

LA PRACTICA POLITICA DE LOS GOBIERNOS
ANTIPARLAMENTARIOS DEL FINAL
DE LA DECADA MODERADA (1851-1854)

JUAN PRO RUIZ

La imagen que tenemos de la historia política de la España del siglo XIX es producto de una historiografía quizá excesivamente ingenua y optimista. La consideración del reinado de Isabel II como un régimen constitucional liberal comparable a los del resto de Europa Occidental, nos aboca al problema de no poder explicar entonces el por qué del reiterado fracaso de dicho régimen en nuestro país, el motivo del recurso de importantes sectores de la sociedad española a la toma violenta del poder. Dicha imagen historiográfica se ha basado sobre todo en el estudio de las normas constitucionales; más allá de ese nivel, ARTOLA ha estudiado el régimen político atendiendo al conjunto formado por las Constituciones y las Leyes políticas fundamentales de imprenta, electorales, reglamentos de las Cortes, etc. (1).

Sin embargo, el conocimiento de la realidad política de aquella época exige profundizar más, hasta el nivel de la aplicación concreta de las normas en el «día a día» de la política. Es decir, estudiar los usos políticos y las prácticas (habituales o excepcionales) que venían a cubrir los silencios de la legislación unas veces, que la desarrollaban o interpretaban otras, o que incluso la contradecían abiertamente.

(1) M. ARTOLA: *Partidos y programas políticos, 1808-1936*, t. I, Madrid, 1974 (Aguilar).

En el momento en que se escribe este artículo, acaba de salir a la luz el libro de J. I. MARCUELLO en el que analiza la práctica política parlamentaria entre 1834 y 1854 (2). El presente trabajo pretende, en esa misma línea, profundizar en el acercamiento a la práctica política de unos años que resultan reveladores de la estructura real del Estado del XIX. Para ello se empezará por analizar el régimen tal y como estaba diseñado en la normativa jurídica, para pasar después a estudiar en qué grado el comportamiento de los actores del sistema desvirtuaba o reforzaba las características de éste.

I. EL RÉGIMEN

La crisis del sistema moderado implantado en 1844-45 comenzó cuando NARVÁEZ fue sustituido en la presidencia del Gobierno por BRAVO MURILLO en enero de 1851 y puede considerarse que culminó con la «Revolución» de julio de 1854. En estos años, últimos de la «Década Moderada», España vivía bajo un régimen constitucional; reinaba Isabel II y el texto fundamental seguía siendo la Constitución de 1845.

La Constitución del 45 era una reedición moderada de la del 37. Como exigía la doctrina liberal, la Constitución arrancaba de una declaración de derechos individuales con sus correspondientes garantías: libertad de imprenta, derecho de petición, igualdad y seguridad jurídicas, derecho de propiedad...

No obstante, el ejercicio de los derechos contemplados por la Constitución se veía fuertemente limitado por los desarrollos legislativos concretos. El caso más flagrante era el de la *libertad de imprenta*, estrechamente constreñida por los sucesivos decretos de los moderados. Por un Real Decreto de 1844 se exigía a los impresores una fianza considerable y el depósito previo de sendos ejemplares en manos del jefe político y del promotor fiscal. Por otro de 1845 la calificación de los delitos de imprenta fue atribuida a un tribunal especial sin jurados. Al año siguiente, otro Decreto ofreció al Gobierno la posibilidad de suspender, temporal o defi-

(2) J. I. MARCUELLO: *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*, Madrid, 1986 (Congreso de los Diputados).

nitivamente, cualquier periódico e inhabilitar al editor responsable hasta que las Cortes se pronunciaran sobre el tema (3). Como novedad del período 51-54, BERTRÁN DE LIS restableció el jurado para los delitos de imprenta contra el orden público (Decreto de 2 de abril del 52), jurado que estaría compuesto por los mayores contribuyentes de la localidad y sería, por tanto, poco propicio a una interpretación generosa de la libertad de imprenta; simultáneamente se aumentaban las sanciones contra los delitos de imprenta, se ampliaban las figuras delictivas y se exigía un mayor depósito a los editores de periódicos con precios más populares (4).

Si la libertad de expresión estaba tan maltrecha, otros derechos no recogidos en la Constitución eran por lo mismo totalmente inexistentes. Así ocurría con las *libertades de asociación y de reunión*; el Código Penal de 1848 cualificaba como ilícitas las asociaciones secretas y las que tuvieran más de veinte miembros si no contaban con el reconocimiento de las autoridades; y desde el 7 de diciembre de 1852 era además obligatorio obtener la autorización del gobernador de la provincia para toda reunión pública.

(3) De hecho, la facultad de suprimir periódicos se empleó tres veces en 1851: contra *El Barcelonés*, por atacar «los fundamentos de la sociedad y la Monarquía» (R. Orden de 11 de julio); contra *La Actualidad*, por publicar artículos ofensivos a la religión y a la soberanía temporal del Papa (R. Orden de 23 de octubre); y contra *La Europa*, por su carácter «antisocial e irreligioso» (R. Orden de 28 de octubre). Una R. Orden de 22 de marzo de 1852 prohibió la introducción de *El Eco de Ambos Mundos* de París y de *El Catolicismo Neto* de Londres. Otra R. Orden de 27 de agosto de 1853 prohibió la entrada, circulación y lectura en el país de *The Times*.

(4) La legislación contra la libertad de imprenta fue «in crescendo»: una R. Orden de 8 de enero de 1852 mandó que no se permitiera circular ningún impreso en que se tratara sobre la rebaja de tiempo en el servicio militar en sentido contrario a la disposición del Gobierno; un R. Decreto de 23 de abril del 52 creó el «censor de novelas» y aplicó una censura especial a los escritos sobre Ultramar; otra R. Orden de 24 de noviembre del mismo año mandó a los gobernadores civiles que denunciaran a los periódicos que publicaran datos sobre reuniones políticas (a consecuencia de esta Orden fueron denunciados todos los periódicos políticos de Madrid); una R. Orden de 19 de febrero del 53 prohibió la publicación de las sesiones de Cortes, extractos o compendios de las mismas, si no coincidieran estrictamente con el *Diario Oficial*, y prohibió también los juicios y comentarios sobre las sesiones; por último, otra R. Orden de 11 de agosto de 1853 encargaba a los gobernadores civiles la más exquisita vigilancia para impedir la circulación de impresos no autorizados por la legislación vigente.

Sobre el papel, el sistema político respondía a la estructura liberal clásica de *división de poderes*: un legislativo bicameral, un poder ejecutivo en manos de la Corona y unos tribunales y juzgados que se pretendían independientes.

El poder legislativo residía en las dos cámaras colegisladoras —el Congreso y el Senado— «con el Rey». La Cámara Alta o *Senado* la componían un número ilimitado de senadores vitalicios, todos ellos nombrados por la Corona entre las altas jerarquías del Ejército, la Iglesia, la diplomacia, la judicatura, la nobleza y la política, siempre que disfrutaran de una renta estable sustanciosa, lo cual hacía del Senado la cámara oligárquica por definición.

El *Congreso de los Diputados* era electivo, aunque la participación política estaba reservada a una estrecha élite burguesa. Las elecciones de diputados al Congreso eran directas y por cinco años. Según la Ley Electoral de 1846, se elegían 349 diputados en distritos uninominales de unos 35.000 habitantes. El sufragio era marcadamente censitario, de forma que el número de electores en cada distrito era tan reducido que debía resultar muy fácil influir desde el poder sobre el resultado de la votación (5). Por otra parte, el procedimiento electoral dejaba el control de las mesas a las autoridades locales y el del escrutinio definitivo a quien controlara la mesa electoral de la cabeza de distrito.

El *proceso legislativo* diseñado en la Constitución comenzaba por una iniciativa de la Corona (a través de sus ministros) o de cualquiera de las dos Cámaras de las Cortes. Los diputados y senadores tenían la facultad de hacer *Proposiciones de Ley*. El procedimiento seguido por los *Proyectos y Proposiciones de Ley* estaba regulado por los *Reglamentos* que se habían dado las Cámaras

(5) En un país que tenía entre 14,5 y 15 millones de habitantes, los electores eran sólo 122.700 (en 1851), es decir, un 0,8 por 100. De ellos votaron sólo —según datos oficiales— 86.312, lo cual supondría una abstención cercana al 30 por 100, que hoy no nos parece muy alta, pero que sí lo era en un censo electoral tan restringido. Esto venía a significar que votaba un 0,5 por 100 de la población española (los datos sobre participación electoral son los de las actas presentadas al Congreso, tomados de L. M. PASTOR: *Las elecciones. Sus vicios, la influencia moral del Gobierno, estadística de la misma y proyecto de reforma electoral*, Madrid, 1863, pág. 23. Sobre 1853 no hay datos disponibles).

en 1847. Todo el proceso era vigilado por el Presidente y los cuatro Vicepresidentes de la Cámara, que en el caso del Senado eran de nombramiento regio y en el del Congreso eran elegidos por mayoría entre los diputados. Los Proyectos o Propositiones pasaban primero al examen de las *secciones*, que eran agrupamientos de senadores o de diputados formados periódicamente por sorteo; después se sometían al dictamen de una *comisión* especial para la que cada sección había designado a uno de sus miembros; y era sobre este dictamen, y los votos particulares si los había, sobre lo que discutía el Pleno y votaba por mayoría absoluta de los presentes (primero por artículos y luego en conjunto). A continuación el proceso se repetía en la otra Cámara, y en caso de desavenencia entre ambas dirimiría la cuestión una *Comisión Mixta*. Por último, era la reina la que sancionaba y promulgaba las Leyes (con lo que en teoría seguía existiendo el veto).

La *presidencia del Congreso* revestía una gran importancia, dado que le correspondía la dirección de los debates y la fijación del orden del día de las sesiones. Dadas sus competencias, los Gobiernos consideraban que era de capital importancia contar con un diputado adepto en la presidencia del Congreso, por lo que el uso parlamentario llegó a hacer de la elección de Presidente una especie de «sesión de investidura parlamentaria» informal para el primer ministro, en la que la Cámara Baja otorgaba o negaba su confianza al Gabinete al elegir como Presidente al candidato ministerial o al de la oposición respectivamente. El hecho de que tal votación fuera secreta aumentaba la posibilidad de una derrota del Gobierno, pues hacía difícil el tomar represalias contra quienes no votaran al candidato oficial.

La relación entre *la Corona y las Cortes* era complicada. Era la reina quien convocaba, suspendía y cerraba las Cortes y quien disolvía el Congreso; según la Constitución tenía que reunir a las Cortes todos los años y, en caso de disolución, convocar otras nuevas en el plazo de tres meses. Las Cámaras, por su parte, podían hacer *interpelaciones* y *preguntas* al Gobierno de la reina, aunque la libertad de éste para contestar o no contestar era muy amplia. El Reglamento del Congreso contemplaba también la posibilidad del *voto de censura*, pero ninguna norma escrita preveía que el Ministerio tuviera que contar con la confianza de las Cámaras para

gobernar, sino que simplemente era un órgano del poder ejecutivo de la Corona.

No obstante, en el terreno de los «usos parlamentarios» los moderados habían introducido la «doctrina de las dos confianzas», según la cual el Gabinete debía contar no sólo con la confianza de la Corona, sino también con la de la mayoría de la representación nacional, como consecuencia práctica del principio de soberanía compartida (6).

La Constitución preveía ciertas *garantías políticas* de este sistema, como eran la inviolabilidad de diputados y senadores, la independencia de los diputados y de los jueces, la no responsabilidad política de la Corona y el consiguiente refrendo ministerial de todas sus disposiciones, ciertas limitaciones a la libertad de actuación de la reina en política exterior, política matrimonial, etc. Al lado de todas las instituciones previstas en la Constitución se hallaba desde 1845 el *Consejo Real*, órgano consultivo del poder ejecutivo y supremo tribunal administrativo, que trataba de asegurar la legalidad de la acción del Gobierno (7). Pero sin duda la garantía más sólida del régimen era la *Guardia Civil*, creada en 1844 y dotada de un nuevo Reglamento por Real Decreto de 2 de agosto de 1852. La Guardia Civil gozaba de fuero militar en el ejercicio de sus funciones de mantenimiento del orden público y, según el citado Reglamento, tenía que actuar contra todo desorden del que tuviera noticia, aun cuando no recibiera orden de la autoridad civil.

La *organización territorial del Estado* correspondía en aquellos años a la concepción centralista de los moderados. Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos eran las piezas fundamentales de un sistema en el que casi todo se decidía en la capital, de acuerdo con sendas Leyes de 1845. Un Real Decreto de 14 de abril del 52 vino a reforzar el control al establecer la dependencia directa del Ayuntamiento de Madrid respecto al Ministerio de la Gobernación.

En los Ayuntamientos la Corona nombraba a la mitad menos uno de los concejales y el resto eran elegidos por un censo elec-

(6) A. GARRORENA MORALES: *El Ateneo de Madrid y la teoría de la Monarquía liberal*, Madrid, 1974 (Instituto de Estudios Políticos).

(7) D.C.B.: *Del Consejo Real como elemento del Gobierno constitucional*, Madrid, 1846.

toral muy restringido; el Alcalde era nombrado entre los concejales por la Corona en las poblaciones más importantes, y por el Gobernador civil o jefe político en las demás. Igualmente restringido era el cuerpo electoral que formaba las Diputaciones Provinciales, siempre presididas por el todopoderoso gobernador civil. Las atribuciones de éste se concretaron en una Ley de 1845, según la cual el jefe político era un delegado del poder real, nombrado por la Corona; en el ejercicio de sus funciones no podía incurrir en responsabilidad, ni ser procesado por ellas (sólo podía ser juzgado en el Tribunal Supremo y con autorización expresa de la reina).

