

## EL CONSTITUCIONALISMO MODERADO-CONSERVADOR A TRAVÉS DE UN EJEMPLO: BRAVO MURILLO, 1852\*

Faustino MARTÍNEZ MARTÍNEZ\*\*

En 1848, un joven pensador alemán y judío, Karl Marx, en unión de su colega y luego soporte económico, F. Engels, anunciaba que un fantasma estaba recorriendo Europa, el fantasma del comunismo, algo especialmente válido y tangible a la luz de los devaneos revolucionarios de ese año citado, el cual procede a remover algunos (no todos) de los cimientos de esa vieja Europa, con Francia en el ojo del huracán, una vez más. Los efectos no fueron tan drásticos como profetizaba el activo filósofo germánico. Se podría decir que treinta y tres años antes, en 1815 y en sus alrededores, había comenzado su singladura otro fantasma igualmente efectivo, temido y duradero (el del Liberalismo moderado o doctrinario), de vigencia contrastada a lo largo de toda la centuria prácticamente sin excepciones. Era un liberalismo europeo, extenso e intenso, completo, de hechura continental, no obstante su dependencia con el modelo británico, de monarquía más parlamentaria que constitucional, que articulaba todo un discurso del poder y de la ciudadanía sobre la base de una dualidad: el orden y la libertad, a la búsqueda de una armonía que permitiera declinar ambos sustantivos, ambos conceptos, o, dicho de otra forma, saber qué dosis de libertad exactamente podría aguantar o resistir la maquinaria política sin que se quebrase el orden, qué cantidad de libertad se estaba dispuesto a soportar sin que las junturas del poder se rompieran. Y, a la inversa: hasta dónde estaba dispuesta la libertad a ceder para permitir que el poder campara a sus anchas, qué intensidad de ese poder se podía asu-

---

\* El presente trabajo se realizó como parte del Proyecto PAPIIT UNAM IN303719. Derechos y libertades entre cartas magnas y océanos: experiencias constitucionales en México y España, 1808-2018, así como el Proyecto de Investigación DER 2017-84773-R del Programa estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación. Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades. Gobierno de España.

\*\* Departamento de Derecho Romano e Historia del Derecho. Facultad de Derecho. Universidad Complutense de Madrid, [fmartine@der.ucm.es](mailto:fmartine@der.ucm.es).

mir sin que se sepultaran derechos y libertades, sin que éstos desaparecieran como por ensalmo. Se trataba de hallar una fórmula mágica que pusiera en la balanza ambos elementos. Ése era el dilema. Ése era el reto. La doctrina se construyó con un *corpus* liberal extendido a lo largo de toda Europa, que no impedía la comparecencia de especialidades nacionales propias y singulares (sobre todo, desde el prisma histórico, con recurso a las diversas historias nacionales o patrias, sobre la base de un marcado romanticismo intelectual). Moderado en lo político, pues lo que se pretendía era cohesionar Parlamento y gobierno con propósito de colaboración, no de enfrentamiento, y muy conservador en lo social, no en el sentido de rechazar la nueva sociedad burguesa, pero sí en el de defender la presencia y la subsistencia de la vieja sociedad aferrada a los modelos del Antiguo Régimen, que debía cohesionarse en estilos, riqueza, costumbres, medios, pautas, etcétera, con la ascendente burguesía. España no fue excepción a esta tendencia.

Hay que situar la historia constitucional española en esa dimensión europea, concretamente en la época de la restauración francesa, que sigue al mundo napoleónico, a partir de ese año mágico de 1815, desde donde se comenzó a buscar el “justo medio”, el equilibrio, la armonía entre Revolución y reacción, entre soberanía popular y soberanía monárquica, entre el gobierno asambleario y la monarquía absoluta o absolutista. Ahí está el modelo a seguir: situarse en un punto de equidistancia donde se reconocan y estén cómodos los moderados de uno y otro lado, lejos de extremismos y de derivas, incluido el peligroso cesarismo napoleónico. Es el tiempo de Guizot, Royer-Collard, Thiers, Constant (el menos dogmático de todos ellos), etcétera, como principales ideólogos de lo que llamará el liberalismo *doctrinario*, pues doctrina tenía mucha, y buena, en sus cuarteles de invierno. Había un claro proyecto de solidificación de las libertades y de los derechos derivados de la Revolución, pero sin excesos, tratando de hacer compatibles el peso del Estado y el peso de la sociedad. Una pléyade de textos constitucionales hacen vivir y extenderse a ese liberalismo dado: la Carta Otorgada de Luis XVIII (1814); la Constitución francesa de 1830; la Constitución belga de 1831; o el Estatuto Albertino piamontés (1848), luego convertido en la primera Constitución de la Italia unificada, donde se diseña un esquema del poder y de los poderes bastante similar, del mismo modo que la concepción de la ciudadanía (abundando en sus perfiles marcadamente pasivos) es aproximada en todos ellos. Para España, habría que dirigir la mirada hacia el Estatuto Real (1834), a modo de Carta Otorgada, sin los perfiles de la francesa, puesto que era, sobre todo, una reforma del modelo parlamentario, forjada desde la Corona que se desprendía de sus poderes para recon-

ducir el tracto histórico; a la Constitución de 1837, fruto de una transacción o pacto entre moderados y progresistas y, como tal, incapaz de satisfacer las aspiraciones de unos y otros; a la Constitución de 1845, ya abiertamente moderada; al Proyecto de Reforma de Bravo Murillo (1852) a modo de giro conservador, sobre el que nos detendremos con cierta profusión en las páginas que siguen, y a la Constitución de 1876, la de la Restauración, que bebe de las anteriores y, especialmente, de las experiencias moderadas previas para corregirlas y perfeccionarlas. En el ínterin, hay algunas realizaciones progresistas: la Constitución *non nata* de 1856, la Constitución de 1869 (en vigor, con muchas dificultades, hasta 1873), y el Proyecto de Constitución de la Primera República (1873), de perfiles federales. Pero todos ellos tienen poca incidencia en sus apenas ocho años de vigencia conjunta, con aplicación conflictiva, mínima y contradictoria. Acaso el progresismo no se acababa de definir por poseer un cuerpo ideológico propio, exclusivo y original, sino más bien por amalgamar una respuesta completa (o casi) hacia el pensamiento liberal moderado dominante, el que hemos citado arriba. Era su reverso, su negativo, dejando en manos de aquél toda la iniciativa política y, con ello, todos los entresijos del poder, abandonando en muchas ocasiones la lucha por el mismo (el famoso “retraimiento”).

Tras la consolidación del mito de Cádiz, una Constitución imposible, rebatida hoy desde el punto de vista histórico y también historiográfico, texto muy reglamentista y poco innovador, al cual los liberales convierten en leyenda, comprada y aceptada por algunos países europeos como Sicilia o Piamonte, Rusia o Portugal, se comprobó la necesidad de simplificar la vida política y constitucional. Objeto de lecturas varias, el texto de 1812 se presentaba a sí mismo siempre desde la idea de que culminaba los tiempos ilustrados antes que como anticipo de tempestades liberales. Eran más siglo XVIII que siglo XIX. Pertenecía a otra cultura constitucional, no a la liberal. Además de ese liberalismo raquíutico y pacato, católico e historicista, no lo tuvo nada fácil en su trayectoria vital. Dos veces derogada por Fernando VII, terminó por ser abandonada también por los más conspicuos liberales que pusieron sus ojos en un texto más ligero, ágil, simplificado, que no contuviera toda la materia constitucional, sino que dejara parte de ella fuera de sus líneas. Que diera espacio a ciertas decisiones políticas no codificadas. Poderes separados, sus atributos o competencias, de un lado, y libertades ciudadanas, de otro, constituían el mínimo a incorporar en los textos que viniesen. Nada más que eso. Lo único indispensable. Cuando en 1833 se comienza a edificar el régimen constitucional con sufrimientos, guerras, lágrimas y dolores, con carlistas e isabelinos a golpes y con una deuda pública

siempre presente en toda la centuria, Cádiz se utilizó como muleta temporal o provisional, conscientes como era los liberales menos exaltados de que era preciso un texto más operativo, más directo, más reducido. La alternancia de moderados y progresistas, aunque con preferencias desde la Corte por los primeros de ellos, dificulta los logros más inmediatos y duraderos, si bien ambos quieren esa transformación burguesa (Estado de derecho en lo jurídico; sociedad burguesa en lo social; capitalismo en lo económico), con ritmos y preferencias diversos para los mismos propósitos, aunque diferencias hondas y marcadas en temas como la milicia nacional, el sufragio o las entidades locales, amén del tratamiento de la religión católica. Es tiempo de desamortización, que permite dar rienda suelta al anticlericalismo y, al mismo tiempo, sanear la hacienda pública al enjuagar el déficit crónico en el que vivíamos.

