

# La frustrada propuesta de reforma electoral de 1840 (un precedente del reflujo liberal de la Década Moderada)

SUMARIO: I. La pragmática Constitución de 1837 o el final del paradigma revolucionario.– II. Muchos votan, unos pocos deciden: la viciada Ley electoral de 1837.–III. Los proyectos de reformas legislativas del período 1837-1840: el pretendido giro moderado de la constitución.–IV. La fallida reforma de la Ley electoral. De la propuesta del Marqués de Vallgornera al proyecto avalado por el ministro Armendáriz.–V. A modo de epílogo. La formación de gobiernos robustos, una prioridad del nuevo liberalismo.

## I. LA PRAGMÁTICA CONSTITUCIÓN DE 1837 O EL FINAL DEL PARADIGMA REVOLUCIONARIO

*La Constitución de 1812 es malísima; digo que es malísima para las circunstancias actuales. Yo la he respetado y he defendido como el que más (...); pero, ¿por esto he de confesar yo que no tiene defectos? Sí señor, los tiene*<sup>1</sup>. Quien así hablaba desde la tribuna de las cortes un viernes del mes de marzo de 1837 no era otro que Vicente Sancho. El valenciano de Petrés, que fuera diputado del Trienio y quien en 1822 había sido Jefe Político de Barcelona; el mismo que un año más tarde, en 1823, fue Comandante Militar de Murcia; y quien, en el no lejano año de 1830, fue miembro, junto a otros conspicuos liberales del exilio, del «Directorio provisional del levantamiento de España contra la tiranía», la posteriormente denominada «Junta de Bayona», no tenía ningún reparo en justificar públicamente, en un discurso

---

<sup>1</sup> Diario de Sesiones del Congreso (en adelante DSC), 17 de marzo de 1837, p. 2205.

interrumpido por murmullos, la profunda modificación que se anunciaba, hasta elaborar un texto nuevo, de la Constitución de 1812. Una intervención, la de este diputado, cuya misión no era otra que la de refutar las duras acusaciones que acababa de esgrimir en el hemiciclo el aún nostálgico doceañista Fermín Caballero, para quien el proyecto constitucional presentado a la cámara no era una simple revisión del texto de 1812, cual, como él entendía, era el objeto para el que las cortes habían sido llamadas, sino que se trataba de una nueva constitución, muy alejada, en sus principios y en su desarrollo, de la carta magna gaditana<sup>2</sup>. Sin embargo, a pesar de las protestas del geógrafo y periodista conqueño, lo cierto era que desde que en el inmediato mes de agosto fue restaurada la mítica norma de Cádiz, todos los indicios apuntaban a su profunda mudanza.

Ya el decreto firmado por la Gobernadora que, en el marco de los melodramáticos acontecimientos de La Granja, el 13 de agosto de 1836 oficializaba la rehabilitación del texto de Cádiz, significaba hasta qué punto ésta podía ser meramente accidental, en tanto en él se señalaba que esta restauración lo era *en el ínterin que reunida la nación en cortes, manifieste expresamente su voluntad, o de otra constitución conforme a las necesidades de la misma*<sup>3</sup>. Una circunstancia confirmada días más tarde, tanto en el decreto de convocatoria de cortes, como en el inmediato manifiesto de la Gobernadora a la nación. En el primero, fechado el 21 de agosto, se anunciaba que la convocatoria electoral lo era para que *la nación reunida en cortes manifieste expresamente su voluntad acerca de la constitución que ha de regirla, o de otra conforme a sus necesidades*<sup>4</sup>. En el manifiesto que la corona hizo público un día más tarde, aunque la norma gaditana era ensalzada cual *monumento de dignidad nacional y de independencia*, también se reconocían *las objeciones que dentro y fuera de España se han hecho de este código famoso. Pero lejos de ostentarse como perfecto, el mismo lleva consigo la suposición y el modo de su reforma*<sup>5</sup>.

En todo caso, nadie que estuviese familiarizado con los trasiegos políticos de esos años, los inmediatamente posteriores al fallecimiento del último monarca absoluto de España, pudo extrañarse que partiendo de la propuesta revisora de la carta magna de 1812 al final se alumbrase una constitución, como lo fue la de 1837, que en poco se asemejaba a la mítica norma de Cádiz. Porque ya a la altura de 1836, y salvo para un reducido grupo de nostálgicos doceañistas que en las constituyentes no superaban la treintena, eso era la Constitución de 1812,

<sup>2</sup> La intervención de Fermín Caballero, en DSC, 17 de marzo de 1837, pp. 2199-2205.

<sup>3</sup> En Colección Legislativa de España (en adelante CLE), 13 de agosto de 1836, p. 307.

<sup>4</sup> En CLE, 21 de agosto de 1836, p. 328. No obstante, este decreto modificaba varios preceptos de la constitución restaurada. Así ocurrió con algunos relativos a la figura de los diputados (su status legal, poderes y fórmula de prestar juramento), como también en dos importantes aspectos relacionados con la materia electoral como eran las fechas de celebración de la consulta y la composición de las cortes. Un pormenorizado estudio de las modificaciones que se operaron en el texto de 1812 en, TOMÁS VILLARROYA, J., «Las reformas de la Constitución de 1812 en 1836», en *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, 4 (1964), pp. 171-203.

<sup>5</sup> En CLE, 22 de agosto de 1836, p. 332.

un simple mito, *una reliquia, el testimonio de un tiempo glorioso que había quedado muy atrás*<sup>6</sup>. Como por aquellos días reconoció otro tribuno liberal como Calatrava, *un mero símbolo de libertad, de independencia y de gloria nacional*<sup>7</sup>.

Cierto es que, aunque pocos, aún había diputados que añoraban el texto de Cádiz, pero sus alegatos en defensa de esa vieja constitución de nada sirvieron. Argumentaron, incluso, cómo se estaba vulnerando el texto restaurado el último mes de agosto, en tanto no había entre la mayoría de los diputados el propósito de respetar ni el plazo, ni los trámites para su posible reforma, ni la necesaria mayoría de dos tercios constitucionalmente preceptuada<sup>8</sup>. A la pregunta que sobre esta vulneración de la constitución planteó el diputado Vila, Antonio González respondió que eso era una traba. Hasta un veterano doceañista como Calatrava, en su calidad de Secretario del Despacho de Estado, reconoció en el hemiciclo que *estas cortes no son de las que según la constitución debían juntarse para reformarla; estas cortes son en realidad unas cortes constituyentes: para esto han sido convocadas*<sup>9</sup>. Todo estaba dicho. Los escasos defensores del doceañismo que aún quedaban tenían perdida la batalla.

Fue el de Cádiz, en todo caso, un texto que nunca contó con demasiados seguidores entre la clase política de fuera de nuestras fronteras. La que para Lord Palmerston fue *la más absurda y estúpida de las constituciones* nunca tuvo el pleno reconocimiento británico; como era obvio, con los nuevos tiempos que corrían en la Francia orleanista, no salía mejor parada. Galiano relata el decepcionante primer encuentro que tuvo con su admirado Constant allá por 1830 cuando éste se incomodó ante el comentario del liberal español sobre la necesidad de dar cuanto antes a España la libertad de la que el anterior gobierno francés la había despojado. *¡Ah!, no hay que hacer eso* fue la inmediata respuesta del doctrinario suizo<sup>10</sup> *estaba plagada de doctrinas peligrosas (y) de errores revolucionarios*<sup>11</sup>.

De ahí que con una nación perturbada por una cruenta guerra civil, y con un ministerio necesitado de la ayuda de las monarquías constitucionales europeas que en no pocas ocasiones habían puesto de manifiesto una calculada ambigüedad (no en vano, como años más tarde reflexionará Evaristo San

<sup>6</sup> GARRIDO MURO, L., «“Los lazos de seda”. El poder ejecutivo entre el doceañismo y el progresismo», en SUÁREZ CORTINA, M. (ed.), *Las máscaras de la libertad. El liberalismo español, 1808-1950*, Madrid, Marcial Pons Historia/Fundación Práxedes Mateo Sagasta, 2003, p. 49.

<sup>7</sup> Carta remitida por José María Calatrava, Secretario del Despacho de Estado, al embajador en París, Campuzano, el 28 de agosto de 1836, en MARQUÉS DE MIRAFLORES, «Memorias del reinado de Isabel II», en *Biblioteca de Autores Españoles*, CLXXII, Madrid, edic. 1964, p. 276.

<sup>8</sup> Sus modificaciones en TOMÁS VILLARROYA, J., «Las reformas de la Constitución de 1812 en 1836», *op. cit.*, pp. 171-203.

<sup>9</sup> DSC, 14 de noviembre de 1836.

<sup>10</sup> ALCALÁ GALIANO, A., «Obras Escogidas», en *Biblioteca de Autores Españoles*, LXXXIII, Madrid, edic. 1955, p. 230. Cita recogida en VARELA SUANZES-CARPEGNA, J., «El pensamiento constitucional español en el exilio: el abandono del modelo doceañista (1812-1833)», en *Revista de Estudios Políticos*, 88 (1995), p. 82.

<sup>11</sup> VARELA SUANZES-CARPEGNA, J., *Ibidem*, pp. 81-82.

Miguel sobre Luis Felipe, las simpatías de éste iban acorde con sus intereses), y con el precedente de la penosa experiencia del Trienio Liberal, se antojaba que no era lo más oportuno restaurar, con la pretensión de darla continuidad en el tiempo, la no muy querida por las vecinas cancillerías europeas Constitución de 1812. Algo que, en todo caso, si se tiene en cuenta la evolución ideológica que se había operado en los liberales españoles durante el segundo exilio, tampoco era difícil de prever. Un grupo, cuyos integrantes estaban llamados a ser los protagonistas políticos de la España inmediatamente post fernandina, que en el período 1823-1833 se relacionan, conocen, o al menos se inspiran en los clásicos del pensamiento doctrinario, cuyas propuestas impregnarán la formación intelectual y política de una nueva camada liberal que asume las mudanzas que se están operando en el universo político de la nueva Europa<sup>12</sup>. Una época en la que el desprestigio que sufre, tras los años de terror, el viejo paradigma revolucionario de la igualdad y la universalidad, se conjuga con el nuevo ideal de la triunfante burguesía, que ahora a lo que aspira, y no es poco, es *a un sosegado disfrute de lo ya alcanzado*, a implantar un sistema con el que se consagre legalmente su predominio<sup>13</sup>.

Ha llegado, en suma, la hora del «liberalismo atemperado», tanto en el orden social como en el político. Y en este caso, frente al axioma de la rígida división de poderes característico de los textos constitucionales del primer liberalismo, en los que no se preveía ningún posible cauce de colaboración entre el poder ejecutivo y el legislativo, ahora se propone su interrelación, en un entramado en el que la corona se postula como el elemento nodal, como la clave del nuevo edificio constitucional. Será el poder mediador, el cuarto poder o poder neutro, *la llave de toda la organización política* como se recoge en la carta constitucional portuguesa. Constant, incluso, irá más allá, y con el fin de evitar cualquier posible enfrenamiento entre el soberano y las cortes, propondrá hasta cinco poderes; el real, el ejecutivo (que se confía a los ministros), el representativo de la comunidad (una asamblea hereditaria, el senado), el representativo de la opinión (una asamblea electiva) y el judi-

<sup>12</sup> Sobre esta evolución, entre otras aportaciones, VARELA SUANZES-CARPEGNA, J., «Tres cursos de derecho político en la primera mitad del siglo XIX: las “lecciones” de Donoso Cortés, Alcalá Galiano y Pacheco», en *Revista de las Cortes Generales*, 8 (1986), pp. 96-131. Del mismo autor, «El pensamiento constitucional en el exilio: El abandono del modelo doceañista (1823-1833)», en *Revista de Estudios Políticos*, 88 (1995), pp. 63-90. También en MARCUELLO BENEDICTO, J. I., «Cortes y proceso político en la monarquía constitucional española: modelos liberales doceañista y moderado (1810-1868)», en *Hispania*, 189 (1995), pp. 11-36. Incluso un protagonista de estos hechos como fue Andrés Borego reconoció cómo entre los mismos liberales, que fieles a la causa que sucumbió en 1823 emigraron al extranjero, habían surgido opiniones que inclinaban a la conveniencia de cambiar de sistema el día en que el partido volviese a mandar. BORREGO, A., «Ensayo sobre los partidos políticos en España», en *Revista de España*, 26 (1872), p. 498. Como es obvio, resultan imprescindibles las obras, ya clásicas, de Luis Díez del Corral, *El liberalismo doctrinario*, y de Ángel Garrorena Morales, *El Ateneo de Madrid y la teoría de la Monarquía liberal*.

