LAS CORTES Y LOS FACTORES DE CRISIS POLITICA DE LA MONARQUIA CONSTITUCIONAL DE ISABEL II (1845-68)

SUMARIO: *Introducción.*—1. EL MODELO DE PROCESO POLITICO EN EL SISTEMA MODERADO-DOCTRINARIO DE 1845: CARACTERISTICAS GENERALES.—2. LA REVISION AUTORITARIA: REACCION ANTIPARLAMENTARIA Y CRISIS DE LA MONARQUIA ISABELINA.—2.1. *Reforma constitucional y práctica político-parlamentaria en el último tercio de la «Década moderada».*—2.1.1. El modelo de proceso político en los proyectos constitucionales de Bravo Murillo y de Roncali.—2.1.2. La gestión de los Gobiernos autoritarios: De Bravo Murillo a la crisis del Ministerio Sartorius (1851-54).—2.2. *La recurrente revisión autoritaria en la última fase del reinado.*—2 2.1. La práctica política de los Gobiernos Narváez-González Bravo (1866-68).—3. CONCLUSION.

Introducción

Una de las características más definidas del sistema político liberal en la época de Isabel II es su baja capacidad integradora, materializada en la recurrente secuencia de movimientos juntistas y pronunciamientos militares que jalonaron el reinado hasta precipitar la crisis de la Monarquía constitucional isabelina en 1868. Para todo estudioso de la historia política de dicho reinado se convierte así en objetivo central el profundizar en el análisis explicativo de dicho fenómeno.

En el presente estudio se pretende indagar dentro de la práctica del *proceso político*, es decir, dentro de la relación dialéctica entre la Corona con su Gobierno, como residencia del poder ejecutivo, y las Cortes, como instancia del poder legislativo, en qué medida las abruptas variaciones en la concurrencia de éstas últimas en el citado proceso de toma de decisiones, pudieron ser un factor de crisis de la Monarquía isabelina; y más en concreto,

hasta qué punto la devaluación del papel de las Cortes en dicho proceso, en períodos determinados, se convirtió en un factor esencial que, al poner en tela de juicio la propia esencia de una Monarquía constitucional, rebajó la capacidad integradora del sistema político isabelino, contribuyendo poderosamente al abigarrado conjunto de causas que determinarían su crisis final.

La revolución liberal en España, al edificar la Monarquía constitucional, tuvo como problema central el fijar la modalidad idónea para sus horizontes políticos, en la relación entre la Corona y las Cortes, que habían de ser las dos instancias de poder actoras del nuevo *proceso político;* cuestión especialmente ardua desde el momento en que en aquel contexto histórico la tensión entre ambas reflejaba en el nivel político el conflicto entre la supervivencia del orden social del Antiguo Régimen y el alumbramiento del correspondiente nuevo orden liberal, que trataba de abrirse paso sobre la desarticulación de aquél.

La amarga y traumática experiencia del reinado de Fernando VII, donde se evidenció la inviabilidad del modelo constitucional *liberal-doceañista* para plantear establemente una Monarquía constitucional, llevó al liberalismo *moderado,* en los inicios del reinado de Isabel II, a tratar de asentar sus conquistas socio-económicas, procurando crear una estable Monarquía constitucional en base a un modelo político alternativo al doceañista, en donde una serie de puntuales y trascendentales transacciones políticas con la Corona, posibilitasen un pacto duradero entre ésta y la causa liberal. Durante la época de las Regencias, y especialmente al inicio del reinado personal de Isabel II, con la configuración del sistema político de 1845, el liberalismo pareció encontrar la garantía de ese pacto en el modelo constitucional *liberal-doctrinario,* que se materializaría en el sistema político de aquella fecha. La Constitución de 1845 trató de edificar una Monarquía constitucional sobre una ecuación, sobre una compleja fórmula de equilibrio, como lo sería el principio dualista de la *soberanía compartida* Corona-Cortes. Los moderados *doctrinarios* con una vocación de centrismo, aunque fuese un centrismo rígido [1] lastrado por el «exclusivismo de partido», aspiraron, con una

1. J. L. COMELLAS, *Los moderados en el poder 1844-54,* CSIC, Madrid 1970, p. 146.

posición equidistante tanto del absolutismo neto representado por el *carlismo* como del ambiguo y confuso radicalismo *progresista*, a que el edificio político construido sobre las consecuencias del principio de *soberanía compartida* fuese la prenda que sellase establemente, por un lado, el definitivo pacto entre la Corona y la causa liberal en su conjunto, y por otro, la que contribuyese a pacificar interiormente a la familia liberal, asegurando las condiciones mínimas de la existencia de un régimen representativo en el marco de una Monarquía constitucional. En la ley fundamental citada, los moderados doctrinarios diseñarían un modelo de *proceso político*, fiel reflejo del principio de soberanía compartida, en el que la búsqueda del equilibrio Corona-Cortes se trató de plasmar en el hecho de que para poder tomar una decisión de carácter general —la ley—, sería precisa la concurrencia y el acuerdo positivo de aquellas dos instancias, desde el momento en que ambas tendrían reconocido el poder para vetarse mutuamente sus iniciativas y resoluciones de forma ilimitada[2].

En el momento de su formulación, el modelo político de 1845, con sus ponderadas transacciones y búsqueda del equilibrio entre los poderes del Estado, y con sus garantías a los mínimos de un régimen representativo, aspiraría a ser una prenda de normalización de la vida política; sin embargo, y a las pocas fechas, la capacidad integradora del mismo sufriría el desafío de toda una serie de factores desestabilizadores. Por un lado, la posición de un partido *progresista* siempre renuente a admitir plenamente las reglas del juego político definidas por aquél y periódicamente tentado al *retraimiento* y a apelar a la vía extraparlamentaria de los pronunciamientos militares y de los movimientos juntistas, para forzar un cambio de aquéllas conforme a sus peculiares puntos de vista, y, por otro, el desafío que supuso, a raíz del ciclo revolucionario europeo de 1848, la aparición de la fuerza política de la *democracia*, que encontraría difícil acomodo en aquel modelo y que cobijaría en sus filas una incipiente amenaza al propio orden social liberal.

El gran reto para el sistema político de 1845 radicaría en la

---

2. M. ARTOLA, *Partidos y programas políticos 1808-1936*, Madrid 1974, Tomo I pp 182 y ss.

eficacia que en su rodaje tuviese la delicada fórmula de equilibrio Corona-Cortes, para asegurar, por un lado, los mínimos de una Monarquía constitucional, como pieza fundamental del orden liberal en el nivel político, frente a la recurrente amenaza absolutista de las fuerzas del Antiguo Régimen —simbolizadas por el *carlismo*—, y por otro, el desafío a su capacidad para integrar en el sistema paulatinamente a las fuerzas de la izquierda liberal, el *progresismo*, y a las incipientes filas de los *demócratas*.

La gran prueba de fuego para aquel modelo lo constituiría la sombra proyectada por las «tormentas del '48», donde, a escala europea y con sus lógicas proyecciones en nuestro país, el liberalismo, recién triunfante sobre el Antiguo Régimen, tendría que apresurarse a dar contestación a las nuevas amenazas que por su izquierda se proyectarán sobre su estrenado y todavía poco estable orden socio-político. En aquel horizonte, y ya en nuestro país, la Corona y el liberalismo *moderado* se verán emplazados en el nivel político, en la siguiente disyuntiva: ir abriendo gradualmente por su izquierda el sistema político de 1845, con vistas a aumentar su capacidad integradora sobre *progresistas* y *demócratas*, u optar ante la amenaza revolucionaria por una defensa cerrada del *statu quo*, centrándose primordial y exclusivamente en una política de mantenimiento del orden público. A la vista de los acontecimientos de la época isabelina, puede decirse que se optó fundamentalmente, y sobre todo por parte de la Corona, verdadero factor directriz del devenir político en la práctica, por la segunda alternativa.

Ante la amenaza de la presión revolucionaria, la Corona acabaría por avalar aquellas corrientes de opinión política que irían considerando inhábil el modelo político *liberal-doctrinario* de 1845, con sus fórmulas transaccionales y su búsqueda del equilibrio, para una eficaz defensa del orden público. Las fuerzas políticas vinculadas a aquel modelo, verdaderas fundadoras del Trono constitucional de Isabel II en la apurada época de la primera guerra civil *carlista* y al inicio del reinado personal de ésta, serían, en aquellas circunstancias, apartadas de las responsabilidades de gobierno, para confiarse éstas a una poderosa tendencia dentro

del moderantismo, los que llamaremos moderados *autoritarios*[3]. Esta fracción, colocando la defensa cerrada del orden público en el punto central de su acción de gobierno, se caracterizará por apadrinar una revisión del sistema político de 1845 en el sentido de reforzar excéntricamente a la Corona y su Gobierno, como residencia del poder ejecutivo, menoscabando o eliminando los contrapesos a este poder, en la suposición de que la defensa del orden público cifraba su única garantía en la potenciación de la acción expedita de los responsables de la citada potestad ejecutiva. Los *autoritarios* fueron llamados al poder en dos significativas secuencias temporales: en un primer momento, en el período de reacción subsiguiente al ciclo revolucionario de 1848, con la llegada de Bravo Murillo al poder en 1851 y con los Ministerios que le sucedieron hasta la caída del presidido por el Conde de San Luis al hilo de los acontecimientos revolucionarios de 1854; en un segundo y decisivo momento, cuando como reacción al *retraimiento* definitivo de los *progresistas* y subsiguiente secuencia de pronunciamientos militares y tentativas desestabilizadoras de aquéllos y de los *demócratas* en la década de los años '60, se llamase nuevamente a los *autoritarios* al poder en 1866, con los Gobiernos Narváez-González Bravo, que cubren el último período del reinado. En estos períodos, y especialmente en el primero de ellos, los Gobiernos *autoritarios* tratarían de sacar adelante recurrentes proyectos de reforma constitucional, revisores del ponderado modelo de 1845, como serían los célebres proyectos de reforma política de Bravo Murillo, de 1852, y su reflejo en los correspondientes de Roncali, de 1853; es bien cierto que estas reformas constitucionales no prosperaron formalmente, y que esto da la imagen engañosa de que a la postre, y al quedar subsistente, triunfó la legalidad del '45; pero la realidad, como tendremos ocasión de poner en evidencia en este estudio, fue bien contraria; con los *autoritarios*, la ley fundamental de 1845 sólo subsistió formalmente, ya que aquéllos a través de reformas parciales y, sobre todo, de una *práctica política y parlamentaria* bien peculiar, plantearon subrepticiamente, de forma eficaz y con creces, el

3. F. CÁNOVAS SÁNCHEZ, en su obra *El partido moderado*, Madrid 1982, utiliza el término equivalente de *conservadores autoritarios*.

espíritu y la letra de la revisión autoritaria que planteaban en sus frustrados proyectos constitucionales, vulnerando diáfanamente y dejando en letra muerta la legalidad constitucional, aparentemente vigente, de 1845. En la revisión del sistema político *liberal-doctrinario* no nos podremos detener en todos los apartados del conjunto de dicho sistema, porque no es del resorte de este estudio; pero en lo que sí nos vamos a detener en éste, por ser su objeto, es en mostrar la revisión que los *autoritarios* hicieron sobre el modelo de *proceso político* de aquel sistema, y más en concreto sobre la devaluación del papel de las Cortes —como instancia del poder legislativo—, en su relación dialéctica con la Corona y su Gobierno —como detentadores éstos del poder ejecutivo—, en el proceso de toma de decisiones de carácter general. Adelantando las tesis que luego ilustraremos, hemos ya de indicar que los *autoritarios*, obsesionados por enfrenar la amenazante revolución y defender el orden público, en base a potenciar el poder ejecutivo, no dudaron en acabar por romper la delicada fórmula de equilibrio Corona-Cortes, característica del modelo de proceso político de 1845, en el sentido de menoscabar, cuando no anular, la concurrencia legislativa de las Cortes y su función de control de la acción de gobierno, con vistas a liberar crecientemente al ejecutivo de tan importante contrapeso.

La solución *autoritaria* acabó siendo la preferida en la época isabelina cuando el sistema político *moderado* tuvo que hacer frente al problema de su actitud frente al desafío del *progresismo* y de la *democracia*. La otra alternativa para prevenir la grave amenaza de la dinámica *retraimiento-pronunciamiento militar* y *movimientos juntistas*, sostenida por las citadas fuerzas, que era la apertura por la izquierda del sistema para aumentar su capacidad integradora, fue siempre una vía desarrollada con poca convicción y marginada en los momentos decisivos: el caso más ilustrativo fue lo acontecido con la experiencia *unionista* (1856-66), en que siendo ésta, dentro de sus ambigüedades, un puente tendido a la izquierda liberal, no se dudó en sacrificarla abruptamente en favor de la alternativa *autoritaria*, cuando en el verano de 1866, y al hilo de los sucesos del cuartel de San Gil, el retraimiento y la amenaza desestabilizadora de *progresistas* y *demócratas* alcanzaba su punto más delicado.

La opción *autoritaria* tendría, sin embargo, a medio y largo plazo, un altísimo coste político. En el tema que aborda este estudio podremos poner de manifiesto cómo la revisión del *proceso político* en el sentido de enfrenar el parlamentarismo y neutralizar crecientemente la concurrencia de las Cortes, al llegar a poner en entredicho la misma esencia de la Monarquía constitucional —pues no en vano la institución de Cortes era la más eficaz garantía limitadora del viejo poder absoluto del Monarca— acabaría a la larga, paradójicamente, por potenciar el fenómeno revolucionario que se trataba de prevenir con el reforzamiento del poder ejecutivo. Las reformas autoritarias y su ofensiva sobre las Cortes, al poner en tela de juicio esa pieza esencial del orden político liberal, que era la Monarquía constitucional, acabaron por ahondar el foso de la revolución, ampliando el abanico de partidos que optarían finalmente por esta vía, al llevar a este campo a las propias fuerzas liberales sostenedoras del Trono constitucional de Isabel II en su época fundacional y que veían en el sistema de 1845 los mínimos irrenunciables de ese tipo de Monarquía: los moderados *doctrinarios,* inspiradores de aquel sistema, y los *puritanos-conservadores* con sus herederos, los *unionistas.* Los *autoritarios* provocarían una dinámica que iría aislando al Trono de Isabel II, avalador en última instancia de la política de éstos, hasta cotas alarmantes, y cuya consecuencia sería precipitar la crisis definitiva de aquél en 1868.

A este respecto, es bien ilustrativo que las dos épocas de gestión *autoritarias* abocasen a las dos más importantes quiebras de la Monarquía isabelina: la singladura de Bravo Murillo y de los autoritarios del último tercio de la «Década moderada» desembocaría en los sucesos revolucionarios de junio-julio de 1854, y la gestión de los Gobiernos Narváez-González Bravo en 1866-68 precipitarían el proceso de quiebra final de aquella Monarquía.

En las líneas anteriores hemos querido plantear el hilo conductor de este estudio y adelantar las hipótesis que vamos a tratar de ilustrar. Nuestra idea es contribuir a un mejor conocimiento del complejo entramado de causas políticas que relacionadamente contribuyeron a la crisis final de la Monarquía isabelina; en esa perspectiva queremos llamar la atención sobre el que nos parece un factor de crisis bien importante: la devaluación y anu-

lación creciente de las Cortes en la revisión *autoritaria* del modelo de *proceso político* de 1845; un factor de peso que junto con otros ya más conocidos —Constituciones de *un solo partido*, exclusivismo de partido, peculiar ejercicio por la Corona de su poder *moderador*, etc... —, puede explicarnos más precisamente la apasionante dinámica de la crisis política del reinado de Isabel II.

A partir de este momento el plan de nuestro estudio, teniendo siempre presentes las limitaciones de espacio de un artículo, se vertebrará de la siguiente forma: en primer lugar, fijaremos la estructura del modelo *liberal-doctrinario* de *proceso político* definido por el sistema de 1845, y de inmediato analizaremos las revisiones *autoritarias* del mismo y su relación con las secuencias de crisis revolucionarias que jalonaron el reinado hasta su quiebra en 1868.

1. EL MODELO DE PROCESO POLITICO EN EL SISTEMA MODERADO-DOCTRINARIO DE 1845: CARACTERISTICAS GENERALES [4]

Entendemos por *proceso político*, siguiendo la definición dada por el profesor Artola en su «Teoría general de la política» [5], el conjunto de normas o procedimientos formalizados de los que se dotan y en que convienen los actores políticos en conflicto para, partiendo de unas demandas sociales encontradas, llegar a la toma de una decisión de carácter general. En la Monarquía constitucional de la época la concurrencia dialéctica Corona-Cortes constituiría la esencia y el nervio de dicho proceso, y el modelo de éste debe estudiarse a tres niveles: a) normas escritas en el texto constitucional sobre la función y relaciones Corona-Cortes en el proceso de toma de decisiones; b) normas no escritas en el campo complementario de los «usos o convenciones constitucionales»; y c) normas privativas de la concurrencia de las Cortes

4. En este apartado sintetizaremos cuestiones y conclusiones a este respecto ya abordadas con mayor pormenor en Juan Ignacio MARCUELLO, *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*, Congreso de los Diputados, Madrid 1986.

5. M. ARTOLA, *Partidos y programas políticos* , op cit., pp 18-32

en el proceso político plasmadas en los Reglamentos parlamentarios. El análisis de estos tres niveles hace preciso que para fijar las características esenciales del modelo de proceso de 1845, tengamos que atender enlazadamente al siguiente conjunto de textos normativos y prácticas o normas consuetudinarias: Constitución de 1845, prácticas inherentes al régimen parlamentario de las *dos confianzas*, y Reglamentos parlamentarios de 1847.

Colocándonos en el primer nivel de estudio, hay que señalar que la Constitución de 1845 [6], a la hora de establecer una Monarquía limitada, diseñó un modelo de *proceso político* donde se consagró, como garantía de aquélla, la concurrencia de la institución representativa de Cortes en dicho proceso de acuerdo a las siguientes condiciones de organización y facultades de las mismas: las Cortes se organizaron bajo un esquema bicameralista, con una Cámara popular —Congreso de los Diputados—, de origen electivo y sujeta a la base del sufragio censitario (Tít. IV, arts. 20.º a 25.º, Constitución 1845, y ley electoral de 1846) y una Cámara alta —Senado—, de designación regia en número ilimitado de miembros a escoger dentro de una serie de categorías socio-políticas fijadas por la ley fundamental (Tít. III, arts. 14.º a 19.º). En orden a garantizar la periodicidad en la concurrencia de las Cortes, se preceptuó su reunión anual (art. 26.º). A su vez, y para garantizar la debida independencia de aquéllas, se previno que la designación de la Presidencia y Mesa de la Cámara popular sería competencia exclusiva de ésta, que las designaría de entre sus miembros por proceso electivo (art. 29.º), a la par que, y con igual objetivo, esta ley fundamental consagraría el principio de *autonormatividad reglamentaria* de las Cámaras, a través de la fórmula fijada en su artículo 28.º: «Cada uno de los Cuerpos Colegisladores forma el respectivo reglamento para su gobierno interior .». Finalmente, para garantizar el régimen de publicidad que

6. Sobre la Constitución de 1845 véase, entre otros, M. A. MEDINA MUÑOZ, «La reforma constitucional de 1845», en REP, núm 203, sept.-oct. 1975, pp. 75-104; L SÁNCHEZ AGESTA, *Historia del constitucionalismo español*, 4.ª ed. Madrid 1984, pp. 227-39; Joaquín TOMÁS VILLARROYA, «El proceso constitucional (1843-68)», en *La era isabelina y el Sexenio democrático*, Madrid 1981, pp. 199-201; B. CLAVERO, *Evolución histórica del constitucionalismo español*, Madrid 1984, pp. 57-61.

entonces se consideró intrínseco a la esencia misma del gobierno representativo, se consagró el carácter público ordinario de las sesiones plenarias de Cortes (art. 34.º).

En cuanto a las facultades de las Cortes, en este primer nivel de estudio —la Constitución escrita—, se ciñeron estrictamente a la por otra parte trascendental *función legislativa*, de acuerdo a los siguientes presupuestos: Se hizo residir en aquéllas la potestal legislativa, coparticipando la Corona, según la fórmula del artículo 12.º: «La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey»; y en el puntual campo de la legislación financiera, como garantía capital del establecimiento de una Monarquía constitucional, se hizo preceptiva la concurrencia anual de las Cortes para la aprobación de los Presupuestos del Estado, que se colocarían explícitamente bajo la salvaguardia de *reserva de ley* hecha en Cortes, de acuerdo a las fórmulas del artículo 75.º: «Todos los años presentará el Gobierno a las Cortes el presupuesto general de los gastos del Estado para el año siguiente, y el plan de contribuciones y medios para llenarlos...» y del artículo 76.º: «No podrá imponerse ni cobrarse ninguna contribución ni arbitrio que no esté autorizado por la ley de presupuestos u otra especial». La Constitución *moderada-doctrinaria* reconoció a cada uno de los Cuerpos Colegisladores la iniciativa de ley en pie de igualdad con el Rey (art. 35.º) y equiparó al Congreso y el Senado en facultades legislativas, salvo en materia de legislación financiera (artículos 13.º y 36.º); a la vez que reconoció en estos Cuerpos una capacidad de veto mutuo absoluto e ilimitado (art. 38.º), que haría precisa la concurrencia y el acuerdo positivo de ambos para que las leyes fuesen presentadas a sanción regia.

Para poder tener una idea acertada del papel que la Constitución del 45 reservaba a las Cortes en el proceso legislativo, sobre todo en orden a futuras prácticas que se irían decantando a lo largo de la época isabelina, es preciso tener presente, por un lado, que la ley fundamental citada no contempló explícitamente la eventualidad de *delegaciones legislativas* de las Cortes en favor del poder ejecutivo, y por otro, que, aunque no de una forma sistemática, la Constitución tuvo buen cuidado de colocar la regulación de ciertas materias bajo la expresa garantía de la *reserva de ley*, lo que conllevaba automáticamente, a tenor del artículo 12.º

y de la no previsión de delegaciones legislativas, a asegurar en dichas materias la concurrencia legislativa de las Cortes; estas *reservas de ley* aparecieron desperdigadas por el texto constitucional, explicitadas indirectamente la mayor parte de las ocasiones, unas veces bajo la forma de un mandato de futuro al legislador —caso de la remisión a una ley futura de la fijación de la organización y atribuciones de Ayuntamientos y Diputaciones provinciales (Tít. XI, arts. 72.º a 74.º)—, otras, como una garantía al ejercicio por los ciudadanos de las libertades políticas consagradas por el texto constitucional y a los derechos individuales —caso observado en el art. 2.º al proclamarse la libertad de imprenta y en el art. 8.º al tratar de la suspensión de las garantías constitucionales individuales, respectivamente—; otras reservas se explicitarían inclusive directamente, como es el caso ya mencionado de colocarse expresamente los Presupuestos generales del Estado bajo dicha salvaguardia, en el artículo 76.º.

Por lo que hace referencia a las normas del procedimiento legislativo en Cortes, es de señalar que la Constitución del 45 se limitó a fijar en su artículo 37.º los requisitos en cuanto a concurrencia para tomar un acuerdo de ley en un Cuerpo Colegislador, con lo que tácitamente la fijación de los restantes puntos al respecto quedó vinculada a lo que previniesen los Reglamentos parlamentarios, de los que se dotarían autónomamente las Cortes en virtud de lo previsto en el artículo 28.º de la ley fundamental; hecho que muestra la necesidad de considerar ese tercer nivel de estudio, como haremos en páginas posteriores, para tener una idea exacta del modelo de proceso político que se estaba diseñando en las fechas indicadas.

Finalmente, y en cuanto al actor Cortes, habría que indicar que de acuerdo a la literalidad de las previsiones de la Constitución escrita, la función de las Cortes en el *proceso político*, y bajo una aparente rígida división de poderes, parecía agotarse, primordial y casi exclusivamente, en la *función legislativa;* la realidad política, sin embargo, se encargaría de negar esta visión, y así sólo cuando posteriormente acudamos a analizar ese segundo nivel de estudio que será el campo de los «usos y convenciones constitucionales», podremos tener una visión completa de la compleja funcionalidad de las Cortes en el sistema de 1845.

Mientras tanto debemos dirigir nuestra atención hacia cómo la Constitución tratada diseñó el papel del otro gran actor en el proceso de toma de decisiones, la Corona y su Gobierno. La persona del Rey fue declarada «sagrada e inviolable y no... sujeta a responsabilidad», siendo responsables sus Ministros (art. 42.º), lo que llevaba consigo la necesidad del refrendo ministerial para «...todo lo que el Rey mandare o dispusiere en el ejercicio de su autoridad» (art. 64.º). Resulta sorprendente en el texto constitucional la parquedad de éste a la hora de fijar la función de los Ministros en el proceso político, lo que obliga al complementario análisis de ese segundo nivel de estudio que es la práctica política y parlamentaria efectivamente registrada en la época, desde el momento en que en base a la literalidad de la Constitución escrita los Ministros aparecían como los simples agentes responsables del poder ejecutivo, mientras que en la práctica de la época asumirían plenamente lo que contemporáneamente se denomina como *función de gobierno,* con su atributo esencial de dirección de la política interior y exterior del país [7].

A la Corona, a través de sus Ministros, se le hizo residencia del poder ejecutivo, según la fórmula del artículo 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». Como consecuencia de detentar la potestad ejecutiva, se reconoció a la Corona, entre otras prerrogativas, la relevante potestad reglamentaria, es decir, la facultad de «expedir los decretos, reglamentos e instrucciones que sean conducentes para la ejecución de las leyes» (art. 45.º,1.º), y la no menos trascendental prerrogativa de «nombrar y separar libremente los Ministros» (art. 45.º,10). Prerrogativa esta última, que junto con el no reconocimiento expreso a las Cortes por parte del texto constitucional de la facultad de exigir la responsabilidad *política* a los Ministros, a través del *voto de censura,* parecía evidenciar que la Constitución del 45 no preveía o excluía la existencia de modalidad alguna de *régimen parlamentario;* imagen

7. Para el concepto de función de gobierno, L. SÁNCHEZ AGESTA, «Gobierno y responsabilidad», en *REP,* 1960, 113-114, pp. 35-63.

sólo aparente que las prácticas registradas en el campo de los «usos y convenciones constitucionales» se encargaría de desmentir.

