

DERECHO E IDEOLOGÍA EN EL BIENIO PROGRESISTA

Por el Dr. BRAULIO DÍAZ SAMPEDRO
Profesor Titular de E.U. de la U.C.M.

Resumen

El Bienio Progresista se presenta como una etapa de auge del liberalismo progresista, genuino heredero del doceañismo gaditano. Los ejes centrales de la acción política de la época se desarrollaron en materias como libertad de expresión, diseño de la organización territorial, leyes electorales y ubicación de nuevos órganos con funciones y competencias descentralizadoras. El final de este período fue la culminación de la falta de fe de sus protagonistas y la propia oposición y parálisis de las estructuras administrativas de la época.

Abstract

The progressive two years period is considered as one period of summit of the orthodox liberalism, direct heritage of Cadiz's Constitution. The main parameters of the political action during that period were developed on subjects such as freedom of expression, design of the land, electoral laws and creation of new organs with decentralized competences. The end of this period came from the lack of faith in their players and the opposition, and also from the paralysis of the administrative structures of that period.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN

1. 1854
2. 1855
3. 1856

I. INTRODUCCIÓN

Muchos son los estudios que se han realizado sobre una etapa histórica tan breve en el tiempo y tan prolija en acontecimientos de importante calado político como fue el denominado Bienio progresista que, como paréntesis temporal, se interpuso en una más que prolongada etapa de moderación del liberalismo imperante que se prolongó a lo largo de casi veinticuatro años, antes y después del mismo.

Este trabajo pretende detenerse en los aspectos ideológicos y programáticos que desde las instancias gubernativas, imperaron en esta etapa entre julio de 1854 y julio de 1856 y que marcaron una ruptura evidente con respecto a la etapa del liberalismo que encarnaron las opciones moderadas precedentes. Las reformas legales que se produjeron fueron muy intensas y encaminadas a profundizar en un nuevo sentido de entender el liberalismo añorado de la etapa 1820-1823 y luego de 1836, que en definitiva era el genuino heredero del doceañista de Cádiz. Este fue el eje de actuación que emprendieron los gobernantes de la época intentando subsanar el tiempo perdido desde la Constitución de 1836.

1. 1854

El advenimiento de Espartero al poder con la complicidad de O'Donnell fue la consecuencia directa de años de descontento social, de des-ubicación de los partidos políticos en alianzas anti-natura contra los postulados iniciales de sus ideas y programas¹. Además en estos años se dieron coyunturas de emergencia y salvación nacional a las que sirvieron con denodado entusiasmo las instancias militares, protagonizando la vida política de esos momentos. Existía un deseo de cambio a todos los niveles, y acabar de una vez por todas, con la parálisis institucional de un liberalismo monárquico rancio y acondicionado a los intereses de algunos sectores burgueses que condujeron al gobierno al favoritismo y al absentismo a todos los niveles: políticos, sociales, económicos y culturales, perdiendo sus verdaderas señas de identidad.

Desde el Ministerio de Gobernación se articularon las principales políticas de cambio en todo el Estado. Era habitualmente el responsable de este departamento el que pilotaba las acciones legislativas más políticas e ideológicas. Provisionalmente Antonio de los Ríos y Rosas primero, Francisco Santa Cruz, Luxán y Escosura finalmente, fueron los responsables de llevar adelante los cambios

¹ Díaz Sampedro, B., *La politización de la justicia: la designación de los magistrados del Tribunal Supremo (1836-1881)*, Dykinson, Madrid, pág. 91.

programáticos que podían ser considerados como de ruptura con el pasado, porque esa era su verdadera intención. En este sentido este artículo va a analizar los que pueden considerarse como ejes centrales de sus actuaciones como fueron: organización provincial y territorial en la cadena de delegación de poder, libertad de expresión, el papel de las Milicias nacionales y el diseño de la organización electoral a nivel municipal y nacional en todos sus aspectos fundamentales.