<sup>13</sup> GÓMEZ OCHOA, F., «El liberalismo conservador español del siglo XIX», en *Sagasta y el liberalismo progresista en España*, Logroño, Cultura Riojana, 2002, p. 52.

cial<sup>14</sup>. El rey reina, pero no gobierna, dirá el propio Benjamín Constant. Y como nuevo poder mediador, al quedar situado en un plano diferente al resto de los poderes, estará investido de la necesaria auctoritas con la que resolverá los conflictos que puedan surgir entre ellos. Sin embargo, al ejercer su potestas en concurrencia con esos poderes, y en particular con las cortes, perderá los atributos característicos del soberano del Antiguo Régimen<sup>15</sup>. Un principio teórico que, en todo caso y en particular en la España isabelina, se incumplió en demasiadas ocasiones, al hacerse patente la parcial intervención de la corona en la vida política de la nación.

Y para completar este armónico entramado de balances y contrapesos, y con el fin de evitar las posibles tensiones que puedan surgir entre la cámara popular y la corona, se reconoce la existencia de una segunda cámara en la que estará representada la historia de la nación: el nuevo senado que, como institución intermedia entre la representación popular (recogida en la baja) y la corona, servirá para corregir los posibles excesos revolucionarios de la cámara baja, evitando de este modo la necesidad de acudir al veto regio, lo que permitirá mantener al monarca al margen de las disputas políticas. Un senado que cumplirá dos funciones esenciales. Por un lado, en él, a través de la aristocracia social e intelectual, estará representada la tradición histórica de la nación; por otro lado, servirá para discriminar los intereses aristocráticos de la representación popular<sup>16</sup>, en tanto, como dijo Guizot, eran de naturaleza distinta y especial y al estar recogidos en la cámara alta, evitarían su presencia en la baja<sup>17</sup>. Una máxima, la del doctrinario francés, que en junio de 1834 también se esgrime desde el progresista *El Eco del Comercio*, en cuyas páginas se señala que si la aristocracia cuenta con un estamento a que por derecho hereditario pertenecen, sólo en este deben sentarse<sup>18</sup>. El resultado no era otro que conferir el exclusivo protagonismo de la cámara de representación popular, y con él la tutela del poder político, a la nueva y poderosa mesocracia social.

Con este marco político de partida, las palabras que pronunció la Reina Gobernadora en octubre de 1836, en la sesión de apertura de las cortes, al anunciar la posibilidad de renovar la *Constitución que la Nación española se dio a sí misma*<sup>19</sup>, presagiaban no una simple modificación del texto de Cádiz, sino la elaboración de una nueva carta magna. Se intuía, en suma, desde que dieron comienzo las sesiones, la mayoritaria voluntad de los parlamentarios,

<sup>14</sup> CONSTANT, B., *Escritos políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, edic. 1989, p. 22.

<sup>15</sup> CONSTANT, B., *Ibidem*, p. 22. Marcuello Benedicto, J. I., «Cortes y proceso político en la monarquía constitucional española: modelos liberales doceañista y moderado (1810-1868)», *op. cit.*, p. 24.

<sup>16</sup> Sobre estas cuestiones, BERTELSEN REPETO, R., *El Senado en España*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1974. Marcuello Benedicto, J. I., «Próceres y senadores en el reinado de Isabel II», en PÉREZ LEDESMA, M. (ed.), *El Senado en la historia*, Madrid, Departamento de Publicaciones del Senado, segunda edición, 1998, pp. 175-225.

<sup>17</sup> En DÍEZ DEL CORRAL, L., *El liberalismo doctrinario*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, edic. 1984, pp. 150-151.

<sup>18</sup> *El Eco del Comercio*, 20 de junio de 1834.

<sup>19</sup> DSC. 24 de octubre de 1836, p. 30.

incluso entre *aquellos que*, como dice Juan Baró, *redactaron la Constitución de 1812*, de acometer su profunda *revisión*<sup>20</sup>, en tanto el de Cádiz, en parte debido a que muchos de quienes desde el campo liberal fueron protagonistas de su gestación aún eran ajenos a las renovadoras propuestas de un liberalismo de sesgo templado, no dejaba de ser un texto ya obsoleto desde sus orígenes, la expresión de la infancia del constitucionalismo. De ahí que en los manifiestos hechos públicos en los postreros intentos revolucionarios de la Década se proponga la instauración de dos cámaras, como formulaba Mina en su intentona de 1830, o como de forma explícita se hizo en el publicado por Torrijos en 1831, en el que se destacaba que entre sus objetivos no estaba presente el restablecimiento de la Constitución de 1812<sup>21</sup>. Siguiendo este rastro, muchas de las juntas revolucionarias que en el verano de 1836 proclamaron la norma de 1812, al tiempo se manifestaron por su modificación<sup>22</sup>. Unos propósitos de enmendar el texto de Cádiz que, en todo caso, ya habían anidado entre los liberales moderados del Trienio. Como señala Fernández de Córdova fue en estos años, y en particular coincidiendo con el ministerio Martínez de la Rosa, cuando se planteó su modificación por una constitución más conservadora, encargándose de su elaboración el propio *Martínez de la Rosa*, *el cual secretamente la redactaba para imponerla al país un día por medio de un golpe de fuerza, si bien parece que el Gobierno estaba resuelto a convocar después Cortes que la sancionaran* y que contemplaba, entre sus innovaciones, la existencia de una segunda cámara<sup>23</sup>. Una estela que años más tarde, en pleno régimen del Estatuto Real, se planteó continuar, tanto desde el ministerio, como puertas afuera del mismo. En el primer caso, a través del proyecto constitucional en el que, quien a la sazón ocupaba la secretaría del Despacho de Marina, Alcalá Galiano, estaba trabajando al tiempo del levantamiento de La Granja<sup>24</sup>. En el segundo caso, merced a la más avanzada propuesta, en la línea del futuro texto de 1837, elaborada ya en 1834 por la sociedad *La Isabelina* y en cuya redacción, además de Juan de Olavarría, también debieron intervenir otros destacados liberales recién

<sup>20</sup> BARÓ PAZOS, J., «Hacia la consolidación del régimen parlamentario en España: el Congreso de los Diputados en la Constitución de 1837», en *Revista de Estudios Políticos*, 57 (1987), p. 55.

<sup>21</sup> Recogido en GARRIDO MURO, L., «“Los lazos de seda”. El poder ejecutivo entre el doceañismo y el progresismo», en SUÁREZ CORTINA, M. (ed.), *Las máscaras de la libertad. El liberalismo español, 1808-1950*, Madrid, Marcial Pons Historia/Fundación Práxedes Mateo Sagasta, 2003, pp. 71-72.

<sup>22</sup> TOMÁS VILLARROYA, J., «La Constitución de 1812 en la época del Estatuto Real», en *Revista de Estudios Políticos*, 126 (1962), pp. 259-260.

<sup>23</sup> En marzo de 1823, ya en los momentos finales del Trienio, Alejandro Oliván publicó un panfleto que llevaba por título *Sobre modificar la Constitución*, donde se señalaban los principales defectos del texto de Cádiz y la necesidad de llevar a cabo su reforma en un sentido restrictivo. Sobre este texto, GIL CREMADES, J.J., «Pedro María Ric, Alejandro Oliván y Joaquín Costa: tres oscenses en la historia del liberalismo español», en GIL CREMADES, J.J., NAGORE LAÍN, F., SEOANE VACAS, C., VICENTE, y GUERRERO, G., *La configuración jurídico política del estado liberal en España*, Huesca, Escuela Universitaria de estudios Empresariales, 1997, pp. 303-306.

<sup>24</sup> El texto, de cincuenta y cinco artículos, está recogido en MARQUÉS DE MIRAFLORES, *Memorias del reinado de Isabel II*, op. cit., pp. 264-269.

llegados del exilio como Eugenio de Aviraneta, Lorenzo Calvo de Rozas o Juan Romero Alpuente<sup>25</sup>. Una constitución, en suma, la promulgada en 1837, que debía ser una más dentro del universo doctrinario europeo, en la que el rey, aunque alejado del característico soberano del Antiguo Régimen, estará investido con la suficiente auctoritas merced a la que sea capaz de resolver cualquier conflicto que pudiese surgir entre los restantes poderes del estado.

Y en este distanciamiento de uno de los clásicos textos constitucionales del primer liberalismo, se procedió a aligerar el excesivo articulado característico de cualquier norma revolucionaria, para adoptar el más escueto y práctico modelo de constitución material. Como señaló la comisión constitucional al presentar las bases de la reforma a las cortes, una *Constitución debe reducirse a establecer quién y cómo ha de hacer las leyes, quién y cómo se ha de encargar de su ejecución, y quién las ha de aplicar a los casos particulares; esto es, debe contener únicamente la división y forma de los poderes del Estado, y la consignación de los derechos políticos y de los que, sirviendo de garantía a los civiles, deben ser respetados por aquellos*<sup>26</sup>. En suma, constitucionalizar principios; como dirá Salustiano de Olózaga, *disponer cosas positivas de aplicación inmediata*<sup>27</sup>.

Partiendo de estos supuestos, cuatro fueron las bases en las que se asentó la reforma constitucional de 1837. A juicio de la comisión se debía acometer la supresión de la parte reglamentaria del texto de Cádiz, el reconocimiento de unas cortes bicamerales, el fortalecimiento del poder del monarca y, en la parte que nos ocupa, la adopción del sufragio directo. Una base, esta última, que la comisión fundaba en reconocer a la elección directa como *la única verdadera*, en tanto la *indirecta ofrece una ficción en cada grado de que consta*<sup>28</sup>.

Sin embargo, al admitir el destierro del sufragio universal, aunque diputados hubo, como fue el caso de Sosa, quien, como mal menor, condescendía con el sistema mixto, en la línea de la propuesta de la comisión del Estatuto de diciembre de 1835 auspiciada por Fermín Caballero, al entender que del derecho de sufragio no se podía privar a ningún ciudadano<sup>29</sup>; o Falero, que si bien convenía en creer que el universal era un derecho *impracticable*, no desdeñaba la idea de *mirarlo como un principio*, como un punto que *nos sirva de guía para conceder el derecho de elector porque cuando más se aproxima la elección al voto*

<sup>25</sup> Con una extensión de sesenta y cinco artículos, su texto se localiza en Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. *Proyecto de Constitución de 1834. (Elaborado por la sociedad política «La Isabelina», como alternativa al «Estatuto Real», cuyo redactor fue D. Juan de Olavaria). 24 de julio de 1834.* Sobre este proyecto, GIL NOVALES, A., Edición e introducción a *Historia de la revolución española y otros escritos* de Juan Romero Alpuente, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989.

<sup>26</sup> DSC, 30 de noviembre de 1836, apéndice primero al n.º 43, p. 2.

<sup>27</sup> DSC, 29 de marzo de 1837, p. 2358.

<sup>28</sup> Estas bases en DSC, 30 de noviembre de 1836, apéndice primero al n.º 43, págs. 4 y 5. Perdida la batalla por quienes abogaban por el sistema indirecto, hubo diputados como Ayllón, que, sin éxito, defendieron que el sistema de elección no se recogiese como una de las bases del nuevo texto, con la esperanza que en un futuro se pudiese modificar este precepto sin alterar la constitución. DSC, 27 de diciembre de 1836, p. 798.

<sup>29</sup> DSC, 26 de diciembre de 1836, p. 779.

*universal, más se conserva la soberanía nacional, y más libre será el pueblo*<sup>30</sup>; el principal problema radicaba en delimitar el cuerpo electoral, en diferenciar entre quienes eran merecedores de disfrutar de este derecho y quienes debían ser marginados del mismo. Como diría Sancho, en tanto *no todos son iguales en la sociedad, pues no todos tienen igual valor y fortuna*, extender en exceso el derecho de sufragio, *sería tomar por base del gobierno político la ignorancia en vez de la ilustración*<sup>31</sup>. Como también, a juicio de los avalistas del proyecto, al hacer esta distinción se evitaría las manipulaciones a las que fácilmente podían verse sometidas las clases desfavorecidas de la sociedad.