En resumen, el régimen creado desde 1845, pese a la proclamación teórica de una soberanía compartida, estaba dominado por el poder de la Corona; pese a pretender inspirarse en la doctrina del equilibrio entre poderes separados, estaba claramente orientado hacia el predominio del ejecutivo. Las Cortes no podían funcionar prácticamente sin la colaboración del Gobierno, y en todo caso éste tenía en sus manos una amplia potestad para legislar, dado que los textos legales no especificaban qué materias debían reservarse para su regulación por las Cortes. El Senado, el Consejo de Ministros y el Consejo Real eran elementos a través de los cuales la Corona estaba en condiciones de dirigir casi por completo el sistema político; del uso que la reina hiciera de su prerrogativa dependería el que este dirigismo se ejerciera o no.

Si el régimen era ya poco «parlamentario» en 1845, el largo período de gobierno de NARVÁEZ había robustecido aún más la hegemonía del poder ejecutivo y había reducido hasta el extremo las posibilidades de oposición y de crítica a la labor del Gabinete.

Bajo este régimen centralista, autoritario y que restringía la participación política y las libertades públicas a su mínima expresión, sucedieron a NARVÁEZ cuatro Gobiernos de desigual significación e importancia, pero de idéntica filiación reaccionaria: los encabezados por JUAN BRAVO MURILLO, FEDERICO RONCALI, FRANCISCO LERSUNDI y LUIS JOSÉ SARTORIUS.

El Gobierno de BRAVO MURILLO (de enero de 1851 a diciembre de 1852) realizó una labor importante, entre la que habría que destacar sus reformas administrativas (Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, reordenación de la Administración de Ultramar, reorgani-

zación de la carrera diplomática, reglamentación de los contratos de obras públicas y Decreto de bases para el ingreso y ascenso en los empleos públicos, además de los proyectos no promulgados), reformas fiscales (Ley de arreglo de la Deuda del Estado, liquidación de la Deuda del Tesoro, arreglo de la Deuda Flotante y reorganización del Banco Español de San Fernando), obras públicas (clasificación general de carreteras y canal de Isabel II), normas sobre orden público (reemplazo de 35.000 soldados, Reglamento para el servicio de la Guardia Civil y Decretos sobre la libertad de imprenta), así como el Concordato de 1851 con la Santa Sede. Pero por encima de todo, este Gobierno es recordado por su frustrado proyecto de reforma de la Constitución y de las Leyes políticas.

Del *Gobierno Roncali* (de diciembre de 1852 a abril del 53), en cambio, apenas pueden mencionarse realizaciones relevantes (un Decreto sobre libertad de imprenta y poco más). El *Gobierno Lersundi* (de abril a septiembre de 1853) centró su atención en las concesiones de líneas de ferrocarriles; aparte de esto hubo pocas normas importantes (establecimiento de Cajas de Ahorros en todas las capitales de provincia...). Por último, el *Gabinete Sartorius* (de septiembre de 1853 a julio del 54), en plena situación prerrevolucionaria, tampoco produjo disposiciones de importancia (como no sean el Decreto sobre provisión de empleos en la Administración Pública o la normativa de la Bolsa de Madrid).

El asunto más importante de todo este período, como se ha dicho, fue el intento de *revisión constitucional* de BRAVO MURILLO en 1852. Se trataba de un nuevo Proyecto de Constitución y ocho de Leyes Orgánicas. En ellos desaparecían los derechos individuales y la libertad de imprenta, se reforzaban los poderes de la Corona y del Consejo de Ministros, se reducía la autonomía de las cámaras legisladoras, se reducía aún más el cuerpo electoral, se dificultaba el control del Parlamento sobre los ministros, se sustraían ciertas materias a intervención de las Cortes, se suprimía la publicidad de sus sesiones, se creaba un Senado aristocrático (8)...

(8) Los proyectos se publicaron en la *Gaceta de Madrid* del 3 de diciembre de 1852. Contenían: una Constitución muy sumaria; una Ley de organización del Senado; una Ley Electoral; un Reglamento de régimen interno de las Cortes; una Ley de relaciones entre las dos cámaras; una Ley de seguridad

La oposición a tal proyecto aunó a demócratas y progresistas con moderados, altos jefes militares y miembros de la Corte en una formidable coalición, que tomó como bandera la defensa del orden constitucional, el sistema representativo y las libertades públicas. Hay que preguntarse por qué motivo. El proyecto se basaba en el fortalecimiento del poder ejecutivo frente al Parlamento, en el refuerzo del carácter oligárquico del régimen y en la restricción de las libertades de los ciudadanos, y eran esas mismas ideas las que habían inspirado la labor de los moderados en el poder desde 1843. ¿Por qué entonces la oposición?

En realidad, el divorcio entre la Corte y los moderados se produjo no por el proyecto revisionista —como supuso gran parte de la historiografía del siglo XIX y la más conservadora de nuestro siglo—, sino por el empleo por la «camarilla» de allegados a la Corte de su influencia para beneficiarse en exclusiva de ciertos negocios del momento (9). En todo caso, el proyecto revisionista, al reducir

individual; una Ley de seguridad de la propiedad; una Ley de orden público; y una Ley de grandezas y títulos del Reino. Junto a estos textos, se presentaba una exposición de motivos del Gobierno y un Proyecto de Ley de artículo único destinado a dar por aprobadas en su totalidad las nueve normas.

(9) El arreglo de la Deuda Pública se hizo en términos que favorecieron a quienes venían especulando con ella por conocer el proyecto del Gobierno. Varias concesiones de ferrocarriles se hicieron sin sujetarse a las Leyes ni a las Cortes, en beneficio de señalados cortesanos. El Duque de Parma obtuvo ciertas sumas de dinero en concepto de supuestos «atrasos». Se devolvieron los bienes embargados a Godoy a sus herederos, en provecho directo de los acreedores de la testamentaría. El Estado compró el ferrocarril de Langreo, que era una empresa deficitaria propiedad de un personaje cercano a la Corona (Grimaldi). Se compraron también ciertas fincas invendibles propiedad de personajes de Palacio. La casa de Bertrán de Lis hizo un negocio poco claro gracias a las compensaciones de créditos contra el Estado por débitos procedentes de compras de bienes nacionales. El suministro de carbón a Filipinas fue objeto de una oscura maniobra de la que se benefició una casa de Londres. Las obras del Puerto de Barcelona se otorgaron sin subasta previa. Grimaldi, Retamoso y Riánsares emplearon su influencia para enriquecerse con las obras de canalización del Río Ebro. María Cristina y Carriquiri intervinieron en las obras del Puerto de Valencia beneficiándose de condiciones privilegiadas gracias al empleo directo de su poder. No se trataba de negocios fabulosos, pero significaban el precedente de que la protección del Estado no iba a ser puesta al servicio de toda la clase capitalista, sino de una camarilla de cortesanos, y esto era percibido subjetivamente como una amenaza intolerable. Desde este punto de vista, poco importa que todos

las posibilidades de denunciar públicamente los agios y las corrup-telas parecía ser un refuerzo de la inmunidad de los cortesanos, y por eso no tuvo aceptación entre las clases dominantes. Pero en sí mismo el contenido de la reforma no podía concitar tantas oposi-ciones, puesto que, como voy a tratar de mostrar, la práctica del sistema era ya muy parecida a la teoría del proyecto que BRAVO MURILLO quería legalizar.

II. LOS ACTORES DEL SISTEMA POLÍTICO

El conflicto producido en torno a la cuestión constitucional acabó conduciendo a un enfrentamiento armado y a un cambio de régi-men; los actores fundamentales del conflicto fueron los partidos políticos y grupos de presión, la Corona, los sucesivos Gobiernos, las Cortes y la prensa periódica. Veamos cuál fue el papel de cada uno.

1) *Los partidos políticos*

Los partidos no estaban contemplados en la Constitución ni en las Leyes escritas, pero no cabe duda de que tenían un lugar im-portante en el sistema. No eran partidos como los actuales, sino más bien pequeñas agrupaciones de notables con tendencias o in-tereses afines, sin estatutos ni registros de afiliados, sin una estruc-tura orgánica permanente ni un sistema regular de reuniones. Estos grupos solían seguir a un jefe carismático más o menos reconocido por todos y se coordinaban a base de reuniones esporádicas en do-micilios privados con alguna finalidad concreta.

La instancia suprema del partido era el *comité*, reunión de no-tables que se reunían bajo la dirección de uno o varios líderes na-cionales para intentar aglutinar a un sector de la opinión pública mediante la firma de un *manifiesto*. La estructura permanente del partido se basaba en relaciones personales de patronazgo y clientela,

y cada uno de estos casos de corrupción tuviesen o no fundamento real: lo que importaba era que la gente hablaba de ello (sobre todo del tema de los ferrocarriles, que fue el «banderín de enganche» de la oposición).

en las que el reparto partidista de cargos de la Administración Pública era decisivo.

El sistema de partidos se basaba en la existencia de dos grandes formaciones liberales: los moderados y los progresistas, que en el período que nos ocupa estaban divididos por importantes fisuras internas, pero actuaban en coalición contra los Gobiernos sostenidos por la Corte.

Los *moderados* formaban el partido defensor del orden establecido frente a la amenaza de la Revolución; expresaban los intereses del bloque social dominante en España, que les había mantenido en el poder desde 1843. Aunque los *puritanos* escindidos habían vuelto al seno del partido como reacción frente a los hechos revolucionarios de 1848, ya desde finales del tercer Gobierno NARVÁEZ había empezado a dibujarse otra corriente interna disidente, en este caso ultrarreaccionaria y antiliberal (DONOSO CORTÉS, MARQUÉS DE VILUMA, BRAVO MURILLO...); al llegar al poder este sector en 1851 exclusivamente por la confianza que le merecía a la Corona, paradójicamente la mayoría del partido cerró filas en torno al sector «centrista» del moderantismo, los llamados *doctrinarios* (NARVÁEZ, MARTÍNEZ DE LA ROSA...), para oponerse a la serie de Gobiernos ultraconservadores que se sucedieron.

El bloque moderado en la oposición representaba la fuerza política más poderosa y organizada del país, pero tampoco era homogénea: junto a los partidarios de NARVÁEZ y de la Constitución de 1845, seguían diferenciándose los aperturistas de PACHECO y RÍOS ROSAS que aspiraban a establecer una alternancia pacífica en el Gobierno entre moderados y progresistas; y además estaban los llamados *polacos*, que en principio eran los incondicionales de NARVÁEZ, pero que paulatinamente se fueron convirtiendo en un grupo personalista al servicio de la política de SARTORIUS.

Por su parte, el *partido progresista* representa la oposición liberal-reformista dentro del régimen; desde 1843 venía siendo sistemáticamente excluido del poder por la Corona y erosionado por la acción destructora de los moderados. En 1851 se habían escindido del partido los demócratas; de esta manera se había clarificado algo el confuso programa progresista, al conseguir la hegemonía interna

el grupo más conservador representado por CORTINA, OLÓZAGA y MADOZ: el Manifiesto de CORTINA en 1851 representó la aceptación por los progresistas de la vía legal como única legítima para acceder al poder, y la consiguiente inflexión hacia la colaboración con los moderados. Con las demostraciones de fuerza organizadas en torno a la muerte de MENDIZÁBAL en 1853, el partido progresista empezó a recuperar su actividad, un tanto apagada desde 1848.

Los *demócratas* eran un partido todavía endeble, recién creado por RIVERO en torno a un programa que proponía la ampliación de los derechos individuales, un sistema político basado exclusivamente en la Soberanía Nacional y una cierta intervención del Estado en las relaciones sociales. El partido progresista demócrata —como se llamaba— representaba la postura de aquellos que consideraban que el pacto constitucional de 1837 había sido roto en favor de la Corona y que, por lo tanto, era legítimo que la Nación luchara por imponer su voluntad a aquélla, y no ya —como pretendían los progresistas— por restablecer aquel pacto que siempre podría volver a ser roto.

Fuera del sistema político actuaban otras fuerzas sin capacidad para influir sobre la gobernación del Estado, como los *carlistas* y los primeros atisbos del *movimiento obrero*. Más relevante era el grupo de presión reaccionario y teocrático que se movía entre bastidores en la Corte, y cuyos consejos parece que tenían bastante influencia sobre las decisiones de la Corona (en la llamada *camarilla de Palacio*); de hecho, los cuatro Gobiernos que se formaron en el período al que nos referimos se apoyaron casi exclusivamente en este círculo, cuya influencia respondía al ascendente personal de algunos de sus miembros sobre la reina (10).

El panorama de los grupos de presión en presencia se comple-

(10) Sobre la composición de la «camarilla» en estos años no hay noticias fidedignas. Por *El Labriego* conocemos la composición del círculo de María Cristina en 1840; pero parece ser que los años cincuenta llegaron a tener influencia personajes muy secundarios: no ya sólo la reina madre, el rey consorte, los confesores, amigos y amantes de Isabel, sino incluso amigos del rey consorte, además de la familia Muñoz en pleno (sobre la camarilla, véase A. FERNÁNDEZ DE LOS RÍOS: *Estudio histórico de las luchas políticas en la España del siglo XIX*, t. II, Madrid, 1879, 2.ª ed., págs. 282-297).

taba con dos importantes cuerpos del Estado: por un lado, los altos mandos del *Ejército*, en especial los generales moderados a quienes todos los protagonistas de la vida política consultaban antes de tomar decisiones importantes (NARVÁEZ, O'DONNELL, FERNANDO FERNÁNDEZ DE CÓRDOVA, JOSÉ DE LA CONCHA, ROS DE OLANO...); por otro lado, estaba el alto funcionariado de la *Administración civil*, cantera de líderes de partido y verdadero «filtro» de las decisiones políticas gracias al empleo de la potestad reglamentaria y al monopolio sobre la información en los temas político-administrativos más importantes.