Tras la Regencia de Espartero (1840-1843), militar de ascendencia progresista, llega el turno al moderantismo, con Narváez a la cabeza, y dos ideólogos de peso como eran J. Balmes y J. Donoso Cortés. La Década así llamada permite observar logros relevantes, conducidos por unos marcados empirismo y pragmatismo, y una clara voluntad de transacción: así, la construcción de la administración y, con ella, la del Estado, cierta centralización nunca del todo consolidada, una marcada expansión económica, una necesaria política de obras públicas en todos los frentes, con los ferrocarriles a la cabeza, una gran defensa del orden público, un giro civil en tiempos de Bravo Murillo frente a los generales y demás rémoras militares, y, sobre todo y por lo que ahora interesa, un modelo constitucional, político en suma, que, a grandes rasgos, postulaba lo siguiente:

- La concepción de la historia y del pasado, como elementos legitimadores de la Constitución, como su fuente directa e inmediata. Por eso mismo, toda Constitución que se planteara era una Constitución histórica o interna, no fundada en la Revolución, sino en la reforma de una sucesión de costumbres y tradiciones que nos situaban en los tiempos visigodos y en los medievales, donde aparecía por vez primera una España independiente, políticamente configurada con unos rasgos indestructibles y resistentes al paso del tiempo. No se buscaba trasladarnos de nuevo al medievo, sino adaptar esas sempiternas instituciones a los tiempos modernos, conservando el espíritu que les había dado sentido originario. Se lograba así una continuidad y un enlace con el pasado antiguo y medieval donde se diseñan los perfiles básicos de la nación y de los poderes que la acompañaban, mas sin inmutabilidad. Había que adaptar a partir

de lo pretérito. Allí se hallaba una monarquía católica, no arbitraria, sino templada por la presencia de unas Cortes que modulaban la voluntad regia y la condicionaban. Así debería seguir siendo para no traicionar esas esencias inmutables. Esos elementos eran, de por sí, plenamente constitucionales.

- Resultado de todo lo anterior, el Poder Constituyente, clave en toda articulación constitucional moderna, la auténticamente liberal, aparecía como algo débil, cuando no inexistente: pertenece esa capacidad para hacer una Constitución como expresión del superior orden político a los anteriores elementos identificados, a esa historia y a ese pasado que suministran partículas e institutos anteriores y superiores a cualquier orden jurídico positivo, que están colocados antes y sobre cualquier disposición e institución presente que se quiera traer a colación. No había una nación que hablara, sino una nación que se decía heredera de costumbres indisponibles.
- La Constitución se admitía como depósito de esos valores: sí, pero no siempre y no en todo. Se manejaba un concepto de Constitución instrumental (forma de gobierno), no esencial. Lo relevante es que la Constitución ha sido puesta para el gobierno de la sociedad, pero no importa realmente quién la ha creado, ya la nación, ya el pueblo, ya la historia. Era algo situado para gobernar la sociedad, pero no obra de esa sociedad, factura suya. Era algo para la sociedad, no creado por o derivado de la misma. Es asimismo algo escrito; pero no todo se escribe para construirla, porque hay elementos que quedan fuera de su articulado con relevancia constitucional y mucha. Jurídicamente, comparece como una ley más, sin especialidades formales ni procedimiento especial para su reforma (falta ese título específico curiosamente en todas las Constituciones moderadas). Se da así pie a un uso alternativo del texto constitucional, que se invoca o no, dependiendo del momento, con variadas intensidades y fuerzas. Fuera de la Constitución, existen también realidades y principios constitucionales a los que había que estar atentos, pues condicionaban la plena realización de ese texto primigenio del que presuntamente se partía.
- La monarquía, forma clave del Estado, cuando no el Estado mismo, además de forma lógica e histórica de gobierno, se configuraba como elemento capital, indiscutible e inapelable porque la historia lo había transmitido así. No estaba sometida a discusión, como sucedió en 1876, por ejemplo, durante la tramitación parlamenta-

- ria de la Constitución canovista. No había razones para ello. Las Cortes, es decir, la nación, no podían disponer, variar o alterar ese supuesto espíritu monárquico. Su legitimidad era otra, diversa y superior a la de la nación, que se veía así muy reducida en cuanto a su fuerza y efectos en comparación con el elemento regio prevalente.
- La religión católica era otra pieza clave, ahora desde el campo espiritual, cuyo mejor ejemplo será el concordato de 1851 como texto esencial para resolver temas espinosos, como la educación o la desamortización, que introduce en el mundo constitucional aspectos que no estaban previstos en el texto de 1845 (la exclusividad católica y la prohibición de cualquier otro credo). También tiene su origen histórico en la conformación de la propia nación política, por lo que no puede ser extirpado en sede parlamentaria, sino que se impone por la vía de la tradición, de la herencia, de la continuidad. La religión se aplica no solamente en el apartado educativo, en la conformación del poder (origen, forma de ejercicio, límites) o en el diseño de una nación católica, sino que se proyectaba en todos y cada uno de los ciudadanos, en los estatutos singulares de todos y cada uno de ellos, comenzando por la idea de libertad que se manejaba desde postulados cristianos (nunca como facultad absoluta) y en la necesaria obediencia a la autoridad legítima.
  - La soberanía compartida era la consecuencia lógica de todo lo anterior y del desarrollo de dos poderes con dos legitimidades diferentes. Un ejemplo claro de esta dualidad es la ley y su forma de elaboración, donde las Cortes, al Senado y al Congreso proponen, hablan, deliberan y votan, pero precisan siempre de la sanción regia para perfeccionar ese producto normativo. Sin la sanción, no hay legislación. O, dicho de otra forma, el veto real impide la eclosión de la legalidad plena. El rey es colegislador al lado de los dos cuerpos colegisladores ya dados.
  - El rey funge así como poder moderador, neutral: es el *relojero* de Constant. La *prerrogativa*, es decir, la posibilidad de abrir, cerrar o suspender las sesiones de las Cortes, por un lado, junto con la sanción de las leyes, por otro, le otorgan una capacidad indescriptible para resolver situaciones de crisis, de conflicto o de bloqueo entre los principales poderes, siempre que se usen de un modo correcto y no despótico. Pero no sólo eso: el monarca está habilitado para todo lo relacionado con el orden público en lo interior y la seguridad del Estado en lo exterior. A su lado, va creciendo el gobierno

con el presidente del Consejo como figura más relevante, quienes proceden a condicionar la voluntad regia en el ejercicio de todo ese elenco de potestades referidas. De aquí se sigue una difuminación de la división de poderes, merced al claro y contrastado dominio del Ejecutivo, que es tanto como el dominio de la Corona misma. No hay “parlamentarización” del gobierno, sino “gubernamentalización” del Parlamento, totalmente sometido a lo que diga el Ejecutivo, nombrado y cesado libremente por la Corona. Y ejemplos no faltan: la legislación delegada (los principales códigos se hacen así), la nula posibilidad de control político (vía censura o confianza, muy restringidas en ambos casos), los reglamentos situados más allá de la ley, los decretos-leyes y la legislación de emergencia o de inmunidad, entre otros productos normativos de la época. La ley no era necesariamente una creación del Parlamento, sino que éste podía abdicar de su función en favor del gobierno, quien se encargaba de llevar a buen puerto esas normas sin límites claros ni controles exhaustivos.

- Todo se sustentaba en un bicameralismo, con Senado aristocrático y Congreso limitado para ciudadanos propietarios. Ahí estaba la nación, la representación de los dos órdenes sociales, el antiguo y el nuevo, el convencional y el burgués. Así se logra la moderación al representar a toda la sociedad sin excepciones, a lo cual ayuda el sufragio censitario, que contempla al ciudadano como propietario, preferentemente rural, fundiario, con posibilidad de reelección indefinida, voto directo, y distritos uninominales, los cuales facilitan el control y la sumisión por parte de las elites locales.
- En el seno del Tercer Poder, la justicia se desvanece: es, por encima de todas las cosas, administración; esto es, parte del Poder Ejecutivo. Su función es, en cierto modo, aplicar las leyes, es decir, ejecutarlas. Depende así del rey. Sin independencia ni inamovilidad ni imparcialidad, sino sujetos jueces y magistrados a los vaivenes de la vida política, incluso con sus afectos y partidarios gobernando. No se preocupan por el establecimiento de un fuero único para todos los asuntos civiles y criminales, sino que siguen actuando con cierta libertad las variadas jurisdicciones especiales.
- A su lado emerge la administración como Poder Ejecutivo: se asiste a la creación de una nueva corporación, con un orden jurídico propio y con jurisdicción asimismo singularizada. Es una entidad poderosa por lo que hace, por sus múltiples atribuciones y competencias,

y, sobre todo, por lo que no se le puede hacer. La irresponsabilidad se traduce en inmunidad. Deviene inatacable, por tanto.