La medida más inmediata que tomó al llegar al gobierno de los Ríos, fue restablecer el Real decreto de 6 de julio de 1845² sobre libertad de imprenta a instancias de Pedro José Pidal en el gobierno de Narváez. Este decreto fue mucho más reglamentista que los anteriores y contemplaba la existencia de un tribunal específico³ para la resolución de las causas. Curiosamente e inusualmente, se tomaba como referencia esta norma que procedía de un gobierno moderado por el alto grado de intervencionismo que ofrecía, lo que demuestra que en los anhelos de control sobre la opinión, no existían diferencias ideológicas entre moderados y progresistas. Este decreto tan sólo tuvo vigencia dos semanas puesto que, en la interinidad en el Ministerio de José Manuel Collado, se valoró en el seno del Consejo de Ministros, que la anterior ley, aunque muy ajustada a los deseos de control político⁴, se quedaba corta en los anhelos propagandísticos de esta nueva etapa y que se adecuaba mejor a los intereses del gobierno la ley de imprenta de 17 de octubre de 1837 en las materias que contenían fundamentalmente los arts. 11⁵,

² Esta norma se desarrolló sobre la base del decreto de 10 de abril de 1844, considerado por el gobierno de ese momento «como eficaz en algunas disposiciones, pero no lo suficiente como para haber corregido el mal, como lo ha demostrado la experiencia».

³ El tribunal estaba compuesto por cinco jueces de primera instancia y de un magistrado presidente y eran los competentes para calificar los delitos de imprenta y las aplicaciones de las penas. Aparentemente estos tribunales eran independientes de las autoridades gubernativas pero en la práctica se ejercía un cierto control a través de las Audiencias en las que sí existía un mandato efectivo de las autoridades en cuanto a la designación de sus miembros.

⁴ Colección Legislativa (1845), T. 23, págs. 16-24: en su art. 2 decía que quedaba fuera de la ley aquellos impresos que contengan manifestaciones de adhesión a otra forma diferente de gobierno y contra la Monarquía vigente. En su art. 3 se decía que ningún dibujo, grabado, litografía, estampa ni medalla, de cualquiera clase y especie que sean, podrán publicarse, venderse ni exponerse al público sin la previa autorización del jefe político de la provincia (...).

⁵ Colección de Decretos (1837), T. 23, págs. 254-257, art. 11. Serán calificados como subversivos, y sufrirán la pena de tales, los periódicos o impresos que ataquen directamente o desacrediten a las Cortes, o cualquiera de los cuerpos colegisladores, embarazando el uso de sus facultades constitucionales, y además de los tribunales ordinarios de imprenta, podrán conocer y juzgar sobre los abusos de que trata este artículo los dos cuerpos colegisladores, en la forma que se determinará por una ley especial.

Art. 13: la expedición de cualquier periódico se empezará necesariamente, y bajo la multa de 500 reales, por entregar un ejemplar al jefe político, y si no lo hubiere, al alcalde primer nombrado, y otro al promotor fiscal. Estos dos ejemplares serán corregidos y firmados por el editor responsable.

Art. 14: si el gobierno, los jefes políticos, o los alcaldes primeros nombrados, donde no residan aquellos, tuvieren fundado motivo para considerar que se pone en peligro la tranquilidad pública con la circulación de algún escrito, podrán suspenderla y asegurar en depósito los ejemplares existentes; pero en tal caso el escrito deberá ser denunciado dentro de 12 horas, y calificado por el jurado de acusación antes de las 48. Transcurridos estos términos, o declarado que no ha lugar a la

13 y 14, y que estaban en consonancia con los postulados más genuinos del liberalismo radical previos a la revolución de 1840⁶.

En materia de organización territorial se produjo un auténtico cataclismo con respecto a la planta diseñada en la etapa anterior moderada. Se quiso dotar de mayor independencia y autonomía a los ayuntamientos y Diputaciones⁷ a través de decretos y órdenes en competencias y funciones que la ley les confirió en 1823 y de ese modo acabar con la excesiva centralización que se venía ejerciendo desde la administración del Estado.