2) *La Corona y su Gobierno*

La Corona fue sin duda la gran protagonista de la política en los años finales de la Década Moderada. La camarilla reunida en torno a la reina madre María Cristina (MUÑOZ, SALAMANCA, GRIMALDI, CARRIQUIRI...) estaba empleando su influencia para enriquecerse en negocios de dudosa legalidad, cuyo símbolo fueron las concesiones por Decreto de obras de ferrocarriles en condiciones muy ventajosas para personajes allegados a la Corte (11). Estas corruptelas causaron la alarma entre las clases acomodadas, para quienes el régimen moderado servía en la medida en que se limitaba a garantizar un orden socioeconómico óptimo para sus negocios.

El fracaso de la revolución industrial en España había hecho a la burguesía del país débil y dependiente de la protección del apa-

(11) En 1856 una *Comisión de Información Parlamentaria* examinó los expedientes de «negocios de especulación» de los años 1850-54 en los que pudiera haber responsabilidad de la reina madre María Cristina. El dictamen de dicha Comisión decía, antes de detallar las acusaciones:

«En todas aquellas empresas que han suministrado inagotable pábulo a suposiciones desfavorables, suena la familia de Riánsares por sí o por medio de sus notorios y acreditados agentes. El camino de hierro de Aranjuez, el de Langreo, la canalización del Ebro, el puerto de Valencia, bastan para justificar la apreciación indicada.»

(*Diario de las Sesiones de las Cortes Constituyentes*, núm. 399, 7 de junio de 1856, Apéndice 2.º, «Dictamen de la Comisión de Información Parlamentaria sobre ciertos actos de que pueda ser responsable doña María Cristina de Borbón», pág. 6.)

rato del Estado; los grandes negocios que se vislumbraban no eran por lo general empresas industriales capitalistas, sino negocios de especulación financiera o contratos con el Estado de obras y servicios públicos. El desviar la Corona su protección hacia los cortesanos más allegados, la acción de las clases acomodadas fue inmediata. No era necesario que los negocios que provocaban el escándalo afectaran a sumas fabulosas; bastó con que sentaran un precedente o indicaran una tendencia que la clase negociante considerase como una amenaza.

Rota así la alianza de la Corona con la alta burguesía y la aristocracia terrateniente, la reina y sus Gobiernos quedaron sin apoyo, y se vio a las oligarquías de todo signo aliarse con progresistas y demócratas para luchar contra Gobiernos conservadores, en nombre de la defensa del «sistema constitucional».

El *Consejo de Ministros* era el órgano colegiado que ejercía el poder ejecutivo de la Corona en el sistema. Aunque no tenía regulación sustantiva propia, el Gobierno era la materialización del Poder. Lo componían siete ministros, uno de los cuales ostentaba, además, la Presidencia del Consejo. La reina en persona presidía semanalmente un Consejo de Ministros (12).

Según la «doctrina de las dos confianzas», el Gabinete necesitaba para gobernar tanto la confianza de la Corona como la de la mayoría del Congreso. Desde los comienzos del reinado de Isabel II, como ha señalado MARCUELLO, esta equiparación formal del apoyo regio y el parlamentario había ido cediendo hacia la conversión de la Corona en el factor decisivo del proceso político (13). En caso de conflicto entre el Gobierno y las Cortes, la Corona ejercía su «poder moderador» disolviendo el Congreso y convocando nuevas elecciones con carácter arbitral; el sistemático fraude electoral organizado desde el ejecutivo convertía a dichas elecciones en una ficción, arrojando en la Cámara resultante una cómoda mayoría ministerial. Los moderados «doctrinarios» venían desde 1845 al menos reforzando esta tendencia al fortalecimiento del poder de la Corona, pues tradicionalmente dicho poder se había ejercido en fa-

(12) Según información de *La Epoca*, 20 de junio de 1853.

(13) J. I. MARCUELLO: *op. cit.*, págs. 285-366.

vor de ellos; pero en los años que siguieron a la caída de NARVÁEZ, la reina utilizó su «poder moderador» en contra de los moderados doctrinarios, otorgando el Gobierno a políticos reaccionarios y autoritarios que gozaban de su favor.

Los cuatro Gobiernos que se sucedieron entre 1851 y 1854 carecieron del apoyo de la mayoría en ambas Cámaras de las Cortes; eran «hechuras» unilaterales de la Corona, empeñada por esos años en una operación de reducción de las atribuciones del Parlamento. El único Gobierno más o menos fuerte del período fue el de BRAVO MURILLO, que duró dos años y que contó con un apoyo sólido en Palacio para llevar adelante un vasto plan de reformas administrativas y políticas. Los tres Gabinetes que le sucedieron fueron heterogéneos, inestables, impopulares y débiles, Gabinetes sin un programa definido y con un carácter evidente de interinidad. En estas circunstancias, y acosados además por una oposición formidable, no era extraño que las tareas encomendadas al Ministerio de la Gobernación (manipulación de las elecciones, persecución de la prensa y mantenimiento del orden público) resultaran decisivas para conservar el poder, hasta el punto de hacer de este Ministerio la pieza clave de los Gabinetes (14).

3) *Las Cortes*

Las Cortes, como hemos visto, conservaban un poder legislativo muy constreñido por la reforma constitucional de 1845, y eran escasamente representativas en virtud de una legislación electoral censitaria hasta lo elitista. En el período que nos ocupa hubo tres formaciones del Congreso (el Senado era de designación vitalicia). elegida en 1850, 1851 y 1853.

Las elecciones de agosto de 1850, todavía bajo el Gobierno NARVÁEZ, fueron manipuladas por SARTORIUS, dando lugar al llamado «Congreso de familia»; en el que apenas tenían sitio unos pocos «Diputados consentidos» de la oposición; al caer NARVÁEZ, estas

(14) Los Gobiernos denominaban a estos Gobiernos por el nombre de su presidente y el del ministro de la Gobernación: Gobiernos «Llorente/Roncali», «Benavides/Roncali», «Egaña/Lersundi» y «Sartorius» (Sartorius fue a la vez Ministro de la Gobernación y presidente del Consejo de Ministros).

Cortes resultaron incómodas para su sucesor BRAVO MURILLO, que las disolvió en cuanto tuvo ocasión. En la siguiente consulta, la de mayo de 1851, BRAVO MURILLO y BERTRÁN DE LIS intentaron hacerse con una mayoría adicta que aprobase la Ley de Arreglo de la Deuda Pública; después de aprobada, prescindieron del Parlamento, incompatible con su idea constitucional de preponderancia del ejecutivo; cuando en 1852 se volvieron a abrir las Cortes suspendidas, la oposición moderada empleó la elección de presidente del Congreso para censurar al Gabinete, y éste disolvió la Cámara al día siguiente de haberla convocado (15).

El efímero Ministerio RONCALI también se hizo un Congreso a la medida mediante las elecciones de febrero de 1853; pero la oposición presionó duramente al Gobierno y las Cortes fueron cerradas al mes de haberse abierto. LERSUNDI ni siquiera convocó las Cortes en el tiempo que estuvo en el poder. Por último, SARTORIUS no necesitó «fabricarse» una mayoría parlamentaria, pues su pacto con el Gobierno RONCALI le había permitido introducir en aquellas elecciones a muchos de sus amigos políticos, razón por la que volvió a reunir a los Diputados de 1853, aunque sólo mantuvo las Cortes abiertas durante tres semanas; dado el acoso de la oposición.

En un período que duró cuarenta y tres meses, las Cortes sólo estuvieron abiertas durante ocho meses en total; no pudieron ser, por lo tanto, un actor importante del sistema político de aquellos años. Por otra parte, las coacciones, ilegalidades y fraudes que desde el Ministerio de la Gobernación se organizaban cada vez que

(15) El Gobierno convocó las Cortes de 1852 para que aprobaran la autorización para plantear su revisión antiliberal del sistema político. Las Cortes se reunieron como si hubiera una gran urgencia, sin asistir la reina y sin discurso de la Corona (esto último fue una constante en el período 1851-54). El Gabinete apoyó la candidatura de Santiago de Tejada para la presidencia del Congreso, pero sólo obtuvo 107 votos frente a 121 de Martínez de la Rosa, que era el candidato de la oposición. Por si hubiera quedado poco claro que aquello significaba un voto de censura contra el Gobierno, el propio Martínez de la Rosa lo recalcó en su discurso de agradecimiento a los diputados que le habían elegido, discurso en el que arremetió contra el proyecto revisionista (*Diario de las Sesiones de Cortes*, Congreso de los Diputados, núm. 1, 1 de diciembre de 1852). Al día siguiente se leía en la Cámara el decreto de disolución.

había unas elecciones, daban como resultado Congresos de moderados más o menos adictos al Gabinete.

Paradójicamente, fue el Senado la cámara en donde se ejerció una oposición más activa a los Gobiernos de la camarilla. El Senado era de designación real, y por lo tanto cabía esperar que fuera sumiso a las consignas de Palacio; pero su composición oligárquica le decantó hacia la más feroz oposición cuando la Corte empezó a monopolizar para la camarilla los beneficios de los negocios en los que podía tener alguna intervención. Además, como el cargo de Senador era vitalicio, el Gabinete no podía alterar la relación de fuerzas entre mayoría y minoría de la noche a la mañana (16).

La presidencia del Congreso, expresión de la mayoría de la Cámara, estaba en manos del «narvaísta» MAYANS cuando BRAVO MURILLO llegó al poder; en 1852 fue elegido para ese cargo otro hombre cercano a NARVÁEZ, MARTÍNEZ DE LA ROSA, en un acto que como se ha comentado más arriba representó un voto de censura contra el Gobierno de BRAVO MURILLO y su proyecto revisionista. El Gobierno RONCALI tuvo que apoyar en 1853 la candidatura de MARTÍNEZ DE LA ROSA, para evitar una derrota similar. Es decir, que a lo largo de todo este tiempo el grupo político más poderoso fue el de los doctrinarios moderados, representados por NARVÁEZ, que instrumentalizó las Cortes (Congreso y Senado) al servicio de su oposición a los diversos Gabinetes. Y es que los ministros de la reina no podían competir con los líderes históricos del moderantismo en cuanto a capacidad de movilización de una red de clientes que era indispensable para controlar las Cortes.

4) *La prensa*

La prensa de este período estaba en general muy apegada a la coyuntura del momento y dominada por la política de los partidos: cada periódico era el órgano de expresión de una tendencia, que

(16) Cabía la posibilidad de nombrar nuevas «hornadas» de senadores adictos, puesto que el número de miembros del Senado era ilimitado; y de hecho esta posibilidad se utilizó. En tiempos de Bravo Murillo hubo una «hornada» de 53 senadores. Roncali hizo nombrar otra de 40 senadores.

llenaba sus páginas con opiniones y proclamas referidas a las realidades políticas del día.

Desde fuera del sistema político, los integristas y carlistas se expresaban en *El Católico* y *La Esperanza*, periódico este último de gran difusión y de elaboración moderna. Cerca de ellos ideológicamente queda *El Orden*, el diario de DONOSO CORTÉS. En el ala derecha del moderantismo y lindando con el absolutismo, se publicaba *La España*. En el ámbito de los moderados había diversos periódicos, cada uno representativo de una corriente de opinión particular. Así, *El Heraldó* era el órgano de SARTORIUS; *La Epoca* fluctuaba entre el centro y la derecha según las coyunturas políticas; expresando los cambios de postura de ciertas clases altas conservadoras; *La Patria*, de PACHECO, era el periódico de los puritanos, el ala izquierda del moderantismo.

Entre los progresistas también existían tendencias que se reflejaban en la prensa. *La Nación* era el órgano de la fracción derechista del progresismo, al igual que *El Clamor Público* parecía serlo de su ala izquierda. *La Asociación* y *El Tribuno* eran los periódicos de los demócratas.

Junto a estos periódicos de opinión, que ofrecían una información escasa y muy sesgada, se dibujaban nuevos tipos de periodismo. El diario progresista *Las Novedades*, de FERNÁNDEZ DE LOS RÍOS, representó el primer intento de hacer un periódico más atento a la información que a la opinión; este nuevo estilo, unido a un precio asequible y al primer servicio organizado de venta callejera, hicieron de *Las Novedades* uno de los periódicos de mayor tirada en aquellos años. Por su parte, *El Diario Español*, fluctuante entre el «centro» moderado y una opinión del tipo de lo que más tarde sería la Unión Liberal, se dirigía a un público intelectual; en sus páginas las cuestiones económicas eran tratadas de manera prolija y rigurosa (17).

La libertad de prensa, ya muy limitada por la legislación restrictiva de los moderados, llegó de hecho a desaparecer en este período. Las recogidas de periódicos eran sistemáticas (incluso a ve-

(17) M. C. SEOANE: *Historia del periodismo en España. 2. El siglo XIX* Madrid, 1983 (Alianza Editorial), págs. 195-219.

ces por motivos irrelevantes), y además bajo el Gobierno SARTORIUS se prohibió comunicarlas al público; las ediciones se volvieron de esta manera irregulares. Otras veces se suprimían sólo frases concretas, que desvirtuaban el sentido de los textos. También se imponían multas con frecuencia (a veces sin indicar la causa) y se prohibía a los diarios publicar la razón de la multa. O se retenían durante meses los originales entregados al censor de novelas (18). Por último, algunos testimonios hablan de listas que indicaban los temas y las personas sobre los que estaba «prohibido» tratar en los periódicos; estas listas serían llevadas a las redacciones por agentes de policía, simplemente escritas en un papel blanco (19). Había una clara predilección de la Administración por los métodos directos y secretos. Los jueces y tribunales se utilizaban poco, porque significaban demasiada publicidad; no obstante, en tiempos de SARTORIUS la detección de periodistas dejó de ser excepcional (20).

