

LAS CONSTITUYENTES DE 1854. ORIGEN Y FISONOMIA GENERAL *

Por ISABEL CASANOVA AGUILAR

INTRODUCCION

El movimiento de julio de 1854, fruto de un largo y complejo proceso, abre un paréntesis de dos años en el que se intenta subvertir el sistema jurídico-público implantado en España durante la década moderada y sustituirlo por otro muy diferente.

Significa ello que la adhesión popular y progresista a la insurrección militar de Vicálvaro desvía el originario carácter meramente antigubernamental de ésta, y la transforma en ataque frontal y directo al orden existente. Apenas los ministros esparteristas se hacen cargo de sus Ministerios restablecen con carácter provisional, que en muchos casos pasaría a ser definitivo, viejas instituciones vigentes en las anteriores etapas de predominio de su partido (1). Y las Cortes, por su parte, emprenden con entusiasmo la elaboración de nuevas leyes, empezando por la propia Constitución.

* El presente estudio forma parte de una extensa tesis doctoral depositada en el Departamento de Derecho Político de la Facultad de Derecho de Murcia bajo el título *El bienio progresista (1854-56). Historia de un intento de modernización institucional*. A ella aludiremos reiteradamente en las páginas que siguen.

(1) El 1 de agosto recupera interino vigor la Ley de Imprenta de 17 de octubre de 1837; el 7 de agosto, la Ley de Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales de 3 de febrero de 1823, y al mes siguiente, 15 de septiembre de 1854, la Ley de Milicia de junio de 1822, con sus posteriores adiciones.

*Cuestión previa: El «Manifiesto de Manzanares»
y el carácter «constituyente» de las Cortes*

La convocatoria de unas Cortes precisamente con carácter de «constituyentes», prólogo del Bienio progresista, es algo que se impone desde el punto y hora en que, tras el triunfo de la revolución de julio, la Reina recurre a Espartero y éste condiciona la aceptación de la presidencia del gobierno a la previa admisión de un programa escueto: «reunión de las Cortes por el gobierno y cúmplase la voluntad nacional».

Ahora bien, la determinación del instante preciso en que se formaliza, por vez primera y de modo expreso, la exigencia de la condición «constituyente» de las Cortes es objeto de interpretaciones diversas. Principios ideológicos contrapuestos, más que la imparcial consideración de los hechos, levantan en la prensa de la época una curiosa polémica sobre la posibilidad o imposibilidad de situar el origen de las Constituyentes precisamente en el Manifiesto de Manzanares.

El progresismo, fracción secundadora del inicial pronunciamiento conservador, tiende a justificar el carácter revolucionario que adquiere el golpe militar en base a la supuesta promesa de reforma constitucional contenida en aquel documento. «El mismo Conde de Lucena —dice *El Clamor Público*— ha consignado en su programa la promesa solemne de que se reunirían Cortes Generales para que la Nación fijase las bases definitivas de la regeneración a que aspiramos» (2). Por el contrario, la fracción conservadora —defensora a ultranza de la legalidad establecida bajo su predominio, y plasmada en la Constitución de 1845— conceptúa la convocatoria como caprichosa imposición gubernamental. «Las Cortes Constituyentes —afirma *El Parlamento*— sólo las habéis pedido vosotros, los hombres del poder, los hombres de la situación; vosotros, los que os llamáis progresistas y que estáis aún, política, filosófica, intelectualmente hablando, y ahora más que nunca en 1789» (3).

Y, en fin, la «unión liberal», promotora de la sublevación contra el gobierno de San Luis, mantiene una postura ambigua muy concorde con la ambigüedad de su ideario. Admite, en principio, la existencia de un consenso partidista generalizado en pro de la convocatoria constituyente (4), pero

(2) *El Clamor Público*, núm. 3.075, correspondiente al 6 de agosto de 1854, pág. 2.

(3) *El Parlamento*, núm. 60, correspondiente al 17 de enero de 1855, pág. 1.

(4) «Moderados y progresistas —afirma *La Epoca*— favorables al movimiento realizado, los que lo iniciaron y los que lo han secundado, O'Donnell como Espartero, el pueblo como el ejército, las juntas mixtas de salvación como los clubs de la democracia

ya en las postrimerías del Bienio, defraudadas las aspiraciones unionistas a lo largo de los debates de la Cámara, aboca a esta contraria conclusión: «Los hechos son recientes y nadie los ignora. Ni la insurrección del Campo de Guardias, ni el Manifiesto de Manzanares, ni los programas de las juntas revolucionarias, ni ninguna otra de las diferentes manifestaciones que tuvo el movimiento de junio y julio de 1854 exigió la convocación de Cortes Constituyentes. A nadie se le había ocurrido siquiera semejante idea hasta que el duque de la Victoria, nombrado presidente del Consejo, la propuso a S. M., y la Reina se dignó aceptarla» (5).

¿Cómo debe juzgarse hoy, desde una perspectiva histórica, esta polémica? Pensamos que el Manifiesto de Manzanares adopta una postura innegablemente —y quizá deliberadamente— ambigua. Incluye, desde luego, una invitación a la nación para constituirse en Juntas y para que manifieste su voluntad mediante ellas y «las Cortes generales que luego se reúnan» (6). Ahora bien, el ideario conservador, que penetra la totalidad del documento, y la autoría de Cánovas, induce a pensar que las aspiraciones de los firmantes no iban más allá de la reforma de la Constitución de 1845; no debe olvidarse que ésta, al ser flexible y pactada, podía ser modificada por acuerdo del Rey y de las Cortes ordinarias. Es, pues, la apropiación progresista del movimiento revolucionario iniciado en Vicálvaro el factor desencadenante de convocatoria de unas Cortes precisamente «constituyentes», abocadas a la tarea de elaborar una nueva Constitución inspirada en el ideario progresista.

Plan y justificación de este estudio

Delinearé, una vez despejada la anterior cuestión previa, el plan de este trabajo. Pretendo en él delimitar y caracterizar la Asamblea constituyente de 1854, escenario en el que se plantea y debate, con mayor o menor fortuna, uno de los más ambiciosos proyectos de reestructuración política y de modernización institucional de nuestra historia decimonónica.

pura, todos reconocen la necesidad, y convienen en la urgencia, de reunir Cortes Constituyentes para llevar a cabo la regeneración constitucional con tan buen éxito comenzada, para asegurar sobre incommovibles fundamentos nuestras antiguas patrias libertades, más de una vez audazmente mermadas, más de una vez torpemente desconocidas, más de una vez villanamente ultrajadas» (Núm. 1.639, correspondiente al 31 de julio de 1854, pág. 2).

(5) *La Época*, núm. 2.244, correspondiente al 11 de julio de 1856, pág. 3.

(6) Manifiesto de Manzanares de 6 de julio de 1854. El texto puede verse en MIGUEL ARTOLA: *Partidos y programas políticos. 1808-1936*, Madrid, 1975, pág. 46.

Tal Asamblea ofrece interés singular por estos tres motivos: a) En primer lugar, la representación política se ajusta ahora a una planta nueva, distinta de la establecida por la Constitución de 1845; b) Además, con ocasión de la convocatoria de Cortes se plantea, por vez primera y de modo expreso en nuestra historia constitucional la conveniencia de que unas Cortes Constituyentes sean unicamerales o bicamerales, y c) Nuestra Asamblea es punto de referencia ineludible para el estudio de la vida parlamentaria decimonónica: en su seno fragua la Unión Liberal como auténtico partido seguidor de O'Donnell, y en ella logra también consagración oficial el Partido demócrata.

I. LAS ELECCIONES

El 11 de agosto de 1854 se promulga un Real Decreto de Convocatoria de Cortes Constituyentes que viene a satisfacer plenamente las aspiraciones progresistas; consagra este Real Decreto el carácter unicameral de la futura Asamblea y restablece en su vigor la Ley Electoral de 20 de julio de 1837.

1. *Problemas preconstituyentes (I): ¿Unicameralismo o bicameralismo?*

Ahora bien, la convocatoria es precedida por prolijos debates intragubernamentales y periodísticos a lo largo de los cuales se plantea por vez primera y de modo expreso en nuestra historia, según ya dejamos reseñado, la conveniencia de que unas Cortes Constituyentes sean unicamerales o bicamerales.

Podría aducirse en contra de esta afirmación de prioridad que el último Decreto de la Junta Central sobre la celebración de Cortes, de 29 de enero de 1810, establecía una convocatoria de Cortes Constituyentes con doble Cámara (literalmente: «dos estamentos», uno «popular» y otro de «dignidades») (7). Considero, sin embargo, que, aun admitiendo que dicho Decreto implante un sistema bicameral, no se debatía en aquella sazón la conveniencia de que unas Cortes Constituyentes fueran unicamerales o no, ya que las Cortes delineadas en la convocatoria (que luego, como es bien sabido,

(7) Véanse los artículos 15, 16 y 17. Recoge el texto DIEGO SEVILLA ANDRÉS: *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, vol. I, Madrid, Editora Nacional, 1969, págs. 81-85.

no prosperó) no pueden ser consideradas Constituyentes, y ello por las siguientes razones: 1.^a Al final del Decreto se indica como objeto de las Cortes convocadas «la formación de *leyes y reglamentos* oportunos para verificar las grandes y saludables reformas que los desórdenes del antiguo gobierno, el presente estado de la nación y su futura felicidad hacen necesarias»; no llega, pues, en absoluto a afirmarse, aunque los términos de la redacción resulten enfáticos, que el objeto de las Cortes sea elaborar una nueva Constitución; 2.^a y en segundo lugar, porque los jovellanistas (cuya ideología inspira el Decreto en cuestión) consideran que España tiene ya su propia Constitución histórica, y las reformas no deben alterar la esencia de ella, sino más bien restablecerla y mejorarla.

Tampoco cabría invocar como antecedente el Decreto de la Regencia de 20 de septiembre de 1810, claramente contradictorio del dictado por la Junta Central puesto que convoca de hecho, aunque no *in verbis*, una Cámara única; esto es, unas Cortes «sin necesidad de especial convocatoria de los Estados». Ahora bien, las Cortes de la Isla de León, que surgirían de tal convocatoria, no nacen como Constituyentes; son ellas mismas las que asumen tan alta función al declararse en su primer Decreto de 24 de septiembre «generales y extraordinarias», amén de representativas de la nación y titulares de la «soberanía nacional» (8).

De igual forma, no plantea problema alguno la convocatoria de Cortes de 1844, y no se llega a discutir la necesidad de que éstas sean o no unicamerales. La razón es sencilla: esta Asamblea no fue considerada *formalmente* constituyente, pese a que elaborase de hecho una Constitución nueva; se procede, simplemente, a convocar unas Cortes ordinarias con arreglo al procedimiento previsto por la Constitución de 1837 (9).

Por el contrario, la convocatoria de Cortes de 1836 sí entraña ciertas cuestiones problemáticas. Las Cortes son convocadas con carácter constituyente y planta unicameral para que «la nación manifieste expresamente su voluntad acerca de la Constitución que ha de regirla o de otra conforme a sus necesidades» (10), pero en esta oportunidad no se debate la conveniencia

(8) Véanse los citados decretos en DIEGO SEVILLA ANDRÉS: *Constituciones y otras leyes...*, cit., vol. I, págs. 89 y 91, respectivamente.

(9) Véase el encabezamiento del decreto de convocatoria en DIEGO SEVILLA: *Constituciones y otras leyes...*, cit., vol. I, pág. 345.

(10) El texto del decreto puede verse en JOSÉ MARÍA DE NIEVA: *Decretos de S. M. la Reina Doña Isabel II*, tomo XXI, Madrid, Imprenta Nacional, 1837, págs. 337-344.

Además, los diputados de la Asamblea se consideran constituyentes, y en el preámbulo que precede al dictamen de la comisión de constitución que propone a las Cortes las bases de la reforma de la Constitución de 1812 se expresan en los siguientes términos:

de adoptar un sistema bicameral o unicameral. Se trata de una convocatoria un tanto confusa que no afirma claramente la intención de promulgar una nueva Constitución, sino que presenta el cometido de la Cámara como reforma o «revisión» de la de Cádiz (11), que había sido restablecida previamente, y, por lo tanto, se convocan las Cortes con arreglo al procedimiento previsto por ésta (12).