Aparte de ser la residencia del poder ejecutivo, la Constitución *moderada* reconoció en la Corona, a través siempre de sus Ministros, una coparticipación en la potestad legislativa, que se materializaría en la capacidad de iniciativa de ley, en pie de igualdad con cada uno de los Cuerpos Colegisladores (art. 35.º), y en la sanción de las leyes, sanción «libre» con capacidad de veto absoluto e ilimitado sobre los acuerdos de ley de las Cortes (artículos 38.º y 44.º).

La Constitución de 1845 no se limitó a fijar de esta forma la participación de la Corona en el proceso político, sino que implícitamente le asignó un poder *moderador* en el juego político, para arbitrar los eventuales conflictos de opinión entre sus Gobiernos y las Cortes, y dentro de éstas entre los cuerpos colegisladores, a ejercer a través de las siguientes prerrogativas: la ya citada sobre libre nombramiento y separación de Ministros; la de disolución de la Cámara electiva (art. 26.º: «Corresponde al Rey... disolver el Congreso de los Diputados; pero con la obligación, ..., de convocar otras Cortes y reunirlas dentro de tres meses»); y la capacidad de designar los miembros de la Alta Cámara en número ilimitado (art. 14.º).

Finalmente, en la posición de la Corona respecto a las Cortes, y con la sola limitación de la preceptiva reunión anual de éstas, proclamada en el artículo 26.º, se le reconoció a aquélla la facultad para regular discrecionalmente la convocatoria y amplitud de los períodos anuales de sesiones de Cortes —o *legislaturas,* según denominación peculiar de la época—, de acuerdo a lo previsto en el citado artículo 26.º: «Las Cortes se reúnen todos los años. Corresponde al Rey, convocarlas, suspender y cerrar sus sesiones...».

Hasta aquí las previsiones de la Constitución de 1845 sobre el modelo de *proceso político;* sin embargo, el exclusivo estudio de la Constitución escrita resulta insuficiente para conocer éste de forma completa, e inclusive induce a error si no se acude a un segundo nivel de estudio: las prácticas políticas y parlamentarias en el campo de los «usos o convenciones constitucionales» de carácter complementario. Frente a la imagen que aportaba la Constitución de falta de enlace entre unas Cortes, ceñidas a la

función legislativa, y una Corona, residencia del poder ejecutivo, que ejercitaba el mismo a través de sus Ministros de libre designación, la práctica plantearía como componente esencial del modelo de *proceso político*, la existencia, a despecho del texto constitucional, de un embrión de *régimen parlamentario*, que habría de denominarse como régimen de las *dos confianzas*[8], en cuyo marco las Cortes ejercitarían la función de *control* político de la acción de gobierno.

El régimen de la doble confianza, con todas sus limitaciones, sirvió para soldar definitivamente en la práctica a los Gobiernos de la Corona con las Cortes. Aquél tuvo como regla de oro, la exigencia efectiva, para la instalación y permanencia de todo Gobierno en sus funciones, de la posesión simultánea por éste tanto de la confianza del poder regio, a quien constitucionalmente correspondía su libre nombramiento y separación, como de la confianza de las Cortes, materializada en la posesión de mayoría parlamentaria. El régimen de las *dos confianzas* puede considerarse una pieza genuina del modelo político del 45, pues suponía el más fiel reflejo en la relación Corona-Cortes del principio doctrinario de *soberanía compartida*, piedra maestra de todo el edificio político de aquella fecha.

Este régimen que se había comenzado a estructurar en la época del Estatuto Real y que para 1845 estaba plenamente configurado, se articuló en las Cortes sobre dos grandes piezas, las *cuestiones de gabinete*, como verdaderas «cuestiones de confianza» planteadas a libre iniciativa de los Gobiernos, y los *votos de censura*, como iniciativas de las Cortes para hacer efectiva, en su caso, la responsabilidad *política* de aquéllos. Tanto los saldos negativos de las cuestiones de gabinete, como los acuerdos de un voto de censura, agotaban en la práctica su eficacia en poner en juego el poder *moderador* de la Corona, para que ésta, bien a través de su prerrogativa sobre nombramiento y separación de Ministros, bien por medio de la disolución de Cortes, habilitase las vías para res-

---

8 Para la definición y estructura de este régimen L. SÁNCHEZ AGESTA, *Historia del constitucionalismo español*, op. cit., pp. 208-209; Joaquín TOMÁS VILLARROYA, *El sistema político del Estatuto Real*, Madrid 1968, pp. 203-23 y 411-27, y Juan Ignacio MARCUELLO BENEDICTO, *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*, op cit., pp. 37-83, 169-239 y 287-367.

tablecer una «situación parlamentaria» en la óptica de las *dos confianzas*.

La articulación efectiva de este régimen supuso que las Cortes se arrogasen eficazmente dentro del proceso político la función de *control parlamentario* de la acción de gobierno, rebasando la función estrictamente legislativa que les había señalado la Constitución escrita. En este marco, la eficacia de los *votos de censura* —probada ya en 1836 en el conflicto entre el Gobierno Isturiz y el Estamento de Procuradores, y especialmente en 1842 cuando una moción de esta índole aprobada en el Congreso determinó la caída del Gabinete *progresista unitario* de A. González—, supuso el reconocimiento por todos los poderes del Estado de la facultad de las Cortes para hacer efectiva la responsabilidad *política* de los Gobiernos de la Corona, a despecho del silencio del texto constitucional al respecto, e independientemente de que la Constitución de 1845, al hacer referencia a la facultad de las Cortes para exigir la responsabilidad ministerial, hubiese apuntado exclusivamente a la responsabilidad *penal* de los mismos, por comisión de delitos tipificados, a exigir por un procedimiento judicial en que al Congreso correspondería la acusación y al Senado el juicio propiamente dicho (art. 39,3.º). Para 1845, la práctica de los votos de censura estaría tan consagrada que el *Reglamento* del Congreso de 1847, pieza básica del sistema *moderado*, acabó por reconocer, por vez primera en un texto normativo de nuestra historia constitucional, dicha figura, regulando embrionariamente los procedimientos de su emisión —Tít. XVII, «De los votos de censura y de gracias, y de las declaraciones honoríficas», art. 193.º—; si bien ese reconocimiento se haría con la persistente anomalía del silencio de la ley fundamental sobre la misma y sus efectos en la relación entre los poderes del Estado.

El régimen de las *dos confianzas* supuso en definitiva, atendiendo a la exigencia por parte de los Gobiernos de la posesión de la *confianza parlamentaria*, la asunción por las Cortes de la función de *control parlamentario* de la acción de aquéllos y la soldadura definitiva de los mismos con las Cortes. Ahora bien, el régimen citado tenía un componente dual que distanciaría al mismo del régimen parlamentario clásico y le daría como tal un carácter puramente embrionario. Si atendemos a la vertiente de la

confianza regia, aquel régimen negó la existencia de una estricta Monarquía *parlamentaria*, si entendemos como tal aquella fórmula ideal en que la Corona es una instancia neutra en política y donde la función de gobierno es desempeñada exclusivamente por Ministros responsables que sólo dependen de la posesión de la confianza parlamentaria. Muy al contrario, en el régimen doctrinario de las *dos confianzas*, al reconocérsele representatividad a la Corona en todo momento, no se contempló a ésta como una instancia neutra, sino con un criterio político activo, donde la confianza regia podría en su caso mostrarse eficaz frente a la parlamentaria, es decir, donde estarían legitimados los conflictos unilaterales de confianza regia, determinantes de un cambio de gobierno, independientemente de la «situación parlamentaria» del Gobierno objeto del conflicto; conflictos que se podrían explicitar, bien a través de la iniciativa de la Corona de ejercer su prerrogativa sobre libre nombramiento y separación de Ministros, o bien por medio de la negativa de la firma por la Corona a una propuesta determinada de gobierno hecha por un Ministerio parlamentario —fuese en el área de acción del poder ejecutivo, fuese una propuesta que afectase a la relación de los poderes del Estado, por ejemplo, una propuesta de disolución de Cortes, o fuere en el área de la acción legislativa, por ejemplo, la negativa de la firma regia a un Real Decreto autorizando al Gobierno a presentar a las Cortes un proyecto de ley de su iniciativa—; esta eventualidad de conflictos unilaterales de confianza regia sería la nota matizadora del régimen de las *dos confianzas* respecto al régimen parlamentario clásico[9]. La interacción de la confianza regia y de la parlamentaria mostraría toda la complejidad del régimen de la doble confianza, pero el mismo con su contribución al irreversible enlace de los Gobiernos de la Corona con las Cortes, se convertiría en una pieza fundamental del modelo de *proceso político* de 1845.

Finalmente, para completar el conocimiento de éste último, resulta necesario, aún todavía, acudir a un tercer nivel de estudio, sobre todo si nos interesa preeminentemente conocer la modalidad de la concurrencia de las Cortes en el mismo, que es el

9 Véase al respecto, Juan Ignacio MARCUELLO BENEDICTO, «La práctica del poder moderador de la Corona en la época de Isabel II», *Revista de Estudios Políticos*, Madrid 1987, núm 55, pp.197-236

análisis de los *Reglamentos* parlamentarios, y en concreto de los Reglamentos del Congreso y del Senado de 1847 [10] —pieza básica del sistema del 45, aunque los mismos no fuesen fruto más que de una reforma parcial de los respectivos Reglamentos de 1838—.

Nos interesa detenernos en este nivel para: a) Completar el conocimiento de la modalidad de concurrencia de las Cortes en el proceso legislativo, a través del examen de las normas de *procedimiento legislativo* en aquéllas, plasmadas en los citados Reglamentos; y b) examinar en éstos los vehículos formales de los que se autodotaron las Cortes para ejercitar esa otra función de control parlamentario de la acción de gobierno, que aquellas se arrogarían en el terreno de la práctica política.

Respecto a la primera cuestión, es de destacar que el procedimiento legislativo diseñado en 1847, y siguiendo el Reglamento correspondiente de la Cámara popular, tuvo como característica general la preocupación por garantizar un pormenorizado examen de los proyectos y proposiciones de ley en las sesiones plenarias de las Cortes, tratando a su vez de conjugar equilibradamente el derecho de las mayorías a tomar acuerdos con el respeto a la expresión por las minorías de sus criterios alternativos. Esta característica se plasmó en el siguiente procedimiento: todo proyecto o proposición de ley una vez examinado en las *Secciones* para el nombramiento de *Comisión especial*, y una vez dictaminado por ésta, tendría garantizado en sesión plenaria de la Cámara, tres *lecturas*: 1) Una discusión en totalidad, que versaría «.. sobre el principio, espíritu y oportunidad del proyecto» (arts. 108.º y 109.º, Reglamento del Congreso de 4 de mayo de 1847); 2) Una segunda fase de discusión pormenorizada de la parte dispositiva del proyecto, vertebrada en una serie sucesiva de discusiones particulares y votaciones por separado de cada uno de sus artículos (art. 108.º, ídem); y 3) Votación del proyecto en su totalidad para su aprobación definitiva en la Cámara correspondiente. Las Cámaras no estarían constreñidas a aprobar o desechar en bloque los proyectos en su versión originaria, sino que a través, bien de los votos particulares en Comisión (arts. 113.º a 115.º, ídem), o bien de las

10 Juan Ignacio MARCUELLO BENEDICTO, «Los Reglamentos de las Cortes en la época de Isabel II», *Revista de las Cortes Generales*, 1985, número 4, pp. 155-196.

enmiendas y adiciones en las sesiones plenarias (arts. 116.º a 120.º, ídem), podrían hacer valer completos textos alternativos o reformas parciales al proyecto originario objeto de discusión. En orden a la protección de las minorías y a facilitar la más completa expresión de todos los matices políticos existentes en una Cámara, se reconoció a los diputados una ilimitada capacidad de enmienda; con el mismo fin, se sentó como principio general que las enmiendas y adiciones se discutirían empezando por la que más se separase del criterio mantenido en el proyecto de que se tratara (arts. 115.º y 119.º del Reglamento del Congreso, citado); y se previno que antes de que la mayoría se pronunciase sobre la «toma en consideración» de una enmienda para su admisión a posterior discusión, quedaría garantizado que todo «voto particular» formulado en Comisión sufriría previamente una discusión en «totalidad» a nivel de sesión plenaria, y que toda enmienda y adición, formulada en este último nivel, también disfrutaría de forma previa de un turno de apoyo por parte de uno de sus autores (arts. 113.º y 119.º respectivamente, ídem). A su vez, y con el mismo horizonte de combinar el derecho de las mayorías a tomar acuerdos con el correspondiente de las minorías a explicitar sus discrepancias, se previno que no se podría cerrar ninguna discusión, bien fuese en totalidad, bien de un artículo particular, o bien de una enmienda, sin que al menos hubiesen hablado tres diputados en contra, si los había que hubiesen pedido la palabra, y otros tantos en pro, y que sólo una vez cubierto ese «mínimo», pertenecería a la mayoría, a través de una decisión a pluralidad absoluta de votos, acordar cuándo un asunto de ley estaba suficientemente discutido para proceder a votación (arts. 110.º y 111.º, ídem).

Por su parte, la previsión del artículo 34.º de la Constitución sobre el carácter público de las sesiones de Cortes, combinada con las previsiones del Tít. XIV —«De las votaciones»—, artículos 163.º a 181.º del Reglamento del Congreso de 1847, con su opción de facilitar en las materias legislativas las votaciones *ordinarias* y *nominales*, de carácter público, obstaculizando las de carácter secreto, contribuyeron a asegurar en los debates y acuerdos de ley esa *publicidad* que se consideró en el momento como pieza esencial del régimen representativo, en cuanto tendía a salvaguardar el debido enlace entre las Cortes y el cuerpo electoral.

En resumen puede decirse que las notas características del *procedimiento legislativo* en Cortes diseñado en los Reglamentos de 1847, radicarían en garantizar el examen pormenorizado de los textos de ley, el carácter público del mismo, y el prudente equilibrio entre los derechos de la mayoría a llegar a acuerdos y los correspondientes de las minorías a explicitar sus alternativas.

En cuanto a la segunda cuestión mencionada, es de destacar que las Cortes en los Reglamentos de 1847 se autodotaron de una serie de vehículos formales para ejercitar dentro del proceso político esa función de *control parlamentario* de la acción de gobierno, en el marco del régimen de las *dos confianzas*, que aquellas se habían arrogado en la práctica, al margen de las expresas previsiones constitucionales. Aparte del ya citado y trascendental reconocimiento que en el Reglamento del Congreso de aquella fecha se hizo sobre la figura del *voto de censura*, fijando un embrión de procedimiento en su Tít. XVII —«De los votos de censura...»—, artículo 193.º, para canalizar a su través la practica ya asentada de la emisión de dichas mociones en orden a exigir la responsabilidad *política* de los Ministros, ahora también el Reglamento citado habilitaría para el control asiduo de la acción de gobierno, dos grandes vehículos formales: la *Contestación* al Discurso de la Corona y el derecho de *interpelación* y formulación de *preguntas*.

La Constitución de 1845 se había limitado a señalar en su artículo 31.º: «El Rey abre y cierra las Cortes, en persona o por medio de los ministros». Sin embargo, desde la época del Estatuto Real [11] se había ido fijando la práctica invariable de que las Cortes se abriesen anualmente a través de sesión regia con presentación del *Discurso de la Corona*, donde se contendría el *programa político* del Gobierno. Con este punto de referencia, ya anteriormente los Reglamentos de las Cortes de 1834 y 1838, en la época de las Regencias, habían previsto que cada Cuerpo Colegislador formularía una *Contestación* escrita a dicho discurso, que en todo caso debería ser objeto de discusión y votación a nivel de sesión plenaria en cada Cámara. Sobre este vehículo, la práctica había ido fijando la costumbre de convertir la Contestación

11 J. TOMÁS VILLARROYA, *El sistema político del Estatuto Real*, op. cit páginas 387-395.

en el gran debate parlamentario anual sobre el programa político del Gobierno y sobre la conducta de éste en los períodos interlegislaturas, convirtiéndose el debate de la Respuesta al Trono en el marco idóneo para el planteamiento de las *cuestiones de gabinete* y, en su caso, la formulación de *votos de censura.* Para 1845 la Contestación era ya una de las grandes vías para que las Cortes ejerciesen el control sobre la acción de gobierno, y en esa perspectiva los Reglamentos de 1847 atendieron a asegurar esa costumbre, de la siguiente forma: persistieron en contemplar la Contestación escrita y la necesidad de que ésta fuese debatida y acordada en sesión plenaria y pública de Cortes, requisito básico del que dependía la eficacia de aquélla como medio de control. Desde el momento en que esta eficacia dependía también en buena parte de la amplitud de dicho debate, el Reglamento del Congreso previno al respecto: el proyecto de Respuesta, formado por una Comisión especial de la Cámara, tendría garantizado una discusión en «totalidad» a nivel de sesión plenaria (art. 122.º); para que las fracciones de la Cámara pudiesen expresar sus criterios alternativos, se admitirían enmiendas y adiciones a aquél, aunque como máximo, eso sí, se admitirían a discusión las dos enmiendas que más se apartasen del dictamen de la mayoría de la Comisión (art. 123.º, párrafo 2.º); y en orden a fijar la amplitud del debate en cuanto a intervenciones, se previno un «máximo» que coincidía con el «mínimo» exigido para poder cerrar la discusión de cualquier otro asunto, la consumición de tres turnos en contra y los correspondientes en pro (art. 123.º, párrafo 1.º). A pesar de que estas condiciones serían más restrictivas que las fijadas en los Reglamentos anteriores de la época de las Regencias, sin embargo, como mostraría la práctica, garantizaron sobradamente el que la *Contestación* se asentase como el gran marco del debate parlamentario anual sobre el programa político de los Gobiernos de la Corona, y siguiese siendo el más poderoso vehículo de control parlamentario de la acción de éstos [12].

El otro gran vehículo de este control serían las *interpelaciones* y las *preguntas,* regufadas en el Tít. XIII, arts. 156.º a 162º del Reglamento citado. Reconocido a los diputados el derecho de

12. Juan Ignacio MARCUELLO *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II,* op. cit., pp 63-83 y 198-208

formular interpelaciones a los Ministros (art. 156.º), se garantizó la eficacia controladora de las mismas, en base a las siguientes características: 1) se salvaguardó la debida *publicidad* a aquéllas a nivel de sesión plenaria; la interpelación se podría anunciar a este nivel bien «de palabra o por escrito», expresándose en todo caso de un «...modo explícito el objeto de la interpelación» (art. 156.º); siendo optativo para los Ministros el juzgar sobre la conveniencia de dar explicaciones sobre el objeto de aquélla, en todo caso, eso sí, el Ministro del ramo estaría emplazado a explicitar en sesión pública «. .si el Gobierno cree o no conveniente dar explicaciones sobre el objeto indicado» (arts. 157.º y 158.º); igualmente quedaba asegurado indirectamente que en caso afirmativo la explanación de la interpelación se produciría siempre a nivel de sesión pública y plenaria de Cortes (art. 159.º); 2) se salvaguardó una amplitud mínima al proceso de explanación de las interpelaciones; así, el interpelante gozaría de un turno para explanar ésta, el Gobierno contestaría, y el «...diputado interpelante o cualquiera otro podría replicar», y sólo al consumirse tres turnos de los diputados, si los hubiera solicitados, y los correspondientes del Gobierno —lo que coincidía con el mínimo exigido para poder cerrar una discusión ordinaria—, se podría preguntar a la Cámara «...si se pasará a otro asunto» (art. 159.º); además, el Reglamento del 47 prevendría que como resultas de las interpelaciones, los diputados quedaban facultados para presentar *proposiciones no de ley* (artículo 160.º), con vistas a abrir un debate en regla donde residenciar la conducta del Gobierno, a cuyo término, en la práctica, la votación sobre la misma se podría convertir lógicamente en una operación de contraste de la confianza parlamentaria.

La regulación del *voto de censura*, de la *Contestación* al Discurso de la Corona, y de las *interpelaciones*, por los Reglamentos de las Cámaras de 1847, facilitarían las vías para que las Cortes ejerciesen eficazmente, en la práctica, la función de *control parlamentario* de la acción de gobierno, que junto con la función *legislativa*, estrictamente contemplada en la Constitución de 1845, fijarían el campo esencial de la concurrencia de las Cortes en el *proceso político*.

Hasta aquí la estructura del modelo de proceso político *moderado-doctrinario* del 45, y más en concreto, el diseño de la concurren-

cia de las Cortes en el mismo en relación dialéctica con la Corona y sus Gobiernos. Si hubiese que hacer una valoración global de dicho modelo habría que decir que el mismo parecía buscar una fórmula de equilibrio, tan del gusto *doctrinario*, entre la Corona, como residencia del poder ejecutivo, y las Cortes, como instancia primordial del poder legislativo, equilibrio que ya estaba subyacente en el principio mismo de la soberanía *compartida* sobre el que descansaba el completo sistema político de 1845. Las muestras más evidentes de la búsqueda de plasmación de dicha fórmula serían, por un lado, los propios presupuestos y estructura del régimen parlamentario de las *dos confianzas*, y por otro, la normativización de un proceso legislativo en que la preceptiva concurrencia de las Cortes para la aprobación de las leyes se complementaba con la sanción con capacidad de veto absoluto por parte del Monarca.

El modelo de *proceso político* explicado, como parte esencial del sistema de 1845, pareció, en un primer momento, con su búsqueda de un delicado equilibrio Corona-Cortes, asegurar las garantías mínimas de la existencia de un estable y real régimen representativo en el marco de una Monarquía constitucional, y como consecuencia de ello pareció garantizar al sistema político una relativamente alta capacidad integradora; la muestra más palpable, al respecto, sería que el *progresismo*, tras «retraerse» en el período de formación de la Constitución del 45, retornaría al juego político en las elecciones de 1847.

Sin embargo, y aquí vamos al objeto central del presente estudio, aquellas expectativas pronto se desvanecerían. Ante el desafío de los ciclos revolucionarios de 1848 y el que se adivinaba tras el retraimiento *progresista* de la década de los 60, la Corona reaccionó apartando a los inspiradores del sistema político de 1845 de las responsabilidades de gobierno, y llamando a éstas a la fracción de los moderados *autoritarios;* fracción que emprendería una revisión radical del modelo de *proceso político* del 45, más allá de la vigencia puramente formal de la ley fundamental de aquella fecha, en el sentido de potenciar excéntricamente el poder ejecutivo, neutralizando gravemente la concurrencia de las Cortes como contrapeso a aquél. El estudio de la revisión *autoritaria* en el último tercio de la «Década moderada» (1851-54) y en el período

1866-68, con sus efectos detonadores en los dos grandes procesos de quiebra de la Monarquía isabelina, las revoluciones de 1854 y 1868, serán a partir de ahora, y sucesivamente, el objeto de nuestro análisis.

2. LA REVISION AUTORITARIA: REACCION ANTIPARLAMENTARIA Y CRISIS DE LA MONARQUIA ISABELINA

2.1. *Reforma constitucional y práctica político-parlamentaria en el último tercio de la «Década moderada»*

En el último tercio de la «Década moderada» la corriente de los moderados *autoritarios*, al calor de la liquidación del ciclo revolucionario de 1848, emprenderían una serie de intentos de reforma constitucional —proyectos de Bravo Murillo (1852) y de Roncali (1853)—, con el objetivo general de revisar el sistema político de 1845, y dentro de éste, con especial preocupación por reformar el modelo de *proceso político* contenido en aquél. Formalmente los proyectos de reforma constitucional no prosperaron, y en consecuencia, aunque sólo de manera aparente, subsistió la legalidad del '45; pero estos Gobiernos *autoritarios*, y aquí nos detendremos especialmente, desarrollaron una peculiar *práctica político-parlamentaria* que como reflejo y directamente inspirada en aquellos proyectos, materializó efectivamente y con creces los horizontes revisores de los mismos. Desde el ascenso de Bravo Murillo al poder (1851), hasta la precipitación de la crisis revolucionaria de 1854, los Gobiernos isabelinos desarrollaron una acción que alteró radicalmente el modelo de toma de decisiones de 1845, reduciendo hasta tal punto, en favor de la potenciación del poder ejecutivo, el papel de las Cortes en el proceso político, que se vio peligrar la existencia misma de la Monarquía constitucional. En aquellas fechas, por un lado, el contraste entre la vigencia puramente formal de la Constitución de 1845 y una práctica política que subrepticiamente planteaba una reforma constitucional embarrancada en las Cortes, junto, por otro lado, con la envergadura de dicha práctica revisora, que liquidaba las garantías mínimas que la legalidad del '45 daba a la existencia de una Monárquía

constitucional, fueron factores que sentaron la dinámica de una peligrosa inestabilidad política; hasta el punto de que creciente número de fuerzas políticas liberales acabarían por denunciar el desnaturalizado juego político y apelarían, finalmente, a los movimientos extraparlamentarios —revolución de junio-julio de 1854—, para restablecer las garantías holladas del régimen representativo, proceso que terminaría siendo el primer aviso a aquella Monarquía isabelina que había dado plena cobertura a la política *autoritaria*.