Y para restringir este derecho, entendido no como tal sino como una función, se delimitan, y en no pocas ocasiones en el debate constitucional de 1837 se argumenta esta distinción, los derechos civiles de los políticos. Los primeros, en tanto son derechos inherentes a la condición del individuo, son generales a toda la sociedad; por el contrario, de los segundos solo podrán ser titulares quienes pongan de manifiesto el merecimiento de su ejercicio, los *droits inégaux* que a juicio de Guizot exigen, para su disfrute, la preexistencia de una capacidad, en tanto están dirigidos al cumplimiento de una función<sup>32</sup>. De ahí que al extenderse los primeros a toda la sociedad, incluso ni los textos de carta como la francesa de 1814, el Acta Adicional napoleónica de 1815, o la portuguesa de 1826, negasen estos derechos, en tanto se entiende que se ciñen a la esfera de lo particular, de lo propio, que están indisolublemente unidos a la condición de ciudadano. Son, como dice Constant, *los derechos que aseguran el disfrute tranquilo de la independencia privada*.

Cuestión distinta son los derechos políticos. Ciertamente es que ni en los textos constitucionales de las monarquías parlamentarias toda la ciudadanía disfrutó de los mismos<sup>33</sup>. El texto constitucional francés de 1791, al distinguir entre ciudadano francés (los nacidos y residentes en Francia e incluso los extranjeros que viviendo en Francia hiciesen el juramento cívico) y ciudadano activo, marginaba de la participación política a sirvientes, domésticos e incluso a quienes no abonasen por contribución directa una cantidad al menos igual a tres días de trabajo (sección II, art. 2). En esta línea, la Constitución de 1812 distinguía entre español y ciudadano, una condición ésta de la que eran apartados, entre otros, también los sirvientes domésticos, los que no tuviesen empleo, oficio o modo de vivir conocido y, desde 1830, los que no supiesen leer ni escribir (art. 25), además de aquellas castas a las que las cortes no les hubiese concedido tal privilegio (art. 22). Una distinción que, en todo caso, ahora iba a ser más acusada, en tanto además estamos en una época en la que el sistema de elección indirecta sufre un general repudio, pues se entiende que se trata de un método que acaba vulnerando la voluntad de la ciudadanía. Y frente a este des-

<sup>30</sup> DSC, 27 de diciembre de 1836, p. 790.

<sup>31</sup> DSC, 28 de diciembre de 1836, p. 810.

<sup>32</sup> GARRORENA MORALES, Á., *El Ateneo de Madrid y la teoría de la monarquía liberal (1836-1847)*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1974, pp. 800-802.

<sup>33</sup> SIERRA, M.; ZURITA, R.; y PEÑA, M. A., «La representación política en el discurso del liberalismo español (1833-1874)», en *Ayer*, 61 (2006), pp. 19 ss.



crédito, la directa, por el contrario, fue reconocida como la única que podía investir de auténtica fuerza a la representación nacional y dotarla de profundas raíces en la opinión<sup>34</sup>.

Ahora bien, si no todos estaban en condiciones de ejercer este derecho, era preciso tanto señalar quienes eran merecedores del mismo, como arbitrar un método a través del cual se pudiese distinguir entre los escogidos y los marginados. Entre, como en 1839 dirá el liberal y agustino exclaustro Eudaldo Jaumeandreu, *los ciudadanos y los meramente habitantes*. Y fue en este punto en el que entró en juego la propiedad como criterio fundamental de capacidad política. No tanto la riqueza o la producción, como la propiedad inmobiliaria y sobre todo la propiedad de la tierra<sup>35</sup>. Una propiedad que presuponía independencia de criterio, interés por la buena administración de los negocios públicos, y capacidad para designar a quienes defendiesen el orden social establecido. Pero también propiedad en tanto que la misma permitía disfrutar del ocio indispensable con el que adquirir la necesaria ilustración y con ella la rectitud de juicio<sup>36</sup> y a través de él poder discernir entre lo que es bueno y lo que es malo para la sociedad. Argumento en el que se fundaba el principio doctrinario de la soberanía de la razón, que, como de forma radical postuló Donoso en 1835, debía conferir una primacía al gobierno de las denominadas *aristocracias legítimas* fundado en *las inteligencias sociales*<sup>37</sup>. Se confrontaban así unos derechos civiles a los que toda la ciudadanía era acreedora y el ejercicio de los de carácter político, el desempeño de una función que se debía merecer<sup>38</sup>.

## II. MUCHOS VOTAN, UNOS POCOS DECIDEN: LA VICIADA LEY ELECTORAL DE 1837

Fue con la propuesta doctrinal descrita con la que se formó la ley de 20 de julio de 1837. Un texto, en particular en lo que se refiere a su base electoral,

<sup>34</sup> CONSTANT, B., *Escritos políticos*, op. cit., p. 47.

<sup>35</sup> Así se manifiesta SALVADOR FORNER en *Democracia, elecciones y modernización en Europa. Siglos XIX y XX*, Salvador Corner (coord.), Madrid, Cátedra, 1997, p. 31.

<sup>36</sup> CONSTANT, B., *Escritos políticos*, op. cit., p. 66.

<sup>37</sup> DONOSO CORTÉS, J., *La ley electoral considerada en su base y en su relación con el espíritu de nuestras instituciones*, Madrid, Imprenta de D. Tomás Jordán, 1835, p. 40.

<sup>38</sup> Entre las no pocas y más recientes aportaciones que reflexionan sobre la distinción de derechos civiles y derechos políticos, enfatizando en el caso del constitucionalismo histórico español, PÉREZ LEDESMA, M. (comp.), *Ciudadanía y democracia*, Madrid, Ed. Pablo Iglesias, 2000, en particular las aportaciones de Pérez Ledesma recogidas en esta obra «Ciudadanos y ciudadanía. Un análisis introductorio», pp. 1-35 (como trabajo preliminar), y «La conquista de la ciudadanía política: el continente europeo», pp. 115-147. SIERRA, M.<sup>a</sup>, «La figura del elector en la cultura política del liberalismo español (1833-1874)», *Revista de Estudios Políticos*, 133 (2006), pp. 117-142. VARELA SUANZES-CARPEGNA, J., «Propiedad, ciudadanía y sufragio en el constitucionalismo español (1810-1845)», *Revista electrónica de historia constitucional*, 6 (2005). INAREJOS MUÑOZ, J. A., *Ciudadanos, propietarios y electores en la construcción del liberalismo español. El caso de las provincias castellano-manchegas (1854-1868)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2008 (en especial el capítulo 1).

detalladamente estudiado en su momento por Tomás Villarroya<sup>39</sup>, que, a excepción de la británica de 1832, fue la norma electoral censitaria más laxa de la época. Y ello no tanto por la mayor parte de las calidades que exigía para acceder al derecho de sufragio (contribuyentes, propietarios, capacidades, colonos e inquilinos), como, en particular, por la efectiva posibilidad que la propia norma facilitaba de modificar arbitrariamente la composición del cuerpo electoral, y, en especial, por la referida a los labradores. Ciertamente es, como señala Tomás Villarroya, que poco tenía de novedosa la ley española respecto a otros textos vigentes como podían ser el francés de abril de 1831 o la Reform Act británica de 1832. En el primer caso, tanto en la cuota de 200 reales que la ley establecía, como en el carácter complementario que se otorgaba al sistema de mayores contribuyentes para aquellos casos en los que alguna provincia no llegase a los 300 electores por diputado propietario. En el británico, en lo que se refiere al voto de propietarios y colonos y en particular al de los inquilinos<sup>40</sup>, aunque aquí el original bien puede significarse que se mejoró, al señalarse diferentes escalas en función de la población de las ciudades, en tanto que en el modelo inglés la cantidad, 10 libras por inquilino, era uniforme<sup>41</sup>.

Ahora bien, esta ley, su espíritu censitario, se desvirtuó al otorgar el derecho de sufragio a aquellos labradores que no pudiendo probar una renta líquida de 1500 reales dispusiesen de una yunta de bueyes para trabajar tierras de su propiedad. Un precepto que, además, se complementó al extender este derecho a los propietarios de dos o más yuntas y que no abonasen los 3000 reales de arrendamiento que fijaba la ley por las tierras que trabajasen, pretendiendo así acortar las diferencias entre los acaudalados colonos del sur de España, que en su mayoría superaban los 3000 reales de renta, y los de amplias zonas de Castilla, Levante y el norte de la península que no llegaban a alcanzar esta cifra. La propuesta de conferir el derecho de voto por ser propietario de una yunta de bueyes, que no figuraba en el proyecto de la comisión, fue auspiciada por un diputado, Charco, que representaba a una circunscripción como la de Toledo en la que, debido al sistema impositivo de la época, a muchos grandes propietarios les era difícil demostrar el pago de contribución directa alguna<sup>42</sup>. Sin embargo,

---

<sup>39</sup> TOMÁS VILLARROYA, J., «El cuerpo electoral en la ley de 1837», *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, 6 (1965), pp. 157-205.

<sup>40</sup> TOMÁS VILLARROYA, J., *Ibidem*.

<sup>41</sup> Esta circunstancia provocó la aparición de una serie de anomalías en cuanto a los grupos sociales que pudieron acceder al cuerpo electoral. Frente al caso de Londres, donde los alquileres eran más elevados por lo que gran parte de la clase trabajadora obtuvo el derecho de sufragio, en la mayoría de las ciudades industriales del norte la práctica totalidad de esta clase quedó marginada del derecho de sufragio. EVANS, E.J., *The forging of the Modern State. Early industrial Britain, 1783-1870*, Nueva York, Longman, 1983, p. 213.

<sup>42</sup> Como anota Tomás Villarroya, y ni la comisión parlamentaria ignoró, debido al anárquico sistema impositivo de la época se daba la paradoja de que acaudalados agricultores, por tener sus propiedades en municipios donde los tributos se sufragaban, bien a través del consumo de ciertos artículos o mediante el arriendo de bienes públicos, no podían justificar el pago de las cuotas exigidas para disfrutar del derecho de voto. TOMÁS VILLARROYA, J., «El cuerpo electoral en la ley de 1837», *op. cit.*, p. 171. Dictamen de la comisión de la ley electoral, en DSC. 31 de mayo de 1837, apéndice al número 212, p. 3.789. Sobre el complejo sistema tributario en la España de

su trascendencia fue notable. Ya en el debate, miembros de la comisión como fueron los casos de Argüelles, Laborda y Olózaga plantearon la posibilidad de retirar el texto en el caso de que la propuesta fuese aprobada, en tanto entendían que podía provocar un notable incremento del cuerpo electoral fundado, en particular, en su arbitraria utilización al confeccionar los censos electorales. Y eso fue lo que aconteció. Debido a que eran los ayuntamientos y las diputaciones provinciales las instituciones a quienes les competía elaborar las listas electorales, por este precepto se les facilitó la labor de incorporar o de excluir, en función de sus intereses, a quienes considerasen adictos u opositores, en tanto que sin dificultad aparente se permitía el acceso al derecho de sufragio a individuos que dependían económicamente de quienes estaban encargados de confeccionar y validar los censos. Como en su momento señaló Posada Herrera, *si la ley no dice como los labradores han de probar que esta yunta es suya propia, y como en estos países (refiriéndose a las provincias del norte de España) se acostumbra con frecuencia a tener ganado en aparcería, sucede que la mayor parte de las personas a quienes se les supone con yunta propia, no tienen sino ganado ajeno (sic) en aparcería (...) y así es que suben o bajan estas listas, como sube o baja el papel de la bolsa, según las circunstancias y partidos políticos que dominan*<sup>43</sup>.