2. Problemas preconstituyentes (II): Ley electoral a adoptar

Centrémonos ahora en las polémicas preconstituyentes antes apuntadas. Las distintas fracciones políticas del momento presentan una amplia gama de posturas respecto a la planta de las futuras Cortes y respecto al sistema electoral a adoptar:

a) Progresistas y demócratas (estos últimos guiados por motivaciones más bien tácticas que ideológicas) se decantan por la Cámara única y la Ley Electoral de 20 de julio de 1837. «El Senado —afirma *El Tribuno*—, como cuerpo constituido que es, no puede ser a su vez constituyente de leyes fundamentales» (13); y en lo relativo al sistema electoral, «pedimos —afirma el *Clamor Público*— que se reúna un Congreso general, o sea constituyente, producto de unas elecciones generales, hechas por la Ley de 1837. Y si bien ésta no satisface completamente, hará al menos que emita su voto un número mayor de electores, ampliando la esfera de acción y sustituyendo a la mezquina jaula de los distritos, donde se ahoga la vida política, el ámbito

«Tal es, señores, el tenor de la convocatoria, en virtud de la cual nos hallamos aquí congregados; tal y tan vasta es la misión de este congreso nacional constituyente...» (texto en DIEGO SEVILLA: *Constituciones y otras leyes...*, cit., vol. I, pág. 308).

En los mismos términos, el preámbulo que precede a la «Exposición de la comisión de las Cortes presentando el proyecto de Constitución» dice así: «*Las Cortes Constituyentes*, siguiendo fielmente el voto nacional tan espontánea y generalmente manifestado...» (DIEGO SEVILLA: *Constituciones y otras leyes...*, cit., vol. I, pág. 317).

(11) En este punto recogemos la opinión de FRANCISCO TOMÁS Y VALIENTE: «En la frase transcrita del decreto de convocatoria de las Cortes puede apreciarse ya la tendencia dominante entre los progresistas, consistente en promulgar una nueva Constitución. Pero como el prestigio de la de 1812 era grande y ellos la habían esgrimido como bandera de partido, la nueva Constitución se presentó como reforma o “revisión” de la de Cádiz» (*Manual de historia del Derecho español*, Madrid, Editorial Tecnos, 1979, página 444).

(12) Ello no obstante, el decreto de convocatoria no cumple formalmente todos los requisitos previstos por la Constitución gaditana para su reforma. En la página 342 de nuestra tesis analizamos brevemente cuáles son éstos.

(13) *El Tribuno*, núm. 438, correspondiente al 9 de agosto de 1854, pág. 1.

de las provincias, campo más dilatado para disputarse noblemente la gloria de representar a su patria» (14).

b) Los moderados, como era de esperar, discrepan en las dos cuestiones debatidas: propugnan tanto el carácter bicameral de la Asamblea cuanto el continuismo en la legalidad establecida por la Ley de 8 de marzo de 1846. «Las leyes que rigieron en 1812 —afirma *El Diario Español*— y en tiempo del Estatuto, y la anterior a la actual, no son ya leyes, son documentos históricos que no tienen fuerza alguna de obligar.» Por otro lado, el cuerpo senatorial «es un principio imprescindible de legalidad, y cuanto se quisiese hacer sin su concurso llevaría en sí mismo un principio de destrucción y de ruina, que debemos con todo esmero y cuidado impedir, si no queremos ver a nuestra patria envuelta en una nueva serie de calamidades y de trastornos» (15).

c) Posición peculiar ocupa la «unión liberal» (16). La ambigüedad de su ideario induce a la propuesta de una solución transaccional. Si bien se decanta a favor de la Ley Electoral de 1846 está dispuesta a aceptar la ampliación del sufragio y la elección por provincias que establece la ley progresista de 1837; «de este modo —afirma *La Epoca*— de dos leyes incompletas, malas, ninguna de las cuales basta a satisfacer las exigencias de la situación y las aspiraciones liberales, se podría hacer una buena ley que respondiese a las múltiples necesidades del momento, y que podría después ser sancionada o reformada por las Cortes» (17).

El gobierno esparterista decide en primer lugar, como ya apuntamos, la exclusiva existencia del Congreso de Diputados, en razón de que «no está en las costumbres de nuestro país el haber Cortes Constituyentes con dos Cámaras» (18), y también por considerar peligrosos los conflictos que entre

(14) *El Clamor Público*, núm. 3.075, correspondiente al 6 de agosto de 1854, pág. 2.

(15) *El Diario Español*, correspondiente al 4 de agosto de 1854.

(16) Debemos precisar, para evitar confusiones, que «la unión liberal» del período preconstituyente no es todavía el ulterior y homónimo partido de O'Donnell, sino una coalición electoral que apunta a cotas más ambiciosas, pero más difusas, que las que alcanzaría posteriormente en tanto grupo político; algunos progresistas y moderados que firman candidaturas de «unión liberal» retornan durante el proceso constituyente a sus iniciales puntos de partida. Utilizaremos, en gracia a la claridad, la convención de entremillar la expresión «unión liberal» cuando nos refiramos precisamente a la coalición, y no al partido.

(17) *La Epoca*, núm. 1.639, correspondiente al 31 de julio de 1854, pág. 2.

(18) Esta consideración no fue óbice para que posteriormente, durante los debates constitucionales, se estableciera un sistema de reforma constitucional basado en unas Cortes Constituyentes de doble Cámara (título XV).

dos Cuerpos colegisladores, iguales en facultades, podrían producirse en el curso de la elaboración de la nueva Constitución (19).

Por otro lado, en cuanto al sistema que debía seguirse en la elección de los diputados acuerda el gobierno regular las nuevas elecciones no por la Ley moderada de 8 de marzo de 1846, sino por la Ley progresista de 20 de julio de 1837, incorporando tan sólo algunas innovaciones introducidas por la Ley del 46 tendentes, de un lado, a asegurar una mayor imparcialidad en la formación de las listas, y de otro a incrementar el número de diputados para conseguir una más amplia representación del país.

Las Cortes Constituyentes de 1854 se ajustan, en suma, a una nueva planta, distinta de la establecida por la Constitución de 1845. El hecho indica qué alto punto alcanza la voluntad de ruptura con todo lo anterior, propia de los hombres del Bienio; voluntad ya manifestada en esta primerísima oportunidad, y ello pese al riesgo, que no tardaría en hacerse realidad, de que la peculiaridad de la convocatoria dé pie a la impugnación de su legitimidad (20).

3. *Los grupos políticos en la hora de las elecciones*

La convocatoria constituyente pone fin, por razón de su mismo definido color progresista, a la precaria concordia existente entre las diversas fuerzas políticas promotoras de la revolución de julio; los diversos grupos o partidos se preparan ahora para la contienda electoral, y ven la luz pública significativos Manifiestos que dibujan las principales líneas de fisura entre los aliados de treinta días antes. Pese a ello, observamos a lo largo de la campaña una cierta permeabilidad y fluidez en lo que respecta a la adscripción y procedencia de los candidatos, pues las discrepancias internas del partido progresista dan pie a maniobras tácticas de atracción por parte de los otros partidos; conservadores y demócratas tratan de succionar los sectores del partido triunfante a ellos más próximos. De un lado, la coalición electoral autodenominada «unión liberal» consigue así, aunque por breve

(19) «Colección Legislativa de España», núm. 62, correspondiente al segundo cuatrimestre de 1854, págs. 230-232. Exposición de motivos que precede al real decreto de convocatoria de Cortes Constituyentes de 11 de agosto de 1854.

(20) Esta fue la principal argumentación utilizada por los moderados durante el Bienio para poner en duda la legitimidad de la Asamblea. Véanse como ejemplo las manifestaciones de Cándido Nocedal, que acusa a las Constituyentes de provenir de un simple decreto en vez de provenir de una Constitución como las de 1844 (D. S., 1855, pág. 1797).

tiempo, agrupar bajo su bandera a la fracción más templada del progresismo y a los conservadores más dúctiles; de otro lado, el partido demócrata expresa en su Manifiesto electoral de 27 de septiembre una actitud aperturista respecto a posibles coaliciones futuras con el partido del Progreso.

Esta permeabilidad del período preconstituyente se traduce meses más tarde, constituida y en pleno funcionamiento la Asamblea, en sucesivos y reiterados intentos transaccionales que prosiguen hasta que ya en las postrimerías del Bienio se reestructura de hecho la Cámara en dos grandes bloques: «círculo progresista» y «centro parlamentario». Pero retornemos al espectro político preconstituyente y a su reflejo en los distintos programas electorales que se enfrentan.

A) *La abstención moderada*

El partido moderado —desbordado por los sucesos revolucionarios en sus propósitos meramente antigubernamentales— ha de optar tras la convocatoria entre el retraimiento y la política de acción. La opción por una u otra vía difiere según las tendencias en que el partido se subdivide. Ahora bien, los moderados que desean participar en el proceso constituyente son conscientes de que su lema «orden, trono y moralidad» no tiene fuerza atractiva en unas elecciones convocadas en tan convulsos momentos. En consecuencia el partido no acude, como tal, a las elecciones, y las gentes de ideología moderada optan en su mayor parte por formar alianza dentro de la «unión liberal». No dejan, con todo, de presentarse algunas candidaturas moderadas, bien que con carácter aislado.

Esta práctica deserción determina el que no vea luz pública ningún manifiesto electoral colectivo de inspiración conservadora. Al menos, ninguno he logrado localizar.

B) *La «unión liberal», coalición electoral de amplia base progresista y moderada*

La aparición de la alianza electoral «unión liberal», reflejo inequívoco del gobierno de coalición Espartero-O'Donnell, constituye uno de los aspectos más peculiares del panorama de 1854. En principio esta unión es de «tendencias universalistas», y pretende aglutinar los distintos grupos políticos que habían concurrido a derrocar al anterior gobierno; pero de hecho consigue agrupar tan solo bajo su bandera a progresistas y moderados de diversas corrientes.

Este carácter ecléctico determina cierta oscuridad en su programa electoral. El Manifiesto de 17 de septiembre de 1854 fundamentado en el anterior Manifiesto de Manzanares (21), propugna, tras describir la revolución como una victoria de la nación sobre el gobierno y no de un partido sobre otro, la teoría doctrinaria de la soberanía compartida por la Nación y el Trono. Por lo demás, el programa es un mosaico de vagas generalidades: apoyo de cuantas medidas tiendan a asegurar el orden público, «la elección popular de diputaciones provinciales y ayuntamientos», «reforma de los presupuestos», «descentralización prudente», etc. (22).

Sobre esta base ideológica se aglutina, pues, la gran coalición. Pero debemos subrayar, como acertadamente señala Joaquín Azagra, que «no todos los candidatos que aparecieron bajo el lema de la Unión Liberal defienden este programa: a veces encontramos progresistas puros en candidaturas unionistas» (23). Hasta cierto punto este confucionismo es explicable en base a las diversas concepciones que del término «unión liberal» circulaban en tan turbulentos momentos: «Por unión liberal entienden algunos la completa fusión de los antiguos partidos moderado y progresista; otros, la conformidad en ciertos principios cardinales de todos los que han concurrido a destruir con la pluma, la palabra o las armas el anterior gobierno, y muchos la

(21) Que el manifiesto de la unión liberal constituye una explicitación del de Manzanares se indica en su propio texto: «Estos principios consignados ya en el memorable manifiesto de Manzanares, ya en las actas de la mayoría de las Juntas provinciales, son de todos conocidos... Partiendo, pues, de ellos como de la única y reconocida base general en que es dable asentar todo plan de la razonable unión entre los diferentes partidos que dividen hoy el Reino, los que suscribimos este manifiesto hemos creído útil dar a las declaraciones que contiene una extensión que, concordando con su letra y con su espíritu, sirva como de comentario a la enunciación, forzosamente vaga de sus fórmulas, y ello con el fin de determinar, en cuanto sea posible, los caracteres esenciales de la unión y los puntos en que están acordes y conformes los que la proclaman y defienden.»

