

# Lusíada



Repositório das Universidades Lusíada

**Universidades Lusíada**

Martínez Martínez, Faustino

## **La fallida reforma electoral de Juan Bravo Murillo**

<http://hdl.handle.net/11067/5836>

<https://doi.org/10.34628/r16z-bv15>

### **Metadata**

**Issue Date** 2021  
**Type** bookPart

This page was automatically generated in 2021-11-30T00:50:33Z with information provided by the Repository

# La fallida reforma electoral de Juan Bravo Murillo<sup>1</sup>

*A reforma eleitoral falhada de Juan Bravo Murillo*  
*Juan Bravo Murillo's failed electoral reform*

---

**Faustino Martínez Martínez**

Universidad Complutense de Madrid

**Orcid:** <https://orcid.org/0000-0001-8090-4496>

**DOI:** <https://doi.org/10.34628/r16z-bv15>

## **Resumen:**

Se analiza uno de los proyectos de ley presentados por Juan Bravo Murillo en el año 1852, referido al régimen de las elecciones al Congreso de los Diputados, destacando sus bases ideológicas y sus novedades más significativas en comparación con la legislación electoral del momento.

## **Palabras clave:**

España, Siglo XIX; Partido Moderado; Conservadurismo; Bravo Murillo; Elecciones.

## **Resumo:**

Um dos projetos de lei apresentados por Juan Bravo Murillo em 1852, relativo ao regime eleitoral para o Congresso dos Deputados, é analisado, destacando as suas bases ideológicas e os seus desenvolvimentos mais significativos em comparação com a legislação eleitoral do momento.

## **Palavras-chave:**

Espanha, Século XIX; Partido Moderado; Conservadorismo; Bravo

---

1 Trabajo realizado dentro del Proyecto DER 2017 – 84733 R. Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación orientada a los Retos de la Sociedad. Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016. Agencia Estatal de Investigación. Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades. Gobierno de España.

Murillo; Eleições.

**Abstract:**

One of the legal projects submitted by Juan Bravo Murillo in 1852, concerning the regime of elections to the Congress of Deputies, is analyzed, highlighting its ideological bases and its most significant developments compared to the electoral legislation of the moment.

**Keywords:**

Spain; XIXth Century; Moderate Party; Conservatism; Bravo Murillo; Elections.

Acaso el concepto político y jurídico básico que sirve para explicar el Liberalismo y, con ello, su proyección a lo largo del siglo XIX, exitosa como es de todos sabido y conocido, aunque con luces, sombras y claroscuros, sea el término “Nación”. Es su idea nuclear ya que en torno a ella se produce el despliegue de conceptos asociados a esa ideología, como pueden ser el de soberanía o poder constituyente, al mismo tiempo que forja sus diferentes ramas y familias. Frente a visiones exclusivamente culturales, religiosas, biológicas o físicas como las que pudieron existir con anterioridad, en los remotos tiempos del Antiguo Régimen, los liberales entienden que Nación es un término o concepto político, moderno, basado en decisiones que transforman y operan de cara al futuro, vinculado, por tanto, a la vida política y social y a su consustancial dinamismo, y sin encaje fuera de la misma. En caso de existir, este encaje puede servir de apoyo o de refuerzo, pero en ningún caso actúa para definir esa nueva comunidad política forjada sobre unos presupuestos totalmente diversos a los conocidos hasta esos tiempos. Es el término político por antonomasia, de donde se derivan claras implicaciones constitucionales y jurídicas, dada la estrecha relación entre todos estos campos. Nación, *natio*, había sido el conjunto de nacidos en una tierra a la que llamaban *patria*, a lo que seguía la agregación cultural derivada de esa pertenencia marcada por el lugar de origen, puesto que dicha pertenencia llevaba aparejada una cierta comunión cultural, cuya manifestación más relevante – aunque no única - era la lengua. Nación podía asimismo implicar una derivación religiosa, por cuanto que la religión tenía unas implicaciones hondas y enormes de cara a la conformación de

comunidades y espacios políticos en los tiempos prerrevolucionarios, sobre todo, en los dominios atinentes a la configuración del poder, a su fundamentación, a sus modos de ejercicio y también a sus límites. Fue durante los siglos XVI y XVII la forma de designar a las diversas piezas de la Monarquía Católica Universal, la tradicional y extensa conformación política, integrada por cuerpos, reinos y provincias de la más dispar procedencia, donde se lograba equilibrar la idea de unidad dentro de la pluralidad: las partes de aquel todo conformaban esas *nationes* singulares, privilegiadas, distintas todas ellas entre sí. El siglo XVIII hizo regular y común la idea de “Pueblo” con la que se llamaba a la multitud sujeta o sometida al soberano, algo que se perfila no tanto para auspiciar derivas democráticas, sino, más bien, para edificar un sujeto pasivo que opera como muralla frente a corporaciones y estamentos. Es una artimaña para el fortalecimiento del poder regio frente a cualquier otra entidad que pudiera hacerle sombra, ya Iglesia, ya nobleza, ya corporaciones varias. El Pueblo, también llamado Nación, Sociedad o Comunidad, será la conjunción de sujetos sobre la que el rey manda sin injerencias y sin interferencias, la colectividad organizada políticamente que recibe de modo directo e inmediato sus mandatos, sin mediación de ninguna clase de ningún otro agente político implicado. Es de remarcar, en todo caso, esa idea de sujeción y de sometimiento que deja al Pueblo sin individualidades concretas y sin derechos, ni libertades, salvo aquellos que derivan de concesiones de ese monarca-padre, de ese monarca-pastor que concibe el Reino como una gran familia a la que se debe amor, cariño y afecto, pero también disciplina y corrección. Nación, sin embargo, desde la Revolución Francesa, nos lleva a otro campo semántico, puesto que de allí arranca con fuerza ese nuevo sujeto político llamado a protagonizar los nuevos tiempos que se abrían a partir de ese año central de 1789.

La Nación es la comunidad de ciudadanos libres, iguales, propietarios, que surgen y se derivan de un imaginado contrato social, que preexisten a cualquier construcción estatal; antes bien, al contrario, es esa comunidad primigenia la encargada de dar vida al Estado, de edificarlo y construirlo precisamente para la defensa de aquellos derechos esenciales que, en ningún momento, el ciudadano elude o a los que renuncia por tratarse de elementos básicos de su estatuto jurídico personal. La Nación comparece, así, como una entidad artificial, pero fruto de la natural tendencia a la

vida en común, resultado del libre acuerdo de esos propietarios libres que quieren que desean, que ansían, la protección de sus respectivas esferas particulares a cambio de una renuncia moderada y controlada a parte (nunca a la totalidad) de sus derechos y de sus libertades. Para llevar a la práctica estos buenos propósitos, el mundo revolucionario alumbrará un mecanismo infalible: la ley general, abstracta, idéntica para todos, sin distinciones territoriales, fruto de esa soberanía nacional, de esa voluntad general, situada en la base de la comunidad política. Esa mezcla de estatalismo e individualismo será el sello caracterizador del momento constitucional revolucionario. Ley, por un lado; derechos y libertades naturales, por otro. Ahí están presentes los dos polos centrales del debate, alrededor de los cuales se discutirá sin cesar a lo largo del siglo XIX. De nuevo, aparece ante nosotros la dicotomía que tan bien supo captar el Moderantismo entre el orden y la libertad. Ese es el discurso central de toda la centuria decimonónica en los cuarteles del Liberalismo: ¿cómo es posible que funcione la maquinaria estatal sin que se sepulte al ciudadano y también viceversa, esto es, cómo permitir un amplio ejercicio de los derechos y de las libertades sin que ello acabe por finiquitar la vida estatal? La versión triunfante del ideario liberal, la que sigue a la Restauración francesa o la que en España será de aplicación a partir del año 1833, el Liberalismo adjetivado como “doctrinario”, insistía en esta cuestión básica, predicando para dar respuesta a la misma la necesidad del justo medio, del equilibrio entre orden y derechos, entre Estado y Sociedad, entre poder y ciudadano, si bien se acabó defendiendo una clara preponderancia de los primeros elementos de cada una de estas dicotomías. De lo que se trataba era de construir una Monarquía constitucional que estuviese separada de la absolutista y del asamblearismo jacobino, que predicase una soberanía compartida que huyera tanto de la monárquica exclusiva como de la popular desenfrenada, evitando asimismo el cesarismo napoleónico. En efecto, el resultado de la Nación moderada fue la construcción de un aparato político y social que primaba el orden, el Estado y el Poder, acogéndose curiosamente a la defensa de los restantes elementos omitidos en una primera lectura (derechos, libertades, Sociedad, ciudadanía). La Nación que se quiso construir desde esas instancias fue una Nación de varones, padres de familia, católicos, respetados y respetables, propietarios y además con una propiedad fundiaria asociada el mundo rural, donde se

entendía que se conservaban de forma más pura los valores éticos y morales de la sociedad tradicional, aquella que había que defender y conservar, *ma non troppo*.