- En el orden territorial diputaciones y ayuntamientos carecen de la más mínima autonomía. Son piezas del gran *puzzle* nacional, sometidas al centro. Son reputados gobernadores y alcaldes como representantes del Estado en dichas demarcaciones y no al revés: no son delegados del pueblo o de la provincia ante el centro. El sufragio limitado, la escasa capacidad de acción política y administrativa propia, y el peso de la jerarquía y de la centralización explican este diseño. Ultramar, las provincias de Cuba, Puerto Rico y Filipinas serán consideradas como territorios sometidos a leyes especiales, con un régimen abiertamente militarizado, curiosamente, donde la pujanza estatal logra sus más altas cotas de realización, con ausencia de atisbos constitucionales y preocupaciones de esa naturaleza.
- Queda una última, pero no por ello, menos relevante cuestión: los derechos y las libertades. ¿Dónde están? Y, ¿los ciudadanos? No hay espacio para el iusnaturalismo al estilo europeo o norteamericano, sino que prevalece un iushistoricismo de impronta católica y con factura legal, tal y como se ha explicado. El ciudadano se define por sus deberes y obligaciones, por su obediencia y sometimiento, por su sujeción al poder, sin espacios inmunes y sin participar en la conformación de la voluntad de ese poder superior al que respeta y venera. Derechos y libertades recogidos en las Constituciones de este perfil son pocos, muy pocos, escasos, demediados. Apenas diez artículos se dedican a estas cuestiones, normalmente los iniciales de cada texto (1837, 1845, 1876). Los derechos políticos son deberes, no auténticas facultades, dirigidos a formar la voluntad estatal de acuerdo con las reglas del Estado mismo. Así, el sufragio, la petición, la libertad de expresión (con la imprenta a la cabeza) o la igualdad para el acceso a cargos públicos. Los derechos civiles aparecen reducidos a los dos clásicos: la libertad como seguridad personal, como inviolabilidad de la persona física (no tanto anímica o espiritual), y la propiedad privada, base de todo lo demás, incluso por encima de la libertad misma. El catolicismo impide la libertad de conciencia y de credo, por descontado. Los derechos y libertades no son naturales: dependen de la ley, esto es, de un pronunciamiento del Estado en el sentido de definir contenidos, efectos, influencias y modos de ejercicio de tales derechos. Si no hay ley, simplemente no habrá derecho. Y la administración invadirá esa posición con



toda seguridad, quitando al ciudadano y dando al poder más márgenes de acción pública. Hay huellas neoescolásticas en todo este discurso de los derechos y de las libertades: lo que se pretendía, a fin de cuentas, era formar ciudadanos católicos, obedientes y aplicados, buenos cristianos, dispuestos a elegir siempre lo justo conforme a su ideario. Con estos mimbres, difícilmente cabía la posibilidad de una revolución. Porque no había sitio para revolucionarios, Y, sin ellos, la revolución se queda en una simple palabra, en un envoltorio, desprovisto de cualquier conexión con la realidad.<sup>1</sup>

Ciertamente, el ejemplo más notorio de ese constitucionalismo someramente descrito en sus perfiles más relevantes fue el texto de 1845, sin lugar a dudas. Los rasgos someramente anunciados se reproducen a lo largo de sus artículos, donde se nota la influencia de ese Donoso Cortés que fuera secretario de la comisión parlamentaria que definió la reforma. Pero en 1852, Juan Bravo Murillo protagonizó un intento de modificación constitucional en lo que era un claro avance en el ideario moderado con el destino de apuntalar definitivamente el régimen, tanto desde la perspectiva de la monarquía como desde la del Parlamento. Un avance dentro del mundo conservador para hacer del mismo un castillo inexpugnable. Veamos cómo se hizo todo eso.

El gobierno de Juan Bravo Murillo extiende su acción entre enero de 1851 y diciembre de 1852,<sup>2</sup> si bien nuestro hombre había desempeñado algunas carteras ministeriales con carácter previo. Inspirado en la versión más conservadora del moderantismo y con un fuerte componente de pensamiento (neo)escolástico, puesto de relieve en su defensa de una libertad *more catholico* y en una amplia propiedad privada, se orientó hacia tres cometidos esenciales: alejamiento del poder militar, resolución del acuciante problema de la deuda pública y consolidación de la administración como poder esencial al mando del Ejecutivo. Tecnocracia, por encima de todas las cosas, con una parlamentarismo domesticado y reducido, de escasas proporciones, de mínimos.<sup>3</sup> Para articular todo eso, para darle cumplida forma jurídica, se presentó en ese último mes de gobierno del año 1852 un proyecto de refor-

<sup>1</sup> Para este constitucionalismo doctrinario español, remito al reciente texto de J. Varela Suanzes-Carpegna, *Historia constitucional de España*, edición de Ignacio Fernández Sarasola, Madrid, Marcial Pons, 2020, caps. 3 y 4, pp. 153 y ss.

<sup>2</sup> Sobre Juan Bravo Murillo, véase la completa biografía de J. Pro Ruíz, *Bravo Murillo. Política de orden en la España liberal*, Madrid, Síntesis, 2006.

<sup>3</sup> Para el conservadurismo político decimonónico, véase Romeo Mateo, M. C. y Sierra, M. (coords.), “La España liberal, 1833-1874”, vols. I y II de la *Historia de las culturas políticas en*

ma constitucional, junto con ocho proyectos de leyes orgánicas, en donde se replanteaba la materia constitucional (al reducir la Constitución vigente, la de 1845, a unos asuntos limitados y muy concretos: religión, cortes, monarquía) y se desplazaban muchas cuestiones anteriormente así calificadas al campo de la legislación ordinaria, donde su modificación resultaría más sencilla, a la par que menos esencial desde el punto de vista de la arquitectura política.<sup>4</sup>

Dado que fundamentaba todos los demás, el Proyecto de Constitución<sup>5</sup> tiene una cierta situación de ventaja sobre los demás textos, siquiera fuese por su calificación como *Constitución* frente a las restantes *Leyes Orgánicas*, por tanto, comunes, simples, ordinarias, sin marchamo alguno para definir las especialmente (aunque se las tildará asimismo de “*fundamentales*”). El nombre marca distancias, aunque se trate finalmente de un *Proyecto de Ley sobre Constitución*, lo que no deja de ser reflejo claro de lo que pretendían los moderados, confundiendo jerarquías y conceptos jurídicos de una manera acaso inconsciente y vaga, pero reflejo, a fin de cuentas, de la idea antigua de

---

*España y América Latina*, Manuel Pérez Ledesma e Ismael Saz, directores, Madrid-Zaragoza, Marcial Pons Ediciones de Historia-Prensas Universitarias de Zaragoza, 2014.

<sup>4</sup> Acerca de este proyecto de reforma constitucional, véase D. Sevilla Andrés, “El proyecto constitucional de Bravo Murillo”, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, año XCIX, segunda época, t. XXI (190 de la colección), núm. 4, octubre de 1951, pp. 363-394; F. Elías de Tejada, “Ideas políticas y fracaso de Juan Bravo Murillo”, *Verbo. Revista de formación cívica y de acción cultural, según el derecho natural y cristiano*, serie XVII, 167, julio-agosto, 1978, pp. 807-829; F. Castillo Cáceres, “El pensamiento y la práctica política en Juan Bravo Murillo”, en AA. VV., *Temas de historia de España. Estudios en homenaje al profesor Don Antonio Domínguez Ortiz*, en Fuente, María Jesús et al. (coords.), Madrid, Asociación Española del Profesorado de Historia y Geografía, 2005, pp. 285-304; J. I. Marcuello Benedicto, *Los proyectos de reforma política de Bravo Murillo en perspectiva. Conservadurismo autoritario y antiparlamentarismo en la monarquía de Isabel II*, prólogo de Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, Oviedo, In Itinere, Ediciones de la Universidad de Oviedo, 2016; y F. Martínez Martínez, “El disfraz constitucional de Juan Bravo Murillo”, en AA. VV., *La historia, lost in translation? Actas del XIII Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea: Albacete, 21 a 23 de septiembre de 2016*, edición preparada por Damián A. González Madrid, Manuel Ortiz Heras y Juan Sisinio Pérez Garzón, Cuenca, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2017. *Taller 3. La Corte y Monarquía en la Europa del siglo XIX*, pp. 223-234; y mi más extenso trabajo *La vuelta de tuerca moderada: el Proyecto de Constitución y leyes fundamentales de Don Juan Bravo Murillo (Año 1852)*, Madrid, Dykinson, 2019, a cuya argumentación y bibliografía remito en sus líneas generales.