El texto completo del manifiesto puede verse en *La Epoca*, núm. 1.681, correspondiente al 18 de septiembre de 1854, pág. 1, y también en *El Clamor Público*, núm. 3.113, correspondiente al 20 de septiembre de 1854, pág. 2.

(22) La concreción de este programa obedece al procedimiento preelectoral al uso en la época: el 10 de septiembre se celebra una gran reunión de partidarios que, convocada por la prensa madrileña, propugna la unión liberal y electoral y designa una comisión encargada de redactar un manifiesto en el que se expresen las bases y principios en que se funda la mencionada unión. Dos días más tarde —12 de septiembre—, la comisión nombrada al efecto finaliza los debates relativos a las bases del manifiesto, y tras la aprobación del mismo en una reunión celebrada en el Teatro de Oriente, se publica con la finalidad de ganar nuevos adeptos (véase al respecto *La Epoca*, núms. 1.675, 1.677 y 1.681, correspondientes al 11, 12 y 18 de septiembre de 1854, respectivamente).

(23) JOAQUÍN AZAGRA ROS: *El bienio progresista en Valencia*, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valencia, 1978, pág. 91.

alianza momentánea de los hombres de diferentes escuelas comprometidos en favor del actual orden de cosas, y el concurso de sus comunes esfuerzos hasta la reunión de las Cortes Constituyentes, sin renunciar por eso ninguno de ellos a sus arraigados principios» (24).

C) *El progresismo y sus disensiones internas durante el período electoral*

La aparición de la «unión liberal» en el marco y coyuntura descritos provoca una grave crisis dentro del progresismo (25). El desplazamiento de sus hombres más templados hacia las candidaturas de la «unión» lo escinde en dos tendencias claramente diferenciadas: frente a los «resellados» se sitúan los «puros», que reivindican para sí el mantenimiento de los viejos principios.

No hemos encontrado en nuestra investigación ningún programa electoral que formule a nivel nacional el ideario de los «puros»; entendemos, con todo, que la alocución de la Junta Electoral de Burgos reproduce las exigencias del progresismo en términos diáfanos, y a ella acudimos como preciosa fuente subsidiaria (26).

Tal alocución viene a reconvertir en fórmulas típicamente progresistas muchas de las vaguedades que como cláusulas de compromiso contenía el manifiesto de la «unión liberal». Así, frente a la incolora promesa unionista de una «descentralización prudente» en la Administración local y provincial, el programa progresista exige «vida propia y atributiva en las Diputaciones provinciales y Gobierno local». La «elección popular de diputaciones provinciales y ayuntamientos» se concretiza en sufragio «universal y directo para los cargos municipales», etc.

Propugnan de otro lado los progresistas burgaleses una serie de reformas de carácter económico, ámbito curiosa y significativamente silenciado en el manifiesto unionista: «desestanco» de la sal y del tabaco, abolición del impuesto de puertas y consumos, economías presupuestarias, desamortización civil y eclesiástica, fomento de mejoras materiales, etc.

(24) *El Clamor Público*, núm. 3.116, correspondiente al 23 de septiembre de 1854, pág. 1.

(25) Esta primera escisión interna en el seno del progresismo parece prenunciar la futura disolución del partido durante el reinado de Amadeo de Saboya, tras la segunda y definitiva crisis ocasionada por el desgaste subsiguiente al desempeño del poder, al que accede de nuevo como consecuencia de la revolución septembrina.

(26) El texto de esta alocución puede verse en *El Clamor Público*, núm. 3.112, correspondiente al 19 de septiembre de 1854, pág. 2.

Incluye, en fin, la alocución que comentamos una suerte de catálogo de derechos y libertades bastante más amplio que el de la «unión liberal», y añade una promesa de profunda raigambre popular: la abolición de las quintas.

Puede concluirse que la actitud del progresismo puro de cara a las elecciones se halla mucho más próxima a la democracia que a las fórmulas moderadas. Más adelante ponderaremos los caracteres diferenciales de ambas tendencias políticas.

D) *Dudas y reajustes en el seno del partido demócrata*

La situación del partido demócrata en las elecciones constituyentes de 1854 es curiosamente semejante a la del partido moderado; ambos deben optar entre presentarse a la lid por cuenta propia, con el consiguiente riesgo de obtener un número menguadísimo de escaños, o unirse al progresismo.

La fracción demócrata, desgajada en diversas tendencias pese a que sólo tenía por entonces un lustro de vida (27), adopta al respecto una postura mayoritaria, bien que no unánime. Frente a la candidatura *progresista demócrata* propuesta por el comité central del partido en la reunión celebrada el 26 de septiembre de 1854 en el Teatro de Oriente (la reunión que hizo repentinamente célebre como orador al joven Emilio Castelar), se presenta días antes de comenzar las elecciones una candidatura *republicana* encabezada por Orense y Olavarría (28). Por otro lado, también se presentan en diversas provincias algunos prohombres demócratas integrados en candidaturas de «unión liberal» (29).

(27) FRANCISCO CÁNOVAS SÁNCHEZ sitúa el origen del partido demócrata en 1849 «por iniciativa de los dirigentes de los tres grupos políticos a los que nos hemos venido refiriendo, esto es, el republicano, el socialista y la izquierda progresista» (*Los partidos políticos*, en la obra colectiva fundada por Ramón Menéndez Pidal *Historia de España*, tomo XXXIV: *La era isabelina y el sexenio democrático (1834-1874)*, pág. 492).

(28) El preámbulo de la candidatura republicana propugna los siguientes principios: «[1] Soberanía nacional con todas sus consecuencias. [2] Sufragio universal, sanción de las leyes por el pueblo. [3] Libertad de cultos, de enseñanza, de imprenta, sin restricción de ninguna clase. [4] Derecho de petición, de reunión y de asociación. [5] Armamento general del pueblo. [6] Abolición de quintas y de ejército permanente. [7] Reducción del presupuesto a seiscientos millones. [8] Abolición de todas las contribuciones indirectas, reemplazadas por una sola directa impuesta sobre el capital. [9] Máximum de sueldos a cuarenta mil reales, y su mínimum de seis mil. [10] Completa descentralización municipal y provincial. [11] Jurado para toda clase de delitos» (MIGUEL ARTOLA: *Partidos y programas políticos (1808-1936)*, tomo II, pág. 55).

(29) ANTONIO EIRAS ROEL: *El partido demócrata español (1849-1868)*, Madrid, Ed. Rialp, 1961, pág. 213.

El Manifiesto electoral de 27 de septiembre de 1854, aprobado en la citada reunión del Teatro de Oriente, refleja la posición mayoritaria de la democracia. Se impugna en él, de entrada, la alianza electoral de la «unión liberal», en razón de que «la unión en el terreno electoral no puede sostenerse porque o bien se verificaría entre personas de unos mismos principios, y entonces no podría llamarse verdaderamente unión, o bien se realizaría entre individuos de opiniones diferentes, en cuyo caso vendría a ser la distribución más o menos equitativa del botín después de la victoria; idea mezquina que no puede caber en la mente de ningún liberal» (30).

El contenido ideológico del Manifiesto, desarrollado a renglón seguido, refleja un claro retroceso de las posturas demócratas defendidas un mes antes en el «Programa del Círculo de la Unión Patriótica de Madrid» (31). Las reivindicaciones de los candidatos demócratas se cifran ahora en la libertad religiosa, de imprenta, de reunión y de asociación pacíficas, sufragio universal, milicia nacional voluntaria, descentralización civil y eclesiástica. Claro carácter social tienen otras reivindicaciones: libre enseñanza obligatoria y abolición de los impuestos de consumo y de las quintas. En fin, muchos de los candidatos eran contrarios a la monarquía, pero se opta por ignorar, con clara finalidad táctica, esta cuestión en el Manifiesto (32).

Como puede apreciarse existen entre progresistas «puros» y demócratas, pese a su proximidad, puntos de colisión importantes: éstos otorgan una mayor extensión a las libertades individuales, y, sobre todo, propugnan el sufragio universal. Pero es también cierto que los demócratas manifiestan, ya desde estos iniciales momentos, una actitud aperturista respecto a posibles coaliciones futuras con el partido del Progreso. «Los que suscriben... antes

(30) *El Clamor Público*, núm. 3.119, correspondiente al 27 de septiembre de 1854, pág. 1.

(31) El texto del programa del «círculo de la unión» puede verse en FERNANDO GARRIDO: *La España contemporánea*, vol. I, págs. 397-398.

Entre ambas declaraciones demócratas existen, según apunta MIGUEL ARTOLA, diferencias esenciales: «La demanda de “una ley fundamental que organice los poderes públicos sobre el principio de la soberanía del pueblo” ha sido sustituida por una declaración en favor de la omnipotencia de la Asamblea Constituyente, sin que se aluda en ningún momento a una nueva relación entre los poderes de la Corona y las Cortes. Del mismo modo se abandona el “armamento universal del pueblo” en beneficio de una “milicia nacional voluntaria”, que equivale a decir burguesa, y la “mejora de las clases proletarias” del primer texto [círculo de la unión] ha desaparecido en el segundo [manifiesto democrático], dando paso a la “desamortización civil y eclesiástica”» (*Partidos y programas políticos...*, vol. I, pág. 258).

(32) El texto del manifiesto puede verse en *El Clamor Público*, núm. 3.119, correspondiente al 27 de septiembre de 1854, pág. 1.

del movimiento de julio, aceptaron de buena fe la unión de todas las fracciones liberales para derrocar el sistema bastardo a la sazón entronizado; actualmente, comprenden y proclaman la necesidad del orden, en cuya alteración sólo pueden tener interés nuestros comunes enemigos; y en lo sucesivo están dispuestos a combinar sus esfuerzos con los de todos los hombres de sincero patriotismo, para combatir la reacción y la tiranía, cualquiera que sea la máscara con que se cubran.»

II. COMPOSICION Y DINAMICA DE FUERZAS DE LA ASAMBLEA

Tras la convocatoria, la contienda electoral propiamente dicha tiene lugar durante los días 4, 5 y 6 de octubre, pero la epidemia de cólera que asola diversas provincias dificulta su normal desenvolvimiento hasta el punto de que han de ser aplazadas en Sevilla, Barcelona, Tarragona, Gerona, Lérida, Alicante, Huelva, Huesca, Albacete y Badajoz. Casi una tercera parte de España, en suma, acude a las urnas con retraso, cuando ya eran conocidos los resultados en los dos tercios no invadidos (33). Por lo demás, se realizan en un clima de normalidad y tolerancia, aunque no dejan de producirse algunos de los abusos y corruptelas de los que nuestra historia electoral decimonónica es pródiga en ejemplos. «Se han visto —afirma *La Epoca*— lamentables ejemplos de exclusivismo, es verdad, se ha visto en determinados puntos apelar a repugnantes fraudes para inclinar la voluntad de los electores, pero con levísimas excepciones el orden más completo ha prevalecido, las autoridades han asegurado el campo de los contendientes y todas las opiniones legítimas han podido y han debido disputarse el triunfo» (34).

(33) *La Epoca*, portavoz unionista, enjuicia este fraccionamiento electoral en los siguientes términos: «¿No habría sido más justo, más político y más conveniente la adopción de una medida general para todas las provincias, sin que por ello, y téngase esto bien entendido, se retardara ni un día, ni un minuto, la reunión de la Asamblea Constituyente el día 8 de noviembre» (Núm. 1.687, correspondiente al 25 de septiembre de 1854, pág. 2).

(34) Los órganos de difusión periódica aluden con frecuencia a fraudes electorales de diversa índole; con todo, es en las discusiones de las actas que preceden a la constitución de la Cámara donde las denuncias alcanzan mayor oficialidad y concreción. Nos remitimos a las páginas 132-135 de nuestra tesis.

