilite de hecho y de derecho.

Tercero. Los que se hallen bajo interdicción judicial por incapacidad física y moral.

Cuarto. Los que estuvieren fallidos o en suspensión de pagos, o con sus bienes intervenidos.

Quinto. Los que estuvieren apremiados como deudores a los caudales públicos en concepto de segundos contribuyentes.

Art. 10.º. Si un mismo individuo fuere elegido Diputado en dos o más distritos a la vez, optará por uno de ellos en el término de ocho días, contados desde la fecha en que hubiere sido aprobada la última de sus actas respectivas.

Art. 11.º En el caso de que esta opción no se verifique, decidirá la suerte sobre el distrito por el cual se entiende que opta el Diputado.

Art. 12.º. Cuando un funcionario público de los mencionados en el artículo 4.º fuere elegido Diputado, optará entre uno y otro cargo en el término de tres días, contados desde la fecha en que tome asiento en el Congreso, o si no toma asiento, en el término de un mes contado desde el día que se abran las Cortes.

Si no optare, se entiende que renuncia la diputación.

Art. 13.º. El cargo de Diputado es gratuito y voluntario; podrá renunciarse antes y después de haber tomado asiento en el Congreso.

La renuncia se dirigirá al Presidente si estuvieren abiertas las Cortes; y en caso contrario, al Gobierno, a quien toca siempre disponer lo conveniente para que se proceda a su reemplazo con sujeción a la ley.

Art. 14.º. Los Diputados que durante su encargo reciban del Gobierno honores, condecoraciones, empleo o comisión con sueldo, aunque no fueren de superior categoría, ni ofrezcan ventajas al interesado, y aunque sean de rigurosa escala, quedarán desde luego sujetos a reelección.

Art. 15.º. Lo dispuesto en el artículo anterior no comprende a los Diputados que fueren nombrados Ministros de la Corona.

Art. 16.º. Cada diputación a Cortes será elegida para cinco años, salvo el caso de disolución: los Diputados podrán ser reelegidos indefinidamente.

TÍTULO II.

Del examen de las actas electorales y de las calidades de los Diputados.

Art. 17.º. El examen y aprobación de las actas electorales y de las calidades de los Diputados electos, se hará por el Tribunal Supremo de Justicia.

Art. 18.º. A este fin el Gobierno, por conducto del Ministerio de la Gobernación, remitirá al Presidente del Tribunal una copia autorizada del acta.

Art. 19.º. El Tribunal se limitará a examinar la legalidad de la elección, ateniéndose únicamente a lo que el acta arroje de sí y al tenor estricto de la ley.

Art. 20.º. Si el Tribunal, para justificar algún hecho protestado o denunciado en el acta, hubiere menester algún documento, lo pedirá al Gobierno, que a su vez lo reclamará de quien corresponda.

Art. 21.º. En ningún caso, ni para objeto alguno, se admitirá la justificación por informaciones de testigos.

Art. 22.º. El Diputado electo entregará al Gobernador de la provincia los documentos que acrediten su aptitud legal; estos se remitirán por el Gobernador al Gobierno, y por éste al Tribunal Supremo de Justicia.

Art. 23.º. Si en el término de un mes, contado desde la fecha en que se hubiere remitido el acta al Tribunal no presentare el Diputado electo los documentos de que habla el artículo

anterior, se entenderá que renuncia este cargo, y se procederá a nueva elección.

Art. 24.º. El Gobernador admitirá cualquier reclamación que contra la aptitud o los documentos se hiciere, y la remitirá, juntamente con ellos al Gobierno, para el efecto del artículo precedente.

Art. 25.º. El Diputado electo será oído por el Tribunal en el caso del examen de sus calidades y acta respectiva, si lo solicitare antes de que recaiga la decisión.

Art. 26.º. El Tribunal fallará de plano, y de sus decisiones no podrá haber ulterior recurso.

Art. 27.º. Se llevará un acta de las sesiones del Tribunal. En ella constará:

Primero. Un extracto del acta electoral.

Segundo. Un resumen de las razones en que la mayoría del Tribunal funde su decisión.

Tercero. Esta decisión o fallo.

Copia de esta acta se remitirá al Gobierno, que cuidará de su publicación en la *Gaceta oficial*.

Art. 28.º. El Tribunal expedirá a favor del Diputado electo un certificado que firmarán el Presidente y dos de los Ministros que hubieren tomado parte en la decisión, y en él constarán: 1.º El número de electores que concurrieron a la elección en el distrito respectivo. 2.º El de votos que el Diputado obtuvo. 3.º Los requisitos legales de este. Y 4.º La declaración de Diputado por el Tribunal.

Este certificado servirá al interesado de credencial para presentarse en el Congreso.

El Gobierno remitirá al Presidente del Congreso un estado general de las actas aprobadas, de las no aprobadas, y de los Diputados electos.

Art. 29.º. Cuando un acta fuere declarada nula, o el Diputado electo no tuviere la aptitud legal, dispondrá el Gobierno que se proceda a nueva elección, verificada la cual se arreglará el examen de esta nueva acta y de las calidades a lo que se halla dispuesto en el presente título.

Art. 30.º. Ningún Diputado podrá tomar asiento en el Congreso ínterin su acta no sea aprobada y reconocida su aptitud legal.

Art. 31.º. Cuando se verifique una elección general, cuidará el Gobierno de señalar los plazos en términos de que haya el tiempo prudencialmente bastante para que las operaciones del Tribunal se verifiquen, a lo menos por lo tocante al mayor número de las actas y de los Diputados electos, antes de la apertura de las Cortes. Este plazo no será nunca menor de un mes.

TÍTULO III

De los electores.

Art. 32.º. Los electores del distrito forman la Junta que ha de elegir al respectivo Diputado.

Art. 33.º. Para ser elector se necesita:

Primero. Haber cumplido 25 años de edad.

Segundo. Ser español y estar avecindado en alguno de los pueblos del distrito desde dos años antes, a lo menos, del día en que empiece a formarse la lista electoral.

Tercero. Ser uno de los 150 mayores contribuyentes por contribuciones generales directas, o pagar la cuota mínima que se necesita para completar aquel número.

Para determinar la cuota de contribución se acumulará la que se pague por el mismo concepto en los demás distritos y pueblos del reino.

En las provincias donde, por cualquiera causa, no se paguen contribuciones directas al formarse las listas electorales, se inscribirán en ellas los 150 domiciliados más pudientes.

Art. 34.º. No pueden ser inscritos en las listas de electores, aunque reúnan las cualidades necesarias, los comprendidos en el artículo 9.º de esta ley.

TÍTULO IV.

De las listas electorales.

Art. 35.º. El Gobernador de la provincia formará las listas electorales de cada distrito.

Art. 36.º. En los quince primeros días de diciembre publicará el Gobernador en el *Boletín oficial* la lista primitiva de los que, con arreglo a la lista anual que en los *Boletines oficiales* de provincia ha de publicarse, resulten ser los 150 mayores contribuyentes.

Art. 37.º. Hasta el 15 de enero inmediato recibirá las reclamaciones documentadas que se le dirijan sobre inclusión o exclusión, y en los restantes hasta el 31 del propio mes decidirá, oyendo al Consejo provincial, estas reclamaciones. Toda resolución de esta especie se insertará en el *Boletín oficial*.

Art. 38.º. En los diez primeros días de febrero, los que se sientan agraviados podrán recurrir a la Audiencia, la cual, en los días siguientes hasta 1.º de marzo, con vista del mismo expediente que haya motivado la resolución del Gobernador de la provincia, y con preferencia a cualquiera otro negocio, fallará definitivamente, comunicando sus decisiones al Gobernador.

Art. 39.º. Ultimadas las listas por este medio, el Gobernador las publicará como definitivas antes del 1.º de abril inmediato.

Art. 40.º. De estas listas se archivarán dos ejemplares en el Gobierno de la provincia, dos en la Audiencia del territorio, y dos en el Ministerio de la Gobernación. Todos estos ejemplares irán autorizados con la firma del Gobernador y de dos Consejeros provinciales.

Art. 41.º. El Gobernador cuidará de que las listas se impriman y publiquen, facilitando su adquisición, para lo cual hará que se expendan a un precio módico.

Art. 42.º. Sólo tendrán derecho a votar las personas que se hallen inscritas en las respectivas listas electorales. Ningún elector podrá estar inscrito al mismo tiempo en las listas de más de un distrito.

Art. 43.º. Toda elección de Diputados a Cortes se hará con arreglo a las listas que se hallen ultimadas al tiempo de empezar la elección, cualquiera que sea la época en que se celebre.

Art. 44.º. Las listas electorales son permanentes. Se rectificarán cada dos años.

Art. 45.º. En cada rectificación, el Gobernador, al publicar la lista primitiva, hará en la existente ultimada las siguientes modificaciones:

Primera. Exclusión de los que hubiesen fallecido, de los que hubiesen mudado de domicilio, y de los que, con arreglo a las listas de contribuyentes insertas en los *Boletines*, hubieren perdido el derecho electoral.

Segunda. Inclusión de los que, con arreglo a las citadas listas de contribuyentes, hubieren adquirido el derecho electoral.

Art. 46.º. Los trámites y plazos que señala esta ley para la formación de las listas no podrán ser alterados, fuera de los casos en que algún motivo grave o imprevisto exija una variación, que se hará por el Gobierno oyendo al Consejo Real en pleno.

En las primeras listas que se hagan, el Gobierno designará los días y plazos en que hayan de verificarse las diferentes operaciones y actos que en este título se prescriben.

TITULO V

Del modo de hacer las elecciones.

Art. 47.º. El Gobierno dividirá las provincias en distritos electorales, y señalará la cabeza de distrito.

Art. 48.º. La elección se hará en el pueblo cabeza de distrito y en un solo local.

Art. 49.º. Presidirá la junta electoral el Juez del partido de la cabeza del distrito electoral; si hubiere más de uno, el más antiguo en el distrito. En caso de duda resolverá el Gobernador. A falta de jueces presidirá la junta la persona que el Gobernador designe.

Art. 50.º. Serán Secretarios escrutadores los cuatro de menor edad entre los presentes al instalarse la junta electoral. Cualquiera duda sobre este punto será resuelta por el Presidente sin ulterior recurso.

Art. 51.º. La votación será secreta, y se hará del modo siguiente:

El Presidente entregará al elector, después de cerciorarse de que se halla inscrito en la lista electoral, una papeleta rubricada por el mismo Presidente.

El elector escribirá, o hará escribir en el mismo local, el nombre de la persona por quien vote.

Cuando una papeleta contenga más de un nombre, se entiende que el voto recae únicamente sobre el primero, anulándose los restantes.

Art. 52.º. La votación durará por lo menos ocho horas, a no ser que antes hayan votado todos los electores del distrito. Si al terminar las ocho horas aún hubiese electores presentes sin votar, el acto se prolongará, con la interrupción de una hora de descanso, por el tiempo necesario hasta que lo verifiquen todos los que dentro de aquel término se hubiesen presentado.

Art. 53.º. Terminada la votación, se verificará el escrutinio del modo siguiente:

El Presidente sacará de la urna electoral una a una las papeletas; uno de los Secretarios las leerá en voz alta, y acto continuo las pasará a los otros tres. A cualquier elector presente le será lícito examinar por sí las papeletas.

Leídas que fueren éstas por el Presidente y los cuatro Secretarios, cada uno de estos escribirá en una lista el nombre del candidato.

Terminado el escrutinio, el Presidente proclamará Diputado electo al que resulte con mayor número de votos.

Las papeletas, reunidas en el acto por el Presidente, se cerrarán en un pliego, que será sellado con un sello especial, y autorizado con el nombre y rúbrica del Presidente y los cuatro Secretarios. Este pliego se remitirá certificado directa e inmediatamente al Presidente del Tribunal Supremo de Justicia.

Art. 54.º. De todo lo verificado se extenderá un acta, que firmarán el Presidente y los escrutadores; en ella constará: 1.º El número de electores del distrito. 2.º El número y los nombres de los electores que hubieren tomado parte en la votación. 3.º Las dudas, reclamaciones o protestas que se hubieren presentado, y la opinión de la mesa acerca de estas mismas dudas, reclamaciones o protestas.

Art. 55.º. Al día siguiente de la elección se fijará a la puerta del local de la junta un estado en el que conste: 1.º El número de electores del distrito. 2.º El número y los nombres de los

votantes. 3.º Los candidatos que hayan obtenido votos. Y 4.º El nombre del candidato electo.

Art. 56.º. El acta original de la junta se depositará en el archivo del Ayuntamiento de la cabeza del distrito; de ella se sacarán cuatro copias autorizadas por el Presidente y los escrutadores; una se depositará en el archivo del Gobierno de provincia; otra se entregará al Diputado electo, y las dos restantes se remitirán al Gobierno, el cual pasará una de ellas al Tribunal Supremo de Justicia para su examen y aprobación.

Art. 57.º. El Gobernador de la provincia publicará íntegra el acta de cada distrito en el *Boletín oficial*. Publicará además, en lista especial, los nombres de los electores que no hubieren concurrido a votar.

Art. 58.º. En las juntas electorales solo puede tratarse de elecciones. Todo lo demás que en ellas se haga será nulo, sin perjuicio de procederse judicialmente contra quien haya lugar en razón de cualquier exceso que se cometiese.

Art. 59.º. Solo los electores, las Autoridades civiles y los auxiliares que el Presidente estime necesarios tendrán entrada en las juntas electorales. Ningún elector, cualquiera que sea su clase, podrá presentarse en ellas con armas, palo o bastón.

Las Autoridades podrán usar en dichas juntas el bastón y demás insignias de su ministerio.

Art. 60.º. Al Presidente de las juntas electorales toca en ellas la conservación del orden.

TÍTULO VI

De la sanción penal.

Art. 61.º. El funcionario público que desentendiéndose de los datos oficiales que por esta ley se han de tener presentes para

la formación o rectificación de las listas electorales para Diputados a Cortes, o desestimando alguna reclamación oportuna y legal acordare indebidamente la inclusión o la exclusión de alguna persona de aquellas listas, será castigado con arreglo a lo dispuesto en el art. 199 del Código penal.

Art. 62.º. Incurrirán en las penas determinadas por el art. 300 del Código penal los funcionarios públicos que cometieren en la ejecución de esta ley alguno de los abusos siguientes

Primero. Hacer salir de su domicilio a un elector en los días de las elecciones, o impedir con alguna disposición contraria a las leyes el ejercicio del derecho electoral.

Segundo. Alterar los plazos señalados en esta ley para las respectivas operaciones electorales.

Art. 63.º. El funcionario público que, sin justa causa, rehusare dar en el término de 24 horas a quien lo reclamase copia certificada de cualquier documento conocidamente útil para probar la capacidad o incapacidad legal de cualquier elector, será castigado con arreglo al art. 301 del Código penal.

Esta disposición es aplicable al funcionario público que, sin causa justificada, rehusare dar certificación de las providencias que dictare para el cumplimiento de esta ley.

Art. 64.º. Para los efectos de esta ley se considerarán funcionarios públicos:

Primero. Todos los que están comprendidos en el art. 322 del Código penal.

Segundo. Todos los que en cualquiera de los actos electorales desempeñen cargo público accidental, sea cual fuere su origen y naturaleza.

Art. 65.º. Incurrirán en las penas señaladas en el ya mencionado art. 199 del Código penal:

Primero. El elector que maliciosamente votare o intentare votar en una elección más de una vez.