El fundamento de la nueva legislación era precisamente ganar la voluntad del poder municipal y de paso eliminar algunas instancias creadas por los moderados que ejercían un papel de control político adverso a los principios de los nuevos gobernantes. Este era exactamente el caso de los consejos provinciales que fueron anulados, repartiendo sus funciones a las autoridades legítimamente reconocidas en tareas gubernativas y a los tribunales competentes en los asuntos jurisdiccionales⁸, derivando de ese modo actuaciones a las instancias correspondientes que en principio se atenían a una correcta aplicación de la división de poderes. Quedaba, de todos modos, pendiente una definitiva regulación de esta materia referida a las funciones y competencias de los órganos provinciales y por ello se encomendó al Ministro que en el plazo más breve de tiempo presentara un proyecto de ley a las Cortes constituyentes para su debate y aprobación definitiva⁹.

Otra medida adoptada en esta materia fue la devolución a las autoridades municipales de sus competencias económicas y fiscalizadoras de sus propias cuentas, labor ésta que venía realizando la administración interna del Ministerio de la Gobernación y que se tradujo, entre otras razones, en la adaptación y renovación de la planta de este Ministerio, aligerando de personal y gastos sus propios cometidos que eran transferidos a sus órganos naturales.

formación de causa, queda alzada por el mismo hecho la suspensión, y se devolverán los ejemplares depositados; quedando también salvo el derecho de los interesados para reclamar contra el abuso de autoridad, si lo hubiese habido.

⁶ Esta ley fue completada con las debidas aclaraciones por otra de 9 de julio de 1842 y que ampliaba el marco de acción y precisaba con mayor extensión a la de 1837.

⁷ Esta autonomía fue proclamada constantemente pero en el caso de los ayuntamientos no se adecuó a la realidad por la tardanza intencionada en promulgar una ley de ayuntamientos, menoscabando sus competencias, mientras que en el caso de las Diputaciones fue el caso contrario se las dotó de amplios poderes y funciones

⁸ En los asuntos contencioso-administrativos que también eran tratados por los Consejos provinciales se daría traslado a las Diputaciones provinciales siguiendo los trámites y las actuaciones procesales que se daban en los Consejos. Podía darse la circunstancia que no existiera ningún letrado en el seno de este órgano por lo que contemplaba el decreto se facultaba para la contratación de esos servicios con los honorarios que correspondieran.

⁹ Los problemas suscitados en la jurisdicción contencioso-administrativa que no admitían demora en su sustanciación obligó al Ministro a proponer la creación de un Tribunal contencioso-administrativo específico con la facultad de reservarse la designación a sus ocho miembros: presidente, seis vocales y fiscal entre los funcionarios públicos y con el señalamiento de actuar en consonancia con el reglamento del antiguo y suprimido Consejo Real.

El 11 de agosto de 1854 se dictó el Real decreto por el que se convocaban Cortes constituyentes para el día 8 de noviembre y que serviría para dar cauce al clamor popular de la sociedad española y definitivamente legitimar los gobiernos proclamados. La primera cuestión que se planteó fue si el sistema político debía seguir siendo bicameral o no. Con las lógicas prevenciones ya conocidas en el sistema de designación de los senadores en las que el Trono tenía una directísima responsabilidad y participación, los nuevos gobernantes optaron por la vía unicameral, fundamentando esta opción en la disfuncionalidad que la existencia de dos cámaras ocasionaba en el cumplimiento de los mismos fines legislativos.

Es claro y notorio que los senadores fueron por extracción el segmento más hostil a los cambios y reformas que el nuevo régimen planteaba en las estructuras mismas del Estado¹⁰. Se invocaron razones de puridad constitucional en la historia más reciente, como fue la Constitución de 1812, la más genuina del liberalismo originario que traducían lo que debía ser una conjunción directa entre la Monarquía como institución del Reino y el Congreso como única instancia de la soberanía popular. En el fondo se cuestionaba el sistema bicameral como pervertidor de la voluntad del pueblo al estar representado en el senado dos terceras partes de miembros no elegidos de manera directa por la voluntad popular.