1. Calas en el «status» y personalidad de los constituyentes

Nuestro propósito es ahora recontar y caracterizar, cuando menos tipológicamente, los diputados de las Cortes Constituyentes, protagonistas o antagonistas del proceso de «modernización institucional» que intenta el Bienio. Agruparemos a tal efecto los diputados en cuatro apartados: según su condición socio-profesional, según su ideología, según su edad y según su historial político anterior y posterior a la experiencia revolucionaria, tal como se induce de la reiteración de sus mandatos parlamentarios. Anticipamos, no obstante, que las dificultades que plantea esta clasificación son muy grandes; al *handicap* inicial que supone la imposibilidad de fijar el número exacto de diputados (35) debe añadirse que las fuentes relativas al tema que hemos consultado (36) no nos han proporcionado una documentación cabal acerca de todos y de cada uno de los componentes del colectivo; consiguientemente tan sólo atribuimos a los datos reunidos y a las conclusiones alcanzadas un carácter aproximativo y provisional.

A) Clasificación socio-profesional

Con todo, y pese a tales obstáculos, es factible subrayar los siguientes aspectos sociales de la Cámara (37):

(35) El real decreto de convocatoria de Cortes de 11 de agosto de 1854 cifra los escaños a proveer en 349, distribuidos entre las 49 provincias españolas según su población respectiva. Ahora bien, el *Diario de Sesiones* inserta una lista de 380 «diputados que han sido admitidos y proclamados por la aprobación de las actas», más 3 «diputados electos cuyas actas no han sido aprobadas», 15 «diputados que han renunciado al cargo» y 15 «diputados que han fallecido».

Creemos que esta diversidad puede explicarse, fundamentalmente, en razón de que el real decreto de 11 de agosto de 1854 determina los escaños que tiene derecho a elegir cada provincia, y, en cambio, la relación nominal que inserta el *Diario de Sesiones* relaciona los diputados que efectivamente llegan a ocupar la sede. Habida cuenta de que algunos de los originariamente elegidos tienen que ser en el transcurso de los dos años que está reunida la Asamblea sustituidos por otros, a causa de fallecimiento o renuncia al cargo, se explica que la lista del *Diario de Sesiones* alcance un número mayor. Sospechamos, con todo, que en esta lista debe haberse deslizado algún error, puesto que ni aun sumando el número de fallecimientos [15] y el de renunciaciones [15] alcanzamos la cifra de 31 en que estriba la diferencia.

(36) Nos remitimos al respecto a las páginas 138 y 139, en nota de nuestra tesis, que puede consultarse en el Departamento de Derecho Político de la Facultad de Derecho de Murcia.

(37) Hemos logrado recoger información precisa sobre unos 254 diputados de un total de 380 y creemos procedente su distribución en los siguientes términos:

En primer lugar, ni el sector aristocrático ni la Iglesia tenían en ella peso significativo. Las Constituyentes de 1854 no cuentan en sus escaños ni un solo eclesiástico; es más, los diputados entienden que este estado ha sido excluido por la ley, y así lo hacen constar durante los debates de las actas de Barcelona al declarar la nulidad por 141 votos contra 5 de la elección del sacerdote señor Canals y Llinas (38). Por otro lado, los nobles titulados

<i>Profesión</i>	<i>Cifra absoluta</i>	<i>Porcentual</i>
Abogados-propietarios	41	16,1
Abogados	42	16,5
Proprietarios	43	16,9
Catedráticos	12	4,7
Periodistas y escritores	19	7,4
Militares	37	14,5
Diplomáticos	2	0,7
Magistrados, fiscales y jueces	10	3,9
Hacendistas y economistas	2	0,7
Comerciantes	10	3,9
Farmacéuticos	2	0,7
Banqueros	6	2,3
Funcionarios	8	3,1
Médicos	5	1,9
Ingenieros	1	0,3
Marinos	1	0,3
Nobles titulados	13	5,1
TOTAL	254	100,0

En síntesis, podemos reducir la distribución anterior de la siguiente forma:

Clases profesionales y comerciales	44 %
Terratenientes (incluyendo abogados-propietarios)	28 %
Militares	13 %
Empleados públicos (incluyendo magistrados, fiscales y catedráticos)	11 %
Nobles titulados	4 %
	100 %

Nuestra clasificación presenta, además de las dificultades antes mentadas, un nuevo obstáculo que añade a la provisionalidad una nota de apreciación subjetiva. A mediados de siglo, una gran parte de las personas constitutivas de los estratos sociales medios y altos tenían más de una actividad o empleo; por ejemplo, alrededor de cuarenta terratenientes poseían título de abogado, y Mariano Batllés, médico valenciano, es también catedrático de Medicina. La inclusión en una u otra categoría es, con frecuencia, problemática y no susceptible de valoración objetiva, cuando menos dada la parvedad de los datos hoy disponibles. Hemos optado en algunos casos por crear una nueva categoría mixta ante la reiteración de casos semejantes, como, por ejemplo, la de los «abogados-propietarios». En otros supuestos, optamos por aquella actividad o profesión que creemos predominante.

(38) D. S. 5 de marzo de 1856, págs. 11323 y sigs.

que toman asiento en las Cortes tan sólo llegan a trece; excluimos del recuento al marqués de Fuentes del Duero, Juan Sevillano, que tiene una conocida y prominente actividad de banquero, y a Manuel de la Concha, Baldomero Espartero, Leopoldo O'Donnell, Juan Prim y Juan de Zabala, que, pese a sus títulos nobiliarios ganados muy recientemente por su intervención en la guerra carlista, los contabilizamos como militares (39).

En segundo lugar, se observa en la composición de la Cámara un carácter eminentemente burgués. Los terratenientes y las clases profesionales y comerciales suman más de la mitad del total —72 por 100— y los propietarios casi una tercera parte.

Por último, la mayor parte de los diputados constituyentes poseen una formación cultural relativamente sólida. Aproximadamente un 45 por 100 de la Cámara cuenta en su haber un título universitario, y si incluimos entre los titulados superiores a los militares el porcentaje asciende a un 60 por 100. En este sentido, la composición de la Cámara refleja un nivel de titulación académica superior al de la sociedad española de mediados de siglo; nos referimos, claro está, a la sociedad letrada, sin tener en cuenta el 75 por 100 aproximado de la población analfabeta adulta (40).

B) *Clasificación ideológica*

Las elecciones habían abierto, por las circunstancias que antes señalamos, un paréntesis de predominio progresista, pero los resultados apreciables que obtiene la coalición «unión liberal» impiden a aquel partido ejercer el poder en solitario, pese a contar con mayor número de escaños.

En el transcurso de los dos años siguientes las distintas fracciones se ven sometidas a incesantes fluctuaciones motivadas en su mayor parte por las transacciones que acuerdan entre sí los grupos más afines y por el triunfo electoral de determinadas candidaturas de «independientes», que en el transcurso de los debates se inclinarían hacia una de las dos grandes alternativas en tensión y acabarían siendo absorbidos por éstas. Estimamos, con todo, que el progresismo cuenta durante el primer año de su gobierno con un 52 por 100 de los efectivos de la Asamblea, la fracción unionista con un 25 por 100, la demócrata con un 13 por 100 y la moderada con un

(39) Juan de Zabala, de familia titulada, recibiría años más tarde, en primera adquisición, el título de marqués de Sierra-Bullones como consecuencia de su intervención en la guerra de África.

(40) C. CIPOLLA: *Educación y desarrollo en Occidente*, Barcelona, Ariel, 1970, pág. 145.

10 por 100 (41). Ahora bien, tras las vacaciones legislativas de 1855 se inicia el deterioro de la hegemonía progresista, que culmina, doce meses más tarde, con el desplazamiento de Espartero por O'Donnell; quiere ello decir que el porcentaje unionista se va incrementando progresivamente a lo largo del segundo período de sesiones.

Por lo demás, podemos establecer ciertas vinculaciones entre la ideología política de los diputados y la clase social a que pertenecen. La nobleza continúa adscrita al partido moderado, a excepción del conde viudo de las Navas y del marqués de Albaida, genuinos demócratas. Los funcionarios, los militares y la alta burguesía urbana engrosan las filas de la unión liberal, y demócratas y progresistas proceden básicamente de la burguesía comercial y rural, de los que podríamos denominar anacrónicamente intelectuales —catedráticos y escritores (42)— y de las categorías profesionales —ingenieros, médicos, abogados.

Apuntemos, por último, el paralelismo existente entre las fracciones ideológicas más avanzadas de la Cámara y las provincias del Este y del Sur de la Península, con algunas excepciones que reseñamos a continuación. Los 34 diputados demócratas provienen en su mayor parte de las provincias catalanas [9], andaluzas [8], aragonesas [3] y valencianas [3]. No obstante, Castilla la Vieja, que en elecciones anteriores había mostrado su índole conservadora, envía en esta ocasión cuatro diputados demócratas a las Constituyentes (43). Pero no consideramos este hecho, tan coyuntural como tan-

(41) Sobre la base de 256 diputados establecemos nuestro cómputo en los siguientes términos:

<i>Ideología</i>	<i>Cifra absoluta</i>	<i>Porcentual</i>
Progresista	133	52
Unionista	64	25
Demócrata	34	13
Moderada	25	10
TOTAL	256	100

(42) El término «intelectuales» no circula en España, por influencia francesa, hasta la última década del siglo. La expresión más aproximada en los años precedentes sería quizá la de «gente de pluma», con cierto matiz despectivo.

(43) *La Epoca*, portavoz unionista, pondría este hecho de manifiesto con gran asombro, y justifica tal anomalía en el retraimiento de una gran parte del cuerpo electoral, el abandono que las autoridades dejaron a los distritos y la omnipotencia de ciertas corporaciones cuyos miembros aprovecharon la ocasión para trasladarse de la Junta de Gobierno o de la Diputación Provincial a la Asamblea Constituyente (Núm. 1.731, correspondiente al 15 de noviembre de 1854, pág. 2).

tos otros de la vida electoral decimonónica, motivo suficiente para romper el paralelismo general antes apuntado.

C) *Clasificación por edades*

La Asamblea presenta además como una de sus peculiaridades más notables el haber servido de «estructura de recepción», como se suele decir en el actual lenguaje sociológico, a una serie de políticos jóvenes, que jugarían importante papel en años posteriores, algunos hasta las últimas décadas del siglo (44). Pero, con todo, no es característica de la Cámara la juventud. Habida cuenta del promedio de edad de los parlamentarios que toman asiento estamos en presencia de una Asamblea calificable de «madura», no de vieja; la edad media oscila entre los treinta y los cincuenta años (45), y es de destacar el índice de edad inferior a la media tanto de moderados como de

(44) Sagasta, Cánovas, Alonso Martínez y Laureano Figuerola son, quizá, los más destacables. Pero a ellos han de añadirse también otros nombres menores, como Pedro Calvo Asensio, Francisco García López, Francisco Salmerón, Cristóbal Sorní y José Moreno Nieto, todos ellos futuros diputados en varias legislaturas.

(45) A lo largo de nuestro trabajo hemos logrado información tan sólo de 195 diputados de un total aproximado de 380, y su categorización por edades arroja las siguientes cifras:

<i>Edad</i>	<i>Cifra absoluta</i>	<i>Porcentual</i>
Menos de 26 años	1	0,51
26-30	20	10,25
31-40	66	33,84
41-50	66	33,84
51-60	31	15,89
61-70	9	4,61
Más de 70	2	1,02
TOTAL	195	100

Debemos recordar, una vez más, que la falta de información sobre aproximadamente la mitad de los diputados constituyentes permite atribuir un valor tan sólo indicativo y provisional de las cifras transcritas. Creemos sumamente improbable, con todo, que el hallazgo de nuevos datos altere sustancialmente lo hasta aquí afirmado. Las edades comprendidas entre los treinta y los cincuenta años arrojan una mayoría tan clara —un 66,4 por 100 del total—, que tendríamos que obtener fechas de nacimiento muy polarizadas y unitarias en la mitad o cuasi mitad actualmente en sombra para desvirtuar la composición general.

demócratas (46); aquéllos por la ausencia de los ya gastados hombres de la vieja guardia del partido y éstos por la misma novedad de su ideario (47). La vieja guardia progresista, en cambio, hace precisamente ahora acto de reaparición y presencia después del ostracismo de la década (48).