Segundo. El que votare o intentare votar tomando el nombre de otro elector.

Tercero. El que en las elecciones o en cualquiera de las operaciones o trámites preliminares cometiere alguna falsedad que no esté especialmente mencionada en los párrafos anteriores, ni constituya delito de los previstos en el Código penal.

Art. 66.º. El que compeliere a un elector a emitir su voto, o le impidiere emitirlo, en cualquier sentido que sea, incurrirá en la pena señalada en el art. 420 del Código penal.

Si el que compeliere o impidiere lo verificase por vías de hecho, incurrirá, según los casos, en las penas determinadas en los artículos 405, 417 y 418 del citado Código.

Art. 67.º. Además de las penas señaladas en los artículos anteriores, cualesquiera personas culpables de los delitos en ellos mencionados, incurrirán en la pena de privación de su respectivo voto activo y pasivo.

Art. 68.º. El Presidente de la junta electoral, siempre que no estime necesario proceder judicialmente, podrá hacer salir del local de la junta, o detener hasta por diez días, o bien imponer una multa que no exceda de 1000 reales:

Primero. Al que se presente en la junta con armas, palo o bastón.

Segundo. Al que en la entrada o dentro del local perturbe el orden o cometa algún exceso, o de algún modo imposibilite el pacífico ejercicio del derecho electoral.

Art. 69.º. Cuando el acta de un distrito fuese anulada tres veces consecutivas por ocurrir en el acto de la elección algún tumulto, o por la repetición de hechos punibles, el Tribunal Supremo lo pondrá en conocimiento del Gobierno, el cual podrá proponer un proyecto de ley privando al mismo distrito del derecho electoral por un tiempo determinado.

ESTADO *a que se refiere el título 1.º de esta ley y en el que se marca el número de Diputados que corresponde a cada provincia.*

PROVINCIAS	POBLACIÓN	Nº DE DIPUTADOS
Álava	67 523	1
Albacete	180 763	3
Alicante	318 444	5
Almería	234 789	3
Ávila	137 903	2
Badajoz	316 022	5
Baleares	229 197	3
Barcelona	442 273	6
Burgos	224 407	3
Cáceres	231 398	3
Cádiz	324 703	5
Castellón	199 950	3
Ciudad-Real	277 788	4
Córdoba	315 459	5
Coruña	435 670	6
Cuenca	231 582	3
Gerona	214 150	3
Granada	370 974	5
Guadalajara	159 044	2
Guipúzcoa	104 491	1
Huelva	133 470	2
Huesca	214 874	3
Jaén	266 919	4
León	267 438	4
Lérida	151 322	2
Logroño	147 718	2
Lugo	357 272	5

LOS PROYECTOS DE REFORMA DEL MINISTERIO BRAVO MURILLO...

Madrid	369 126	5
Málaga	338 442	5
Murcia	280 694	4
Navarra	221 728	3
Orense	319 038	5
Oviedo	431 635	6
Palencia	148 491	2
Pontevedra	360 002	5
Salamanca	210 314	3
Santander	166 730	2
Segovia	134 854	2
Sevilla	467 303	7
Soria	115 619	2
Tarragona	233 477	3
Teruel	214 988	3
Toledo	276 952	4
Valencia	451 685	6
Valladolid	184 647	3
Vizcaya	111 436	2
Zamora	159 425	2
Zaragoza	304 823	4
	Suma.....	171

Madrid 1.º de diciembre de 1852—El Presidente del Consejo de Ministros—Juan Bravo Murillo.

5. PROYECTO DE LEY PARA EL RÉGIMEN DE LOS CUERPOS COLEGISLADORES

TÍTULO PRIMERO

De la constitución y atribuciones de la mesa.

Artículo 1.º. En cada uno de los Cuerpos Colegisladores habrá un Presidente, cuatro Vicepresidentes y cuatro Secretarios.

Art. 2.º. El Presidente y los Vicepresidentes serán nombrados por el Rey, al principio de cada legislatura, de entre los individuos del respectivo Cuerpo. Los Secretarios serán elegidos respectivamente por el Senado y por el Congreso.

Art. 3.º. El Presidente lleva la voz y dirige los actos del respectivo Cuerpo Colegislador; a su autoridad toca la conservación del orden, teniendo a su cargo todo lo concerniente al régimen interior de la corporación.

Art. 4.º. En su consecuencia es obligación del Presidente:

Primero. Presidir las comisiones que hayan de nombrarse en representación del Cuerpo.

Segundo. Abrir, suspender y cerrar las sesiones; señalar anticipadamente los asuntos que en ellas deban discutirse; conceder o negar la palabra; cuidar de que las cuestiones no se extravíen; resolver cualquiera duda imprevista que pueda suscitarse respecto al giro de una discusión.

Tercero. Hacer que se mantengan el orden y se guarde el respeto debido a la dignidad del Cuerpo; que sus individuos se conduzcan entre sí en los debates con todo comedimiento, y que no se ofenda ni deprima a persona alguna ausente o extraña a la corporación.

Cuarto. Formar y someter al Cuerpo respectivo el presupuesto especial de gastos e ingresos; proponer las mejoras que

estime convenientes; ordenar la aplicación del presupuesto; cuidar de la policía interior; nombrar y separar a los empleados y dependientes.

Art. 5.º. A fin de llenar estas obligaciones, queda el Presidente facultado:

Primero. Para retirar la palabra a un Senador o Diputado, según el caso, siempre que se extravíe de la cuestión después de haber sido advertido tres veces.

Segundo. Para llamar *al orden* al orador, al que le interrumpa, o al que de algún modo perturbe la discusión.

Tercero. Para impedir, hasta por 15 días, que asista a las sesiones de su respectivo Cuerpo el que sea llamado *al orden* tres veces, en una legislatura, o al que falte al decoro del Cuerpo, o profiera palabras mal sonantes u ofensivas, siempre que el orador no se preste a dar explicaciones, o las que diere no fueren satisfactorias.

Cuarto. Para detener hasta por un mes, e imponer una multa que no podrá exceder nunca de 50 duros, al que, no perteneciendo al Cuerpo, falte, dentro del mismo edificio, a la autoridad del Presidente y al respeto que se debe a Senadores o Diputados.

Si el exceso fuere de gravedad, será el infractor entregado al Tribunal competente.

Art. 6.º. El Presidente no tiene voz ni voto en ninguna discusión o acuerdo del Cuerpo; su cargo es voluntario; puede renunciarse en cualquier tiempo.

Art. 7.º. Los Vicepresidentes reemplazan al Presidente y ejercen su autoridad en los casos en que hacen sus veces; toman antigüedad según la fecha o, en igualdad de fecha, según el orden de sus nombramientos.

Art. 8.º. Los Secretarios son los encargados de redactar el acta de las sesiones, de dar cuenta de las comunicaciones y ex-

pedientes que se dirijan al Cuerpo Colegislador, y de auxiliar al Presidente, en la forma que este determine, para todo lo que concierne al desempeño de su cargo.

Art. 9.º. Los individuos que constituyen la Mesa formarán por sí una Junta que se denominará *Consejo de la Presidencia*, y cuyas funciones serán:

Primera. Emitir previamente su dictamen cuando el Presidente haya de hacer uso de la facultad que se le confiere en el párrafo tercero del artículo 5.º.

Segunda. Dar su opinión siempre que la pida el Presidente.

Tercera. Llamar la atención del Presidente sobre todo lo que pueda conducir a la mejor policía de las dependencias del respectivo Cuerpo Colegislador, y a todo lo que afecte a su aplicación del presupuesto, y a las reformas y alteraciones de que este sea susceptible.

TITULO II

De los Ministros y sus delegados.

Art. 10.º. Los Ministros de la Corona podrán asistir, cuando lo estimen conveniente, a cualquiera de los dos Cuerpos Colegisladores.

Art. 11.º. Podrán los Ministros, cuando lo juzguen oportuno, reclamar que el Presidente, en uso de la facultad que le concede el artículo 4.º de esta ley, cite a sesión.

Art. 12.º. En las discusiones tendrán preferencia, siempre que los Ministros lo reclamen, los proyectos o asuntos propuestos por el Gobierno.

Art. 13.º. Los Ministros, sin consumir turno, usarán de la palabra siempre que la pidan.

No podrán votar, aunque pertenezcan al Cuerpo donde la votación se verifique.

Art. 14.º. Los Ministros podrán nombrar delegados, bajo la denominación de *Comisarios del Gobierno*, que tengan a su cargo el sostenimiento de cualquier proyecto o asunto en el seno de cualquiera de los dos Cuerpos.

Art. 15.º. Los Comisarios podrán ser indistintamente Senadores o Diputados, o personas extrañas a uno y otro Cuerpo.

Art. 16.º. Tendrán los Comisarios del Gobierno la misma facultad que se concede a los Ministros en el artículo 13 por lo relativo al uso de la palabra, y podrán proponer los asuntos que hayan de obtener preferencia en la misma sesión.

Los Comisarios no tendrán voto.

TITULO III

De los Senadores y Diputados.

Art. 17.º. Los Senadores y Diputados tienen derecho a hacer las proposiciones que estimen convenientes, siempre que vayan firmadas a lo menos por 7 y a lo más por 12 individuos del respectivo Cuerpo.

Art. 18.º. Se concederá la palabra sobre un mismo asunto a un Senador o Diputado, por una sola vez, salvo el caso de alusión personal directa y manifiesta, o de rectificación de algún hecho. El Presidente será el único juez del uso de esta facultad.

Art. 19.º. El interesado pedirá la palabra en voz alta desde su asiento; no deberá concederse cuando se pida fuera del salón de sesiones, o acercándose a la Mesa, o de otro modo que no sea el que aquí se establece.

Art. 20.º. El orador se dirigirá siempre al Cuerpo ante quien haga uso de la palabra; en ningún caso podrá dirigirse a ninguno de sus individuos ni de sus fracciones en particular.

Art. 21.º. Nadie podrá interrumpir al orador sin su consentimiento y la autorización del Presidente.

Art. 22.º. Todo Senador o Diputado podrá dirigir a los Ministros bien por escrito, bien de palabra, cuando se halle presente el Ministro respectivo, interpelaciones sobre cualquier asunto de interés público.

Si el Ministro no encuentra inconveniente, podrá contestar en el acto, o señalar día para la contestación. El interpelante podrá entonces explicar su objeto y, contestado por el Ministro, se pasará a otro punto.

Art. 23.º. Si el Ministro contestase que la discusión del asunto no es conveniente al interés público, no tendrá efecto la interpelación, ni podrá tratarse de su objeto bajo ninguna otra forma.

Art. 24.º. Podrán hacerse preguntas al Ministerio, a la mesa, o a las comisiones, con las limitaciones del artículo anterior, y con la circunstancia de que, sobre ellas, aunque se contesten, no se podrá nunca entablar discusión.

TITULO IV

De las comisiones.

Art. 25.º. Cada Cuerpo Colegislador podrá nombrar comisiones para objetos determinados; se compondrán del número de individuos que se conceptúen necesarios en cada caso.

Para los proyectos y proposiciones del Gobierno no se nombrará comisión, fuera del caso en que el Gobierno mismo lo reclame expresamente.

Art. 26.º. Las comisiones serán nombradas por la mesa del respectivo Cuerpo Colegislador, con excepción de las que tengan por objeto actos puramente de ceremonia, las cuales serán nombradas por el Presidente.

Art. 27.º. Las comisiones no podrán ocuparse en otro asunto que en el de su objeto especial; a sus sesiones únicamente podrán asistir las personas que la misma comisión cite, y exclusivamente para el fin a que fueron citadas.

Art. 28.º. Cuando una comisión necesite documentos o datos oficiales, los pedirá por conducto del Presidente, el cual se dirigirá al Gobierno.

Art. 29.º. Si el objeto de la comisión fuere una información general, o una investigación sobre algún asunto determinado, se entenderá con las Autoridades y particulares por conducto del Gobierno.

Art. 30.º. Ninguna comisión podrá estar reunida no hallándose abiertas las Cortes, a no ser que previamente lo determine el Cuerpo respectivo, de acuerdo con el Gobierno.

TITULO V

De las sesiones.

Art. 31.º. Al Presidente corresponde fijar el día y la hora de la sesión; podrá suspender las sesiones cuando lo juzgue necesario; sin embargo, la suspensión no pasará de ocho días habiendo asuntos en que pueda ocuparse el Cuerpo Colegislador.

Art. 32.º. Al terminar una sesión, el Presidente señalará la orden del día para la siguiente.

Art. 33.º. Las sesiones serán a puerta cerrada.

El acta, que será redactada por los Secretarios, en la forma que se ha acostumbrado hasta el día, aprobada que fuere por el

respectivo Cuerpo, se insertará en la *Gaceta* del Gobierno, sin que pueda publicarse ninguna otra cosa relativa a la sesión.

Art. 34.º. Serán públicas las sesiones en los casos siguientes:

Primero. Cuando asista el Rey.

Segundo. Cuando asista el Regente o la Regencia del Reino o el Tutor del Rey menor.

Tercero. Cuando se verifique el acto de apertura de las Cortes.

Lo serán también en el Senado, cuando este Cuerpo ejerza funciones judiciales.

Art. 35.º. Podrá levantarse la sesión siempre que, a juicio del Presidente, lo exijan el respeto a las instituciones, la conservación del orden o el decoro del Cuerpo o del Gobierno.

TITULO VI

De las discusiones y las votaciones.

Art. 36.º. El mensaje por el cual se conteste al discurso de la Corona se discutirá del modo siguiente:

En la primera sesión que celebre el Cuerpo colegislador después de verificada la elección de los Secretarios, el Presidente presentará el proyecto de contestación.

Si algún Diputado o Senador quisiere enmendar este proyecto, lo hará en el acto, sosteniendo su enmienda. Solo se admitirá una enmienda y un discurso en pro y otro en contra de ella, salvo el derecho de los Ministros.

Terminada la discusión de la enmienda, se discutirá y votará el proyecto; la discusión y la votación recaerán sobre la totalidad.

La discusión no podrá prolongarse más de tres sesiones.

Art. 37.º. Los proyectos o proposiciones del Gobierno se presentarán por un Ministro o Comisario, el cual, si lo juzga oportuno, expondrá desde luego verbalmente o por escrito las razones en que se apoye.

Art. 38.º. El proyecto se imprimirá para conocimiento de los individuos del Cuerpo. A las 24 horas de impreso, el Presidente señalará el día que el Gobierno le haya indicado para empezar la discusión.

Art. 39.º. Si el proyecto de la ley afecta a los presupuestos, no se discutirá hasta el día que determine el Cuerpo colegislador, siempre que este plazo no exceda de 20 días, a no ser que el Gobierno se conforme con una mayor dilación.

Art. 40.º. Cada proyecto se leerá tres veces: en la primera lectura la discusión recaerá sobre el pensamiento, el espíritu y la oportunidad del proyecto.

En la segunda sobre los artículos.

En la tercera no habrá discusión: no se hará más que votar la totalidad o el conjunto.

Art. 41.º. La discusión sobre la primera lectura no podrá cerrarse hasta que hablen tres en pro y tres en contra de los que tengan pedida la palabra.

En la segunda, o sea sobre los artículos, basta que hable uno solo en cada uno de los dos sentidos para que pueda cerrarse la discusión si el Cuerpo así lo estima conveniente.