Pero la Nación era un artificio que solamente existía mediante la representación de la misma, es decir, mediante las Cortes, el Parlamento, donde se daba voz a aquellos sujetos primeros y escasos que la integraban. Los ciudadanos no van a ser todos los habitantes de la comunidad política, sino unos muy cualificados a partir de los perfiles anteriormente referidos, vehiculados por medio de la representación política y decantados por las decisiones tomadas desde la óptica constitucional. Dicho de otra forma: la Nación son las Cortes y las Cortes son la Nación. No se busquen componentes nacionales más allá de estas equivalencias. Podrá haber aditivos como la religión, el perfil monárquico, la templanza y moderación, etc. Cosa diferente son los poderes concurrentes con la Nación que contribuyen a apuntalarla y que se terminan por integrar en la misma. Nos movemos siempre dentro de esa lectura moderada o doctrinaria. Así aparece una legitimidad monárquica, representada por la Corona, al lado de una aristocrática que corresponde al Senado, donde tendrán cabida todas las noblezas imaginables (administrativa, política, eclesiástica, económica, científica, académica o la propiamente nobiliaria), que ya permiten vislumbrar los perfiles de esa Nación liberal. La unión de estas tres legitimidades es lo que conforma el orden, la armonía, el equilibrio, mediante la adición del elemento popular, que no democrático - o total y profundamente democrático - que significaba el Congreso de los Diputados. Hay así una suerte de trinidad política y social que viene conformada por la tradición y por la Historia, por el viejo orden social y por el nuevo (el burgués), engarzados de forma tal que el funcionamiento de la maquinaria política se produzca como resultado de una leal y fructífera colaboración entre todos esos sujetos descritos, de una conjunción de legitimidades y fuerzas. Dado que Monarquía y Senado representaban lo estático, lo permanente, las variaciones políticas solamente podían proceder del elemento nacional. Esto determinaba la relevancia de las elecciones como ejemplo de dinámica política. Significaba ello que la Nación venía condicionada por la legislación electoral y ésta, a su vez, por la calidad o condición que el Poder, en cada momento concreto, entendía que debía concurrir tanto en los electores como en los elegidos. La regla general del siglo fue el sufragio censitario, alejado de la idea de un derecho

político de corte universal, algo común tanto a moderados como a progresistas, entre cuyas leyes electorales no existe una gran diferencia desde el punto de vista cuantitativo en orden a la conformación del cuerpo electoral. Ni siquiera el sufragio se concebía propiamente como derecho, en el sentido de expresión de la libre autonomía del sujeto, sino más bien como un deber de cooperación para la formación de los deseos estatales, como una función que los ciudadanos seleccionados tenían que cumplir para que la máquina estatal operase con regularidad. La diferencia radicaba en la condición de los electores y de los elegidos, en su vertiente cualitativa, puesto que los moderados apoyaban un cuerpo electoral conformado sobre la base de la propiedad, preferentemente de carácter rústico, mientras que los progresistas pensaban en una Nación de clases medias, de profesionales liberales y oficiales de la administración, comerciantes y estamentos medios urbanos. El Moderantismo configuraba así un cuerpo electoral integrado por la gran y mediana burguesía, rentistas, y los grandes y medianos propietarios agrícolas, excluyendo a jornaleros, pequeños y medianos propietarios y a las numerosas clases bajas urbanas. El Progresismo lograba incorporar al voto, no sin muchas discusiones y resistencias, a los pequeños arrendatarios agrícolas y urbanos, así como a los comerciantes e industriales menores, sin que las cifras sufriesen un vuelco total, puesto que lo que defendían era una ampliación paulatina del escenario electoral, nunca de golpe, nunca total. Unos buscaban la inteligencia social; otros, la voluntad de la Nación: los intereses sociales frente a la opinión nacional.

Cuando Bravo Murillo llega al poder como presidente del Consejo de Ministros, allá por el mes de enero de 1851, inicia un proyecto político destinado a cubrir tres frentes: apartar a los militares del gobierno para conformar un Poder puramente civil, resolver el problema de la Deuda Pública y configurar un ejecutivo tecnocrático, ajeno a las disputas políticas y concentrado en la regularidad administrativa, en la ejecución mecánica de las pocas y esenciales leyes que se fueran dictando, por parte de la Administración, la cual comienza a solidificarse y organizarse bajo su mandato. La clave de bóveda de su proyecto será un intento de modificación o reforma constitucional presentado en diciembre de 1852, donde se proponía articular una nueva Constitución más ocho Leyes Orgánicas o Fundamentales sobre cuestiones de lo más diverso: Senado, relaciones entre los cuerpos colegisladores, funcionamiento interno de los mismos, protección

de la libertad y de la propiedad, orden público y un último proyecto sobre títulos y grandezas del Reino, además, claro está, de una nueva legislación electoral, que es la que nos va a ocupar en las líneas que siguen. En esencia, Bravo Murillo quería reducir la materia propiamente constitucional a las instituciones básicas, permanentes y estables (Religión, Monarquía, Cortes), mientras que todos los demás aspectos hasta entonces así calificados salían del texto de la Carta Magna para depositarse en leyes ordinarias, más fáciles de cambiar en función de la experiencia, de las circunstancias, de los tiempos. En la Constitución, solamente debían estar reflejadas las piezas esenciales de la arquitectura política, aquéllas que no se podían cambiar, que no se debían cambiar, que nunca iban a ser alteradas bajo riesgo de destruir la esencia política de la comunidad; todo lo demás debía ser trasladado a los cuerpos legales, por su misma naturaleza susceptibles de cambios, de metamorfosis, de alteraciones regulares y continuadas. Elementos, pues, accidentales, secundarios, subordinados a los auténticos valores constitucionales que no mudaban nunca.

La pieza clave para disciplinar la representación nacional y, por ende, para construir la Nación, la conformaba el Proyecto de Ley para las Elecciones de Diputados a Cortes, el proyecto más extenso (69 artículos), junto con el Proyecto de Ley para el Régimen de los Cuerpos Colegisladores (73 artículos en este caso), ambos muy entrelazados en cuanto a temática y derivaciones. El primero explicaba cómo se formaba el Congreso a través del procedimiento electoral, cómo tomaba cuerpo la Nación a partir de los mecanismos electorales, seleccionando la auténtica inteligencia nacional, las *capacidades* plenas; el segundo determinaba el funcionamiento de las dos Cámaras una vez constituidas formalmente y su subsiguiente operatividad en orden a hacer que compareciese aquella voluntad nacional y que ésta se manifestase en todo su esplendor por encima de los intereses y de las opiniones particulares de los ciudadanos. Con la primera, se formaba la Nación; con la segunda, la ficción nacional se ponía a trabajar, a operar, a desarrollar sus tareas más prototípicas, sobre todo, en el plano legislativo y un poco menos en el de control político, material y formal, al Gobierno de turno.