El resultado, como no podía ser de otra forma, fue un notable incremento del cuerpo electoral, sustentado en la mayoría de las ocasiones en la arbitraria injerencia de la administración en la elaboración y rectificación (hasta quince días antes de los comicios) de los censos, tanto a través del precepto de las yuntas de bueyes, como por la condición de inquilino. Ello provocó, a juicio de Javier de Burgos, la llegada al cuerpo electoral de *una multitud de individuos, que, por el hecho de arrastrar una precaria existencia, se supusieron independientes, sin notar que el labriego, atendido a las eventualidades de un cultivo mezquino e imposibilitado de sostenerse sin el apoyo de unos u otros de sus conciudadanos, no podía ser en una asamblea electoral más que el instrumento ciego de los que le ayudaban a subsistir*<sup>44</sup>. Las cifras, ciertamente escandalosas, no dejan lugar a dudas. Como señaló Tomás Villarroya, frente a los aproximadamente 265.000 individuos que tuvieron derecho de voto en las primeras elecciones celebradas con esta ley, las de 1837, se pasó, para las de 1839,

---

la primera mitad del siglo XIX, ESTAPÉ RODRÍGUEZ, F., *La reforma tributaria de 1845. Estudio preliminar y consideración de sus precedentes inmediatos*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1971; GARZÓN PAREJA, M., *Historia de la hacienda de España*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1984; COMÍN COMÍN, F., *Hacienda y economía en la España contemporánea (1800-1936)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1988.

<sup>43</sup> POSADA HERRERA, J., *Lecciones de Administración*, Madrid, Edic. del Instituto Nacional de Administración Pública, 1998, pp. 333-334.

<sup>44</sup> BURGOS, J. DE, *Anales del reinado de Doña Isabel II*, libro undécimo, tomo II, Madrid, Establecimiento tipográfico de Mellado, 1851, p. 271. En todo caso, esta era una práctica frecuente en los sistemas electorales de las monarquías constitucionales de la Europa del momento. Como recoge Evans para el caso británico, los inquilinos, en particular en las zonas rurales, se veían obligados a votar por el candidato de los propietarios bajo pena de desahucio. EVANS, E.J., *The forging of the Modern State... op. cit.* p. 214.

a 342.559, y ya en las de 1840 a 423.707<sup>45</sup>, datos que contrastan con los que por esos años aportaban otras naciones del entorno<sup>46</sup>. Y todo ello, además, aderezado con evidentes desequilibrios territoriales, en tanto las provincias del norte (en particular las gallegas), y algunas castellanas, presentaban unas cifras muy alejadas de su realidad social, como puede comprobarse para las elecciones de 1840. Unos comicios, los últimos de la regencia de María Cristina, en los que contrastan los censos electorales de provincias como Madrid y Barcelona, con 11.651 y 13.403 individuos con derecho de voto, frente a circunscripciones con similar o menor número de habitantes, como eran los casos de Pontevedra, Orense u Oviedo, en las que sus censos abarcaban, respectivamente, a 22.519, 20.818 y 16.388 individuos<sup>47</sup>, con unos porcentajes de representación, para esta misma consulta, que, como señaló Rodríguez Vaamonde, en el caso de Álava eran de un elector por cada 13 habitantes, en Guipúzcoa por cada 14, en Zamora por cada 15, en Orense por cada 16, y en Pontevedra por cada 17<sup>48</sup>.

Un trasiego de electores que, conjugado con su parcial distribución, facilitaba la arbitraria intromisión del ministerio en los comicios. Debido a que eran las diputaciones provinciales a quienes les competía fraccionar cada provincia en cuantos distritos electorales considerasen convenientes, fue práctica usual diseñar éstos y señalar sus capitales, no tanto teniendo en cuenta la comodidad del electorado, como en función de los intereses políticos de la institución provincial. La clave de todo el proceso radicaba en controlar la mesa electoral, que era elegida entre los presentes en el lugar de votación durante la primera hora del primero de los cinco días habilitados para votar, bajo la presidencia del alcalde del municipio designado como cabeza de distrito. Teniendo además en cuenta que el centro de votación podía señalarse hasta un día antes de la celebración de los comicios, lo frecuente, en particular en la España rural, era ganar la mesa, *dejar correr la votación sin tropiezos, hacer los escrutinios pro forma (...) y llevar las actas en blanco a la cabeza de distrito para allí, en*

<sup>45</sup> TOMÁS VILLARROYA, J., «El cuerpo electoral en la ley de 1837», *op. cit.*, pp. 193-200.

<sup>46</sup> La excepción, como ya se ha apuntado, estaba en el caso británico. Con la Reform Act de 1832 y para unos 20 millones de habitantes, 800.000 varones disfrutaron del derecho de sufragio. Por el contrario, Francia, con más de 33 millones de habitantes tenía un cuerpo electoral inferior a 200.000 individuos, mientras que por esas fechas España tenía en torno a los 12.500.000 de habitantes. Además, en el caso español, las cifras experimentaron un fuerte crecimiento en el segundo período de aplicación de esta ley, durante el Bienio Progresista, al reconocer el derecho de voto a cerca de 700.000 personas, para unos 15 millones de habitantes, superando así en porcentaje al Reino Unido. Datos en, EVANS, E.J., *The Great Reform Act of 1832*, Londres, Methuen, 1983. TOMÁS VILLARROYA, J., *Ibidem.* pp. 194-195. ESTRADA SÁNCHEZ, M., «Representatividad y diseño territorial en la legislación electoral española, 1834-1868», en ALVARADO PLANAS, J. (coord.), *Poder, economía, clientelismo*, Madrid, Marcial Pons, 1997, p. 131. Respecto a la evolución de la población española, RUEDA HERNANZ, G., *España 1790-1900: sociedad y condiciones económicas*, Madrid, Istmo, 2006.

<sup>47</sup> TOMÁS VILLARROYA, J., *Ibidem.* «El cuerpo electoral en la ley de 1837», *op. cit.*, pp. 199-200.

<sup>48</sup> RODRÍGUEZ VAAMONDE en DSC, 5 de marzo de 1840, p. 185, recogido en TOMÁS VILLARROYA, J., *Ibidem.* p. 201.

unión con sus correligionarios de los demás distritos, llenar las actas según lo exigiera el preconvenido propósito de que los candidatos del partido apareciesen con mayoría, aunque no la hubiesen sacado <sup>49</sup>. Como no podía ser de otra forma, el resultado de todos estos manejos era una más que probable victoria del ministerio, merced, en gran medida, a las manipulaciones ejercidas en el desarrollo de todo el proceso por comisionados y jefes políticos. Como de forma brillante describió Ramón de Campoamor, *donde se hallan dos comisionados hay pactos, transacciones, cambalaches, sumas, restas y multiplicaciones. ¡Oh, patria mía!. ¡Yo sé de algunos de tus padres que han sido engendrados entre dos tostadas de pan mojadas en un par de huevos!* <sup>50</sup>.

### III. LOS PROYECTOS DE REFORMAS LEGISLATIVAS DEL PERÍODO 1837-1840: EL PRETENDIDO GIRO MODERADO DE LA CONSTITUCIÓN

Bajo este prisma, se antojaba necesario acometer la reforma de la ley electoral. Cuestión distinta era el sentido que se podía dar a la misma, bien encauzarla en orden a clarificar el desarrollo de los procesos comiciales, con la intención de conferir a los mismos una cierta limpieza; o bien orientarla hacia un modelo restrictivo, más *aristocrático*, en el que las luchas electorales, al dilucidarse entre elementos económica y socialmente equiparables, tuviesen un carácter más verdadero. Y fue esta segunda opción la que se adoptó, la que cuajó con la ley electoral de 1846. Sin embargo, su precedente, que apareció enmarcado en un bloque de proyectos de reformas legislativas de hondo calado político (sobre las que más adelante volveremos) cuya finalidad no era otra que la de nutrir al ejecutivo de los recursos legales necesarios que le permitiesen ejercer la labor de gobierno sin el menoscabo de las cámaras legislativas, no fue otro que el texto presentado en el senado en los meses finales de la regencia de María Cristina, en marzo de 1840, momento en el cual se selló la definitiva ruptura de la familia liberal española.

Fueron los acontecimientos políticos de los años 1835 y 1836 los que entre los moderados dejaron un poso, un sentimiento de temor ante la sospechosa deriva revolucionaria progresista. Ni tan siquiera el carácter transaccional del texto de 1837 había sido suficiente como para que se ignorasen tanto el violento movimiento juntista del verano de 1835, como la posterior sargentada de 1836. El primero había aupado a la presidencia del consejo a Mendizábal; la revuelta de agosto de 1836 había tenido como corolario la defenestración de los moderados y con ellos la de su línea reformista del Estatuto, y la restauración de la vieja norma de 1812. Todo ello, además, justificado ya a la altura

<sup>49</sup> BORREGO, A., «Las elecciones», *Revista de España*, XLVI (septiembre-octubre 1875), p. 307.

<sup>50</sup> CAMPOAMOR, R., *Historia crítica de las cortes reformadoras*. Obras completas II, Madrid, Imprenta San Rafael, 1901, pp. 59-60.

de 1838 con los numerosos desórdenes que se generalizaron por gran parte de la nación, lo que llevó a proclamar el estado de excepción en numerosas provincias. Ciertamente es que en la elaboración de la constitución de 1837 en modo alguno el moderantismo, aunque en la práctica carente de representación parlamentaria, fue ignorado. Que, como relata Borrego, el secretario de la comisión de la reforma constitucional, Olózaga, con frecuencia se reunía con el propio Andrés Borrego (en el domicilio de éste) y con otros destacados líderes moderados como Castro y Orozco, Alejandro Mon o López Santaella en orden a comunicarles el desarrollo de los trabajos<sup>51</sup>. Y que, al fin, a ella se adhirieron, incluso por convicción, la práctica totalidad del moderantismo<sup>52</sup>, en tanto, como Donoso proclamó semanas después de su promulgación, *ellos* (los progresistas) fueron *los albañiles, nosotros* (al aportar las ideas) *los arquitectos*<sup>53</sup>. Sin embargo, los miedos a que se reeditasen los tumultos del pasado nunca se extinguieron. Y a ello contribuyeron diversos factores. El temor del partido progresista a un acercamiento de la corona al carlismo<sup>54</sup>, su frustración por la derrota electoral en los comicios de septiembre-octubre de 1837, y la idea cada vez más extendida entre las huestes progresistas de que la revolución se estaba cerrando en un sentido más aristocrático que liberal. Un desencuentro en el que también mucho tuvo que ver, además de la parcial actuación de una Reina Gobernadora cada vez más entregada a la causa moderada, la actitud de esta comunión política, en particular cuando en ella triunfó la línea doctrinal auspiciada por Donoso Cortés, y a la que se adhirieron las principales espadas del partido como, entre otros, fueron los casos de Martínez de la Rosa, Rivas, Pastor Díaz, Bravo Murillo o Alcalá Galiano. Se agostó así la propuesta transaccional de Andrés Borrego que tomó cuerpo en el ambiente conciliador en el que se elaboró el texto constitucional de 1837 y su idea, un preludeo (luego distorsionado) de la Unión Liberal, de formar un partido integrado por elementos provenientes de la derecha progresista y la izquierda moderada. *Una fusión entre los progresistas que admitían los principios esenciales de la monarquía constitucional y las condiciones imprescindibles del orden público; y los conservadores liberales respecto a los que, entonces como ahora, no existía ninguna disidencia fundamental de principios*<sup>55</sup>. Unas tensiones en el campo

<sup>51</sup> Recogido en SUÁREZ, F., *Introducción a Juan Donoso Cortés. Artículos políticos en «El Porvenir»*, Pamplona, Eunsa, 1992, pp. 62-63.

<sup>52</sup> MARQUÉS DE MIRAFLORES, «Memorias del reinado de Isabel II», *Biblioteca de Autores Españoles*, CLXXII, Madrid, 1964, p. 113.

<sup>53</sup> «Partido de 1812, partido de 1837», artículo de Donoso Cortés en *El Porvenir*, 22 de julio de 1837, en SUÁREZ, F., *Introducción a Juan Donoso Cortés...*, *op. cit.*, p. 409.

<sup>54</sup> La incidencia del conflicto carlista en la estabilización del liberalismo se trata, con sumo rigor, en la obra de GARRIDO MUÑOZ, L., «Las palabras y los hechos: guerra y política durante la época de las Regencias (1833-1843)», en *Liberalismo y romanticismo en tiempos de Isabel II*, Madrid, Sociedad Estatal de Conmemoraciones Culturales/Patrimonio Nacional, 2004, pp. 89-101.