Art. 42.º. Si el proyecto no contuviere más que un artículo o párrafo, se suprimirá la discusión y votación de los artículos.

En los proyectos sobre Códigos, u otros semejantes, el Gobierno hará la división conveniente con arreglo a la índole especial de estas discusiones.

Art. 43.º. Podrán hacerse proposiciones de adición o enmienda; las adiciones o enmiendas deberán presentarse antes que empiece a discutirse el punto sobre que recaigan.

Art. 44.º. La adición o enmienda se pasará previamente a los Ministros, o en su defecto a los Comisarios. Si el Gobierno no la admitiere no se dará de ella lectura.

Art. 45.º. En las comunicaciones que el Gobierno someta a la discusión de las Cortes, se observará el método anteriormente señalado para los proyectos de ley.

Art. 46.º. Los dictámenes de las comisiones tendrán preferencia sobre las proposiciones de los Senadores o Diputados.

Art. 47.º. Cuando hubiere en las comisiones dictámenes de mayoría y minoría, o sea voto particular, la mayoría de la comisión decidirá cuál de los dos dictámenes ha de ponerse a discusión primero.

Art. 48.º. Los dictámenes de comisión podrán discutirse a las 24 horas después de impresos y repartidos.

Art. 49.º. Las adiciones o enmiendas deben presentarse anticipadamente, como en el caso de los proyectos del Gobierno, a la comisión o parte de ella cuyo dictamen se discuta; si ésta no lo admite, no se dará lectura de la adición o enmienda, ni tendrá ulterior curso.

Art. 50.º. Los individuos de una comisión pueden hablar cuando pidan la palabra, pero consumen turno.

Art. 51.º. Los proyectos de ley que presenten los Senadores o Diputados habrán de extenderse en la misma forma que los del Gobierno.

Art. 52.º. Los proyectos de ley y proposiciones que hagan los Senadores o Diputados se presentarán por escrito al Presidente, el cual hará que se lean al Cuerpo, preguntando desde luego si se toman o no en consideración, sin permitir que antes de esta pregunta, ni sobre ella, se hable en ningún sentido.

Art. 53.º. Si el proyecto se toma en consideración, uno de los firmantes lo apoyará en el acto, y el Gobierno podrá contestar, si lo considera oportuno.

Art. 54.º. Cuando el Gobierno conteste en la misma sesión o en la inmediata, o renuncie este derecho, se preguntará si debe o no pasar a una comisión.

Art. 55.º. Si no se juzgare necesario que pase a una comisión, se imprimirá y distribuirá, y con el intervalo de 24 horas, a lo menos, después de repartido, se procederá a las tres lecturas en la forma indicada para los proyectos del Gobierno.

Art. 56.º. Las adiciones o enmiendas han de ser presentadas con la anticipación que prescribe el artículo 43 a los firmantes del proyecto de ley o de la proposición; si éstos no las admiten, no se dará de ellas lectura ni tendrán ulterior curso.

Art. 57.º. Admitida que sea a discusión alguna adición o enmienda, el Cuerpo acordará, a propuesta del Presidente, cuándo y en qué forma haya de discutirse y votarse.

Art. 58.º. Antes de empezar una discusión o durante ella, se podrá hacer proposiciones incidentes; tendrán preferencia sobre cualquier otra las de no haber lugar a deliberar; pero no podrán éstas recaer sobre proyectos de ley presentados por el Gobierno, o que procedan del otro Cuerpo Colegislador.

Las proposiciones incidentes se sujetarán a las reglas establecidas para las demás.

Art. 59.º. Cuando, a petición de 20 individuos del Cuerpo respectivo, fuere una proposición considerada como de *conveniencia manifiesta*, y obtuviere el asentimiento de las tres cuartas partes de los presentes y la aceptación del Gobierno, se podrá discutir y votar en el acto.

Art. 60.º. En cualquier estado de una discusión, salvas las excepciones ya mencionadas, podrá pedirse que se declare el punto suficientemente discutido.

Art. 61.º. Cuando termine una discusión se procederá a votar, haciéndose para ello la oportuna pregunta por uno de los Secretarios, con arreglo a las instrucciones del Presidente.

Art. 62.º. La votación podrá ser:

Primero. Ordinaria.

Segundo. Nominal.

En ningún caso se votará secretamente, fuera del de la elección de los Secretarios, que podrá hacerse por papeleta, si así lo acordare el respectivo Cuerpo.

La votación ordinaria será levantándose o permaneciendo sentados.

La nominal, diciendo cada uno desde su asiento y en alta voz su nombre, y añadiendo *sí* o *no*, según que apruebe o desapruebe.

Art. 63.º. Para que la votación sea nominal deben pedirlo, cuando menos, siete individuos.

Art. 64.º. En el caso de ocurrir duda en una votación ordinaria, a juicio del Presidente o de algún Diputado que así lo manifestare, aun después de publicada la votación por el Secretario, se votará el asunto nominalmente.

Art. 65.º. Para constituir acuerdo o resolución del Cuerpo basta en todos los casos la mayoría de los votantes. Sin embargo, no puede haber sesión a menos que concurren 30 Senadores o Diputados.

Para la votación de las leyes deberán concurrir, por lo menos, la mitad más uno de los que se hubieren presentado en la respectiva legislatura.

Cuando en una votación no resultare número suficiente, se procederá en la sesión inmediata a segunda votación, aprobándose o desechándose lo que entonces acordase la mayoría de los votantes.

Siempre que ocurra empate se discutirá el asunto nuevamente; y si lo hubiere segunda vez, se considerará desechado el proyecto o la proposición.

TITULO VII

De las peticiones.

Art. 66.º. Al principio de cada legislatura se nombrará para el examen de las peticiones una comisión, que se completará siempre que falte una tercera parte de sus individuos.

Art. 67.º. Toda petición deberá ser presentada al Presidente por un individuo del respectivo Cuerpo colegislador.

Art. 68.º. La discusión se verificará como en los casos ordinarios; únicamente podrá adoptarse una de estas dos resoluciones:

Primera. Que se tenga presente en tiempo oportuno.

Segunda. Que pase al Gobierno.

En ningún caso podrá recomendarse al Gobierno una petición.

TITULO VIII

De la acusación de los Ministros.

Art. 69.º. Toda proposición de acusación se entregará al Presidente del Congreso.

Dada lectura de ella, se preguntará si se toma o no en consideración; en caso afirmativo se apoyará por uno de los firmantes, y contestada por el interesado o interesados, o por cualquier individuo del Cuerpo, o por unos y otros, se preguntará si se nombra una comisión.

Art. 70.º. Si el Congreso acuerda que la comisión no se nombre, se entenderá desechada la proposición, no pudiendo tener ulterior curso en ningún tiempo.

Art. 71.º. En el caso de que se acuerde el nombramiento, no podrá la comisión evacuar su encargo sin oír previamente a la persona o personas comprendidas en la acusación.

El dictamen que se formule será discutido, como cualquiera otro de comisión, siempre con audiencia de los interesados, si la solicitaren.

Art. 72.º. Estos podrán usar de la palabra cuando la pidan y sin consumir turno.

Tendrán derecho a pedir la lectura o exhibición de cuantos documentos les convinieren.

Podrán asimismo hacer la defensa por escrito, y presentar los documentos que estimaren conducentes a su objeto.

Art. 73.º. Si la resolución del Congreso o, en su caso, del Senado, fuere favorable al interesado o interesados, no podrá intentarse nueva acusación por la misma causa en ningún tiempo.

TITULO IX

Disposiciones generales.

Art. 74.º. El Presidente, oyendo al Consejo de la Presidencia, y con sujeción a esta ley, formará el reglamento interior de su respectivo Cuerpo.

Este reglamento se ha de someter a la aprobación Real.

Igual aprobación necesitará cualquiera alteración que en adelante se hiciere en el mismo reglamento.

Madrid, 1.º de diciembre de 1852.—El Presidente del Consejo de Ministros—Juan Bravo Murillo.

6. PROYECTO DE LEY SOBRE LAS RELACIONES ENTRE LOS DOS CUERPOS COLEGISLADORES

Artículo 1.º. El Rey abre y cierra las Cortes, en persona o por medio de sus Ministros.

La suspensión de las sesiones se verificará por Real decreto leído en ambos Cuerpos Colegisladores por los ministros, o comunicado a los Presidentes.

Art. 2.º. Toca al Rey señalar el día, la hora y el local para la reunión de las Cortes y proveer a todo lo necesario para la celebración de este acto.

Art. 3.º. El Senado y el Congreso se reunirán en un solo Cuerpo:

Primero. Cuando asista el Rey.

Segundo. Para recibir al Rey el juramento a la Constitución del Estado.

Tercero. Para nombrar Regente o Regencia, o Tutor del Rey menor, y para recibir al Regente, Regencia o Tutor el juramento que la Constitución prescribe.

Art. 4.º. Cuando se reúnan los dos Cuerpos, será Presidente el del Senado, y en su defecto el del Congreso.

Harán de Secretarios los de este último Cuerpo.

Los Senadores y Diputados se sentarán indistintamente.

Art. 5.º. Las resoluciones de estos Cuerpos reunidos se tomarán por mayoría absoluta de votos de los Senadores y Diputados presentes.

La votación se hará secretamente y por papeletas, que se leerán en alta voz al tiempo de hacer el escrutinio.

Art. 6.º. Cada uno de los Cuerpos Colegisladores puede suspender en cualquier estado los proyectos de ley que le hayan sido propuestos por individuos de su seno; pero no dejará de

discutir y votar los que le hayan sido remitidos por el Rey o por el otro Cuerpo Colegislador.

Art. 7.º. Mientras esté pendiente en uno de los Cuerpos Colegisladores algún proyecto de ley, no puede hacerse en el otro propuesta alguna sobre el mismo objeto.

Los Cuerpos Colegisladores se comunicarán recíproca y oportunamente la orden del día de cada sesión.

Art. 8.º. Todo proyecto de ley presentado por el Gobierno, o remitido por el otro Cuerpo Colegislador, continuará discutiéndose en el Cuerpo donde se halle, o a donde deba pasar, si el Gobierno lo reproduce, aun después de la disolución del Congreso.

Art. 9.º. Cuando un proyecto de ley aprobado por un Cuerpo fuere modificado por el otro, se nombrará una Comisión compuesta de cinco individuos de cada uno.

Lo que la mayoría de la Comisión mixta determine, se pondrá a discusión, sin que pueda alterarse en ninguno de ambos Cuerpos; y si fuere admitido por los dos, quedará aprobado el proyecto de ley.

Art. 10.º. La presentación del proyecto aprobado a la sanción del Rey corresponde al último que lo hubiere discutido, el cual lo verificará por medio de una comisión.

Art. 11.º. Cuando el Congreso declare que ha lugar a juzgar a los Ministros, nombrará los Diputados que han de sostener la acusación ante el Senado.

Art. 12.º. Los dos Cuerpos se entenderán entre sí por medio de sus Presidentes y por mensajes firmados por el Presidente y dos Secretarios.

Art. 13.º. Los Presidentes gozarán de una asignación anual de 6000 duros cada uno para gastos de representación.

Madrid, 1.º de diciembre de 1852.—El Presidente del Consejo de Ministros—Juan Bravo Murillo.

7. PROYECTO DE LEY SOBRE LA SEGURIDAD DE LAS PERSONAS

Artículo 1.º. No se podrá allanar la casa de ningún español por la Autoridad o sus delegados sino en los casos y en la forma que determinen las leyes.

Art. 2.º. Para entrar en el domicilio de cualquier español se necesita, salvo el caso de flagrante delito, obtener el permiso del dueño, o en su defecto, que dos vecinos del mismo barrio acompañen al funcionario o agente de la Autoridad.

Lo dispuesto en el presente y anterior artículo no tiene aplicación respecto de los cafés, tabernas, posadas y demás casas públicas.

Art. 3.º. A ningún español se podrá separar de su domicilio o punto de residencia por disposición gubernativa.

Art. 4.º. No se le podrá impedir por la Autoridad o sus agentes que resida o permanezca en cualquier punto del reino, ni que transite por los pueblos que juzgue necesario o conveniente.

Art. 5.º. Tampoco se le podrá negar pasaporte, siempre que lo pida con sujeción a lo que determinen las disposiciones vigentes sobre la materia.

Art. 6.º. No están comprendidos en los tres anteriores artículos:

Primero. Los vagos.

Segundo. Los mendigos que estén fuera del pueblo de su naturaleza.

Tercero. Los que estén sujetos a la vigilancia de la Autoridad en los casos que determina el Código penal.

Art. 7.º. No se podrá detener a ningún español sino en los casos y en la forma que las leyes prescriben.

Cuando la autoridad gubernativa proceda a la detención de alguna persona, deberá entregar el detenido al Tribunal

competente, en el término de ocho días, contados desde la fecha en que la detención se verifique.

Si la providencia gubernativa se dictare en virtud de autorización especial, se sujetará a lo que en la respectiva ley se prevenga.

Siempre que sea posible, la detención se sufrirá en un local especial y distinto de la cárcel pública.

Art. 8.º. Ningún español podrá ser preso sino en los casos y en la forma que prescriben las leyes.

Art. 9.º. En cualquier acto de arbitrariedad en los casos enunciados, la responsabilidad inmediata será del ejecutor del hecho: quedará, sin embargo, exento de ella tan luego como exhiba la orden superior, en virtud de la cual hubiere procedido.

El responsable será definitivamente el funcionario público o Autoridad que hubiere dictado la providencia.

Art. 10.º. Si la persona responsable fuere una Autoridad superior de provincia, conocerá del hecho el Tribunal Supremo de Justicia.

Art. 11.º. El Gobierno, cuando lo exija la conservación del orden o la seguridad pública en algún punto del territorio español, podrá suspender esta ley, anunciándolo en la *Gaceta* oficial y en los *Boletines* de las provincias donde la suspensión fuere necesaria.

Madrid, 1.º de diciembre de 1852.—El Presidente del Consejo de Ministros—Juan Bravo Murillo.

8. PROYECTO DE LEY SOBRE LA SEGURIDAD DE LA PROPIEDAD

Artículo 1.º. No se impondrá jamás la pena de confiscación de bienes.

Art. 2.º. Ningún español será privado de su propiedad si no por causa justificada de utilidad común, previa la correspondiente indemnización.

Madrid, 1.º de diciembre de 1852.—El Presidente del Consejo de Ministros—Juan Bravo Murillo.

9. PROYECTO DE LEY DE ORDEN PÚBLICO

Artículo 1.º. Cuando la conservación del orden o de la seguridad pública lo reclamen a juicio del Gobierno, se podrá declarar cualquier punto de la Monarquía:

Primero. En estado preventivo.

Segundo. En estado excepcional.

Art. 2.º. Una u otra declaración corresponden al Gobierno, el cual, sin embargo, bajo su responsabilidad, podrá delegar esta facultad a los Gobernadores de provincia.

La declaración se hará, o se aprobará en este último caso, por Real decreto, que se hará insertar en la Gaceta oficial y en el Boletín de la provincia donde la declaración se verifique.

El restablecimiento del estado normal se declarará por la misma Autoridad y en iguales términos.

Art. 3.º. El estado preventivo lleva consigo la suspensión de la ley sobre la seguridad de las personas, en la forma que previene el artículo último de la misma.