Políticamente, ambos proyectos son los elementos capitales de la reforma de Bravo Murillo, junto también con la Constitución diseñada, porque suponen dar plena forma a aquello en que debía corporeizarse lo nacional, que hablaría en su nombre, y disciplinar el artificio de su cuerpo de



representantes para otorgar después rienda suelta al funcionamiento de ese órgano colegislador con plenitud, siempre con la idea de abandonar la confrontación, el choque, el conflicto. No era ésa la tarea del Parlamento, a pesar de que así había operado en los años anteriores. Por eso mismo, la reforma era pertinente. Había que apostar por una leal colaboración, alejada de la lucha partidista, de las banderías y del enfrentamiento constante. El Parlamentarismo debía subsistir, pero debía dar como resultado un Parlamento débil, colaborador, sometido a la Corona y al Gobierno, Si la Monarquía quería subsistir en esas horas inciertas, críticas, era preciso reconstruir la vida de la Nación que conformaba su apoyo indispensable. Nos hallamos, pues, ante la pieza que faltaba para completar el diseño político moderado, siempre sobre la base de una admisión del sufragio censitario, algo común en el Europa del momento, dependiendo de cada país en concreto el grado de intensidad y amplitud, mayores o menores, que se quisieran dar al citado derecho político por antonomasia (en realidad, función más que facultad): la posibilidad de votar y de ser votado. El régimen derivado de ese primer Liberalismo implicaba la aceptación de la Monarquía y del principio monárquico, para lo cual teníamos las disposiciones básicas del Proyecto de Constitución, pero de inmediato acompañado de otros elementos que fuesen como condicionantes y limitadores de la sola voluntad regia, que ayudaban a su formación, es decir, al lado de un monarca con amplios poderes, aparecían una representación aristocrática, situada en los territorios senatoriales, y una más o menos nacional, de propietarios, *capacidades*, inteligencias y distinguidos ciudadanos preferentemente, que es la que se va a dar en el seno del Congreso, pensada más que como contrapeso a la realeza como un auténtico colaborador necesario en las principales tareas políticas, como un cooperador que buscarse el interés de los sujetos políticos implicados antes que el enfrentamiento cainita. Todo el arco social quedaba así convertido en sujeto político, cada uno con sus respectivas especificidades, puesto que respondían a elementos legitimadores diferenciados, si bien, sumados y entrelazados, alumbraban un nuevo mundo que se quería renovado y que debía conducir irremisiblemente al equilibrio. Otra vez, el justo medio. Otra vez, Monarquía y Nación al unísono, como en los esplendorosos tiempos antiguos que se pretendían reeditar.

En su Proyecto específico, el Senado acogía a las variadas aristocracias del momento y de los momentos anteriores, la excelencia social, configu-

rando una cámara especializada en cuanto a su composición, destacando como rasgos distintivos la antigüedad, el servicio público contrastado en varias ramas y siempre, siempre, la propiedad privada. La idea era que allí cupiesen todos los elementos prestigiosos y veteranos de la arena pública y política, a modo de órgano de continuo asesoramiento para el monarca, con el filtro del patrimonio sólido y cuantioso que otorgaba un marchamo de conservadurismo muy estimado. Esos ancianos políticos, jueces, magistrados, diplomáticos, eclesiásticos, diputados, senadores, científicos, profesores, catedráticos, propietarios, industriales, comerciantes y demás gentes de similar perfil conformarían el espacio donde se daba cabida al orden social antiguo, del que no se podía prescindir, conforme a esa visión del Moderantismo que perseguía aceptar la nueva sociedad burguesa sin renunciar o prescindir del viejo *ordo* ya consagrado. El crédito de todos estos sujetos era enorme y su experiencia era un grado. La calidad social teñía el mundo de esta Cámara Alta. Era una suma de empirismo, inteligencia y riqueza lo que se anticipaba en la institución senatorial, lo que se requería de todos y cada uno de sus miembros, entendiendo que tales factores condicionaban su pensamiento y lo dirigían hacia terrenos típicamente conservadores, esto es, de inmovilidad y resistencia a toda suerte de cambios e innovaciones. De ahí que su identidad, prestigio social e influencia siguiesen siendo muy estimables porque habían logrado permanecer incólumes, sanos y salvos, frente a los vendavales del cambio. Monarquía y orden anciano daban pie a la aparición del orden nuevo, a modo de tercer pilar donde se apoyaría el edificio político finalmente resultante, aunque eligiendo quiénes los iban a integrar. De alguna manera, lo admitían y lo prefiguraban. Era el tiempo ahora de la otra parte de la Nación, del nuevo cuerpo social, aquel más típicamente burgués, de gestación más reciente, en donde se iban a incorporar esos nuevos diputados, aunque tratando de eludir impostaciones progresistas y buscando asimismo rodear de un aura conservadora la figura y el diseño de los nuevos ocupantes del Congreso. Éste sería el lugar donde se asentarían los representantes de una burguesía que no debía serlo tanto o tan intensamente como hasta entonces había sucedido (la facción progresista). Había que introducir requisitos que diesen un perfil moderado-conservador a esos parlamentarios y eso solamente podía hacerse por medio del recurso, una vez más, a la propiedad como elemento civil básico, como elemento distintivo de esa burguesía liberal,

pero moderada, nada revolucionaria, ni radical. Atando la propiedad y especialmente la propiedad fundiaria, la rústica, asegurándola, se conseguía adocenar a esos representantes de la nueva sociedad emergente y ponerlos al servicio también de la causa conservadora. Porque la propiedad debía de serlo, elemento que conservase y elemento que hiciese conservadores por definición a sus titulares en orden a su continua defensa. Por supuesto, el sufragio no podía ser más que censitario si se acogía a tales presupuestos, en lo activo y en lo pasivo. Se acabará aceptando, por esa tensión conservadora subyacente, tanto el carácter directo del voto (terminando así con alambicados procesos electorales como los esbozados en Cádiz o en los breves tiempos del *Estatuto Real*), como la posibilidad de reelección indefinida, que convertía *de facto* a los diputados en senadores, al Congreso en una suerte de Senado *avant la lettre*, dada la estabilidad, rayana en la inmovilidad, que ello implicaba, puesto que el diseño del sistema electoral mismo, las estrategias, las influencias, los trucos y las trampas empleados en las sucesivas contiendas políticas hacían esa reelección perfectamente realizable, casi de modo infalible y matemático, así como la organización sobre la base de distritos uninominales, que favorecían más al mundo rural, en detrimento del urbano, y el subsiguiente control por parte de las elites locales.

El Proyecto que nos ocupará a partir de ahora comprendía seis títulos, donde se irían desgranando sucesivamente la composición del Congreso, indicando las cualidades de los diputados para ser elegidos, partiendo de una elección directa por distritos, ya no provincias, con duración de cinco años de mandato y posibilidad de reelección indefinida (Título I. Arts. 1-16); el examen de las actas electorales y de las calidades de los diputados (Título II. Arts. 17-31); los electores y sus requisitos (Título III. Arts. 32-34); la confección de las listas electorales (Título IV. Arts. 35-46); el modo de hacer las elecciones (Título V. Arts. 47-60); y la normativa penal de aplicación al mundo electoral a modo de cierre, en lo que era una de las grandes novedades del Proyecto (Título VI. Arts. 61-69). Su contrapunto lo conformaba la Ley Electoral de 18 de marzo de 1846, la vigente en esas fechas.

El Congreso menguaba su composición a 171 diputados, elegidos directamente, cada uno por un distrito electoral, reducidos estos, por ende, a la cifra indicada (Art. 1). Frente a los 349 diputados existentes desde 1846, se limitaba la Cámara a la mitad de sus miembros con dos indicaciones

bastante relevantes: la elección sería directa, algo que se entendía perfectamente lógico toda vez que se había perfeccionado la vida electoral, eludiendo las complejidades de las primeras elecciones en tiempos liberales con sus sucesivos niveles hasta el punto de poder afirmar que la clase política se encontraba en proceso de decantación y maduración, y se articularía por distritos uninominales, a razón de un solo diputado por cada una de esas demarcaciones territoriales infraprovinciales. Para ello se exigía, casi se imponía, una ulterior división de las provincias en tales unidades menores, así como la exacta determinación del número de diputados que cada una de ellas elegiría, teniendo en cuenta las indicaciones expresas que el Proyecto de Ley refiere en su parte final en cuanto al reparto de escaños por provincias<sup>2</sup>.