<sup>5</sup> El texto de este Proyecto puede consultarse en el volumen *Leyes políticas españolas fundamentales (1808-1978)*. Recopilación y prólogo por Enrique Tierno Galván, 2a. ed., Madrid, Tecnos, 1979, pp. 78-83. Para la Constitución de 1845, *op. cit.*, pp. 71-77. Las restantes leyes fundamentales proyectadas y complementarias eran las que siguen: Organización del Senado, Elecciones de Diputados a Cortes, Régimen de los Cuerpos Colegisladores, Relaciones entre los Cuerpos Colegisladores, Seguridad de las Personas, Seguridad de la Propiedad, Orden Público y de Grandezas y Títulos del Reino.

orden jurídico subyacente, donde todo valía lo mismo con independencia de nominalismos que no eran de aplicación exhaustiva, ni detallada. La Constitución, como se ha podido indicar, no cesaba de ser reputada como una simple ley, no la ley por antonomasia, ni quizás la ley suprema. Aun cuando la idea de Constitución difiriese de la de aquellos liberales que la veían como remedio a todos los abusos del poder, fundador del mismo (no al revés) y madre de la jerarquía normativa, encumbrándose ella misma en la cima de una supuesta pirámide jurídica que regía de modo claro y concluyente, se le reconocía el valor primero (no me atrevería a llamarlo generador) de todo el orden jurídico. Sí se daba su preferencia, aunque no su preeminencia, ni primogenitura alguna, puesto que la noción previa y lógica que la debía acompañar, la del Poder Constituyente como poder generador de la mecánica constitucional en su inmensidad, era algo que ni por asomo comparecía en el mundo liberal moderado o, cuando menos no lo hacía en el pleno sentido que le había sido otorgado por el liberalismo más radical y revolucionario. Los moderados atribuyen ese papel originario a la historia, donde se encuentran los elementos que definen, a modo de pilares intocables, el mundo político que la Constitución no da a la luz, sino que simplemente recibe y certifica, acoge y perfecciona. Sobre ese molde histórico suministrado, pueden hacerse cambios y alteraciones, pero poco más, para adaptar a los nuevos tiempos el caudal de instituciones ya dadas. Experiencia y tiempo serán los patrones que articulen estas revisiones o modificaciones, si bien con el diseño primero intacto e inmaculado, con un marco inmutable sobre el cual se construye o reconstruye lo accesorio, lo secundario, lo que acompaña a esas esencias políticas incuestionables. Las líneas maestras del sistema no pueden quedar desdibujadas, ni siquiera tocarse, y ciertos componentes deben aparecer siempre en cualquier enumeración constitucional que se precie de tal. El moderantismo había prescindido hábilmente de una noción esencial de Constitución, en la que no creía ciegamente, decantándose por una más instrumental, más apta para sus fines e intereses, más adaptada a este diseño institucional prevalente: no era un texto fruto de la voluntad y de la soberanía de la sociedad concreta de la que se tratara (ya bajo forma nacional, ya bajo forma popular), cosa que evocaba momentos revolucionarios totalmente alejados de sus esquemas mentales, sino un instrumento para el gobierno de la sociedad misma (y no generado por la correspondiente sociedad), un conjunto de dispositivos orientado a regir la sociedad, a gobernarla, a imponerle criterios y decisiones. Una máquina construida por y para gobernar, por y para ordenar, por y para mandar.

En la Constitución, como había recordado Bravo Murillo,<sup>6</sup> solamente se debían abrazar las disposiciones de carácter más fundamental y estable. Lo que no cambiaba porque no podía o no debía ser cambiado. No todo lo que se había pensado hasta entonces que revestía este tal carácter podía acreditar que realmente lo tenía *per se*. Asistimos a una reducción de la materia constitucional a la vista del criterio de la duración, la experiencia, la convalidación por obra del tiempo y de la praxis. Eso significa que el régimen diseñado en el texto de 1845, el hasta entonces vigente, tenía que ser sometido a un proceso de reconfiguración y adelgazamiento. Los cambios son ostensibles: pasamos de una Constitución con ochenta artículos y trece títulos, la de 1845, a un proyecto que reduce la materia propia y puramente constitucional a 42 artículos más otro adicional, distribuidos en sólo seis títulos. Son de textura plenamente constitucional los siguientes elementos, conforme al proyecto: primero y por encima de los demás, la religión (título I, artículos 1o. y 2o.), seguido de las leyes (título II, artículos 3o.-8o.) y las cortes (título III, artículos 9-18), como materias intrínsecamente ligadas entre sí, el rey (título IV, artículos 19-28) y, como complemento de la monarquía esbozada, las materias referidas a la Sucesión a la Corona (título V, artículos 29-34) y a la regencia (título VI, artículos 35-42), más el correspondiente artículo adicional relativo a las provincias de Ultramar, a las que se incorporan las Islas Canarias, territorios todos ellos que quedan al margen de la vida constitucional y se pasarán a regir por disposiciones especiales, ni siquiera calificadas como leyes. Religión, Cortes y monarquía conforman la estructura constitucional básica y mínima, lo estable y fundamental de la Constitución hispánica moderada. Catolicismo, nación y rey, en resumidas cuentas. ¿Qué se ha quedado por el camino? ¿De qué se ha prescindido desde esta óptica conservadora y autoritaria? Las amputaciones que sufre el texto constitucional de 1845 no son menores, ni poco relevantes. Para empezar, el título I, relativo a los españoles y donde se afirman ciertos derechos y libertades, desaparece. No se cuestionan tales derechos; se cuestiona su exacta ubicación constitucional y se defiende su imbricación en el mundo legal ordinario. No hay rechazo, sino choque con su inclusión en sede cons-

---

<sup>6</sup> Esencial para conocer su pensamiento: *Apuntes y documentos parlamentarios sobre las doctrinas políticas y administrativas de D. Juan Bravo Murillo*, Madrid, Imprenta de Luis García, 1858; y, sobre todo, los *Opúsculos de Don Juan Bravo Murillo*, Madrid, Librería de San Martín, 1863-1874. 6 vols., especialmente, el vol. 4. Una síntesis del mismo en *Política y administración en la España isabelina*, estudio, notas y comentarios de texto por José Luis Comellas, Madrid, Narcea Ediciones, 1972; J. L. Comellas, *La teoría del régimen liberal español*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1962; y, del mismo, *Los moderados en el poder, 1844-1854*, Madrid, C. S. I. C.-Escuela de Historia Moderna, 1970.

titucional por ser elementos sujetos a las variaciones introducidas por la legalidad vigente, de por sí cambiante y oscilante. La religión ocupa su lugar. España no se define, pues, por sus ciudadanos, por aquellos sujetos nacionales dotados de estatutos jurídicos singularizados y casi naturales, sino por sus creencias, por ese sentimiento religioso que es el verdadero aglutinante de la vida política y constitucional, anterior y superior a cualquier idea de ciudadanía en sentido liberal; en suma, por la fe católica. No hay ciudadanos, sino católicos españoles que conforman una nación asimismo católica sin excepciones y con muchas exclusiones derivadas de lo anterior. El concordato de 1851 lo había dejado meridianamente claro a su debido momento.

No es materia constitucional tampoco el gobierno, ni la administración de justicia, *prima facie*, como títulos dotados de una peculiar autonomía. Las referencias a ambas instancias se han situado en el proyecto dentro del cuerpo de la Corona, lo que nos da a entender esa derivación genealógica que los conservadores postulaban: todo procede de la monarquía, todos los poderes emanan de ella, a modo de auténtica referencia constituyente por histórica, y tienen en ella su punto de arranque. Los poderes se construyen a partir y derivando de esa Corona inicialmente omnipotente y absoluta, de donde se desgajan facultades repartidas entre otras instancias. El diseño de la Justicia, especialmente, no muy abundante y clarificador en 1845, puesto que requería de leyes de desarrollo que ya se tenían (en especial, el Reglamento Provisional de 1837), queda reducido a un solo artículo en sentido similar al indicado en el texto constitucional cuya reforma se propugnaba: el artículo 25 dispone en el proyecto de Bravo Murillo que la justicia se administra en nombre del rey por tribunales y jueces, cuyos cargos no podrán perderse sino en la forma y por los motivos que determinen las leyes orgánicas especiales de la materia, amén de que el rey interfiere en el mundo judicial por medio de amnistías (artículo 26. 1o.) y por medio de indultos a delinquentes con arreglo a las leyes (artículo 26. 2o.). Pero subyace la idea de que la justicia no es función estatal o pública pura, sino monárquica, ejercitada por jueces y tribunales que designa el rey, y sobre los que pesa una tímida sombra de inamovilidad a expensas de lo que sancionen leyes especiales al respecto. En todo caso, es la legislación común u ordinaria la que, sobre esas bases constitucionales, nos dirá expresamente cómo ha de funcionar el mundo judicial, siempre bajo la égida de esa monarquía y de ese Ejecutivo que lo reclaman como parte de sí mismos.