(18) A. Fernández de los Ríos, director por aquel entonces de *Las Nove-dades*, dejó constancia de estas irregularidades en su obra citada (*Estudio histórico...*, t. II, págs. 300-312), basándose en parte en un artículo de *El Heraldo*. Muchas de aquellas prácticas habían sido denunciadas ya en el *Manifiesto* de la prensa de la oposición del 28 de diciembre de 1853, cuya circulación fue prohibida por R. Orden de 3 de enero siguiente. *El Diario Español* del día 8 realizó un primer balance de la persecución a la que estaba siendo sometida la prensa, donde volvían a citarse aquellas acciones.

(19) Una de estas comunicaciones expeditivas podría ser la que se conserva en el *Archivo de la Real Academia de la Historia*, Fondo Pirala, leg. 6.860, carp. 2. Los temas allí mencionados son:

- cuestión de ferrocarriles,
- última discusión y votación en el Senado (se refiere al voto de censura contra el Gobierno, llamado «de los 105»),
- estadística y clasificación de los senadores que votaron contra el Gabinete,
- defensa de la conducta de los senadores que votaron contra el Gobierno,
- noticias de destituciones y dimisiones de funcionarios públicos,
- y contrata de construcción del puerto de Barcelona.

Según A. Fernández de los Ríos (*op. cit.*, t. II, pág. 301), después se añadieron dos temas más, a saber:

- crítica de la Administración actual,
- y unión de España y Portugal.

(20) Como consecuencia de los sucesos de Zaragoza de febrero de 1854, el Gobierno Sartorius intentó hacer una gran redada de periodistas. En po-

Esta situación, que negaba el principio liberal de la pública discusión de los asuntos públicos, fue denunciada reiteradamente en las Cortes (21). Cuando el Gobierno se deshizo también de las Cortes, la prensa se convirtió en la única posibilidad material de realizar una cierta oposición al Gabinete. La represión se hizo entonces extremada, contra una coalición formal de todos los directores de periódicos liberales de Madrid (22). En vísperas de la Revolución de 1854, la victoria de la represión había sido casi total: sólo el periódico satírico clandestino *El Murciélagos* seguía atacando al Gobierno y a la Corte.

La libertad de prensa no existía (23), lo cual implica dos consideraciones. En primer lugar, que la prensa no es una fuente muy fiable para reconstruir la historia de estos años, ya que proyecta una imagen de relativo consenso que es absolutamente irreal. Por otro lado, que la prensa no era un factor importante en la política del momento, puesto que toda disidencia o crítica estaba

cos días fueron detenidos y deportados a Canarias, Manuel Rancés (director de *El Diario Español*), Alejo Galilea (director de *El Tribuno*), Valentín Bustamante (redactor de *Las Novedades*), Dionisio López Roberts (redactor de *El Diario Español*) ... Rúa Figueroa (director de *La Nación*), Montemar (redactor de *La Nación*), Cociña (director de *El Oriente*), Fernández de los Ríos (director de *Las Novedades*), Cánovas del Castillo, Barrantes (redactores de *Las Novedades*) y Coello y Quesada (director de *La Epoca*) no pudieron ser capturados, aunque se intentó (*Las Novedades*, 25 y 26 de febrero y 1.º de marzo del 54).

(21) Interpelación de Coello en el Congreso el 6 de marzo de 1851; de Escosura el 27 de junio del mismo año; preguntas de Asquerino y Borrego en noviembre de 1851; interpelación de Madoz el 30 de marzo de 1853; pregunta de González Brabo el 21 de noviembre del mismo año.

(22) *La Epoca*, *El Diario Español*, *La Nación*, *El Tribuno*, *El Clamor Público*, *Las Novedades* y *El Oriente* se coordinaron a partir de diciembre de 1853 mediante reuniones de sus directores. El 28 de diciembre publicaron un *Manifiesto* conjunto en defensa de la libertad de prensa, denunciando los agravios contra los periodistas, la arbitrariedad de las normas y la imposibilidad de defenderse. La pugna fue muy dura, con prohibiciones, multas, recogidas, etc.

(23) Según apreciación de *El Diario Español* (15 de junio de 1852) la libertad de prensa había hecho grandes conquistas hasta 1848, pero a partir de entonces la Reacción había dado lugar a un retroceso en toda Europa; sin embargo, países como Inglaterra, Bélgica y Portugal mantenían niveles aceptables de libertad de imprenta.

proscrita hasta que caía un Gobierno; sólo después «se abría la veda», cuando ensañarse con el caído en desgracia podía ser más impopular que no hacerlo (24).

III. EL SISTEMA EN FUNCIONAMIENTO

El 13 de enero de 1854, la oposición constitucional coaligada elevó a la reina un manifiesto titulado «El Partido Liberal de España, a la Reina Constitucional Doña Isabel II». En él se denunciaba la situación del sistema político español, comenzando por la postergación de las Cortes: los Gobiernos no sometían los presupuestos a la discusión por las Cámaras, ni tan siquiera pedían autorización a éstas para plantearlos; las Cortes se mantenían cerradas la mayor parte del tiempo; los Gobiernos no contaban con el apoyo del Parlamento. Se denunciaba la inestabilidad en los Gabinetes y, en consecuencia, en la Administración. Se hablaba de incumplimiento de los presupuestos del Estado y de la legislación fiscal. Se criticaba la carencia de Leyes reguladoras de temas importantes, en los que el ejecutivo decidía por sí solo (ferrocarriles, régimen colonial, reforma de los Códigos Civil y Penal, reforma de los procedimientos judiciales, libertad de imprenta...). La libertad de prensa era conculcada sistemáticamente, según el manifiesto; igualmente se incumplían la inamovilidad judicial y la inviolabilidad parlamentaria. La corrupción electoral era creciente, y también existía un problema de corrupción en la Administración pública. Afirmaba el manifiesto como conclusión que para remediar la situación no era necesario el cambio formal del régimen, sino un cambio en las conductas prácticas de los gobernantes, acatando

(24) A la caída del Gobierno Bravo Murillo y a lo largo de todo el período de Roncali, por ejemplo, hubo una cierta tolerancia gubernamental hacia la prensa, en parte debida a la debilidad del nuevo Gabinete, y en parte porque se sabía que lo más duro de las críticas se centraría en el Ministerio caído. Sólo en estas situaciones podían publicarse artículos como los de *El Diario Español* de 24 de febrero de 1853 y *El Clamor Público* de 6 de abril del mismo año, en donde se hacía una denuncia sistemática de las irregularidades cometidas por el Gabinete Bravo Murillo.

francamente la legalidad y el sistema constitucional (25). Veamos hasta qué punto estas denuncias son verosímiles.

1) *Falseamiento de las elecciones*

Las elecciones generales son el mecanismo fundamental de un régimen liberal: ellas tienen que garantizar la existencia de una asamblea representativa de los intereses y la opinión del cuerpo electoral. Sin embargo, en la España moderada —y en particular entre 1851 y 1854— eran tan frecuentes las acusaciones de fraude electoral que, de ser ciertas, negarían la existencia de la participación política y de un régimen representativo.

En el período que nos ocupa se celebraron cinco consultas electorales (10 de mayo y 4 de febrero de 1853), dos provinciales (marzo de 1852 y febrero de 1854) y una municipal (noviembre de 1853). Las elecciones eran convocadas mediante un Real Decreto. Inmediatamente, los principales partidos tomaban postura a través de los periódicos, anunciando su participación o su retraimiento. Constituían una *Junta Central*, que funcionaba como comité director de la campaña del partido, y se encomendaba a uno o varios líderes la elaboración de un *manifiesto* fijando la postura oficial ante las elecciones y unas líneas de programa mínimo; la fuerza propagandística del manifiesto dependía del número y del prestigio de los *notables* que lo firmaban. Normalmente, se consideraba que el primer firmante del manifiesto era el líder nacional del partido (26).

Fijadas las líneas generales del programa por la Junta Central electoral del partido, el peso de la campaña pasaba a recaer sobre los niveles locales y comarcales de éste. La primera operación consistía en designar un candidato en cada distrito; para ello se convocaban *juntas de electores* de cada distrito y partido, en las que los candidatos a la nominación se daban a conocer por medio

(25) El texto del *Manifiesto* en A. PIRALA: *Historia contemporánea*, t. II, Madrid, 1876, págs. 588-590, documento número 8.

(26) Los manifiestos de moderados y progresistas de 10 de diciembre de 1852, cuyas firmas encabezaban, respectivamente, Narváez y Antonio González, están reproducidos en *El Diario Español*, de 18 de diciembre.

de discurso, y uno de ellos era finalmente nominado. Frecuentemente la selección se había efectuado ya antes por medios que desconocemos, pero en los que jugarían un papel importante las redes de patronazgo de escala nacional; de esta manera, a la reunión de electores se presentaba ya un solo candidato, que era nominado por aclamación (27).

Si se había optado a nivel nacional por acudir a las elecciones en coalición con otras fuerzas (como ocurrió en 1853, cuando moderados y progresistas presentaron candidaturas únicas de oposición contra el Gobierno) las juntas de electores podían nombrar comités para pactar las candidaturas con los comités análogos de otras fuerzas coaligadas (28).

El nombre del candidato era difundido en la prensa local y en la de Madrid, que eran el cauce principal de agitación y propaganda electoral. Cada candidato y su comité de apoyo elaboraban sus propias proclamas, manifiestos y alocuciones, y procuraban darles la máxima difusión en todo el distrito.

Sin embargo, el mecanismo efectivo de la campaña electoral era muy diferente de este de las juntas de electores y los manifiestos programáticos. El mecanismo que decidía la composición del Congreso tenía estructura «descendente» y no «ascendente»; y se encontraba en el seno del aparato del Estado y no fuera de él. La composición del Congreso la decidía el Gobierno, que organizaba su materialización desde el Ministerio de la Gobernación, a través de una tupida red de agentes repartidos por todo el territorio: a nivel provincial, los gobernadores civiles; a nivel local,

(27) *La Época* de 20 de enero de 1853 describe las reuniones de electores de la oposición de Granada, que propusieron a los dos candidatos (Miguel Roda y Luis de Mora) por aclamación. En realidad, los nombres que se presentarían en cada distrito eran conocidos de antemano casi siempre. *El Diario Español* fue comentando desde principios hasta mediados de enero de 1853 quiénes serían los candidatos de la oposición por Madrid, antes de que se reunieran las respectivas juntas de electores.

(28) En Barcelona, por ejemplo, fue esa la mecánica para las elecciones de 1853. *El Correo de Barcelona* de 15 de enero describe la reunión de los progresistas, *La Nación* de 20 de enero la de los moderados. De ambas salieron sendos comités para pactar las candidaturas de la oposición unida en los diferentes distritos de la ciudad.

los Ayuntamientos y los alcaldes-corregidores. De otra manera resultaría inexplicable el que en 1853 las candidaturas unidas de progresistas y moderados —los dos partidos que hasta entonces venían repartiéndose los escaños— sólo obtuvieran 81 Diputados, frente a 232 «ministeriales» (29).

La simple denuncia del fraude electoral no es suficiente para darlo por probado. Pero en los años que nos ocupan, las acusaciones fueron extraordinariamente frecuentes, se escucharon en foros muy diversos y cualificados, y provinieron de personas y grupos políticos alejados entre sí, desde los demócratas y los progresistas hasta los moderados. Y lo que es más importante: algunas de estas denuncias eran muy concretas, aportaban nombres y detalles. Veamos algunos ejemplos:

— Era frecuente que el día de las elecciones ciertos funcionarios públicos llamasen a electores de determinados distritos, obligándoles a salir de sus domicilios y sus distritos (de manera que no podían acudir a votar). Unas veces se hacía con violencia (celadores de policía...) y otras pretextando un servicio público (30).

— La práctica del «*gerrymandering*» o agrupamiento artificial de los distritos para favorecer a un candidato, tampoco era desconocida (31).

— Se manipulaba el censo electoral (32). En unos casos se incluía a votantes a los que se había levantado acta de exclusión del cuerpo electoral, pero cuyo expediente (que efectivamente les negaba el derecho de voto) no se solucionaba hasta después de las

(29) Son datos de *El Diario Español* de 11 de febrero de 1853. Además habla de 29 diputados de filiación desconocida y siete distritos en los que no se había celebrado la elección.

(30) Denuncia de Doménech en el Congreso, al defender una Proposición de Ley (*Diario de las Sesiones de Cortes*, Congreso, legislatura de 1850-51, 8 de marzo de 1851).

(31) Denuncia de Jaén, al presentar una pregunta al Gobierno en el Congreso (*Diario de las Sesiones de Cortes*, Congreso, legislatura de 1850-51, 21 de marzo de 1851).

(32) Denuncia del partido progresista al retraerse de las elecciones parciales del distrito de El Prado (Madrid), en *El Clamor Público*, 18 de octubre del 53.

elecciones; la mesa les permitía votar (33). Otras veces eran excluidos arbitrariamente ciertos electores que cumplían todos los requisitos legales (34).

— El destierro de ciertos personajes con notoriedad política también se practicó. Unas veces se les desterraba de su «feudo» para que no pudiesen trabajar por su elección. Otras, incluso se les hacía salir de España durante la campaña electoral, como se hizo con NARVÁEZ pretextando que debía viajar a Viena a inspeccionar el ejército austriaco (35).

— A veces las mesas electorales daban por nulos o dudosos muchos votos (esto no era difícil, dado que era el propio elector quien escribía el nombre del candidato, de forma que siempre se podía argumentar sobre la ilegibilidad del nombre o alguna incorrección ortográfica); después, el gobernador civil podía decidir la elección, tomando decisiones sobre estos votos dudosos (36).

— Llegaba a darse el caso de que por presiones del Gobierno salía elegido un candidato a quien la Ley excluía categóricamente, por ejemplo un jesuita (37). En general, buena prueba de que

(33) Denuncia de Madoz en el Congreso al hacer una interpelación sobre el distrito de Las Vistillas (Madrid) (*Diario de las Sesiones de Cortes*, Congreso, legislatura de 1850-51, 20 de marzo de 1851).