D) *Clasificación por antigüedad y reiteración en los mandatos parlamentarios*

Por último, y a la hora de ponderar la veteranía parlamentaria de sus miembros, nuestra Asamblea se nos aparece escindida en dos mitades. Un 52 por 100 obtiene en esta ocasión por vez primera escaño, mientras que el 48 por 100 restante está formado por hombres ya curtidos en las lides parlamentarias (49). Observamos, en consecuencia, una relativa continuidad

(46) La estimación cuantitativa de la edad de los diputados constituyentes de 1854 en relación con la ideología que profesan arroja los siguientes porcentajes de edad media: cuarenta y tres años para los progresistas, cuarenta y cuatro para los unionistas, treinta y siete para los demócratas y treinta y cinco para los moderados.

Para un análisis más minucioso de los porcentajes de edad de cada una de las fracciones parlamentarias nos remitimos a las páginas 149 y 150 de nuestra tesis.

(47) Creemos que corrobora la anterior conclusión el hecho de que los artífices más destacados de la Constitución de 1845 no forman ahora parte de la Cámara. Un análisis comparativo de los constituyentes de 1854 con los que ya lo habían sido en 1845 arroja los resultados siguientes: a) Manuel Yáñez Rivadeneira, Cándido Nocedal y Claudio Moyano son los únicos moderados que intervienen en ambas legislaturas. b) También se hallan en este caso algunos diputados calificados en 1845 como «unionistas»; así, Antonio Ros de Olano, Antonio Ríos Rosas, el duque de Abrantes y Antonio Concha. c) Por contra, la minoría parlamentaria progresista de 1844, junto con José María Orense, volvería a obtener abundantes escaños: Ramón María Calatrava, Miguel Chacón y Durán, Martín de los Heros, Facundo Infante, Martín José de Iriarte, etc.

(48) Se cuentan entre ellos Ramón María Calatrava (68 años), Facundo Infante (68), Evaristo San Miguel (69), Baldomero Espartero (61), Martín de los Heros (71), etc.

Por lo demás, gran parte del elemento progresista, que cuenta entre los cuarenta y los cincuenta años de edad, había participado también en las Constituyentes de 1837. Entre ellos podemos citar a Fermín Caballero (54 años), Antonio González (59), Restituto Gutiérrez de Ceballos (57), Julián Huelves (50), Francisco Luxán (55), Laureano Llanos (54), Salustiano Olózaga (49), Hipólito Otero (43), Pascual Madoz (48), etc.

(49) Los datos sobre los diputados de las Cortes los hemos tomado de MÁIZ Y MORATILLA: *Estadística del personal y vicisitudes de la Cortes y de los ministerios de España*, Madrid, 1858.

LAS CONSTITUYENTES DE 1854

entre las Constituyentes de 1854 y las legislaturas anteriores (50), rasgo igualmente apreciable respecto a las Cortes sucesivas, puesto que un 49,5 por 100 de los diputados debutantes en 1854, entre los que destacan los de la fracción demócrata, tendrían larga vida parlamentaria (51).

(50)

VETERANIA PARLAMENTARIA DE LOS DIPUTADOS CONSTITUYENTES DE 1854
(Porcentaje de miembros de la Asamblea que lo habían sido ya en alguna legislatura anterior)

Veterania	Cifra absoluta	Porcentual	
		Sobre el total de la Cámara	Sobre el total de la Cámara con experiencia parlamentaria
Cortes según el Estatuto Real			
7. 1834 - 1. 1836	7	1,84	3,80
3. 1836 - 5. 1836	23	6,05	12,50
Cortes Constituyentes			
10. 1836 - 11. 1837	36	9,47	19,56
Cortes según la Constitución de 1837			
11. 1837 - 6. 1839	39	10,26	21,19
9. 1839 - 11. 1839	46	12,10	25,00
2. 1840 - 10. 1840	33	8,68	17,93
3. 1841 - 1. 1843	77	20,26	41,84
4. 1843 - 5. 1843	62	16,31	33,69
10. 1843 - 6. 1844	47	12,36	25,54
10. 1844 - 10. 1846	22	5,78	11,95
Cortes según la Constitución de 1845			
10. 1846 - 8. 1850	92	24,21	50,00
10. 1850 - 4. 1851	81	21,31	44,02
6. 1851 - 10. 1852	75	19,73	40,76
3. 1853 - 12. 1853	67	17,63	36,41

(51) Creemos más útil y significativo, con todo, analizar no sólo la posterior participación parlamentaria de los noveles, sino de todos los diputados de la Cámara, fijando como tope máximo las primeras Cortes de la Restauración.

PROPORCION DE LOS DIPUTADOS DE LA ASAMBLEA DE 1854
REELEGIDOS EN LEGISLATURAS POSTERIORES

Participación de los constituyentes de 1854 en legislaturas sucesivas	Cifra absoluta	Porcentual
Cortes según la Constitución de 1845 (2.ª época)		
12. 1857 - 9. 1858	68	17,89
12. 1858 - 8. 1863	117	30,78
11. 1863 - 9. 1864	86	22,63
12. 1864 - 10. 1865	76	20,00
12. 1865 - 11. 1866	88	23,15
3. 1867 - 5. 1868	58	15,26

Consideramos, en conclusión, que la Asamblea de 1854 es punto de referencia ineludible para el estudio de la vida parlamentaria decimonónica, y, por tanto, e indirectamente, para hacer la historia (aún hoy tan remota, dada la falta de investigaciones monográficas) de la evolución de nuestras oligarquías políticas nacionales, provinciales y locales. A nuestra Asamblea afluyen viejos progresistas; en ella se configura la Unión Liberal como auténtico partido seguidor de O'Donnell; y en ella, en fin, logra consagración oficial el partido de mayor porvenir político: el demócrata.

2. Evolución de los grupos representados en la Asamblea a lo largo del Bienio

Por lo demás, las fracciones participantes en el proceso de modernización institucional incoado durante el Bienio sufren a lo largo de las dos legislaturas constituyentes, como ya apuntamos anteriormente, mutaciones importantes. Anticipemos, en síntesis, que el fraccionamiento y progresivo desgaste de los dos grandes partidos constitucionales —moderado y progresista— al entrar dentro de la órbita gravitatoria de la «unión liberal» constituye la característica más sobresaliente desde el punto de vista del juego de las fuerzas políticas que nos ofrece el período objeto de nuestro examen. «La unión liberal —afirma *El Parlamento*— está produciendo al país un mal inmenso... el mal inmenso de que con ella el partido progresista no puede ordenar sus principios en el gobierno, y de que el partido conservador no puede ordenar en la oposición sus jefes y sus soldados, sus doctrinas y sus proyectos» (52).

<i>Participación de los constituyentes de 1854 en legislaturas sucesivas</i>	<i>Cifra absoluta</i>	<i>Porcentual</i>
Cortes Constituyentes de 1869		
2. 1869 - 1. 1871	72	18,94
Cortes según la Constitución de 1869		
4. 1871 - 1. 1872	95	25,00
4. 1872 - 6. 1872	98	25,78
9. 1872 - 2. 1873	84	22,10
Asamblea Nacional		
2. 1873 - 4. 1873	46	12,10
Cortes Constituyentes de 1875		
6. 1875 - 1. 1874	10	2,63
Cortes según la Constitución de 1869 (2.ª época)		
2. 1876 - 3. 1879	40	10,50

(52) *El Parlamento*, núm. 48, correspondiente al 3 de enero de 1855, pág. 1.

Intentamos fijar en las páginas siguientes las diversas fases o etapas del proceso descrito.

A) *La coalición electoral «unión liberal», gran «vedette» de la primera legislatura*

A lo largo de la primera legislatura la coalición electoral «unión liberal» viene a ser la tendencia más controvertida, puesto que no alcanzaría su definitiva configuración como partido sino tras un largo y escabroso camino, sellado con un inicial fracaso.

En efecto, apenas iniciadas las sesiones parlamentarias, la frágil coalición, que ya había acusado ciertas tensiones en el período preconstituyente (53), entra en grave crisis que desemboca en franca ruptura a principios de 1855, justo con la oportunidad de los cruciales debates en torno al principio de la soberanía nacional, cuestión radicalmente batallona y definitiva. El 26 de enero y el 1 de febrero de 1855 *La Epoca* y *El Clamor Público*, portavoces unionista y progresista, respectivamente, comunican a sus lectores el fracaso de la codiciada «unión liberal» y la explican con consideraciones de diversa índole. Para el portavoz progresista la ruptura entre conservadores y progresistas obedece a «una ley indeclinable en el orden político», ante la imposibilidad de lograr una base de acuerdo común sobre el nuevo régimen constitucional que se debía definir (54); *La Epoca*, no resignada a considerar la ruptura como hecho natural e inevitable, afirma que la tentativa conciliatoria «fracasó por la imprevisión del gobierno y por las exageraciones de las Cortes Constituyentes en sus primeros pasos» (55).

Pero está claro, con todo, que este fracaso de la unión liberal tras el período de las elecciones fue factor decisivo para su consolidación definitiva como auténtico partido seguidor de O'Donnell. La experiencia sirve de crisol entre los miembros de la coalición que habían entrado a formar parte de ella con la exclusiva finalidad de obtener un escaño constituyente y aque-

(53) «Tener la unión en los labios —afirma el portavoz periodístico *La Epoca*— y sentir otra cosa en el corazón; proclamar la alianza en la prensa y recomendar o tolerar el exclusivismo en las urnas, y pretender que nosotros contribuyamos a esto, es querer hacernos cómplices de una doblez que no cabe en nuestro carácter derecho. Por eso queremos que antes de que se dé principio a las elecciones sepamos positivamente a qué atenernos sobre la suerte que aguarda en los colegios a las ideas que hemos defendido hasta aquí» (Núm. 1.673, correspondiente al 8 de septiembre de 1854).

(54) *El Clamor Público*, núm. 3.229, correspondiente al 1 de febrero de 1855, pág. 1.

(55) *La Epoca*, núm. 1.913, correspondiente al 12 de junio de 1855, pág. 1.

llos otros auténticos propugnadores de un tercer partido conciliador de los dos grandes partidos liberales en pugna como única salida viable de la difícil situación postrevolucionaria. Y además, la ruptura de la coalición electoral no impide que persista en la Cámara un grupo minoritario que, aunque carente de *status* oficial, proclama una y otra vez el ideario unionista. Pero el talante de los llamamientos a la «unión» ya no es ahora el mismo; tras el inicial fracaso conciliatorio los odonellistas no se avienen a sustentar la política progresista encabezada por Espartero, sino que pretenden, paulatinamente, consolidarse dentro del espectro político con fisonomía diferenciada y propia. En el seno de la nueva fracción los conservadores deben estar dispuestos a transigir con la milicia nacional, con la reunión de las Cortes por derecho propio, con la libertad de imprenta, con la descentralización administrativa y con la desamortización; siempre que, a la recíproca, los progresistas acepten «el principio de autoridad y de orden», «una segunda Cámara compuesta de senadores por derecho propio», y «el sistema rentístico creado por los gobiernos moderados» (56).

La supervivencia unionista desencadena, en lógico contragolpe, el ataque frontal y directo de los «puros» y de los «demócratas». «Yo no sé —declara José M.^a Orense en la Cámara constituyente— cómo de dos huevos podridos se hace una tortilla buena» (57). Y en la misma línea, *El Clamor Público* replica a los llamamientos temporizadores que «no puede haber sino moderados y progresistas, teniendo que replegarse a las banderas respectivas los hombres que se apartaron de ellas, en busca de una nueva que cobijase bajo su sombra a los salvados de las dos parcialidades políticas» (58).

Lo cierto es que en las postrimerías de la primera legislatura las negociaciones para formar un nuevo partido van viento en popa y empiezan a rendir sus frutos. O'Donnell cuenta ya en estos meses con un número considerable de secuaces que en el transcurso del segundo período constituyente pasarían a engrosar las filas del «centro parlamentario». Pero este punto lo abordaremos más adelante.

B) *Flirteos puro-demócratas*

Trasladémonos ahora al extremo contrario del espectro. La actitud recíprocamente permeable y receptiva entre los «puros» y los «demócratas», pa-

(56) Véase al respecto *La Epoca*, núm. 1.862, correspondiente al 10 de abril de 1855, pág. 2.

(57) D. S. 3 de mayo de 1855, pág. 4395.