Pocos elegidos y pocos elegibles anticipaban la constitución más simple, más sencilla, nada problemática, de la nueva Cámara diseñada por el Conservadurismo moderado, además de una articulación territorial más conforme con las ansias de control de las elites centrales y locales, más cómoda para esas labores de supervisión e injerencia. Allí los propietarios

---

2 Es el Estado a que se refiere el título 1.º de esta ley, y en el que se marca el número de diputados que corresponde a cada provincia, de donde se siguen los datos que a continuación exponemos para población y consecuente determinación de la representación, que no coinciden exactamente (ni en población, ni en escaños asignados) con los censos que usualmente habían acompañado a las diversas normas electorales de 1836, 1837 y 1846: Álava. 67.523. 1 diputado. Albacete. 180.763. 3 diputados. Alicante. 318.444.5 diputados. Almería. 234.789. 3 diputados. Ávila. 137.903. 2 diputados. Badajoz. 316.022. 5 diputados. Baleares. 229.197. 3 diputados. Barcelona. 442.273. 6 diputados. Burgos. 224.407. 3 diputados. Cáceres. 231.398. 3 diputados. Cádiz. 324.703. 5 diputados. Castellón. 199.950. 3 diputados. Ciudad-Real. 277.788. 4 diputados. Córdoba. 315.459. 5 diputados. Coruña. 435.670. 6 diputados. Cuenca. 234.582. 3 diputados. Gerona. 214.150. 3 diputados. Granada. 370.974. 5 diputados. Guadalajara. 159.044. 2 diputados. Guipúzcoa. 104.491. 1 diputado. Huelva. 133.470. 2 diputados. Huesca. 214.874. 3 diputados. Jaén. 266.919. 4 diputados. León. 267.438. 4 diputados. Lérida. 151.322. 2 diputados. Logroño. 147.718. 2 diputados. Lugo. 357.272. 5 diputados. Madrid. 369.126. 5 diputados. Málaga. 338.442. 5 diputados. Murcia. 280.694. 4 diputados. Navarra. 221.728. 3 diputados. Orense. 319.038. 5 diputados. Oviedo. 434.635. 6 diputados. Palencia. 148.491. 2 diputados. Pontevedra. 360.002. 5 diputados. Salamanca. 210.314. 3 diputados. Santander. 166.730. 2 diputados. Segovia. 134.854. 2 diputados. Sevilla. 467.303. 7 diputados. Soria. 115.619.2 diputados. Tarragona. 233.477. 3 diputados. Teruel. 214.988. 3 diputados. Toledo. 276.952. 4 diputados. Valencia. 451.685. 6 diputados. Valladolid. 184.647. 3 diputados. Vizcaya. 111.436. 2 diputados. Zamora. 159.425. 2 diputados. Zaragoza. 304.823. 4 diputados. La *ratio* era aproximadamente de 1 diputado cada 70.000 habitantes, decena más o decena menos, o por fracción superior a 35.000, cifra que había establecido en su día la Constitución de Cádiz. Es relevante la exclusión de los territorios de Ultramar y de Canarias, que no envían diputado alguno a Madrid, como consecuencia de la especialidad en la que los colocaba el Proyecto de Constitución, alejados todos ellos de cualquier fórmula ordinaria de representación.

y las inteligencias, de la mano, todos ellos capaces, independientes, poderosos, plenamente habilitados para discernir lo bueno de lo malo en el plano personal y en el plano social, ajenos a cualquier suerte de influjo, en suma, virtuosos, serían los encargados en plenitud de dar voz a la Nación, concibiendo ese derecho al sufragio como una función social o política, algo público, antes que como plena facultad propiamente dicha, como autonomía de la voluntad (política, en este caso). El Pueblo o la Nación nada decidían, nada postulaban; si acaso mostraban su asentimiento a lo que el poder, tan sabio y tan elevado, tan lejano y siempre tan atinado, disponía para ellos y sobre ellos, contribuyendo así a formar esa voluntad pública. En suma, se operaba más como un mecanismo de delegación que de participación, de fusión con el poder dado, de refrendo explícito a sus mandatos y designios, antes que de colaboración en la formación de sus criterios y decisiones.

Los requisitos para ser diputado revelaban con claridad el propósito de ese Moderantismo a la hora de diseñar el sufragio pasivo: los diputados tenían que ser buenos burgueses, preferentemente vinculados a la propiedad de la tierra, evitando esa temida relación que los progresistas habían establecido entre Congreso y función pública, empleados y oficios vinculados a la Administración, lo que se iba lograr mediante un proceso combinado, reclamando diputados del primer tipo y proscribiendo a los del segundo con miras a salvaguardar la imparcialidad administrativa y la creación de círculos explícitos de intereses alrededor de algunos oficiales y funcionarios. Más propietarios y menos empleados, más Sociedad y menos Estado, es lo que se reclama por la vía electoral, para simplificar procedimientos y hacer más realista y fidedigna la representación nacional. También, cómo no, más elitista por ese componente crematístico indispensable en la cosmovisión moderada. Se requería, a tenor del art. 2, ser español de nacimiento o hijo de padres españoles, tener 30 años cumplidos (frente a los 25 anteriores, síntoma claro de *«madurez de juicio»*), y, para lo que realmente afectaba y marginaba con efectos directos y concluyentes, vinculación territorial que se demostraba probando el pago con dos años de antelación al día en que se verifique la elección de 3.000 reales de contribución directa ó 2.000 reales, siempre que 500 de ellos procediesen de contribución de inmuebles, o bien 4.000 reales, si todos ellos procedían de la misma contribución de inmuebles, notable incremento respecto a la Ley Electoral de 1846 (allí se decía que el electo debía gozar de 12.000 reales de renta anuales o pagar

1.000 reales de contribución directa; el cambio es ostensible, cuantitativamente hablando). El diputado habría de ser, por tanto, un gran propietario de tierras, fincas, casas y demás patrimonio inmobiliario, lo que vendría acreditado por el pago de los correspondientes tributos a estos hechos impositivos vinculados y ya no por el simple goce de réditos. Se ponía en un primer plano la capacidad de generación impositiva de esos bienes y esas rentas debidamente constatada: la contribución, dirá el art. 4, se justificará con los documentos relativos al repartimiento o pago, expedidos por las oficinas provinciales de Hacienda y visados por el gobernador provincial, el cual será inmediatamente responsable de la exactitud del documento, y no por otros títulos. Según los autores de la reforma proyectada, la propiedad de los inmuebles denotaba mayor arraigo, riqueza más sólida y menos expuesta a las vicisitudes de la fortuna, es decir, menos sujeta a cambios y, como tal, más estable y estática. Quienes la tenían, querían seguir teniéndola y disfrutándola sin ninguna suerte de susto, de tensión o de alteración. Patrimonio (o renta generada por el mismo), propiedad con mayúsculas, implicaba independencia, virtud, honradez, desde donde se daba el salto a la aparición de intereses legítimos, particulares, más diluidos en cuanto a su definición, pero que podían perfectamente alinearse con los intereses nacionales que iban a depositarse en la Cámara. De la mano de la propiedad, aunque no se refiriese en el texto, iba la vecindad, que se suponía vinculada a esa tierra que generaba riqueza y tributos. El arraigo era indispensable para que la conexión entre elegidos y electores fuese más directa y así más intensa.

Pero donde se ven además las intenciones moderadas es en el campo de las causas excluyentes para formar parte del Congreso. No interesa sólo la definición positiva del elegible, sino también las prohibiciones o exclusiones. ¿Quiénes no pueden ser diputados? Se quería claramente un Congreso de propietarios, concebidos como expresiones de la sociedad, de esa sociedad de titulares del sacrosanto derecho, libres, puros, independientes de toda corporación, estamento o grupo de presión, y para ello se debe blindar la Cámara frente a posibles influencias de otros grupos sociales o de otros elementos advenedizos. Quedan fuera de este momento político aquellos que no tengan los arrestos suficientes para representar a la Nación, bien por no darse las condiciones objetivas para ello (sobre todo, la propiedad, una vez más, pieza basilar de todo el sistema), bien porque su condición,

calidad o título se hallaban ya representadas en otra de las Cámaras (caso del Senado por lo que había que eliminar duplicidades, reiteraciones). Dispone así el art. 4 que no pueden ser diputados, aun reuniendo las condiciones anteriores, los eclesiásticos, los militares en las filas del Ejército o que desempeñen cargos o comisiones de servicio, los funcionarios y agentes del orden judicial, y, por fin, los funcionarios que no tengan la residencia por razón de su destino o cargo en Madrid, o los que, teniéndola, no disfruten de un sueldo de, al menos, 30.000 reales, así como los funcionarios y empleados en las Provincias de Ultramar. Los siguientes artículos establecían determinados matices a estas exclusiones generales en el tiempo y en el espacio, en línea con la legislación anterior, de la que no se separaban sustancialmente.