(34) *La Nación* de 5 de febrero de 1853 denuncia los casos concretos de Alonso Cordero y José Manuel Collado, privados de su derecho de voto.

(35) El 9 de diciembre de 1852 el Gobierno envió a Narváez a Viena a inspeccionar el ejército austriaco; el 15 de diciembre, el general envió desde Bayona una exposición a la reina protestando por lo que consideraba un destierro político. Una R. Orden de 11 de enero del 53 comunicó a Narváez que la reina estaba descontenta por su exposición, que atentaba contra las Ordenanzas Militares y contra las Leyes de Imprenta. El 17 de enero, Narváez envió otra exposición a la reina, pidiendo que se formara un tribunal para juzgar los cargos que se le imputaban. El 3 de marzo, O'Donnell leyó en el Senado una exposición de Narváez dando publicidad a su situación. Durante los días 14 de marzo al 1.º de abril de 1853, el Senado deliberó sobre el destierro de Narváez, y finalmente decidió que no había lugar a deliberar sobre tal asunto.

(36) Denuncia referida al distrito de Mora (Teruel), en *El Diario Español* de 1.º de marzo de 1853.

(37) Juan Gregorio Muñoz, hermano del Duque de Riánsares y jesuita profeso, fue elegido diputado en 1850, a pesar de las protestas habidas en el Congreso. En general, parece que las elecciones del distrito de Tarancón

este tipo de presiones existían sería la existencia de diputados *cuneros*, es decir, perfectos desconocidos en el distrito, sin otro local que el del Gobierno (38).

— Las recogidas sistemáticas de periódicos de la oposición se incrementaban en vísperas de elecciones, para entorpecer sus campañas electorales (39).

— Algunos activistas de la oposición eran encarcelados y procesados en plena campaña electoral, con motivo de algún manifiesto o proclama que hubieran firmado (40).

— En cuanto a los actos públicos de los candidatos no gubernamentales, era frecuente que se prohibieran o que el gobernador respondiera a la solicitud de autorización con el silencio administrativo (41).

— Por último, incluso se llegaron a disolver las *juntas electorales* formadas para dirigir la campaña (42).

(Cuenca) siempre dieron margen a quejas («Dictamen de la Comisión de Información Parlamentaria...», *op. cit.*, 1856, pág. 7).

(38) *El Diario Español* de 26 de enero de 1853 reproducía una carta de Sevilla en la cual se hablaba de varios distritos en los que el Gobierno apoyaba a candidatos totalmente desconocidos en el país. La práctica de los diputados *cuneros* se introdujo en el sistema a partir de las elecciones generales de 1851, y pervivió hasta 1868 (L. M. PASTOR: *op. cit.*, 1863, págs. 30-31). El testimonio de Pastor es importante, puesto que él fue ministro del Gobierno Lersundi en 1853.

(39) Denuncia de *Las Novedades*, el 3 de febrero de 1853. Denuncia de *El Diario Español*, el 16 de enero del mismo año.

(40) Así les ocurrió a Antonio Pérez-Aloe y el Marqués de la Conquista (*El Diario Español*, 13 de enero de 1853). También a Juan Blanco del Valle (*El Diario Español*, 3 de febrero de 1853).

(41) Por ejemplo, el alcalde-corregidor de Algeciras prohibió el acto público de los progresistas el 14 de enero del 53. El gobernador de Badajoz respondió con el silencio a la solicitud de un acto de la oposición en Mérida (ambos casos en *El Diario Español*, 27 de enero de 1853).

(42) *El Clamor Público* de 17 de abril del 53 denunció que el Gobierno Roncali había mandado disolver juntas electorales sistemáticamente. Sin duda se refería a la R. Orden de 17 de enero de aquel año, que, en efecto, disolvía toda asociación o junta de más de veinte miembros, aunque se reuniera por secciones de menos de ese número; encargaba a los gobernadores civiles la aplicación del precepto, en cumplimiento del artículo 211 del Código Penal. Dicha norma venía a complementar otra R. Orden de 7 de diciembre

La pieza fundamental de la manipulación de las elecciones se situaba en el nivel local. Asegurarse el control de los Ayuntamientos daba tales poderes en la elaboración del censo y en la formación de las mesas electorales, que las elecciones municipales se convertían en la clave de las elecciones legislativas posteriores. Los moderados tenían bien asimilada esta lógica y, en consecuencia, optaban por participar en las elecciones municipales, aunque fuera en condiciones muy desventajosas, porque tales comicios eran «la base de todas las demás elecciones políticas» (43). Por el contrario, los progresistas, al retraerse de las elecciones municipales de 1853 y denunciarlas como «un simulacro falaz» (44), se cerraban toda oportunidad de controlar futuras elecciones, y se situaban completamente al margen del sistema político.

Junto a los alcaldes y gobernadores, la Corona podía nombrar además *alcaldes-corregidores*, y de hecho los nombraba en vísperas de elecciones en distritos en los que la victoria del candidato ministerial parecía difícil (45). A veces el alcalde-corregidor llegaba a tener un papel decisivo en la elección (46).

Después de la elección, las *actas de diputados* empezaban a llegar al Congreso, donde eran examinadas por dos comisiones de la propia Cámara. La oposición denunciaba entonces todas las elecciones en cuyas actas hubiese alguna irregularidad, y trataba de invalidarlas; esta oportunidad de denuncia del fraude era una pieza

de 1852 (todavía bajo el Gobierno Bravo Murillo) que recordaba la obligación de obtener autorización del gobernador de la provincia para toda reunión pública, basándose en la idea de que estas reuniones «con el carácter de juntas electorales» ejercían una coacción sobre los electores.

(43) *La Epoca*, 13 de octubre de 1853.

(44) *El Clamor Público*, 11 de noviembre de 1853.

(45) La metódica preparación de la elección de Bermúdez de Castro por el distrito de Jerez (Cádiz) en 1853, comenzó por la sustitución del alcalde-corregidor (*El Diario Español*, 16 de enero). La elección de Pinzón en el mismo año requirió el nombramiento previo de cuatro alcaldes-corregidores en un mismo distrito electoral (*El Diario Español*, 30 de enero). Después de las elecciones, *El Clamor Público* (17 de abril) denunció esta práctica con carácter general.

(46) Según *El Diario Español* de 4 de marzo de 1853, en el distrito de Borja (Zaragoza) el acta de elección fue levantada por el alcalde-corregidor y un escribano, en lugar de los *secretarios escrutadores*.

fundamental de la estrategia de la oposición, arma que BRAVO MURILLO intentó arrebatarse en su proyectada revisión de las Leyes políticas.

En el *cuadro 1* se recoge la estadística de las protestas sobre actas de diputados. Como puede observarse, las protestas más frecuentes se referían a coacciones del Gobierno (44,8 por 100) y a manipulaciones cometidas por las mesas de escrutinio (18,6 por 100), pues tales eran las operaciones visibles más importantes del sistema de fraude establecido por los moderados.

También es importante reseñar que hubo una tendencia al au-

CUADRO 1

PORMENOR DE LOS MOTIVOS DE LAS PROTESTAS SOBRE ACTAS DE DIPUTADOS, 1850-1853

(En tantos por ciento sobre el total de actas, 349)

	<i>Agosto</i> <i>1850</i>	<i>Mayo</i> <i>1851</i>	<i>Febrero</i> <i>1853</i>	TOTAL ACTAS
Coacción del Gobierno y sus agentes	9,8	8,4	15,9	118
Defectos en la formación de las listas	0,2	1,1	0,2	6
División indebida de las sec- ciones	0,8	0,5	1,4	10
Faltas de aptitud legal en los candidatos	0,2	3,1	—	12
Manipulación de las mesas es- crutadoras	2,9	9,2	2,0	49
Soborno	—	0,5	—	2
Protestas por motivo leve	3,1	5,2	11,0	67
TOTAL: Actas con protesta	60 (17,1%)	98 (28%)	106 (30,3%)	264 (25,2%)

mento de las protestas y que las elecciones de 1853 fueron las que más protestas levantaron, no sólo en el Congreso (30,3 por 100 de las actas protestadas), sino también en la prensa; y no sólo con respecto a las elecciones anteriores, sino también con respecto a las siguientes (en 1857 se protestaron 93 actas, es decir el 26,6 por 100).

Tanto en las Cortes de 1850-51, como en las de 1851 y las de 1853, los diputados de la oposición denunciaron esta situación de fraude electoral que venimos analizando, e hicieron propuestas para acabar con ella: hubo seis interpelaciones sobre el tema electoral (47), cuatro preguntas al Gobierno (48), ocho Propositiones de Ley (49) y tres no de Ley (50); pero la propia lógica del sistema impedía su reforma; estas iniciativas no podían salir adelante en unas Cortes mayoritariamente ministeriales y salidas de elecciones fraudulentas.

(47) Interpelaciones de Ribó sobre coacciones en la elección del distrito de Calatayud (Congreso, 16 de enero de 1851); de Madoz sobre ciertos medios ilegítimos para influir en la elección del distrito de Las Vistillas (Congreso, 20 de febrero de 1851); de Belda sobre la conducta del Gobierno en las elecciones de la provincia de Córdoba (Congreso, 28 de junio de 1851); de Yáñez Ribadeneira sobre si pueden conocer los tribunales en materia de actas consideradas válidas por el Congreso (Congreso, 18 de noviembre de 1851); de Paña y Aguayo respecto a si se iba a reformar la Ley Electoral (Senado, 31 de marzo de 1851); y de Canga Argüelles sobre las causas criminales que se estaban formando al presidente y secretarios escrutadores de los distritos de Cangas de Tineo y Vega de Rivadeo (Congreso, 30 de noviembre de 1853).

(48) Preguntas de Montalvo sobre las últimas elecciones del distrito de Soria (Congreso, 28 de febrero de 1851); de Jaén sobre el seccionamiento de los distritos electorales (Congreso, 21 de marzo de 1851); de Gonzalo Morón sobre si el Gobierno pensaba presentar un Proyecto de Ley de reforma electoral (Congreso, 10 de Marzo de 1853); y de Pidal sobre la remisión de varios documentos relativos a la elección del distrito de la Vega de Rivadeo (Congreso, 30 de noviembre de 1853).

(49) Propositiones de Ley de Doménech sobre sanción penal de las faltas y abusos que se cometan contra la Ley Electoral (Congreso, 8 de febrero de 1851); de Borrego sobre adiciones a la Ley Electoral (Congreso, 4 de abril de 1851); de Polo sobre reforma de dos artículos de la Ley Electoral (Congreso, 8 de julio de 1851)...

(50) Una de estas Propositiones era un voto de censura contra el Gobierno Bravo Murillo, presentado por Bermúdez de Castro y otros el 16 de junio de 1851 en el Congreso, y que fue retirado por sus autores una vez cumplida su finalidad propagandística; el texto del voto de censura reprobaba

2) *Unas Cortes postergadas*

¿Cómo podían funcionar unas Cortes elegidas mediante un fraude sistemático de tal envergadura? En primer lugar, abandonando la función legislativa en manos de otros poderes; las Cortes no constituían un contrapeso al poder ejecutivo, pues eran una «hechura» suya. Y en segundo lugar, relegando la función de control a un papel meramente testimonial hasta que caía el Gobierno que había fabricado esas Cortes; luego, la oposición parlamentaria contra sus sucesores se volvía más agresiva (votos de censura, interpelaciones...), pero para esquivarla bastaba con disolver el Congreso.

Como ya hemos visto, el proceso de elaboración de las Leyes podían iniciarlo los propios Diputados o Senadores mediante una *Proposición de Ley*, pero lo normal era que lo iniciara el ejecutivo, dando lugar a un *Proyecto de Ley*. El modelo liberal originario en el cual el Consejo de Ministros era un mero ejecutor de las Leyes elaboradas por las Cortes, había ido dejando paso a una relación muy distinta entre los poderes, en la que el Consejo no ejercía sólo la función ejecutiva, sino la *función de gobierno*. Dicha función, que en sentido amplio suponía la dirección política del país, incluía como atributo primordial el ejercicio a la iniciativa legislativa (51). Fortalecido por un nivel cualitativamente superior de acceso a la información, el Gobierno fijaba el programa legislativo y regulaba el ritmo de su presentación ante las Cortes; la iniciativa legal de los diputados, aunque contemplada en la Constitución, era considerada fuera de lugar.

Para la presentación de algunos Proyectos importantes sobre temas relacionados con la Hacienda o el Ejército, el Ministro solicitaba previamente un Decreto de la Reina autorizándole para pre-

expresamente la conducta del Gabinete en las últimas elecciones. Además hubo una proposición de Pastor para que se remitieran al Congreso las instrucciones dadas por el Gobierno a sus delegados para las elecciones de diputados a Cortes desde 1846 (Congreso, 28 de junio de 1851), y otra de Belda sobre el mismo asunto (Congreso, 7 de julio de 1851).

(51) L. SÁNCHEZ AGESTA: «Gobierno y responsabilidad», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 113-114 (1960), págs. 35-63.

sentarlos (52). Esta operación suponía la revalidación pública y oficial de la confianza de la Reina en su Ministro (de manera plenamente redundante), a la vez que el reforzamiento simbólico de la posición del Gobierno ante las Cortes en un Proyecto determinado, anticipando en cierto modo la intención regia de otorgar la sanción (de hecho, la sanción se otorgaba siempre: el ejercicio de veto formal no era necesario, puesto que la Corona tenía infinidad de recursos para interceptar un Proyecto con menor coste en términos de imagen).