<sup>55</sup> BORREGO, A., *De la organización de los partidos en España*, Madrid, Anselmo Santa Coloma, 1855, pp. XXII-XXIII.

moderado que se patentizaron con la aparición en marzo de 1839 de *El Piloto*<sup>56</sup> entre cuyas primeras y más principales plumas se encontraban Donoso, Galiano y Bravo Murillo capitaneando una nueva generación de jóvenes moderados, tanto enfrentados a un progresismo radicalizado y en vías de reorganización, como en modo alguno dispuestos a transigir con la tercera vía auspiciada por Andrés Borrego y su *Correo Nacional*. La clave, al fin, radicaba en la forma de gobierno, en quién y cómo se debía ejercer el poder. Para Donoso *el poder robusto correspondía sobre todo a la Corona, según Borrego el poder robusto correspondía a la Corona y a las Cortes*<sup>57</sup>.

La manifiesta debilidad del gabinete Pérez de Castro, rechazado en no pocas ocasiones desde las mayoritarias bancadas moderadas, como también asolado por constantes desórdenes en los que la milicia nacional fue la principal protagonista, tuvo como consecuencia la convocatoria de elecciones para el verano de 1839. Una consulta con la que, además, como señala Álvarez Berango, Pérez de Castro y Arrazola confiaban en sentar en la cámara a una nutrida y hegemónica representación *del progresismo templado y del moderantismo liberal*<sup>58</sup>. Sin embargo, la ruptura moderada y su general retraimiento facilitó la prácticamente unánime victoria progresista. Un retraimiento, el de las dos facciones del partido moderado, en cuyo origen se encontraba su descontento por la suspensión de las cortes el mes de febrero y su posterior disolución en junio de 1839, medidas ambas en las que se intuyó la presión de un *militar del ala izquierda*, como así era considerado por los moderados el rudo general Isidro Alaix, el hombre de Espartero en el ministerio, y con quien, a juicio de Wladimiro Adame, se inició el *pretorianismo* en España<sup>59</sup>. Un triunfo, el progresista, no obstante efímero, en tanto las tensiones internas del ministerio Pérez de Castro (ya a estas alturas Pérez de Castro-Arrazola), se resolvieron con la salida del mismo de Alaix, quien para forzar la situación y en orden a conformar un nuevo gabinete en el que se reflejase la mayoritaria opinión de la recién estrenada cámara baja, había presentado su dimisión. Contando con la connivencia de la Reina Gobernadora se impuso la propuesta de Arrazola, que

<sup>56</sup> Sobre este medio de prensa, SUÁREZ, F., *Introducción a Juan Donoso Cortes. Artículos políticos en «El Piloto»*, Pamplona, Eunsa, 1992,

<sup>57</sup> Tomado de ADAME DE HEU, W., *Sobre los orígenes del liberalismo histórico consolidado en España (1835-1840)*, Salamanca, Universidad de Sevilla, 1997, p. 181. El proceso de decantación del partido moderado hacia una línea autoritaria se analiza, con notable detenimiento, entre otras y además de en la citada obra de Adame de Heu, en ROMEO MATEO, M.ª C., «Tras los escombros de la revolución. El moderantismo y las estrategias culturales de dominación», en FUENTES, J. F., y ROURA, L. (eds.) *Sociabilidad y liberalismo en la España del siglo XIX. Homenaje a Alberto Gil Novales*, Lérida, Milenio, 2001, pp. 239-260. SÁNCHEZ GARCÍA, R., *Alcalá Galiano y el liberalismo español*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005. GÓMEZ OCHOA, F., «El liberalismo conservador español del siglo XIX: la forja de una identidad política, (1810-1840)», en *Revista de Historia y Política*, 17 (2007), pp. 35-65.

<sup>58</sup> ÁLVAREZ BERANGO, L., «Encuentros en la tercera vía. El problema de la conciliación liberal en el proceso político de 1837 a 1844», en *Revista de las Cortes Generales*, 51 (2000), p. 21.

<sup>59</sup> ADAME DE HEU, W., *Sobre los orígenes del liberalismo histórico consolidado en España (1835-1840)*, op. cit. p. 179.

para los moderados era la más razonable (y conveniente). Para *El Piloto*, además, en un argumento falaz, se debía respetar la mayoritaria voluntad de los poderes constitucionales, y si la propuesta del ministerio tenía el respaldo y la confianza del trono y del senado, debían convocarse nuevas elecciones<sup>60</sup>. De este modo, tras la correspondiente reforma del ministerio, y justificando esta decisión en la nueva situación política originada por el fin de la guerra y el reciente arreglo foral, fueron disueltas las cortes progresistas elegidas en el último verano, convocándose una nueva consulta para el inmediato mes de enero de 1840<sup>61</sup>.

Lo que sucedió a partir de esta fecha, unos acontecimientos que no declinaron hasta la caída de la Gobernadora y su exilio en octubre de 1840, venían a justificar los temores moderados a la revolución del *pueblo desbordado*, la que sustituiría a la revolución del *pueblo liberal*<sup>62</sup>. Como desde el moderado *Correo Nacional* se señalaba ya en febrero de 1840, *dos son las clases que constituyen las sociedades modernas; la proletaria que es la más numerosa, y la clase pudiente o propietaria: los instintos y deseos de estas clases, desde que los sentimientos cristianos se han debilitado, son generalmente opuestos y encontrados*<sup>63</sup>. Este pensamiento, el miedo al enfrentamiento entre clases, a, en palabras de Pastor Díaz, *las ideas populares, a lo que se llama populachería*, en fin, al desenfreno del pueblo que acabaría con la sociedad liberal y con ella con la propia institución monárquica, agilizó los proyectos moderados. Y para poner las necesarias barreras a este peligro era preciso afirmar el principio monárquico a través de gobiernos robustos, capaces y jerárquicos. Unos ministerios que debían estar dotados de los suficientes recursos que, respetando la legalidad constitucional, tanto reforzasen su actuación, como armonizasen su ejercicio con los poderes periféricos, convirtiendo a éstos en meros agentes del gobierno.

Con este programa como bandera acudieron las reunificadas huestes monárquico-constitucionales a la consulta general de enero de 1840. En su programa electoral se recogían una serie de principios como eran detener y consolidar la revolución liberal; tras la firma del Convenio de Vergara, perdonar a los carlistas; y, en particular, desarrollar leyes orgánicas de acuerdo con la constitución<sup>64</sup>, necesarias, a juicio de *El Correo Nacional*, tanto para *salvar al país del estado en que se encuentra*, como también para poner *la administra-*

<sup>60</sup> Recogido en SUÁREZ, F., *Introducción a Juan Donoso Cortes. Artículos políticos en «El Piloto»*, op. cit., p. 35.

<sup>61</sup> Este proceso se puede seguir en obras clásicas como, LAFUENTE, M., *Historia general de España* (continuada por Juan Valera), tomo 22, Barcelona, Montaner y Simón editores, 1890. PIRALA, A., *Historia de la guerra civil y de los partidos liberal y carlista* (tomos V y VI), Madrid, Turner, edic. 1984. También a través de la *Revista de Madrid* en su *Crónica del mes*, o en SANTILLÁN, R., *Memorias (1805-1856)*, Madrid, Banco de España, edic. 1996.

<sup>62</sup> Recogido en BAHAMONDE, A., y MARTÍNEZ, J. A., *Historia de España. Siglo XIX*, Madrid, Cátedra, 1994, p. 193.

<sup>63</sup> *El Correo Nacional*, 22 de febrero de 1840.

<sup>64</sup> Estos principios los resume ADAME DE HEU, W., *Sobre los orígenes del liberalismo histórico consolidado en España*, op. cit., p. 204.



ción en armonía con la Constitución de 1837<sup>65</sup>. Una apreciación, la segunda, plenamente justificada. Hacía ya casi tres años que había una nueva norma fundamental, sin embargo, tanto por causa de la inestabilidad política que vivía la nación, como por falta de voluntad de los propios agentes políticos, aún parte de la legislación básica, cuyo desarrollo se preceptuaba en la constitución, seguía siendo la del Trienio, la característica del primer liberalismo, la misma que fue restaurada en el mes de agosto de 1836 al tiempo que también lo fue el texto de Cádiz. En suma, como ha señalado Santana Molina, *la vida pública del país, discurría por cauces totalmente ajenos a las vías constitucionales*<sup>66</sup>.

La puesta en marcha de estas medidas, reiteradamente anunciadas en la apertura de anteriores legislaturas y sistemáticamente paralizadas, se agilizaron tras los sucesos del 24 de febrero, la algarada que se produjo en Madrid y el intento de asalto al congreso. Aunque una vez más en el discurso de la corona de 18 de febrero de 1840 se señalaba que en el transcurso de la legislatura se pretendían presentar una serie de proyectos de ley relativos a la organización de diputaciones y ayuntamientos, el de la ley electoral, el de libertad de imprenta y el correspondiente a la creación del consejo de estado, aunque ahora, salvo para elogiarla, ni en el discurso de la corona ni en su contestación en ambas cámaras se mencionó la voluntad de reformar *la benemérita Milicia Nacional*<sup>67</sup>, los acontecimientos mencionados fueron la oportuna justificación para que estos proyectos de reforma se acometiesen de forma inmediata. Ya no solo era necesario dictar una serie de leyes para acomodar sus respectivos campos a la constitución, sino también para frenar *de un modo eficaz la feroz anarquía, que apellidando libertad a la más desenfrenada licencia, y alentada con antiguos deplorables ejemplos de impunidad, acaba de llevar su impudencia y osadía hasta el punto de mofarse y de amenazar la seguridad individual de una parte integrante de las Cortes*<sup>68</sup>. Con estas leyes la máquina del estado alcanzaría un *movimiento regular y uniforme y se daría firmeza y estabilidad a las instituciones, robustez y vigor al Gobierno*<sup>69</sup>.

Aunque estos textos han sido tratados por la historiografía con suficiente atención, en particular en lo que se refiere a la ley de ayuntamientos de 1840, la que sirvió de detonante a la definitiva crisis de este período<sup>70</sup>, no menos impor-

<sup>65</sup> *El Correo Nacional*, 15 de febrero de 1840.

<sup>66</sup> SANTANA MOLINA, M., *La Diputación Provincial en la España decimonónica*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989, p. 110.

<sup>67</sup> Diario de Sesiones del Senado (en adelante DSS), 18 de febrero de 1840, p. 4.

<sup>68</sup> DSS, 29 de febrero de 1840, p. 34.

<sup>69</sup> DSC, 21 de marzo de 1840, p. 584.

<sup>70</sup> Entre la bibliografía con la que se cuenta sobre la legislación municipal del período, CASTRO, C. DE, *La Revolución Liberal y los municipios españoles (1812-1868)*, Madrid, Alianza Editorial, 1979. PÉREZ NÚÑEZ, J., «Los debates parlamentarios de la ley municipal de 1840», en *Revista de Estudios Políticos*, 93 (julio-septiembre, 1996), pp. 273-291. ORDUÑA REBOLLO, E., *Historia del municipalismo español*, Madrid, Iustel, 2005. Sobre diputaciones provinciales, SANTANA MOLINA, M., *La Diputación Provincial en la España decimonónica*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989. ORTEGO GIL, P., *Evolución legislativa de la diputación provincial en España, 1812-1845*, Madrid, Editorial de la Universidad Complutense de

tancia debía tener un proyecto como el de la reforma de la ley electoral, la única norma de todas las anunciadas que se pretendía revisar, en tanto esta materia ya se había acomodado a la vigente constitución de 1837. Sin embargo, los vicios detectados en la misma, la influencia que sobre ella ejercían tanto diputaciones como ayuntamientos, y su crecido cuerpo electoral, aconsejaban tanto incrementar los mínimos para acceder al disfrute del derecho de sufragio, como también derivar el control de los comicios de las organizaciones ciudadanas a los representantes del poder; de los ayuntamientos y diputaciones, a los alcaldes (que al reformarse la ley de ayuntamientos serían meros agentes del gobierno) y a los proyectados todopoderosos jefes políticos. Al final, teniendo en cuenta las deficiencias que la vigente ley acarreaaba, además del interés moderado por diseñar gobiernos robustos en los que la norma electoral debía desempeñar un papel principal, se entendió que era necesario acometer una profunda mudanza del vigente texto. Modificarlo, de forma tan radical, que lo más acertado era proponer una nueva ley electoral.