Ninguna persona, sin embargo, podrá ser separada de su domicilio para un punto fuera de la provincia donde tenga su residencia.

Art. 4.º. Cuando, a juicio del Gobierno, el estado preventivo no bastare para lograr cumplidamente el objeto de su declaración, o cuando lo exija desde luego un suceso imprevisto o

un motivo grave, se declarará aquel punto de la Monarquía, sea cual fuere, en estado excepcional.

Art. 5.º. Si esta declaración fuere hecha por el Gobernador, deberá este funcionario oír previamente a la Autoridad militar, la cual consignará su opinión por escrito. Al dar cuenta al Gobierno, remitirá siempre el Gobernador copia de esta opinión.

Art. 6.º. Durante el estado excepcional, la Autoridad superior militar, bien del distrito, bien de la provincia, según la necesidad lo exija, reasumirá todas las atribuciones gubernativas que fueren necesarias para conservar el orden y la tranquilidad.

La Autoridad militar solo podrá acordar gubernativamente la detención y el destierro.

Art. 7.º. La Autoridad militar publicará un bando en que se determinen los delitos y las penas consiguientes a la declaración del estado excepcional; estos delitos serán juzgados por un Consejo de guerra ordinario, con sujeción a lo prevenido sobre este punto en la ordenanza del ejército. El Consejo de guerra no podrá imponer pena alguna por delito cometido con anterioridad a la publicación del bando.

Art. 8.º. Levantado el estado excepcional, se remitirán a los Tribunales ordinarios competentes las causas pendientes contra las personas no militares.

Art. 9.º. Cesarán desde luego los efectos de las disposiciones gubernativas, si fueren de detención; en el caso de destierro, se determinará por el Gobierno, y por disposición especial o general según las circunstancias.

Madrid, 1.º de diciembre de 1852.—El Presidente del Consejo de Ministros—Juan Bravo Murillo

10. PROYECTO DE LEY SOBRE GRANDEZAS Y TÍTULOS DEL REINO

CAPÍTULO PRIMERO.

De la denominación de los Títulos del Reino.

Artículo 1.º. Los Títulos del reino se comprenden en las denominaciones siguientes:

Duques.

Marqueses.

Condes.

Vizcondes.

Barones.

Art. 2.º. Al título de Duque va precisamente unida la Grandeza de España.

Puede unirse al título de Conde o Marqués.

Todas las Grandezas son de una misma clase.

Art. 3.º. El primogénito del título con Grandeza se denominará «Vizconde». El de Conde o Marqués sin Grandeza «Barón». Unos y otros tomarán la denominación del título que lleve el padre.

CAPÍTULO II

De la concesión de los títulos y de las cualidades necesarias para obtenerlos.

Art. 4.º. El Rey, con audiencia del Consejo Real, otorga merced de Título del reino personal vitalicio o perpetuo hereditario.

Art. 5.º. Para obtener Título con Grandeza se necesita haber prestado servicios eminentes en cualquiera de las carreras del Estado.

Para el de Conde o Marqués sin Grandeza, haber prestado servicios notables en cualquiera de dichas carreras, o hecho en las ciencias o artes descubrimientos importantes, de los cuales, por su naturaleza, no se reporte lucro.

A todo Título que cuente más de 60 años de concesión, y que tenga la renta que se dirá en el párrafo siguiente, podrá unirse la Grandeza por gracia especial de S. M.

Para el Título hereditario perpetuo con Grandeza se necesita tener una renta líquida, al menos, de 400 000 reales.

Para el de Conde o Marqués perpetuo hereditario sin Grandeza, una renta líquida de 120 000 reales.

La renta podrá alterarse por el Rey, con audiencia del Consejo Real, por disposición general, pero no para un caso especial.

CAPÍTULO III

Del mayorazgo anejo a los títulos

Art. 6.º. El agraciado con un título perpetuo hereditario tiene obligación de amayorazar bienes, por lo menos hasta en la cantidad designada, antes de expedírsele el Real despacho.

Desde esa cantidad podrán amayorazar los títulos con Grandeza hasta dos millones de reales; los títulos sin ella hasta 400 000 reales.

Este máximum podrá alterarse por el Rey, oído el Consejo Real, por disposición general, y no para un caso especial.

Art. 7.º. El mayorazgo se ha de constituir, en cuanto al mínimo designado para cada título, en fincas rústicas o urbanas

o en censos sobre ellas. En este último caso, el valor de la finca debe ser duplo del capital del censo. Cada uno de los censos no ha de bajar de 2000 reales.

El exceso hasta el máximo fijado podrá consignarse, o de la manera dicha en el párrafo anterior, o sobre efectos públicos, derechos o cualquiera otra especie de renta efectiva.

Art. 8.º. Nadie puede constituir mayorazgo sino hasta en la cantidad de que la ley permite disponer por testamento en favor de propios y extraños.

CAPÍTULO IV

De la sucesión de los Títulos

Art. 9.º. La sucesión de los Títulos se rige por la de la Corona.

Art. 10.º. Para suceder en el Título es necesario acreditar que subsiste el mayorazgo, al menos en la cantidad mínima fijada para los de su clase.

Cuando una misma persona reúna dos o más Títulos, le bastará tener amayorazgada la renta mínima fijada para uno de ellos, debiendo ser la de la Grandeza en el caso de que uno de los Títulos sea de esta clase.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS.

Art. 11.º. Los actuales poseedores de Títulos podrán amayorazar aunque sea en menos del mínimo fijado para cada clase en los párrafos cuarto y quinto del art. 5.º.

Art. 12.º. A la cuarta sucesión después de la fecha de esta ley, no tendrá derecho el sucesor a usar el Título, ni se le expe-

dirá el Real despacho, sin que acredite tener amayorazgada en su mínimum la renta fijada para los de su clase.

Art. 13.º. A la cuarta generación, contando por primera la de los actuales poseedores de Títulos, se ajustará la sucesión de todos a lo dispuesto en el art. 9.º, cualesquiera que sean los llamamientos de la fundación.

Art. 14.º. Las disposiciones de esta ley no se entienden con las actuales Grandezas y Títulos, que continuarán usando las denominaciones que hoy tienen.

Art. 15.º. El Gobierno, oído el Consejo Real, dictará las disposiciones legislativas, y hará los reglamentos necesarios para el desenvolvimiento y ejecución de esta ley, y no podrán alterarse sino por los mismos trámites.

Madrid 1.º de diciembre de 1852.—El Presidente del Consejo de Ministros—Juan Bravo Murillo.

II. LA REFORMA POLÍTICA EN LOS *OPÚSCULOS* DE BRAVO MURILLO

1. Sobre el concepto de Constitución y estructura comparada de la de 1845 y el proyecto de 1852

La Constitución de 1845 contiene más prescripciones que el proyecto de 1852. Se creyó que muchas de aquellas, más que de la Constitución, eran propias, unas de leyes comunes y otras de leyes secundarias, en cuyos proyectos se les dio lugar...

En una Constitución política solo deben tener cabida los principios fundamentales, invariables, en cuanto pueden serlo las instituciones y todas las cosas humanas; en una Constitución política no debe consignarse nada, en cuya subsistencia, en cuya perpetuidad no se crea, nada cuya derogación o alteración se reconozca como necesaria, o se prevea siquiera como probable...

Omitiéronse en el proyecto de Constitución de 1852, sin darles lugar en los demás proyectos que, con aquel, constituían el de reforma, varios artículos de la Constitución de 1845. Se hallan en este caso, y son los primeros que, por su orden, deben recordarse, los artículos 1.º al 6.º inclusive. El 1.º declara quienes son Españoles y como se pierde esta calidad; el 2.º que todos pueden imprimir y publicar libremente sus ideas sin previa censura, con sujeción a las leyes; el 3.º que todo Español tiene derecho de dirigir peticiones por escrito a las Cortes

y al Rey, como determinen las leyes; el 4.º que unos mismos Códigos regirán en toda la Monarquía; el 5.º que todos los Españoles son admisibles a los empleos y cargos públicos, según su capacidad, y el 6.º que todo Español está obligado a defender la Patria con las armas cuando sea llamado por la ley, y a contribuir en proporción de sus haberes para los gastos del Estado.

Deben únicamente tener lugar en el Código político de una Nación: primero, aquellas instituciones que constituyan los elementos más esenciales de su manera de ser, los cuales, aunque preexistentes al código fundamental, deban consignarse en él para reconocer así su existencia y eficacia, como la Religión, la Monarquía, la Dinastía y la manera de suceder en el reinado cuando aquella es hereditaria; segundo, las demás instituciones y las disposiciones que determinan o afectan directamente la forma de Gobierno adoptada en aquella Constitución.

...Al proclamar, declarándola, la libertad de imprenta sin previa censura, se dice que ha de ser *con sujeción a las leyes* (—referencia al art. 2.º de la Constitución de 1845, *nota del autor de esta edición*—), reconociendo así explícitamente la necesidad de una ley de imprenta: ¿por qué, pues, no dejar intacta la materia para resolver sobre ella en aquella ley? ¿Es la libertad de imprenta una de aquellas antiquísimas, venerandas y fundamentales instituciones de que se ha hablado, o determina o afecta exclusivamente una forma dada de Gobierno? ¿No se conciben circunstancias en las cuales sea la libertad de imprenta perjudicial y funesta para el orden público y para la salvación del Estado? ¿Por qué, pues, se ha de consignar en el Código político, haciendo necesaria en aquel caso la variación de ese Código, que debe contener solamente prescripciones de carácter permanente, variación mucho más difícil que la de cualquiera otra ley?...

Lo mismo debe decirse de las demás disposiciones que se omitieron en el proyecto de Constitución y fueron comprendidas en otros proyectos que con aquel constituían el de reforma. No son fundamentales, no afectan a la forma de Gobierno que haya de regir; no deben tener cabida en la Constitución del Estado, la cual debe reducirse a consignar la existencia y eficacia de aquellas instituciones que son los primeros elementos de vida de la Nación, como (ya se ha dicho), la Religión, la Monarquía, la Dinastía, la Sucesión a la Corona, y a declarar la forma en que se ha de ejercer el poder supremo, o sea las atribuciones respectivas de los que tienen parte en él y la manera de funcionar; prescripciones de carácter permanente, estables, invariables; consiguiendo así que respecto del Código fundamental no tenga lugar, o lo tenga muy rara vez y después de mucho tiempo, la necesidad, que la diversidad de los tiempos y de las circunstancias, y aun la versatilidad de la opinión imponen, de hacer continuos retoques...

(Fragmentos seleccionados del capítulo primero «La Constitución de 1845 y el proyecto de 1852. Diferencias», del Libro segundo «Del proyecto de Constitución», del Tomo IV de los «Opúsculos» de J. Bravo Murillo, edición 1865, págs. 137-196).

2. De la habilitación constitucional al ejecutivo monárquico para anticipar disposiciones legislativas.

El artículo 20 del proyecto de Constitución decía: «En casos urgentes, el Rey podrá anticipar disposiciones legislativas, oyendo previamente a los respectivos Cuerpos de la alta administración del Estado, y dando, en la legislatura inmediata, cuenta a las Cortes para su examen y resolución». Esta disposi-

ción era de todo punto nueva, no contenida en la Constitución de 1845.

Ya se ha dicho que, no proponiéndose el Ministerio ningún objeto de su especial interés al introducir esta disposición, la cual creía convenientísima en general, estaba dispuesta a suprimirla, destruyendo de este modo las infundadas alarmas que con tal motivo se habían suscitado; pero esta resolución del Ministerio, que ni aun llegó a ser conocida, no excusa de manera alguna la necesidad de justificar aquella disposición, no hace estéril la tarea de demostrar cuan acertada y conveniente era...

Se ha reconocido universalmente la necesidad imprescindible en algunos casos de disposiciones legislativas; la imposibilidad de que las Cortes, cuya reunión exige un cierto tiempo, las dicten oportunamente, y la precisión en que se hallan los Gobiernos de adoptarlas por sí solos, si se ha de atender a la salvación del Estado, ley natural, suprema ley, fin de todas las leyes humanas.

Se puede, por tanto, asentar, como doctrina universalmente reconocida, universalmente admitida, que la facultad del poder ejecutivo de dictar, en ciertos casos, disposiciones legislativas, sometiendo después los Ministros responsables su conducta al juicio de las Cortes, aunque no escrita en la Constitución, sino más bien contraria a su texto, es una facultad reconocida como necesaria y admitida de hecho, que constituye real y verdaderamente una práctica parlamentaria. El haber dictado tan frecuentemente, en los tiempos de agitación y turbulencia, casi todos los Gobiernos, de todos los partidos, disposiciones legislativas, probaría la absoluta necesidad de hacerlo, procurando con ello la salvación del Estado...

De lo que se acaba de asentar me parece consecuencia necesaria el acierto y la conveniencia de la disposición del artículo 20 del proyecto, y me parece fácil demostrarlo breve y perentor-

riamente. Si es absolutamente necesaria esa facultad en el poder ejecutivo ¿qué razón puede haber para no consignarla, para no escribirla, para no formularla? Sobre no haber razón alguna para no hacerlo, la hay poderosísima para verificarlo. Estando consignada en el Código fundamental, el uso que se haga de ella es legal, es el ejercicio de una facultad legítima; los súbditos deben obedecer; el cumplimiento de la disposición dictada es obligatorio, y el precepto se impone, no por la fuerza, sino en virtud de la ley. No estando consignada, no puede decirse que la disposición dictada es el ejercicio de una facultad legal: podrá decirse que lo es de una potestad que la necesidad confiere y que, por lo tanto, es legítima; ¿pero cuánto mayor es en este caso el pretexto para la desobediencia, y cuánta más necesidad habrá de la fuerza?

Reconocer como buena doctrina la de que, en ocasiones, se ven los Gobiernos en la absoluta e imprescindible necesidad de dictar disposiciones legislativas; aprobar y santificar el hecho cuando se cree que han ocurrido aquellas circunstancias; admitirlo como una práctica parlamentaria, y negarse a que se consigne y formule en la ley, me parece una aberración.

Los que se oponían a que tuviese el poder ejecutivo la facultad de dictar, en casos urgentes, disposiciones legislativas, reconociendo al mismo tiempo que el Gobierno puede verse en la absoluta necesidad de hacerlo, creían sin duda, y lo creían de buena fe, que consignando expresamente en la ley aquella facultad, se le ofrecía una especie de estímulo para su ejercicio, legalizándolo, haciendo mucho más frecuente la adopción por el poder ejecutivo de las disposiciones de aquella índole, y dando lugar al abuso. Se equivocaban grandemente, en mi sentir. El artículo 20 del proyecto imponía al Gobierno restricciones importantísimas. Al reconocer como necesaria en ciertas circunstancias la adopción de medidas legislativas, se establece por

todos como condición esencial y precisa –lo reconozco– que ha de ser en circunstancias extraordinarias, difíciles y apremiantes, explicándose esto más lacónicamente con la frase «casos urgentes»: *en casos urgentes*, no en todo tiempo y circunstancia, decía el artículo 20. La doctrina exige, y la práctica lo tiene sancionado, que adoptada por el Gobierno la disposición legislativa, se someta, tan pronto como sea dado, a las Cortes, las cuales pueden aprobarla o desaprobala, y exigir la responsabilidad a los Ministros, si creen que han incurrido en ella: el artículo 20 del proyecto prescribía que se diese cuenta a las Cortes en la inmediata legislatura, para su examen y resolución. La doctrina no exige más, ni la práctica ha sancionado ningún otro requisito; pero el artículo 20 del proyecto preceptuaba que se oyese previamente a los respectivos Cuerpos de la alta administración del Estado.