Vamos, ahora, a tratar de ilustrar esta dinámica someramente descrita, comenzando por analizar, en primer lugar, las propuestas contenidas en los proyectos de reforma constitucional de Bravo Murillo y Roncali respecto, estrictamente, al modelo de *proceso político*, y más en concreto a la concurrencia de las Cortes en el mismo, que es el problema que nos ocupa primordialmente en este estudio, para de inmediato analizar cómo la *práctica político-parlamentaria* de los Gobiernos autoritarios planteó efectivamente y con creces dichas propuestas, así como sus consecuencias en la estabilidad de la Monarquía isabelina.

2.1.1. *El modelo de proceso político en los proyectos constitucionales de Bravo Murillo y de Roncali*

Como es conocido, Bravo Murillo acometió un intento de reforma total del sistema político de 1845, que se plasmó en el conjunto de proyectos de reforma constitucional publicados, como tales, en la *Gaceta de Madrid* de 3 de diciembre de 1852. El plan de la reforma se estructuraba en un proyecto de Constitución y ocho proyectos complementarios de leyes orgánicas. No es nuestro objetivo analizar aquí el conjunto del plan de reforma [13], sino

13. A este respecto puede verse, entre otros, D. SEVILLA ANDRÉS, «El proyecto constitucional de Bravo Murillo», *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, vol. XXII, 1951, J. TOMÁS VILLARROYA «El proceso constitucional (1843 68)». en *Historia de España* de R. MENÉNDEZ PIDAL, *La era isabelina y el sexenio democrático*, Tomo XXXIV, op. cit., pp. 239-248; J. L. COMELLAS, «Los proyectos de Bravo Murillo», en *Teoría del régimen liberal español*, IEP, Madrid 1962, pp. 67-123.

exclusivamente las propuestas de ésta en cuanto al nuevo planteamiento de la relación y concurrencia Corona-Cortes en el proceso de toma de decisiones, a cuyo respecto tendrá especial interés analizar la parte dispositiva del proyecto de *Constitución* de 1 de diciembre de 1852 y la correspondiente del proyecto de ley orgánica *De régimen de los Cuerpos colegisladores*, de igual fecha, junto con la filosofía política que inspiraba a la misma, explanada años después por su propio autor en sus *Opúsculos* [14].

En nuestro estudio nos ceñiremos a las alteraciones propuestas en el ejercicio por las Cortes de sus dos principales funciones en el proceso político, la función legislativa y la función de control parlamentario en el marco del régimen de las *dos confianzas*, ejercitadas en relación dialéctica con la Corona y sus Gobiernos, como residencia éstos del poder ejecutivo.

En primer lugar habría que destacar las profundas alteraciones que se propondrían, ahora, en el *proceso legislativo*, en el sentido de reforzar la posición y protagonismo del poder ejecutivo en detrimento de la concurrencia legislativa de las Cortes. Ya fue revelador, de entrada, el que la fórmula de 1845 —«La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey»—, fuese ahora sustituida en el nuevo proyecto de Constitución por la sutil enunciación de su artículo 3.º: «El Rey ejerce en las Cortes la potestad de hacer las leyes»; pero sin lugar a dudas la materialización más radical del nuevo horizonte sobre el radio de acción del poder ejecutivo, sería la importantísima novedad presentada en el párrafo 2.º del artículo 20.º del citado proyecto de Constitución, en el que tras hacer al Rey residencia de aquella potestad, se propondría: «(...) 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 propuesta, que no tenía ningún precedente expreso en los textos constitucionales anteriores dentro de la época isabelina, abría una anchurosa puerta a la práctica por el poder ejecutivo de legislar por simple R. Decreto en períodos interlegislaturas [15]; puerta que sería tanto más anchurosa, cuanto que el

14. J. Bravo Murillo, *Opúsculos*, Madrid 1863-65, Tomo IV.

15. Bravo Murillo, en sus *Opúsculos*, Libro II, Tomo IV, Cap. 3.º, pp. 225-

nuevo proyecto de Constitución, retomando previsiones de 1845, planteaba en su artículo 22.º que, salvado el límite de la preceptiva reunión anual de Cortes, pertenecería a la Corona «... convocar las Cortes, suspender y cerrar sus sesiones», es decir, decidir discrecionalmente sobre la amplitud de los períodos anuales de sesiones de Cortes.

Simultáneamente, el proyecto de nueva Constitución recogería una novedad en materia de *legislación financiera* que de prosperar amenazaba no sólo al modelo de proceso legislativo hasta entonces vigente, sino, sobre todo, indirectamente a la supervivencia misma de esa pieza fundamental del modelo de proceso político de 1845, que era el régimen parlamentario de las *dos confianzas*. La ley fundamental de 1845 había fijado en sus artículos 75.º y 76.º, y como garantía esencial de la existencia de una Monarquía limitada, el precepto sobre examen y votación *anual* en Cortes de los ingresos y gastos del Estado en el marco de la Ley de Presupuestos; ahora, por el contrario, se propondría la revisión de dicha garantía, queriendo dar carácter *permanente* al Presupuesto; la fórmula empleada en el artículo 6.º del proyecto de Constitución de 1852 sería la siguiente: «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 (...)». El gran «secreto» que se escondía tras la propuesta de los Presupuestos *permanentes* sería desvelado explícitamente por el propio Bravo Murillo [16], al vincular dicha novedad con la compleja interrelación en el modelo constitucional del '45 entre el precepto de examen y votación anual de Presupuestos en Cortes y el ejercicio por la Corona de las prerrogativas inherentes a su poder *moderador* sobre suspensión y cierre de las sesiones de Cortes y, sobre todo, disolución de la Cámara electiva. Para el político ex-

---

32, justificaría esta propuesta en base a dar cobertura legal a ciertas «prácticas parlamentarias» acaecidas anteriormente en la época isabelina; pero realmente dichas prácticas habían sido cualitativamente distintas, pues habían sido puntuales *delegaciones legislativas* solicitadas por el ejecutivo y otorgadas por las Cortes en su favor, objeto siempre en su otorgamiento de leyes de *autorización* hechas en Cortes; véase Juan Ignacio MARCUELLO, *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*, op. cit., pp. 92 a 135.

16. *Opúsculos*, op. cit. Libro II, Tomo IV, Cap. IX, pp. 329-341.

tremeño, el artículo 26.º de la Constitución de 1845, donde se contemplaban estas últimas prerrogativas, y el sistema planteado en los artículos 75.º y 76.º de la misma sobre Presupuestos, eran «... dos disposiciones absolutas» que, según él, no podían establecerse «simultáneamente». Se argumentaría que la estricta observancia del precepto sobre examen y votación anual de los presupuestos en Cortes no podría por menos, en determinados momentos, de embarazar el ejercicio por la Corona de las prerrogativas inherentes a su poder *moderador* tal como las contemplaba el citado artículo 26.º —facultad de la Corona para suspender y clausurar las sesiones de Cortes con el solo límite de la preceptiva reunión anual de las mismas, lo que daba a aquélla capacidad para fijar discrecionalmente la duración de las legislaturas anuales; y prerrogativa de la Corona para disolver la Cámara electiva, sin estar limitado el número de veces y la frecuencia con que aquélla podría recurrir a este expediente dentro de un período de tiempo determinado— [17]. Se plantearía, ahora, que ante el presumible choque de estas dos disposiciones sólo cabían dos alternativas: que la ley fundamental limitase la prerrogativa regia, fijando expresamente un período mínimamente dilatado de sesiones anuales de Cortes para garantizar el examen de los Presupuestos, o bien, dejar expedita la prerrogativa regia en base a la idea de los Presupuestos *permanentes*. En esta alternativa Bravo Murillo se decantaría por la segunda opción: el artículo 22.º del proyecto de nueva Constitución respetaría los términos esenciales del artículo 26.º de la Constitución de 1845, y como queda dicho el artículo 6.º recogería el plan de los Presupuestos *permanentes*.

En este horizonte nos interesa destacar que la propuesta de Bravo Murillo podía suponer en la práctica una gravísima alteración de la concurrencia de las Cortes en el proceso político, tal como había sido definida en 1845, y esto en dos facetas conjuntamente, tanto en la concurrencia legislativa como, sobre todo, en la articulación del régimen parlamentario de las *dos confianzas*. Sobre la primera faceta casi no hay que insistir; sobre la segunda,

17. Sobre la problemática interrelación de las previsiones del artículo 26.º con las de los artículos 75.º y 76.º de la Constitución del '45 en la práctica política de la época isabelina, véase con más detalle, Juan Ignacio MARCUELLO, *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*, op. cit., pp. 135-169.

por lo siguiente: dado el marco constitucional vigente, donde la Corona retenía la prerrogativa de nombrar y separar libremente los Ministros y donde el susodicho embrión de régimen parlamentario, con una de sus piezas capitales —*el voto de censura*—, sólo existía de forma incipiente en el puro campo de las *prácticas parlamentarias*, la única garantía que las Cortes isabelinas habían tenido hasta la fecha para que se observasen las reglas del citado régimen de la doble confianza, había radicado precisamente en el precepto sobre examen y votación *anual* en Cortes de los Presupuestos del Estado, tal como lo prevenían los reseñados artículos 75.º y 76.º de la Constitución de 1845; esto era así porque precisando los Gobiernos el poseer mayoría parlamentaria para obtener cada año la correspondiente autorización en orden al cobro legal de las contribuciones, esta perentoriedad garantizaba indirectamente que en caso de emisión por las Cortes de un *voto censura*, éste sería plenamente eficaz para poner en juego el poder *moderador* de la Corona, en el sentido de que ésta, dentro de un plazo máximo anual, y bien a través de un cambio de gobierno, o bien apelando y sometiéndose al veredicto de las urnas tras la correspondiente disolución de Cortes, pusiese en juego los mecanismos para restablecer una «situación parlamentaria» tal como se entendía en la época, es decir, la existencia de un Gobierno que, junto con la confianza del poder regio que le nombraba, gozase de la confianza parlamentaria. Con los Presupuestos *permanentes* desaparecería en buena medida la citada garantía. Téngase presente, además, que desde la óptica del nuevo proyecto de Constitución, los Gobiernos de la Corona, combinando la citada previsión del artículo 6.º con la correspondiente del artículo 20, 2.º párrafo, sobre habilitación al ejecutivo para legislar por Real Decreto en períodos interlegislaturas, y con las previsiones del artículo 22.º, que dejaban a la discrecionalidad de la Corona el determinar la amplitud de los períodos anuales de sesiones de Cortes y la facultaban para disolver indeterminadamente el Congreso, podrían aspirar, desde ahora y en gran medida, a subsistir con la sola confianza regia, sin precisar de asegurarse continuamente la posesión de la confianza parlamentaria, desarrollando su acción de gobierno sin la concurrencia asidua de las Cortes.

En aquel horizonte, los *votos de censura* de las Cortes podrían

en lo sucesivo resultar ineficaces para forzar la existencia de gobiernos parlamentarios, ya que siempre quedaría a la Corona el recurso de sostener a los gobiernos con su sola confianza, contestando las mociones de censura con disoluciones sucesivas de Cortes desafectas y con suspensión de sus sesiones hasta apurar al límite el precepto de reunión anual, pudiendo entre tanto dichos gobiernos desarrollar su acción política, sin precisar mayoría parlamentaria y sin concurrencia de las Cortes, en base a tener cubierto legalmente el cobro de las contribuciones con los Presupuestos *permanentes*, y a poder desarrollar su programa con simples decretos legislativos por la cobertura que al efecto daba el citado artículo 20, 2.º párrafo.

Por estas razones, la idea de los Presupuestos *permanentes*, junto con las reseñadas previsiones de los artículos 20.º, 2.º párrafo, y 22.º del nuevo proyecto de Constitución, suponían de por sí un complejo entramado que amenazaba con quebrantar radicalmente el modelo de *proceso político* de 1845, en detrimento de la concurrencia legislativa de las Cortes y de la vigencia del régimen parlamentario de las *dos confianzas*, con el designio y resultado de reforzar excéntricamente la acción del poder ejecutivo liberando a la misma del contrapeso de la representación nacional. El horizonte descrito no es, además, una pura especulación, sino que, aunque los proyectos de reforma constitucional se frustrasen formalmente a la postre, sin embargo, la dinámica descrita se materializaría efectivamente —como tendremos ocasión de ver en páginas sucesivas—, a través de la peculiar práctica política desarrollada, especialmente, por los gobiernos *autoritarios* de Bravo Murillo (1851-52) y del Conde de San Luis (1853-54).

Aunque estas novedades citadas eran sin lugar a dudas las alteraciones más profundas que se proponía llevar a término en el modelo de toma de decisiones hasta entonces vigente, también son de destacar otras que se presentaban respecto a la «forma» de concurrir de ordinario las Cortes en la función legislativa y en la de control de la acción de gobierno. Por de pronto, una novedad de peso fue el intento de quebrar la capacidad de cada uno de los Cuerpos colegisladores para diseñar en exclusiva y autónomamente las reglas por las que aquéllos ejercerían las facultades privativas en el proceso político que les señalaba la Constitución, lo que se

plasmaría en la propuesta de rechazar el principio de *autonormatividad reglamentaria* que hasta entonces había consagrado el artículo 28.º de la Constitución de 1845. Como principio general se trataría ahora de plantear que los *Reglamentos* de los Cuerpos colegisladores deberían ser objeto de *ley*, asegurando así a la Corona y su Gobierno la participación y la capacidad decisoria en última instancia, en su formación. Además, una vez proclamado este principio, y yendo más allá, Bravo Murillo llevaría a cabo una peculiar disección de las materias hasta entonces abordadas por los Reglamentos parlamentarios.

Por un lado, todo lo referente al modo y forma con que las Cortes concurrirían en el proceso político en ejercicio de las facultades que la Constitución les señalaba —es decir, las normas de procedimiento legislativo en Cortes y los vehículos formales de que éstas se habían dotado en sus Reglamentos para ejercitar en la práctica el control de la acción de gobierno—, se intentaría, ahora, sustraerlo a los Reglamentos parlamentarios mismos, proponiendo su regulación por una ley de carácter orgánico. La sujeción a la ley aseguraba la participación de la Corona y su Gobierno en dicha regulación, así como la última palabra sobre la misma, desde el momento en que en el nuevo proyecto de Constitución de 1852, siguiendo en esto lo ya vigente en la de 1845, la iniciativa de ley pertenecía tanto al Rey como a cada uno de los Cuerpos colegisladores (art. 4.º) y todo acuerdo de ley de estos últimos precisaba de la sanción regia con capacidad de veto absoluto (art. 24.º). Esta novedosa propuesta se defendería argumentándose que era la consecuencia lógica del modelo constitucional vigente, donde la potestad legislativa no residía y se ejercía en exclusiva por las Cortes, sino en régimen de coparticipación Corona-Cortes —artículo 12.º, Constitución de 1845 y art. 3.º, proyecto de Constitución de 1852—, principio del que se desprendería el que la Corona y su Gobierno se debiesen reservar voz y voto en la estructuración de las normas de procedimiento legislativo en Cortes [18]. Fruto de este pensamiento sería el que el Gobierno Bravo Murillo, en ejercicio de su iniciativa, propusiese, dentro del entramado de su reforma constitucional, un proyecto de ley *orgánica* de *Régi-*

18. Véase la defensa de este principio por BRAVO MURILLO, en sus *Opúsculos*, op cit, Libro II, Tomo IV, Cap VII, pp 281-321.

men de los Cuerpos Colegisladores, de 1 de diciembre de 1852, donde se abordaría aquella materia de la modalidad de concurrencia de las Cortes en el ejercicio de sus facultades constitucionales, que hasta entonces había sido regulada exclusivamente en los Reglamentos parlamentarios de los que se habían autodotado las Cámaras.

Por otro lado, se propondría ahora, simultáneamente, que los Reglamentos parlamentarios, ceñidos a las exclusivas materias sobre «gobierno interior» de las Cámaras, también debían dejar de sujetarse al principio de autonormatividad, previniéndose que en lo sucesivo serían formados por las presidencias de cada Cámara —que como novedad serían a partir de entonces, incluida la del Congreso de los Diputados, de designación regia (art. 2.º, proyecto de ley de Régimen de los Cuerpos colegisladores)—, y precisarían de someterse en última instancia «...a la aprobación Real» (art. 74.º, ídem).

Esta doble ofensiva frente al principio de autonormatividad reglamentaria de los Cuerpos colegisladores, supondría un ataque del poder ejecutivo a la independencia de que habían disfrutado hasta entonces las Cortes para definir las normas de su concurrencia en el proceso de toma de decisiones de carácter general, y sería un reflejo coherente del espíritu autoritario y enfrenador del parlamentarismo que impregnaba a la reforma política de 1852

En este horizonte es necesario detenerse en las principales alteraciones que se propondrían en el citado proyecto de ley de *Régimen de los Cuerpos Colegisladores* respecto al modelo plasmado en los *Reglamentos* parlamentarios de 1847, en cuanto al procedimiento legislativo ordinario en Cortes y a los vehículos formales para que éstas ejerciesen el control de la acción de gobierno. Por lo que hace referencia, en primer lugar,al procedimiento legislativo, las principales novedades que se propusieron, fueron: dar preferencia en la tramitación en Cortes a las iniciativas de ley del Gobierno sobre las de diputados y senadores (art. 12.º); limitar radicalmente la facultad de enmienda y adición de los parlamentarios, hasta el punto de casi constreñirles a aprobar o desechar en bloque los proyectos de ley en su estricta y originaria formulación gubernamental, desde el momento en que se proponía condicionar la tramitación de aquéllas a su previa

admisión por el Gobierno —art. 44.º: «La adición o enmienda se pasará previamente a los Ministros... Si el Gobierno no la admitiese no se dará de ella lectura»—; igualmente, si bien se mantenían las tres *lecturas* de todo texto de ley en sesión plenaria, sin embargo, se reduciría drásticamente la amplitud de los debates legislativos, desde el momento en que el tradicional «mínimo» reglamentario de tres turnos en contra y tres en pro para poder cerrar una discusión, sólo se mantendría para la discusión en «totalidad», restringiéndose el citado mínimo a un solo turno en cada uno de los dos sentidos para la discusión pormenorizada del articulado (art. 41.º). El conjunto de estas medidas, aparte de dañar particularmente la explicitación por las minorías de sus criterios alternativos, no podía por menos de menoscabar significativamente la concurrencia legislativa de las Cortes.

Por lo que hace referencia al ejercicio de la función de control parlamentario de la acción de gobierno, es de destacar, en primer lugar, el elocuente silencio que tanto el proyecto de nueva *Constitución*, como el de ley orgánica de *Régimen de los Cuerpos colegisladores* de 1852, guardaron respecto a la presumible facultad de las Cortes para exigir la responsabilidad *política* de los Ministros, y más en concreto sobre la figura del *voto de censura*, silencio tanto más significativo cuanto que las mociones de censura estaban ya para entonces plenamente asentadas en el campo de los «usos y convenciones constitucionales» y habían llegado ya a tener un primer reconocimiento expreso en un texto normativo como el *Reglamento* del Congreso de 1847. En ese contexto, el citado silencio no podía tener más que un carácter prohibitivo, como lo insinuaría el propio Bravo Murillo[19]; carácter bien a destacar ya que incidía sobre una pieza fundamental en la articulación de ese embrión de régimen parlamentario, que era el sistema de las *dos confianzas*. Aparte de esta tácita ofensiva sobre este régimen parlamentario, son muy de destacar las alteraciones que se propusieron en el proyecto de ley de *Régimen de los Cuerpos Colegisladores* respecto a los dos vehículos formales a través de los cuales venían hasta entonces ejerciendo las Cortes el control asiduo sobre la acción de gobierno: la *Contestación*

19. *Opúsculos*, op. cit., Tomo IV, Libro II, Cap VII pp. 281-321

al Discurso de la Corona y el derecho de *interpelación*. Respecto a la Respuesta al Trono, aunque se seguía manteniendo el sistema de Contestación escrita a debatir y acordar en sesión plenaria por cada Cámara, se propusieron tales modificaciones en su tramitación, que de haber prosperado la idea, la Contestación habría corrido el riesgo de perder toda su eficacia fiscalizadora como marco del gran debate parlamentario sobre el «programa político» del Gobierno. Por de pronto, el proyecto de Respuesta no sería elaborado, como hasta la fecha, en cada Cámara, por una *Comisión* reflejo de las previas deliberaciones en secreto llevadas a cabo por la Cámara respectiva distribuida en *Secciones*, sino que sería extendida por las Presidencias de cada Cuerpo colegislador (art. 36.º), Presidencias que, según lo ya expuesto, serían en lo sucesivo de designación regia discrecional de entre los parlamentarios (art. 2.º); cambio que ya de por sí creaba serios impedimentos para que el proyecto reflejase las opiniones subyacentes en las Cámaras sobre el programa del Gobierno en la fuerza real de cada una de sus fracciones; a su vez, se restringía drásticamente la amplitud del debate en pleno de la Contestación, ya que para el solo caso específico de ésta se inroducía un mecanismo de «guillotina», método inédito hasta entonces, por el cual el debate en «totalidad» de la Respuesta, único que se permitía, no podría prolongarse más de tres sesiones (art. 36.º). Más importante que esto era, quizás, el hecho de que sólo se admitiría a trámite una sola enmienda al proyecto presentado por la Presidencia, y que al debate de éste se le fijaba un «máximo» de un solo turno en cada uno de los dos sentidos de la palabra (art. 36.º), máximo que quedaba por debajo del «mínimo» de tres turnos exigido para poder cerrar la discusión en totalidad de cualquier otro asunto. Si tenemos presente que ante el proyecto presidencial la vía de la enmienda era la única de que disponían las oposiciones para explicitar sus criterios alternativos al programa político del gobierno y que, además, en la época isabelina no se vivía ni mucho menos en una situación de bipartidismo, podremos comprender las consecuencias que estas medidas restrictivas podían tener en orden a neutralizar la eficacia fiscalizadora sobre la acción de gobierno que venía teniendo la Contestación. Con las previsiones citadas más bien parecía que se trataba de neutralizar la «carga política»

de la Respuesta al Trono, reconduciéndola hacia un acto casi puramente protocolario.

Por lo que respecta al derecho de *interpelación* de los parlamentarios, aunque este se seguía reconociendo (art. 22.º del proyecto de ley de Régimen de los Cuerpos colegisladores), sufrió ahora unas propuestas de modificación en sentido restrictivo bien significativas, ya que se desautorizaba la apertura de debate y la formulación de proposiciones subsiguientes a la explanación de la cuestión por el interpelante y contestación correspondiente del Ministro (art. 22.º, ídem, 2.º párrafo).

Aparte de estos recortes en los vehículos formales para el ejercicio por las Cortes de la función de control de la acción de gobierno, hay que destacar que se propusieron, a su vez, otras dos innovaciones, que al negar la *publicidad* de lo acontecido en las sesiones plenarias de Cortes, interceptando la resonancia de los debates parlamentarios en la opinión pública, amenazaban con neutralizar totalmente la eficacia final de aquel control. Nos referimos, por un lado, a una de las cuestiones más polémicas de la reforma de Bravo Murillo, como sería la previsión de que en el futuro las sesiones de Cortes fueran de carácter secreto —artículo 33.º, párrafo 1.º, proyecto de *Régimen de los Cuerpos colegisladores*: «Las sesiones serán a puerta cerrada»—; y por otro, a la proyectada liquidación del *Diario de Sesiones de Cortes*, al proponerse que en lo sucesivo la única noticia sobre lo acontecido en las sesiones, susceptible de publicación, sería la reproducción de las *Actas* de las mismas, redactadas por los Secretarios de las Cámaras, e insertadas en la *Gaceta* oficial del Gobierno (art. 33.º, 2.º párrafo, idem.), lo que suponía vedar la reproducción literal y completa de los debates parlamentarios —objeto hasta entonces de la publicación del *Diario de Sesiones*—, y ceñirse a la publicación de un extracto sucinto y oficial de los temas tratados y resoluciones tomadas en las sesiones, que era el contenido estricto y simple de las *Actas*.

Hasta aquí las principales alteraciones del modelo de *proceso político* de 1845 que proyectó llevar a cabo la reforma de Bravo Murillo. Sin embargo, aún tendríamos, además, que llamar la atención sobre la perfecta y coherente armonía entre el fondo de la reforma y la significativa forma que se proyectó para sacarla

adelante en las Cortes. El Ministerio Bravo Murillo proyectó recabar de las Cortes una *autorización legislativa* por la que éstas renunciasen en favor del poder ejecutivo a concurrir en el examen de los proyectos de reforma política conforme a las normas de procedimiento legislativo plasmadas en los vigentes Reglamentos parlamentarios de 1847. El designio del Gabinete fue que las Cortes concurriesen a aprobar en bloque la reforma política, comprensiva de un proyecto de Constitución y ocho leyes orgánicas, sin tramitar cada proyecto por separado y sin que cada uno de ellos sufriese el preceptivo proceso de discusión, enmienda y votación pormenorizada de su parte dispositiva, tal como prevenían los citados Reglamentos[20]. Una vía perfectamente coherente con el espíritu que animaba a la reforma misma, en el sentido de menoscabar la concurrencia legislativa de las Cortes, y tanto más significativa cuanto que incumbía a una cuestión de tanta trascendencia como un proceso de reforma constitucional.

Finalmente, si en resumen tuviésemos que fijar el espíritu que inspiraba a las propuestas estudiadas en su conjunto, tendríamos que decir que parecían perseguir una ruptura de la compleja fórmula de equilibrio Corona-Cortes, que había inspirado hasta entonces el modelo de *proceso político* de 1845, en el sentido de reforzar, en una orientación autoritaria y antiparlamentaria, a la Corona y sus Gobiernos, en detrimento grave de la concurrencia de las Cortes en el proceso de toma de decisiones. Las reformas propuestas tendían, por un lado, a quebrar ese embrión de régimen parlamentario que era el sistema de las *dos confianzas*, y que hasta la fecha había favorecido la soldadura de los Gobiernos de designación regia con las Cortes, potenciando la autonomía de los Gobiernos de exclusiva confianza regia y procurando desembarazarlos del control parlamentario sobre su acción política; por otro, y a su vez, las reformas apuntaban a reforzar el protagonismo de los Gobiernos de la Corona en el proceso legislativo, más allá de ser la estricta residencia del poder ejecutivo, en claro detrimento de la concurrencia de las Cortes en el proceso de formación de las leyes.