#### **IV. LA FALLIDA REFORMA DE LA LEY ELECTORAL. DE LA PROPUESTA DEL MARQUÉS DE VALLGORNERA AL PROYECTO AVALADO POR EL MINISTRO ARMENDÁRIZ**

Era evidente, y se ha demostrado, que la ley electoral de 1837 presentaba notables deficiencias. Ya a poco de su promulgación fueron presentadas puntuales propuestas de reforma de la misma como las de Posada Argüelles y Moure en la legislatura de 1837-1838<sup>71</sup>, o la de Ruiz del Árbol en la de 1839<sup>72</sup>, en las que en particular se incidía en aspectos como la confección de las actas y su remisión a la capital de la provincia. Además, eran reiteradas las protestas formuladas sobre la legitimidad de las actas al tiempo de su aprobación por la cámara, en las que sistemáticamente se argumentaba las manipulaciones que ejercían ayuntamientos y diputaciones y, en consecuencia, la necesidad que había de legislar en el sentido de clarificar los procesos electorales, en orden, y estas eran muchas de las opiniones, a ejercer un mayor control por el ministerio. Sin embargo, de todos los proyectos de reforma de la ley electoral de 1837, fue el presentado en la legislatura de 1837-1838 por el senador Marqués de Vallgornera el que tuvo, aunque en principio aún modesta, una mayor repercusión, en tanto proponía una sustancial reforma de la ley al abogar por la instau-

---

Madrid, 1990. Respecto la libertad de imprenta y a las reformas administrativas impulsadas por los moderados son sumamente interesantes las recientes aportaciones de PÉREZ JUAN y CHAMOCHO CANTUDO, PÉREZ JUAN, J.A., «La aplicación de la ley de imprenta de 15 de marzo de 1837», en *AHDE.*, LXXVI (2007), pp. 667-703. CHAMOCHO CANTUDO, M.Á., «Le contentieux administratif en Espagne au XIX siècle: entre particularismes et importation du modèle français», tomo I, en *Modèles français, enjeux politiques et élaboration des grandes textes de procédure en Europe*, Paris, 2007.

<sup>71</sup> DSC, 2 y 7 de mayo de 1838.

<sup>72</sup> DSC, 9 de octubre de 1839.

ración del sistema de distritos uninominales, la vieja aspiración del liberalismo templado y que fue objeto de tensos debates durante 1835 y 1836, que sustituirían a la progresista fórmula plurinomial vigente con el texto de 1837.

De la adscripción moderada de Alberto Felipe de Baldrich y Veciana, Marqués de Vallgornera y Duque de Torremejía (Valls-Tarragona, 1786-Madrid, 1864) da cuenta su densa biografía, la típica de esa gruesa nómina de personajes que, sin haber sido primeros espadas del mundo político y administrativo de la España de la primera mitad del siglo XIX, sin embargo contribuyeron de forma decisiva al arraigo del liberalismo en nuestra nación<sup>73</sup>. Tras participar de forma activa en la Guerra de la Independencia, lo que le valió el presidio en Francia hasta el final de la contienda, siguió la carrera militar, siendo ya en 1816 profesor de la Academia de Caballeros Cadetes de Guardias de Infantería. Agregado de la embajada en París durante el Trienio Liberal, aprovechó este destino para estudiar la organización militar de diversas naciones de Europa. En 1832, al ser nombrado oficial del recién creado Ministerio de Fomento, abandonó su vinculación con el mundo del ejército donde había alcanzado el grado de coronel. A partir de este momento su actividad profesional se centró en el mundo de la academia, siendo archivero y presidente de la Academia de Ciencias Naturales de Madrid y director de la Dirección General de Estudios. Tras el trienio esparterista recuperó su protagonismo en la sociedad civil de la España de la Década Moderada. Fue presidente de la Junta de Gobierno del Museo de Ciencias Naturales y, en 1845, Rector de la Universidad de Madrid. Ya en los años finales de su vida ejerció destinos como el de vicepresidente de la sección de Gobernación y Fomento del Consejo Real y, en 1863, presidente de la sección de ultramar del Consejo de Estado y también presidente de una sección del Consejo de Instrucción Pública.

Pero no menos destacada, en particular hasta la llegada de Espartero a la regencia, fue su actividad política. Fue senador por la provincia de Tarragona entre 1837 y 1839 y de 1843 a 1844, y por la de Gerona en la legislatura de 1843, para ya, en 1845 y en el marco del nuevo texto constitucional, ser nombrado senador vitalicio. Fue también Gobernador de Provincia de Tarragona, para cuyo destino fue elegido por el ministerio Istúriz el dos de julio de 1836, cargo al que sin embargo renunció argumentando su *salud quebrada*. Ello, no obstante, no fue impedimento para que, ante la consulta electoral de aquel verano, remitiese a los electores de Tarragona un manifiesto en el que dejó constancia de su firme ideario doctrinario. Una circular en la que abogaba por el respeto de la propiedad *legítimamente adquirida*, por la *libertad individual*, por una ley de imprenta, por una milicia nacional *que refrene la hydra de la anarquía*, por un clero *decorosamente asistido*, por el restablecimiento *de las leyes que dictó la sabiduría, el valor y el amor a la patria, pero acomoda-*

---

<sup>73</sup> Sus datos biográficos están recogidos de la obra de BALLE, E. DE (Marqués de Vallgornera), «L'Albert de Baldrich, un vallenc capdavanter de la cultura», en *Quaderns de Vilaniu. Miscel·lània de L'Alt Camp*, 1 (1982), pp. 5-23. Mi agradecimiento a Antonio Jordá por facilitarme ésta y otras publicaciones sobre el Marqués de Vallgornera. Un reconocimiento que hago extensivas a Luis Garrido, quien también me facilitó su expediente personal localizado en el Archivo Histórico Nacional, Fondos Contemporáneos, Ministerio del Interior, Personal, 505.

das a la España actual compuesta de reynos diversos con leyes diversas, diversos idiomas, intereses diversos y separados por la inmensidad del Océano. Y, en fin, por la conveniencia de una *Monarquía hereditaria colocada sobre la esfera que agitan las pasiones y chocan los partidos, con dos Estamentos que tenderán a la formación de las leyes y tengan la iniciativa de ellas*<sup>74</sup>. No obstante, fue con el ministerio del Duque de Frías cuando alcanzó el cenit de su carrera política al ser nombrado Ministro de Gobernación en septiembre de 1838. A pesar de las pocas semanas que ejerció como responsable de este ministerio, no más allá del inmediato mes de diciembre, y de las convulsiones políticas que le tocó padecer, no por ello su obra legislativa fue menor, destacando en particular un decreto, el rubricado por la Reina Gobernadora el 25 de octubre de 1838 por el que se creaba la primera caja de ahorros de España, la Caja de Ahorros de Madrid<sup>75</sup>.

De estos retazos biográficos bien puede deducirse su identificación con el ideario moderado y, en consecuencia, el cariz de su propuesta. El sistema uninominal por el que abogaba Vallgornera y que definía como *elección simple*, frente a la *compleja* del plurinominal, ofrecía a su juicio una serie de ventajas. Como señaló en un artículo publicado en 1838 en un medio de adscripción moderada como la *Revista de Madrid*<sup>76</sup>, los pequeños distritos comportaban una igualdad en el ejercicio del derecho de voto, más verdad en su expresión, más probabilidad en el acierto, y más facilidad en su ejecución. Entendía que al ser elegido un diputado por distrito el peso del voto era el mismo en cada uno de ellos, frente al plurinominal, en el que, al variar el número de diputados por provincia, contaban con una ventaja añadida quienes ejercían su derecho en las circunscripciones más pobladas, las que elegían un mayor número de diputados. Además, otra de las ventajas de los pequeños distritos era que con ellos se evitaban las candidaturas en las que aparecían un gran número de posibles candidatos, muchos de ellos desconocidos para el elector, frente a la posibilidad de elegir con el sistema uninominal entre menos candidatos, que además de ser conocidos tendrían arraigo en la circunscripción. Estos argumentos, además de otros como la sencillez en el desarrollo del proceso, o el diseño de los distritos según criterios de población y fijados con la antelación suficiente, evitarían las arbitrarias injerencias del ministerio y, en particular, de las diputaciones provinciales, facilitando un desarrollo más limpio de los comicios. Ésta, en todo caso, era la clave, pues en última instancia iba a ser el gobierno quien, a través de sus representantes, controlase parte del proceso, en tanto él era el encargado tanto de fijar los distritos, como de proceder a su división interna.

<sup>74</sup> *Ibidem*, pp. 11-12.

<sup>75</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>76</sup> MARQUÉS DE VALLGORNERA, «Reflexiones sobre la Ley Electoral de 1837, vicios e inconvenientes de la elección compleja», en *Revista de Madrid*, 1838. *La Revista de Madrid*, dirigida por Pedro José Pidal y Gervasio Gironella, se publicó entre 1838 y 1845. Centrada en cuestiones políticas y económicas, de su perfil moderado da cuenta la nómina de los colaboradores con los que contó como fueron, entre otros, Martínez de la Rosa, Pacheco, Galiano, Donoso, Lista, Patricio de la Escosura o el Duque de Rivas.

El proyecto del Marqués de Vallgornera fue presentado en la cámara alta en mayo de 1838<sup>77</sup>, constituyéndose días más tarde la preceptiva comisión parlamentaria<sup>78</sup>. Hasta ahí llegó esta propuesta. Aunque en la siguiente legislatura, la de 1838-1839, el senado informó que la misma seguía sus trámites<sup>79</sup>, y que en la posterior de 1839 se modificó la comisión originaria<sup>80</sup>, la necesidad sentida desde las filas moderadas de proceder a una revisión profunda del texto electoral de 1837 fue motivo suficiente para que en la recién estrenada legislatura de 1840 Saturnino Calderón Collantes, como responsable de la cartera de Gobernación del ministerio Pérez de Castro, presentase ante el senado un nuevo proyecto de reforma de la ley vigente que, asumiendo el sistema de distritos uninominales defendido por el Marqués de Vallgornera, procedía, sin embargo, a una más profunda modificación de la norma progresista.

El 23 de marzo de 1840 fue presentado ante el senado el proyecto de reforma<sup>81</sup>. El hecho de optar por la cámara alta para tramitar la pretendida ley debió obedecer a una serie de circunstancias. En primer lugar, para descargar parte de la labor legislativa del congreso, en tanto en esta cámara ya se estaban debatiendo otros proyectos, y en particular los correspondientes a ayuntamientos y diputaciones que habían sido presentados dos días antes. Por otro lado, por el hecho de que había sido el senado, y en concreto a través de la aludida propuesta del Marqués de Vallgornera, la cámara que en los últimos tiempos se había significado por su tendencia a acometer, bajo una óptica moderada, la revisión del texto electoral de 1837. Y, por último, por la propia situación política de la nación, que aconsejaba que un proyecto de reforma de tanta trascendencia pasase lo más desapercibido posible, en una cámara, como el senado, de notable mayoría conservadora, con la esperanza de que cuando le correspondiese su debate al congreso la vida política se hubiese normalizado.

Aunque el proyecto presentado por el Ministro de Gobernación, Saturnino Calderón Collantes, preveía importantes reformas al texto vigente, aún se respetaban muchos de los preceptos y sobre todo el espíritu del texto de 1837. Las principales modificaciones obedecían a una pretensión por parte del ministerio de limitar el cuerpo electoral, evitando los abusos que se cometían a través de determinados criterios como el de inquilinato y el de yuntas de bueyes. Unos preceptos que, como en el transcurso de los debates señaló el Duque de Rivas, habían permitido el acceso al derecho de sufragio a *gente enteramente prohibida por la ley; gente indigna de ser electores*<sup>82</sup>. De ello, además, se deducía otra

<sup>77</sup> DSS. Apéndice tercero al número 70, 31 de mayo de 1838, pp. 763-768.

<sup>78</sup> Estaba formada por Manuel Joaquín Tarancón, el Marqués de Vallgornera, el Marqués de Viluma, Joaquín Díaz Caneja y José María Calatrava. Los dos primeros, Tarancón y Vallgornera fueron elegidos presidente y secretario de la misma. DSS, 6 y 23 de junio de 1838, págs. 814 y 888.

<sup>79</sup> En DSS, 23 de noviembre de 1838, p. 16.

<sup>80</sup> Respecto a la comisión originaria hubo dos modificaciones. Al perder su condición de senadores, salieron de la misma el Marqués de Viluma y José María Calatrava, siendo sustituidos por José Landero y Antonio González.