Más radical se presentaba el art. 9, en cuanto a sus efectos, si bien era poco novedoso respecto a la cosmovisión moderada, puesto que entroncaba con una larga tradición que nos situaba en los albores del Constitucionalismo hispánico, en concreto, en los territorios ocupados por Cádiz y su singular definición de la ciudadanía en un sentido sumamente restrictivo. El ciudadano español era, ante todo, desde Cádiz y hasta mediados de la centuria, el hombre libre varón, propietario, vecindado con cierto arraigo y estabilidad (la que suministraba el dominio de ciertos bienes y sus subsecuentes obligaciones tributarias), católico, buen padre de familia, felizmente casado, ya urbano, ya rural, titular de varios inmuebles y acogido a una cierta concepción tradicional, no burguesa, de la riqueza, por lo que la ausencia de cualquiera de estos elementos definatorios lastraba la mencionada calidad ciudadana y provocaba la desaparición del sufragio pasivo y de la condición de elegible. Si la libertad desaparecía, si la propiedad era cuestionada, el carácter ciudadano, explicitado en el derecho a ser votado, se evaporaba. Bajo ningún concepto, proclamaba el artículo 9, podrán ser diputados, cualesquiera sean sus cualidades y circunstancias, las personas cuya libertad y/o propiedad estén en entredicho o se vean sometidas a revisión, cuando no en trámite de desaparición: los que se hallen procesados criminalmente, si hubiere recaído sobre ellos auto de prisión; los que por sentencia judicial estén cumpliendo condena que los inhabilite de hecho o de derecho; los que se hallen bajo interdicción judicial por incapacidad física o moral; los que estuvieren fallidos, en suspensión de pagos o con sus bienes intervenidos; y, en fin, los que estuvieren apremiados como deudores a los caudales públicos

en concepto de segundos contribuyentes. Para resolver una serie de supuestos de hecho, el Proyecto establecía unas reglas para optar cuando alguno fuese elegido por varios distritos, algo que venía siendo común en la época, máxime cuando, como se ha visto, no era precisa vecindad alguna para ser elegible, a diferencia de lo que acontecía con los votantes: debe decantarse por uno de ellos en el plazo de ocho días, contados desde la aprobación de la última de las actas respectivas, o se decidirá a suertes (Arts. 10 y 11). Si se tratase de un funcionario de los citados en el anterior art. 4, deberá optar entre uno u otro cargo en el término de tres días desde la fecha en que tome asiento en el Congreso o, si no toma asiento, en el plazo de un mes contado desde el día en que se abran las Cortes (Art. 12).

En todo caso, en el horizonte inmediato, la condición de diputado se reputaba como honor y, como tal, cargo gratuito, voluntario y renunciabile, lo cual era también otra clara muestra de la intención de excluir a determinadas clases o categorías sociales del acceso al mundo parlamentario. El diputado debería tener bienes suficientes que le permitiesen seguir con su tren de vida político, en tiempo electoral y fuera del mismo, antes, durante y después de las elecciones. El político era un profesional, que no se lucraba de la vida pública, en el sentido de no percibir una retribución inmediata por sus servicios, sino que debía lanzarse a la misma con los recursos suficientes para sustentar esa carrera oficial por su cuenta y riesgo. No todos podían permitírselo. Era una consecuencia inmediata del ideal censitario, al mismo tiempo que un nuevo filtro para el caso de que el primero no fuese del todo operativo. Implicaba librar al diputado de cualquier tipo de influencia ajena a las Cortes mismas. Si no se le pagaba, prevalecería siempre su sentido de sacrificio abnegado a la Nación y su independencia se vería reafirmada por la pureza de sus actos, no sujetos a remuneración de ninguna clase, a pago o cobro que cuantificase el valor de su decisión. La renuncia al puesto, caso de darse, podía tener lugar antes o después de haber tomado asiento en las Cortes, mediante escrito dirigido al presidente, si las Cortes estuviesen abiertas, o al Gobierno, en caso contrario, «*á quien toca siempre disponer lo conveniente para que se proceda á su reemplazo con sujeción á la ley*», con una cuestionada apreciación de la división de poderes en este segundo supuesto. Así lo sancionaba el art. 13 con meridiana claridad. El art. 14 volvía los ojos a un precepto constitucional (Art. 25. Constitución 1845), pensado de nuevo para perfilar con claridad las tareas de las Cortes



y las tareas del Gobierno, y evitar así interferencias o injerencias manifiestas: aquellos diputados que, durante su mandato, recibiesen del Gobierno honores, condecoraciones, empleo o comisión con sueldo, aunque no fuesen de superior categoría, ni ofrezcan ventajas al interesado, y aunque sean de rigurosa escala, quedan desde luego sujetos a reelección, esto es, planteaba a los sujetos la disyuntiva de optar por uno u otro puesto, de lo que quedaban exceptuados, como ya sucedía en el propio texto constitucional citado de referencia, los diputados que fueran nombrados ministros de la Corona (Art. 14 = Art. 26. Constitución 1845). Nada se decía tampoco en el Proyecto de los empleos o gracias procedentes de la Casa Real, admitidos, por ende, a la luz de esa exaltación monárquica que preside la obra reformista de Bravo Murillo, y donde no se ve injerencia de ninguna clase, sino leal cooperación entre instancias confrontadas de poder. Por fin, para cerrar este Título, se fijaba el marco temporal utópico, a la luz de la vida parlamentaria anterior, de la experiencia ya forjada, para la duración de las legislaturas: 5 años, lo mismo que había establecido la Constitución vigente (Art. 24), si bien ese plazo no se había logrado cumplir en ningún caso, ni siquiera en los momentos más optimistas y de mayor calma constitucional y política. Cabía, también de conformidad con el esquema constitucional en vigor, la reelección indefinida, lo que también arrancaba del texto moderado de 1845 (Art. 21) y se cumplía de modo regular en buena parte de los escaños en disputa. En conclusión, los que iban a ser votados, la clase política plenamente conformada, la integraban ricos propietarios (hacendados) de bienes raíces en su inmensa mayoría, con patrimonios heredados y luego redondeados mediante adquisiciones ligadas, por ejemplo, a la Desamortización, a lo que se sumaron prácticas económicas espurias (por cuanto dependían de las decisiones políticas que ellos mismos tenían que tomar), como la especulación con títulos de Deuda Pública o la participación accionarial en compañías ferroviarias.

Si estricto era ser diputado o ponerse en camino para serlo, no menor o no menos rigurosa era la calidad o condición de votante o elector, para lo cual hay que acudir al Título II. Arts. 32-34, rotulado *De los electores*. ¿Quién podía elegir a los anteriores? ¿Quién actuaba ese derecho político principal? ¿Quién podía, en suma, votar? De nuevo, la propiedad pasaba a un primer plano, como no podía ser de otra manera. El derecho como facultad se diluía y aparecía una suerte de deber orientado a la formación

de la voluntad nacional o estatal. Se precisaba para integrar la Junta de Electores ser mayor de 25 años, español y estar vecindado en alguno de los pueblos del distrito desde dos años antes, como mínimo, a contar desde el día en que se empieza a formar la lista electoral, lo que implicaba un arraigo sólido y contundente, un elector *territorializado*, y, como había acontecido con los candidatos, aprisionado por exigencias económicas censitarias, ser uno de los 150 mayores contribuyentes por contribuciones generales directas o pagar la cuota mínima que se necesita para completar aquel número, si no se alcanzase por medios normales. De nuevo la propiedad, tan esencial para nombrar a los diputados como para determinar a quienes estaban llamados a elegirlos. De todos modos, había una reducción del cuerpo electoral, pero una reducción objetivamente cuantificable a partir de los dos extremos que allí se indicaban. La Ley de 1846 exigía el pago de 400 reales de contribución directa, al mismo tiempo que admitía a determinadas personas (*capacidades*) que pagasen solamente 200 reales (así, académicos, doctores y licenciados, miembros de cabildos y párrocos, magistrados y jueces de primera instancia y promotores fiscales, empleados públicos activos, cesantes y jubilados con sueldo de 8.000 reales de vellón anuales, abogados con un año de ejercicio, médicos, cirujanos y farmacéuticos, arquitectos, pintores y escultores con título académico, profesores y maestros de institutos de enseñanza costeados con fondos públicos). Dicho de otra forma: si el sufragio se sustentaba en dos criterios complementarios (propiedad e instrucción), al menos desde la óptica progresista, los moderados los fundían en uno solo inescindible. Eludían referencias a la instrucción, a la formación y a la educación, y, por otro lado, presuponían la inteligencia en la propiedad, es decir, que el propietario estable y sólido tendría la suficiente independencia de juicio para poder votar libremente sin condicionantes de ninguna clase, sin dejarse influenciar, con pleno conocimiento de la cosa pública y de los intereses generales. Esa independencia daría la madurez de criterio precisa para votar correctamente sin someterse a ninguna otra consideración. El votante era, pues, solo propietario y nada más que propietario.