Se entró posteriormente en una cuestión de trascendental importancia como era el sistema de elección de los diputados y en esta materia también se produjo una ruptura con la historia electoral más reciente que presidida por la ley de 18 de marzo de 1846¹¹ iluminaba los aspectos internos y externos de los procedimientos electorales. Se achacó a esta ley gran parte de los males que aquejaban al sistema participativo y democrático de la década anterior y que muchos de los defectos que cabía imputar a esa ley tenían claras intencionalidades políticas y no sólo técnicas. En definitiva se estaban proclamando los ideales de un sufragio más extenso y universal, una acción política más directa y decidida, reservada a los legítimos representantes del pueblo y de paso se trataba de eliminar el caciquismo y las parentelas que protagonizaron la vida pública durante pasadas décadas, en algunas circunscripciones electorales que esta ley no sólo alentaba sino que fomentaba como fórmula directa de control.

Se mantuvieron algunos aspectos colaterales de la citada ley como fueron el método de designación de las mesas electorales y el número de diputados a elegir, que sin duda, estaba en consonancia con la eliminación de una cámara y con los trabajos constituyentes que emplazaban esta convocatoria de Cortes que tendría un extenso trabajo por delante. Además se garantizó una mayor

¹⁰ El propio preámbulo del decreto señalaba literalmente que en un solo cuerpo estaba la verdadera y genuina expresión del sentimiento público y de ese modo se suspendía la participación en las funciones legislativas a una Cámara que representaba otra situación e intereses especiales.

¹¹ C.L. (1846), T. 37, págs. 474-487.

representación de todos los sectores sociales y se eliminó la figura del diputado suplente manteniéndose sólo la del diputado propietario. La elección de los diputados¹² se hizo conforme a las disposiciones que se establecían en la ley de 20 de julio de 1837¹³ salvo alguna cuestión añadida que se mencionaba en el propio decreto de 11 de agosto de 1854¹⁴ y que cabe destacar, como fue la figura del gobernador provincial como garante y elemento arbitral del proceso desde el escrutinio hasta la remisión de las actas a la secretaría del Ministerio de la Gobernación para su definitiva ratificación. Las elecciones fueron dispuestas para que comenzaran el 4 de octubre y finalizaran el 7 del mismo mes y a través de una Real orden se dispuso este calendario así como todas las cuestiones técnicas previas y posteriores a la votación en relación a los electores¹⁵.

En la preocupación existente por parte del gobierno de Espartero en que el proceso electoral tuviera todas las garantías de claridad y transparencia, dispuso cuantos instrumentos legales estaban a su alcance para conseguir esos objetivos. Mandó que los gobernadores provinciales garantizaran la puridad de las actuaciones en lo concerniente a la libertad de los electores en elegir libremente su opción, en la libertad de los ciudadanos que dentro de la ley quisieran concurrir como candidatos, porque tuvieran éstos capacidad de expresar sus opiniones sin coacción ni violencia, del derecho de reunión de los electores y del respecto al acto sublime del voto personal y secreto que había de consolidar el sistema.

Se tomaron las debidas prevenciones para que el estamento militar no influyera en las elecciones¹⁶, ante la curiosa paradoja de destacados militares al frente del gobierno y protagonistas de la vida pública, con lo que se suponía que determinados altos mandos del ejército ofrecían serias dudas de lealtad al proceso revolucionario encabezado por Espartero y O'Donnell. Subyacía en esta orden un deseo manifiestamente expresado de que la participación fuese amplia y al servicio de ese objetivo se pondrían todos los instrumentos del aparato del Estado.

En cuanto a la administración provincial fue muy importante el rescatar el protagonismo de la institución de la Diputaciones provinciales¹⁷ según el modelo existente hasta abril de 1843. La suplantación por parte de los consejos provinciales desactivó el papel de las Diputaciones que ejercieron un trabajo nada desdeñable con respecto a las tareas administrativas y económicas del ámbito provincial. El desajuste provocado durante casi once años, condujo al nuevo

¹² Se designaba en todas las provincias un diputado como mínimo y además uno más por cada 50.000 habitantes.