<sup>81</sup> DSS. Apéndice primero al número 11, 23 de marzo de 1840, pp. 99-107.

<sup>82</sup> DSS, 30 de abril de 1840, p. 432.

consecuencia, en tanto al mantener la equiparación de los mínimos exigidos para disfrutar del derecho de sufragio activo y pasivo, el cuerpo de los elegibles se reducía en el mismo número que el de los electores. También el proyecto variaba el sistema de elección de la mesa, con la pretensión de que en la misma pudiesen estar presentes las minorías. Y, por último, como más trascendental modificación, se adoptaba el método uninominal para la elección de diputados, no así para la terna de senadores que seguirían siendo por provincias. Un sistema, el uninominal que en todo caso presentaba una importante variación respecto a la futura ley moderada de 1846 debido a que ahora, en el texto de 1840, se preceptuaba la posibilidad, ya recogida en el proyecto Vallgornera, que el elector tenía de escribir dos nombres en la papeleta de votación y en consecuencia aquel candidato que obtuviese un mayor número de sufragios sería elegido diputado propietario y el siguiente diputado suplente. Sin embargo, otros aspectos del texto de 1837 se respetaban y, por su importancia, merece destacarse uno; el correspondiente a la confección de las listas electorales. Aunque se otorgaba un protagonismo a los alcaldes de los pueblos designados como cabeza de partido electoral, en tanto eran ellos, oyendo a los ayuntamientos, los únicos encargados de formarlas, frente a la norma de 1837 en la que se preceptuaba que este cometido recayese en las diputaciones previo informe de los ayuntamientos, aún la institución provincial, y no el jefe político como acontecerá en un futuro, era la que tenía el cometido de elaborar los listados definitivos, en tanto ante ella se presentarían las preceptivas reclamaciones de inclusión y exclusión y ellas serían las encargadas de resolverlas. Unos censos a los que también se les pretendía otorgar un cierto grado de fiabilidad, en tanto se evitaba la facultad de su posible rectificación días antes de celebrarse los comicios, como también, en el caso de que hubiese divergencias entre la diputación y el jefe político, el elector agraviado podría recurrir ante la audiencia territorial.

El 24 de marzo se constituyó la preceptiva comisión parlamentaria de la que formaron parte los senadores Mariano Egea, José de Isla Fernández, Francisco de Paula Figueras, el Marqués de Vallgornera (sustituido el inmediato mes de abril por Gaspar de Ondovilla) y Domingo Ruiz de la Riva<sup>83</sup>, siendo presentado ante el senado el correspondiente dictamen el día 21 de abril. El articulado del nuevo texto, y en particular su espíritu, presentó sensibles modificaciones respecto al inicial. Unas mudanzas en las que, además de la comisión, mucho debió tener que ver el ministerio, que a través del nuevo responsable de la cartera de gobernación, Agustín Armendáriz, quien el 8 de abril, tras la crisis originada por el manifiesto de Mas de las Matas había sustituido al dimisionario Calderón Collantes, participó de forma activa en sus reuniones<sup>84</sup>.

<sup>83</sup> DSS, 24 de marzo de 1840, p. 131, y DSS, 28 de abril de 1840, p. 390.

<sup>84</sup> Sobre las consecuencias que el manifiesto del brigadier Linaje tuvo para el ministerio PÉREZ DE CASTRO, SANTILLÁN, R., *Memorias (1805-1856)*, op. cit., pp. 222-224. En cuanto a su participación en los trabajos de la comisión, la misma fue reconocida por el propio Armendáriz ante la cámara. DSS, 29 de abril de 1840, p. 410.

Si aún el proyecto inicial no rompía de un modo absoluto con la norma de 1837, en tanto el planteamiento no era otro que modificar determinados artículos de la misma, el texto que la comisión presentó a la cámara bien puede significarse que se trataba de una nueva ley electoral. Cuatro, y de hondo calado político, fueron las sustanciales variaciones que la comisión introdujo al primitivo proyecto, todas ellas encaminadas tanto a otorgar al ministerio un mayor control del desarrollo de los comicios, como a facilitar la presencia en el cuerpo electoral de elementos potencialmente adictos a la causa moderada, en detrimento de una gruesa parte de las capas medias urbanas, el tradicional granero de votos del partido progresista. Se proponía otorgar el derecho de sufragio a todos los curas párrocos en propiedad y, en función de las rentas de las que disfrutasen, a los eclesiásticos. También se alteraban los mínimos para disfrutar del derecho de voto pasivo, que ya no se equiparaban con la calidad de elector, sino que se incrementaban a los 400 reales de contribución directa o a los 16.000 de sueldo. Y, por último, la diputación provincial era relegada de su participación en la formación de las listas electorales definitivas en beneficio del jefe político; en tanto que el alcalde, además de participar también de forma directa en la elaboración de los censos, al tener la facultad de designar a los secretarios escrutadores que con él formarían la mesa interina, la encargada de dirigir las operaciones para elegir la definitiva y también presidir ésta, sería el protagonista de las jornadas comiciales<sup>85</sup>. Aunque fue esta una propuesta que el ministerio pretendió justificar en el hecho de que con ella los agentes de la autoridad serían los responsables del buen funcionamiento de las operaciones electorales porque, como subrayó *El Correo Nacional*, son los depositarios de la fuerza pública y son los únicos que debe haber imparciales<sup>86</sup>, para la oposición, como dirá Melgarejo, el alcalde se convertía en *el dueño de las elecciones*<sup>87</sup>. Era esta además una modificación de notable relevancia, que derivaba del hecho de otorgar a los asuntos electorales un carácter político y no administrativo como sí lo tenía en el marco del texto constitucional de 1812. De este modo, si se preveía, cual era la intención de la ley municipal que se estaba debatiendo en la cámara baja, que los ayuntamientos eran meros órganos colaboradores del alcalde, y las competencias de las diputaciones se circunscribían al marco económico-administrativo, de las cuestiones electorales, ahora ya puramente políticas, solo entenderían quienes eran considerados como agentes del poder ejecutivo: alcaldes y jefes políticos. El resultado, al final, como no podía ser de otra manera, no era otro que facilitar el control de los comicios al ministerio.

Como era de esperar, la exigua minoría progresista del senado alzó su voz, y no tanto en la defensa de la ley de 1837, de cuya reforma eran conscientes,

---

<sup>85</sup> Dictamen de la Comisión sobre el proyecto de ley electoral, en DSS. Apéndice segundo al número 25, 21 de abril de 1840, pp. 375-385. La facultad que tenía el alcalde de designar arbitrariamente los escrutadores al final fue modificada, teniendo que escoger los dos mayores y los dos más jóvenes de entre los presentes en el colegio electoral al tiempo constituirse la mesa interina.

<sup>86</sup> *El Correo Nacional*, 3 de mayo de 1840.

<sup>87</sup> DSS, 4 de mayo de 1840, p. 489.

sino por el evidente sesgo autoritario del nuevo texto, de *dictamen absolutista* fue calificado por *El Eco del Comercio*<sup>88</sup>, por considerar que con ella, como reconoció Gómez Becerra, del sistema representativo *solo quedaría el nombre*<sup>89</sup>. Sin embargo, a pesar de la trascendencia que podía tener la nueva ley, su evidente tendencia en orden a afirmar el principio monárquico, los debates, resueltos en diez días, en los plenos celebrados entre el 29 de abril y el 12 de mayo, al final no tuvieron la intensidad que el proyecto requería. Una circunstancia que se debió a la exigua presencia progresista en la cámara alta, que fue más evidente cuando dos de las principales voces de esta comunión política como fueron los casos de Martín de los Heros y de Álvaro Gómez Becerra, prácticamente abandonaron los debates, siendo solo Dionisio Capaz quien, avanzadas las discusiones, defendió los postulados progresistas. De ahí que los debates de mayor contenido político se sustanciasen tanto en el correspondiente a la totalidad del proyecto, como en los que se trataron los primeros artículos del mismo, en los que aún la opinión de la oposición se esgrimió de forma enérgica, tanto por de los Heros como por Gómez Becerra. Sin embargo, cuestiones tan trascendentales como las recogidas en el artículo trece, correspondiente a la división de las provincias en distritos uninominales; el diez y ocho, relativo a la presidencia de la mesa definitiva por parte del alcalde del ayuntamiento cabeza de distrito electoral; o el cincuenta y cuatro, en el que se recogían las calidades para ser diputado y senador, apenas fueron refutadas desde las reducidas bancadas de una oposición cuya estrategia ya no era otra que la inhibirse de las discusiones parlamentarias.

Ya en el debate a la totalidad del proyecto se puso de manifiesto que la mayoría moderada no iba a transigir con modificar la línea doctrinal que se señalaba en un texto que, como se argumentó desde las bancadas progresistas dirigidas por Martín de los Heros y Gómez Becerra, no era una mera reforma sino una nueva ley<sup>90</sup>. El primero, además, esgrimió una serie de críticas como la prioridad que había de acometer la elaboración de otras leyes como eran el código civil y la que procediese a una división racional del territorio, modificando la provisional de Javier de Burgos de 1833; que el cuerpo electoral sería en exceso reducido; que no se debía otorgar el derecho de sufragio activo, por el mero hecho de serlo, a todos los párrocos; que, sin embargo, este derecho debía extenderse a un mayor número de capacidades que las preceptuadas en el proyecto; que, en el caso del derecho de voto pasivo, la clave no estaba tanto en los mínimos exigidos, *sean 200 o 400 reales*, dirá de los Heros, son, como en Inglaterra, *una pura fórmula*, abogando, en consecuencia, por la retribución de

<sup>88</sup> *El Eco del Comercio*, 2 de mayo de 1840. Días antes, el 28 de abril, *El Eco* hizo un extenso análisis de un proyecto al que tachaba de *anticonstitucional y pernicioso*. Para este medio de prensa progresista la comisión, *mil veces más retrógrada y reaccionara que el ministerio*, había modificado hasta tal punto el proyecto inicial que bien podía considerarse que ahora se trataba de una *ley de elección regia*. Para el diario de Fermín Caballero el único medio posible que había para poner fin a un texto que privilegiaba la *teo-aristocracia y la omnipotencia ministerial* no era otro que la *disolución de las Cortes*. *El Eco del Comercio*, 28 de abril de 1840.

<sup>89</sup> DSS, 29 de abril de 1840, p. 418.

<sup>90</sup> El debate a la totalidad en DSS, 29 de abril de 1840, pp. 410-423.



los diputados; que se mantuviese el sistema plurinominal; que se modificase la fórmula de las segundas elecciones, *el triunfo de los que han sido vencidos en las primeras*; y, por último, que era necesario recoger en la ley específicas sanciones penales para los delitos electorales. La conclusión que a su discurso hacía Martín de los Heros no podía ser más lapidaria; *teniendo presente*, decía, *que la ley electoral es la verdadera Constitución del Estado, no nos pongamos en el caso de que la Constitución quede relegada, porque las consecuencias Dios sabe cuáles serán*<sup>91</sup>. En este mismo sentido, aunque más apegado a la tierra, versó la breve intervención de Álvaro Gómez Becerra. Tras remarcar algunos puntos ya tratados, insistió en uno de los aspectos nodales de la ley cual era el de la formación de las listas electorales y la facultad exclusiva que el proyecto otorgaba en esta función a los alcaldes y jefes políticos. Un aspecto de notable trascendencia que debido a su importancia fue objeto de un intenso debate al ser tratado su artículo específico, el sexto de la ley (séptimo del proyecto) donde se reconocía dicha facultad los alcaldes de los pueblos cabeza de partido electoral. Un precepto que convertía a los ayuntamientos en meros órganos informadores, sin carácter vinculante, de la máxima autoridad municipal y, en consecuencia, confería a los alcaldes un omnímodo y posiblemente arbitrario poder al servicio del ministerio, en tanto, si como se preveía, y en este sentido se orientaba el tratamiento de su figura en la propuesta ley de ayuntamientos, iban a ser, de entre los concejales elegidos, de nombramiento real, como destacó Gómez Becerra, sería un agente más del *Poder ejecutivo*<sup>92</sup>.