Ello explicaba la nueva forma propuesta de selección de los mayores contribuyentes, abandonando el viejo sistema de cuotas, por entenderse que operaba mejor en este caso concreto y se adecuaba mejor a la realidad de los tiempos. No obstante, esa supuesta objetividad no concordaba con

lo que, a renglón seguido, se indicaba: en las provincias donde, por cualquier causa, no se pagasen contribuciones directas al formarse las listas electorales, se inscribirán en ellas los 150 domiciliados más pudientes, concepto éste de una elasticidad máxima y susceptible de ser interpretable, que podía dar pie a decisiones arbitrarias por parte de la Administración electoral. El sistema de cuota fija había sido reemplazado por este aparentemente más neutral y objetivo, el de los mayores o mejores contribuyentes (ni siquiera propietarios, sino titulares de una propiedad que fuese capaz de generar riqueza impositiva, lo cual es sustancialmente algo diferenciado): los que más pagasen a la Hacienda Pública eran los electores natos. En todo caso, quienes tenían esa propiedad eran defensores a ultranza del modelo social concreto, amén de sostenedores vía impuestos del Estado en su conjunto. Aunaban así Sociedad y Estado puesto que su conducta afectaba a ambas dimensiones. Se prescindía, en línea congruente con el Moderantismo, de las *capacidades*, es decir, de aquellas personas afectas a los progresistas o supuestamente adheridas a ellos, que simbolizaban lo más granado y moralmente superior de la sociedad, ese elenco de inteligencia social anteriormente referido. Se concluía vedando el sufragio activo a las mismas personas del art. 9, a quienes ya se privaba del sufragio pasivo, es decir, todos aquellos que no acreditasen una libertad y una propiedad inmaculadas, purificadas, contrastadas, carentes de toda tacha o borrón.

Bravo Murillo se decantaba, pues, por una reducción del cuerpo electoral merced a una razón simple de orden público, auténtico nervio central de esta reforma del sistema de elecciones: con pocos electores, las perturbaciones serían mínimas, mientras que el sistema de cuota, el vigente legalmente, no aseguraba del todo una reducción sustancial que es lo que, en fin, se perseguía. Elecciones sencillas, rápidas, expeditas, sin complicaciones, con ahorro de tiempos y de gastos, con ese deseo continuado de hacer que aflorasen siempre la colaboración y la paz pública, objetivo final máximo. Ello requería muy pocos candidatos y muy pocos electores, como efectivamente se quiere sancionar, dando al sufragio una apariencia más que evidente de función antes que de derecho, de un deber que las elites llamadas por el poder tenían la obligación de ejecutar sin excusas, ni subterfugios, para cooperar con el mismo. Con estos mimbres, con tales argumentos, se estaba llamando a unas elecciones totalmente dominadas por la autoridad competente y escasamente representativas de la vida social civil, puesto que

aquella acababa por condicionar, no necesariamente a través del fraude y de la intimidación, los resultados finales por medio de influencias que se reputaban legítimas y loables, incluso moralmente naturales. Además, y no con menor calado, lo que hacía el Proyecto era decantar a esos electores, depurarlos si se quiere, convertir en electores auténticos a quienes ya lo eran, los *ricos*, término que debemos aceptar con reservas, los potentados, los poderosos.

Alterando un poco el diseño del Proyecto, toca ocuparse por razones de coherencia con la cuestión de la elaboración de las listas, recogida en el Título IV. Tras haber visto quiénes son electores y quiénes son elegibles, el procedimiento electoral seguía con la confección del listado de posibles sujetos a los que votar. Había que plasmar por escrito ese sufragio restringido. Darle forma literaria. A quien compete la elaboración de las actas para cada uno de los distritos, fieles a los postulados centralistas y jerarquizados debidamente instaurados por el Moderantismo, es al gobernador de la provincia, lo que es un dato relevante porque supone colocar una serie acciones muy destacables en orden a articular las elecciones en manos del Gobierno y de sus delegados. Poca imparcialidad podía derivarse de este actuar, aunque el Proyecto lo disimula un poco con ciertas garantías para los electores. Es reseñable el hecho de que sea el gobernador el que impulse y dirija todo este proceso porque convierte esta materia en territorio gubernativo a todos los efectos. Lo electoral sufre la poderosa atracción del Gobierno y sus agentes. El Proyecto describe con minuciosidad todo el procedimiento, dotado de publicidad y de ciertas garantías reducidas. Comienza con la publicación en los primeros quince días de diciembre de la lista primitiva en el Boletín Oficial de la Provincia. Allí deberán ser recogidos, con arreglo a la lista anual aparecida previamente en los Boletines provinciales, los 150 mayores contribuyentes conforme a los requisitos establecidos con anterioridad en este Proyecto. Se abre un plazo hasta el 15 de enero siguiente para atender las reclamaciones documentadas sobre inclusión y exclusión. Es el gobernador quien decide, oyendo al Consejo Provincial, sobre estas reclamaciones, con fecha límite de 31 de enero, y publicación de todas las resoluciones en el Boletín provincial. Una vez agotada esta vía administrativa, los agraviados podrán acudir a la Audiencia Territorial durante los diez primeros días de febrero, la cual dispone de un tiempo prudencial (hasta el 1 de marzo), a la vista del expediente remitido y con preferencia

respecto a cualquier otro asunto, para fallar de forma definitiva, comunicando la decisión al gobernador. Finalizada esta fase de reclamaciones, se publicarán las listas completas y definitivas antes del 1 de abril por parte de la instancia gubernativa provincial, con archivo tanto en sede ejecutiva (dos ejemplares en el Gobierno provincial y dos en el Ministerio de la Gobernación) como en la judicial (otros dos ejemplares para la Audiencia del Territorio), autorizados todos ellos mediante la firma del gobernador y de dos consejeros provinciales. Sigue después un proceso de difusión, donde también lleva la voz cantante el gobernador provincial: él es el que ordenará la impresión y publicación de las listas, facilitando su adquisición «para lo cual hará que se espendan á un precio módico». La relevancia de las listas es determinante porque dan fe de quiénes son los electores y fijan de modo inapelable el cuerpo electoral, siendo permanentes durante dos años en que se procederá a la correspondiente rectificación o corrección. La elección se hará conforme a las listas confeccionadas y ultimadas al tiempo de comenzar la elección de la que se trate, cualquiera que sea la época del año en que se celebre aquélla. Sólo quienes figuren en la lista tendrán derecho de voto y se prohíbe además estar inscrito en las listas de varios distritos por motivos operativos de control. Las rectificaciones, por supuesto, corren por cuenta del gobernador y se podrán establecer en dos sentidos: en primer lugar, exclusión de fallecidos, de quienes hubiesen cambiado de domicilio y de los que, con arreglo a las listas de contribuyentes insertas en los Boletines, hubieran perdido su derecho electoral por mengua patrimonial; en segundo lugar, inclusión de todos aquellos que, de acuerdo con las citadas listas, hubieran adquirido el correspondiente derecho electoral al sufragio activo. Todos los plazos y trámites indicados no podrán ser alterados, salvo en los casos de motivos graves o imprevistos que conduzcan a la necesaria variación, la cual será efectuada por el Gobierno central, oyendo al Consejo Real en pleno. Como culminación y de forma transitoria, en las primeras listas que se hagan, el Gobierno designará días y plazos en que hayan de verificarse las diferentes operaciones y actos hasta aquí referidos, dejando la previsión del Proyecto como algo secundario y para momentos posteriores (Título IV. *De las listas electorales*. Arts. 35-46). Se puede afirmar que la centralidad de las operaciones electorales se convertía en una cuestión de orden público y ahí entraban el Gobierno provincial y también el central, con todo el aparato consultivo que les daba apoyo, para fijar de

un modo claro y límpido el procedimiento electoral en sus primeras y muy relevantes fases, aquéllas en las que se decidía, por ejemplo, quién podía votar, clave de bóveda de todas las actuaciones posteriores y elemento específicamente relevante de todo el procedimiento. Todo quedaba bajo el control de los Gobiernos referidos con una pequeña intervención judicial, pero con un marchamo eminentemente administrativo, burocrático, esto es, gubernativo, del Gobierno y para el Gobierno como responsable último de estas cuestiones electorales previas.