El tercer requisito que se establecía, la obligación que se imponía al Gobierno de oír, previamente, a los respectivos cuerpos de la alta Administración, ofrecía la mayor garantía posible contra los abusos... Más fácil, mucho más fácil es el abuso, y más frecuente ha de ser cuando la facultad de que se trata no está escrita y formulada en la ley, cuando falta la importantísima restricción de que se acaba de hablar. Los Ministros que no tienen esta restricción y que cuentan con una mayoría favorable y esperan de ella la aprobación de sus actos, están muy propensos a seguir su juicio propio y a cometer abusos que, en su obcecamiento, creen tal vez que son el uso recto de las facultades que de hecho les están reconocidas...

(Fragmento del capítulo tercero «Facultad de la Corona para anticipar, en casos urgentes, disposiciones legislativas» del Libro segundo del Tomo IV de los «Opúsculos», edición 1865, págs. 225-231).

3. Del rechazo a la publicidad de los debates parlamentarios

Ya se ha expuesto que el artículo 34 de la Constitución de 1845 dispone que las Sesiones del Senado y del Congreso serán, por regla general, públicas, y que el proyecto de Constitución de 1852 no contenía prescripción alguna acerca de este punto, habiéndose determinado sobre ello en el proyecto de ley para régimen de los Cuerpos Colegisladores, en el cual se prescribía precisamente lo contrario, pues se ordenaba que las sesiones, por regla general, se celebrasen a puerta cerrada.

Aunque el Ministerio, publicada que fue la reforma, y conociendo que la indicada prescripción era una de las que por muchos se estimaban desacertadas, había decidido variarla y proponer la publicidad de las discusiones parlamentarias, su convencimiento acerca de lo conveniente del secreto de las Sesiones..., era firmísimo y profundo, y lo es igualmente el mío particular en la actualidad...

La publicidad de las discusiones se tiene generalmente como una condición esencial de los gobiernos constitucionales; se admite sin examen; su conveniencia se estima indisputable, se reputa axiomática; del mismo modo que en los tiempos antiguos se creía como cosa cierta la inexistencia de los antípodas, y en los tiempos anteriores a Galileo el movimiento del Sol. Yo creo firmemente que vendrá una época en la cual se reconocerá la inconveniencia de la publicidad de las discusiones políticas, que hoy se estima utilísima, necesaria, esencial en el Gobierno representativo, opinión que, en mi sentir, es un extravío...

Para el objeto en que me ocupo, y ya sea la publicidad *administrativa*, ya *política*, (doy la primera denominación a la publicidad de las disposiciones y de los hechos administrativos, y la segunda a la publicidad de las discusiones de los cuerpos

políticos deliberantes) debe distinguirse la publicidad de la *discusión* de la publicidad de la *resolución*.

La publicidad de la resolución es, por regla general, no solo justa y conveniente, sino necesaria. Si la resolución se contiene en una ley, en un reglamento, en un decreto, en una orden general, claro es que debe publicarse. Las leyes, y lo mismo las disposiciones de aquel género que dicta la legítima autoridad, no obligan hasta que se promulgan. En general, toda resolución, sea de la clase que fuere, debe publicarse, pues de este modo se dan a conocer, como es debido, la conducta, los actos de los poderes públicos, la marcha que se sigue en la gobernación del Estado.

De la publicidad de los actos y sucesos administrativos pueden resultar amarga censura y severos cargos para el Ministerio, si por desgracia son perniciosos y efecto de sus errores; la publicidad de las discusiones parlamentarias no puede producir censura ni cargos nuevos a quien tiene que dar cuenta de sus actos a los Cuerpos deliberantes.

La publicidad de la discusión, sea cual fuere el objeto de esta, tiene gravísimos inconvenientes, y es, por muchos motivos, sumamente perjudicial...

La brevedad, cuya importancia, en la decisión de los negocios públicos, no se encarecerá nunca bastante, es incompatible con la publicidad de los debates... ¿Cuántos años no han pasado desde que se habla de la necesidad de una ley de empleados públicos? ¿Cómo no se ha dictado hasta 1864 (sino una sola vez por autorización) en más de treinta años de gobierno representativo una ley de imprenta? La imprenta ha estado regida por decretos hasta que en 1857 se concedió la autorización en virtud de la cual se publicó aquella ley... Anualmente deben discutirse y aprobarse los Presupuestos, según prescribe la Constitución vigente. ¿Cuántos presupuestos aprobados,

previa discusión detallada, ha habido en el largo periodo que cuenta ya la última época de Gobierno representativo?... Nos haríamos interminables si hubiésemos de mencionar todas las leyes unánimemente reclamadas en interés de la causa pública, que hubieran debido dictarse y no se han dictado, ni se dictarán ciertamente, las cuales, y muchas más, se habrían aprobado y estarían rigiendo y produciendo efectos provechosísimos, si las discusiones parlamentarias se hubiesen celebrado a puerta cerrada. Cuando se delibera de este modo, privadamente, como entre amigos, la discusión no pasa de los límites que el esclarecimiento del asunto exige, y es tan breve relativamente, tan expedita y al mismo tiempo tan conducente al acierto, como lo demuestran los resultados positivos que ofrecen la de los Tribunales, la de los Consejos y la de toda corporación consultiva.

La publicidad impide, por muchos motivos, que la discusión sea acertada y fructuosa. Discutiendo en público, se dice a veces lo que, hablando privadamente, no se diría, y se calla lo que en aquel caso se manifestaría; revelaciones y silencio respectivamente que no favorecen, por cierto, para el esclarecimiento del asunto. Desde luego se conoce que, hablando en público, es preciso guardar consideraciones que en otro caso no habría que guardar, hay que hacer o que omitir manifestaciones que en secreto no se harían o no se omitirían. Prescindiendo de esto ¿cuánto no se multiplican los discursos cuando las discusiones son pública? Generalmente, quien habla en público considera como una necesidad imprescindible el hablar mucho y lo mejor que pueda. Para quien habla en público no es, por lo común, el asunto que se discute el objeto principal de sus afanes; lo es el hacerse notable, pronunciando un elegante discurso; su amor propio, sin él advertirlo, se interesa en ello; el deseo de la gloria le exalta, le arrebatada. Excusado es decir que todo esto se opone muy directamente, no solo a la más breve, sino a la acertada

resolución. Discutiendo en público, toman parte en el debate únicamente, por regla general, las personas que tienen medios oratorios, cuyos discursos son fáciles y elegantes; las que carecen de estas dotes, aunque sus conocimientos sean profundos y aun especiales en el asunto que se ventila, no la toman, y se carece, al decidirlo, de los interesantísimos datos y noticias que su ilustración y su experiencia podrían proporcionar, y de los cuales ciertamente no se verían privados los que han de resolver, si la discusión fuese reservada, porque aquellas personas manifestarían con toda franqueza y con toda lisura su parecer, aunque no empleasen frases elegantes, ni se valiesen de formas oratorias. La doctrina sería tanto más perceptible, la verdad aseguraría su triunfo tanto mejor, cuanto mayor fuese la sencillez con que se expusieran...

La publicidad de la discusión se opone a la madurez y a la frialdad que tanto conviene en la misma discusión. No me empeñaré en hacer reflexiones para demostrar lo que está en la conciencia de todos; ni recordaré los muchos ejemplos, que cada cual puede recordar, de lamentables escenas que prueban lo fácil que es, y cuan frecuentemente ha ocurrido entre nosotros, apartarse en las discusiones de la moderación y templanza que son absolutamente indispensables para el acierto de la decisión, como quiera que la verdad, la justicia y la conveniencia no se avienen con la pasión y el acaloramiento...

La publicidad del debate coarta la libertad que debe haber en el mismo y especialmente en la resolución... Mayor y más repugnante la diferencia de lo que sobre este punto ocurre en los Cuerpos políticos que deliberan públicamente, de lo que ocurre en los Tribunales, en los Consejos y demás reuniones de su clase. En estas corporaciones los individuos que emiten primero su opinión, si después oyen razones que les convencen de la opinión contraria o diferente, retractan o modifican la suya;

proceder que los realza. Se busca de buena fe la verdad y la justicia, sin pasión, sin personalidad, se llega pronto y fácilmente a un acuerdo común. ¿Sucede esto en las Asambleas políticas deliberantes?... No me creo en la necesidad de contestar a esta pregunta... ¿Es frecuente en los parlamentos modificar la opinión que se ha enunciado, retractarla o variarla por las razones nuevamente aducidas, votar en un sentido quien ha hablado o siquiera pedido la palabra en otro diverso? No recuerdo ejemplo de ello... El miembro de un Parlamento que enuncia públicamente su opinión en un sentido, cree que su decoro y su dignidad le impiden votar en el sentido contrario, y para él son estériles cuantas razones se aduzcan, por más que sean convincentes y que las desconociese con anterioridad...

El miembro de las asambleas políticas deliberantes en público, que está dotado de medios oratorios, aunque su talento, bajo otros aspectos, no sea grande, ni su instrucción profunda y bastante general, brilla en aquellas asambleas, se hace fácilmente notable, adquiere prosélitos y grande influencia, y ocupa frecuentemente un puesto cuyo desempeño cumplido exige cualidades de hombre de Estado, de las cuales tal vez carece. Entretanto el hombre previsor, de grandes talentos y de grande instrucción..., queda completamente postergado, acaso ignorado. Careciendo de medios oratorios, no puede dar a conocer en los debates públicos sus grandes talentos; aunque estos sean conocidos, no son atendidos... Así se disminuyen, casi hasta extinguirse, los hombres de Estado, los que, en provecho de la Nación, deberían dirigir sus destinos.

(Fragmentos seleccionados del capítulo quinto, «Secreto de las discusiones parlamentarias», Libro segundo, Tomo IV de los «Opúsculos», ed. 1865, págs. 234-258).

4. Sobre impugnación del principio de «autonormatividad reglamentaria» de las Cortes y de sus consecuencias en la práctica

El artículo 28 de la Constitución dispone que cada uno de los Cuerpos Colegisladores forme el reglamento para su Gobierno interior (–se está refiriendo a la vigente de 1845, *nota del autor de esta edición*–); el proyecto de ley para el régimen de los Cuerpos Colegisladores de 1852 determinaba y regulaba las facultades y funciones de estos, y en cuanto al reglamento interior, se prescribía en el artículo 74 de dicho proyecto de ley que lo formaría el Presidente del respectivo cuerpo, oyendo al Consejo de presidencia y sometiéndolo a la aprobación Real...

Por imprevisión, más bien que deliberadamente, creo yo que se declara en la Constitución que corresponde a los Cuerpos Colegisladores la formación del respectivo reglamento para su gobierno interior; por mala aplicación o uso indebido, pero natural y casi necesario, de aquella facultad creo que se ha llegado al absurdo de disponerse sobre puntos de alta importancia, esencialmente legislativos, en los Reglamentos actuales, como en los anteriores; por espíritu de corporación, o sea por el género de amor propio que hay en sostener y ampliar las prerrogativas del Cuerpo a que se pertenece, creo que se ha mantenido este abuso y que se ha derogado la reforma de 1857, la cual, entre otras cosas, disponía que los reglamentos del Senado y del Congreso serían objeto de una ley, cuya ley, por consiguiente, debía hacerse.

Tratándose de los Cuerpos Colegisladores, de asambleas políticas tan respetables, tan elevadas, cuyas funciones son tan importantes, parece a primera vista lo más justo, lo más natural la declaración de que es facultad de las mismas formar el reglamento para su gobierno interior... Pero la experiencia demues-

tra que, al hacer uso de ella, al ejercitarla, casi necesariamente se decide en el Reglamento sobre puntos que no deben, que no pueden legalmente ser objeto de él...

Tiempo es ya de entrar en la demostración directa, que nos proponemos llevar hasta la evidencia, de que los reglamentos de los Cuerpos Colegisladores deben ser objeto de una ley; de cuan desacertado es lo que dispone el artículo 28 de la Constitución...

Aún más directas y más irresistibles demostraciones pueden hacerse de que muchas de las disposiciones que contienen los reglamentos de los Cuerpos Colegisladores, y de consiguiente estos, deben ser objeto de una ley. El artículo 28 de la Constitución prescribe que corresponde a cada Cuerpo colegislador la formación del respectivo *reglamento para su gobierno interior*. Y qué, ¿pertenece al *gobierno interior* todo lo que disponen los reglamentos? ¿Es relativo al *gobierno interior* lo que se ordena respecto de votos de censura, de proposiciones que no son de ley, de interpelaciones, de mensajes, y de otros puntos?... la extralimitación ha sido tan grande, y lo será siempre que exista aquella facultad, como lo da a conocer la sola indicación de haberse determinado en los reglamentos sobre aquellos puntos y otros semejantes...

Que los reglamentos contienen disposiciones que deben ser, que son esencialmente legislativas, es incuestionable. La ley, forzoso es repetirlo, crea los derechos, impone los deberes, declara las facultades que han de ejercerse, prescribe las funciones que deben desempeñarse; el reglamento determina la manera de ejercitar los primeros, de cumplir los segundos, de ejercer las facultades y desempeñar las funciones. La ley prescribe lo que ha de hacerse; el reglamento ordena cómo ha de hacerse. Es por tanto objeto de la ley, y no del reglamento, la concesión de derechos, la imposición de deberes, la declaración de facul-

tades, el encargo de funciones. Si pues los reglamentos de los Cuerpos Colegisladores contienen disposiciones en las cuales se hace cualquiera de estas cosas, los llamados reglamentos deben, en esta parte, ser objeto de ley. Que las contienen, y muchas de suma importancia, su simple lectura lo pone de manifiesto.

Los reglamentos autorizan expresamente los votos de censura y las interpelaciones, y disponen otras cosas semejantes. Si la Constitución, si la ley declarase la facultad de dar votos de censura, y de hacer interpelaciones, habría sido propio de los reglamentos determinar la manera de ejercer aquella facultad y prescribir la forma de proceder y los trámites... pero ni la Constitución, ni otra ley alguna declaran aquella facultad; en la Constitución no se encuentra siquiera la frase *voto de censura*, ni la palabra *interpelación*. Los Senadores y Diputados, sin embargo, tienen la facultad, y usan de ella con frecuencia, de hacer interpelaciones al Gobierno, y los Diputados la de proponer votos de censura, correspondiendo al Congreso acordar sobre la propuesta. ¿Qué disposición les confiere esa facultad, les da ese importantísimo derecho? El reglamento del respectivo Cuerpo, exclusivamente el reglamento; en el *reglamento*, formado por el respectivo Cuerpo para su gobierno interior, que es lo que la Constitución autoriza; reglamento en que no debían crearse derechos, ni reconocerse facultades, ni prescribirse funciones, porque lo resiste la índole de todo reglamento, y muy especialmente la de aquel que debe serlo de *gobierno interior*; reglamento en el cual se ha podido disponer legalmente solo acerca de la manera de ejercer las facultades y funciones que la Constitución reconoce al Cuerpo respectivo; en ese reglamento, y no en la Constitución ni en otra ley, se confiere el derecho de que se trata, y se confieren otros.