(58) *El Clamor Público*, núm. 3.419, correspondiente al 14 de septiembre de 1855, pág. 1.

tente en las jornadas electorales, se enturbia tras la reunión constituyente. La designación del presidente y vicepresidente de la Cámara y la votación en pro de la monarquía señalarían, y en fechas bien tempranas, dos gravísimos puntos de fisura en una integración aún no consumada. Y en fin, según avanzan los debates la constante oposición parlamentaria ante cualquier iniciativa demócrata tendente a la consagración constitucional del sufragio universal, derecho de asociación, etc., convierte esa fisura en abierta sima.

Es innegable, con todo, que determinadas circunstancias coyunturales harían olvidar esta inicial incompatibilidad ideológica, y darían pie, meses más tarde, a nuevos conatos de conciliación. La ductilidad demócrata (forzada, por supuesto) en los debates constituyentes (59), y la amenaza común del bloque unionista que se estaba fraguando en torno a D'Donnell facilitan la formalización de una alianza de izquierdas que durante la segunda legislatura tiene, cuando menos, un objetivo común: torpedear a O'Donnell.

En suma, los sucesivos fracasos de los intentos contemporizadores entre los grupos parlamentarios más afines generan la desorganización en el seno del progresismo, e imposibilitan la formación de una mayoría estable. *La Epoca*, portavoz unionista, enjuicia así la difícil situación política existente al concluir la primera legislatura: «Los últimos debates suscitados en el Congreso con motivo de la reciente modificación ministerial, la actitud en que se han colocado los ministros dimisionarios, el desconcierto en que ha quedado la mayoría, el aspecto, en fin, que ofrece la Cámara, han venido a demostrar de una manera clara, evidente, irrefragable, lo que tantas veces hemos dicho: que los antiguos partidos se hallan completamente disueltos, que algunas de sus fracciones sufren una transformación radical, que otras tienden a amalgamarse con las que les son más afines, y que en todas se opera un trabajo de recomposición cuyos resultados habrán de tocarse en breve» (60).

Llega el verano, y a partir del 17 de julio, fecha de suspensión de las sesiones, se abre un final período de reajustes que coincide con la segunda etapa del Bienio. ¿Lograría al fin la «unión liberal» su consumación oficial como auténtico partido seguidor de O'Donnell?

(59) Ponderemos que la oposición demócrata en los debates parlamentarios es puramente formal. Los demócratas se limitan a enunciar las bases de su ideario con fines propagandísticos, pero en todas las grandes cuestiones constitucionales —excepto en la referente a la Monarquía— votarían al lado de los «puros» como mal menor.

(60) *La Epoca*, núm. 1.913, correspondiente al 13 de junio de 1855, pág. 1.

C) *El «círculo progresista» y el «centro parlamentario»:
triunfo de la decantación partidista en dos grandes bloques*

Puede anticiparse, en síntesis, que el segundo período parlamentario clarifica un tanto el confusionismo reinante en la etapa anterior, y ello a través de una progresiva delimitación de las fracciones políticas en «odonnellistas» y «esparteristas». Analicemos cómo se desenvuelve, en detalle, el proceso.

Tras las vacaciones parlamentarias las fracciones políticas actuantes retornan, por de pronto, a las posiciones anteriores a la suspensión.

Por una parte, el núcleo unionista se esfuerza en llevar a cabo, contra viento y marea, la propugnada reconciliación entre los progresistas templados y conservadores más liberales. La Unión Liberal «no es —afirma *La Epoca*— un partido devorando a otro, no es el triunfo de una idea sobre otra idea, no es la absorción de una opinión política por otra que le es contraria: son dos hermanos gemelos que se encuentran al cabo de azarosas aventuras y que confunden sus fuerzas, sus capitales, su inteligencia para vivir holgados, libres y dichosos» (61).

En la banda contraria, progresistas y demócratas reanudan sus relaciones y adoptan una actitud abiertamente contraria a O'Donnell y tendente a la formación de un gabinete exclusivamente progresista. «Nosotros somos hijos legítimos —afirmaría ante la Cámara Francisco García López— del partido progresista, y tenemos muchos puntos de semejanza, como de familia» (62).

Pero tales tendencias aglutinantes están ya en sus últimos estertores, y el planteamiento en las Cortes de la cuestión del impuesto de puertas y de consumos viene a ser el catalizador negativo que decanta, y del modo más rotundo, los antagonismos existentes. Veámoslo de cerca.

En el mes de febrero de 1856 la difícil situación política producida por el caos de la Hacienda origina una reestructuración de fuerzas políticas en la que el partido demócrata viene a ser el gran perdedor. A partir de entonces el orden de batalla es éste: frente al «centro parlamentario», en el que participan los progresistas «resellados» con vistas a organizar una mayoría compacta en el Congreso que pudiera servir de invariable punto de apoyo a la alianza gubernamental de Espartero y O'Donnell, se sitúa el «círculo progresista», constituido como reacción ante aquella agrupación conserva-

(61) *La Epoca*, núm. 2.066, correspondiente al 8 de diciembre de 1855, pág. 2.

(62) D. S. 24 de enero de 1856, pág. 10172.

dora, y que prescinde en esta ocasión de la fracción demócrata (63), y reconoce como único jefe al duque de la Victoria, al tiempo que propugna la «unión de los buenos liberales» (64).

La inoperancia demostrada de la alianza puro-demócrata en la lucha entablada contra O'Donnell y el temor del partido progresista de verse privado del arropo y del prestigio de su líder cambian ahora la directriz de acción; el punto de mira es el fortalecimiento y reorganización del Partido en su antigua línea, prescindiendo tanto de ingerencias moderadas como de comprometedoras ayudas demócratas. «Estamos persuadidos —afirma *El Clamor Público*— de que no tendrá estabilidad la situación fundada en junio de 1854, fuerza el poder, consistencia el orden público, buen éxito las reformas, hasta que no se reconcilien y avengan todas las fracciones del partido progresista; hasta que no se borren y desaparezcan esas denominaciones de puros, templados y estacionarios; hasta que no se olviden las diferencias, se transijan las cuestiones, y se estrechen nuestros vínculos harto relajados por culpa de todos, antes de que se rompan y disuelvan» (65).

De esta forma, a lo largo de la primavera de 1856 los flirteos puro-demócratas acaban en ruptura total e insalvable; ambas fracciones políticas, antaño colaboradoras, vienen a situarse en posiciones abiertamente encontradas, y sacan a relucir sus diferencias en una cruda dialéctica de reproches mutuos. Los demócratas ponderan la ingratitud progresista; «lo que sucede —afirma José M.^a Orense— es que los hombres del poder se olvidan de lo que deben, y cuando ha llegado el caso no quieren o no saben poner en práctica los principios salvadores, los principios que han de dar vida a ese partido» (66). Y los progresistas, por su parte, tildan de oportunistas a los demócratas: «Vosotros —afirma Patricio de la Escosura— progresistas, nos dicen, profesáis un sistema incompleto. Vosotros no podéis

(63) «El centro progresista puro —afirma el portavoz demócrata *La Discusión*— se ha formado sin la participación de la democracia... Los diputados demócratas han sido excluidos en su mayoría de propósito y con deliberada intención del nuevo centro político» (artículo inserto en *La Epoca*, núm. 2.170, correspondiente al 11 de abril de 1856, pág. 2).

(64) En la reunión celebrada por el círculo progresista el 16 de marzo en la Sala de Presupuestos del Congreso aprueban el siguiente comunicado: «Declaran los diputados aquí reunidos, que pertenecen al partido progresista, que reconocen por único jefe al duque de la Victoria y que su principal objeto es fomentar y mantener la unión de los buenos liberales» (*El Clamor Público*, núm. 3.579, correspondiente al 18 de marzo de 1856, pág. 1).

(65) *El Clamor Público*, núm. 3.550, correspondiente al 14 de febrero de 1856, pág. 1.

(66) D. S. 13 de junio de 1856, pág. 14103. Manifestaciones de Orense.

ser más que un puente para que nosotros pasemos. Papel poco lisonjero, señores, porque por cariño con que se trate un puente, hay que pisarlo para pasar por él, y yo por lo menos no estoy dispuesto de buen grado a someterme a semejante operación. Nosotros (nos dicen) valemos y sabemos más que vosotros: tenemos el don de profecía; vemos lo que conviene al porvenir, y profesamos otra religión distinta. Hemos profesado la vuestra; pero la hemos profesado (como ha dicho el señor marqués) porque a falta de lo bueno, etc., entonces no había nadie que quisiera ser demócrata, y era menester ser progresista, esperando otra cosa que sea mejor» (67).

Retornamos a la reestructuración de tendencias antes delineada. El «círculo progresista», por su parte, ejerce sobre el antagónico «centro parlamentario» un claro efecto delimitador. El centro parlamentario, constituido inicialmente como soporte del gobierno de coalición, ha de transmutarse tras la aparición de tal círculo en fracción parlamentaria bajo el liderazgo de O'Donnell, aunque se abstenga de emitir proclama política alguna por temor a desatar las iras del duque de la Victoria (68). Y además, las huestes «centralistas» (69) se sienten en peligro de verse mermadas con el llamamiento progresista a sus filias: «Nada de hipocresías ni de miserias políticas —afirma *El Clamor Público*—. Los campos están ya deslindados; los que no se avergüencen de ser progresistas que acudan al lado de los suyos, los que se arrepientan de haber sido leales a la causa del progreso, que ingresen y permanezcan en buena hora en el Centro Parlamentario, o sea, en el tercer partido, que viene a combatir al partido progresista» (70).

En marzo de 1856 los campos «odonnellista» y «esparterista» se nos muestran nítidamente deslindados, pese a que el antagonismo personal entre los líderes de ambas tendencias se vela a veces pudorosamente. «Coexistiendo como coexisten ambos centros —afirma *El Parlamento*— y empeñados como se empeñarán probablemente en la acción y en la lucha, la fórmula sobredicha [dar fuerza y vigor al gobierno para que rija constitucionalmente los

(67) D. S. 13 de junio de 1856, pág. 14106. Manifestaciones de Escosura. «El marqués» aludido es el demócrata José María Orense, marqués de Albayda.

(68) Por el contrario, los progresistas puros no se recataron de hacer pública su animadversión a O'Donnell, y en tal sentido publicaron un manifiesto cuyo contenido puede verse en PI Y MARGALL: *Historia de España en el siglo XIX*, Barcelona, 1902, pág. 140, y también en *La Epoca*, núm. 2.161, correspondiente al 1 de abril de 1856, pág. 3.

(69) Tal denominación es asignada a los miembros del Centro Parlamentario por el portavoz moderado *El Parlamento*. Véase el núm. 420, correspondiente al 19 de marzo de 1856, pág. 1.

(70) *El Clamor Público*, núm. 3.579, correspondiente al 18 de marzo de 1856, pág. 1.

destinos del país] vendrá a significar para el uno dar fuerza al general O'Donnell contra el general Espartero, y para el otro apoyar al general Espartero contra el general O'Donnell. Porque para los unos, gobierno sin el conde de Lucena no sería gobierno, y para los otros gobernar sin el duque de la Victoria sería despotismo» (71). Pero la recomposición de los antiguos partidos llega demasiado tarde para ser fructífera. El desplazamiento de Espartero por O'Donnell en julio de 1856 destruye la precaria reagrupación de fuerzas.

En resumen, y a modo de conclusión: la dinámica cuyas líneas de fuerza acaban de dibujarse arroja un doble saldo, negativo y positivo, en orden a la constitución en España de un sistema de partidos coherente.

El saldo negativo estriba en la debilitación del progresismo, recortado por su banda derecha con la defección de los «resellados», que pasan a integrarse en el bloque unionista, y por su banda izquierda con la plena consumación de la escisión demócrata, tras los reiterados fracasos de coalición puro-demócrata.

El saldo positivo es doble. Por una parte la consagración oficial de la democracia como partido con fisonomía propia, cosa que acontece en la Cámara con la oportunidad de la votación contraria a la Monarquía, y unas semanas antes, el 26 de septiembre de 1854, con el famoso discurso del joven tribuno Emilio Castelar en el Teatro Real. Por otra parte, la consolidación del núcleo constitutivo de la Unión Liberal —ahora ya no simple coalición, sino partido— que accedería al poder en 1858 bajo el liderazgo de O'Donnell, y que persistiría en él hasta 1863, durante todo el lustro del llamado «Gobierno largo».