El apartado del control jurisdiccional introducía novedades de calado, puesto que todo lo referido al examen y aprobación de las actas electorales, así como lo referido a las calidades de los diputados electos, hasta entonces sustanciado en el propio Congreso de los Diputados por disposición constitucional y legal (Art. 29. Constitución 1837; y Art. 28. Constitución 1845, así como la legislación electoral subsecuente), pasaba ahora a ser competencia atribuida al Tribunal Supremo. Parecía una solución lógica, viniendo además de un Bravo Murillo, el cual en su calidad de abogado había profesado una confianza casi ciega en los Tribunales de Justicia. Era, en suma, otro castigo infligido a ese Parlamento cainita y violento, tantas veces criticado. Una solución pacificadora. El Gobierno era quien remitía copias de las actas, por conducto del Ministerio de la Gobernación, al presidente de la citada autoridad judicial. El control postulado era exclusivamente de legalidad, a la luz de los datos y elementos contenidos en el acta y conforme a la letra de la ley, sin perjuicio de que podían ser solicitados documentos complementarios para la prueba de algunos hechos protestados o denunciados, excluyendo en todo caso la prueba testifical. Una vez verificadas las actas, el diputado ya elegido haría entrega al gobernador provincial de todos los documentos que acreditasen su aptitud legal, desde donde se comunicarían al Gobierno y, desde él, al Tribunal Supremo. Disponen los diputados de un mes, tras la remisión del acta, para presentar la documentación pertinente, entendiéndose en caso contrario la renuncia al escaño que activaría una nueva elección en el distrito. La decisión del Supremo es inapelable, pero se cuenta, de un lado, con una instancia (el gobernador) susceptible de admitir cualquier reclamación sobre calidades y papeles, y, de otro, con la audiencia que se concede al diputado, si éste lo solicitare, para dilucidar cualquier duda sobre calidades y acta electoral. El acta expedida por el Tribunal para cada una de estas sesiones deberá

recoger un extracto del documento electoral original, resumen de las razones mayoritarias en las que se funda la decisión, y el sentido de la misma, un documento que se remitirá al Gobierno y será publicado en la correspondiente Gaceta oficial. Hecho lo cual, se expedirá certificado a favor del diputado electo, firmado por el presidente y dos ministros que hubieran tomado la decisión, indicando el número de electores concurrentes en el distrito, los votos obtenidos por el diputado, los requisitos legales de éste y la declaración formal como diputado por parte del Tribunal, que servirá como credencial para presentarse en el Congreso a todos los efectos. El Gobierno deberá remitir al presidente del Congreso de los Diputados un estado general de las actas aprobadas, de las no aprobadas y de los diputados electos. En caso de actas nulas o diputados que no probasen su aptitud legal, el Gobierno procederá a organizar nuevas elecciones, tras las cuales se repetirán todos los trámites anteriormente referidos. No será hasta ese momento (acta aprobada y reconocimiento de aptitud legal) cuando el diputado pueda tomar asiento en la Cámara. En última instancia, el Gobierno, una suerte de garante de todo el procedimiento, sin perjuicio de la facultad decisoria puesta en manos del Tribunal Supremo, será el que se encargue de los plazos para que el Tribunal pueda prudencialmente desarrollar las operaciones anteriores, cuando menos, en relación al mayor número de actas y de diputados electos, antes de la apertura de las Cortes, fijando como mínimo el plazo de un mes de trabajo concentrado e intenso para estas funciones depurativas (Título II. *Del exámen de las actas electorales y de las calidades de los diputados*. Arts. 17-31).

Para la celebración efectiva de las elecciones, varias eran las novedades respecto al modelo de 1846, siguiendo con la práctica de reparto por distritos uninominales, bajo la égida de la unidad: unidad de localidad y de sede, unidad en la presidencia, unidad en la votación y unidad en el escrutinio, para eludir fraccionamientos o particiones que podían degenerar en abusos e irregularidades, cuando no en ilegalidades manifiestas. Primeramente, la sede única, lo que implicaba que la elección se celebraría en el pueblo cabeza del distrito (para lo que se atendería a las circunstancias de la localidad y a los medios de comunicación a los efectos de seleccionar esa población) y en un solo local, sin que pudiesen crearse secciones conducentes a la disgregación y, por ende, a la dificultad de control; la presidencia de las correspondientes Juntas se atribuiría al juez más antiguo del partido, lo

que era coherente con esa labor de control final conferida al Tribunal Supremo en los apartados anteriores y a ese marchamo judicial que se quería introducir con ánimo garantista (era lo más conveniente, lo más solemne y lo que ofrecía mayores garantías de acierto); el cargo de secretario de la Junta se daba a los cuatro electores de menor edad de aquellos presentes en el momento de la elección, a los que se presumía pureza y probidad; la votación sería en acto único, de forma continuada, sin descansos, salvo que se excediese de las ocho horas, en cuyo caso habría un receso de una hora, siendo único también el escrutinio con participación de los electores para examinar las papeletas, con remisión posterior al Tribunal Supremo (sin quemarlas como hasta entonces se había estilado, haciendo desaparecer las pruebas principales de la elección); la votación se ganaba por mayoría simple de los sufragios, no absoluta; y, por fin, derivado de lo anterior, no había lugar a segunda elecciones, salvo en caso de anulación o por falta de aptitud legal del diputado electo, puesto que el resultado quedaba perfectamente clarificado a la luz de esa mayoría simple requerida (Título V. *Del modo de hacer las elecciones*. Arts. 47-60). De nuevo, la idea de simplificación en todos los extremos acababa por llevarse a la práctica, bajo control, como no podía ser de otro modo, del Gobierno en colaboración con las instancias provinciales. Si pocos eran los sujetos actuantes, electores y elegibles, pocos debían ser los trámites también a seguir para que dicho proceso electivo pudiera concluirse con éxito. Sencillo, sí, por supuesto, pero con cautelas y unos mínimos de rigor para articular esa ansiada representación nacional. Veamos cómo se hacía esto, integrando las novedades apuntadas con las prácticas traslaticias que venían de la legislación moderada de 1846.

El Gobierno activaba todo el procedimiento electoral fijando una primera división de las provincias en distritos, señalando asimismo las ciudades cabezas de demarcación correspondientes, algo relevante a efectos prácticos porque el Proyecto, por motivos de simplificación relacionados con la transparencia electoral y el deseo de evitar fraudes y corruptelas, solamente admitía un lugar para votar y un solo local para tales acciones. No cabían, por ende, ulteriores subdivisiones del distrito. De conformidad con el ánimo garantista que colocaba en la cúspide de la lucha electoral al Tribunal Supremo y a las Audiencias, la Junta electoral sería presidida por el juez más antiguo del partido judicial donde se sitúe la capitalidad, si hubi-



era más de uno, con el gobernador decidiendo en caso de que no haya jueces y decantándose por la persona que éste designe. Los secretarios escrutadores serán, por su parte, los cuatro votantes de menor edad comparecientes en el momento de instalarse la Junta, con un presidente, el citado juez, que resuelve todas las dudas allí planteadas sin recurso, de plano e irreversiblemente. Se inicia a partir de ese instante la votación que será relativamente secreta, conforme al art. 51, con ocho horas de duración, que pueden ser menos si vota todo el colegio electoral sin agotar ese plazo, o pueden ser más, en cuyo caso se fijará una hora de descanso obligatorio, por el tiempo necesario hasta que se verifique el voto de la totalidad de los censados en el término correspondiente. Lo que se quiere hacer con esta medida es evitar jornadas de varios días de duración, donde el control se volvía más laxo y difuso, y concentrar la votación a lo largo de la misma jornada, dando más seguridad al evento. Mismas garantías que acompañan al escrutinio: las papeletas se sacarán una a una de la urna por parte del presidente, con lectura pública de uno de los secretarios que después las dará a leer a los tres restantes. Cualquier elector presente puede examinar por sí las papeletas, lo que constituía una novedad asimismo garantista y transparente. Leídas las papeletas por el presidente y los cuatro secretarios, cada uno de estos escribirá en una lista el nombre del candidato. Será proclamado diputado electo aquél que tenga el mayor número de votos (mayoría simple, por tanto). Con las papeletas se formará un pliego, debidamente sellado con sello especial, refrendado con nombre y rúbrica del presidente y secretarios, para su remisión directa e inmediata al presidente del Tribunal Supremo, terminando con la práctica, cuando menos sospechosa, de destrucción de los votos seguida hasta entonces. Se busca menos silencio y más publicidad, lo que explica las acciones concluyentes de todo el procedimiento. Un acta final dará cuenta de lo acontecido durante la jornada electoral, a lo que sigue la publicación en la puerta del local de la Junta y la difusión por parte del gobernador provincial de los resultados finales.