20. Véase *Gaceta de Madrid* de 3 de diciembre de 1852. Sobre esta modalidad de autorización legislativa, véase Juan Ignacio MARCUELLO, *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*, op. cit. pp. 102-103

Una vez analizado el contenido de la reforma, es preciso ahora detenerse en el impacto que su formulación como proyecto tuvo en las restantes fuerzas políticas liberales, así como en la suerte que corrió aquella. Los proyectos de reforma constitucional de Bravo Murillo, en los que las nuevas propuestas de modelo de *proceso político* eran parte esencialísima, tuvieron la virtualidad de poner en prevención al amplio y representativo abanico de fuerzas políticas liberales que iba desde los moderados *doctrinarios*, inspiradores del sistema político de 1845, pasando por los antiguos *puritanos*, hasta los *progresistas*, abanico de partidos que ahora se concertarían en el repudio de la reforma *autoritaria* y en la defensa del sistema del '45, al que verían como garantía mínima e irrenunciable de la existencia de una Monarquía constitucional. Como es sabido, estas fuerzas políticas se combinarían, aún antes de la presentación formal a las Cortes de los proyectos de reforma, para dar la batalla política al Ministerio *autoritario;* en 1 de diciembre de 1852, habiéndose ya filtrado informalmente las líneas maestras de la reforma, y con ocasión de la apertura de la legislatura de aquel año, aquellos partidos se concertaron para formular un *voto de censura* al Gobierno Bravo Murillo, materializado en la elección de un candidato de «oposición» a la Presidencia del Congreso, en que se explicitaría a aquél que en base a su programa de reforma constitucional no se hacía acreedor a la confianza parlamentaria [21]. El Ministerio respondió a la moción solicitando y obteniendo de la Corona el decreto de disolución de Cortes (2-XII-1852), a la vez que simultáneamente se publicaban los proyectos de reforma política, como tales, en la *Gaceta de Madrid*. En esa perspectiva, la subsiguiente consulta electoral no podía por menos de girar en torno al problema de la reforma constitucional, que teóricamente se debía someter a la aprobación de las futuras y nuevas Cortes de 1853. En el aparato propagandístico que se desarrolló con el inicio de la campaña electoral, es bien significativo detenerse en los términos en que se expresaron respecto a la proyectada reforma, tanto las fuerzas políticas agrupadas en la llamada oposición *conservadora*, donde se agrupaban los moderados *doctrinarios* y los antiguos *puritanos*, y que había

21. Para este *voto de censura* véase Juan Ignacio MARCUELLO, *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*, op cit., pp 56-63 y 196-98

sido la principal animadora del citado voto de censura, como los propios *progresistas*. Estos partidos tan representativos, y sobre los que hasta ese momento había descansado desde su origen el Trono constitucional de Isabel II, coincidieron en poner en evidencia que las mudanzas que se proponían en el modelo de *proceso político* eran el apartado más grave y sustancial de todo el conjunto de la reforma constitucional, y en ese horizonte explicitaron que la propuesta de Bravo Murillo no la consideraban como una reforma dentro del marco de la Monarquía constitucional, sino que por su índole aparecía para ellos como una «...abolición del régimen constitucional» en sí mismo, lo que equivalía a coincidir en que el mantenimiento del sistema político del 45, en aquellas circunstancias, era considerada como la garantía mínima irrenunciable de la existencia de un régimen representativo en el marco de la Monarquía constitucional; igualmente, y esto es muy de destacar, los partidos citados tuvieron buen cuidado en plantear los riesgos de desestabilización de la normalidad política que podía traer consigo el que prosperase la reforma autoritaria, por considerar la existencia de un régimen constitucional como pieza esencial en el orden político liberal; se estaba de hecho anticipando la dinámica que habría de conducir a la futura revolución de 1854.

Es bien significativo a este respecto el *Manifiesto a los electores* lanzado en 10 de diciembre de 1852 por la oposición *conservadora*, en que se tomaba posiciones ante la propuesta reforma, en los siguientes términos:

> «Nunca las circunstancias han sido más graves: jamás un voto desacertado pudiera ser más funesto a la *estabilidad del Trono*, En las próximas Cortes no se van a discutir puntos secundarios de política ni de legislación: se va a decidir acerca de la existencia o derogación de la Constitución actual, y del establecimiento de un nuevo y desconocido régimen esencialmente contrario a todas las ideas recibidas hasta ahora sobre la índole de una Monarquía constitucional
>
> (...) La reforma que se va a someter al fallo de las próximas Cortes, no es reforma, no es mejora; *es la abolición del régimen constitucional*». (N. del A.: el subrayado es nuestro) (22).

---

22 *Manifiesto a los electores del partido monárquico-constitucional*, recogido en *Apéndices*, J BRAVO MURILLO, *Opúsculos*, op. cit., Tomo IV.

En este mismo *Manifiesto* se mostraría diáfanamente como la oposición *conservadora* juzgaba las novedades propuestas respecto al modelo de *proceso político*, como el punto más grave de la reforma constitucional:

> ( ) 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 a lo 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 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...; se impide a las mismas (—las Cortes—) por medida general hasta que puedan enmendar los demás proyectos de ley presentados por el Gobierno, pues de las enmiendas que los diputados o senadores presentaren, ni cuenta se dará siquiera al cuerpo respectivo, si los Ministros no lo tuviesen por conveniente; y por último, con una multitud de disposiciones artificiosamente combinadas, se reduce a la nulidad la intervención de los cuerpos colegisladores, aún en las escasas atribuciones que todavía se les conservan.»

En una curiosa e ilustrativa identidad de ideas se expresaría el *Manifiesto*, de la misma fecha, lanzado por los *progresistas* a su electorado [23].

En relación con el objeto central de este estudio es bien de destacar que las anteriores citas mostraban que el amplio abanico de partidos liberales que habían fundado y sostenido hasta entonces el Trono constitucional de Isabel II, juzgaron la reforma autoritaria de Bravo Murillo como una amenaza a la existencia misma del régimen constitucional —régimen que aparecía como consustancial al nuevo orden *liberal* en el nivel político—, y que en ese sentido dicha reforma podía acabar presionando a aquellos

---

23. *Manifiesto* de los *progresistas*, de 10 de diciembre de 1852, suscrito por cualificados líderes de este signo, como Olózaga, Mendizábal, Joaquín M.ª López, etc...., en *Apéndices* de los *Opúsculos*, op. cit., Tomo IV.

partidos a denunciar el «juego político» y a lanzarse a la vía extraparlamentaria de los pronunciamientos militares y de los movimientos juntistas, para desde esta plataforma constreñir a garantizar y a observar la nota «constitucional» de la Monarquía. Este panorama que pronto se materializaría en los sucesos revolucionarios de 1854, mostraría la vinculación entre la devaluación del papel de las Cortes en el proceso de toma de decisiones y los factores de crisis de la Monarquía isabelina.

Como es conocido, el Ministerio Bravo Murillo no llegaría a conocer el veredicto de las urnas, ya que en 14 de diciembre de 1852, Isabel II, temerosa de que las fuerzas políticas liberales sostenedoras del régimen de 1845 se trasladasen al campo del pronunciamiento militar, acabó por forzar la dimisión de su Gobierno. Con la caída del político extremeño entrarían en vía muerta sus particulares proyectos de reforma constitucional, pero con ello no se abandonaría, ni mucho menos, el aval regio a una reforma política en sentido *autoritario*. De hecho, a la hora de formar nuevo Gobierno, la Reina no acudió a la oposición *conservadora*, sino que formó el Gabinete Roncali, que persistió en la idea de la reforma [24] y que acabó presentando a las Cortes su particular proyecto al respecto. El proyecto de ley para la *Reforma de la Constitución*, de 28 de marzo de 1853, presentado por el Ministerio del Conde de Alcoy en el Congreso de los Diputados, se vincularía con los anteriores proyectos de Bravo Murillo desde el momento en que, aunque se abandonaron ciertos aspectos conflictivos de estos últimos, se volvió a plantear reformas como que los Reglamentos parlamentarios pasasen a ser objeto de ley, junto con la persistencia en la idea de los Presupuestos *permanentes*, aunque esta última matizada [25]. Este proyecto acabaría también frustrándose formalmente al cerrarse de forma abrupta la legislatura de 1853, cuando el proyecto ni siquiera había sido dictaminado a nivel de Comisión en el Congreso, y sobre todo, al

---

24 Véase *Circular* del Ministerio de Gobernación del Gabinete Roncali, de 17 de diciembre de 1852. *Gaceta de Madrid* (18-XII-'52), núm. 6.753.

25 Texto en *Diario de Sesiones de Cortes*, Legislatura de 1853, Congreso de los Diputados, *Apéndice* 2.º al núm. 20 Para esta reforma véase el estudio de J. TOMÁS VILLARROYA, «El proceso constitucional 1843-68», en *La era isabelina y el sexenio democrático*, op. cit , pp. 248-252

retirarlo definitivamente el futuro Ministerio Sartorius en 21 de noviembre de 1853.

La frustración formal tanto de los proyectos de Bravo Murillo como de Roncali puede dar la falsa imagen de que a la postre fracasó la reforma *autoritaria* y persistió la legalidad de 1845; sin embargo, y en ello nos vamos a centrar en páginas sucesivas, esta imagen es totalmente engañosa, ya que los gobiernos moderados *autoritarios* del último tércio de la «Década moderada», si bien fracasaron en hacer prosperar en las Cortes sus proyectos de reforma constitucional, subrepticiamente desarrollaron una *práctica política y parlamentaria* que materializó efectivamente y con tintes radicales las reformas del modelo de *proceso político* propuestas en aquellos, aún a costa de vulnerar diáfanamente la Constitución vigente de 1845 que quedó en letra muerta. El estudio de esta práctica es de capital importancia por diversas razones: para ver su correspondencia con los citados proyectos de reforma constitucional; para entender el verdadero alcance de los propósitos de ésta; para comprender cómo se alteró efectivamente en aquellas fechas la concurrencia de las Cortes en el juego político, respecto a lo previsto en 1845; y, finalmente, para ver cómo dicha alteración y el brutal contraste entre la práctica política *autoritaria* y la vigencia puramente nominal del modelo constitucional del 45, acabó preparando los acontecimientos de la revolución de 1854.

2.1.2. *La gestión de los Gobiernos autoritarios: De Bravo Murillo a la crisis del Ministerio Sartorius (1851-54).*

Desde el ascenso de Bravo Murillo a las responsabilidades de gobierno (14-I-1851) hasta la caída del Ministerio Sartorius, al calor de los sucesos de junio-julio de 1854, los sucesivos gobiernos de signo moderado *autoritario*, coherentemente con sus proyectos de reforma constitucional, desarrollaron una eficaz práctica tendente a revisar en sentido antiparlamentario el modelo de *proceso político* de 1845. Esta práctica, que contó con la cobertura de la Corona —con la consiguiente responsabilidad histórica que la Monarquía isabelina contrajo por esta actitud—, suscitó un grave

conflicto, por la tenaz resistencia que las fuerzas políticas sostenedoras del sistema del 45 —la oposición *conservadora*, y en aquellas circunstancias los propios *progresistas*—, plantearon a la misma, primero, desde la plataforma de las Cortes, y después, cuando ésta se mostró ineficaz, desde el campo de la revolución.

Los gobiernos de este período buscaron potenciar la acción expedita del poder ejecutivo, desvinculando crecientemente a los agentes responsables de éste respecto de la concurrencia y fiscalización de los órganos de la representación nacional. En el período citado se quebraría en la práctica el modelo de *proceso político* del 45, al vincularse primordialmente los gobiernos a la sola confianza regia, haciendo entrar en crisis el régimen parlamentario de las *dos confianzas*, y como consecuencia lógica de ello, al tenderse a librar a aquellos del contrapeso que suponía el control parlamentario sobre su acción de gobierno y la concurrencia legislativa de las Cortes.

Si queremos mostrar desde ahora, y de forma sucesiva, las principales características de la práctica política *autoritaria*, nos tendremos que detener, en primer lugar, en mostrar cómo la misma trató de quebrar el régimen de las *dos confianzas*, horizonte que se plasmó, fundamentalmente, en el hecho de que en este período los gobiernos *autoritarios* se apoyaron en la sola confianza regia y, avalados plenamente por un peculiar ejercicio por la Corona de su poder *moderador*, desarrollaron una acción tendente a neutralizar totalmente la operatividad de los *votos de censura* de las Cortes en orden, estos últimos, a posibilitar puntuales cambios de gobierno que adecuasen el signo de los mismos a la opinión mayoritaria en las Cámaras.

En el período 1851-54 se materializaron en las Cortes dos *votos de censura:* el acordado por el Congreso, vía elección de un candidato de oposición a la Presidencia de la Cámara electiva, en 1 de diciembre de 1852, para retirar la confianza parlamentaria al Gobierno Bravo Murillo, en base a su «programa político» de reforma constitucional; y la moción acordada por el Senado, en 9 de diciembre de 1853, para exigir la responsabilidad política al Ministerio Sartorius, en base a una controversia donde se darían cita el problema de las relaciones Gobierno-Cortes en el proceso de formación de las leyes y el conflicto entre ambas instancias en

cuanto a las garantías —R. Decreto o ley hecha en Cortes—, a que se debería sujetar la regulación de la construcción de ferrocarriles. Ambos *votos de censura*[26], inspirados por la convergencia de la oposición *conservadora* y de los *progresistas*, se mostraron plenamente ineficaces en orden a forzar la caída de los respectivos gobiernos autoritarios y posibilitar la formación de otros alternativos adecuados a la opinión mayoritaria en las Cortes.

La neutralización de la operatividad de estos votos de censura se consiguió por la combinación de dos factores: el peculiar ejercicio por los Gobiernos de las previsiones del artículo 26.º de la Constitución de 1845 —prerrogativa regia sobre suspensión de sesiones y disolución de Cortes—, junto con la vulneración, por los mismos, de los preceptos de aquella ley fundamental sobre votación anual de los Presupuestos en Cortes y sujeción de éstos a la garantía de *reserva de ley* hecha en Cortes (arts. 75.º y 76.º)[27].

Respecto al primer factor hay que tener presente que durante los primeros años del reinado de Isabel II, y dado el marco constitucional del '45, los votos de censura de la Cámara electiva habían agotado, en la práctica, su eficacia, en poner en juego el poder *moderador* de la Corona, para que ésta, bien en uso de su prerrogativa sobre libre nombramiento y separación de Ministros, bien a través de la disolución del Congreso, habilitase las vías para restablecer una «situación parlamentaria» en la filosofía de la doble confianza. La regulación de la prerrogativa de disolución tal como estaba contemplada en el artículo 26.º de la ley fundamental del '45, al no limitar el número de veces en que se podía recurrir a este expediente en un período determinado de tiempo, entrañaba un riesgo en la práctica, a saber: que el teórico carácter arbitral de una disolución de Cortes, como apelación al veredicto de las urnas en un puntual conflicto Gobierno-Cortes, se viese desnaturalizado por una práctica de disoluciones reiteradas

---

26. Para un estudio del voto de censura al Gabinete Bravo Murillo, véase Juan Ignacio MARCUELLO, *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*, op. ct., pp. 56-63 y 196-98; y sobre el voto de censura senatorial al Ministerio Sartorius, véase *idem*, pp. 225-239.

27. Sobre la cuestión, véase Juan Ignacio MARCUELLO, «La práctica del poder moderador de la Corona en la época de Isabel II», *Revista de Estudios Políticos*, Madrid 1987, núm. 55, pp 222-230

en que este expediente aparecería como un simple medio en mano de los Gobiernos de exclusiva confianza regia para despedir sucesivamente diputaciones a Cortes desafectas a la política ministerial; de hecho, dos disoluciones sucesivas otorgadas por la Corona a un mismo Gobierno, mediando un *voto de censura* de las Cortes, suponían de por sí el repudio por aquéllos del veredicto arbitral de las urnas, la vinculación de los Gobiernos a la sola confianza regia, y con ello un principio de grave quiebra del régimen parlamentario de la doble confianza. Fue este citado riesgo desnaturalizador el que precisamente se materializaría en la época de Bravo Murillo.

El Ministerio Bravo Murillo fue nombrado en 14 de enero de 1851 sin poder presumir la confianza de las Cortes existentes, donde era mayoritario el sector moderado *doctrinario*, afín al anterior Gobierno de Narváez. Las dificultades encontradas por el nuevo Gobierno para sacar adelante su proyecto de «Arreglo de la Deuda Pública», reflejo de la situación no parlamentaria del ejecutivo *autoritario*, hizo que éste, tomando pie en el célebre incidente del *No, de Negrete*, se decantase por recabar de la Corona la disolución de Cortes para, teóricamente, apelar al arbitraje de las urnas, disolución que fue efectiva en 7 de abril de 1851. Las nuevas Cortes salidas de la consiguiente consulta electoral, en la que no faltó la habitual buena dosis de mediatización fraudulenta por parte del Gobierno [28], tendrían una efímera vida. Reunidas en 1 de junio del '51, una vez que concurrieron positivamente a la aprobación de los proyectos sobre crédito público del Ministerio, conocieron una primera suspensión de sesiones en 30 de julio, y tras la reanudación de éstas en 5 de noviembre, sufrieron una nueva suspensión en 9 de diciembre, siendo clausurada definitivamente la legislatura en 7 de enero de 1852. A todo lo largo de este último año, mientras el Gobierno articulaba sus ya citados proyectos de *reforma constitucional*, las Cortes permanecerían cerradas. Cuando, finalmente, en 1 de diciembre del '52, el Gobierno se decidiese a reunir las Cortes para que concurriesen a la aprobación de aquella reforma, se evidenció que aquél seguía careciendo de apoyo parlamentario, pues en esa misma fecha, aprovechan-

28 Ernesto LÓPEZ, *Antología de las Cortes de 1846-54*, Congreso de los Diputados, Madrid 1912, pp 381-82

do el primer acto de la legislatura —la elección a la Presidencia del Congreso—, esta Cámara, sin esperar más, acordó el ya conocido *voto de censura* al Gobierno retirando la confianza parlamentaria a éste en base a su programa de reforma política. Esta moción de censura sostenida por la oposición *conservadora* y los *progresistas*, fue ineficaz para propiciar el cambio de gobierno, ya que fue contestada con una fulminante nueva disolución de la Cámara popular en 2 de diciembre. Esta disolución era perfectamente legal desde la estricta letra del artículo 26.º de la Constitución del '45, pero en la práctica tendía a quebrar las garantías mínimas de un régimen parlamentario, ya que era la segunda disolución sucesiva que se otorgaba a un mismo Gobierno en un plazo de apenas año y medio, y recaía sobre unas Cortes que, recién salidas de una consulta electoral celebrada con carácter arbitral —la de la primavera de 1851—, tras permanecer clausuradas casi un año, se habían apresurado, al ser finalmente reunidas, a desmentir la confianza al Gobierno en base al punto central del programa político de éste, la *reforma constitucional* propuesta. En esta perspectiva, el expediente de la disolución parecía perder su carácter arbitral y se presentaba como un medio de neutralizar la operatividad de los *votos de censura* de las Cortes y mantener Gobiernos de exclusiva confianza regia [29].

---

29 Como hemos señalado en otro estudio —véase «La práctica del poder moderador de la Corona en la época de Isabel II», *Revista de Estudios Políticos*, op. cit., pp 226-27, no creemos pueda establecerse una relación causa efecto entre el *voto de censura* de 1 de diciembre de 1852 y la caída de Bravo Murillo en 14 de aquel mismo mes, planteando ésta como una crisis ministerial de origen parlamentario —véase D SEVILLA ANDRÉS, «Orígenes del control parlamentario en España (1810-74)», en *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas*, Barcelona 1978—, ya que la contestación estricta al voto de censura fue la disolución de Cortes de 2 de diciembre, y la posterior caída del Gobierno no pareció deberse a aquél, sino al temor de Isabel II de que la oposición *conservadora* se trasladase al campo del pronunciamiento militar; la muestra de que no había crisis ministerial de origen parlamentario sería que la Reina, al formar nuevo Gobierno, no acudió a la citada oposición conservadora, sostenedora del sistema político de 1845, que había promovido el *voto de censura* y era la fuerza mayoritaria en el Congreso recién disuelto, sino que nombró al Gabinete Roncali cuyo significado político giró en torno a proseguir en el empeño de la reforma constitucional en sentido *autoritario*.

La disoluciones sucesivas como neutralizadoras de la eficacia de los votos de censura, sólo fueron posibles gracias a que simultáneamente el Gobierno Bravo Murillo vulneró la legalidad constitucional del '45 en materia de Presupuestos, procediendo a plantear éstos por simple R. Decreto y obviando, por tanto, la exigencia de los artículos 75.º y 76.º de aquélla sobre votación anual de contribuciones en Cortes y sujeción de los Presupuestos a la salvaguardia de *reserva de ley;* exigencia que como ya hemos dicho en páginas anteriores, era, indirectamente, la única cláusula garantizadora de la observancia de las condiciones del régimen parlamentario de las *dos confianzas.* Cuando en la misma sesión de apertura de la legislatura de 1852, el Ministerio encajó el citado *voto de censura* y se aprestó de inmediato a disolver las Cortes para reunir unas nuevas en 1.º de marzo de 1853, el gran obstáculo legal que encontró esta disposición era el hecho de que la ley de Presupuestos para 1853 no estaba acordada en Cortes, ya que la inminencia de los acontecimientos había impedido inclusive la presentación del correspondiente proyecto de ley al Congreso. En ese horizonte la observancia estricta de la legalidad constitucional hubiese impedido, indirectamente, la disolución, y el *voto de censura* hubiese sido eficaz para forzar un cambio de Gobierno a favor del signo político mayoritario en la Cámara electiva, el de los partidos opuestos a la reforma constitucional; sin embargo, desde el momento en que Bravo Murillo, con el aval de la Corona, se decantó por llevar adelante la disolución, el mismo no pudo por menos de traspasar la legalidad constitucional en materia de Presupuestos, y con fecha de 2 de diciembre, simultáneamente a la publicación del R. Decreto de disolución, se procedió a emitir otro R. Decreto, publicado en la *Gaceta de Madrid* de 4 de diciembre, en el cual se determinaba que los Presupuestos generales del Estado para 1853, acordados en Consejo de Ministros, pero todavía no presentados a las Cortes, se «publicarán» (art. 1.º) y «... comenzarán a regir desde el día 1.º de enero del mismo año (—1853—)» (art. 2.º), con la única garantía de que los mismos «... serán sometidos para su discusión y aprobación» a las futuras nuevas Cortes de 1853. A pesar de esta garantía, el planteamiento de los Presupuestos por simple R. Decreto no podía por menos de violentar la observancia de la legalidad constitucional vigente, y la gravedad

de esta medida sería la que arrostraría el Gobierno en su política de obviar los saldos negativos de las operaciones de contraste de la *confianza parlamentaria.*

En cuanto al voto de censura «senatorial», como lo sería el segundo citado de 1853, hay que indicar, en primer lugar, que dada la legalidad constitucional vigente, las mociones de este tipo formuladas por la Cámara Alta no podían por menos de tener en la relación entre los poderes del Estado un efecto distinto a las emitidas por la Cámara electiva. Dada la peculiar conformación del Senado de 1845, como Cámara cuyos miembros serían de designación regia en número ilimitado, escogidos entre unas categorías socio-políticas que la Constitución prefijaba, y que disfrutarían de su dignidad a título vitalicio (Título III, arts. 14.º, 15.º y 17.º de la ley fundamental de 1845), las hipotéticas mociones de censura senatoriales tendrían como virtualidad, en la práctica, colocar a la Corona ante la alternativa de cambiar al Gobierno o de hacer uso de la prerrogativa del artículo 14.º, sobre designación regia de senadores en número ilimitado, para procurar la reconstrucción de una mayoría parlamentaria a aquél; estas dos alternativas eran las únicas susceptibles de habilitarse para dar una solución «política» y «parlamentaria» al conflicto de confianza explicitado por una moción de censura de la Alta Cámara. Sin embargo, cuando el Gobierno *autoritario* del Conde de San Luis encajó el voto de censura emitido por el Senado en 9 de diciembre de 1853, promovido por las fuerzas sostenedoras del sistema *moderado* de 1845, aquél rechazó, con el aval de la Corona, la solución política al conflicto en el marco del régimen de las *dos confianzas*, y muy al contrario optó por una pura solución de fuerza: descartada la idea de la dimisión, el Gobierno, prevaliéndose del artículo 26.º de la Constitución del '45, que reconocía en la Corona la prerrogativa de la suspensión de sesiones de Cortes sin más limitación que la preceptiva reunión anual, se decantó por una decisión que no daba solución «parlamentaria» al conflicto, sino que sólo buscaba rehuir la concurrencia fiscalizadora de las Cortes; el Gobierno optó por la simple suspensión indefinida de las sesiones de Cortes, decretada en 10 de diciembre del '53. Como en el caso anterior esta suspensión se encontró en un principio con el obstáculo legal de que la ley de Presupuestos para 1854 no estaba todavía acordada

en Cortes; de hecho, el Ministerio Sartorius, que había reunido éstas hacía escasas semanas, en 19 de noviembre, había presentado al Congreso el correspondiente proyecto de ley en 29 de este mes, pero a la fecha de la emisión de la citada moción de desconfianza dicho proyecto ni siquiera estaba dictaminado completamente a nivel de Comisión en la Cámara popular. En esta perspectiva, si se hubiese observado estrictamente la legalidad constitucional en materia de Presupuestos, las sesiones de Cortes no podrían haber sido suspendidas, y el voto de censura hubiera tenido la virtualidad de determinar la caída del Ministerio Sartorius y la formación de un Gobierno parlamentario acorde con la mayoría política del Senado; sin embargo, desde el momento en que se quiso resistir la citada moción y huir del espíritu del régimen de las *dos confianzas*, el Gobierno del Conde de San Luis se deslizó a vulnerar los preceptos constitucionales, y para obviar el obstáculo de éstos se decantó por legislar por simple R. Decreto en materia de Presupuestos; así, en 16 de diciembre se publicó un R. Decreto en el que se disponía que el proyecto de ley de Presupuestos generales del Estado presentado por el Gobierno a las Cortes, pero todavía no acordado por éstas, fuese publicado para que aquellos Presupuestos «... rijan como ley desde 1.º de enero del año próximo» (art. 1.º) [30].