III. JALONES DEL PROCESO REFORMADOR EN LAS CORTES

Las Constituyentes de 1854 emplean alrededor de diecinueve meses y cuatrocientas veintidós sesiones en proyectar uno de los más amplios programas de modernización institucional imaginados en nuestra historia decimonónica (72).

(71) *El Parlamento*, núm. 420, correspondiente al 19 de marzo de 1856, pág. 1.

(72) La Asamblea objeto de nuestro estudio es, pues, después de las Constituyentes de Cádiz, la de mayor duración en nuestra historia constitucional. Podemos establecer al respecto un cálculo aproximado de la duración de los diversos períodos constituyentes, considerados éstos como el tiempo transcurrido desde que se nombra una comisión para elaborar el proyecto constitucional hasta que finaliza su discusión o es aprobado: Cons-

1. Fases en que se desarrolla el proceso constituyente

Se han señalado tradicionalmente dos fases o períodos característicos dentro de la actividad constituyente de la Asamblea: uno, el primero, en el que se manifiesta con toda rotundidad el empuje revolucionario y la intención de demoler las instituciones preexistentes, y otro en el que las ideas conservadoras van ganando adeptos hasta que se logra, al fin, el desplazamiento de Espartero por O'Donnell. «El instante en que las Cortes Constituyentes —dice Valera— suspendieron sus sesiones, en julio de 1855, divide la época revolucionaria a que llamamos Bienio, en dos períodos distintos. Se diría que en el primero va creciendo la fuerza de la revolución, aunque ya su misma violencia y falta de tino hacen prever que será domada. En el segundo período, la energía conservadora o reaccionaria cobra bríos, apoyándose en los mismos desórdenes de la revolución y va poco a poco preparando su término y caída» (73).

El empuje revolucionario característico del primer período —8 de noviembre de 1854 a 17 de julio de 1855— lleva, por de pronto, a la adopción de una serie de medidas de carácter revanchista, tendentes a satisfacer intereses personales y de partido. «Podrían contarse unas treinta leyes —escribe Fernando Garrido— destinadas sólo a satisfacer pasiones de pandillaje o intereses personales. El partido progresista se vengaba de lo pasado a expensas de la nación, y se daba generosamente a sí mismo el precio de la victoria. Otorgóse por una Ley una indemnización a cuantos hubiesen sido deportados con motivo de los sucesos revolucionarios de 1848, y otra disposición contó como servicio activo a los empleados progresistas destituidos en 1843 los once años que estuvieron en la inacción o en otras ocupaciones. Análogas medidas fueron votadas en favor de los militares progresistas, que se considerasen perjudicados en su carrera por la dominación moderada» (74). Con todo, es empresa primordial de la Cámara la elaboración de

tituyentes de 1812, dos años y tres meses; Constituyentes de 1837, siete meses; Constituyentes de 1845, siete meses; Constituyentes de 1854, un año y seis meses; Constituyentes de 1868, tres meses; Constituyentes de 1876, cuatro meses; Constituyentes de 1931, cuatro meses; Constituyentes de 1977, un año y tres meses.

(73) MODESTO LAFUENTE y JUAN VALERA: *Historia general de España*, tomo XIII, Barcelona, Montaner y Simón, editores, 1890, pág. 206.

(74) FERNANDO GARRIDO: *Historia del reinado del último Borbón de España*, tomo III, Barcelona, 1869, págs. 273-274.

Una relación de las leyes votadas por las Constituyentes de 1854 durante su primera legislatura puede verse en ANGEL FERNÁNDEZ DE LOS RÍOS: *Luchas políticas en la España del siglo XIX*, vol. II, Madrid, 1880, págs. 434-440, en nota.

un nuevo texto constitucional inspirado en el ideario del partido; pero aborda también otras reformas jurídico-públicas que analizaremos más adelante.

Dos graves sucesos políticos acaecidos durante el verano de 1855 —ruptura de relaciones con Roma y huelga general de Cataluña— van a gravitar sobre la segunda legislatura, que se abre el 1 de octubre. Un problema heredado de la vieja España y otro específicamente nuevo, hijo de la España naciente, enfrían, pues, con influencia semejante y simbólicamente repartida, la temperatura revolucionaria.

2. *Incidencia de las tensiones políticas en la Asamblea*

Tras el conflictivo verano de 1855 y el fracaso de la «unión liberal» durante el primer período constituyente los dos grandes bloques parlamentarios retornarían a sus posiciones anteriores a la suspensión. «En esta lucha —afirma Miraflores— el partido revolucionario llevó siempre la peor parte, y a pesar de sus incansables esfuerzos y de su actividad en la lucha, sufrió sucesivos descalabros, que produjeron una verdadera derrota moral, preparándose el momento de llegar a convertirse en material mientras se sucedían variadas peripecias, lo mismo en las Cortes que fuera de ellas» (75).

Dos son, dentro de las Cortes y en perspectiva institucional, los más resonantes descalabros: rechazo de la abolición de las quintas y rechazo de la abolición del impuesto de «puertas y consumos» (76). Progresistas puros y demócratas intentan contrarrestar estos triunfos reaccionarios mediante una reorganización a fondo del sistema de fuerzas políticas. Aspiran, en suma, a emancipar a Espartero y al progresismo de la tutela de O'Donnell, aspiración que lleva a una lucha encarnizada entre los aliados de quince meses antes. Los tres hitos más importantes de esta lucha pueden jalonarse así:

1.º En los primeros días de noviembre de 1855, con ocasión del debate del artículo 6.º del proyecto constitucional, la enmienda de Figueras tendente a excluir el privilegio de la nobleza para el desempeño de los cargos palatinos da pie a un enfrentamiento entre Olózaga y O'Donnell, que no llega a

Sobre los conatos parlamentarios tendentes a exigir responsabilidad a los Gobiernos de la década moderada y a someter a juicio a la regente María Cristina de Borbón nos remitimos a las páginas 163-165 de nuestra tesis.

(75) MARQUÉS DE MIRAFLORES: *Memorias del reinado de Isabel II*, vol. III, Madrid, Biblioteca de Autores Españoles, 1964, pág. 143.

(76) Nos remitimos al respecto a las páginas 172-176 de nuestra tesis.

originar la derrota de este último en razón del apoyo que le presta Espartero (77).

2.º Un mes más tarde la democracia redobla sus ataques contra O'Donnell, y esta vez de modo directo. Orense, con ocasión de los sucesos de Zaragoza, anuncia el 1 de diciembre un voto de censura en el que se califica a O'Donnell de «amenaza contra la libertad». El embate demócrata tropezaría en esta ocasión con la guardia o'donnellista; Augusto Ulloa, para contrarrestar la intervención de Orense, presenta en la misma sesión parlamentaria un voto de confianza a O'Donnell (78) que es aprobado por una mayoría considerable (110 votos contra 6).

3.º A principios de enero de 1856 Salustiano de Olózaga, a la cabeza de la fracción progresista pura, prepara un nuevo ataque. Manuel de la Fuente Andrés, ministro de Gracia y Justicia, presenta al Consejo de Ministros, por inspiración de Olózaga, un proyecto de ley que declara libre de gastos las dispensas matrimoniales, previo el compromiso estatal de indemnizar a la Santa Sede por el percibo de las cantidades acostumbradas. La cuestión, planteada hallándose O'Donnell enfermo, persigue encubiertamente el objetivo de ponerle en disidencia con Espartero y obligarle a presentar la dimisión: si la idea era aceptada por Espartero y el Consejo sin contar con O'Donnell, éste se vería forzado a dimitir. Pero la tentativa fracasa tras la oposición regia a aprobar el proyecto hasta el restablecimiento del ministro de la Guerra (79). Una vez más, el plan anti-donnellista, tan cuidadosamente trazado, no logra otro resultado que fortalecer la posición del conde de Lucena.

En suma, los esfuerzos progresistas y demócratas de desviar la coalición gubernamental hacia una situación de predominio progresista resultan infructuosos ante la constante actuación de Espartero como valedor de O'Donnell. «Pero ¿a quién se parece el Presidente del Consejo de Ministros? —se pregunta socarronamente «El Padre Cobos»—; se parece a un paraguas que él mismo lleva para que otro no se moje» (80).

(77) Sobre los términos en que se plantea la disputa, puede verse FRANCISCO PI Y MARGALL: *Historia de España en el siglo XIX*, tomo IV, Barcelona, Ed. Miguel Seguí, 1902, págs. 139-140.

(78) D. S. 1 de diciembre de 1855, pág. 8762. Proposición de Ulloa: «Las Cortes Constituyentes declaran que el general O'Donnell merece su más completa confianza.»

(79) Véase al respecto MIRAFLORES: *Memorias del reinado...*, cit., pág. 146; PI Y MARGALL: *Historia de España...*, cit., pág. 138, y LAFUENTE: *Historia general...*, cit., pág. 216.

(80) Art. *Generalidades*, en «El Padre Cobos», núm. XL, correspondiente al 30 de abril de 1855.

IV. CONCLUSION: BALANCE DE LA LABOR LEGISLATIVA
DE LAS CORTES DEL BIENIO

Mientras las tensiones políticas descritas se desarrollan dentro y fuera de las Cortes éstas prosiguen sus tareas legislativas: elaboración de la nueva Constitución y modernización de las instituciones jurídico-públicas y de las instituciones económicas. Resumiremos a continuación, en ceñido balance la obra de la Asamblea (81).

A) *Punto de desarrollo en el que queda la legislación*

La «pluralidad de marcos normativos» proyectados puede distribuirse desde el punto de vista de su desarrollo, vigencia y efectos sociales en cinco grandes grupos.

1.º La «Constitución Nonnata», incluidas las «Bases» de Leyes Orgánicas a ellas anejas (82), no alcanza la condición de derecho vigente; la Reina no la sanciona ni promulga.

2.º Dentro de este primer grupo no llegan ni siquiera a desarrollarse las «Bases» en los correspondientes proyectos de Leyes Orgánicas. Pero hay, con todo, una notable excepción: la Ley de Ayuntamientos, fruto del desarrollo de catorce bases constitucionales. Anómalamente (puesto que no llegan a alcanzar sanción las bases que la legitiman) sí es objeto de sanción real y de promulgación, aunque su vigencia resulta efímera; la deroga (con flagrante infracción del principio de jerarquía de normas) el Real Decreto del gobierno Narváez de 16 de octubre de 1856, que «restablece en toda su fuerza y vigor» la Ley de Ayuntamientos moderada (83).

3.º Entre las leyes de rango no constitucional, sino *ordinario*, alcanzan *sanción y promulgación* la *Ley de Enjuiciamiento civil* (que no sería derogada hasta 1883); la *Ley de abolición de los impuestos de puertas y consu-*

(81) Nos limitamos aquí a hacer un recuento general. A cada una de las leyes reseñadas dedica un capítulo independiente nuestra precitada tesis doctoral.

(82) Los progresistas, confiados en su fuerza numérica dentro de la Asamblea y a la vez temerosos de que se les escapara tan magnífica oportunidad de plasmar legislativamente su programa, siguieron un tanto ilusamente esta tortuosa vía de recuperar la tradición gaditana de la Constitución, larga a través de la división interna de la misma en dos instrumentos —texto principal y «acta adicional»— dotados de idéntico rango.

(83) «Colección Legislativa de España», núm. 70, correspondiente al cuarto trimestre de 1856, pág. 93.

mos (que resucitaría inmediatamente, pocas semanas antes de la terminación del Bienio, camuflada como «derrama general»); la *Ley de desamortización general* o Ley Madoz, suspendida por Real Decreto de Narváez de 14 de octubre de 1856 y puesta de nuevo en vigor tan sólo en lo tocante a la desamortización civil por otro Real Decreto de O'Donnell, retornado al poder, del día 2 de octubre de 1858; la *Ley General de Ferrocarriles* (primera después de cuatro anteriores intentos, que permanece en su esencia largos años aunque sea objeto de sucesivos retoques); la *Ley de Bancos emisores* y la *Ley de asociaciones de crédito* (precedentes inmediatos de la libertad que en estos ámbitos consagraría el Sexenio revolucionario).