¿Se pondrá en duda por alguien que las facultades de que hablamos, como otras semejantes, son derechos, y derechos im-

portantísimos, de incalculable valor? ¿Se pondrá en duda que esos derechos deben emanar de la ley, que solo la ley debe concederlos?...

Recorramos ya ligeramente los reglamentos actuales para notar algunas de las muchas disposiciones esencialmente legislativas que contienen.

Por vía de ejemplo se han recordado los votos de censura. El reglamento del Congreso (artículo 193) (–se está refiriendo al de 4 de mayo de 1847, *nota del autor de esta edición*–) determina el modo de proceder cuando aquel Cuerpo *hubiere de acordar un voto de censura*. La Constitución no habla siquiera de votos de censura. ¿Tan liviano se consideraba el asunto que no se ha vacilado en hacerlo materia del reglamento?...

El reglamento del Senado (artículos 64 y 65) reconoce la facultad de interpelar a los Ministros, y determina el efecto de esta facultad y el modo de ejercitarla; el reglamento del Congreso (artículos 156 y siguientes) reconoce también aquella facultad y la de hacer preguntas, y determina el efecto de ella y regula su ejercicio, habiendo en esto alguna diferencia respecto de lo que se dispone en el reglamento del Senado. No es actualmente esta diferencia el objeto de nuestras observaciones: lo es el haberse tratado en los reglamentos de interpellaciones cuando nada se dispone sobre ello en la Constitución; el haberse reconocido en aquellos una facultad, un derecho importantísimo. Si esto no es esencialmente objeto de la ley, yo no encuentro nada que lo sea...

Las disposiciones recordadas son esencialmente legislativas... No se ha debido comprenderlas en los reglamentos; son materia de ley; se han comprendido indebidamente, y fue acertado por tanto el hacerlas materia del proyecto de ley para el régimen de los Cuerpos Colegisladores de 1852, y fue acertada la reforma de 1857 (– se refiere a la ley constitucional de reforma de 17 de julio de 1857, recién derogada en 20 de abril de 1864

a instancias del Ministerio Mon, en cuya perspectiva redacta Bravo Murillo este Tomo IV de sus *Opúsculos, nota del autor de esta edición*—), de la cual forma parte el artículo en que se prescribía que los reglamentos fuesen materia de una ley. Al decirlo así no se decía, porque esto habría sido contradecirse en los términos, que el reglamento fuese ley; se decía que los puntos esenciales que comprenden los reglamentos se resolverían en una ley. Habría quedado, después de hacer esa ley, el verdadero *reglamento para el gobierno interior*, cuya formación podía sin grave inconveniente encomendarse al respectivo Cuerpo (en los proyectos de 1852 se encomendaba al Presidente, con consulta del Consejo de la presidencia) sometiéndolo a la aprobación Real, y aún sin someterlo a ella.

(Fragmento del capítulo séptimo «Variación de lo dispuesto en el artículo 28 de la Constitución. Reglamentos de los Cuerpos Colegisladores...», del Libro segundo del Tomo IV de los «Opúsculos», ed. de 1865, págs. 281-320).

5. Sobre la designación regia de la Presidencia de las Cámaras parlamentarias

La Constitución de 1845, en su artículo 29, dice: «el Congreso de los Diputados nombra su Presidente, Vicepresidentes y Secretarios;» y en su artículo 30: «el Rey nombra para cada legislatura, de entre los mismos Senadores, el Presidente y Vicepresidentes del Senado, y este elige sus Secretarios». El proyecto de Constitución de 1852 nada prescribe respecto de estos puntos; dispónese acerca de ellos en el proyecto de ley para el régimen de los Cuerpos Colegisladores, en cuyo artículo 2.º se atribuye al Rey el nombramiento de Presidente y Vicepresidentes, tanto del Senado, como del Congreso de los Diputados...

Para persuadir el acierto de lo que, sobre el punto que tratamos, se disponía en los proyectos de reforma de 1852, no puede invocarse de una manera absoluta la autoridad.

Tanto en las Constituciones españolas, como en las demás de Europa (hablo de las modernas de los pueblos en que rige el sistema representativo, monárquico, parlamentario), se halla establecido, por punto general, en cuanto al nombramiento de Presidente y Vicepresidentes de la alta Cámara, lo mismo que prescribe la Constitución de 1845; si bien, en cuanto al de la popular, sobre poderse invocar algún ejemplo de lo que prescribía el proyecto de 1852, se da en muchas Constituciones intervención en él a la Corona, aunque esta no tenga la elección exclusiva.

Según el artículo 12 del Estatuto Real, tocaba al Rey elegir, entre los Próceres, el Presidente y Vicepresidentes para cada legislatura, y según el 21, nombrar el Presidente y Vicepresidentes del Estamento de Procuradores, proponiendo éste cinco candidatos.

En Inglaterra, tenida justamente por la cuna de la libertad, cuya cita ocupará el primer lugar de las que se harán respectivas a naciones extranjeras, la Cámara de los Lores es presidida por el Lord Canciller; y toca al Rey, por estatuto, nombrar Presidente de la Cámara de los Comunes, que se llama Orador; pero las prácticas parlamentarias han introducido que la misma Cámara indique la persona del Orador, cuya elección es aprobada por el Rey... En Francia, según la Carta Constitucional que dio Luis XVIII en 1814, la Cámara de los Pares era presidida por el Canciller, y en su ausencia por un Par que nombraba el Rey, y la Cámara de los Diputados por uno de los cinco candidatos que ella proponía y nombraba también el Rey. Según la Constitución formada y publicada por Luis Napoleón en 14 de enero de 1852, a virtud del nombramiento de Presidente de

la República por diez años con autorización para formar una Constitución bajo ciertas bases, cuyo nombramiento y autorización obtuvo de la Nación por medio del sufragio universal a que recurrió después del célebre golpe de Estado de 2 de diciembre de 1851, el Presidente de la República, hoy Emperador, nombra el Presidente y Vicepresidentes del Senado; el Presidente y Vicepresidentes del Cuerpo legislativo son también elegidos por el Emperador en cada legislatura.

La Carta Constitucional que el Emperador D. Pedro dio a Portugal en 29 de abril de 1826, atribuye al Rey el nombramiento de Presidente y Vicepresidentes de la Cámara de los Pares y de la de los Diputados; enteramente libre el primero, y de entre cinco individuos, propuestos por la misma Cámara, el Presidente y Vicepresidentes de la última, o sea de la de los Diputados...

Los ejemplos recordados demuestran que en muchas Constituciones se ha dado intervención a la Corona en el nombramiento de Presidente y Vicepresidentes de la Cámara popular, el cual, según lo prescrito en alguna, es de elección exclusiva del Monarca; no habiendo por lo tanto sido absolutamente nuevo lo que sobre este punto se disponía en el proyecto de reforma de 1852...

No se concibe razón sólida de diferencia entre el nombramiento de Presidente y Vicepresidentes de la Cámara alta y de la Cámara popular: la naturaleza y funciones de estos cargos son las mismas... ¿Por qué pues han de ser los unos nombrados por el Monarca y los otros por la misma Asamblea? El origen de los individuos que la componen, el que unos ejerzan el respectivo cargo vitaliciamente, siendo hereditarios o elegidos por la Corona, y los otros temporalmente, siendo de elección popular, no debe producir aquella diferencia.

Es desacertado, en mi juicio, recurrir a otra cosa que, a la naturaleza y funciones del cargo de Presidente, lo mismo de un

Cuerpo que de otro, para determinar quién debe nombrarlo. La índole y naturaleza de las funciones, facultades y atribuciones del Presidente exige que este sea de nombramiento Real. Es una base capital de las Constituciones modernas, aún de aquellas que han restringido más las facultades de la Corona, que el Rey, considerado poder neutro directorial, es moderador en cierta manera, encargado de remover los obstáculos que puedan perjudicar a la armonía que debe reinar entre los encargados de la autoridad soberana; y es por lo mismo indispensable que el poder Real se ejerza en la designación de los Presidentes de los Cuerpos Colegisladores, con tanto más motivo cuanto en el elemento constitutivo de la autoridad presidencial entra el ejercicio de jurisdicción sobre los individuos del Cuerpo, o de los concurrentes a sus sesiones, o sobre hechos que pueden ocurrir dentro del palacio de los mismos Cuerpos colegisladores.

Lo que generalmente se expone para persuadir la conveniencia de que la Cámara popular elija por sí misma el Presidente y Vicepresidentes, es, en mi sentir, lo que más demuestra la conveniencia de que los nombre la Corona. La elección por la misma Cámara se hace naturalmente entre los candidatos del Gobierno y de las oposiciones, es decir, que la Cámara ejerce un grande acto político, y da de este modo a conocer si la opinión de la mayoría es o no conforme a la del Ministerio. Pues bien: a mí no me parece que una votación secreta es conveniente y oportuna para ello.

(Fragmento seleccionado del capítulo octavo «Nombramiento de Presidente y Vicepresidentes del Senado y del Congreso de los Diputados» del Libro segundo del Tomo IV de los «Opúsculos», ed. de 1865, págs. 321-328).

6. De los Presupuestos «permanentes»

La variación de lo que disponía la Constitución de 1845, como lo disponían las anteriores, en cuanto a los presupuestos, estableciéndose literalmente y de una manera absoluta en el artículo 75 que la aprobación de ellos será anual, estaba y está imperiosamente reclamada por la razón, por la conveniencia general y hasta por el buen sentido. Cuando esta reforma se haya hecho, la generación que sea gobernada bajo el nuevo sistema, se admirará de que haya podido existir el hoy vigente, al tener conocimiento por la historia de que se estableció y rigió por mucho tiempo.

Exceptuando lo ocurrido, por motivos especiales, en estos últimos años (–referencia, sin duda, a la «normalización» de la tramitación de la ley de Presupuestos conforme a los preceptos de la Constitución de 1845 por el Gobierno de la *Unión Liberal* (1858-63), *nota del autor de esta edición*–), puede decirse que en todos tiempos y por todos los que han dirigido los destinos de la Nación, como por los hombres públicos y honrados de todos los partidos, se ha deplorado la necesidad legal, muchas veces imposible de cumplir, de obtener anualmente la aprobación de los presupuestos. Fuera de los casos, bien raros en los que circunstancias graves y especiales lo han impedido, el Ministerio ha presentado anualmente el proyecto de ley de presupuestos y ha sido objeto de escrupuloso y detenido examen en la Comisión del Congreso, la cual ha llegado frecuentemente a presentar dictamen, cuya discusión y aprobación definitiva ha tenido lugar en tal cual ocasión, habiéndose algunas veces publicado y ejecutado aquellos en virtud de autorización, otras veces sin ella. La contravención al precepto constitucional ha sido inevitable, flagrante, manifiesta, universal, y, como consecuencia necesaria de ella, no se ha considerado contravención,

ni ha sido objeto de censura seria, pues los mismos que la han censurado, han tenido la conciencia de que no era posible obrar de otra manera... Con rarísimas excepciones, esto es lo que ha ocurrido sobre el punto de que se trata desde 1834 hasta 1858...

A la nación interesa más una buena ley administrativa, que la autorización reiterada para cobrar un impuesto que ya la tuvo al establecerse legalmente, impuesto a todas luces necesario, sancionado ya por la costumbre, y cuya sustitución, en caso de ser posible y estimarse procedente, exige detenido estudio y grande meditación. ¿Puede creerse que todos los Ministros de la Corona que han autorizado la ejecución de presupuestos no aprobados por las Cortes para el año respectivo, lo hayan hecho caprichosamente y sin ser arrastrados por una imperiosa exigencia, por un motivo de alta conveniencia?...

El artículo 26 de la Constitución vigente dice: «Las Cortes se reúnen todos los años. Corresponde al Rey convocarlas, suspender y cerrar sus sesiones, y disolver el Congreso de los Diputados; pero con la obligación, en este último caso, de convocar otras Cortes y reunir las dentro de tres meses». Los artículos 75 y 76 prescriben: «Todos los años presentará el Gobierno a las Cortes el presupuesto general de los gastos para el año siguiente, y el plan de contribuciones y medios para llenarlos; como asimismo las cuentas de la recaudación e inversión de los caudales públicos para su examen y aprobación»—«No podrá imponerse ni cobrarse ninguna contribución ni arbitrio que no esté autorizado por la ley de presupuestos u otra especial».

Las dos disposiciones son absolutas: no contienen excepción o salvedad la una respecto de la otra. Si se hace uso en cierto tiempo y circunstancias de la prerrogativa de cerrar las Cortes, la cual puede ejercerse siempre y en todo caso, viene a ser imposible, de todo punto imposible, la aprobación de los

presupuestos del año respectivo; si se cumple el precepto constitucional de examinar y aprobar los presupuestos de cada año, no se ha de hacer uso de aquella prerrogativa en un periodo de tiempo determinado...

La Constitución debe mirarse como cosa sagrada; debe cumplirse religiosamente, por todos y en todas partes; debe ser universalmente acatada y venerada; para esto es preciso que todo lo que disponga, todo lo que preceptúe se pueda cumplir, y se pueda cumplir sin violencia, sin conflicto, sin embarazo.

¿Qué espectáculo se ofrece al ver consignados de una manera explícita y absoluta el precepto de examinar y aprobar anualmente los presupuestos de gastos e ingresos y el de no poder cobrar ninguna contribución ni arbitrio que no esté autorizado por la ley de presupuestos u otras especial, y ver al mismo tiempo que no ha sido constitucionalmente posible aprobar los presupuestos, y que se recaudan los impuestos, como lo exige hasta la existencia de la Nación, sin haber sido aprobados? El Gobierno, por necesidad imprescindible, exige y recauda los impuestos; los contribuyentes, por necesidad imprescindible, los pagan; las Cortes, por necesidad imprescindible, lo aprueban expresamente o con su aquiescencia; y la Nación entera observa el espectáculo, y ¡medita sobre el valor de lo que se le presenta como la más importante de todas las garantías! Un Código fundamental que contiene un precepto tan absoluto, y cuyo cumplimiento es, en ocasiones dadas, constitucionalmente imposible ¿puede ser objeto del acatamiento y de la veneración universal?

La regia prerrogativa de cerrar las Cortes y el precepto de examinar y aprobar anualmente los presupuestos no pueden establecerse simultáneamente y de una manera absoluta, si han de ser una y otro eficaces. Si la Corona puede legalmente cerrar en todo tiempo las Cortes, ha de ser imposible con frecuencia

examinar y aprobar anualmente los presupuestos; si estos se han de examinar y aprobar anual y necesariamente, ha de ser imposible en un tiempo dado cerrar las Cortes. Preciso sería de consiguiente que las dos disposiciones o al menos una de ellas no fuesen absolutas; preciso sería hacer en una o en otra una excepción o salvedad. Pudiera fijarse tiempo de precisa duración de las Cortes; prescribir que en ese tiempo precisamente se examinasen y aprobasen los presupuestos, y que durante ese mismo plazo no pudiese la Corona hacer uso de la prerrogativa. En este caso la disposición que consigna aquella prerrogativa no podía ser absoluta; debería hacerse en ella una salvedad o excepción de la facultad general, diciendo que no podría ejercerse durante aquel plazo. Se pudiera por el contrario al prescribir por regla general el examen y aprobación anual de los presupuestos, hacer una salvedad para el caso en que, por haberse hecho uso de la regia prerrogativa, no estuviesen reunidas las Cortes en tiempo oportuno; rigiendo en aquel año la ley de presupuestos últimamente aprobada. Y se podría, en fin, adoptar el sistema que, a mi parecer, con sumo acierto se adoptó en el proyecto de reforma.