Los dos casos citados nos muestran que con los Gobiernos *autoritarios* de Bravo Murillo y de Sartorius, el peculiar ejercicio de las prerrogativas regias de disolución de la Cámara electiva y suspensión de sesiones de Cortes, combinado con la vulneración de la legalidad constitucional en materia de Presupuestos, siempre en relación con los preceptos de la Constitución del '45, desembocó en una profunda crisis de ese componente esencial del modelo de *proceso político* moderado *doctrinario*, que era el régimen de las *dos confianzas*. La neutralización de la operatividad de los *votos de censura* en orden a propiciar Gobiernos parlamentarios, operada en base a la citada combinación, fue sentando la amenaza de la existencia de Gobiernos basados exclusivamente en la confianza regia y desvinculados de la necesidad de posibilitarse simultáneamente la confianza parlamentaria.

---

30 *Gaceta de Madrid* de 18 de diciembre de 1853

Aquí queríamos, ahora, llamar la atención sobre un hecho que creemos de notable importancia, a saber, la correspondencia entre la *práctica política* efectiva de los Gobierno *autoritarios* y el alcance de las previsiones de sus proyectos de reforma constitucional —sólo formalmente frustrados—. La práctica descrita, en cuanto a sus consecuencias, aparece, a poco que se reflexione y contraste, como la materialización más exacta de los resultados que se hubiesen obtenido, en orden a la quiebra del régimen de las *dos confianzas*, si los proyectos de reforma constitucional hubieran prosperado legalmente en las Cortes. ¿Acaso no es cierto que el silencio de estos últimos sobre la eventualidad de los *votos de censura* se correspondía con la actitud en la práctica de los Gobiernos *autoritarios* ante ellos? y, sobre todo, ¿la práctica descrita acaso no hacía más que adelantar los resultados que se hubiesen obtenido, en caso de prosperar, de la combinación de las propuestas novedosas de Bravo Murillo sobre Presupuestos *permanentes* (art. 6.º, proyecto de Constitución de 1852) y habilitación al poder ejecutivo para legislar por R. Decreto en períodos interlegislaturas (art. 20, 2.º párrafo, idem.), junto con el mantenimiento de la prerrogativa regia sobre disolución y suspensión de sesiones de Cortes (art. 22, idem)? La práctica descrita no haría más que descubrir el «secreto» que se ocultaba tras la reforma constitucional propuesta, y aquella materializaría con creces el espíritu de ésta.

Al quebrar el régimen de las *dos confianzas* en su vertiente del apoyo parlamentario, los Gobiernos del momento trataron, lógicamente, de huir de la concurrencia asidua de las Cortes. Prevaliéndose del artículo 26.º de la Constitución, que como queda dicho reconocía en la Corona la prerrogativa de convocar, suspender y cerrar las sesiones de Cortes sin más limitación que la preceptiva reunión anual de éstas, aquellos Gobiernos buscaron reducir drásticamente la duración de las legislaturas anuales. Hay al respecto unos datos muy reveladores: en la primera etapa del reinado personal de Isabel II, coincidente con la fase de dominio político de los moderados *doctrinarios*, para las ocho legislaturas que se comprenden en la misma —desde la 2.ª legislatura de 1843, en que se inicia el reinado personal, hasta el fin de la legislatura de 1850-51, en que cae el Gobierno *largo* de Narváez—. la media de sesiones de Cortes por legislatura anual se situó para

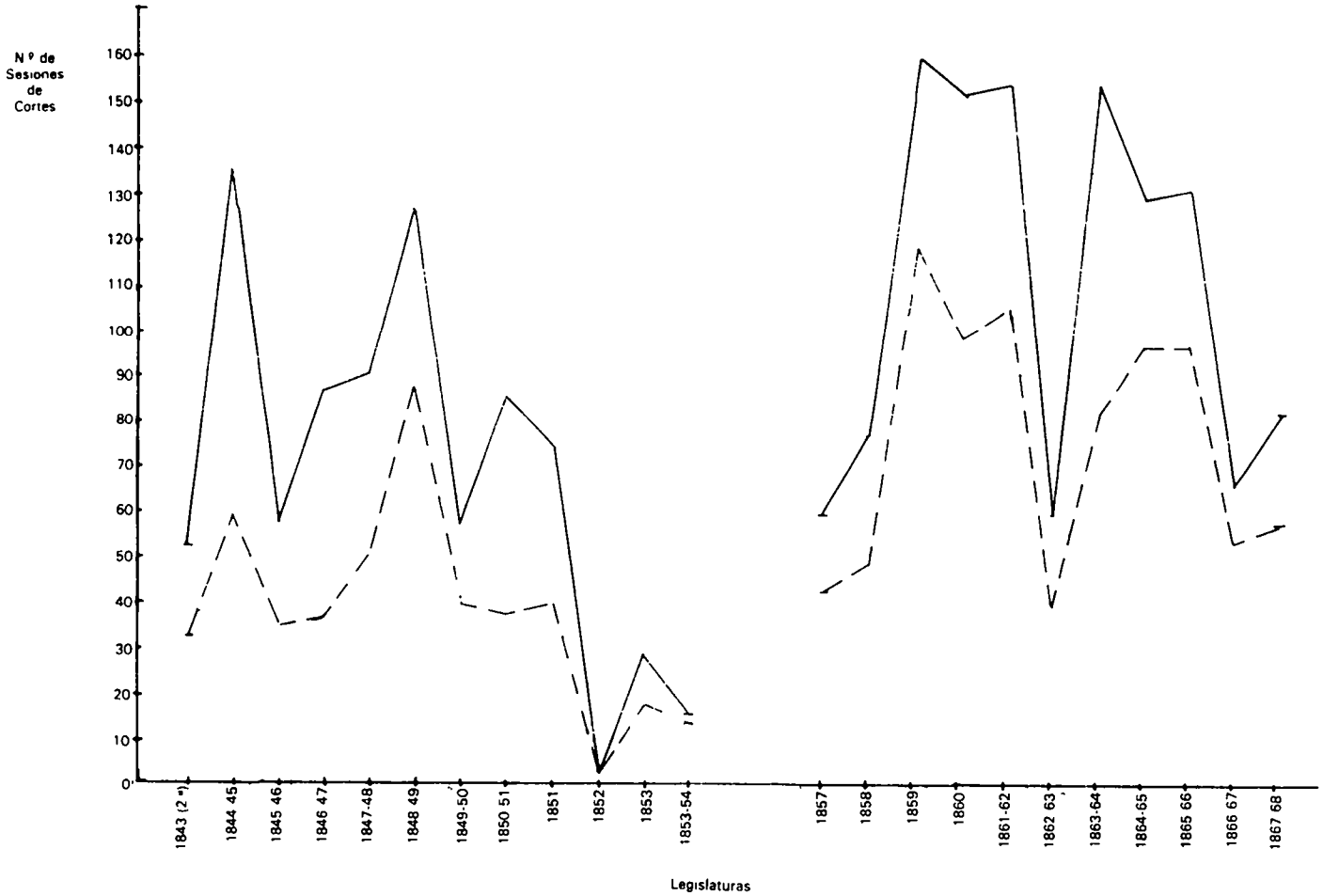
el Congreso de los Diputados, en 85 sesiones, y para el Senado, en 47; en claro y significativo contraste, en la época de los Gobiernos *autoritarios* del último tercio de la «Década moderada», para las cuatro legislaturas que se comprenden en la misma —desde la legislatura de 1851, correspondiente a las primeras Cortes convocadas por el Ministerio Bravo Murillo, hasta la legislatura de 1853-54, cuya vida dio por finalizada la revolución de junio-julio del '54—, la media de sesiones de Cortes por legislatura caería abruptamente a 29 sesiones para el Congreso y a 17 para el Senado. La aguda caída de la duración de los períodos anuales de sesiones de Cortes en el tiempo de los Gobiernos *autoritarios* se ilustra diáfanamente en el *Gráfico I* que adjuntamos [31].

La voluntad de huir de la concurrencia de las Cortes, llevó en ocasiones a estos Gobiernos al punto de mantener clausuradas aquéllas hasta apurar al límite el precepto constitucional sobre reunión anual de las mismas. El hecho más ilustrativo al respecto sería lo acontecido en 1852: el Gobierno Bravo Murillo suspendió abruptamente las sesiones de Cortes correspondientes a la legislatura de 1851, en 9 de diciembre de este año, en cuanto consideró que el golpe de estado de Luis Napoleón en Francia aparecía como la cobertura idónea para comenzar a diseñar su proyecto de revisión en sentido antiparlamentario del modelo político de 1845; sin ser reanudadas las sesiones, aquella legislatura sería clausurada definitivamente en 7 de enero de 1852; las Cortes permanecerían clausuradas a casi todo lo largo de 1852, mientras el Gobierno articulaba sus ya citados proyectos de reforma constitucional; sólo al acercarse el vencimiento del año, y apremiado por el precepto del artículo 26.º de la Constitución, se decidió el Ministerio por reunir las Cortes; éstas se reunieron efectivamente en 1 de diciembre, pero como hemos indicado, en esa misma fecha el Congreso, a través de la elección a la Presidencia de la Cámara, emitió un *voto de censura* al Gobierno desautorizando su programa de reforma constitucional, moción que fue contestada fulminantemente con el Real Decreto de disolu-

31. La fuente de estos datos en *Estadística del Personal y Vicisitudes de las Cortes y de los Ministerios de España*, Madrid 1880, y en «Indices-Resumen» de cada legislatura en *Diario de Sesiones de Cortes*, correspondientes a Congreso y Senado.

GRAFICO I Evolución de las Legislaturas anuales en las Cortes isabelinas (*)

Congreso de los Diputados
Senado



(*) Fuente. *Estadística del personal y vicisitudes de las Cortes y de los Ministerios de España*

ción de la Cámara popular, leído en las Cortes en 2 de diciembre, y por el que se convocaban unas nuevas para el 1.º de marzo de 1853. De esta forma la legislatura de 1852 duró dos sesiones, la de 1 de diciembre en que se abrió y se materializó el citado *voto de censura*, y la de 2 del mismo mes en que se comunicó lacónicamente a las Cortes su disolución; ésta sería la legislatura más breve de todo el reinado de Isabel II, y téngase presente que con ella si bien se cubrió el precepto del artículo 26.º de la Constitución sobre reunión anual de Cortes, éste se cumplimentó al límite, haciendo casi una verdadera caricatura de la observancia del mismo.

Además, en esta época de los Gobiernos *autoritarios*, el normal desarrollo de la vida de las legislaturas se vería continuamente truncado de forma precipitada por el reiterado recurso a la suspensión de sesiones: la legislatura de 1851, conocería dos suspensiones, la de 30 de julio de aquel año, y la citada de 9 de diciembre. En la legislatura de 1853, el Gabinete Roncali abriría las Cortes en 1.º de marzo, para suspender sus sesiones en 8 de abril, a las pocas semanas, clausurando la legislatura al día siguiente, aún con el coste de dejar pendiente en las Cortes la tramitación del punto central de su programa, el proyecto de *Reforma de la Constitución* presentado en 29 de marzo en el Congreso. Y finalmente, el Ministerio Sartorius, que abrió la legislatura de 1853-54 en 19 de noviembre de 1853, procedió a suspender precipitadamente sus sesiones también a los pocos días, en 10 de diciembre de aquel año, como contestación al ya citado *voto de censura* formulado por el Senado en 9 de diciembre, sin volver a reanudarlas.

Lógicamente, aquellas reiteradas y abruptas suspensiones y clausuras de Cortes, fruto tanto de las tendencias autoritarias de los Gobiernos del momento, como de su situación «no parlamentaria» respecto al disfrute de la confianza de las Cortes, no pudo por menos de incidir negativamente en el control parlamentario de la acción de gobierno y en el colapso del desarrollo en Cortes de los «programas de legislación» de dichos Ministerios.

Respecto a la primera cuestión, la actitud descrita del poder ejecutivo llevó a la prácticamente total neutralización del ejercicio por las Cortes de su función de control asiduo de la acción de gobierno. Hay a este respecto un primer dato tan ilustrativo que

no precisa de mayor comentario: en el intenso período 1852-54 sólo se formularon en el Congreso de los Diputados, nueve *interpelaciones*, y sólo una de ellas sería contestada por el poder ejecutivo, a razón de: Legislatura de 1852, ninguna interpelación formulada; legislatura de 1853, cuatro formuladas, ninguna contestada; y legislatura de 1853-54, cinco interpelaciones promovidas, una sola contestada [32]. Tan importante como este hecho sería la actitud que los Gobiernos de la época tomarían respecto de ese gran vehículo de control parlamentario que había sido hasta el momento la *Contestación* escrita al Discurso de la Corona en los Cuerpos colegisladores. La Constitución de 1845, por la peculiar redacción de su artículo 31.º —«El Rey abre y cierra las Cortes, en persona o por medio de sus Ministros»—, había dejado un amplio margen, a cubrir posteriormente por los usos y costumbres parlamentarias, en cuanto a las distintas alternativas en modalidad de apertura de Cortes. A todo lo largo de la época isabelina, hasta la llegada de los moderados *autoritarios* al poder, se había optado casi invariablemente, en la práctica, por abrir las Cortes anualmente a través de sesión regia, con presentación del *Discurso de la Corona*, conteniendo éste el *programa político* del Gobierno de turno; en esa perspectiva, la *Contestación* escrita a aquél, a debatir y acordar por cada Cuerpo colegislador, con la regulación que de la tramitación de la misma habían hecho los sucesivos Reglamentos parlamentarios —recuérdese lo dicho anteriormente respecto a la normativa del Reglamento del Congreso de 1847—, había permitido que la apertura con Discurso de la Corona fuese una libre iniciativa ministerial, que acababa posibilitando que la Respuesta se convirtiese en el gran marco parlamentario para valorar el *programa político* del Gobierno, controlar la acción de éste en los períodos interlegislaturas, y realizar, al hilo, las correspondientes operaciones de contraste por el Gobierno de la *confianza parlamentaria*. Como ya hemos dicho, la *Contestación* venía siendo un gran vehículo, por no decir que el principal, para ejercitar el control parlamentario de la acción de gobierno. Pues bien, ahora, los Gobiernos *autoritarios*, usando de la discrecionalidad que les daba el artículo 31.º de la Constitución vigente, trataron y consiguieron

32. Véanse «Indices-Resumen», *Diario de sesiones de Cortes*, Congreso de los Diputados, correspondientes a las legislaturas de 1852, 1853 y 1853-54.

yugular aquel vehículo, en base a fijar en la práctica una nueva modalidad de apertura de Cortes, la llamada *por comisión*. En esta se prescindiría de la sesión regia, y las Cortes se abrirían con la sola presencia del Presidente del Consejo de Ministros, para limitarse éste a leer a las Cortes el Real Decreto por el que la Corona le autorizaba a declarar abiertas las mismas, sin que en dicha modalidad se presentase el antiguo Discurso de la Corona ni ningún tipo de «declaración programática» ministerial alternativa [33]. Suprimido el Discurso, se imposibilitaba, lógicamente, el hecho mismo de la *Contestación* de las Cortes. Por esta modalidad de apertura *por comisión*, que quebraba una práctica anterior constante, se abrieron por el Gobierno Bravo Murillo las legislaturas de 1851 (sesión de apertura en 1-VI-1851) y de 1852 (1-XII-1852), por el Ministerio Roncali, la legislatura de 1853 (sesión de apertura en 1.º de marzo de 1853), y por el Gabinete Sartorius, la correspondiente de 1853-54 (sesión de apertura 19-XI-1853). Las aperturas *por comisión* serían la materialización extrema y radical de ese designio de los moderados *autoritarios* por neutralizar la *Contestación* como vehículo formal para el control parlamentario de la acción de gobierno, designio que ya se había evidenciado en las normas restrictivas que para la tramitación de aquella se habían propuesto en el artículo 36.º del proyecto de ley de *Régimen de los Cuerpos Colegisladores* de 1 de diciembre de 1852, y esto revelaría, una vez más, como la práctica ponía en evidencia el «secreto» de la proyectada reforma política de Bravo Murillo y la ponía en planta, de hecho, con creces.

Paralelamente al decaimiento del control parlamentario de la acción de gobierno, y como consecuencia lógica de la propia quiebra del régimen de las *dos confianzas*, los Gabinetes autoritarios huyeron de la concurrencia legislativa de las Cortes. La situación «no parlamentaria» de estos Gobiernos, y la consiguiente secuencia de disoluciones anticipadas de Cortes, suspensiones reiteradas y clausuras precipitadas de sus sesiones, llevó al colapso del desarrollo en Cortes de los «programas de legislación» de aqué-

33 Véase como modélica al respecto la apertura de Cortes correspondiente a la legislatura de 1852. *Diario de Sesiones de Cortes*, Congreso de los Diputados, Legislatura 1852, núm. 1, correspondiente a la sesión de 1 de diciembre de aquel año.

llos; hay un dato bien revelador al respecto: a raíz de la precipitada clausura de la legislatura de 1851 por el Gobierno Bravo Murillo, hasta la crisis del Gabinete Sartorius en 1854, no se formó ninguna ley en Cortes [34]. En esa perspectiva, los Gobiernos de la epoca se deslizaron muy pronto por una práctica que vulneraría ostensiblemente la legalidad constitucional; nos referimos a la práctica creciente del poder ejecutivo de legislar por Real Dercreto, utilizando esta vía, en los dilatados períodos interlegislaturas de aquellas fechas, para regular materias colocadas expresamente por la Constitución vigente bajo la garantía de *reserva de ley* hecha en Cortes.

Estas prácticas se dieron de forma sistemática en materia de Presupuestos, vulnerando las previsiones de los artículos 75.º y 76.º de la Constitución del 45 [35]. La grave práctica del poder ejecutivo de plantear los Presupuestos por simple Real Decreto fue inaugurada en la época isabelina por el Gobierno Bravo Murillo en las postrimerías de 1851. Como hemos señalado anteriormente aquel Gobierno nada más tener noticia del golpe de Estado de Luis Napoleón en Francia y juzgando este hecho como la cobertura favorable para iniciar el diseño de una reforma constitucional en sentido autoritario, se apresuró a poner fin abruptamente a la legislatura de 1851, suspendiendo sus sesiones en 9 de diciembre y clausurándola definitivamente en 7 de enero de 1852. El cierre de las Cortes dejó pendiente de tramitación en éstas el proyecto de ley de Presupuestos para 1852 —el Presupuesto de ingresos no había llegado a ser ni siquiera dictaminado a nivel de Comisión en el Congreso y por lo que respecta al de gastos, sólo se había abierto el debate en sesión plenaria de la Cámara baja de los correspondientes del Ministerio de Marina y de Guerra—; en esa perspectiva el Gobierno procedió en 18 de diciembre de 1851 a

---

34. Resultan ilustrativos al respecto los datos aportados y elaborados en el estudio de Juan PRO, «La práctica política de los gobiernos antiparlamentarios del final de la Década moderada», *Revista Cortes Generales*, núm. 12, 1987, pp 43-48.

35. Para un estudio en detalle de la cuestión de Presupuestos en el último tercio de la «Década moderada» véase el texto original de mi Tesis doctoral, *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*, ejemplar mecanografiado, Facultad de Filosofía y Letras, UAM, Madrid 1984, pp. 610-21.

plantear los Presupuestos para 1852 por simple Real Decreto, conforme al originario proyecto de ley acordado en Consejo de Ministros y presentado a las Cortes, con las reformas que además ahora introduciría unilateralmente el Gobierno en el mismo [36]. Estos Presupuestos regirían a todo lo largo de 1852 sin que las Cortes, al no reunirse en casi toda esta anualidad, tuviesen la ocasión de retornar a concurrir en su examen y aprobación ordinarios. Semejante práctica se observaría en lo referente a los Presupuestos de 1853; el conflicto parlamentario explicitado por el *voto de censura* del Congreso de 1 de diciembre de 1852 imposibilitó que en la brevísima legislatura de este año —sesión de apertura en que se materializó la moción de censura, y sesión de 2 de diciembre en que se comunicó a las Cámaras la disolución del Congreso—, se llegase ni siquiera a presentar a las Cortes el correspondiente proyecto de ley de Presupuestos para el año inmediato de 1853. En ese horizonte, el Gobierno dio a la luz un Real Decreto de 2 de diciembre de 1852 por el que se determinaba que los citados Presupuestos, en el estado de como habían sido acordados en Consejo de Ministros como proyecto de ley, «...se publicarán» y «comenzarán a regir» desde 1.º de enero de 1853, con la sola garantía ofrecida a las Cortes de que dichos presupuestos serían «...sometidos para su discusión y aprobación» ordinaria a las nuevas Cortes convocadas para 1.º de marzo de esta última anualidad [37]. Estos nuevos Presupuestos generales del Estado planteados por Real Decreto regirían como tales a todo lo largo de 1853, debido al incumplimiento por el nuevo Ministerio Roncali de la garantía citada. Este Gobierno, cuando reunió las nuevas Cortes, se limitó a presentar en el Congreso, en 21 de marzo, un proyecto de ley comprensivo de un artículo único, en el que el poder ejecutivo se ceñía a solicitar «autorización» a las Cortes para seguir cobrando las contribuciones e invirtiendo sus productos durante el año de 1853, conforme con lo que el proyecto denominaba textualmente «...Presupuestos generales que rigen desde 1.º de enero último en virtud del R. Decreto de 2 de diciembre anterior», obviando la

36. Texto del R. Decreto en *Gaceta de Madrid*, núm. 6.373, 22 de diciembre de 1851.

37. Texto del R. Decreto de 2 de diciembre en *Gaceta de Madrid* de 4 de diciembre de 1852, núm. 6.739.

prometida presentación de los mismos a examen y aprobación ordinaria en Cortes; con aquel proyecto, el Gobierno pretendía prorrogar y revestir con la formalidad de una ley de *autorización* hecha en Cortes, la vigencia de unos presupuestos originariamente planteados por simple Real Decreto, sin reconducirse al cumplimiento estricto de los preceptos constitucionales [38]. Pero, además, el Gabinete del Conde de Alcoy ni siquiera se sentiría excesivamente vinculado a aquella propuesta de legalizar de forma tan particular la situación absolutamente excepcional en que vivían los Gobiernos *autoritarios* en materia de ley de Presupuestos; hostilizado en las Cortes por la oposición *conservadora,* el Gobierno acabaría por suspender precipitadamente las sesiones de Cortes en 8 de abril de aquel año, clausurando la legislatura al día siguiente, cuando el citado proyecto de ley de *autorización* estaba todavía en fase de debate en sesión plenaria en el Congreso. Por su parte, el nuevo Gobierno Lersundi en su breve singladura no llegó siquiera a reabrir las Cortes, y sólo al término de aquel año el Ministerio Sartorius pareció querer normalizar la situación en materia de Presupuestos, si bien su excéntrica «situación parlamentaria» le llevaría bien pronto no sólo a abandonar ese intento, sino a acabar profundizando aún más aquellas prácticas citadas de carácter excepcional. El Gabinete del Conde de San Luis, nombrado en 19 de septiembre de 1853, reunió las Cortes en la tardía fecha de 19 de noviembre de aquel año; acuciado por el tiempo, a la vez que presentaba a las Cortes, en 29 de noviembre, el proyecto de ley de Presupuestos del Estado para el siguiente año de 1854, trató de procurarse cobertura legal para el cobro de las contribuciones, presentando simultáneamente a aquéllas un proyecto de ley comprensivo de un artículo único en que se abrazaban dos puntos de distinta índole: «Artículo único.—Se aprueban los presupuestos generales del Estado correspondientes al año de 1853, vigentes en virtud del Real Decreto de 2 de diciembre de 1852, y regirán como ley desde 1.º de enero próximo los sometidos a las Cortes por el Gobierno para 1854, sin perjuicio de las alteraciones que hiciesen las mismas al examinarlos y discutirlos» [39]; con este

38. Texto del proyecto de ley en *Diario de Sesiones de Cortes,* Congreso de los Diputados, Legislatura de 1853, *Apéndice* al núm. 17

39. Texto del proyecto de ley en *Diario de Sesiones de Cortes,* Congreso de los Diputados, Legislatura 1853-54, *Apéndice* 2.º al núm. 8.

proyecto se trataba, por una parte, de recabar de las Cortes una aprobación *a posteriori* y una ratificación, revestida con el carácter de ley hecha en Cortes, de los efectos producidos por el Real Decreto de 2 de diciembre de 1852, una vez abandonado definitivamente el horizonte de la presentación de los Presupuestos de 1853 a la representación nacional, y por otra, se procuraba obtener de las Cortes una *autorización legislativa* para publicar como ley un proyecto de Presupuestos acordado en Consejo de Ministros entre tanto lo tramitaban de forma ordinaria las Cortes. Es de destacar, sin embargo, que este curioso intento de normalización pronto se vería gravemente desmentido por la propia actitud del Gobierno Sartorius. Cuando éste encajó el citado *voto de censura* senatorial de 9 de diciembre de 1853, se apresuró a huir de la concurrencia de las Cortes, suspendiendo sus sesiones en 10 de diciembre, en un momento en que los citados proyectos en materia de legislación financiera todavía no estaban acordados en Cortes; en ese horizonte el Gobierno dio un paso decisivo deslizándose por la vía de legislar formalmente por simple Real Decreto: en 16 de diciembre, el Ministerio *polaco* procedió a dar a la luz un Real Decreto por el que se disponía que el proyecto de ley de presupuestos para 1854, presentado a las Cortes, pero no llegado a discutir por la citada suspensión de sesiones, se publicaría, para que aquellos presupuestos «...rijan como ley desde 1.º de enero del año próximo» [40]. Con esta secuencia hay que tener presente que en el último tercio de la «Década moderada», los Gobiernos *autoritarios* desarrollaron una práctica por la cual el planteamiento de los Presupuestos se desvinculó totalmente de la concurrencia legislativa de las Cortes, tal como hacía preceptivo la legalidad constitucional vigente de 1845.