¹³ C.D. (1837), T. 23, págs. 48-66.

¹⁴ C.L. (1854), T. 62, págs. 230-233, en esta disposición se reflejó la proporcionalidad de representación por provincias que se estimaba en 35.000 ciudadanos hasta la suma de 349 diputados.

¹⁵ C.L. (1854), T. 62, págs. 235-236.

¹⁶ C.L. (1854), T. 62, Real orden dictada por el Ministro de la Guerra, al efecto el general O'Donnell.

¹⁷ C.L. (1854), T. 62, pág. 210.

gobierno a prever su actualización para gestionar, como vinieron haciendo tradicionalmente, las cuentas de las obras públicas así como el estado de necesidades en los pueblos de la zona. La intencionalidad política de la medida quedó de manifiesto en cuanto que algunas de las sustituciones a las vacantes fueron ocupadas por diputados provinciales que ejercieron en alguno de los años del período revolucionario (1840-1843), aunque más adelante y ante la confusión que la medida ocasionó se dispuso que los partidos judiciales proveyeran dentro de su ámbito jurisdiccional lo necesario para el nombramiento de los diputados que faltaren y así fueran órganos operativos.

El 25 de agosto de 1854 quedaron sin efecto todas las variaciones que habían venido realizando las Juntas de gobierno de las provincias en materia de divisiones territoriales. Esta medida era lógica consecuencia de la re-actualización de las Diputaciones provinciales que sí ofrecieron garantías al nuevo orden político y no así las antiguas Juntas en donde anidaban todavía muchos elementos de la etapa anterior y que desde sus posibilidades torpedearían las reglas de juego sobre todo en materia electoral, por el control que pudieran ejercer en las distribución de diputados por circunscripciones y su fuerza demográfica.

Todos los cambios que se realizaran debían contar con la anuencia del gobernador de la provincia, en primer lugar, y con el de la Diputación provincial seguidamente. Surgieron algunas dificultades en el correcto entendimiento de las órdenes dadas, pues a menos de un mes de la celebración de las elecciones se recriminó que algunas Diputaciones provinciales estuvieran tomando partido y favoreciendo a algunas opciones políticas y no respetaran su papel institucional de garantes exclusivamente del proceso. La consecuencia inmediata fue que los gobernadores siguieran de cerca el proceso aun sin menoscabo de las competencias que legalmente le correspondían a las Diputaciones en materia electoral¹⁸ y fueran los delegados directos del gobierno para garantizar escrupulosamente la libertad de cada ciudadano para ejercer su derecho a elegir¹⁹. Las Diputaciones recogieron también la competencia sobre actuaciones judiciales de funcionarios que anteriormente estaban en manos de los consejos provinciales²⁰.

Los primeros momentos del Bienio supusieron a la nueva clase gobernante la urgente necesidad de unificar institucionalmente órganos y cuerpos que coyunturalmente surgieron en la efervescencia prerrevolucionaria por los desajustes que ello producía. Este fue el caso de las numerosas Juntas que con distintas deno-

¹⁸ Las materias encomendadas a las Diputaciones eran la verificación de las listas electorales en consonancia con los censos publicados, idoneidad de los candidatos elegibles, división de la provincia en distritos electorales censo demográfico en cada distrito y remisión de actas previas y posteriores al proceso al Ministerio de la Gobernación.

¹⁹ Así se dispuso en la Real orden de 28 de septiembre «el gobierno le exigirá la responsabilidad más estrecha de las faltas que cometa, ya procedan de abuso de autoridad, ya sean efecto de debilidad, siempre punible en un funcionario público, e inexcusable cuando por ella puede viciarse el acto solemne e importantísimo de la elección de los diputados de la nación».