Los argumentos en contra de la ley, como es obvio, fueron refutados desde los asientos de la mayoría, tanto a través del senador Figueras como del propio Armendáriz. Se fundaron estas intervenciones en remarcar que la pretendida nueva ley respetaba escrupulosamente los preceptos constitucionales; que con ella se lograría una mayor seguridad en el desarrollo de los comicios; o en que con la reducción del cuerpo electoral se buscaba una elección más acertada, en tanto, como señaló el ministro Armendáriz, *la bondad de los gobiernos representativos no consiste tampoco en que sean muchos los electores, sino que lo sean aquellos que inspiren confianza de que han de ejercer ese derecho con capacidad, con independencia (...) porque los derechos civiles todos los tienen, pero los derechos políticos para formar los Cuerpos Colegisladores no deben depositarse más que en aquellos que inspiren una confianza absoluta de que los formarán bien*<sup>93</sup>. En esta línea, Figueras justificó la concesión a todos los curas párrocos, *catedráticos de moral y de costumbre* dirá, el derecho de sufragio activo, como también el incremento de los mínimos para acceder a la cámara baja, en tanto de este modo se aseguraría que los elegibles tuviesen tres calidades: *virtud, capacidad e independencia*<sup>94</sup>.

Y esta fue la tónica que se siguió en el resto de los debates. Frente a las protestas de la oposición, la mayoría moderada impuso su criterio. La intensidad de las

<sup>91</sup> DSS, 29 de abril de 1840, p. 414.

<sup>92</sup> GÓMEZ BECERRA en DSS, 1 de mayo de 1840, p. 447.

<sup>93</sup> DSS, 29 de abril de 1840, p. 419.

<sup>94</sup> DSS, 29 de abril de 1840, p. 415.

discusiones se mantuvo en torno al derecho de voto tanto de determinadas capacidades, como, en particular, al de los empleados públicos y la facilidad que el ministerio podía tener de manipular la voluntad de este sector. De igual modo que, como se ha señalado, fue el artículo sexto el que originó los más destacados debates. Sin embargo, éstos fueron decayendo según se avanzaba en el articulado y era evidente la falta de voluntad de la mayoría por alterar los aspectos más sustanciales del proyecto. Dos fueron las más destacadas modificaciones que se operaron en el texto remitido por la comisión. La primera, referida a la ampliación del cuerpo electoral, por la que se dio cabida en el mismo a los propietarios con una renta líquida anual de más de 2000 reales (una vez más surgió el viejo problema de la dificultad que había en muchos puntos de España de justificar las contribuciones), a la vez que en el caso de no alcanzarse la cifra de 300 electores por distrito, los censos se completarían siguiendo el sistema de mayores contribuyentes y siempre que su cuota no fuese inferior a los 100 reales. En segundo lugar, la desaparición del articulado definitivo de la posibilidad que cualquier individuo tenía de recurrir a las audiencias su exclusión de los censos. Contra esta facultad, que se plasmará en el futuro texto electoral de 1846, se manifestó la minoría progresista, al entender que si se consideraba que las operaciones electorales eran competencia de la autoridad gubernativa, en el caso de adoptarse este criterio se estaba vulnerando el principio de división de poderes y se conculcaba el carácter judicialista de la constitución de 1837, heredero en este aspecto del texto constitucional de Cádiz<sup>95</sup>. Y poco más dieron de sí los debates. Aún hubo algún intento por modificar determinados aspectos de la ley, en particular respecto a la elección de suplentes, contra la que se manifestó el Marqués de Viluma, o la restrictiva enmienda de Rivadeneira en orden a elevar la cuota mínima para acceder al cargo de diputado hasta los 800 reales de contribución. Sin embargo la práctica totalidad de las enmiendas presentadas fueron rechazadas por la cámara, siendo aprobado el nuevo texto electoral, por 58 votos a favor y 20 en contra, el día 12 de mayo de 1840.

## V. A MODO DE EPÍLOGO. LA FORMACIÓN DE GOBIERNOS ROBUSTOS, UNA PRIORIDAD DEL NUEVO LIBERALISMO

Con la nueva ley se completaba una de las aspiraciones moderadas por conferir al gobierno, a través de una serie de reformas legislativas, una fuerza que no podía ejercer estando aún en no pocos ámbitos vigente (aunque no en el electoral) la legislación del Trienio. Que, como por aquellas fechas señalaba *El Eco del Comercio*, era necesario acometer estas reformas, *poner en armonía las leyes orgánicas con la constitución de 1837, en su espíritu no menos que en su letra*<sup>96</sup>,

<sup>95</sup> GÓMEZ BECERRA en DSS, 4 de mayo de 1840, pp. 469-470. En defensa del proyecto intervino el Ministro de Gracia y Justicia Arrazola. Sin embargo, aunque señaló que lo que pretendía el gobierno era dar *una garantía más*, tampoco puso demasiado énfasis en mantener este precepto. DSS. *Ibidem*, pp. 471-472.

<sup>96</sup> *El Eco del Comercio*, 8 de octubre de 1839.

era opinión común. Sin embargo, la diferencia entre la propuesta auspiciada desde los sectores más avanzados del liberalismo y la esgrimida desde las filas moderadas estribaba en el carácter que debía darse a estas reformas. La fórmula progresista partía del hecho de reconocer un cierto grado de validez a la legislación doceañista, para quienes ésta no debía ser en absoluto denostada. Para éstos, si bien el texto constitucional de 1837 había sido el acta de defunción de la norma de Cádiz, el espíritu de muchas de las leyes promulgadas en los dos previos períodos constitucionales, en particular las del Trienio, aún podía tener vigencia. Solo era preciso refrenar el viejo protagonismo que se había conferido a las organizaciones ciudadanas como eran los ayuntamientos, las diputaciones o la milicia nacional; modificar determinados aspectos de las ya desarrolladas leyes electoral y de imprenta; y otorgar un mayor poder, aunque nunca extremo, al representante del ejecutivo en el territorio, al jefe político, para seguir profundizando en la revolución liberal aunque ahora lo fuese en clave doctrinaria. El objetivo, más que social, no era otro que asegurar el protagonismo político del principal baluarte progresista, el de la clase media urbana.

El moderantismo rechazó estas propuestas en tanto veía en ellas un carácter más revolucionario que liberal. Entendía que, en esencia, perpetuaba y alentaba el viejo liberalismo revolucionario, el de los primeros tiempos, el de *la escuela revolucionaria*, el que había sido *solo un instrumento para batir el régimen de la edad media*, no el que aseguraba *el orden y la libertad*<sup>97</sup>. Por ello, temerosos de la revolución del pueblo proletario, los nuevos moderados, decididamente entregados a las ideas de Donoso, esgrimieron el principio del orden. Diseñaron así una serie de medidas legislativas con las que procuraron reforzar y consolidar la figura del representante del ministerio en la nación; propusieron restringir, hasta anular, la capacidad política de diputaciones y ayuntamientos; abogaron por controlar a ese ariete progresista que era la milicia nacional, que perdería su carácter de organización cívica; y pretendieron secuestrar, a través de una restrictiva ley de imprenta, la opinión contestataria de los grupos ajenos al poder político. Se entendía que solo a través de estas leyes era posible alcanzar una unidad de actuación entre el poder central y los poderes periféricos, *el gobierno de una nación no puede existir sin unidad* dirá Donoso<sup>98</sup>, en tanto, al entender a éstos como simples órganos dependientes del ministerio, la lógica dictaba que no debían estar enfrentados al mismo. Este era el motivo por el que el exclusivo protagonismo político debía ser patrimonio de los agentes del gobierno, convirtiendo tanto a las diputaciones como a los ayuntamiento en meros órganos subordinados al omnipresente nuevo delegado del ministerio, y en su funcionamiento interno en unas instituciones cuyas atribuciones se circunscribirían, en exclusiva, al ámbito administrativo, aunque también en este campo tuteladas a través de los nuevos consejos políticos. Este, el de las leyes orgánicas, era el mejor medio para frenar la anarquía respetando la constitución. Como señaló Donoso, *el poder democrá-*

<sup>97</sup> *El Correo Nacional*, 28 de febrero de 1840.

<sup>98</sup> «Un folleto de P. Sabater sobre las elecciones», artículo de DONOSO CORTÉS en *El Piloto*, 21 de diciembre de 1839, en SUÁREZ, F., *Introducción a Juan Donoso Cortes...*, *op. cit.*, p. 652.

tico será superior al poder monárquico, el que para él era el poder constitucional por excelencia, *siempre que los ayuntamientos, representantes de la democracia, no estén presididos por quien depende de la Corona; siempre que las diputaciones provinciales, representantes de la democracia, sean independientes en sus atribuciones de los jefes políticos, representantes del gobierno; siempre que la Milicia nacional, que es la democracia armada, no dependa de la organización del trono, símbolo de la monarquía*<sup>99</sup>. En suma, la propuesta moderada trazaba una estructura de poder centralizada y piramidal, en orden a facilitar la capacidad de intervención de la corona y a afirmar el principio monárquico de la constitución de 1837. Con ella se reforzaba el orden aunque fuese a costa de la libertad.

De ahí la importancia que debía tener la ley electoral. Si, como Gómez Becerra señaló en los debates, *todo el bien o todo el mal en cuanto a los efectos que produce una Constitución dependen de la ley electoral: que la Constitución efectivamente está en la ley electoral*<sup>100</sup>, era evidente, como se razonaba desde el campo progresista, que el texto de 1840, una ley que para *El Eco del Comercio destruye la letra y el espíritu de la Constitución*<sup>101</sup>, desvirtuaba el carácter liberal de la norma constitucional de 1837. Restringía, hasta aristocratizar, el cuerpo electoral, sustrayendo de él a los elementos sospechosos de ser refractarios al nuevo orden político; con el argumento de simplificar los procesos electorales y de que se trataba de un modelo que era el que imperaba en las monarquías liberales europeas, diseñaba los pequeños distritos uninominales que quedarían bajo el control de unas oligarquías de campanario de mayoritaria adscripción moderada, que servirían para anular el predominio progresista de los núcleos urbanos; y, en particular, proyectaba un modelo electoral que, complementado con otras leyes en proceso de elaboración, iba a conferir al ministerio el absoluto control de los procesos electorales. Como dirá Dionisio Capaz, con esta ley *el Gobierno es absolutamente el que hace las elecciones*<sup>102</sup>.

Esta ley, una más de las proyectadas en los momentos finales de la regencia de María Cristina, pero no menos trascendental que ninguna de ellas, legitimaría la faz más doctrinaria del liberalismo sin necesidad de recurrir a la modificación del texto constitucional de 1837. Los acontecimientos posteriores que culminaron con la llegada al poder del autoritarismo pretoriano esparterista truncaron, momentáneamente, esta opción. Sin embargo, todos estos proyectos de reforma (y la electoral también) fueron el simple preludio de lo que sucedió a partir de 1845. La hemorragia legislativa de los primeros años de la Década Moderada no puede entenderse sin tener en cuenta estas propuestas. Cuando el 18 de mayo de 1844 el recién estrenado gabinete Narváez anunció, *para organizar política y administrativamente el Reyno después de los trastornos y combulsiones por que ha pasado*<sup>103</sup> su voluntad de dictar, con carácter de

<sup>99</sup> «Las leyes orgánicas», artículo de DONOSO CORTÉS en *El Piloto*, 14 de octubre de 1839, en SUÁREZ, F., *Introducción a Juan Donoso Cortes...*, op. cit., p. 493.

<sup>100</sup> DSS, 29 de abril de 1840, p. 417.

<sup>101</sup> *El Eco del Comercio*, 13 de mayo de 1840.

<sup>102</sup> DSS, 5 de mayo de 1840, p. 491.

<sup>103</sup> Archivo General de Palacio, reinados, fondo Fernando VII, caja 17, expediente 21.

urgencia, una serie de leyes (ayuntamientos, diputaciones, consejo de estado, electoral, imprenta o policía y seguridad), simplemente estaba rescatando del inmediato pasado las mismas propuestas del ministerio Pérez de Castro. Hubo, no obstante, una sustancial diferencia. Mientras en 1840 estas leyes se proyectaron pretendiendo respetar la legitimidad constitucional de 1837, ahora se entendía que también era necesario acometer su reforma, ésta ya no lo sería de forma encubierta, para al final promulgar una nueva carta magna que respondía a los cánones apuntados cuatro años antes, la moderada de 1845.

MANUEL ESTRADA SÁNCHEZ