La invasión por el poder ejecutivo de la potestad legislativa de las Cortes, no sólo habría de producirse, sin embargo, en el particular campo de la legislación financiera, sino también inclusive, entre otros, en el campo de las leyes orgánicas de carácter *político*. A este respecto es bien ilustrativa la práctica desarrollada por los Gobiernos *autoritarios* respecto a la regulación de un

---

40. Texto del R. Decreto en *Gaceta de Madrid* de 18-XII-'53, núm. 352.

factor tan capital del sistema político como era la libertad de Imprenta, con su operatividad en orden a controlar la acción de gobierno e informar, encuadrar y movilizar, en su caso, a la opinión pública. En concreto, los citados Gobiernos procedieron, reiteradamente, y en períodos interlegislaturas, a regular por simple Real Decreto una materia que la Constitución de 1845 había colocado taxativamente bajo la garantía de *reserva de ley* hecha en Cortes; a este respecto hay que recordar que la ley fundamental como garantía del ejercicio de una tan importante libertad política, había asegurado la concurrencia legislativa de las Cortes en su regulación, a tenor de su artículo 2.º: «Todos los españoles pueden imprimir y publicar libremente sus ideas sin previa censura, *con sujeción a las leyes*» (—subrayado nuestro—). Pues bien, tanto el Gobierno Bravo Murillo, como el de Roncali, se separarían drásticamente de este principio. El primero de ellos procedería en 2 de abril de 1852, en base a la «...necesidad de reformar y coordinar las disposiciones vigentes en materia de imprenta», a plantear por simple Real Decreto una nueva y completa regulación de todos los aspectos clásicos que comprendían las normativas sobre ejercicio de aquella libertad política[41], sin plantearse siquiera en la «Exposición de motivos» que antecedía a la parte dispositiva del decreto, la problemática constitucionalidad que entrañaba regular unilateralmente el poder ejecutivo por esta vía lo que la Constitución había prevenido se regulase por la concurrencia legislativa de las Cortes con el Rey. Por su parte, el Ministerio Roncali, en otro período interlegislaturas y en pleno proceso electoral, procedió a reformar la «...legislación vigente de imprenta» (*sic*) por simple Real Decreto de 2 de enero de 1853[42], abordando en esta nueva normativa puntos tan trascendentales como el modo de juzgar los delitos de prensa (arts. 7.º y 11.º), y las condiciones necesarias para ser editor de periódico (art. 6.º), ofreciendo la garantía de presentar a las futuras Cortes un nuevo proyecto de ley sobre libertad de Imprenta, garantía que nunca llegaría a cumplimentar.

---

41. Texto del R. Decreto en *Gaceta de Madrid* de 5 de abril de 1852, número 6 496.

42. El R. Decreto dado siendo Ministro de Gobernación, Alejandro Llorente, en *Gaceta de Madrid* de 5 de enero de 1853.

La práctica del poder ejecutivo de legislar por simple Real Decreto no tenía ninguna cobertura legal en la Constitución vigente de 1845, pero, sin embargo, era la materialización más acabada de una de las propuestas más graves del proyecto de Constitución de 1852, la del párrafo 2.º del artículo 20, que proponía habilitar al poder ejecutivo en orden a «...anticipar disposiciones legislativas» en períodos interlegislaturas. Esto mostraría, una vez más, que la práctica de los Gobiernos *autoritarios* planteó efectivamente, y con creces, sus proyectos de reforma constitucional embarrancados en las Cortes. Los ejemplos citados, por su extensión y la calidad de las materias abordadas, mostrarían, además, en la práctica, el verdadero designio que se ocultaba en los proyectos constitucionales de Bravo Murillo en orden a liberar crecientemente al poder ejecutivo de la concurrencia legislativa de las Cortes.

En conclusión habría que indicar que el conjunto de las prácticas expuestas tendieron a romper la delicada fórmula de equilibrio Corona, Gobierno-Cortes, subyacente al modelo de *proceso político* moderado *doctrinario* de 1845, en el sentido de reforzar excéntricamente a los detentadores responsables del poder ejecutivo, hasta el punto de anular prácticamente la concurrencia de las Cortes en el proceso de toma de decisiones de carácter general, quebrando con ello la esencia misma de la Monarquía constitucional. Los políticos *autoritarios* quebraron el régimen parlamentario de las *dos confianzas*, vinculando la existencia de sus Gobiernos a la sola posesión de la confianza regia —lo que se mostraría en la suerte corrida por los estudiados *votos de censura* de las Cortes de 1 de diciembre de 1852 y 9 de diciembre de 1853—, a la vez que, y como consecuencia de ello, tratarían de potenciar el radio de acción de aquéllos y su creciente autonomía, desembarazándolos de la concurrencia de las Cortes —reiteración de disoluciones anticipadas y abreviamiento extremo de las legislaturas vía suspensión de sesiones—, protegiéndolos del control parlamentario sobre su acción de gobierno —apertura de Cortes *por comisión*, crisis de las *interpelaciones*—, y desvinculándolos de la preceptiva concurrencia legislativa de los órganos de la representación nacional —legislación por Real Decreto—.

Las prácticas citadas, como hemos tratado de ilustrar en cada

caso, materializaron en toda regla, y a veces de forma extrema, las propuestas que en torno a la alteración del modelo de *proceso político* se habían hecho en los proyectos de reforma constitucional de Bravo Murillo. Y así se dio la paradoja de que mientras dichos proyectos se frustraban formalmente en las Cortes, en gran parte por la tenaz resistencia que en éstas presentaron a los mismos los sectores diseñadores del régimen del 45, mayoritarios en aquéllas —véase el *voto de censura* del Congreso en 1 de diciembre de 1852—, sin embargo, los Gobiernos *autoritarios* conseguirían, a través de una peculiar práctica política, plantearlos *de facto*, reduciendo la vigencia de la subsistente legalidad constitucional de 1845 a un aspecto puramente nominal.

Como hemos apuntado en las páginas introductorias de este estudio, la política *autoritaria* hay que explicarla en relación con la amenaza que las «tormentas del 48» proyectaron sobre el dominio político-social del liberalismo censitario. Aquella política fijó su objetivo en una defensa cerrada del orden público ante la ofensiva revolucionaria, en base a reforzar excéntricamente la acción del poder ejecutivo, desembarazando a éste de contrapesos, entre ellos, el fundamental de la concurrencia de las Cortes [43]. La Corona al avalar la política *autoritaria* sacrificó la otra alternativa posible con que responder al ciclo revolucionario del 48, a saber, la paulatina apertura del sistema político *moderado* de 1845 hacia la izquierda, para buscar la integración transaccional en el mismo tanto del *progresismo* como de las nuevas fuerzas políticas de la *democracia*. Aquella opción, sin embargo, habría de tener bien pronto un altísimo coste político, al acabar por potenciar a medio plazo el fenómeno que se trataba de prevenir, la revolución. La gestión *autoritaria*, al anular a las Cortes, puso en tela de juicio la propia existencia de la Monarquía constitucional, y con ello redujo drásticamente la capacidad integradora del régimen político isabelino. Ahora, no sólo habría que hacer frente a la recurrente amenaza extraparlamentaria de *progresistas* y *demócratas*, sino que, además, los representativos grupos políticos que dentro del liberalismo censitario contemplaban la Monarquía constitu-

---

43. Sobre la obsesión por el orden público en el moderantismo isabelino véanse las lúcidas páginas de A. GARRORENA MORALES, en *El Ateneo de Madrid y la teoría de la Monarquía liberal* IEP Madrid 1974, pp. 644-61.

cional como una pieza irrenunciable para su dominio y que veían en el sistema *moderado* del 45 la garantía mínima de aquélla —los moderados *doctrinarios* y los *puritanos*, agrupados, ahora, en la oposición *conservadora*—, se trasladarían ellos mismos al campo extraparlamentario, para defender desde éste la vigencia de los mínimos esenciales de un *régimen representativo*.

La anulación de las Cortes en la revisión *autoritaria* sería un factor determinante en los sucesos revolucionarios de 1854. Tras el citado conflicto entre el Ministerio Sartorius y el Senado en las postrimerías de 1853, la oposición *conservadora* apelaría al pronunciamiento militar con el limitado objetivo, en un principio, de conseguir por esta vía lo que el cauce político de los *votos de censura* de las Cortes no había conseguido por la quiebra del régimen parlamentario de las *dos confianzas*, el desplazamiento de los *autoritarios* de las responsabilidades de gobierno; el pronunciamiento de O'Donnell y la *Vicalvarada* (30 de junio de 1854) serían la materialización de esta acción. El indeciso resultado del pronunciamiento llevaría a las pocas fechas a la publicación del *Manifiesto de Manzanares*, en el cual se explicitaría bien diáfanamente que el pronunciamiento era una plataforma en defensa del régimen representativo, hollado por la *política autoritaria* y del que la Constitución del 45 aparecía como una garantía de mínimos:

> «(.) el aplauso con que en todas partes ha sido recibida la noticia de nuestro patriótico alzamiento, aseguran desde ahora el triunfo de la libertad y de las leyes que hemos jurado defender. Dentro de pocos días, la mayor parte de las provincias habrán sacudido el yugo de los tiranos; ...la nación disfrutará de los beneficios del *régimen representativo*, por el cual ha derramado hasta ahora tanta sangre inútil.. Día es, pues, de decir lo que estamos resueltos a hacer en el de la victoria. Nosotros queremos la conservación del Trono, pero sin camarilla que lo deshonre; *queremos la práctica rigurosa de las leyes fundamentales* »[44].

El escaso efecto de arrastre que el pronunciamiento militar tuvo en un principio, llevó finalmente a que la oposición *conservadora*, en el mismo Manifiesto citado, no sólo repudiase la

44. Texto del Manifiesto de Manzanares, entre otros, en M. ARTOLA, *Partidos y programas políticos 1808-1936*, op cit., Tomo II, «Manifiestos y programas políticos», p. 46

política *autoritaria*, sino que optase por la alternativa que se había desechado en el 48, a saber, tratar de aumentar la capacidad integradora del sistema político abriéndolo hacia la izquierda; así, en dicho texto, se llegó a ofertar el «mejorar» las leyes fundamentales, reformar la legislación electoral y de imprenta, y para ello la promesa de convocar «Cortes generales». Con el Manifiesto se agudizaría el proceso revolucionario; el pronunciamiento militar derivaría en el mes de julio de 1854 en un generalizado movimiento *juntista*, en el cual la oposición *conservadora* acabaría perdiendo la exclusiva del protagonismo en favor del *progresismo*, fuerza política que sería finalmente la que capitalizaría el movimiento al ser llamado Espartero a la Presidencia del Consejo de Ministros y convocarse Cortes Constituyentes. Sería aquélla una secuencia de acontecimientos que no sólo pondría fin a la época de los Gobiernos *autoritarios*, sino que con ella acabaría por interrumpirse momentáneamente la propia vigencia del sistema político *moderado* de 1845 y hasta llegaría a amenazarse incipientemente, y de forma premonitoria, la propia estabilidad del Trono[45]. Estos acontecimientos mostrarían que la política *autoritaria* era un gran error de cálculo, porque la misma conllevaba un altísimo riesgo a la larga para el propio dominio político del liberalismo censitario. Aquélla no sólo no había acabado por prevenir la revolución de la izquierda liberal y de los demócratas, sino que había terminado por empujar a ella a grupos bien representativos del liberalismo *moderado*, abriendo una dinámica que finalizaría en aupar al poder a esa fuerza política del *progresismo* a la que especialmente se temía como alentadora de la revolución; toda una lección política que no se aprendería a la postre, sobre todo por parte de la Corona, y que años después, al reincidirse en el llamamiento de los *autoritarios* al poder en la década de los 60 como defensa ante el recurrente peligro revolucionario, abocaría

45. Sobre los sucesos de junio-julio de 1854, véase, entre otros, como análisis de la época, R. SANTILLÁN, *Memorias (1816-56)*, ed. contemporánea a cargo de Ana Mª BERAGALUCE, *Colección histórica del Estudio general de Navarra*, Pamplona 1960; y contemporáneamente, J. L. COMELLAS, *Los moderados en el poder 1844-54*, op. cit., pp. 321-51; V. G. KIERNAN, *La revolución de 1854 en España*, Madrid 1970; J. Ramón DE URQUIJO Y GOITIA, *La revolución de 1854 en Madrid*, C S I.C , Madrid 1984.

en los sucesos de septiembre de 1868 y en la quiebra final de la Monarquía isabelina, como vamos a tener ocasión de ver de inmediato.

2.2. *La recurrente revisión autoritaria en la última fase del reinado*

El *Bienio progresista* (1854-56) no habría de ser más que un paréntesis en el devenir político del reinado de Isabel II —independientemente eso sí de su trascendencia para acontecimientos futuros—. El mismo carácter de *nonnata* que tuvo la Constitución de 1856 hizo estéril el proyecto constituyente de aquel período en orden a plantear efectivamente un nuevo y alternativo modelo de *proceso político*. Los acontecimientos de julio de 1856, por su parte, acabarían llevando muy pronto al restablecimiento del sistema político *moderado* de 1845, y con él al replanteamiento del modelo de *proceso político* comprendido en la ley fundamental de aquella fecha.

Con el restablecimiento de la situación *moderada*, la problemática, en cuanto a política general, que se viviría en la última fase del reinado, volvería a tener como punto central, esta vez en forma acrecentada por el traumático fin de la experiencia del *Bienio*, el desafío que para el régimen moderado suponía dar respuesta al difícil problema de la integración del *progresismo* y la *democracia* en el juego político, y por tanto la cuestión de prevenir la recurrente tendencia de estas fuerzas al *retraimiento* y su consiguiente amenaza de apelar al ciclo de los pronunciamientos militares y los movimientos juntistas.

En esta perspectiva, dentro todavía del marco de la política general, la última época del reinado de Isabel II se caracterizó por la tensión entre las dos alternativas divergentes que, para resolver aquel problema, plantearían dos sectores contrapuestos de la ya muy dividida familia moderada, la *Unión Liberal*, por un lado, los *autoritarios*, por otro, fuerzas políticas que serían las que se sucederían en este período en las responsabilidades de gobierno. Los *unionistas* buscarían aumentar la capacidad integradora del sistema político *moderado*, reformando éste en determinados apartados, en base a puntuales transacciones con los

principios *progresistas* al respecto; por su parte, y con una receta bien contrapuesta, los *autoritarios* perseguirían una recurrente reforma de aquel sistema en un sentido defensivo cerrado, que trataría de contener la amenaza revolucionaria con la línea ya ensayada en el último tercio de la «Década moderada».

La *Unión Liberal* en su gran época de gobierno, que fue, salvados ciertos intervalos, el período 1856-66, trataría de tender un puente a la izquierda liberal, haciendo puntuales transacciones con los principios políticos *progresistas*, en la siguiente línea: garantizando el mantenimiento íntegro y no desnaturalizado del modelo de *proceso político* de 1845, al que el progresismo, por otra parte, nunca había llegado a ofrecer una alternativa cualitativamente diferenciada, se formularon puntuales reformas en los apartados de *participación* y régimen de *libertades políticas* —la ley electoral de 1865 ampliaría el censo y recogería el método progresista de la elección por provincias, la correspondiente de Imprenta de 1864 daría los primeros pasos hacia el restablecimiento del Jurado, y las leyes administrativas municipal y provincial de 1863 y 1864 iniciarían una tímida descentralización, exigida para evitar la creciente desnaturalización del régimen representativo en su práctica [46]—. Como es sabido, la política unionista, en su objetivo integrador, resultaría a la postre un fracaso; la ambigüedad de su obra reformista y, sobre todo, el lento y vacilante goteo de sus reformas, no sólo en su formulación, sino también en su planteamiento efectivo, trajeron consigo que muchas de aquéllas se materializasen cuando el hecho que se quería prevenir se había ya manifestado irreversiblemente, haciendo que aquellas reformas perdiesen toda operatividad —el caso más ejemplar sería el de la ley electoral del 65, planteada en la última etapa de gobierno unionista, y que llegaría como concesión tardía a los *progresistas*, cuando ya éstos desde 1863 se habían deslizado hacia el total retraimiento del juego político [47]—. La política refor-

46. Sobre estas cuestiones véase, entre otros, M. ARTOLA, *Partidos y programas políticos*, op. cit., Tomo I, Parte I. —«El sistema político español»—, pp. 41-170, y F. CÁNOVAS SÁNCHEZ, «La Unión Liberal», en *La era isabelina y el sexenio democrático*, op. cit., pp. 447-87.

47. El retraimiento vino determinado por la célebre circular de Gobernación del Ministerio del Marqués de Miraflores, limitando el derecho a las

mista del unionismo, por sus características, no lograría evitar que al fin los *progresistas* y con ellos los *demócratas*, alejándose del juego parlamentario comenzasen a desestabilizar el sistema político. En 1866 los primeros volverían a reproducir la apelación a los pronunciamientos militares, con el levantamiento de Prim en Villarejo y el motín del Cuartel de San Gil como hechos bien significativos. Estos últimos sucesos determinarían el fin del aliento reformista de la política de la *Unión Liberal*, y provocarían su viraje postrero a una política de orden público, siempre respetuosa eso sí de la legalidad constitucional vigente, de la que la ley de suspensión de garantías constitucionales de 6 de julio de 1866 —dada por el último Ministerio O'Donnell—, sería su más acabado símbolo.

Precisamente, en el horizonte de la represión de los sucesos del cuartel de San Gil, sería donde se agotaría el *unionismo* como gobierno, y con ello llegaría la nueva hora de los *autoritarios*. Estos, desplazados del poder por los sucesos revolucionarios del verano de 1854, habían retornado al juego político con el restablecimiento del régimen *moderado* en 1856. En el período de 1856-66 quedarían eclipsados en gran parte por la *Unión Liberal*, pero aún así lograrían inspirar a los Gobiernos *moderados* que en aquel entonces alternarían en el poder con el unionismo, e inclusive acertarían a promover la ley constitucional de 1857, que reformaba parcialmente la Constitución de 1845 retomando ciertas propuestas de la frustrada reforma de Bravo Murillo [48], aunque la misma no llegaría a tener un planteamiento efectivo. Sería, sin embargo, a raíz del verano de 1866, cuando habría de abrírseles su nueva gran ocasión de controlar eficazmente las responsabilidades de gobierno, lo que se produciría al calor del fracaso de la política *unionista* y del recrudecimiento de los preparativos desestabilizadores de *progresistas* y *demócratas;* para aquellas fechas Isabel II tomaría una grave decisión: como había hecho tras las «tormentas del 48», ahora nuevamente, ante la recurrente revolución, apostaría por una solución política *autoritaria*, esta vez de

---

reuniones electorales. Véase *H.ª de España*, J. VALERA, Barcelona, ed. 1930, Libro XVIII, Cap. II, pp. 291 y ss.

48. Sobre la ley constitucional de 1857, véase Joaquín TOMÁS VILLARROYA, *La era isabelina y el sexenio democrático*, op. cit., pp. 302-312

la mano de Narváez y de González Bravo —que serían los hombres fuertes de los dos últimos Gobiernos del reinado—, poniendo punto final a las posibilidades de la experiencia aperturista del *unionismo*.

En el período de 1866-68, los *autoritarios* no sólo colocarían en vía muerta las reformas unionistas, sino que patrocinarían una revisión del sistema político *moderado* de 1845, inspirada directamente tanto en los antiguos proyectos de reforma constitucional de Bravo Murillo, como de la consecuente práctica política de los Gobiernos del último tercio de la «Década moderada». Como en aquellas fechas, ahora, la preocupación ya no sería aumentar la capacidad integradora del sistema, sino responder a la amenaza revolucionaria solamente con una política de cerrada defensa del orden público, servida por un reforzamiento del poder ejecutivo conseguido a base de eliminar contrapesos a la acción expedita de éste. Los Ministerios de Narváez-González Bravo no sólo revisarían en sentido restrictivo las reformas que los unionistas habían hecho en el campo de la *participación* y del régimen de *libertades políticas*, sino que acometerían nuevamente una revisión del modelo de *proceso político* de 1845, buscando desembarazar al poder ejecutivo del decisivo contrapeso de la concurrencia de las Cortes. Esta última revisión, que es la que aquí nos va a ocupar solamente, por ser el exclusivo tema de este estudio, se llevaría a cabo en esta ocasión sin llegar a plantear una reforma constitucional en toda regla, sino sólo a través de reformas parciales y, sobre todo, por medio de una práctica política, que volvería a vulnerar subrepticiamente la Constitución vigente de 1845 reduciéndola a letra muerta.

El proceso revisor discurriría en dos direcciones complementarias: por un lado, se trataría de potenciar al poder ejecutivo desvinculándolo de la concurrencia legislativa de las Cortes, en base a generalizar la práctica de que aquel poder legislase por simple Real Decreto; práctica que materializaría con creces la ya antigua y grave propuesta al respecto de Bravo Murillo en su proyecto de Constitución de 1852, y que sería, ahora, tanto más onerosa por cuanto se proyectaría este expediente al relevante campo de las leyes orgánicas definidoras del *sistema político*, en concreto se habilitaría esta vía a la hora de revisar en sentido

restrictivo las reformas *unionistas* en el área de la *participación* y régimen de *libertades políticas;* por otro lado, y simultáneamente, los Gobiernos del momento avalarían una reforma de los Reglamentos parlamentarios en 1867, que entre otras cuestiones y en contraste con los correspondientes *moderados* de 1847, buscaría desembarazar al ejecutivo del control parlamentario que hasta aquel momento venían ejerciendo las Cortes isabelinas en el marco del régimen de las *dos confianzas* [49].

Como sucediese en el último tercio de la «Década moderada», la revisión autoritaria a medio plazo no sólo no previno el fenómeno revolucionario, sino que acabó potenciándolo. Aquella revisión, al anular a las Cortes, puso en tela de juicio la existencia de las condiciones esenciales de una Monarquía constitucional, y con ello se fue ampliando el abanico de fuerzas políticas liberales que terminaron por optar por el retraimiento y la consecuente dinámica extraparlamentaria, dejando al Trono en un angustioso aislamiento. Sobre los efectos finales de la política *autoritaria* al respecto, hay unos datos tan reveladores que no precisan de mayor comentario: la formación del Ministerio Narváez-González Bravo (10 de julio de 1866), se vió contestada al poco con el llamado Pacto de Ostende (15 de agosto de 1866), por el que *progresistas* y *demócratas* se concertaron para la destrucción del régimen isabelino, y una vez desarrollada plenamente la política autoritaria, con la «dictadura civil» de González Bravo, el propio *unionismo* se echaría en brazos del movimiento conspiratorio en julio de 1868. Con ello, la política *autoritaria,* en un efecto contrario al buscado, acabaría por precipitar la revolución de septiembre de 1868, que arrastraría a sus representantes, al propio régimen *moderado* del '45 —del que, por otra parte, sólo quedaba vigente su letra—, abriéndose un nuevo e imprevisible proceso constituyente y, finalmente, al mismo Trono de Isabel II como avaladora última de aquella política.

---

49. Ha sido ya el profesor J. TOMÁS VILLARROYA quien en unas rigurosas páginas ha llamado la atención sobre estos puntos al tratar de los factores que contribuyeron a la descomposición del régimen isabelino, en *La era isabelina y el sexenio democrático, H.ª de España* de R. MENÉNDEZ PIDAL (bajo la actual dirección de Jover Zamora), op cit , pp. 349-57.

2.2.1. *La práctica política de los Gobiernos Narváez-González Bravo (1866-68)*

Como es sabido, nada más obtener el último Ministerio *unionista* de O'Donnell la ley de suspensión de garantías constitucionales (8 de julio de 1866) para hacer frente a los levantamientos militares patrocinados por el *progresismo*, la Corona tomó la decisión de retirar la confianza a aquél, llamando a la Presidencia del Consejo de Ministros, a Narváez, con González Bravo en el Ministerio de Gobernación (10 de julio de 1866), lo que representaría, a la vista de los hechos posteriores, una apuesta de la Corona en favor de la opción política *autoritaria*, que se aprestaban a desarrollar aquellos dos verdaderos «hombres fuertes» del nuevo Gobierno.

Desde el primer momento, el nuevo Gabinete explicitaría que en su acción el punto de referencia primordial iba a ser la defensa del orden público frente a la nueva amenaza revolucionaria. Narváez en su presentación ante las Cortes en 11 de julio de 1866 sería, en su escueta declaración programática, bien claro al respecto: «(..) Hay una gran cuestión hoy, que es la cuestión de orden público, la primera, la principal, la que interesa a todos los españoles; nosotros tenemos la obligación de conservarle, el país lo necesita, y haremos todos los esfuerzos que podamos para satisfacer esta necesidad. Es todo lo que en este momento puedo decir .»[50].