4.º Un lugar especial corresponde al *proyecto de ley de Alonso Martínez sobre el trabajo en la industria*; lo deposita el gobierno en las Cortes, pero no llega a ser objeto de deliberación ni de dictamen. La importante cuestión que quería regular permanecería intacta hasta 1873, fecha de aprobación de la «Ley excluyendo a los niños y niñas menores de diez años del trabajo en fábricas, talleres, fundiciones o minas, y fijando las horas de trabajo en las mismas», convencionalmente estimada hoy día como punto de arranque del moderno Derecho del Trabajo español (84).

5.º En fin, aunque no hayan sido obra de las Cortes debemos añadir, para cerrar el cuadro, los importantes *Reales Decretos referentes a las instituciones eclesiásticas*; todos ellos alcanzan *vigencia formal*, pero todos ellos también *son derogados* por disposiciones de igual rango del gobierno de Narváez en el otoño de 1856.

B) *Orientación interna e influencia «póstuma» de la obra de las Cortes*

Inmediatamente se echa de ver que hay ámbitos en los cuales se había llegado a formar en los años centrales del siglo una suerte de *communis opinio* liberal: urgencia de un régimen jurídico general que regulara las construcciones y explotaciones ferroviarias, y necesidad de racionalizar el enjuiciamiento civil. No tiene por ello nada de extraño que en estos ámbitos la obra legislativa de las Constituyentes ganara arraigo y fuere respetada

(84) Se trata de la generalmente denominada «Ley Benot»; véase en la «Colección Legislativa de España», núm. 111, correspondiente al segundo semestre de 1873, páginas 108-110. Es de notar que el proyecto de Alonso Martínez tenía un contenido mucho más amplio, puesto que regulaba también el asociacionismo obrero, el contrato de trabajo, la reglamentación interior de las fábricas, la inspección gubernamental de las mismas, accidentes laborales y penalización de delitos taxativamente enumerados.

por los gobierno unionistas y moderados posteriores, y aún se adentrara en los años del Sexenio revolucionario y de la Restauración. Hay, en cambio, otros temas propios del programa progresista que no siguen la misma suerte: regulación unilateral del Derecho eclesiástico por parte del Estado, y, naturalmente los básicos del Derecho constitucional: dogma de la soberanía nacional, ayuntamientos populares, rigidez formal del texto, Senado electivo, constitucionalización de la milicia nacional, consagración de la Diputación permanente, reducción de las prerrogativas regias en orden a la convocatoria, suspensión y disolución de las Cortes, responsabilidad principal del autor del escrito y tan sólo subsidiaria del editor en el ámbito de los delitos de imprenta, etc. Desde luego que ninguno de ellos prospera en los años de la reacción unionista o moderada, aunque todos (salvo la Milicia Nacional) rebrotan durante el Sexenio.

Hay, en fin, otros dos temas sobre los que existe entre conservadores y progresistas división parcial de opiniones:

a) Todos aceptan lo ya hecho y consumado en materia de desamortización, tanto civil como eclesiástica; pero los unionistas entienden que la continuación de la segunda debe condicionarse a un previo acuerdo con la Santa Sede, acuerdo al que efectivamente se llega en 1860 siendo Ríos Rosas embajador en Roma y que sujeta la desamortización a la contrapartida de la entrega a la Iglesia de títulos de Deuda Pública, y al reconocimiento del derecho de la misma a la adquisición de nuevas propiedades; solución que los moderados hacen suya (no obstante el antiguo Decreto de Narváez de 14 de octubre de 1856) cuando retornan al poder en 1864. Por contra, los progresistas insisten durante el Sexenio en proseguir la desamortización eclesiástica, con incautación sin precio de los bienes de los regulares y no reconocimiento de la facultad adquisitiva de la Iglesia.

b) Todos reconocen también la necesidad de agilizar el marco jurídico de la banca y del crédito, pero con criterios de aplicación variables.

En cuanto a la banca: progresistas y demócratas hacen frente común ante las pretensiones monopolizadoras del Banco de San Fernando, avaladas por la fracción conservadora. Ahora bien, mientras que los demócratas propugnan la libertad bancaria absoluta, y abogan en consecuencia por la supresión de cualquier traba tendente a dificultar la creación de bancos emisores, el partido del progreso adopta una actitud «seudomonopolizadora»; es decir, tendente a conciliar el sistema de pluralidad bancaria con el monopolio local de emisión.

En cuanto a las sociedades de crédito nos hallamos ante una toma de posturas similar: los conservadores abogan por el establecimiento de un marco institucional restrictivo (obstáculos legales tendentes a restringir el

establecimiento de estas entidades, previsión de límites precisos a la actividad crediticia y otorgamiento al gobierno de amplias prerrogativas inspeccionadoras); los progresistas, si bien se decantan en pro de la sujeción de estas entidades a determinadas garantías, procuran flexibilizar las trabas jurídicas propuestas por sus opositores políticos (otorgamiento de mayores facilidades para la erección de estas compañías, aumento de su capacidad de emisión de acciones e incremento de sus posibles operaciones, especialmente en lo relativo a los préstamos sobre sus propias acciones), y, por último, el partido demócrata se pronuncia en pro de la libertad absoluta.

C) *La «tela cortada»: proyectos no dictaminados*

La precipitada suspensión de las sesiones dejaría sin rematar numerosos proyectos modernizadores de gran importancia. Nos referimos al proyecto de Ley orgánica y reglamentaria del Notariado, propuesto a la Cámara el 24 de octubre de 1855 por el ministro de Gracia y Justicia, Manuel Fuente Andrés (85); al proyecto de Ley Orgánica de Empleados Civiles de 22 de enero de 1856, que, elaborado por una Comisión parlamentaria, tiende a poner fin a las frecuentes intromisiones moderadas en la función pública (86). Y en fin, nos referimos también al proyecto de instrucción pública de 22 de diciembre de 1855 suscrito por el ministro de Fomento, Manuel Alonso Martínez, con el que se pretende someter la actuación gubernamental en el sector educativo a un marco legal previamente establecido por vía parlamentaria (87).

(85) Apartado 1.º al número 226, págs. 7611-7613. Proyecto de ley presentado por el señor ministro de Gracia y Justicia sobre el arreglo del Notariado. Véase al respecto el estudio de ALFONSO QUEREDA DE LA BÁRCENA: *El proceso de formación de la ley del Notariado*, en el volumen colectivo *Centenario de la ley del Notariado*, vol. I, sección primera, estudios históricos, Madrid, 1964, págs. 567-568, en nota (publicado por la Junta de Decanos de los Colegios Notariales de España).

(86) Apéndice 10 al número 295, págs. 10117-10126. Dictamen de la Comisión sobre el proyecto de ley orgánica de Empleados Civiles.

(87) Para un análisis de la génesis parlamentaria y valoración crítica del proyecto de Manuel Alonso Martínez, así como de su posible influencia sobre la ley Moyano de 9 de septiembre de 1857, resulta de gran interés el trabajo de ANTONIO VIÑAO FRAGO: *Política y educación en los orígenes de la España contemporánea. Examen especial de sus relaciones en la enseñanza secundaria*, Madrid, Ed. Siglo XXI, 1982, págs. 372-380.

(88) «Para la primera sesión se avisará a los señores diputados a domicilio», anunció el presidente de la Cámara el 1 de julio de 1856 (D. S. pág. 14921).

D) *Ocaso y fin de las Cortes*

El 1 de julio de 1856 suspenden las Cortes sus sesiones con ánimo de reanudarlas el 1 de octubre (88), pero en el interregno parlamentario se desencadena el enfrentamiento entre O'Donnell y Escosura que provoca la dimisión de Espartero y la conclusión del Bienio progresista.

La extinción de las Cortes Constituyentes es paralela a la crisis política. El 14 de julio de 1856, recién constituido el ministerio de O'Donnell, un grupo de diputados intenta evitar la dimisión de Espartero reuniéndose en la Asamblea suspendida desde el día 1 y proponiendo en la misma una moción de censura al nuevo gobierno, aprobada por todos los diputados presentes a excepción del marqués de Tabuérniga (89); pero O'Donnell ignora la derrota parlamentaria alegando el muy corto número de diputados presentes. También tiene lugar cierta resistencia protagonizada por la Milicia Nacional que es sofocada por el ejército sin grandes dificultades.

La Asamblea constituyente es, al fin, formalmente disuelta por Decreto de 2 de septiembre de 1856. El preámbulo de esta disposición se funda en que la Reina, al convocarla, «hizo uso de una facultad que no confería al Trono la Ley Fundamental de 1845». Drástico final que viene a considerar como viciado de inconstitucionalidad, desde su mismo origen, todo el largo esfuerzo consagrado a alumbrar una nueva Constitución, y, aún más, todo un nuevo orden jurídico-público.

E) *Fama póstuma de las Cortes*

Hay que observar con todo que muy pronto se pasó de la crítica mordaz de este interesante período de nuestra España decimonónica a la reivindicación de algunos de sus muchos aspectos positivos. Y son precisamente aquellos que habían propiciado su desgaste y caída los que dan el primer paso reivindicativo. La actitud severamente crítica de los unionistas durante el primer período de su mandato se palía un tanto meses más tarde, cuando sustituido O'Donnell por Narváez y restablecido el moderantismo puro, ya no «son poder».

En la nueva coyuntura política Antonio Ríos Rosas defiende en la legislatura de 1857 la legitimidad de las Constituyentes de 1854 puesta en cues-

(89) D. S. 14 y 15 de julio de 1856, pág. 14976. Proposición de Calvo Asensio: «Pedimos a las Cortes se sirvan acordar que el Gabinete nuevamente constituido no merece su confianza.»

tión por las Cortes narvaistas (90) y esboza asimismo cierto juicio positivo respecto a las mismas: «Debe tener presente que en aquellas Cortes, que no han sido bastantemente apreciadas, porque siempre las han juzgado pasiones antagonistas, con respecto a mi persona sucedió un acto de tolerancia que yo tengo el deber de exponer y de agradecer en este momento. Yo tuve el honor de ser nombrado individuo de la Comisión de Constitución, y esto por el voto de hombres avanzados que se sentaban en aquellos bancos, que quisieron que yo formase parte de la Comisión para que se pudiesen oír todas las opiniones y para que depuradas todas, se hiciese el bien del país sin sentimientos de exclusivismo» (91).

Años más tarde —1880—, Angel Fernández de los Ríos, activo participante en los sucesos revolucionarios de 1854, recuerda con añoranza los años vividos en tan convulsos momentos. «Atendida la diferencia de épocas —afirma— acaso no ha habido en España Cortes que se mostraran más dignas de las Constituyentes de 1810 que las de 1854» (92).

Pero la apología más incondicional de la obra de las Constituyentes del Bienio la realiza hacia los años 1860 el discípulo de Sanz del Río e historiador de la filosofía y de la literatura Francisco de Paula Canalejas. «Nunca se presenció —afirma— expresión más completa y solemne de las varias ideas y tendencias que caracterizan al siglo presente... En las Constituyentes se discutieron los principios capitales de la reforma política, así como de la administrativa y económica, y la centralización y descentralización pelearon en campo abierto, como pelearon el espíritu liberal y el conservador y reaccionario en todas las esferas y en todos los terrenos de la vida pública» (93).

(90) «Así, señores, creo legítimas las Cortes de 1854, como legítimas las de 1837; tan legítimas son éstas como las de 1840, las de 1843; en una palabra: todas desde 1810 hasta el día» (D. S. 30 de mayo de 1857, pág. 299).

(91) D. S. 29 de mayo de 1857, pág. 288.

(92) ANGEL FERNÁNDEZ DE LOS RÍOS: *Luchas políticas...*, cit., vol. II, pág. 433.

(93) *Las Constituyentes españolas de 1854. Estudio político*, en «La Razón» (revista quincenal científica, política y literaria), tomo I, núm. 3 (Madrid, 1860), págs. 190-191.