²⁰ Real orden de 2 de noviembre de 1854 dictada por el Ministerio de la Gobernación.

minaciones (de provincias, de armamento, de defensa, patrióticas o de salvación) se crearon en Madrid y en provincias con el «loable» fin de contribuir a la causa del liberalismo progresista en toda la monarquía²¹. Estas Juntas fueron unidades de acción que de manera descoordinada y sin ninguna estrategia, apuntalaron en sus respectivos lugares el proceso político revolucionario que se estaba desarrollando siendo contrarias a las instancias oficiales del gobierno moderado. Llegó el momento de anular, de algún modo su actividad porque se habían convertido en órganos paralelos de gobierno²², para salvaguardar el nuevo orden preconstitucional y así unificar los criterios de la ruptura política a la luz de las nuevas coordenadas de legalidad y trazadas por el gobierno. Se permitió su permanencia y actividad, siempre y cuando ejercitaran sus funciones de asesoramiento y consulta al gobierno central y siempre bajo la supervisión de las autoridades provinciales, pero este hecho no siempre se produjo con lo que obligó al gobierno central a disolver algunas como fue el caso de la de Lugo, Orense y La Coruña.

El 15 de noviembre y a través de un decreto se disponía el cese definitivo de sus funciones consultivas y el traslado de toda su documentación administrativa y económica a la custodia de los gobernadores provinciales para su clasificación y distribución a los departamentos correspondientes.

En lo que respecta a la administración municipal se redactó una orden el 6 de septiembre de 1854 que contemplaba la renovación total de las corporaciones municipales, pues habían actuado por regla general contra el actual régimen a instancias del anterior Ministro competente que intervenía directamente en las designaciones de los alcaldes. El nuevo gobierno hizo una prioridad cambiar a las autoridades locales y dispuso dos fases: mantener a los regidores de diciembre de 1843 primero y proceder después a renovar todos los ayuntamientos en 1855 con la elección de los nuevos a finales de 1854, según las leyes de 1836. Con el trabajo que hicieron las Diputaciones provinciales y Juntas de sustituciones según las reglas establecidas, quedaron pocas corporaciones por renovar y obligatoriamente lo realizaron por el método de elecciones directas y no de reposiciones parciales en el mes de diciembre.

²¹ C.L. (1854), T. 62, págs. 224-225.

²² La Junta superior de salvación, armamento y defensa de Madrid tomó importantes decisiones durante la revolución de julio, entre ellas cabe destacar por su importancia en materia política: la organización de la Milicia nacional, la restauración del ayuntamiento constitucional de Madrid de 1843 así como de la Diputación provincial de ese mismo año, supresión del Consejo provincial, suspensión de todos los empleados de los Ministerios, supresión del Consejo Real, en materia jurisdiccional: concesión de indultos por delitos políticos disposición por la que se mandaba detener a personas del gabinete de Luis Sartorius y del ex gobernador de Madrid Javier de Quinto, levantamiento del destierro del infante Enrique de Borbón y algunas medidas de carácter económico como fue el traslado de los fondos del estado al Banco de Fernando y otras de carácter benéfico-social como la concesión de pensiones a las viudas y huérfanos de los que hubiesen fallecido coadyuvando al pronunciamiento, decretando una condecoración que inmortalizara los sacrificios hechos a favor del levantamiento y otorgando el grado inmediato superior a los oficiales del ejército que se hubiesen adherido a él.

Los acontecimientos en la nación se fueron radicalizando con el paso de los días y, en algunos casos concretos, directamente promovidos desde el seno del Consejo de Ministros. Así sucedió con el penoso episodio de la expulsión de España de la Reina Madre María Cristina, a la que se hizo responsable de colaboracionismo con los anteriores gobiernos moderados, poniéndose en duda cual fue su verdadera conducta ante los cambios acaecidos²³. Se salvaguardó la institución monárquica afianzando la figura de Isabel II y se puso en manos de las futuras Cortes Constituyentes la decisión última sobre la confiscación de sus bienes en suelo nacional y en Ultramar, sobre la suspensión del pago de la pensión correspondiente así como la conveniencia de su regreso en un futuro a España.