Presentado el Proyecto, era examinado en primer lugar por las *secciones*, que no emitían postura oficial, sino que simplemente elegían cada una un vocal para la comisión que dictaminaría el Proyecto. Puesto que las secciones se formaban por sorteo y sólo elegían un vocal cada una, frecuentemente la minoría de oposición no contaba con ningún representante en la comisión. El dictamen constituía, pues, la opinión formal de la mayoría gubernamental, y no encontraba grandes dificultades para ser aprobado en una sesión plenaria donde el partido ministerial también contaba con la mayoría.

La discusión en el pleno se articulaba fijando un turno de palabra, en el cual se alternaban intervenciones en pro y en contra del dictamen de la comisión. Como formalmente no existían «grupos parlamentarios», cada diputado intervenía a título personal; de hecho, sin embargo, se puede detectar en los debates una cierta tendencia a que cada partido designe un *portavoz* habitual para expresar y defender su postura (así, MADDOZ solía exponer el punto de vista progresista) o al menos portavoces especializados en de-

(52) Bravo Murillo se hizo otorgar cinco de estas autorizaciones de Proyectos de Ley: para negociar las obligaciones a metálico en pago de la venta de bienes de la Orden de San Juan (R. Decreto de 29 de enero de 1851); para la enajenación de varias minas, la fábrica de cordería de Jubia y la Casa de la Moneda de Segovia (R. Decreto de 30 de enero de 1851); para la reorganización del Banco Español de San Fernando (R. Decreto de 30 de enero de 1851); para el arreglo de la Deuda del Tesoro (R. Decreto de 31 de enero de 1851); y para el arreglo de la Deuda del Estado (R. Decreto de 1 de febrero de 1851). Arteta la obtuvo en una ocasión, para el llamamiento a las armas de 35.000 hombres (R. Decreto de 21 de febrero de 1851). Y Roca de Togores también en una ocasión, para la fijación del número y clasificación de la Armada (R. Decreto de 9 de octubre de 1853).

fender las tesis del grupo sobre temas concretos (así, MON solía ser el representante moderado en los debates sobre temas de Hacienda). Pero formalmente el portavoz no existía; en consecuencia, al fijar la mesa de la Cámara quiénes hablarían a favor y quiénes en contra hasta consumir el mínimo de intervenciones reglamentario, podía hacerse una «selección» que excluyera a ciertos Diputados y favoreciera a otros. Es difícil comprobarlo, puesto que no hay constancia documental de la forma en que se otorgaban los turnos de palabra.

En los debates tenían preferencia para el turno de palabra los miembros de la comisión que hubiera examinado el Proyecto. Este hecho, unido al de que dichos diputados tenían información sobre el tema mucho más completa que cualquier otro que no hubiese estado en la comisión, tendía a dar cierto protagonismo en el debate a los autores del dictamen (que, como se ha dicho, solían pertenecer a la mayoría gubernamental). El otro protagonismo claro era el de los Ministros, que podían intervenir fuera del turno de palabra en cualquier momento de la discusión; esta facultad era empleada profusamente.

Frente a este dominio ministerial del debate (articulado sobre el trípode formado por la presidencia de la Cámara, el protagonismo de los vocales de la comisión y la intervención preferencial de los Ministros), la oposición sólo podía utilizar los escasos resquicios que quedaban para hacer su labor propagandística. Un buen recurso para hacer explícita la oposición a un Proyecto de Ley era presentar *enmiendas* y *adiciones*, aunque por cuestión de número de votos hubiera pocas posibilidades de que fueran aprobadas; la mayoría se rechazaban, pero daban a la oposición una oportunidad «de oro» para plantear en público cuáles eran sus alternativas. Aún más efecto propagandístico tenían los *votos particulares* de Vocales de la comisión, que expresaban la discrepancia con el dictamen mayoritario; pero para formular un voto particular era preciso haber conseguido una vocalía al ganar por el azar la mayoría de una sección, resultado excepcional en una Cámara en la que la oposición no pasaba de ser una exigua minoría testimonial.

Otro recurso muy empleado era la *intervención por alusiones*, que permitía, so pretexto de haberse sentido aludido por la inter-

vención de otro diputado, contestar a éste sobre la marcha y exponer una postura política discrepante sin consumir turno de palabra. Con ello, y con las pocas intervenciones «de turno» que la oposición consiguiera, se construía un discurso de denuncia de la acción de gobierno, que era transmitido a la opinión pública a través de los dos mecanismos fundamentales de publicidad parlamentaria: el *Diario Oficial de las Sesiones* y, sobre todo, la asistencia de periodistas a la *tribuna de prensa*. Estos dos canales convertían a las Cortes en la mejor caja de resonancia para la crítica al Gobierno (53).

A lo largo de estos cuatro años, los sucesivos Gobiernos presentaron 77 Proyectos de Ley a las Cámaras; 15 de ellos eran reproducción de Proyectos anteriores, por lo que podemos reducir la cifra a 62 Proyectos nuevos, lo que en cualquier caso constituye todo un programa legislativo. Pero sólo 12 Proyectos llegaron a convertirse en Leyes, y entre los que se quedaron en el cambio había muchos Proyectos importantes.

De hecho, los Gobiernos de RONCALI, LERSUNDI y SARTORIUS no tuvieron programa legislativo ni sacaron adelante Ley ninguna; eran «Gobiernos de Decreto», surgidos de decisiones unilaterales de la Corte y que aspiraban a llevar al país mediante decisiones unilaterales suyas hacia un cambio constitucional de sentido reaccionario. En cambio, el Gobierno BRAVO MURILLO se había puesto ante las Cortes un programa legislativo amplio, en el que junto a la reforma constitucional había proyectos de arreglo de la Hacienda y de la Administración.

Pero la mayor parte de aquellos Proyectos, incluidos los más importantes (el de Ley de imprenta, los de Presupuestos, reorganización del Banco Español de San Fernando, reformas de aranceles, contratos de servicios públicos, reemplazos del Ejército, sanción penal del fraude electoral, etc.), no llegaron a aprobarse. La maquinaria no funcionaba, y hay que suponer que en buena parte ello era debido a que no había voluntad política de hacerla funcionar; para la Corona y sus Gobiernos moderados, las Cortes eran poco más que una coartada ante la opinión pública liberal.

(53) J.I. MARCELLO: «Los Reglamentos de las Cortes en la época de Isabel II», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 4 (1985).

Como se aprecia en el *cuadro 2*, la mayoría de los Proyectos (un 69,3 por 100) se estancaban en las comisiones, que no emitían dictamen. Al estar formadas por un representante de cada sección, las comisiones reproducían la mayoría existente en la Cámara o, en todo caso, la reforzaban. Si con sólo siete miembros (fundamentalmente especialistas en el tema) y una mayoría cualificada de un mismo partido, una comisión no emitía dictamen, parece claro que hay que achacarlo a la voluntad obstruccionista de ese partido.

Tengamos en cuenta que el paso de los Proyectos por las secciones y por las comisiones era secreto (a puerta cerrada), y que sólo a partir del momento en que se emitía dictamen la discusión se hacía pública. No es casualidad, pues, que la mayoría de los Proyectos de Ley (un 71,1 por 100) pasasen sin problemas los dos trámites secretos y se paralizasen antes de salir a la luz pública: el Gobierno rehuía la discusión pública de los asuntos políticos, porque constituía una plataforma apta para la acción propagandística de la oposición. La agorafobia de los Gobiernos fue una constante de este período, marcado por la preferencia por los métodos de gobierno ejecutivos y secretos.

Frente a este fracaso de la función legislativa de las Cortes, la llamada «función de control» fue mucho mejor desempeñada, en parte porque para la presentación de *interpelaciones* y *preguntas* era suficiente la presencia de una exigua minoría de diputados de la oposición. Para no magnificar la importancia de estas mociones, hay que tener presente que el Reglamento ponía en manos del Gobierno recursos suficientes para eludir cualquier pregunta comprometida: podía retrasar indefinidamente la contestación, lo cual equivalía a no responder. Esta reacción ante las interpelaciones fue la más frecuente, como se aprecia en el *cuadro 3*: un 56 por 100 de las interpelaciones y preguntas que se hacían quedaban sin respuesta alguna, especialmente en el Congreso (sin contar aquellas que recibían una contestación puramente formal, pero cuyo contenido equivalía a dejarlas sin respuesta).

Otra forma de control prevista por los Reglamentos de las Cortes era el *discurso de la Corona*, exposición programática de la política que pensaba seguir un Gabinete, que debía hacerse al abrir

cada legislatura y ser respondido por las Cámaras. Pero en el período final de la Década Moderada no hubo discursos de la Corona ni debates sobre la contestación que debía dárseles (54).

CUADRO 2

TRAMITES EN LOS QUE SE ESTANCABAN DEFINITIVAMENTE LOS PROYECTOS DE LEY (*), 1851-1854 (62 = 100)

En el Congreso:

— No se nombra comisión	1,6
— La comisión no emite dictamen	62,7
— No se discute el dictamen	3,2

Total: 42 proyectos estancados en el Congreso 67,6

En el Senado:

— La comisión no emite dictamen	6,4
— No se discute el dictamen	3,2

Total: seis proyectos estancados en el Senado 9,6

En la Comisión Mixta:

— La Comisión Mixta no emite dictamen	1,6
--	-----

Proyectos de Ley retirados por el Gobierno 1,6

TOTAL: Proyectos que no llegaron a ser Leyes = 50 80,6

Proyectos que llegaron a ser Leyes = 12 19,3

FUENTE: Elaboración propia a partir del *Diario de las Sesiones de Cortes*.

(*) El cuadro sólo hace referencia a los nuevos Proyectos de Ley que se presentaron durante este período, sin contabilizar los que se seguían tramitando procedentes de legislaturas anteriores.

(54) Bravo Murillo presentó sumariamente su programa de gobierno al Congreso en un discurso explanado el 16 de enero de 1851. Roncali no presentó programa ante las Cortes, sino que se limitó a incluirlo en una Circular a los gobernadores civiles de 17 de diciembre de 1852. Lersundi, que ni siquiera convocó a las Cortes, eligió la fórmula del Manifiesto para sacar

CUADRO 3

INTERPELACIONES Y PREGUNTAS AL GOBIERNO
EN LAS CORTES, 1851-1854

	1851	1853	1854	TOTALES
CONGRESO				
<i>Interpelaciones y preguntas</i>				
Contestadas	21	2	4	27
No contestadas	26	5	7	38
				65
SENADO				
<i>Interpelaciones</i>				
Contestadas	4	2	—	6
No contestadas	2	2	—	4
				10
TOTAL	53	11	11	75
<i>Sesiones de la legislatura en el Congreso</i>				
	73	28	15	
				contestadas 33 (44 por 100)
Total interpelaciones y preguntas:				no contestadas 42 (56 por 100)

FUENTE: Elaboración propia a partir del *Diario de las Sesiones de Cortes*.

El Parlamento era para unos una caja de resonancia para denunciar el falseamiento del régimen y para otros una coartada para mantener la ficción de un sistema representativo. Si la oposición presentaba una *moción de censura* y después la retiraba una vez

a la luz su programa, el 16 de abril de 1853. Por último, el Gabinete Sartorius no expuso sus intenciones políticas por escrito: su programa se comunicó a través de los primeros actos de gobierno, adoptando desde el principio medidas que aplacaran a la oposición. Obsérvese cómo entre estas cuatro fórmulas se dio un progresivo alejamiento de las formas del derecho político.

cumplida la finalidad propagandística, acto seguido los «ministeriales» proponían un *voto de confianza* que disipara las dudas y reafirmara que el Gobierno contaba con el apoyo de la mayoría parlamentaria (55). La finalidad exclusivamente propagandística de ambas iniciativas resulta obvia, puesto que los Gabinetes no necesitaban ni de hecho ni de derecho la confianza de las Cortes para gobernar. El voto de censura estaba previsto en el Reglamento de 1847, aunque no en la Constitución, y por lo tanto no tenía efecto sobre la pervivencia del Gabinete. La «doctrina de las dos confianzas» era sólo un deseo de algunos liberales, sin plasmación jurídica ni política. Si a pesar de ello se presentaban mociones de censura y otras *Proposiciones no de Ley*, era porque resultaban ataques espectaculares contra la política seguida por el Gabinete, de gran efectividad publicitaria.

3) *Hegemonía del poder ejecutivo*

Si las Cortes apenas producían Leyes, esta función era cubierta por el poder ejecutivo mediante diversos mecanismos, el principal de los cuales era la promulgación de Decretos en uso del llamado *poder reglamentario*.

El poder reglamentario era un recurso que permitía al ejecutivo crear derecho. En principio, el Gobierno sólo tendría la posibilidad de otorgar «reglamentos ejecutivos», es decir, los que con-

(55) El 16 de junio de 1851, Bermúdez de Castro y otros diputados presentaron en el Congreso una moción de censura contra el Ministerio Bravo Murillo, bajo la forma de Proposición no de Ley. El texto sometido a la consideración de la Cámara decía:

«Pedimos al Congreso se sirva declarar que el Ministerio ha faltado a su programa en todas las partes que contiene, y que no aprueba su conducta en las últimas elecciones.»

Retirada la Proposición por sus autores al día siguiente, González Serrano y otros respondieron presentando un voto de confianza al Gobierno, también en forma de Proposición. Esta decía:

«Oídas las explicaciones dadas por el Gobierno de S.M. pedimos al Congreso se sirva declarar que el Ministerio merece su apoyo y su confianza.»

El 27 de junio fue aprobada esta segunda Proposición por 184 votos a favor y sólo 31 en contra.

cretaban, pormenorizaban, completaban, desarrollaban o aplicaban una Ley. Sin embargo, a lo largo de toda la Década Moderada, o quizá desde antes, venía siendo frecuente la expedición de «reglamentos independientes», creados de derecho por sí solos. Este poder se amparaba en una interpretación generosa del artículo 45, 1.º, de la Constitución, que atribuía al Rey la facultad de «expedir los decretos, reglamentos e instrucciones que sean conducentes para la aplicación de las Leyes» (56).