Novedad absoluta en este Proyecto era el último Título, dedicado a la sanción penal, donde aparecía por vez primera un catálogo delictivo y punitivo, de comportamientos y de sanciones para todas aquellas conductas que afectasen al procedimiento electoral en cada una de sus fases, con remisión en muchas ocasiones al Código Penal vigente. Situación especial correspondía, por motivos obvios, a los funcionarios públicos, aquellos

que, conforme al art. 322 del Código Penal, desempeñaban funciones o potestades públicas al servicio de cualquier oficina administrativa (englobando, por ejemplo, a los encargados de fondos, rentas o efectos provinciales o municipales, a los pertenecientes a establecimientos de beneficencia o instrucción, y a los administradores o depositarios de caudales embargados, secuestrados o depositados por autoridad pública, aunque pertenezcan a particulares), o los que desempeñasen en cualquier acto electoral *«cargo público accidental, sea cual fuera su origen y naturaleza»*. Se castigaban así la prevaricación electoral, los variados abusos electorales y la dejación de funciones por parte de aquellos oficiales que rehusasen expedir certificaciones de las providencias dictadas para el cumplimiento de esta ley. Los particulares también podían, de forma dolosa, intervenir en estas irregularidades, por lo que se les extendían las sanciones previstas en el art. 199 del Código Penal en vigor, en caso de que maliciosamente votasen o intentasen votar en una elección más de una vez, lo hiciesen o lo intentasen hacer en nombre de otro elector, o bien quienes cometieran cualquier falsedad no especialmente mencionada en los párrafos anteriores o que no constituyese delito conforme al Código Penal, lo que dejaba abierto un tipo amplio y susceptible de numerosas interpretaciones, de acuerdo con el art. 65. Culminaba la descripción de las conductas penadas con la referencia evidente a la coacción electoral en sentido positivo o negativo, en el art. 66 (compeler a un elector a emitir su voto o impedir que lo emita), con remisión al art. 420 del Código Penal (arresto mayor y multa de 5 a 50 duros); si se verificase por la vía de hecho, serán de aplicación, según los casos, los arts. 405, 417 y 418 del mismo Código (según se produzca encierro o detención con privación de libertad – prisión mayor -, amenazas – con penas inferiores en un grado a las del delito con el que se profiere la misma, si fuese condicional, o arresto mayor y multa de 10 a 100 duros, si no lo fuese -, o bien amenazas de un mal que no sea delito – castigadas con simple arresto mayor -). En todos los casos referidos, como resulta obvio y lógico, las personas culpables de los delitos apuntados serán castigadas con la privación del derecho de voto en sentido activo y en sentido pasivo (Art. 67). Conforme a las funciones ya citadas, según las cuales el presidente de la Junta electoral era el encargado de la conservación del orden a lo largo de todo el procedimiento, será el ya mencionado presidente el que se encargue de proceder judicialmente contra el infractor o no, cuando concurren algunas de estas circunstancias:

presentarse ante la Junta con armas, palo o bastón, o, en la entrada o dentro del local electoral, perturbar el orden, cometer excesos o imposibilitar de cualquier forma el ejercicio pacífico de los derechos electorales. En todos los casos referidos, el presidente aparece investido de poder para hacer salir al infractor del local, detenerlo hasta un máximo de diez días o imponerle una multa de, como mucho, 1.000 reales. Importantes poderes que buscan hacer prevalecer la tranquilidad en la jornada electoral.

Definitivo, ya para concluir con estas cuestiones electorales, era el último precepto, el art. 69, a propósito de las irregularidades o ilicitudes reiteradas y constantes: cuando el acta de un distrito fuese anulada tres veces consecutivas al producirse en la elección algún tumulto o por repetición de hechos punibles como los arriba enumerados, el Tribunal Supremo lo pondrá en conocimiento del Gobierno, el cual, mediante un Proyecto de Ley particular, podrá acordar la privación a todo el distrito del derecho electoral por un tiempo determinado, una medida que era perfectamente congruente con ese tono autoritario que afloraba de vez en cuando en el Gabinete Bravo Murillo. En este supuesto, la sanción aparecía como resultado lógico por imposibilidad de celebrar elecciones de forma normal y adquiriría un marcado matiz colectivo. Se acababa extendiendo un régimen de suspensión electoral por tiempo determinado al distrito del que se tratase, lo que implicaba privar de voto a esos máximos contribuyentes, en número tasado, que el Proyecto había incorporado como única parte relevante del cuerpo electoral. Los efectos eran, pues, mínimos y controlados. La tranquilidad y la paz que se buscaban asimismo en sede electoral explicarían estas medidas extremas de castigo colectivo, de castigo para esa comunidad incapaz de desarrollar con calma el sencillo procedimiento electoral aquí esbozado, el cual intentaba lograr precisamente esos dos buenos propósitos, reflejo, en última instancia, del triunfo del orden social y político perseguidos.

Como es sabido, el proyecto de reforma constitucional fracasó en todos sus extremos y precipitó la caída del Gabinete de Bravo Murillo ese lejano mes de diciembre del año 1852, pero no es menos cierto que, como todo proyecto, fue capaz de mostrar de la manera más descarnada, cruda y pura la vertiente conservadora y autoritaria que el citado Bravo Murillo encarnaba dentro del Moderantismo español, una vertiente que apostaba por fortalecer a la Corona y, con ella, al Gobierno, sin eliminar el Parlamento,

aunque reduciendo el radio de acción de éste a un mínimo indispensable, a una pátina menguada y pequeña, para lo cual el proyecto de Bravo Murillo era el perfecto recipiente. Un Parlamento pequeño, dominado, controlado, domesticado hasta extremos casi de humillación, permitía elecciones más rápidas, una acción y trabajo internos condicionados por el Gobierno, en cuanto a dirección, preferencias y propuestas, y, lo que era más relevante, la conformación de mayorías claras que aprobasen las pocas y esenciales leyes que se necesitaban para dar paso luego a una actuación, en clave ejecutiva, por parte de la Administración, uno de los objetivos esenciales, como decíamos, del Gobierno de Bravo Murillo. Menos Política y más Administración significaba menos Cortes y más Gobierno. Ése fue el objetivo que finalmente no pudo culminarse, aunque una visión global del siglo XIX demuestra que el propósito de Bravo Murillo terminó por cumplirse de una u otra manera, siempre de la mano del Moderantismo militante, a veces también rayano en lo conservador.

### **Bibliografía**

En sus líneas generales, esta ponencia procede del Cap. 7 de mi monografía *La vuelta de tuerca moderada: el Proyecto de Constitución y Leyes Fundamentales de Don Juan Bravo Murillo (Año 1852)*, Madrid, Editorial Dykinson, 2019, pp. 207-226, a cuya extensa bibliografía remito.

Para los textos constitucionales citados, así como para los propios proyectos de Bravo Murillo, se ha utilizado el volumen *Leyes Políticas Españolas Fundamentales (1808-1978)*. Recopilación y prólogo de Enrique Tierno Galván, 2ª edición, Madrid, Editorial Tecnos, 1979.