A partir de ese momento el Gobierno desarrollaría, entre otras cuestiones, una profunda revisión del modelo de *proceso político* de 1845, con vistas a reforzar el poder ejecutivo en base a liberarle del contrapeso de la concurrencia de las Cortes, en la dirección y aspectos que hemos enunciado más arriba y que ahora vamos a analizar pormenorizadamente.

Una primera línea de actuación sería potenciar extralimitadamente el radio de acción del ejecutivo, habilitándole en la práctica para la emisión de normas de carácter general, a través de la ge

---

50. *Diario de Sesiones de Cortes*, Congreso de los Diputados, Legislatura 1865-66, núm 131.

neralización de la vía de legislar por simple R. Decreto, con la consiguiente neutralización de la preceptiva concurrencia legislativa de las Cortes.

El Ministerio Narváez-González Bravo comenzó a ejercer su acción de gobierno sin reunir las Cortes durante un dilatado período de tiempo —suspensión de sesiones en 11 de julio de 1866, disolución de las Cortes *unionistas* en 30 de diciembre de este año, convocatoria de unas nuevas para 30 de marzo de 1867—, y prevaliéndose entre tanto de la suspensión de garantías constitucionales. En el amplio período interlegislaturas que medió entre la suspensión de sesiones de las últimas Cortes *unionistas* y la reunión de las nuevas Cortes «ministeriales» a comienzos de la primavera de 1867, el Gobierno, coherentemente con su designio de desembarazar al ejecutivo de los contrapesos que el sistema liberal ponía a su acción, emprendió una labor tendente a revisar en sentido restrictivo las reformas aperturistas que el *unionismo* había llevado a cabo en el campo de la *participación* y régimen de *libertades políticas*. Fruto de ese designio sería la nueva normativa sobre *administración municipal y provincial*, que pondría fin a la tímida descentralización iniciada por el unionismo y supondría el retorno reforzado al sistema del '45, cuya connotación *centralista* había ya dado muestras de contribuir poderosamente a la desnaturalización del régimen representativo[51]; a su vez, se apostaría por enfrenar a la prensa periódica, colocando en vía muerta el proceso iniciado por los unionistas en orden a restablecer la institución del Jurado; finalmente, se daría a la luz una completa normativa sobre *orden público*, que sistematizaría por primera vez esta materia, y que, como novedad, regularía, en sentido marcadamente restrictivo, la hasta entonces incipiente práctica del derecho de manifestación[52].

Estas reformas no nos interesan aquí en sí mismas, porque su materia no es el objeto de este estudio, sino por la vía a través

51. Véase al respecto M. ARTOLA, *Partidos y programas políticos*, op. cit., pp. 81-86, y Concepción DE CASTRO, *La revolución liberal y los municipios españoles*, Madrid 1979, pp. 184 y ss.

52. Véase, al respecto, Alicia FIESTAS, *Los delitos políticos en España (1808-1936)* Salamanca 1977, pp 169-175 y M BALLBÉ, *Orden público y militarismo en la España constitucional*, Madrid 1983, pp. 189-192.

de la cual se plantearon y lo que ello supuso. El Gobierno, consciente de la gravedad de aquella reforma, pues afectaba a apartados decisivos del sistema político, trató de llevarla a cabo marginando la preceptiva concurrencia legislativa de las Cortes, y en una perfecta adecuación entre fondo y forma, desarrolló aquella por simples decretos legislativos, alterando con ello gravemente el modelo de *proceso político* de 1845, que era el formalmente vigente.

Los tres R. Decretos legislativos de los que nos vamos a ocupar —R. Decreto de 21 de octubre de 1866 «reformando las leyes sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos y para el gobierno y administración de las provincias» [53]; R. Decreto de 7 de marzo de 1867, planteando una nueva y completa ley sobre *libertad de imprenta* [54]; y R. Decreto de 20 de marzo de 1867, poniendo en vigor la correspondiente ley de *Orden público* [55]—, que fueron dados en un período interlegislaturas, tuvieron bajo su aspecto formal unas características idénticas. En ellos se disponía por *R. Decreto* que cada uno de los correspondientes *proyectos de ley* —sobre Ayuntamientos, libertad de imprenta, etc.. —, que acordados en Consejo de Ministros se publicaban como tales de forma completa y adjunta a la parte dispositiva del respectivo decreto, «... regirá como ley del Reino». En las exposiciones de motivos que antecedían a los R. Decretos, el Gobierno reconoció explícitamente su conciencia de que con éstos vulneraba la legalidad constitucional vigente, incurriendo en responsabilidad ante las Cortes por haber invadido la potestad legislativa de éstas consagrada por la Constitución de 1845, y en la parte dispositiva de aquéllos se ofrecería como garantía el que cada uno de los citados proyectos de ley sería «presentado» a la representación nacional, en el término perentorio de la «próxima legislatura» para « obtener la aprobación de las Cortes».

Para ilustrar los términos en que estaban concebidos los decretos legislativos, reproducimos el primero de ellos, el referente a la cuestión de Ayuntamientos, cuya fórmula dispositiva se reiteraría esencialmente en los restantes:

---

53. Texto en *Gaceta de Madrid*, de 22 de octubre de 1866, núm 295
54. *Gaceta de Madrid*, de 8 de marzo de 1867, núm. 67.
55 *Gaceta de Madrid*, de 22 de marzo de 1867, núm. 81

«Real Decreto. De conformidad con lo que me ha propuesto el Ministro de la Gobernación, de acuerdo con el Consejo de Ministros. Vengo en decretar lo siguiente: Se reforman las leyes sobre... (N. del A.: aquí materia), en los términos que expresan los adjuntos proyectos de ley, los cuales regirán como leyes del reino hasta obtener la aprobación de las Cortes, a las que serán presentados en la próxima legislatura. Dado en Palacio...» (N. del A.: seguidamente se adjuntaban los proyectos de ley correspondientes a los que se hacía mención, en su completa parte dispositiva).

Las medidas citadas constituían estrictamente y en su primitiva formulación, una anticipación de disposiciones legislativas por parte del poder ejecutivo, dadas en un período interlegislaturas. Dichos decretos tendrían una problemática constitucionalidad, ya que no podían por menos de entrar en colisión con la vigente ley fundamental de 1845 en los siguientes aspectos: En primer lugar, y como ya se ha indicado, esta Constitución, en orden a garantizar una Monarquía limitada, había hecho preceptiva la concurrencia de las Cortes en la formación de las leyes, de acuerdo a la disposición de su artículo 12.º: «La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey»; en segundo lugar, dicha ley fundamental había colocado expresamente las materias políticas reguladas por los citados decretos, bajo la salvaguardia de la *reserva de ley*, con lo que sujetaba explícitamente la regulación de las mismas a la concurrencia de las Cortes: estas reservas de ley habían sido planteadas por la Constitución del '45, en unos casos, como la cuestión de Ayuntamientos y regulación de la administración provincial, a través de un mandato de futuro al legislador —art. 74.º «La *ley* determinará la organización y atribuciones de las Diputaciones y de los Ayuntamientos, y la intervención que hayan de tener en ambas corporaciones los delegados del Gobierno»—, y en otros, estas reservas se habían establecido, indirectamente, como una garantía a los derechos individuales de los ciudadanos y al ejercicio de las libertades políticas proclamadas por el texto constitucional, sería éste el caso de la regulación de la libertad de imprenta —art. 2.º: «Todos los españoles pueden imprimir y publicar libremente sus ideas sin previa censura, con sujeción a las *leyes*»—, y respecto a lo primero, el caso de la regulación de la cuestión de seguridad personal combinada con las exi-

gencias del orden público —art. 7.º: «No puede ser detenido, ni preso, ni separado de su domicilio ningún español, ni allanada su casa, sino en los casos y en la forma que las *leyes* prescriban»—; finalmente, hay que tener presente que la Constitución *moderada*, al regular la residencia y esfera de competencias del poder ejecutivo en su Título VI, artículos 43.º a 45.º, no había dado en ningún momento cobertura legal expresa a la eventualidad de que dicho poder pudiese quedar facultado para anticipar por sí solo disposiciones legislativas.

Si la iniciativa del Ministerio Narváez-González Bravo no tenía, por tanto, ninguna cobertura en la legalidad constitucional vigente, por contra, y aquí podía fijarse diáfanamente su verdadera inspiración y filiación, la misma enlazaba directamente tanto con los proyectos de reforma constitucional de los *autoritarios*, como con su práctica política en el último tercio de la «Década moderada». Por una parte, la iniciativa del Gobierno era la más cumplida materialización de una de las más novedosas y graves propuestas del proyecto de Constitución de 1 de diciembre de 1852, promovido por Bravo Murillo, en concreto la contenida en el segundo párrafo de su artículo 20.º, —«(...) 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»—; y por otra, la práctica de legislar por R. Decreto, con el carácter generalizado que ahora adquiría, sólo encontraba precedentes, dentro de la época isabelina, precisamente en la similar acción desarrollada, y ya estudiada, por los Gobiernos *autoritarios* del período 1851-54 en materia de leyes políticas y financieras. La política del Ministerio Narváez-González Bravo era, por tanto, la restauración más acabada de aquellos antecedentes *autoritarios*.

Para poder comprender en toda su magnitud la iniciativa del Ministerio, resulta, sin embargo, necesario detenerse en la forma particular en que aquél procedió posteriormente a cumplimentar, más bien habría que decir a no cumplir, las garantías ofrecidas a las Cortes. Abiertas las nuevas Cortes de 1867 —«fabricadas» a su medida por el Gobierno—, en 30 de marzo, el ejecutivo presentó a éstas un curioso proyecto de ley, intitulado *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[56]. En dicho proyecto, comprensivo de un artículo único, se abordaban entrelazadamente dos cuestiones de muy distinta índole: por un lado, el Gobierno, reconociendo haber vulnerado la Constitución con los decretos legislativos, política que justificaba en las necesidades apremiantes del orden público frente a la amenaza revolucionaria, venía a las Cortes a solicitar de éstas un *bill de indemnidad* por la responsabilidad en que había incurrido, y lo solicitaba en los exactos términos del título del proyecto de ley arriba mencionado; hasta aquí la cuestión no planteaba mayores dificultades, ya que la solicitud y concesión de un *bill de indemnidad* era una práctica anglosajona extendida y con antecedentes en la carrera parlamentaria española, y hasta en aquellas circunstancias su solicitud era, al menos, un obsequio a la legalidad; pero, por otro lado, y aquí surgiría el problema, en el proyecto se solicitaría algo más: a la hora de hacerse cargo de las garantías ofrecidas a las Cortes, el poder ejecutivo pretendió que éstas declarasen definitivamente leyes del Reino a las ya planteadas con carácter sólo de anticipación y por vía de simple R. Decreto, sin que los proyectos de leyes *políticas* planteados por esta vía extraordinaria fuesen, ahora, presentados a las Cortes, y sin que sufriesen por separado el preceptivo procedimiento legislativo ordinario contemplado por los Reglamentos parlamentarios —procedimiento que, estando vigentes todavía los Reglamentos de 1847, constreñía a que todo proyecto de ley sufriese un proceso de discusión, enmienda y votación pormenorizada de su parte dispositiva en sesión pública en cada Cuerpo colegislador, en base a las tres *lecturas* tradicionales: discusión en totalidad, discusión particular del articulado y votación para aprobación definitiva—. En el segundo párrafo del artículo único del proyecto de *bill de indemnidad*, el Gobierno intentaría materializar esa pretensión, al solicitar como consecuencia inmediata de la concesión de aquélla lo siguiente:

> «...se declaran por consiguiente leyes del Reino, y como tales se considerarán desde la fecha de su promulgación, y se guarda-

---

56 Texto en *Diario de Sesiones de Cortes*, Congreso de los Diputados, Legislatura 1866-67, sesión de 5 de abril de 1867, *Apéndice* 6.° al núm. 6.

rán en adelante todas las resoluciones promulgadas por el actual Ministerio, que con arreglo a la Constitución de la Monarquía hubieran debido someterse a la deliberación de las Cortes.»

La pretensión del Gobierno era una caricatura de las garantías ofrecidas originariamente en los Decretos legislativos, y la misma no constituía más que una profundización en el designio de huida del Gobierno respecto de la concurrencia legislativa de las Cortes, a la vez que dicha pretensión no hacía más que anular el carácter de mera y extraordinaria anticipación provisional de disposiciones legislativas que hubiesen podido tener originariamente los citados R. Decretos.

El proyecto de ley encontraría una perfecta cobertura en la Cámara electiva, donde la mayoría «ministerial» se plegaría a los designios del Gobierno, en un acto de gravísima dejación de las facultades de las Cortes a la que sólo ofrecería tenaz resistencia la exigua minoría de oposición *unionista* [57]. Mayor resistencia encontraría el proyecto en el Senado, donde se presentarían al mismo una serie de enmiendas en las que se pondría en evidencia hasta qué punto, para las oposiciones liberales, la práctica gubernamental de legislar por decreto anulaba las señas diferenciadoras de la Monarquía constitucional frente al sistema político del Antiguo Régimen, y los costes que aquella reforma *de facto* del modelo de *proceso político* podía traer consigo, en orden a potenciar el *retraimiento* de las fuerzas políticas liberales sostenedoras de aquel tipo de Monarquía, y por tanto a alentar la crisis revolucionaria ya en marcha, en sentido contrario a lo que los *autoritarios* perseguían con su reconcentración del poder ejecutivo; respecto a lo primero, sería bien ilustrativo el voto particular formulado por el senador Escudero y Azara a nivel de Comisión, en el que oponiéndose al dictamen de la mayoría «ministerial», no sólo rechazaría la concesión de la «indemnidad» solicitada por el Gobierno, sino también, y sobre todo, la peculiar convalidación que éste proponía de los citados decretos legislativos, argumentando lo siguiente: «(..)Aprobándose esta segunda parte (N. del A.: referencia al 2.º párrafo del artículo único del proyecto de ley), el Senado

57. Debate en *Diario de Sesiones de Cortes*, Congreso de los Diputados, Leg. 1866-67, núms. 10 a 12.

no sólo renunciaría a un derecho, sino que abdicaría un deber, que equivaldría a resucitar la antigua fórmula de que fueran válidas las Reales disposiciones, como si hubiesen sido dadas y promulgadas en Cortes»[58]; y tan ilustrativa como éste sería, respecto a la segunda cuestión, el texto de la enmienda presentada en el pleno por el senador F. Corradi, bien significativo por las vinculaciones de este parlamentario con aquel partido *progresista* ya lanzado en brazos de los preparativos revolucionarios, y en el cual como alternativa al dictamen de la mayoría «ministerial», se propondría: «(...) No se declaran leyes del Reino los proyectos que con ese carácter ha promulgado (—el Gobierno—), porque sobre ser ineficaces para afianzar el orden público, envuelven otras tantas absorciones de la potestad legislativa, que no pueden por menos de aumentar la perturbación de los poderes públicos, desnaturalizando las legítimas condiciones del sistema representativo y haciendo cada vez más difícil una conciliación constitucional, de cuyo buen éxito dependen la paz de la Monarquía y la existencia de las instituciones»[59] —palabras premonitorias y dictamen certero de los acontecimientos por venir—. Tanto el voto particular como la enmienda citadas no tendrían, sin embargo, más que un carácter testimonial, y finalmente el Senado, al igual que la Cámara popular, daría cobertura plena al proyecto ministerial, que sería sancionado como ley por la Corona en 17 de mayo de 1867; una ley que a fin de cuentas trataría de imprimir, de forma harto curiosa, un sello de legalidad postrero a una práctica ministerial que por su generalización y calidad de las materias abordadas suponía una alteración radical del modelo de *proceso político* de 1845 en cuanto a anulación de la preceptiva concurrencia legislativa de las Cortes.

El Gobierno, a la vez que neutralizaba la *función legislativa* de las Cortes, se decantaría también por anular la otra gran función que aquéllas venían cubriendo en la época, la de *control político de la acción de gobierno* en el marco del régimen parlamentario de las *dos confianzas*. Esta ofensiva se materializaría a través del

58. Texto del voto particular en *Diario de Sesiones de Cortes*, Senado, Legislatura 1866-67, *Apéndice* 4.° al núm. 9.

59. Texto de la enmienda en *Diario de Sesiones de Cortes*, Senado, Legislatura 1866-67, *Apéndice* al núm. 11.

aval que el Ministerio Narváez-González Bravo dio en las Cortes a la reforma de los Reglamentos parlamentarios, y que se plasmaría en el nuevo Reglamento del Congreso de 25 de junio de 1867 y paralela reforma del correspondiente del Senado de 11 de julio de aquel año.

La reforma de los Reglamentos parlamentarios apareció, de hecho, como uno de los grandes puntos del programa de reforma política que el Ministerio *autoritario* trataba de acometer. Con ocasión de la publicación del Real Decreto de 30 de diciembre de 1866, disolviendo las últimas Cortes *unionistas*, el Ministerio se había sentido motivado a precisar su pensamiento de reforma política en referencia a la salvaguardia del orden público, cuestión que ya había explicitado anteriormente como el objetivo central de su gestión. En la Exposición de motivos que abría aquel Real Decreto, el Gobierno, tras hacer protestas de «... conservar escrupulosamente» la Constitución de 1845, se adentró en unas ambiguas y oscuras reflexiones sobre el hecho de que a su entender «.. 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», reflexiones que a la hora de concretizarse en sus consecuencias prácticas se agotaban explícitamente en la necesidad sentida por el Gobierno de reformar los *Reglamentos* parlamentarios. Para el Ministerio, la concurrencia de las Cortes encauzada por la normativa reglamentaria de 1847 —que en un ponderado equilibrio había tratado de combinar el derecho de las mayorías a tomar acuerdos con el respeto a la explicitación por las minorías de sus criterios discrepantes— sería vista como una rémora y un freno inconveniente a la que aquél consideraba necesaria acción expedita del poder ejecutivo:

> «( ) Tiempo es de volver su fuerza, su independiente acción, su alcance propio y su respetabilidad a las prerrogativas del Gobierno; preciso es de todo punto que las controversias parlamentarias se encierren en los límites de las facultades de que las Cortes deben estar dotadas, y que no puedan en caso alguno traspasar como en muchos casos por desgracia ha sucedido, las fronteras de la justicia general ni las exigencias de la cortesía y del decoro. (.) Que el Gobierno figure y funcione como la primera fuerza política del país, y gobierne y administre con

energía y potente eficacia, ... no por el (—espíritu—) de las oposiciones que, según la estructura de los Reglamentos actuales de una y otra Cámara, hoy prevalece»[60]

El hecho mismo de que el Gobierno propusiese una reforma de los Reglamentos parlamentarios sería en sí mismo bien significativo, desde el momento en que dicha actitud no se correspondía con el principio de *autonormatividad reglamentaria* de los Cuerpos Colegisladores proclamada por el artículo 28.º de la Constitución de 1845. Muy al contrario, aquella proposición, bajo la cual se insinuaba el designio del poder ejecutivo de intervenir en la formación de los Reglamentos de las Cortes con lo que esto suponía de mediatización de la independencia de las mismas, conectaba con el espíritu de la reforma política *autoritaria* de 1852, en la que se había tratado de plantear la sujeción de los Reglamentos a las formalidades de la *ley*, con la consiguiente participación del poder ejecutivo en su formación a través de la iniciativa de ley y de la sanción regia. De hecho, aunque los Reglamentos de 1867 se acabasen formando partiendo de iniciativas propias de cada Cámara y su elaboración se ajustase al citado artículo 28.º de la Constitución vigente, el Gobierno tomaría una parte activísima e incluso directa en la discusión parlamentaria de los mismos, declarando desde un principio que avalaba la reforma y que la miraba «. .como si fuera obra suya», y explicitando que a su juicio los Reglamentos debían ser objeto de ley y que si la reforma no se había llevado por esta vía era exclusivamente por el escollo que para dicho efecto suponía tener que abrir un previo proceso de reforma constitucional.

En esta perspectiva y descendiendo ya al contenido de los nuevos Reglamentos de 1867 —de los que nos centraremos en el correspondiente del Congreso por su carácter modélico—, hay que tener presente, como punto de partida y en una visión de conjunto, que los mismos serían deudores, tanto en su filosofía general como en aspectos puntuales de sus disposiciones, al proyecto de ley orgánica para el *Régimen de los Cuerpos Colegisladores* de 1852. De entre los muchos aspectos a destacar de la nueva norma-

60 *Exposición de motivos*, R Decreto de 30 de diciembre de 1866, *Gaceta de Madrid*, Año CCV, núm 364

tiva reglamentaria, quizás el más sobresaliente sería el que ya hemos anticipado, a saber, que con aquélla parecía pretenderse anular la función de las Cortes en orden al *control político de la acción de gobierno*. A este respecto, lo primero que habría que significar sería que la nueva normativa guardó un elocuente silencio sobre la figura de los *votos de censura*. Dado que el Reglamento que se trataba de reformar, el *moderado* de 1847, había ya reconocido y regulado este género de mociones, el citado silencio de ahora, en el mismo sentido que el de los proyectos de Bravo Murillo, no podía tener más que una significación tácitamente prohibitiva. De hecho, en el debate del nuevo Reglamento correspondiente al Congreso, el diputado «ministerial» Catalina, promotor de la reforma y presidente de la Comisión especial que formó el proyecto del mismo, fue muy explícito al respecto, argumentando, en base a una peculiar lectura en sentido restrictivo de la letra de la Constitución de 1845 y a despecho de las *prácticas parlamentarias* plenamente asentadas con anterioridad en la época isabelina, que el silencio de la ley fundamental sobre los *votos de censura* debía interpretarse como una desautorización tácita de la pretendida facultad de las Cortes para exigir la responsabilidad *política* de los Ministros:

> «(...) 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 propio* 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, señores, esta declaración? ¿Qué especie de poder ultralegislativo y ultrajudicial es este que, así condena, sin un acto concreto 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?[61].»

61. Sesión de 16 de mayo de 1867, *Diario de Sesiones de Cortes*, Congreso de los Diputados, Legislatura 1866-67, núm 26.

La desautorización de las mociones de censura suponía quebrar una de las piezas fundamentales en la época isabelina en orden a articular ese embrionario régimen parlamentario que era el conocido como de las *dos confianzas.*

Paralelamente a este hecho, en el nuevo Reglamento del Congreso se contemplaría una normativa que tendía a contrarrestar gravemente la eficacia que hasta ese momento venían teniendo los dos grandes vehículos reglamentarios para el ejercicio del control parlamentario de la acción de gobierno: la *Contestación* al Discurso de la Corona y el derecho de *interpelación;* especialmente para el control ejercido por las minorías de oposición.

Respecto a la primera cuestión, las nuevas normas sobre tramitación de la *Contestación* —contempladas en el art. 113.º del Reglamento del Congreso—, por la precipitación que introducían en su formulación y, sobre todo, por la reducción drástica que operaban sobre la amplitud del debate parlamentario de aquélla, tendían a arrebatar a la misma su «carga política», como vehículo para valorar el *programa de gobierno,* y a reducirla a un acto casi puramente protocolario. La novedad más importante residiría en el hecho de que el debate de la *Respuesta,* que sólo discurriría sobre la «totalidad», se cerraría en cuanto hablasen «. .un diputado en contra y otro en pro» (art. 113.º, primer párrafo), máximo exiguo que quedaba muy por debajo del mínimo reglamentario que se seguía prescribiendo para poder cerrar toda discusión sobre cualquier otro asunto —los consabidos tres turnos en contra y los correspondientes en pro (art. 102.º, ídem)—; a su vez, se limitaba gravemente la capacidad de enmienda de los diputados, pues se disponía que de todas las enmiendas presentadas al proyecto de Contestación elaborado por la Comisión correspondiente, sólo recaería discusión y votación sobre una sola, la que la Mesa de la Cámara calificase como más apartada del espíritu de aquél (artículo 113, 2.º párrafo); teniendo presente que en la época isabelina se estaba muy lejos de un bipartidismo puro, todas aquellas limitaciones no podían por menos de ahogar la posibilidad de que todas las fracciones de la Cámara pudiesen explicitar y hacer valer sus particulares valoraciones del *programa político* del Gobierno. La nueva normativa, que en los puntos descritos no hacía, significativamente, más que reproducir exactamente lo propuesto en el

párrafo 3.º, artículo 36.º del proyecto de ley de *Régimen de los Cuerpos Colegisladores* de 1852, por la reducción del debate de la Contestación y por el consiguiente agravio a las minorías de oposición,no podía por menos de tender a anular toda la riqueza de aquélla como palanca para el control de la acción de gobierno, y de hecho la realidad materializaría con creces lo que se podía temer de las nuevas disposiciones en la materia. Por de pronto, el Ministerio Narváez-González Bravo, al abrir sus primeras Cortes, en 30 de marzo de 1867, y antes de que se produjese la reforma del Reglamento, retomó la práctica de los Gobiernos autoritarios del último tercio de la «Década moderada» en orden a abrir las Cortes *por comisión*, sin presentación del Discurso de la Corona en sesión regia de apertura, quebrando la invariable práctica al respecto de los anteriores Gobiernos *unionistas;* con ello el Gobierno imposibilitó que las Cortes, a través de la *Contestación* residenciasen su conducta en el inmediatamente anterior período interlegislaturas, y téngase presente que en ese período había muchos y graves actos gubernamentales a residenciar, entre ellos y con carácter destacado, la grave reforma del sistema político emprendida por el ejecutivo por medio de la vía inconstitucional de legislar por Real Decreto. Sólo una vez reformados los Reglamentos en aquella legislatura, retornó el Gobierno a abrir las Cortes con presentación del Discurso de la Corona, y fue entonces cuando se pudo comprobar el efecto de la nueva regulación de la Respuesta al Trono: abierta la legislatura de 1867-68 y presentado el correspondiente Discurso, la mayoría «ministerial» en el Congreso no otorgó ninguna vocalía de la Comisión de Contestación a las minorías de oposición, y la misma, presidida por el destacado diputado ministerial, Catalina, evacuó un proyecto de Respuesta enteramente favorable a la política gubernamental [62]. El debate y acuerdo del mismo sería bien breve, ocupando monográficamente una sola sesión de Cortes, la de 2 de enero de 1868, y por otra parte bien escueto, consta en el *Diario de Sesiones* que se abrió la sesión a las dos y cuarto del mediodía y se levantó a las cuatro de la tarde; las minorías de oposición ni siquiera llegaron a formu-

(62) Texto en *Diario de Sesiones*, Congreso de los Diputados, Legislatura 1867-68, *Apéndice* 2.º al núm 3.

lar enmiendas, conscientes de la falta de operatividad del seudodebate; a su vez, la sola posibilidad reglamentaria de consumir un único turno en contra, imposibilitó a la exigua minoría *unionista* intervenir en aquél, consumiendo el mismo, y de una forma harto particular, la minoría de oposición de los *neocatólicos* —aquella fracción que haciendo a veces oposición al Gobierno por su derecha provocaba el espejismo de que éste ocupaba una posición «centrista»—; la propia intervención de Nocedal, como portavoz de dicha fracción, sería una parodia y dejaría la sospecha de que se trataba fundamentalmente de cerrar la intervención a la otra minoría de oposición, ya que a pesar de haber pedido la palabra en contra, aquel diputado utilizó su turno no para atacar al Gobierno, sino para mostrar su plena conformidad y su reconocimiento a éste por haber planteado en un determinado párrafo del Discurso de la Corona su apoyo al poder temporal del Pontífice en la «cuestión de Italia» [63]; esta intervención daría pie a una curiosa respuesta del Ministro de Gobernación, González Bravo, en la que para cerrar el «debate» se congratuló de que la citada intervención mostrase el perfecto y casi unánime clima de concordia existente entre las Cortes, como representantes de la opinión pública nacional, y el Gobierno [64]; pero si se contrasta esta «armonía» con la realidad política del momento fuera del Parlamento, donde los preparativos de la revolución se aceleraban y donde muy pronto los *unionistas* se iban a unir al *retraimiento* de los conjurados de Ostende, no cabe más que decir que ese contraste evidenciaba hasta qué punto la *Contestación* al Discurso de la Corona, con la nueva normativa, había dejado de ser el gran vehículo del control parlamentario sobre la acción del Gobierno, y de qué forma la revisión *autoritaria* del modelo de *proceso político* de 1845 estaba acabando por dar una nota de absoluta artificiosidad a la vida de las Cortes, cada vez más despojadas de su teórico carácter representativo.