El Gobierno venía haciendo uso cada vez más frecuente de este poder reglamentario a través de la expedición de Decretos y de Ordenes. Se trataba en ambos casos de normas elaboradas por un Ministro y sancionadas por la Reina, sin intervención de las Cortes; el uso de una u otra fórmula dependía de la generalidad del tema en cuestión. Ninguna norma constitucional preveía qué campos quedarían bajo «reserva de Ley»; es decir, qué materias estarían reservadas para su regulación por Leyes hechas en Cortes. De esta manera, el Gobierno era de hecho libre para legislar por Decreto sobre cualquier asunto, por importante o general que fuera.

El *cuadro 4* nos ilustra sobre la profusión con la que los distintos Gobiernos de este período recurrieron a la promulgación de Decretos (20 por 100 de las normas recogidas en la *Colección Legislativa*) y Ordenes (70,3 por 100), frente a la escasez de Leyes (sólo un 0,4 por 100 de las normas). No obstante, las cifras por sí solas no dan la verdadera medida del problema; es necesaria una apreciación cualitativa. Por un lado, se otorgaban Leyes para temas tan poco relevantes como la concesión de pensiones a una u otra persona concreta (cuatro Leyes de esta época eran concesiones de pensiones, lo cual supone un 28,5 por 100 de las Leyes promulgadas). Y por otro lado se otorgaban como Decretos normas de carácter muy general, tales como la regulación de la libertad de imprenta. (Reales Decretos de 10 de enero y 2 de abril de 1852

(56) Este artículo era tradicional en el constitucionalismo español desde 1812. En Francia, la situación legal era muy similar; pero no así en Inglaterra, donde no ha existido un poder reglamentario de carácter general (J.M. BOQUERA OLIVER: «Los órganos estatales titulares del poder reglamentario», *Revista de Administración Pública*, núm. 47, 1965, págs. 79-93; A. GALLEGU ANABITARTE: «Ley y reglamento en España», *Revista de Administración Pública*, núm. 57, 1968, págs. 81-140).

CUADRO 4

FORMAS LEGISLATIVAS, 1851-1854

(En porcentajes sobre el total de normas promulgadas
bajo cada Gobierno)

	<i>Gob. Bravo Murillo (700 días)</i>	<i>Gobierno Roncali (122 días)</i>	<i>Gobierno Lersundi (157 días)</i>	<i>Gobierno Sartorius (303 días)</i>	TOTAL
Leyes	0,6	—	—	—	0,4
Reales Decretos... ..	18,5	18,0	19,5	25,9	20,0
Reales Ordenes... ..	69,0	77,5	75,6	68,3	70,3
Circulares... ..	10,6	4,4	4,6	5,6	8,4
Decisiones Ministe- riales (*)	0,7	—	0,2	—	0,4
Reales Cédulas (**).	0,4	—	—	0,1	0,2
TOTAL (= 100)... ..	2.024	249	410	641	3.324

FUENTE: Elaboración propia a partir de las normas contenidas en la *Colección Legislativa*. Se han omitido los Decretos de nombramiento y cese de ministros.

(*) Aunque la diferencia entre las Decisiones Ministeriales y otras normas emanadas del Poder Ejecutivo no está clara, parece que se trataba de fallos de los ministros acerca de expedientes administrativos elevados a su consideración por funcionarios de sus propios departamentos (directores generales...).

(**) La Real Cédula era una más de las formas posibles de publicación de las decisiones del Ejecutivo. No hubo nunca un criterio fijo para determinar cuándo una norma debía publicarse por Real Cédula, pero sí parece que se utilizaba preferentemente para otorgar gracias y privilegios. En los años 1851-54 se expidieron Reales Cédulas para publicar algunas normas relacionadas con la aplicación del Concordato de 1851.

y 2 de enero de 1853), la reforma de la Administración central (Reales Decretos de 18 de abril de 1852 y de 21 de septiembre de 1853) o la de Ultramar (Real Decreto de 30 de septiembre de 1851), el reconocimiento de la independencia de Nicaragua (Real Decreto de 24 de julio de 1851), etc.

Cualquier criterio sobre el grado de trascendencia que ha de tener una norma para requerir su aprobación por las Cortes podría parecer subjetivo y discutible; pero es que los gobernantes

de mediados del siglo XIX transgredían sus propios criterios al respecto. Los Gobiernos presentaban a las Cortes un Proyecto de Ley, con lo cual daban a entender que en su valoración el tema era lo suficientemente importante como para que fuera necesaria la intervención de las Cámaras; después surgían problemas para sacar adelante la Ley por la vía parlamentaria, y entonces el Gobierno optaba por promulgar el texto por Decreto o incluso por Real Orden (57). Esto nos da una imagen muy clara del poco respeto que los Ministros de la Corona tenían hacia la «representación nacional».

Intimamente ligada a la actividad del ejecutivo se encontraba la Administración Pública. La Administración era en la práctica una pieza clave del sistema político y no simplemente un mecanismo para desarrollar y hacer efectivos los fines que éste le fijara. Jurídicamente se seguía manteniendo la ficción de que los funcionarios eran servidores de la Corona, según la cual jugarían un papel de fuerza moderadora por encima de las luchas de los partidos. Sin embargo, el funcionario se reclutaba siguiendo criterios partidistas, y era renovado casi por completo cuando había cambios de partido en la cúspide del poder. Este hecho estaría en la base de la formación de redes clientelares que aseguraban a ciertos líderes de partido la fidelidad de un determinado número de personas, a cambio de introducirlos en el aparato del Estado o de promocionarlos en el seno de éste (58).

(57) R. Orden de 21 de junio de 1851 mandando publicar los capítulos IX a XVII del Proyecto de Ley de Quintas aprobado por el Senado en 1850, y que habría de regir en la quinta de 1850. R. Decreto de 27 de febrero de 1852 dando reglas para la celebración de contratos de servicios y obras públicas (Proyecto de Ley presentado al Congreso el 29 de diciembre de 1850; pendiente de la lectura del dictamen de comisión). R. Decreto de 20 de junio de 1852 mandando llevar a efecto, con varias modificaciones, el Proyecto de Ley sobre jurisdicción de la Hacienda y represión de los delitos de fraude y contrabando (que estaba aprobada por el Senado en las legislaturas de 1849-50, 1850-51 y 1851, pero no por el Congreso). R. Decreto de 8 de febrero de 1854 mandando que se observe el Proyecto de Ley Orgánica Provisional de la Bolsa de Madrid, presentado en el Congreso el 21 de noviembre del 53.

(58) Entre abril y noviembre de 1853, en sólo ocho meses, al menos 35 diputados recibieron del Gobierno empleos, gracias u honores de importancia, desde nombramientos de gobernadores civiles hasta direcciones generales, puestos de consejeros reales, etc. (*Diario de las Sesiones de Cortes*,

El Gobierno exigía a su burocracia fidelidad política, y prescindía de aquellos que en su opinión le habían «traicionado». Después de la votación en el Senado sobre el regreso de Narváez (el 1 de abril del 53), el Gobierno Roncali desató una campaña de represalias contra los 71 opositores de aquella jornada, separando a Consejeros reales, Magistrados y altos empleados que habían votado contra el Gobierno (59). Lo mismo hizo el Gobierno Sartorius contra la mayor parte de los Senadores que, a pesar de ser funcionarios, se atrevieron a votar contra él en el «voto de censura de los 105» (60).

Los militares estaban en un caso especial de dependencia, pues en cualquier momento podían ser alejados de la capital —y, por lo tanto, de la política— mediante un simple cambio de destino, como hizo Sartorius entre enero y febrero de 1854 (61).

Por el contrario, los funcionarios fieles a la jerarquía del partido eran protegidos por el Gobierno cuando en el cumplimiento de su misión transgredían las Leyes: Alcaldes y Gobernadores civiles eran excluidos de responsabilidad ante los Tribunales por intervención directa del Ministerio de la Gobernación (62).

La Administración era una esfera con cierta autonomía y cierto

Congreso, legislatura de 1854, núm. 11, 5 de diciembre de 1853: «Nota comprensiva de los señores diputados que han recibido del Gobierno empleos, gracias, honores o condecoraciones»).

(59) A. FERNÁNDEZ DE LOS RÍOS: *op. cit.*, t. II, 1879, pág. 281.

(60) *Diario de las Sesiones de Cortes*, Senado, 9 de diciembre de 1853. Los ceses aparecieron en la *Gaceta de Madrid* del 11 de diciembre, e incluían a seis consejeros reales, el secretario de las Reales Ordenes de Carlos III y de Isabel la Católica, el director general de Caballería, el director general de Sanidad Militar y el presidente y diez vocales del Tribunal de Guerra.

(61) *La Epoca* de 28 de enero de 1854, *La Nación* de 31 de enero, *El Diario Español*, de 23 de febrero y *El Clamor Público* de 24 de febrero, dan noticia de los cambios de destino de Manuel y José de la Concha, Leopoldo O'Donnell, Infante, el Conde de Lucena, Evaristo San Miguel, Chacón, Ros de Olano, Serrano, Manzano, Messina, Zabala y Nogueras. Además fueron destituidos de cargos importantes Ozores, el Conde de Prive, Aguila, Bellido, Enrique O'Donnell, Enríquez, Estremera y Solano.

(62) Durante el Gobierno de Bravo Murillo se denegaron ocho procesamientos solicitados por los jueces para diversos alcaldes, tenientes de alcalde, miembros de Ayuntamientos y el jefe político y el jefe de policía de Madrid (RR. Ordenes del Ministerio de la Gobernación de 20, 21, 22 y 26 de abril de 1851).

poder dentro del Estado. Cada uno de los dos grandes partidos liberales, progresistas y moderados, tenía su clientela para cubrir los puestos importantes de la Administración; pero dentro de cada partido, las diversas corrientes tenían que atraerse a un funcionario más o menos adicto si querían gobernar. El Gobierno Bravo Murillo, por ejemplo, dictó normas que supusieron una elevación del 7 u 8 por 100 de los sueldos de la mayoría de los funcionarios, además de la regularización de su pago (63). Otro ejemplo: nada más ser nombrado el Gobierno Sartorius, otorgó un Real Decreto que confería las vacantes de los destinos públicos al ascenso a los cesantes o a los doctores y licenciados que ya estuvieran en la Administración (64); los «polacos» intentaban así ganarse el apoyo del funcionariado conservador puesto por sus antecesores a lo largo de toda una década.

Bravo Murillo introdujo importantes reformas en la Administración del Estado. Uniformizó las plantillas, regularizó el pago de los sueldos (65), completó el carácter militar e independiente de la Guardia Civil (66), cambió todo el sistema de administración de las posesiones de Ultramar (67)... Básicamente, el efecto de esta reforma fue el de expandir y complicar la burocracia civil. Con ello, por un lado, se dificultaba el control parlamentario sobre las actividades de la Administración, y por otro, se facilitaba la creación de una mayor red clientelar adicta al Gobierno.

4) *Dos momentos clave: los presupuestos y las crisis de Gobierno*

Para terminar con esta visión del funcionamiento del sistema político, prestaremos atención a dos momentos reveladores de cómo eran tomadas las decisiones en la práctica: se trata de la de-

(63) R. Decreto de 18 de junio de 1852 fijando las bases para el ingreso y ascenso en todos los empleos públicos: derechos y categorías de los funcionarios en todos los ramos.

(64) R. Decreto de 21 de septiembre de 1853.

(65) R. Decreto de 18 de junio de 1852.

(66) R. Decreto de 2 de agosto de 1852, conteniendo el Reglamento para el servicio de la Guardia Civil.

(67) RR. Decretos de 30 de septiembre, 25 y 29 de octubre de 1851 y 2 de abril de 1852.

cisión acerca de los gastos e ingresos del Estado, por un lado, y de la decisión sobre las personas que ocuparían los Ministerios (las «crisis de Gobierno»), por otro.

4.a) Los presupuestos del Estado

Los presupuestos constituirían un caso especial de la producción legislativa, ya que eran el único asunto para el que la Constitución exigía expresamente la intervención de las Cortes, con el agravante de que sin una Ley votada en Cortes en teoría no podrían cobrarse contribuciones (68). Sin embargo, estas normas eran burladas sistemáticamente para eludir la intervención del Congreso.

El Proyecto de Ley de presupuestos para 1851 quedó pendiente de dictamen de la Comisión del Congreso, tanto en la legislatura de 1850-51 como en la de 1851-52. El Proyecto para 1852 se discutió y aprobó en parte, pero no llegó a aprobarse completo en el Congreso, ni pasó por el Senado. Para 1853 ni siquiera se presentó Proyecto de presupuesto con antelación. Y el Proyecto para 1854 fue presentado en el Congreso, pero no se llegó a nombrar Comisión.

Ante esta situación, el Gobierno recurría a Leyes de artículo único que le autorizaran a cobrar los impuestos y a realizar los gastos necesarios. De esta manera se cumplía la letra de la Constitución, pero no su espíritu, pues se hurtaba a la representación nacional el examen de los ingresos y gastos del Estado y su discusión pormenorizada. Una Ley de este tipo fue sancionada el 24 de enero de 1851, para que rigieran como Ley del Estado desde 1 de enero de aquel año los presupuestos generales de ingresos y gastos sometidos por el Gobierno a las Cortes. En los años sucesivos, ya no fue posible ni tan siquiera cubrir las apariencias (69) y los pre-

(68) «Art. 75: Todos los años presentará el Gobierno a las Cortes el presupuesto general de los gastos del Estado para el año siguiente, y el plan de las contribuciones y medios para llenarlos; como asimismo las cuentas de la recaudación e inversión de los caudales públicos para su examen y aprobación.