Un tratamiento aparte merecen las contribuciones y presupuestos, leyes anuales, en principio, efímeras por tanto, con fecha de caducidad, que debían ser renovadas año tras año, sin prisa, pero sin pausa. El gobierno a

través de su reforma las pretende transustanciar; es decir, convertir en elementos estables, duraderos, casi perpetuos, y, por ende, constitucionales, que se deben retener en el nuevo texto fundamental: en el título XII de la Constitución de 1845, artículos 75-78, se decía que todos los años el gobierno presentaría a las Cortes el presupuesto general de los gastos del Estado, acompañado del plan de contribuciones y medios para afrontarlos, así como las cuentas de recaudación e inversión de los caudales públicos para su examen y aprobación. La ley citada era capital para el funcionamiento de la maquinaria administrativa, porque organizaba gastos e ingresos, con el añadido de un principio de legalidad tributaria, en cuya virtud no podía imponerse ni cobrarse contribución alguna o arbitrio que no estuvieran autorizados por la citada Ley de Presupuestos o por otra ley especial, lo mismo que se requería para disponer de las propiedades del Estado o tomar caudales a préstamo sobre el crédito de la nación. Una nación que se convertía en la salvaguardia de la deuda pública, en expresión que reproducían todas las Constituciones decimonónicas, moderadas o no. Prácticamente, el Proyecto de Bravo Murillo comparte esta lectura de las cuestiones fiscales, pero leídas o contempladas desde la perspectiva del legislador, en cuyo título se insertan. Un síntoma claro de la relevancia que se quiere otorgar a tales leyes, aunque no se especifican cuáles deban ser éstas, ni tampoco se precisa ahora su especialidad más concreta: dispone así el artículo 5o. del Proyecto que no podrán imponerse ni cobrarse contribución o arbitrio alguno que no estén autorizados por una ley (no se dice que deba ser la de presupuestos o que deba ser una ley especial). Más amplitud, elasticidad y laxitud para el que haga en su momento la ley, que, como veremos, y ya intuimos, no ha de serlo necesariamente el legislador. Ley se requiere asimismo para autorizar la disposición de las propiedades del Estado o para tomar caudales a préstamo sobre el crédito nacional (artículo 7o. del Proyecto), en un sentido nada novedoso, pues iba en consonancia con el anterior articulado de 1845. De la misma forma, en el artículo 6o., párrafo 2o., se imponía presentar anualmente ante las Cortes las cuentas ejecutadas, el presupuesto ya puesto en marcha y desplegado en todos sus extremos, con descripción de la recaudación e inversión de los caudales públicos, para su examen y aprobación a modo de ulterior control por parte de las Cortes de toda la legalidad presupuestaria plasmada y realizada.

La novedad se insertaba en la cuestión presupuestaria, tal y como indicaba el párrafo 1o. del citado artículo 6o., y no era menor el cambio que se quería implementar: el presupuesto se convertía en permanente, es decir, pasaba de año a año a partir del cuerpo inicial ya aprobado, manteniendo intactas partidas de ingresos y de gastos, sin cambios de ningún tipo, salvo

que se quisieran introducir reformas o alteraciones, en cuyo caso una ley (no general, sino parcial; no común, sino especial) podría proceder a enmendar tal ley perpetuada en el tiempo por obra del Ejecutivo. Aquí el pragmatismo de Bravo Murillo y su conocimiento de las realidades parlamentaria y hacendística cobran especial interés para explicar lo que se ha querido propugnar. La razón, la conveniencia general y el buen sentido justifican ese cambio que deberá admirar a las generaciones futuras, como señalará pomposamente y con modestia exacerbada nuestro prócer. Lo que se hacía sutilmente era una suerte de prórroga gubernativa (y no la creación de un nuevo texto presupuestario), con lo cual se podían obviar las objeciones en esta línea formuladas. No había aprobación: la aprobación ya existía, ya estaba dada anteriormente, y lo que se hacía, en efecto, era prolongar la vigencia de la ley más allá del año de vida al que tendía naturalmente y por su propia definición.

La purga del fondo o de los contenidos no se detiene aquí. Lo relevante es cómo se produce la expulsión de otras ciertas materias de ese mundo constitucional para aposentarlas en las Leyes Orgánicas complementarias. Reducir la materia primera e incrementar la segunda supone colocar en la inmutabilidad algunos temas y promover la volatilidad de otros. Reducir a su mínima expresión aquello que se reputa propiamente constitucional es una forma de reducir la Constitución, pero, al mismo tiempo, incrementando las materiales legales comunes, se está ampliando el campo de acción de quien tiene en su mano el hacer las leyes que no son necesariamente las Cortes, sino el gobierno, como se podrá ver a continuación. La táctica conduce de nuevo a fomentar la acción gubernativa. Lo constitucional no se puede tocar por nadie, ni por nada. Lo legal, en cambio, sí, pero no por quien debiera ser su manipulador o fautor lógico, sino por el verdadero triunfador dentro de este proceso de reestructuración del mundo jurídico liberal. No son materia constitucional ya, ni por asomo, ni remotamente, Diputaciones provinciales y ayuntamientos (título XI), toda vez que la legislación de comienzos de 1845 estaba plenamente en vigor y había respondido con perfecta naturalidad a un afianzamiento clave para comprender la visión moderada del poder, un poder que se empezaba a edificar precisamente a partir de estas instancias provinciales y municipales, ni, por fin, la fuerza militar (título XIII), posiblemente por la ya consolidada ejecutoria del Ejército y de la Guardia Civil a los efectos de salvaguardar el orden público que será objeto precisamente de una ley orgánica específica en esta intensa deriva reformista de Bravo Murillo. Diputaciones y ayuntamientos, conforme al modelo de 1845, eran materias absolutamente legales, ordinarias, dado que la Constitución poco decía respecto de aquellas dos entidades y todo lo que

se enumeraba en relación con las mismas tenía como componente esencial la variabilidad, la opción entre diversas posibilidades, el cambio, la oscilación en suma. El ejército, tan dependiente de la cuestión presupuestaria, quedaba desplazado asimismo precisamente por esa reestructuración que se operaba en materia financiera: la fuerza militar debía ser proporcionada al presupuesto; dependía totalmente de él y no al revés. Fijar el número de tropas de tierra y mar era tanto como condicionar la elaboración del texto presupuestario, lo que daba lugar a duplicidad de actuaciones, cuando no a inutilidades y a flagrantes contradicciones. La fijación de la tropa además debía ser competencia del Ejecutivo, encargado de la conservación del orden público en lo interior y de la seguridad del Estado en lo exterior, así como de todo lo conducente a tales fines. El presupuesto permanente vedaba esta posibilidad anual hasta entonces practicada por una simple razón de coherencia y armonía. Añadido a esa su volatilidad, estaba plenamente justificado, desde el punto de vista moderado, este apartamiento de los preceptos constitucionales en las citadas materias.

El proyecto de Constitución insiste en las direcciones fundamentales ya reseñadas, partiendo de la afirmación con anterioridad expresada por el presidente del Consejo de Ministros como un *leit-motiv* de su ideología constitucional: la materia de las Constituciones debe ceñirse a aquellos aspectos esenciales y fundamentales, los que no cambian, los que no se modifican, teniendo en cuenta además que muchas de esas disposiciones, principios y dispositivos, además no tienen que tener su origen en el texto constitucional mismo, sino que lo preceden y lo superan, por ende. La Constitución se escribe, pero con arreglo a un guion decantado por la historia previamente, ya fijado, ya establecido, ya dado. La Constitución está ya escrita o, cuando menos, intuida, prefigurada, ideada, aunque no materializada. Como elemento característico del pensamiento moderado, aparece un poder no constituyente, sino simplemente ordenador de aquellos materiales de los que ya se disponía, materiales que estaban históricamente conformados, y que ahora se ponen por escrito pulcramente y con una mínima sistemática. Todo lo demás es materia no constitucional; por tanto, materia común, ordinaria, orgánica, en un peldaño inferior, susceptible de mayores modificaciones, de mayores dinamismos, cambios y alteraciones, pero que no presenta encaje en el texto preeminente y principal. Recordemos, una vez más, las propias palabras de Bravo Murillo: deben únicamente tener cabida en el código político de una nación 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”, tales como la religión, la monarquía, la dinastía y la manera de



sucedier en el reinado cuando aquélla es hereditaria, amén de las restantes instituciones y disposiciones que determinan o afectan directamente a la forma de gobierno adoptada en aquella Constitución dada. Inclusión y expulsión conforman la pauta explicativa del nuevo mundo constitucional moderado. La inclusión es reafirmación de los valores constitucionales capitales, de su perdurabilidad. La expulsión supone trasladar al mundo simple y llanamente legal otra serie de materias y de temáticas, hacerlas volátiles y cambiantes. Ambas actuaciones resumen el ideario de lo que debe contener una Constitución para los moderados y acaban por definirla.