El primero de los medios indicados limita el ejercicio de una prerrogativa que, en el sentir casi universal, debe ser absoluta, que es salvadora del reposo y bienestar público y de la verdadera libertad. El segundo aparece, aunque en el hecho no lo fuese generalmente, vejatorio, poco decoroso y nada favorable a la creación y consolidación de un régimen de legalidad, de justicia, de pureza y de conveniencia. El tercero salvaba, a juicio de los autores del proyecto de reforma, los inconvenientes, sin tocar en otros, sin exponerse a ninguna desventaja verdadera.

En los artículos 5.º y 6.º del proyecto de Constitución (1852) se decía: «No podrán imponerse ni cobrarse contribución ni arbitrio alguno que no estén autorizados por una

ley»—«El presupuesto general de ingresos y gastos del Estado es permanente; no se podrá hacer en ellos reforma o variación que no esté autorizada por una ley. Anualmente se presentarán al examen y aprobación de las Cortes las cuentas de la recaudación e inversión de los caudales públicos». El no poderse imponer ni cobrar ninguna contribución ni arbitrio que no esté autorizado por una ley, es la más eficaz garantía que puede darse. Los presupuestos, objeto de una ley, y ley de suma importancia, lo eran por consiguiente de la intervención de los representantes de la nación. Posible sería, no verosímil, pero al fin posible sería, como lo es respecto de todas las leyes, que se difiriese por algún tiempo la formación de los presupuestos; este sería un mal de poca duración, pues que, un poco antes o un poco después, la ley de presupuestos se dictaría y publicaría. Una vez dictada, se entraba en el curso de la más constante regularidad. Si la conveniencia aconsejaba alguna variación en los gastos o en los ingresos y las circunstancias permitían emprenderla y obtenerla, para lo cual podían hacer uso de la iniciativa, así el Gobierno como los Cuerpos colegisladores, se lograba esta ventaja; si las tareas de los Cuerpos colegisladores debían recaer sobre objetos más preferentes y de más urgencia; si la Corona creía deber hacer uso de su prerrogativa; si por cualquier otro motivo no podían las Cortes tratar de ella, se aplazaría y el Estado carecería de aquella mejora; pero los impuestos admitidos en los presupuestos aprobados se exigirían y cobrarían constitucionalmente, como regirían constitucionalmente los mismos presupuestos.

¿No es repugnante que, discutidos detenida y minuciosamente un año los impuestos y gastos uno por uno y aprobados, se discutan con la misma detención y minuciosidad al año siguiente, y al otro, y al otro y todos los sucesivos? ¿Que todos los años se examine la conveniencia de cada impuesto y de cada

partida de gastos? ¿Que se declame sobre los defectos de que se cree que adolece cada contribución, sobre las dotaciones del ejército, de la magistratura, de los empleados de cada ramo? Si el tiempo que se ha consumido en esta discusión lánguida y estéril, que con razón ha producido generalmente la deserción en los bancos de las Cámaras, se hubiera empleado en debatir concienzuda y desapasionadamente cada año sobre la posibilidad y conveniencia de la sustitución de un impuesto, o sobre las reformas que pueden hacerse oportunamente en él, o sobre las mejoras, ya por economías prudentes, ya por aumento de ingresos, ya por otro motivo, de que es susceptible un ramo de la administración; grande sería el adelanto que hubiéramos conseguido...

(Fragmento seleccionado del capítulo noveno «Presupuestos permanentes» del Libro segundo de los «Opúsculos», Tomo IV, ed. 1865, págs. 329-341).

7. Del proyecto de ley para las elecciones de Diputados a Cortes.

El resumen comparativo que acaba de hacerse de las disposiciones de la ley y del proyecto (–se refiere a la comparación entre la ley electoral *moderada* de 1846, vigente, y el proyecto de ley sobre la materia de 1 de diciembre de 1852, *nota del autor de esta edición*–), da a conocer las diferencias entre la una y la otra... Estas diferencias importantes, en nuestro sentir, son las siguientes: 1.^a La respectiva a la renta que debía disfrutarse o contribución que debía pagarse para poder ser elegido Diputado... 2.^a Declarar que no podrían ser elegidos Diputados a Cortes los militares en activo servicio, ni ejercer aquel cargo sin renunciar el empleo ciertos funcionarios. 3.^a Someter

al Supremo Tribunal de Justicia el examen y aprobación de las actas electorales y de las calidades de los Diputados electos. 4.^a Exigir, para tener derecho electoral, ser uno de los 150 mayores contribuyentes por contribuciones generales directas, sin establecer preferencia alguna en favor de las capacidades...

En mi discurso parlamentario de 30 de enero de 1858... expuse las principales razones que, en sentir del Ministerio, justificaban la limitación de electores a los 150 mayores contribuyentes en cada distrito. El número de electores habría sido, en el caso de adoptarse este sistema, menor que el que resulta admitiendo a los que pagan 400 reales, y la elección, tanto más tranquila, porque la perturbación a que ordinariamente da lugar, está en razón directa del número de los que intervienen en ella... La ley admite como electores, con tal que paguen 200 reales de contribución y tengan las demás calidades prescritas, a ciertas categorías o capacidades y funcionarios; y el proyecto de ley no concedía este privilegio...

La ley electoral de 1846 exige para ser Diputado una renta de 12 000 reales procedentes de bienes raíces, o pagar anualmente 1000 reales de contribución directa; y el proyecto de ley exigía el pago de 3000 reales de contribución directa, o 2000 siempre que 500 de ellos fuesen procedentes de contribución de inmuebles, o 1000 con tal que procediese de la misma contribución de inmuebles la totalidad de esta cuota... Se disminuía la cuota de la contribución necesaria a medida que esta procedía de la de inmuebles, que denota mayor arraigo, riqueza más sólida y menos expuesta a vicisitudes...

Conveniente y acertado me ha parecido siempre que los eclesiásticos no desempeñen el cargo de Diputados... Razones análogas aconsejan la no admisión igualmente en el Congreso de los Diputados de los militares en activo servicio. Este servicio activo no puede tener lugar en el caso de haber de ejercer

al mismo tiempo el cargo de Diputado; fuera de que el desempeño independiente de este cargo no permite mantener ilesa la subordinación y disciplina, tan necesaria en esta benemérita clase, la cual tiene también, como debe tenerla, conveniente representación en el Senado.

Los funcionarios del orden judicial ejercen una especie de sacerdocio; su ministerio reclama una atención asidua y exclusiva. Deben por lo tanto estar alejados del Congreso de los Diputados...

¿Cómo se puede tampoco mantener la debida subordinación en los empleados o funcionarios civiles, si un subalterno desempeña el cargo de Diputado, y no solo se reconoce en este concepto igual a los Jefes superiores del ramo, al Ministro mismo, sino que puede entrar, de igual a igual, en discusión con este, reconvenirle, interpellarle? ¿Qué demuestra el desempeño del cargo de Diputado por un empleado activo, especialmente si lo es de provincia? Demuestra que el empleo no es necesario, si el servicio se sigue haciendo bien sin que lo desempeñe otro; que el servicio público sufre, si el empleo es indispensable y no se nombra quien lo desempeñe; o que la nación se grava con el pago de la justa retribución de quien sea nombrado para desempeñarlo. ¿Puede justificarse el espectáculo que ofrece un empleado en las provincias de Ultramar que cobra el sueldo del destino, años y años sin desempeñarlo; que tal vez empalma una legislatura con otra legislatura, consiguiendo ser elegido de nuevo; que acaso no ha pisado siquiera el suelo de América porque le evitó el viaje su nombramiento de diputado? A tan grandes males se ponía en el proyecto de 1852 el conveniente remedio...

Como un resumen de lo que se ha expuesto en apoyo del proyecto, puede mirarse lo que, tratando de elecciones, expuse en mi discurso parlamentario de 30 de enero de 1858: ...«Las

elecciones, Sres. Diputados, se hacen actualmente en España de una manera tal, que cada elección es una verdadera perturbación social. El país se conmueve, se agita, y se agita de una manera terrible; llegan las luchas, llegan las contiendas, llegan los odios a los distritos, a los partidos, a los pueblos, a las familias, a los individuos...

Indicaré solamente por indicar algo, que, en mi juicio, buscando la verdad, los electores deben ser pocos...; diré que trescientos cuarenta y nueve Diputados me parecen demasiado para España; diré que, en mi humilde opinión, hay clases que considero como otras tantas religiones, que por lo sagrado de su instituto no deben tener participación en este Cuerpo, debiéndola tener y teniéndola en el otro. Estas clases son: las del clero, que está excluida, y yo lo apruebo; la magistratura, y el ejército activo. Diré por último que, por regla general, los empleados en servicio activo tampoco deben venir a este sitio...

He dicho que mi opinión es que los electores sean pocos, buscando la verdad. ¿Y se busca la verdad siendo pocos? Sí, señores, con ahorro de camino. De los electores que votan, hay muchos que tienen precisamente lo necesario para adquirir la cualidad o carácter de elector, y hay otros ricos que tienen muchos bienes de fortuna. ¿Quiénes de estos son los que votan real y verdaderamente? Los de la ínfima clase, los que pagan muy poco, ¿votan? No, señores: votan los ricos, los influyentes. Pues supongamos que se estableciera el sufragio universal, ¿quiénes votarían entonces? Las personas influyentes con mucha más preponderancia; porque cada persona influyente en un pueblo o en un partido tiene su clientela, sus arrendatarios, sus trabajadores, personas a quienes emplea, y otras que van a solicitar su favor y protección: el influyente, el rico, el propietario, uno o más en cada pueblo, es el que dispone de los demás; y cuando estos depositan en la urna las papeletas, votan lo que

ha indicado esa persona influyente. Esta es la verdad; la sienten todos; todos la conocen. Pues yo quiero la verdad con ahorro de camino».

(Fragmento seleccionado del capítulo segundo «Del proyecto de ley para las elecciones de Diputados a Cortes», Libro tercero de los «Opúsculos», Tomo IV, ed. 1865, págs. 349-386).

BIBLIOGRAFÍA

Escritos políticos, históricos, y bibliografía de época.

BALMES, Jaime: *Escritos Políticos*, en *Obras Completas*, edición de Ignacio Casanovas, Barcelona: 1926. Específicamente dedicados al tiempo del proceso de reforma constitucional de 1844-45, Tomos IV a VI de los volúmenes xxvi a xxviii de las *Obras Completas*.

BRAVO MURILLO, Juan: *Opúsculos*, Madrid: 1863-74, 6 vols. Para la argumentación sobre el proceso y proyectos de reforma política de 1 de diciembre de 1852, monográficamente, Tomo IV, edición de 1865, Madrid (Librería San Martín).

DONOSO CORTES, Juan: *Obras Completas*, edición contemporánea de Carlos Valverde, Madrid: 1970, BAC, vols. I y II.

LAFUENTE, Modesto: *Historia general de España desde los tiempos primitivos hasta la muerte de Fernando VII* por _____, *continuada desde dicha época hasta la muerte de D. Alfonso XII por Juan Valera, con la colaboración de Andrés Borego, Antonio Pírala, y J. Coroleu*. Barcelona: ed. 1930. Para la época, Tomos 21 a 24.

MARQUÉS DE MIRAFLORES (Pando Fernández de Pinedo, M.): *Memorias del reinado de Isabel II*, edición contemporánea con «Estudio preliminar» de Manuel Fernández Álvarez, BAE, ediciones Atlas, 3 tomos, Madrid: 1964.

——— *La reforma en 1852*, Madrid: 1852.

MARTÍNEZ DE LA ROSA, Francisco: *El Espíritu del Siglo*, ed. contemporánea BAE, «Obras completas de D. _____», Tomo v, Madrid: 1960.

SANTILLÁN, Ramón: *Memorias 1815-1856*, edición contemporánea de Ana M.^a Berazaluce, con «Introducción» de Federico Suarez, en *Colección Histórica del Estudio General de Navarra*, Pamplona: 1960, vols. I y II.

Bibliografía moderna seleccionada

ARAQUE HONTANGAS, Natividad: *Las elecciones en el reinado de Isabel II: La Cámara Baja*, Congreso de los Diputados, Colección «Monografías», Madrid: 2008.

ARTOLA GALLEGRO, Miguel: *Partidos y programas políticos 1808-1936*, 1.^a ed. Aguilar, Madrid: 1974, 2 tomos.

——— «Constitución y Carta como modelos constitucionales», *Revista de Historia das Ideias*, vol. 9, Coimbra:1987, págs. 869-877.

BALLBÉ, Manuel: *Orden público y militarismo en la España constitucional 1812-1983*, Alianza Editorial, Madrid: 1983.

BERTELSEN REPETTO, Raúl: *El Senado en España*, IEA, Madrid: 1974.

BLANCO VALDÉS, Roberto: *La construcción de la libertad. Apuntes para una Historia del constitucionalismo europeo*, Alianza Editorial, Madrid: 2010.

BULLÓN DE MENDOZA, A.: *Bravo Murillo y su significación en la política española*, Madrid: 1950.

BURDIEL, Isabel: *Isabel II. Una biografía (1830-1904)*, ed. Taurus, Madrid: 2010.

CÁNOVAS SÁNCHEZ, Francisco: *El Partido Moderado*, CEC, Madrid: 1982.

——— «Los Partidos políticos», *La era isabelina y el sexenio democrático (1834-74)* en *H.ª de España* de R. Menéndez Pidal, dirección de J. M.ª Jover Zamora, Tomo XXXIV, Madrid: 1981, págs. 373-503.

COMELLAS, José Luis: *Los moderados en el poder (1844-54)*, CSIC, Madrid: 1970.

——— «Estudio crítico», introducción a J. Bravo Murillo, *Política y administración en la España isabelina*, Narcea, Madrid: 1972.

CUENCA TORIBIO, J. M.: *Parlamentarismo y antiparlamentarismo en España*, Congreso de los Diputados, Colección «Monografías», Madrid: 1995.

DÍEZ DEL CORRAL, Luis: *El liberalismo doctrinario*, CEC, 4.ª Madrid: 1984.

ENRILE ALEIX, Julio: *El Senado en la «Década moderada»*, UCM, Madrid: 1982.

FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, A.: *Leyes electorales de Diputados a Cortes en el siglo XIX. Estudio histórico y jurídico-político*, Civitas, Madrid: 1992.

FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio: *Reglamentos parlamentarios (1810-1977)*, Tomo III, Colección «Leyes políticas españolas 1808-1978» bajo la dirección de Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, Madrid: 2012.

FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, J. y FUENTES, J. F. (directores): *Diccionario político y social del siglo XIX español*, Alianza editorial, Madrid: 2002.

FLAQUER MONTEQUI (ed.): *Derechos y Constitución*, Revista *Ayer*, n.º 34, Madrid: 1999.

FRADERA, J. M.: *Jaume Balmes. Els fonaments racionals d'una política catòlica*, Vic: 1996.

GARCÍA-PELAYO, Manuel: «Tipología de los conceptos de Constitución» en *Derecho constitucional comparado*, Alianza

za Universidad Textos, 1.^a edición en _____ Madrid: 1984, págs. 33-55.

GARRORENA MORALES, Ángel: *El Ateneo de Madrid y la teoría de la Monarquía Liberal 1836-47*, IEP, Madrid: 1974.