Art. 76: No podrá imponerse ni cobrarse ninguna contribución ni arbitrio que no esté autorizado por la ley de presupuestos u otra especial.»

(69) El *Proyecto de Ley de autorización al Gobierno para la cobranza e inversión de las rentas públicas de 1853*, presentado al Congreso de 21 de marzo de aquel año, no llegó a discutirse. El *Proyecto de Ley de aprobación*

supuestos para 1852, 1853 y 1854 se pusieron en vigor por Decreto (70).

De todas maneras, tampoco tenía mucha importancia el que las Cortes intervinieran o no en la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado. Aunque el Congreso hubiese podido imponer esta limitación a la acción del Gobierno, éste contaba con el recurso de las *transferencias de crédito*, los *créditos extraordinarios* y los *suplementos de crédito*, alteraciones concretas en el presupuesto general que no requerían la aprobación previa de las Cortes. En 1851 se otorgaron al menos 15 Decretos alterando partidas presupuestarias; en 1852 fueron 49; en 1853, 23, y en 1854 (de enero a julio), al menos 17. Todos estos Decretos hacían una mención ritual a que a posteriori se daría cuenta a las Cortes para su aprobación; y, en efecto, se daba cuenta mediante los oportunos Proyectos de Ley, pero ninguno de ellos fue aprobado y a nadie se le exigieron responsabilidades (71).

Todo ello rozaba peligrosamente los límites de la constitucionalidad; pero el 19 de mayo de 1854 el Gobierno Sartorius adoptó

de los Presupuestos de 1853 y autorización para que rigieran como Ley del Estado desde 1.º de enero de 1854 los presentados para este último año, presentado al Congreso el 29 de noviembre de 1853, quedó en espera de ser dictaminado por la comisión.

(70) R. Decreto de 18 de diciembre de 1851, mandando que empiecen a regir desde el 1.º de enero de 1852 los presupuestos generales del Estado. R. Decreto de 2 de diciembre de 1852, mandando que se publiquen los presupuestos para 1853. R. Decreto de 16 de diciembre de 1853, mandando publicar los presupuestos generales del Estado, para que rijan desde 1.º de enero como Ley.

(71) El *Proyecto de Ley de aprobación de los créditos suplementarios para obligaciones del presupuesto de 1851*, presentado al Congreso el 6 de noviembre de aquel año, quedó pendiente del dictamen de la comisión. Lo mismo pasó con el *Proyecto de Ley de aprobación de los suplementos de crédito, créditos extraordinarios y transferencias de crédito para obligaciones de los Presupuestos de 1851 y 1852*, el *Proyecto de Ley de aprobación de los suplementos de crédito, créditos extraordinarios y transferencias de crédito para obligaciones de los Presupuestos de 1852* y el *Proyecto de Ley de aprobación de las transferencias de crédito hechas en los Presupuestos de 1853* (presentados los tres en la sesión del Congreso de 29 de marzo de 1853). Un nuevo *Proyecto de Ley de aprobación de los suplementos de crédito y créditos extraordinarios con destino a obligaciones de los Presupuestos de 1852 y 1853* corrió la misma suerte.

una medida sobre cuya ilegalidad ya a nadie le cupo duda: decretó la anticipación de un semestre de las contribuciones territorial e industrial, medida obligada por la apurada situación del Tesoro, si no se estaba dispuesto a arrostrar el peligro de convocar a las Cortes.

La Comisión Parlamentaria formada en el Bienio Progresista para examinar las responsabilidades del Gobierno Sartorius, denunció todas estas violaciones del sistema establecido en la Constitución, concretando la acusación en 27 «capítulos de cargo» de tema presupuestario (luego añadía 17 referidos a otros temas) (72). Contra los demás Gobiernos no llegó a existir nunca acusación formal, aunque sí hubo denuncias públicas en la prensa contra las ilegalidades presupuestarias de Bravo Murillo, una vez que éste hubo caído (73).

4.b) Las crisis de Gobierno

Puesto que el Gobierno concentraba en sus manos los principales poderes políticos y dirigía de hecho la vida del sistema, la clave del funcionamiento de éste hay que buscarla en la forma en la que se designaba el Gabinete. Las crisis de Gobierno eran el momento en el que el sistema político mostraba su verdadera naturaleza: la decisión quedaba en manos de la Corona, en medio de una atmósfera de opacidad informativa.

La prensa no informaba sobre las razones de la caída o del nombramiento de los ministros, en parte por la rígida censura que existía y en parte por el hermetismo informativo de los protagonistas. La prensa era consciente de la importancia de esta carencia:

(72) «Dictamen de la comisión encargada de examinar los actos de los Ministerios desde junio de 1843 hasta julio de 1854, proponiendo se exija la responsabilidad al Ministerio Sartorius», *Diario de las Sesiones de las Cortes Constituyentes*, núm. 206, 16 de julio de 1855, Apéndice 1.º, págs. 2-3.

(73) Estado de ilegalidad cometidas por el Gabinete Bravo Murillo, con especial mención de los créditos suplementarios y extraordinarios, en la primera página de *El Diario Español* de 24 de febrero de 1853. Lista de infracciones de la Constitución por Bravo Murillo, en la primera página de *El Clamor Público* de 6 de abril de 1853.

«Como nos hallamos tan atrasados en las buenas prácticas del Gobierno representativo, pocas veces llegan a revelarse en la tribuna o en la imprenta las causas que engendran las crisis ministeriales, el modo con que terminan y las bases acordadas por los nuevos gobernantes para el ejercicio del mando» (74).

Lo que parece claro es que la forma en que se resolvían las crisis de Gobierno no guardaba relación alguna con el Parlamento. Fuera general o parcial la crisis, estallaba por una discrepancia interna del Gabinete, en torno a la cual se decantaban dos posiciones irreconciliables; entonces se acudía al arbitraje de la reina, que elegía entre las dos alternativas que se le presentaban, prescindiendo de los servicios de una de las partes (75). Todo esto era normal; lo que no sabemos es qué tipo de consejos, influencias o presiones recibía la reina antes de tomar su decisión. Los cronistas de la época hablan de oscuras intrigas palaciegas y hacen referencia a presiones de María Cristina o de otros miembros de la «camarilla» (76).

(74) *El Clamor Público*, 13 de abril de 1853.

(75) La dimisión de Fernández Negrete del Ministerio de Comercio en abril del 51 escapa a esta fórmula, pues fue consecuencia de un conflicto parlamentario, que por cierto conllevó la disolución del Congreso (véase J. BRAVO MURILLO: «El NO de Negrete», en sus *Opúsculos*, t. II, Madrid, 1863, págs. 299-330). Sin embargo, la fórmula de discrepancia/arbitraje está detrás de la mayoría de las crisis de gobierno, aunque a veces no se acudiera ante la presencia física de la reina, puesto que se daba por descontado cuál de las partes gozaría de su confianza. Encontramos este tipo de procesos, por ejemplo, en la dimisión de Arístegui en febrero de 1851 al quedarse en minoría en la cuestión de los mandos militares; o la de Armero en mayo del mismo año, por su disidencia del proyecto revisionista; o la de Llorente en abril de 1853 por su oposición al cierre de las Cortes; la de Vahey en las mismas fechas, por su desacuerdo con las represalias tomadas contra los senadores de la oposición; la de Bermúdez de Castro en junio de 1853, por la resistencia encontrada para sus propuestas de apertura política; la de Moyano, por discrepancias en torno a las concesiones de ferrocarriles; en agosto de 1853; o la de Doral en septiembre, por la cuestión del carbón de Filipinas.

(76) Algunas referencias son muy explícitas. Bravo Murillo explica así su dimisión de la Presidencia del Consejo de Ministros:

«El Ministerio cesó, como debía, tan luego como advirtió el primer síntoma de no disfrutar omnímodamente la Regia confianza (...).

Fue la causa determinante de este recelo, que de pronto había en-

Se ha dicho, por ejemplo, que el nombramiento de Lersundi como Ministro de la Guerra en febrero del 51 se hizo en Consejo entre Isabel, María Cristina, Francisco de Asís, Riánsares y el Presidente del Gobierno, Bravo Murillo (77). A María Cristina se le ha achacado el haber sido artífice tanto del Gabinete Roncali como del de Lersundi (78), así como de la caída de Narváez en 1851 (79).

IV. INFORMACIÓN Y PRÁCTICA DEL SISTEMA POLÍTICO

En el sistema que se ha descrito, el ejecutivo tenía todo el poder y lo empleaba sin demasiadas limitaciones. Sin embargo, Bravo Murillo creyó necesario proyectar una amplia reforma en sentido reaccionario. Tal reforma pretendía inscribir en la teoría lo que ya había consagrado la práctica (80): la preeminencia de un Gabinete todopoderoso, la marginación de las Cortes, la sustracción de la política a la vista de la opinión pública. Hay que preguntarse entonces por qué creyó Bravo Murillo que la reforma era necesaria.

El sistema político español conservaba, mediado el siglo XIX, una característica que lo hacía «incómodo» para la Corte y sus allegados: la *publicidad*. Existía una prensa independiente y existía una minoría de diputados de la oposición. Desde estas dos plataformas, por mucho que se las restringiera, era posible denunciar el fraude electoral, la corrupción, las intrigas, los negocios turbios de los cortesanos, la arbitrariedad de los funcionarios y el «despotismo ministerial»; sólo la Corona quedaba a salvo de las denuncias públicas.

trado en el Regio ánimo, una conferencia que, en la noche anterior, había tenido con su Augusta madre.»

(J. BRAVO MURILLO: *op. cit.*, t. IV, 1865, págs. 115-116.)

(77) A. PIRALA: *op. cit.*, t. II, 1876, pág. 133.

(78) R. DE SANTILLÁN: *Memorias (1816-56)*, t. II, ed. de Pamplona, 1960 (Estudio General de Navarra), págs. 194 y 208.

(79) A. BORREGO: *Estudios políticos. De la organización de los partidos en España*, Madrid, 1855, págs. 104-107.

(80) Así lo decía expresamente la Circular del Gobierno Roncali a los gobernadores civiles de 17 de diciembre de 1852; para justificar la pertinencia de una reforma constitucional, argumentaba que todos los Gabinetes anteriores se habían desviado del texto literal de las Leyes, y que esto probaba la necesidad de modificarlas.

Las interpelaciones y preguntas en las Cortes, las denuncias de fraude en el examen de las actas de elección de diputados y los «escándalos públicos» aireados por los debates de las Cortes y a veces por la prensa, limitaban las posibilidades de acción del partido ultraconservador y la camarilla palaciega. Bravo Murillo y sus sucesores trataron de evitar toda esa publicidad y perecieron bajo su peso.

En definitiva, la gran lucha de estos años se articuló en torno a la producción y difusión de la *información política*: el modelo que se intentaba implantar se basaba en el monopolio de la producción informativa por parte de un estrecho Comité Ejecutivo (Gabinete y «camarilla»), que lanzarían sobre el país Decretos y Ordenes, apoyados en exposiciones de motivos sin contradicción posible. Frente a este modelo, la oposición defendía un «statu quo» en el cual cabía la pluralidad de centros emisores de información (81).

Bravo Murillo intentó cambiar el sistema por la vía legal, forzando la aprobación (sin discusión) de una reforma que preveía que las sesiones de las Cámaras fueran secretas, suprimía la libertad de imprenta, facultaba a los Ministros para no comparecer personalmente ante las Cortes, otorgaba a un Presidente del Congreso nombrado por el Rey facultades para excluir a cualquier diputado de las sesiones, hurtaba al Congreso la potestad de examinar las actas electorales de los diputados...

Vista la imposibilidad de plantear la reforma legalmente o de dar un golpe de Estado, sus sucesores intentaron moderarla para hacerla más aceptable. Pero la coalición antirrevisionista no se rompió, porque se basaba en la defensa de unos intereses de clase que se consideraban irrenunciables.

Sartorius intentó la reforma por la vía «de hecho», llevando

(81) Ciertamente, la gran campaña de la oposición contra el Gabinete Sartorius se basó en «hacer ruido» político, es decir, en no respetar el monopolio informativo que trataba de imponer el Ejecutivo. Todo comenzó con un *Manifiesto* de la prensa el 28 de diciembre de 1853, al que después se fueron sumando los apoyos públicos de personas de prestigio, y finalmente un *Manifiesto* de solidaridad el 13 de enero de 1854. Poco después salió a la luz otro *Manifiesto* a la reina y un breve *Manifiesto* al país. Todo ello era convenientemente aireado por la prensa, pues las Cortes ya estaban cerradas.

hasta el límite las posibilidades del sistema moderado, sin romper el marco de la Constitución de 1845: suspendió las Cortes y prácticamente eliminó a la prensa independiente (82). La Revolución de 1854 demostró que esto no era suficiente para conservar el poder en contra de la mayoría de la clase dominante.

(82) Por R. Orden de 10 de diciembre de 1853, el Gobierno Sartorius cerró las Cortes. En la *Gaceta de Madrid* del 11 de diciembre publicó los ceses de todos los funcionarios que habían votado en su contra en el Senado. Desencadenó recogidas y multas a la prensa opositora, y le señaló una lista de temas «prohibidos». En la *Gaceta de Madrid* del 17 de enero de 1854 recordó a los gobernadores civiles que debían impedir la circulación de manifestos en contra del Gobierno. El 5 de febrero detuvo en Madrid al comité central del partido demócrata. El 20 de febrero declaró el estado de sitio en todo el territorio y cerró el Ateneo de Madrid. Desterró a Canarias a los directores de *El Tribuno* y *El Diario Español*, un redactor de *Las Novedades* y otro de *El Diario Español*. Exilió a González Brabo y a Alejandro de Castro. Arrestó en su domicilio a Bermúdez de Castro. Trasladó fuera de Madrid a más de una docena de militares de la oposición. Realizó redadas entre el pueblo llano de Madrid.