Una lectura en detalle de los 42 artículos del Proyecto permite ir detectando concordancias con el texto de 1845 y avances limitados en la coherente línea argumental de ese moderantismo hegemónico, en su vertiente antiparlamentaria y autoritaria, que quería ser más y mejor en sus convicciones conservadoras, que quería llevarlas a su máxima expresión y a mejor puerto, convencidos de que era el recurso más propicio para perpetuar el régimen constitucional. Su tabla de salvación. El arranque del proyecto constitucional es claro al colocar como eje del discurso político a la religión, uno de los triunfos que debía apuntarse en el haber de Bravo Murillo, tras la firma del concordato de 1851, acaso el documento constitucional más relevante de toda la centuria, sin llegar a ser Constitución él mismo. Porque ahí está diseñado el modo de ser de España, y que era, antes de cualquier otra consideración, tierra de católicos y, por ende, nación de los mismos. Sin los ánimos excluyentes de Cádiz, es decir, sin una proclamación expresa de prohibición respecto de otros credos religiosos, se volvía a identificar nación con la religión católica, apostólica y romana (artículo 1), con carácter exclusivo, y se remitía al Concordato la regulación de estas cuestiones, concordato que ya existía y que llevaba a límites no estipulados por la Constitución de 1845, muchos de los aspectos atinentes a la vida religiosa que nos esperaban desde entonces y en adelante. La tibieza o ambigüedad de este texto constitucional daba paso a otro más contundente en el concordato que hallaba pleno reflejo y apuntalamiento en el Proyecto. El adverbio “exclusivamente” tenía más de 1851 que de 1845: miraba más hacia el absorbente ambiente conservador que hacia el tímido aperturismo moderado de los primeros años de la década en que ellos inician su singladura gubernamental. O, como destacaba el propio Bravo Murillo, esta palabra excluía absoluta, directa y terminantemente la admisión de cualquier otro culto. Sin fisuras. Punto y final. El concordato se comportaba, pues, como Constitución, fungía como tal, dado que la interpretaba, la moldeaba y la llevaba a su máxima extensión en sentido restrictivo para la libertad de conciencia y de credo, porque dicha confesión católica estaba en la base de la Constitución, y no al revés.

Se admitía y aseguraba así el catolicismo como único y exclusivo credo, lo que de inmediato implicaba la obligación estatal de mantener el culto y sus ministros, mención que se reflejaba en la Constitución de 1845, pero que venía por sí misma como desarrollo lógico y natural del articulado combinado, constitucional y concordatario. Asimismo, las relaciones entre Iglesia y Estado se dibujarían a partir del acuerdo entre la Corona y el Sumo Pontífice (artículo 2), en virtud de concordatos que tendrían fuerza de ley. No solamente se reiteraba la fuerza legal de los textos concordatarios, sino que se identificaba a los sujetos que los iban a crear. No era la nación. No eran las Cortes. La Religión caía de plano en los dominios de la Corona, puesto que esa monarquía no podía ser otra cosa más que una Monarquía siempre católica. Lo que subyacía era el intento de deslindar de una vez por todas las áreas de influencia de ambas instancias, postulando el necesario encuentro para que no hubiera injerencias de ninguna clase, es decir, que el Estado no se inmiscuyera en cuestiones estrictamente religiosas, y que la Iglesia hiciera lo propio a diferencia de lo acontecido en tiempos inmediatamente anteriores. Esto no excluía una cierta capacidad del poder temporal para intervenir, directa o indirectamente, en los negocios eclesiásticos, capacidad que se tenía que poner en manos del rey, como Poder Ejecutivo o como delegado especial del Legislativo para determinadas cuestiones. Se trataba, pues, de explicar estos dos rubros: cuáles eran las materias religiosas y cuáles los límites de las potestades temporal y eclesiástica, por un lado, y, por otro, cuál era la índole del poder de la Corona en esos campos.

Tras la religión, llegaba el espacio a la soberanía, identificada con su manifestación más clara y rotunda: la potestad legislativa. Nada se dice de esta materia, pero se sobreentiende que estamos en el típico escenario conservador de potestad compartida y repartida. En el modelo proyectado, no son las Cortes con el rey, como hasta entonces se había dicho en sede constitucional, quienes hacían las leyes, sino que se emplea una fórmula singular, antigua o, si se quiere, incluso, medieval, más galante y respetuosa —preferible, en suma— con la realidad política hispánica, porque en la enumeración subyace jerarquía y preeminencia: dice el artículo 3 que “el Rey ejerce con las Cortes la potestad de hacer leyes”, lo que significa que la función normativa corresponde a un monarca, a la Corona, que no actúa *en* las Cortes, ni *por medio de* la Cortes, sino *con* las Cortes, a modo de espacio donde se ejecuta ese Poder Legislativo, pero sin cederlo, limitarlo o compartirlo de ninguna de las maneras más que como consecuencia de una cesión derivada de la propia Corona, de una renuncia o atribución que parte del mismo sujeto que acepta tal limitación. Iniciativa legislativa cabe en manos del rey y de cada uno de los cuerpos legisladores (artículo 4), algo con lo que ya se

contaba (artículo 35, Constitución 1845), con las reglas especiales ya vistas para las cuestiones tributarias y presupuestarias (artículos 5, 6 y 7), que remata el artículo 8 con exigencia de una ley especial para fijar la dotación del rey y su familia al comienzo de cada reinado (derivado del artículo 48, Constitución 1845, que no se inmuta en este particular aspecto).

El diseño de las Cortes es el que sigue a continuación, pero es parco. No se abunda en él, y se opta por el laconismo expresivo. Lo es, lacónico, porque precisa de legislación complementaria y específica. El proyecto de Constitución vuelve a insistir en lo mínimo indispensable para ese esbozo parlamentario. Dice el artículo 9 que las Cortes estarán integradas por dos Cámaras, iguales en facultades, algo que venía del artículo 13 de la Constitución moderada de 1845, introduciéndose novedades de peso en el Senado con tres tipos de senadores (hereditarios, natos y vitalicios, frente a la unidad de tipos en el texto constitucional anterior), remitiendo a una ley especial para articular este modelo aristocrático, con sus categorías y condiciones, así como forma y circunstancias referidas a los tales nombramientos (artículos 10 y 11, con la referencia a los hijos del rey y del inmediato heredero a la Corona, que son senadores *natos* a la edad de veinticinco años, conforme al artículo 12, procedente del artículo 18. Constitución 1845, con el añadido del adjetivo calificativo referido a ese derecho propio vinculado a tal condición), si bien no varían las competencias conforme al artículo 13: el Senado, además de legislar, juzga a los ministros cuando fueran acusados por el Congreso de los Diputados, conoce de los delitos graves contra la persona o dignidad del rey, o contra la seguridad del Estado, conforme a lo que establezcan las leyes, con el añadido de que será el gobierno el que decida si se somete o no al juicio de ese cuerpo, y juzga a sus propios miembros en los casos y en la forma que determinen las leyes (procedente del artículo 19, Constitución 1845). Hay un reforzamiento del papel del gobierno que hace depender esa competencia jurisdiccional del Senado, en la segunda cuestión indicada, de su propio criterio y conveniencia, puesto que habrá circunstancias nada infrecuentes, urgencias u otros motivos que lleven a preferir la acción de los tribunales ordinarios en estas materias “en manifiesto interés del Estado”. El Congreso, por su parte, queda a expensas de la legislación electoral, que también se incorpora al paquete reformista con una ley propia sobre elecciones, para perfilarse totalmente: se compondrá de los diputados elegidos por las juntas electorales en la forma que determine la ley, la cual indicará también las condiciones y circunstancias relativas a la elección y al cargo de diputado, sin mayores precisiones (artículo 14). Todo permanece en manos de la ley, por ende. Prescripciones comunes sobre el fun-

cionamiento de las Cámaras mantienen el modelo ya planteado en 1845: reuniones simultáneas de ambas asambleas, pero no conjuntas, salvo que el Senado actúe como tribunal (artículo 15 / artículo 32, Constitución 1845); funciones no legislativas como recibir juramento de las principales autoridades del Estado, nombrar regentes y tutores, o hacer efectiva la responsabilidad de los ministros, correspondiendo la acusación al Congreso y el juicio al Senado (artículo 16 / artículo 39, Constitución 1845); inviolabilidad de diputados y senadores por las opiniones y votos emitidos en el ejercicio de sus cargos (artículo 17 / artículo 40, Constitución 1845); y cierta inmunidad de los anteriores (artículo 18 / artículo 41, Constitución 1845).

Aparentement, y a la espera de la regulación reclamada para el Senado en su estructura nueva y para el Congreso en sede electoral fundamentalmente, las Cortes seguían conservando cierta solvencia política, que queda eliminada cuando llegamos al título IV, dedicado al rey. Ahí se topan con la dura realidad del elemento institucional a quien persigue beneficiar toda la reforma: más monarquía y menos Parlamento. Las Cortes han subsistido hasta este momento, han logrado pasar las *horcas caudinas*, conservando cierta entidad y cierta capacidad de decisión, pero cuando entran en conflicto con el monarca, salen derrotadas. Las disposiciones referidas al monarca apenas experimentan cambios puesto que su persona es sagrada e inviolable, no sujeta a responsabilidad, dado que son responsables *sus* ministros, denotando con el posesivo un sentido patrimonial, de propiedad, que no comparecía con el artículo determinado anteriormente usado (artículo 19 / artículo 42, Constitución 1845). Tiene en sus manos la potestad de hacer ejecutar las leyes, que da nombre y sentido a ese Poder Ejecutivo que encarna por encima de cualquier otra institución, extendiendo su autoridad 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 decretos, órdenes e instrucciones oportunas (artículo 20.1o., superando la tradicional invocación a la conservación del orden público en lo interior y a la seguridad del Estado en lo exterior, como en el artículo 43, Constitución 1845, que quedan ahora subsumidos bajo la rúbrica genérica de “Gobernación”), sin que haga alusión a la Constitución y a las leyes, algo que se da por descontado o no tanto. Las Cortes son convocadas, suspendidas y cerradas por el rey, o disueltas en el caso del Congreso de los Diputados, con la obligación de convocarlas y reunir las en el término de seis meses (tres en la Constitución 1845), y con la obligación de celebrar dichas reuniones todos los años, pero sin indicar la duración mínima que aquéllas debían tener, ni tampoco la máxima. En todo caso, no cabía ya la convocatoria automática como se había defendido en Cádiz o en 1837, porque era tanto como admitir im-