LOPEZ ESCOBAR, E.: *Los orígenes del derecho presupuestario español*, IEA, Madrid: 1971.

MARCUELLO BENEDICTO, Juan Ignacio: *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*, Congreso de los Diputados, Colección «Monografías», Madrid: 1986.

——— *La Constitución de 1845*, Vol. IV de la Colección «Las Constituciones españolas», dirigida por Miguel Artola Gallego, ed. Iustel-Portal de Derecho, Madrid: 2007.

——— «Las Cortes y los factores de crisis política de la Monarquía de Isabel II (1845-1868)», *Anuario de Historia del Derecho español*, Tomo LVIII, Madrid: 1988, págs. 81-172.

——— «La Corona y la desnaturalización del parlamentarismo isabelino», *Revista Ayer*, número monográfico sobre *La política en el reinado de Isabel II* (ed. de Isabel Burdiel), n.º 29, Madrid: 1981, págs. 15-37.

——— «Gobierno y “parlamentarización” en el proceso político de la Monarquía constitucional de Isabel II», *Revista de Estudios Políticos*, CEPC, n.º 130, Madrid: 2005, págs. 5-33.

——— «Las reformas constitucionales en la Monarquía de Isabel II y la integración del *carlismo*», en *Violencias fratricidas. Carlistas y Liberales en el siglo XIX*, ed. Gobierno de Navarra-Institución Príncipe de Viana, Pamplona: 2009, págs. 259-299.

——— «El principio de autonormatividad reglamentaria de las Cortes: su controversia en los inicios del régimen parlamentario en la España liberal (1810-1864)», *Revista Historia Constitucional* (revista electrónica), n.º 14, Oviedo: 2013, págs. 199-229.

——— «Jaime Balmes y *El Pensamiento de la Nación* en el debate sobre la Monarquía moderada de Isabel II», en *El Poder de la Historia. Huella y legado de Javier Donézar Díez de Ulzurrun*, (eds. Pilar Díaz, Pedro Martínez Lillo y Álvaro Soto), UAM Ediciones, Madrid: 2014, vol. I, págs. 259-279.

MAYOR DE LA TORRE, M.^a Teresa: «Efectos del golpe de estado de Luis Napoleón Bonaparte en la política española: Bravo Murillo y el proyecto de reforma constitucional», *Cuadernos de Historia Contemporánea*, n.º 11, UCM, Madrid: 1989, págs. 27-43.

MEDINA MUÑOZ, M. Ángel: «La reforma constitucional de 1845», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 203, Madrid: 1975, págs. 75-104.

NIETO, Alejandro: *Los primeros pasos del Estado constitucional. Historia administrativa de la Regencia de M.^a Cristina de Borbón*, Ariel Derecho, Barcelona: 1996.

PRO RUIZ, Juan: «La práctica política de los gobiernos anti-parlamentarios del final de la *Década moderada* (1851-54)», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 12, Madrid: 1987, págs. 7-55.

——— *Bravo Murillo. Política de orden en la España liberal*, ed. Síntesis, Madrid: 2006.

ROMERO MORENO, José M.: *Proceso y Derechos fundamentales en la España del siglo XIX*, CEC, Madrid: 1983.

ROZALEJO, Marqués de: *Cheste o todo un siglo 1809-1906*, Madrid: 1936.

SÁNCHEZ AGESTA, Luis: «Gobierno y responsabilidad», *Revista de Estudios Políticos*, n.ºs 113-114, Madrid: 1960, págs. 35-63.

——— *Historia del constitucionalismo español 1808-1936*, IEP, Madrid: 1955, 1.^a ed.

SÁNCHEZ MEJÍA, M.^a Luisa: «Estudio preliminar» a su edición de Benjamin Constant, *Escritos Políticos*, CEC, Madrid: 1989.

SEVILLA ANDRÉS, Diego: «El proyecto constitucional de Bravo Murillo», *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, vol. XXII, Madrid: 1951, págs. 363-94.

———«El Senado de 1845» en *Homenaje a N. Pérez Serrano*, Madrid: 1959, vol. II.

———«La Presidencia del Congreso de los Diputados 1810-1936», *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, n.º 14, Barcelona: 1969, págs. 21-56.

——— «Orígenes del control parlamentario en España» en *El control parlamentario de gobierno en las democracias pluralistas*, dir. Manuel Ramírez, Barcelona: 1978.

SOLOZABAL ECHAVARRÍA, Juan José: *La sanción y promulgación de la ley en la Monarquía parlamentaria*, Madrid: Tecnos, 1987.

SUÁREZ, Federico: *Vida y obra de J. Donoso Cortés*, Eunate, Pamplona: 1997.

TOMÁS VILLARROYA, Joaquín: *El sistema político del Estatuto Real*, IEP, Madrid: 1968.

——— «Las elecciones de 1844», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 211, enero-febrero, Madrid: 1977, págs. 61-117.

——— «El proceso constitucional (1843-1868)» en *La era isabelina y el sexenio democrático (1834-74)* en *H.ª de España* de R. Menéndez Pidal, bajo dirección de J. M.ª Jover Zamora, vol. XXXIV, Madrid: 1981, págs. 199-373.

VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín: «Estudio Preliminar», y selección de textos, a Jaime Balmes, *Política y Constitución*, CEC, Madrid: 1988.

——— *«Política y Constitución en España (1808-1978)*, CEPC, Madrid: 2007.

——— «La doctrina de la Constitución histórica de España», en *Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia constitucional*, n.º 6, Junta

General del Principado de Asturias, Oviedo: 2010, págs. 307-363.

VÍRGALA FORURIA, Eduardo: *La delegación legislativa en la Constitución y los decretos legislativos como normas con rango incondicionado de ley*, Congreso de los Diputados, Madrid: 1991. Específicamente para el siglo XIX, págs. 11-33.

Vv. AA.: *El Senado en la Historia* (coord. Manuel Pérez Ledesma), Senado, 2.^a edición Madrid: 1984. Para la época, Juan Ignacio Marcuello Benedicto, «Próceres y Senadores en el reinado de Isabel II», págs. 175-227.

ÍNDICE ONOMÁSTICO

- Araque Hontangas, Natividad, 157, 262
- Argüelles, Agustín, 147
- Armero Peñaranda, Francisco, 109, 161
- Arrazola y García, Lorenzo, 39, 83, 88
- Artola Gallego, Miguel, XIV, 16, 69, 103, 122, 156, 159, 262, 264
- Balmes, Jaime, IX, XV, 12, 16, 20-22, 27, 31, 34-37, 53-56, 70, 77, 81-84, 98-99, 111, 124, 132-33, 144, 149-150, 261
- Bar Cendón, A., 82
- Bastid, Paul, 102
- Bayón Chacón, G., 82
- Beltrán de Lis, M., 122
- Berazaluce, Ana M^a, 92, 262
- Bermúdez de Castro, M., 42, 122
- Bertelsen Repetto, Raul, 129, 142-43, 262
- Blanco Valdés, Roberto, 55, 262
- Bordiu, Cristobal, 171, 181

Bravo Murillo, Juan, IX-XVII, 9, 22-25, 27, 37-38, 40-44, 50, 56, 60-64, 68, 71, 73, 76-80, 83-96, 99, 103-109, 113-15, 120, 122, 125-29, 137-41, 143, 155, 157-60, 162, 167, 169, 171-75, 177, 181, 188, 192, 207, 220, 222, 224-26, 230-31, 233, 246, 261-63, 265-66

Bullón de Mendoza, A., 127, 262

Burdiel, Isabel, 37, 48, 262, 264

Calderón Collantes, Fernando, 152-55

Campoamor, Ramón, 141

Calero Amor, Antonio M^a, 48

Cano Bueso, Juan, 110

Cánovas del Castillo, Antonio, XIII, 68

Cánovas Sánchez, Francisco, XIV, 12, 20, 157, 262

Casanovas, Ignacio, 21, 261

Castro y Orozco, Francisco de Paula. Marqués de Gerona, 103

Catalina, Severo, 67

Cepeda Gómez, José, 131

Colliard, J., 47, 101

Comellas, José Luis, 88, 263

Constant, Benjamin, 55, 265

Cortina, Manuel, 57

Cuenca Toribio, José M^a, 263

Díez del Corral, Luis, 263

Donoso Cortés, Juan, X, 31-32, 60, 144, 261

Enrile Aleix, Julio, 129, 263

- Espartero, Baldomero. Duque de la Victoria, 10, 14, 51, 57, 87-88
- Ezpeleta, Joaquín, 181
- Fernández Domínguez, A., 263
- Fernández Sarasola, Ignacio, 110, 145, 263
- Fernández Sebastián, Javier, 263
- Flaquer Montequi, Rafael, 77, 145, 263
- Fradera, J.M^a, 263
- García Monerri, Encarna, 60
- García-Pelayo, Manuel, 18, 30, 263
- Garrorena Morales, Angel, 129, 130, 264
- González Bravo, Luis, XIII, 24, 65, 75-76, 93, 168
- González González, Antonio, 51, 57, 126
- González Romero, Ventura, 181
- Gor, Duque de, 137
- Isabel II. X, XII, XVI-XVII, 9-10, 22, 24-25, 35-37, 39-40, 47-48, 51, 57, 60, 65, 68, 74, 83, 87, 90, 92, 94, 96, 103, 106-07, 109-10, 122, 129, 131, 155, 157, 163, 168, 175, 186, 261-65, 267
- Isla Fernández, José, 155
- Istúriz, Francisco Javier, X, 50, 102-03, 109
- Jovellanos, Melchor Gaspar de, 72
- Jover Zamora, José M^a, 15, 131, 263, 266
- Lafuente, Modesto, 261
- Lersundi, Francisco, 92

- Loewenstein, Karl, 26
- López Escobar, E., 87, 264
- López y López, Joaquín M^a, 57
- Llorente Lannas, Alejandro, 154
- Marcuello Benedicto, Juan Ignacio, XIII-XIV, 12, 15, 21-22, 25, 33, 35, 37, 39-40, 48-49, 51, 57-58, 60, 65, 68, 70, 74, 77, 83, 87, 90, 92, 94, 96, 103, 106, 110, 112, 122, 129, 139, 152, 154, 264, 267
- María Cristina de Borbón, 13, 20, 49, 83, 88, 91, 95, 106, 131, 173, 265
- Martínez de la Rosa, Francisco, XI, 11, 20, 33, 41, 59, 87, 93, 104-05, 170, 262
- Mayans, Luis, 20, 109
- Mayor de la Torre, M^a Teresa, 63, 265
- Medina Muñoz, M.A., 15, 265
- Mendizábal, Juan Álvarez, 10, 13, 47, 49, 52, 74, 87
- Miraflores, Marqués de. Manuel Pando Fernández de Pinedo, 107, 142, 261
- Mon y Menéndez, Alejandro, IX-X, XIII, 24, 87-88, 93, 116, 143, 154-55, 159, 174, 246
- Montesquieu, Charles Louis de Secondat, 145
- Montevirgen, Marqués de, 136, 139
- Napoleón, Luis. Napoleón III. XII, 22, 42, 63, 172, 247, 265
- Narváez, Ramón M^a. Duque de Valencia, X-XI, XIII, 12, 20-21, 23-24, 26, 32, 36-37, 40-41, 53, 56, 59-60, 65, 70, 76,

- 88-89, 93, 95, 104, 115, 126, 130-31, 133, 135, 137, 142, 149-50, 152, 155
- Nieto, Alejandro, 13, 265
- Nocedal, Cándido, 76, 115-16, 118
- O'Donnell, Leopoldo, 24, 116, 142
- Ofalia, Conde de. Narciso de Heredia, 88
- Olózaga, Salustiano, 90, 147, 171
- Oller Sala, M^a Dolores, 109
- Pacheco, Joaquín Fco., IX-X, XIII, 41, 49, 130, 148-49
- Pérez de Castro, Evaristo, 39, 56, 83, 88, 122
- Pérez Galdós, Benito, 21
- Pidal, Pedro José, X, 20, 24, 36, 41, 88, 93, 103, 115, 136-37, 142, 155
- Pro Ruiz, Juan, 22, 37, 96, 109, 127, 174, 265
- Ramírez, Manuel, 106, 266
- Rodríguez Labandeira, José, 63, 98
- Rodríguez Vaamonde, Florencio, 136-37
- Romero Moreno, José M., 45, 265
- Roncali, Federico. Conde de Alcoy, XII-XIII, 23-24, 75, 86, 91, 95-96, 106, 114-15, 140-41, 143, 154
- Rozalejo, Marqués de, 265
- Sánchez Agesta, Luis, 15, 34, 56, 69, 73, 265
- Sánchez Mejía, M^a Luisa, 55, 265
- Sánchez Ocaña, José, 109
- Santillán, Ramón, 92, 103, 262

- Sartorius, Luis. Conde de San Luis, 90, 92, 95-96, 167
- Seijas Lozano, Manuel, 152
- Sevilla Andrés, Diego, 22, 72, 103, 106, 129, 266
- Solozábal Echevarría, Juan J., 15, 266
- Sotomayor, Duque de. Carlos Martínez de Irujo, Marqués de Casa-Irujo, 42, 49
- Suarez Verdaguer, Federico, 60, 262, 266
- Tejada, Santiago, X, 21, 56, 58-59, 70, 104-05, 134-35, 151-52, 170
- Tomás Villarroya, Joaquín, 15, 24, 34, 47, 51, 74, 87, 112, 115, 129, 141, 143, 147-49
- Tomás y Valiente, Francisco, 74, 149
- Urbina, Cayetano, 181
- Valera, Juan, 261
- Valverde, Carlos, 32, 60, 144, 261
- Varela Suanzes-Carpegna, Joaquín, XVII, 13, 29, 35-36, 45, 53, 72-73, 110, 144-45, 261, 266
- Viluma, Marqués de. Manuel de la Pezuela, IX-X, 12, 20, 32, 36, 69, 98, 111, 131, 133, 155
- Vírgala Foruria, Eduardo, 40, 74, 267

Los proyectos de reforma política de Bravo Murillo, con sus precedentes en las propuestas *monárquicas* del Marqués de Viluma y de Balmes en 1.845 y su influencia posterior en la ley *constitucional* de reforma de 1.857 y revisión de los *Reglamentos* parlamentarios en 1.867, representaron el núcleo y el intento de desarrollo más sistematizado de las concepciones *conservador autoritarias*, alternativas a la Monarquía *constitucional* liberal *moderada* de 1.845. Su eficacia para mantener abierta la cuestión constituyente a lo largo del reinado de Isabel II; el ser más reconocibles en la *práctica* de la forma de gobierno que el espíritu y letra de la ley fundamental del '45; junto a sus significativas resistencias a la "parlamentarización" de la Monarquía, hacen del estudio de dicha alternativa una pieza clave para la cabal comprensión del atormentado desarrollo del constitucionalismo isabelino y, con él, del complejo tránsito a la Monarquía *constitucional* en aquel reinado. El presente estudio se acompaña, en su apéndice de "Documentos", con la reproducción del conjunto de los proyectos reformistas de Bravo Murillo (1.852) y con una selección de textos de su argumentada defensa que, retrospectivamente, hizo éste en sus *Opúsculos* (1.865).



Seminario de
Historia Constitucional
Martínez Marina

ediuno



Universidad de Oviedo
Universidá d'Uviéu
University of Oviedo