El gobierno fue justificando sus actuaciones, muchas de ellas de manera claramente irregular, recortando libertades y derechos sociales y políticos en aras a la decisión que se habría de tomar en las futuras Cortes Constituyentes. Buena prueba de ello fue la disolución de todas las sociedades y reuniones políticas que para el gobierno podían traducirse en un evidente peligro de desacato y deslealtad a los denominados «fines patrióticos» emanados de la revolución de julio. Se conculcó el derecho de reunión y de agrupación sino era con fines exclusivamente electorales y se amparó tal decisión en el derecho de imprenta para justificar tal desmán²⁴ impropio de un sistema de libertades tal y como se propugnaba en su ideario programático. El gobierno también utilizó la amnistía como instrumento de apaciguamiento en momentos de desórdenes públicos.

La revolución de julio contó con el apoyo inestimable de las formadas milicias nacionales al amparo de las Juntas de salvación. Efectivamente su apoyo inicial puso en entredicho el papel del ejército que se debatía entre el reconocimiento de los acontecimientos que se iban sucediendo y el apoyo a las instituciones legítimas y garante de la seguridad nacional hasta ese momento. El hecho mismo que fueran destacados militares los que lideraran la ruptura, dividió los efectivos a favor y en contra del advenimiento de un nuevo escenario político. Fueron por ello las milicias nutridas de militares profesionales y paisanos las que jugaron un papel esencial a favor del nuevo gobierno y por eso se entiende que una vez institucionalizado el cambio y a la espera de las Cortes constituyentes se regulara el papel de la Milicia nacional²⁵. Esto se hizo a través del decreto de 15

²³ Se dictaron hasta cuatro circulares entre el 27 y 28 de agosto de 1854 sobre la expulsión de M. Cristina de España dirigidas a los gobernadores de provincias, a los capitanes generales de ultramar y al de Cuba a instancias del Duque de la Victoria.

²⁴ Se decía: «asegurado el sagrado derecho de petición y el libre ejercicio de la libertad de imprenta, cree el gobierno con mayor razón que no puede haber deseo alguno legítimo y racional que no halle fácil medio de ser presentado para su examen y juicio a la opinión pública, único barómetro de los sistemas representativos».

²⁵ El funcionamiento de las Milicias nacionales tomando como referencia las ordenanzas dictadas el 29 de junio de 1822 y el Real decreto de 22 de agosto de 1836, a la vez que se abolieron cuantas disposiciones se dictaron a partir del 1 de febrero de 1844.

de septiembre de 1854 donde se decía que se mantenían en las provincias estos efectivos de salvaguarda del proceso revolucionario y a la vez se le quitó la competencia en la designación del Inspector general y los subinspectores provinciales al Ministro de la Guerra a favor del Consejo de Ministros y del Ministerio de la Gobernación, con lo que se evidenciaba las serias dudas que todavía el ejército oficial del régimen moderado ofrecía a la clase gobernante.

El paso del tiempo no sólo no clarificó el papel de las Milicias²⁶ sino que obligó al gobierno a definir su organización, régimen y servicio. La ley de 1822 se había quedado obsoleta en muchos de sus aspectos y convenía reformar y ampliar algunos de sus contenidos y se hacía necesario redactar una nueva ley para el nuevo tiempo. Se nombró una comisión²⁷ a propuesta del Ministerio de la Gobernación para presentar un proyecto que fuera posteriormente discutido por las Cortes constituyentes.

Es de destacar una nueva medida que denotaba la hostilidad política con respecto a la etapa anterior como fue la Real orden de fiscalización de los actos de los Ministerios precedentes que pudieran haber dado pie a malversaciones, corrupción, fraudes, exacciones y negociaciones prohibidas, prevaricación, infidelidad o cualquier otro abuso punible. Se persiguió a algunos destacados políticos de la oposición con la anuencia del propio Espartero que fue el que firmó esta orden.

El 29 de noviembre de 1854 se aceleró una remodelación del gobierno en la que permaneció el brazo ejecutor de la política propagandística y activa a favor de los liberales progresistas en la persona de Francisco Santa Cruz al frente del departamento de Gobernación.