plícitamente el dogma de la soberanía nacional y, con él, el reconocimiento de una cierta supremacía de la nación sobre la monarquía que no se estaba dispuesto a aceptar. Coinciden los supuestos de Cortes extraordinarias asimismo por mandato constitucional y sin margen de discrecionalidad para el rey, pero son supuestos, en efecto, extraordinarios, poco frecuentes, anómalos (artículo 23 / artículo 27, Constitución 1845: vacancia de la Corona o imposibilidad del rey para gobernar). A la función ejecutiva, sigue la propiamente legislativa mediante la sanción o, en su caso, el veto (artículo 24 / artículo 44, Constitución 1845), y esa capacidad legislativa anticipatoria o preventiva, para casos urgentes excepcionales y con algunos controles, *a priori* y *a posteriori*, del artículo 20.2. “En casos urgentes, el Rey podrá anticipar disposiciones legislativas, oyendo previamente á los respectivos cuerpos de la alta administración del Estado, y dando en la legislatura inmediata cuenta á las Cortes para su exámen y resolución”. No contentos con todo esto, el rey extiende asimismo su poder al campo judicial, con sometimiento a lo que dispongan las Leyes Orgánicas especiales sobre la materia. En el resto de atribuciones, se mantiene el mismo esquema que en 1845, con un monarca habilitado para muchas cosas y apenas disminuido en sus competencias, toda vez que estas limitaciones vienen impuestas por leyes que él controla de modo normal, a través del procedimiento normativo ordinario, o de modo excepcional, mediante esa innovación contenida en el mismo proyecto a la que se ha aludido hace un momento.

Degradación, pues, del Parlamento, minusvaloración del mismo y restricción de su pulso político, que se ve constreñido por la Corona, con lo que el equilibrio ansiado, ese “justo medio” anhelado, en realidad no lo era y parecía ocultar —mostraba claramente y sin ambages— un deseo de claro fortalecimiento regio. Sumemos a ello dos elementos singulares: la composición del Senado, con división entre senadores hereditarios, natos y vitalicios, todos ellos nombrados por el rey (artículo 10), sin límites temporales y cuantitativos, adelantando el sentido de la Reforma de 1857-1864, y lo preceptuado en el artículo 20. 2o., que traslada, para casos urgentes, al rey la posibilidad de anticipar medidas legislativas, oyendo previamente a los respectivos cuerpos de la alta administración y con posterior control de las Cortes, amén del dominio sobre la justicia y el gobierno para hallar un acabado regio perfecto. Un monarca que iba a aparecer protegido especialmente por ese Senado que controlaba a su antojo. Una reforma constitucional, por tanto, la de Bravo Murillo, que trata de edificar el armazón potente sobre el que construir una monarquía poderosa y contundente.

No era la única vía normativa en la cual se acababa por ubicar al monarca. No era ése su exclusivo Poder Legislativo, normal o excepcional, con

las Cortes o sin estar éstas reunidas. El artículo 2 del proyecto constitucional, ya mencionado, le atribuía otra función no menor: la elaboración, junto con el Sumo Pontífice, de concordatos, que tendrían carácter y fuerza de ley. Sin participación, por ende, de las Cortes, del Legislativo. Suponía esto colocar algo tan importante y tan delicado en el engranaje constitucional como era el concordato (el eventual, el futuro) en las manos exclusivas del rey, pues, como se tenía conciencia en el momento central del siglo, un texto concordatario no era exactamente un tratado internacional, de suerte tal que no le acompañaba la prescripción igualmente constitucional del artículo 27. 2o., que requería al monarca estar autorizado por ley para ratificar tratados de alianza ofensiva, los especiales de comercio y aquellos que estipulasen dar subsidios a potencias extranjeras. La importancia del concordato no debe minusvalorarse: con la escasa querencia constitucional del momento, con la poca amplitud que se confiere al documento así llamado, era este texto concordatario el que ocupaba partes tan importantes del conglomerado social, como las referidas a la educación, a la conservación del fuero eclesiástico, de los tribunales y de la legislación canónicos, a la desamortización ya ejecutada y la que estaba por venir, o a la reamortización de la Iglesia mediante el reconocimiento de una amplia capacidad de obrar en el orden civil, que le permitía ir recuperando poco a poco enormes masas patrimoniales. El rey dinamitaba cualquier atisbo de división de poderes, puesto que, al final, era él el centro de imputación de todos ellos: era gobierno, era Legislativo, era justicia. Basta leer los artículos 26, 27 y 28 para caer en la cuenta de cuál era su poder auténtico.

La monarquía tenía que ser regulada hasta sus últimas circunstancias y consecuencias, y así contemplar una de las que tradicionalmente había sido reputada sin la más mínima discusión como ley fundamental: la sucesoria, basada en la vieja ley de Partidas. Para la sucesión regia, se volvía la vista una vez más hacia la Constitución de 1845 (y, desde ahí, a los viejos fueros y libertades conciliados con los nuevos tiempos, como se decía en su arranque), apenas retocada en el Proyecto de Bravo Murillo. No se hacía proclamación efectiva de Isabel II, toda vez que el recuerdo carlista no dejaba de ser eso, un simple recuerdo, aunque se alude a Isabel como “Reina legítima de las Españas” a los efectos de clarificar el panorama y disipar dudas que pudieran subyacer. Es, de todos modos, algo preexistente a la Constitución, porque la tal legitimidad viene por otros cauces y no por los constitucionales. No es obra de la Constitución, sino de la realidad extraconstitucional. Se haría aquélla, la sucesión, de conformidad con el molde tradicional, es decir, orden de primogenitura y representación, prefiriéndose siempre la línea anterior a la posterior; 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 (artículo 29 / artículo 50, Constitución 1845). Extinguidas las líneas de los descendientes legítimos de Isabel II, sucederán, por este orden, su hermana y sus tíos, hermanos de su padre, así varones como hembras, y sus legítimos descendientes, siempre que no estuvieran excluidos (artículo 30 / artículo 51, Constitución 1845). Si todas las líneas estuvieran extinguidas, entonces una ley (que no las Cortes, puesto que ya sabemos que no hay identificación total entre esos dos elementos) hará nuevos llamamientos, pero ya no teniendo en cuenta lo que más convenga a la nación, como se decía anteriormente, *ex* artículo 31 / artículo 52, Constitución 1845. Las dudas de hecho o de derecho que ocurran en el orden sucesorio serán resueltas por ley, con la importancia que se da a esa categoría normativa nuevamente (artículo 32 / artículo 53, Constitución 1845). Una ley es también la que podría excluir de la sucesión a las personas que sean incapaces para gobernar o hayan hecho cosa por que merezcan perder el derecho a la Corona (artículo 33 / artículo 54, Constitución 1845), por si quedara alguna duda respecto a las pretensiones carlistas que eventualmente pudieran concurrir. Por fin, cuando reinara una mujer, el marido no tendría participación alguna en el gobierno del reino, es decir, sería simple *rey consorte* y bajo ningún concepto, rey efectivo, sin facultades de ninguna clase o categoría (artículo 34 / artículo 55, Constitución 1845).

La cuestión de la regencia no introduce matizaciones relevantes respecto al esquema conocido y va desarrollándose a partir de las posibilidades que se pudieran plantear en la vida real: la minoría de edad se fija en los catorce años (artículo 35 / artículo 56, Constitución 1845). Si el rey, por tanto, fuera menor de edad, correspondería la regencia al padre o madre o, en su defecto, al pariente más próximo en la línea sucesoria conforme al orden establecido *supra* (artículo 36 / artículo 57, Constitución 1845). Es una regencia automática, puesto que se entra a ejercitarla desde ese preciso instante y hasta que termine la minoridad. Para el pariente más próximo llamado a ese desempeño, se requiere ser español, tener veinte años cumplidos y no estar excluido de la sucesión. El padre o la madre del rey solamente podrán ser regentes mientras permanezcan viudos para evitar injerencias de cualquier tipo en las labores gubernativas (artículo 37 / artículo 58, Constitución 1845). Dicho regente prestará juramento ante las Cortes de ser fiel al rey menor y de guardar Constitución y leyes. Si no estuvieran reunidas aquéllas, procederá de inmediato a convocarlas, prestando mientras tanto el mismo juramento ante el Consejo de Ministros, prometiendo su reiteración ante las Cortes que se van a reunir (artículo 38 / artículo 59, Constitución 1845). Si falla alguno de los familiares indicados, serán las Cortes las que

designen un regencia de una, tres o cinco personas, actuando provisionalmente como tal el citado Consejo de Ministros (artículo 39 / artículo 60, Constitución 1845). Cuando se tratara de imposibilidad física o psíquica del rey para ejercer su autoridad y así lo reconociesen las Cortes, la regencia corresponderá al primogénito, si fuera mayor de catorce años; en su defecto, al consorte del rey; y, a falta de éste, los llamados a la regencia como se ha indicado arriba (artículo 40 / artículo 61, Constitución 1845). Regente y Regencia ejercen, en todo caso, autoridad plena y sin restricciones, dictando en nombre del rey todos los actos de gobierno que estimen oportunos (artículo 41 / artículo 62, Constitución 1845). Para la cuestión de la tutela del rey, se sigue el mismo criterio estilado a lo largo del siglo XIX: será tutor quien designara el rey difunto en su testamento, español de nacimiento. Si no hubiera sido nombrado, el padre o la madre, mientras permanezcan viudos; en su defecto, lo elegirán las Cortes, con la cautela de que los cargos de regente y tutor solamente pueden coincidir en el padre o la madre del rey (artículo 42 / artículo 63, Constitución 1845).