Por otra parte, los Reglamentos de 1867 tendieron a neutralizar la operatividad del derecho de *interpelación*, en base a arrebatar a éste la característica esencial que garantizaba su eficacia

63 Intervención en *Diario de Sesiones de Cortes*, Congreso de los Diputados, Legislatura 1867-68, núm. 5.

64. Intervención en *ídem*.

como vehículo de control asiduo de la acción de gobierno, la *publicidad.* En contraste con lo previsto en los Reglamentos de 1847, y a través de unas sutiles previsiones, se envolvió la tramitación de las interpelaciones en el secreto. En el nuevo Reglamento correspondiente al Congreso, se dispuso que aquéllas se deberían formular exclusivamente «por escrito», poniéndolas directamente en manos del Presidente de la Cámara, quien, sin dar cuenta pública del objeto de las mismas, las pasaría en comunicación escrita al Gobierno. Estando constreñido el ejecutivo a manifestar si se proponía o no responder una determinada interpelación y siendo siempre optativo para el Gobierno dar explicaciones sobre el asunto que trataba la misma, se dispuso que sólo en el caso en que el Gobierno manifestase que juzgaba conveniente contestar la interpelación determinada, se «leerá» la misma al Congreso, es decir, que sólo en esa eventualidad se daría publicidad formal al pleno de la Cámara del asunto de que trataba la interpelación, en los tros casos, no (art. 143.º, Título XIII —«De las interpelaciones y preguntas»—, Reglamento del Congreso 1867); de tal forma que por este sistema las minorías de oposición corrían el riesgo de que las interpelaciones que el ejecutivo juzgase inconvenientes, quedasen «archivadas» en las Cortes, y no sólo no fuesen contestadas, sino que inclusive el asunto de que trataban quedase velado y en secreto, sin ser conocido en sesión pública y sin poder trascender por tanto, a través del *Diario de Sesiones* y de la prensa periódica, al conocimiento de la opinión pública. Además, la eficacia controladora de las interpelaciones quedaría contrarrestada por las siguientes disposiciones: si el Reglamento del 47 preveía un debate mínimo de tres turnos en contra y los correspondientes en pro para cada interpelación contestada por el Gobierno, ahora los márgenes se reducían al turno de explanación por el interpelante y a la respuesta del Gobierno, momento a partir del cual la ampliación del debate quedaba a merced de las decisiones discrecionales de la mayoría, pues consumidos aquellos se preguntaría al Congreso «...si se pasará a otro asunto» (art. 144.º). Finalmente, ahora se guardaría absoluto mutismo sobre la posibilidad, prevista por el Reglamento del 47, de que a consecuencia de una interpelación, se pudiesen presentar *proposiciones no de ley,* para abrir un debate en regla sobre la conducta del

ejecutivo, a cuyo término poder realizar votaciones revestidas, en la práctica, con el carácter de contrastes de la confianza parlamentaria.

El mutismo en sentido tácitamente prohibitivo del Reglamento de 1867 sobre los *votos de censura*, la normativa restrictiva sobre el debate de la *Contestación*, tendente a reducir ésta a un acto simplemente protocolario, y el «secretismo» con que se trató de envolver las *interpelaciones*, constituyeron un entramado cuyo objetivo era anular el ejercicio por las Cortes de su función de control de la acción política de gobierno en el marco del régimen de las *dos confianzas*, y de hecho así lo denunciaría lúcidamente el cualificado diputado de la oposición *unionista*, Cánovas del Castillo, al examinar en el curso del debate parlamentario las disposiciones del nuevo Reglamento:

> «(...) No hay que molestarnos, digo, 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 discusion 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 (65).»

Finalmente, y en una valoración del espíritu que en conjunto animaba a los Reglamentos de 1867, tendríamos que destacar que estos, coherentemente con la filosofía política *autoritaria* que los inspiraba, buscarían hacer más expedita la acción del poder ejecutivo apoyado en sus mayorías parlamentarias —«fabricadas» éstas fraudulentamente a través de la creciente mediatización ministerial sobre la «máquina electoral»—, a base de neutralizar el contrapeso que a aquella pudiese suponer el control y la explicitación de sus criterios discrepantes por parte de las minorías de oposición en las Cortes. En los nuevos Reglamentos, y a tal efecto, se quebraría el delicado equilibrio creado por los correspondientes de 1847, en el sentido de potenciar la agilización en la toma de acuerdos por las mayorías, a costa de sacrificar gravemente el

65. Intervención en sesión de 15 de junio de 1867, *Diario de Sesiones de Cortes*, Congreso de los Diputados, Legislatura 1866-67, núm. 49.

derecho de las minorías a controlar al ejecutivo y a explanar sus criterios alternativos a éste en materias de gobernación y legislación: la inversión en el orden de tramitación de los *votos particulares* respecto de los dictámenes de la mayoría en las Comisiones (art. 105.º, Reglamento del Congreso de 1867), el abandono del principio sobre capacidad ilimitada de los parlamentarios para formular *enmiendas y adiciones* (art. 107.º, ídem), etc..., serían muestras bien ilustrativas del objetivo citado.

El designio de los Gobiernos de Narváez y de González Bravo (1866-68) de desvincularse de la potestad legislativa de las Cortes y anular el control parlamentario sobre su acción política, llevaría coherentemente a aquéllos a ejercitar de una forma peculiar las prerrogativas del artículo 26.º de la Constitución del 45 sobre suspensión de sesiones y disolución de Cortes, para huir de la concurrencia asidua de éstas, reduciendo drásticamente, como había acontecido en el último tercio de la «Década moderada», los períodos anuales de sesiones parlamentarias. Así, en las dos legislaturas presididas por dichos Gobiernos —legislatura de 1866-67 (apertura, 30-III-1867, suspensión de sesiones, 13-VI-67, clausura, 4-XII-67) y legislatura de 1867-68 (apertura, 26-XII-1867, suspensión de sesiones, 20-V-1868)—, la media de sesiones celebradas en cada reunión anual se situó en 74 para la Cámara popular y 56 para el Senado; datos que cobran toda su significación, como una reducción grave de la concurrencia de las Cortes, si las comparamos con la media de duración de las legislaturas anuales en la década de 1856-66, donde se enmarcan las grandes fases de gobierno de la *Unión Liberal* —período en el que se comprenden nueve legislaturas, desde la de 1857 (abierta en 1.º de mayo de aquel año), hasta la correspondiente de 1865-66 (clausurada en 3 de octubre de este último año)—, medias que se situaron en 120 sesiones para el Congreso y 81 para el Senado —véase al respecto nuestro *Gráfico I*—.

El propio y particular ejercicio por los Gobiernos citados del artículo 26.º de la Constitución, provocaría escenas bien escandalosas, sin antecedentes en la época isabelina; nos referimos concretamente a los tantas veces citados sucesos en torno a la reunión

de las Cortes de 1866[66]. El último Gobierno de O'Donnell había abierto las Cortes correspondientes a 1865 en 27 de diciembre de este año; el Ministerio Narváez-González Bravo suspendió las sesiones de las Cortes *unionistas* en 11 de julio de 1866 y, sin reanudarlas, en 3 de octubre de este año dio a la luz el Real Decreto por el que se declaraba «...terminada la legislatura de 1865-66». El artículo 26.º de la Constitución se había limitado a señalar que las Cortes «...se reúnen todos los años», sin mayor detalle, pero la práctica había ido sentando que todos los años hubiese una legislatura completa y que sus sesiones se abriesen en el último trimestre del año al que hacían referencia, por lo que parecía que las Cortes correspondientes a 1866 se deberían reunir antes de que venciese este año natural. Sin embargo, conforme se fue acercando el término del mismo se vio que el Gobierno no mostraba intención de reunirlas. La oposición *unionista*, mayoritaria en las Cortes todavía existentes comenzó a alarmarse, tanto más cuanto que para aquel entonces el Gobierno *autoritario* había comenzado ya a legislar por simple Real Decreto —Real Decreto de 21 de octubre de 1866 conformando las leyes de Ayuntamientos y gobiernos provinciales—, y porque si no se reunían las Cortes el Ministerio seguiría ejerciendo las facultades extraordinarias dadas por la ley de suspensión de garantías constitucionales de 8 de julio de 1866, cuyo ejercicio en su origen estaba limitado temporalmente hasta la «...próxima legislatura» (art. 2.º). La oposición *unionista* temió que el Gobierno se aprestaba a desarrollar su acción manteniendo el país en estado excepcional y sin concurrencia y control de las Cortes, y entendieron que si no se reunían éstas antes de fin de año, según ellos, se estaba vulnerando el precepto constitucional sobre reunión anual. En esta perspectiva, los Presidentes de los Cuerpos Colegisladores, Ríos Rosas por el Congreso y Serrano por el Senado, afectos ambos al anterior Ministerio *unionista*, propiciaron en 27 de diciembre una reunión de parlamentarios en la sede de la Cámara baja, para elevar una

66. Véase de la época los testimonios recogidos en MARQUÉS DE MIRAFLORES *Memorias del reinado de Isabel II*, ed contemporánea en BAE, Madrid 1964. Tomo III, pp. 353 y ss.; F. PI Y MARGALL, *Historia de España en el siglo XIX*. Barcelona 1902. Tomo IV, pp. 377 a 382; y en nuestro días, J. TOMÁS VILLARROYA, *La era isabelina y el sexenio democrático*, op cit, pp 341 y ss.

representación a la Reina solicitando la correspondiente reunión de Cortes. Sería en ese horizonte cuando el Gobierno consumaría un gravísimo golpe de fuerza contra la representación nacional, bien ilustrativo de su actitud respecto a la concurrencia de ésta. El Gobierno envió al Capitán General de Madrid, Conde de Cheste, al Palacio del Congreso para secuestrar la exposición de los parlamentarios, comisión que la autoridad militar llevó al punto de allanar la sede de la Cámara baja, desconociendo la autoridad de su Presidente y de la Comisión de Gobierno interior, a la vez que se impedía el acceso a dicho edificio de los diputados, tratando de imposibilitar su reunión y firma de la representación citada. Aquel «secuestro» del edificio del Congreso no haría más que agudizar las prevenciones de los parlamentarios, que en 28 de diciembre suscribirían una llamada *Petición de los ciento veintiuno*, encabezada como primer firmante por Ríos Rosas, dirigida a la Reina. En la misma, a la vez que se explicitaba la obligatoriedad de reunir de inmediato las Cortes, se mostrarían las crecientes aprensiones de los parlamentarios respecto a que los actos del Gobierno —práctica de legislar por Real Decreto, no reunión de Cortes con la consiguiente volatilización del límite temporal al ejercicio de la ley sobre suspensión de garantías constitucionales, secuestro del edificio de la Cámara popular, etc ..—, pudiesen acabar en un golpe de fuerza del ejecutivo contra el régimen constitucional —«(...) Ahora bien, Señora: un Gobierno que acepta la responsabilidad de un acto de semejante naturaleza; un Gobierno que no estaba autorizado para cambiar, y ha cambiado radicalmente sin la intervención de las Cortes, las leyes sobre enseñanza pública y sobre organización municipal y provincial, acaso podría anular el régimen constitucional no reuniendo Cortes en el plazo legal, y prolongando el ejercicio de unas autorizaciones cuyo término se han cumplido, según claramente dispone el artículo 2.º de cada una de estas leyes?»—[67]. Como Serrano, en su calidad de Presidente del Senado y Grande de España, prevaliéndose de su franca entrada en Palacio, consiguiese colocar en manos de la Reina la citada petición, el Gobierno respondería con un nuevo

67. Texto completo de la *Petición* en MARQUÉS DE MIRAFLORES, *Memorias del reinado de Isabel II*, op. cit., Tomo III, pp. 379-81

acto de violencia: sin esperar siquiera a decretar la disolución del Congreso, que sería efectiva finalmente en 30 de diciembre, procedió a determinar la prisión y posterior destierro a Mallorca y Canarias, respectivamente, de Serrano y Ríos Rosas, como principales promotores de la *Petición;* lo cual, recayendo sobre las personas que presidían los Cuerpos Colegisladores todavía existentes, aparecía como una clara violación del principio constitucional de inviolabilidad e inmunidad parlamentaria. Los sucesos en torno a la cuestión de la convocatoria de Cortes de 1866 serían una secuencia que, por encima de la anécdota, ilustrarían la creciente reticencia de los *autoritarios* respecto del régimen representativo.

Recapitulando, habría que decir que la práctica de los Gobiernos *autoritarios* de Narváez-González Bravo, en el período 1866-68, de legislar por simple Real Decreto, tanto por el método en sí como por la calidad de las materias abordadas por el mismo, junto con la reforma de los Reglamentos parlamentarios en 1867, y con el peculiar ejercicio del artículo 26.º de la Constitución, supusieron una alteración radical del modelo de *proceso político* de 1845. Una revisión que se llevaría a cabo sin llegar a emprender un proceso de reforma constitucional en regla, y que conllevaría por tanto, en muchos casos, una vulneración diáfana de la legalidad constitucional, teóricamente vigente, de 1845.

La política *autoritaria,* al igual que sucedió en el último tercio de la «Década moderada», no serviría, con su reforzamiento excéntrico del poder ejecutivo a base de eliminar contrapesos como las Cortes, para evitar la amenaza revolucionaria, más bien, al contrario, la acabaría precipitando. Su subversión de las garantías esenciales de una Monarquía constitucional, terminaría por acrecentar el *retraimiento* de las fuerzas políticas liberales, potenciándose la desestabilización final del régimen isabelino. La revolución triunfante de septiembre de 1868 sería la respuesta a la pretendida eficacia de la política *autoritaria,* y aquélla arrastraría, como en 1854, a sus representantes, al propio modelo constitucional del 45, que por otra parte sólo existía ya en su letra, y, en este caso, al mismo Trono de Isabel II como avalador último de la citada política. La consiguiente apertura de un nuevo e imprevisible proceso constituyente, sería el coste a pagar por aquella

práctica *autoritaria* que había socavado las bases mínimas de un régimen representativo como el que garantizaba en su formulación originaria el sistema *moderado doctrinario* de 1845. En esta perspectiva, no puede por menos de llamarse la atención sobre el hecho de que la anulación de la concurrencia de las Cortes en el *proceso político*, al poner en tela de juicio una de las piezas fundamentales de la Monarquía constitucional, fue uno de los importantes factores de crisis política que acabaría coadyuvando, con otros más conocidos, a la quiebra final de la Monarquía isabelina. De hecho, cuando en los *Manifiestos* lanzados por los pronunciados en septiembre de 1868, se fuesen desgranando los cargos con los que se trataba de residenciar la política *autoritaria* y al Trono que la sostenía, justificando el alzamiento y presentando su programa de futuro, aparecería reiteradas veces la cuestión de la alteración del modelo de *proceso político* moderado de 1845. Así, en el primer *Manifiesto* de Topete, de 17 de septiembre de 1868, declarándose en abierta rebeldía en la bahía de Cádiz frente al Gobierno, podrían leerse entre otros los siguientes y significativos párrafos:

> (...) Nuestro desventurado país yace sometido años ha a la más horrible dictadura; nuestra ley fundamental rasgada; los lazos que deben ligar al pueblo con el Trono y formar la monarquía constitucional, completamente rotos.
>
> No es preciso proclamar estas verdades; están en la conciencia de todos.
>
> En otro caso os recordaría el derecho de legislar que el Gobierno por sí solo ha ejercido, agravándolo con el cinismo de pretender aprobaciones posteriores de las mal llamadas Cortes, sin permitirles siquiera discusión sobre cada uno de los decretos que en conjunto les presentaba, pues hasta del servilismo de sus secuaces desconfiaba en el examen de sus actos.
>
> Que mis palabras no son exageradas, lo dicen las leyes administrativas, la de orden público y la de imprenta. .
>
> ...Aspiramos a que los poderes legítimos, pueblo y trono, funcionen en la órbita que la Constitución les señale, restableciendo la armonía ya extinguida, el lazo ya roto entre ellos.
>
> Aspiramos a que Cortes Constituyentes acuerden cuanto conduzca al restablecimiento de la verdadera monarquía constitucional[68].»

68. Texto del *Manifiesto* en MARQUÉS DE MIRAFLORES, *Memorias del reinado de Isabel II*, op. cit., Tomo III, *Apéndice* núm. 209 al Cap. XXII, pp. 441-42

3.—CONCLUSION

El presente estudio ha tenido como tema-marco el análisis de la práctica del *proceso político* dentro de la Monarquía isabelina, es decir, de la efectiva dialéctica entre la Corona, con su Gobierno, y las Cortes, como residencias respectivas del poder ejecutivo y de la potestad legislativa, en el proceso de toma de decisiones de carácter general. Dentro de este tema, nuestro enfoque se ha dirigido a la institución de Cortes, con un objetivo último muy definido: poder establecer en qué medida las fuertes fluctuaciones en el papel efectivo de las Cortes en el proceso político, que no en vano era teóricamente la clave de la nueva Monarquía constitucional, se vincularon al conjunto de complejos factores condicionantes de las crisis políticas que acabaron por hacer quebrar la Monarquía de Isabel II.

Pensamos que lo expuesto en las páginas precedentes de este estudio avala suficientemente la siguiente hipótesis: en la época isabelina, los moderados *doctrinarios*, en orden a buscar una fórmula transaccional que asegurase establemente la Monarquía constitucional, definieron, en el marco del sistema de 1845, un modelo de *proceso político* que, como fiel reflejo del principio de soberanía *compartida*, trataría de plasmar una delicada fórmula de equilibrio Corona-Cortes, donde se buscaría combinar ponderadamente las debidas salvaguardias para el mantenimiento del orden público, confiado constitucionalmente al poder ejecutivo —la Corona y su Gobierno—, con las garantías a la eficaz concurrencia de las Cortes, como instancia ésta última limitadora del viejo poder absoluto del Monarca. En el momento de su formulación, este modelo pareció poder garantizar a medio plazo una relativamente alta capacidad integradora al sistema político *liberal;* pero esta perspectiva se quebraría muy pronto por los recurrentes intentos de los moderados *autoritarios* de revisar dicho modelo en el sentido de reforzar excéntricamente al poder ejecutivo, en detrimento, cuando no anulación, de la concurrencia de las Cortes.

La opción de la Corona al llamar a los *autoritarios* a las responsabilidades de gobierno, pareció obedecer a una reacción defensiva frente a ciclos revolucionarios que amenazaban la estabilidad del régimen político —así Bravo Murillo sería llamado al poder como reacción al ciclo revolucionario europeo de 1848, y el despido de los *unionistas* y consiguiente llamamiento al poder de Narváez-González Bravo, parecería inspirado como reacción a la amenaza de una nueva dinámica revolucionaria a la que se aprestaban *progresistas* y *demócratas* mediada la década de los años 60—. En aquellas circunstancias se desechó la idea de abrir transaccionalmente el sistema político por su izquierda, con vistas a aumentar su capacidad integradora; muy al contrario, se primó, sobre todas las cosas, una defensa cerrada del orden público, que llevó a una obsesión por reforzar al poder ejecutivo, como máxima garantía de aquella opción.

Sin embargo, esa alternativa tendría a medio plazo un alto coste político. Los *autoritarios*, que nunca lograron hacer prosperar un proceso de reforma constitucional en regla, lo cual, por otra parte, sería bien significativo sobre su verdadera situación, emprendieron, a través de determinadas prácticas y de reformas políticas parciales, vulneradoras de la legalidad constitucional de 1845 en muchas ocasiones, un proceso de revisión del modelo de *proceso político* moderado *doctrinario*, en el que el designio de eliminar contrapesos a la acción expedita del ejecutivo les llevó a casi anular la concurrencia legislativa de las Cortes, a la vez que se neutralizaba la otra gran función de éstas, la de control de la acción de gobierno en el marco del régimen parlamentario de las *dos confianzas*. Esta reforma política *de facto* rompería la fórmula de equilibrio *doctrinaria* Corona-Cortes, y esto acabaría por fomentar la propia revolución que se trataba de evitar, pues al anularse a las Cortes se puso en tela de juicio la esencia misma de la Monarquía constitucional, y con ello descendería drásticamente la capacidad integradora del régimen político isabelino. Con la política *autoritaria* no sólo habría que hacer frente a la amenaza revolucionaria de la izquierda liberal y de los *demócratas*, sino que las propias fuerzas políticas del liberalismo *moderado* que veían en aquel tipo de Monarquía una pieza irrenunciable para su dominación política y social, y que habían contribuido

decisivamente en su origen a fundar el Trono de Isabel II como un trono constitucional, acabarían por optar por el *retraimiento* y el tránsito a la acción extraparlamentaria; quedando el Trono, como avalador de la política *autoritaria*, en un inquietante aislamiento. Los *autoritarios*, con sus reformas, acabarían por ahondar el foso del retraimiento y de la revolución consiguiente: la revolución de 1854 sería la consecuencia directa de la gestión *autoritaria* en el último tercio de la «Década moderada», y la política de Narváez-González Bravo en el período 1866-68, como alternativa al aperturismo *unionista*, no haría más que acelerar el proceso revolucionario que culminaría en septiembre de 1868, y que arrastraría al propio Trono de Isabel II, que con su aval a aquella política había acabado por dejar de identificarse con la vigencia efectiva de la Monarquía constitucional. En este marco, no puede dejar de encarecerse el hecho de que las prácticas y reformas *autoritarias* anulando el papel de las Cortes en el proceso político, fueron un factor de crisis principalísimo en la quiebra final de la Monarquía isabelina.

Con este estudio hemos tratado de contribuir a un mejor conocimiento del complejo entramado de causas explicativas de la crisis política de la Monarquía de Isabel II, algunas de las cuales, como el cáncer de las Constituciones de *un solo partido*, el peculiar ejercicio por la Corona de su poder *moderador*, la preponderancia de la administración militar sobre la civil, etc..., ya han sido apuntadas en otros estudios y por otros cualificados autores.

Y para poner punto final, una última reflexión: en las crisis revolucionarias de 1854 y 1868 pareció que hacía quiebra el modelo político *liberal-doctrinario* de 1845, abriéndose alternativos períodos constituyentes; ¿pero acaso no puede pensarse que dicha quiebra fue sólo ficticia? Realmente, aquellas crisis más bien puede decirse que se originaron como reacción defensiva frente a la política *autoritaria*, en cuanto ésta desnaturalizaba el régimen representativo y anulaba la Monarquía constitucional, de la cual la fórmula política de 1845 aparecía como una garantía efectiva, por lo menos de sus mínimos esenciales. Quizás esta perspectiva pueda explicar que, posteriormente, tras los estériles procesos constituyentes de 1854-56 y del *Sexenio democrático* —acertadamente llamado «época de los ensayos» por el profesor

J. L. Comellas—, a la incapacidad por construir un modelo constitucional alternativo, sucediese la nueva restauración en esencia del modelo político *liberal-doctrinario* —que siguió inspirando la Constitución de 1876—, sólo que con los correctivos adecuados para evitar la desnaturalización que sobre el mismo se había practicado en la época isabelina, especialmente en los períodos de dominio de los *autoritarios*.

JUAN IGNACIO MARCUELLO BENEDICTO
Profesor Titular de Historia Contemporánea
Universidad Autónoma de Madrid