Como no podía ser menos, la cuestión territorial apenas era esbozada en el texto constitucional, salvo para excluir en *artículo adicional* los dominios americanos de su ámbito de acción y/o aplicación, extendiendo tales coordenadas a las Islas Canarias. La falta de afirmación de un diseño territorial desde la óptica constitucional para esas tierras, el silencio respecto al mismo, suponía dejar en manos de la legislación ordinaria o común la cuestión nada pacífica de la articulación de los territorios, de suerte tal que la Constitución nada señalaba al respecto, ni sobre su naturaleza, ni sobre su organización. Callaba o hablaba poco para decir que el orden constitucional, en sentido estricto, era una cosa de la metrópoli, algo peninsular o europeo, mientras que a los territorios de ultramar se les excluía del mundo constitucional o, cuando menos, del mundo constitucional gestado desde Madrid. Ello no implicaba desconocimiento de su realidad, sino que precisamente el conocimiento de la misma es lo que forzaba a adoptar esta solución de escisión, excluyente, de separación radical, jurídicamente hablando. No podía haber un régimen unificado, porque los mundos eran diferentes y debía primar esa diferenciación. En todo caso, los tiempos de los reinos especiales, las viejas capitanías, gobernaciones, partidos y provincias antiguas habían desaparecido. Ahora había una sola instancia de tipo intermedio, que modulaba las decisiones procedentes del centro, las nuevas provincias, que respondían a una lógica diferente. Los espacios políticos, capaces de generar su propia dinámica institucional, habían desaparecido para dar paso a las demarcaciones administrativas, uniformes, iguales, idénticas, calladas y sin la menor diferencia en su seno, puesto que todas hablarían desde entonces la misma



lengua, el mismo lenguaje del poder, incapaces por su propia naturaleza de generar nada que no fuera la pacífica y tranquila conducción de las decisiones procedentes del centro político. Las provincias, creación relevante de los moderados, y, en menor medida, los municipios, resolvían la problemática, convirtiendo los anteriores espacios políticos en simples demarcaciones administrativas, frías y mecánicas, territorios que carecían de voz y de prestancia, puesto que se invertía la tendencia política y la derivación de las fuerzas (ahora todo arranca o pretende arrancar del centro, no de las periferias, dentro de las cuales las elites propias seguían campando a sus anchas). Asimismo, debe recordarse este hecho, la organización territorial había sido excluida de la Constitución por entender que no era materia de relevancia constitucional, sino a desarrollar por leyes comunes y ordinarias. Pero había provincias peninsulares y provincias que no lo eran. Estas segundas, junto con sus habitantes, eran expulsadas de la Constitución, como había sucedido por vez primera en 1837, y se refugiaban en el mundo de la especialidad. Ni eran territorios constitucionales ni tampoco territorios administrativos comunes. Eran territorios especiales y, como tales, sujetos a leyes que así se calificaban, que no iban a llegar casi nunca, aunque intentos hubo y numerosos. Lo que sí era relevante era el expreso apartamiento de los territorios americanos de la óptica constitucional y el reclamo de la especialidad legislativa para con los mismos. América y Canarias eran fragmentos *extraconstitucionales*, pero no *aconstitucionales*, a los que habría que aplicar medidas excepcionales desde la óptica peninsular. No había sitio allí para la Constitución metropolitana, pero la especialidad permitía admitir las Constituciones, en cierta medida, *naturales* de aquellos territorios. No quedaban cubiertos con las previsiones constitucionales, ni mucho menos, sino que para ello se edificaba un régimen jurídico *ad hoc*, donde se daba pie a la persistencia de lo que hasta entonces hubiera existido en tales lares, además de la legislación excepcional o especial que se fuera generando con la vista puesta en las singularidades insulares o antillanas. La Constitución era peninsular, parcialmente insular, pero, en ningún caso, llegaba a los perfiles bihemisféricos con los que había logrado iniciarse el siglo y que en Cádiz habían quedado perfectamente reflejados. Los tiempos ya eran otros: afirmación de la metrópoli, plenamente constitucionalizada, y distanciamiento de esa Constitución a medida que nos alejábamos de Europa, pero con espacio para la aceptación, por inveterada subsistencia, de las antiguas Constituciones radicadas en estos territorios especiales y, a su manera, también con relieve jurídico (el viejo derecho llamado Indiano). La administración allí concentrada abandonará, en aras de la especialidad, cualquier viso de

modelo civil para convertirse en arquetipo de organización militar o militarizada, con fuerte dependencia de la metrópoli y, curiosamente, un mayor rasgo de estatalidad, centralización y eficacia administrativa que la que procedía de su homónima peninsular.

Vistas las materias constitucionales, llegaba el tiempo para las *Leyes Orgánicas* bajo la especie de que las materias allí insertadas carecían de ese marchamo, lo que no quería decir que no tuvieran importancia o trascendencia de ese tipo, que la tenían y mucha. Simplemente se trataba de materias o campos donde jugaba más ampliamente la discrecionalidad del legislador, entendido como autor de las leyes, en función de los tiempos, las necesidades y las expectativas. Desarrollaban los principios y valores indicados en los artículos constitucionales. Les daban amplitud y cobertura, corporeidad y relevancia. Pero siempre con sensación de provisionalidad. Eran leyes que podían y debían ser cambiadas a la luz de la experiencia y del paso del tiempo, materias sobre las que se podía dar el ensayo, la prueba, la práctica, la constatación empírica de su funcionamiento o no. Mientras que lo que había en el Proyecto de Constitución obedecía a una suerte de orden natural inmutable, objetivo, dado y asumido, no sometido a revisión ni a cuestionamiento, los aspectos trasladados a las *Leyes Orgánicas* se singularizaban por su volatilidad o flexibilidad, es decir, podían ser modificados a lo largo del tiempo y no tenían ese poso de veneración, que sí se daba en las materias típicamente constitucionales. Eran leyes especiales las que debían desarrollar aquellos campos apenas esbozados en la Constitución porque ya no eran materias constitucionales.<sup>7</sup>

Ése, en resumidas cuentas, fue el legado constitucional frustrado que Bravo Murillo quiso dejar. Una Constitución más reducida, pero permanente, y una mayor nómina de leyes complementarias, cambiantes, oscilantes, volubles. Aunque fracasó en su empeño, muchos de sus principios permanecieron en la hoja de ruta del conservadurismo, esperando tiempos mejores para ser desarrollados. Por eso, aunque esos conservadores, como

---

<sup>7</sup> El modelo de Bravo Murillo incorpora al mundo constitucional lo que ya era una realidad práctica, es decir, los estilos políticos del moderantismo, que conducían a una clara hegemonía del Ejecutivo y una clara minusvaloración de las Cortes, como se ha podido contemplar brevemente, sobre los cuales véase J. I. Marcuello Benedicto, *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*, prólogo de Miguel Artola Gallego, Madrid, Congreso de los Diputados, 1986. Para las causas que explican el movimiento reformador de nuestro político, donde aparece la influencia francesa, la crisis de los moderados, el papel de los militares y el fallido atentado contra Isabel II en febrero de 1852, véase M. T. 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*, 11, 1989, pp. 27-43.

facción dentro del mundo moderado, no fueran mayoría nunca y no hicieran Constituciones conforme a su ideario, sí lograron, por el contrario, forjar prácticas políticas y constitucionales de mayor impacto, duración y eficacia que los textos mismos. No decidieron lo constitucional, pero sí la forma de llevarlo a su ejecución. Su praxis. Aunque no triunfaron aparentemente y en primera instancia, muchas de sus ideas, constantemente propugnadas como verdades de fe, pasaron después a los textos y a las sucesivas reformas constitucionales que jalonan todo el siglo XIX. Lo que quiere decir que acabaron triunfando aun después de sus fracasos iniciales, lo cual es ejemplo claro de persistencia, de táctica y de estrategia, de fe inquebrantable en las propias convicciones y, ¿por qué no decirlo?, de cierta cabezonería política.