2. 1855

El comienzo del año 1855 aposentó la vertiginosa actividad legislativa del último trimestre del año anterior. Puestos en marcha los principales postulados del liberalismo progresista se trataba de dar cohesión al sistema institucional y determinar el seguimiento correcto de los elementos prioritarios de la clase gobernante. Aprobados algunos contenidos de la nueva Constitución se eliminó la libertad de expresión con respecto a su enjuiciamiento y crítica e incluso se establecieron penas judiciales contra los que se significaran como sus detractores²⁸.

²⁶ La Milicia nacional de Sevilla fue disuelta porque protagonizó la alteración del orden público en vez de proteger el sistema de orden y seguridad. La inclusión en las filas de las Milicias de personas al margen de la ley erosionó gravemente la imagen de esta institución y exigió una respuesta contundente del gobierno para que estos hechos no se reprodujeran.

²⁷ La comisión estuvo compuesta por: Evaristo San Miguel ex ministro e Inspector de la Milicia, Vicente Sancho, Mariscal de campo, José de la Portilla, magistrado de la Audiencia de Madrid y comandante de la Milicia, Salvador Valdés, Brigadier del ejército y oficial del Ministerio de la Guerra y Gregorio López Mollinedo.

²⁸ C.L. (1855), T. 64, pág. 336.

Esta represión se agudizó con el encargo a los gobernadores de que castigaran y sofocaran las revueltas populares de carácter político de cualquier procedencia –menciona expresamente las de matiz carlista– y se trasladaran a los tribunales ordinarios o a los Consejos de Guerra a sus líderes y causantes²⁹. Una vez más se abundaba como doctrina legal a seguir una ley del trienio liberal como fue la de 17 de abril de 1821, que contemplaba materia definida como de conspiración directa o indirecta contra la seguridad nacional.

En esta política de atajar cualquier discrepancia u oposición se prohibió por ley a los miembros de las Milicias nacionales su participación en actividades políticas³⁰. Como expresión contraria sobre los hechos que protagonizaron los acontecimientos de julio de 1854, el gobierno ordenó la concesión de una pensión a todos los familiares de primer orden de los que murieron durante los acontecimientos militares³¹.

La situación de insurrecciones o cuando menos revueltas importantes se produjo hacia mitad de 1855 primero en zonas como Aragón, Burgos y Navarra donde el asentamiento del carlismo estaba más arraigado³². Más tarde estas insurrecciones se extendieron a Teruel, Castellón y pueblos de Lérida y Tarragona. Ello provocó incluso la declaración de guerra en estas provincias y una mayor militarización de estas zonas en las que la Milicia nacional coordinó las acciones a seguir. Se evidenciaba que había sectores que no participaban del cambio progresista –carlismo– ni del giro ideológico en el seno del ala moderada del liberalismo. El 3 de junio se declaró también el estado de guerra en Barcelona y Gerona. No había transcurrido ni un año y el régimen presentaba fisuras y contestación que obligó al propio Espartero a tomar medidas excepcionales desde el ordenamiento jurídico existente, como fue la autorización que se concedió al Consejo de ministros, sin la consideración de los tribunales, para destinar o expulsar de cualquier punto del territorio a cualquier ciudadano posicionado contra el gobierno y que instara a la rebelión.

Esta oposición que venía sufriendo el gobierno quedaba constatada por la eliminación que se hizo del alistamiento forzoso al detectar las instancias encargadas que empezaban a ser muchos los «desafectos» al sistema que se incorporaban a las Milicias nacionales³³ y de ese modo no se protegía debida-

²⁹ C.L. (1855), T. 64, págs. 367-368.

³⁰ C.L. (1855), T. 64, págs. 440-441.

³¹ C.L. (1855), T. 64, págs. 433-434.

³² El 24 de mayo de 1855 se declaró en ellas el estado de guerra con la consiguiente supresión de las leyes civiles que regían en el resto del territorio nacional y la supervisión de las autoridades militares delegadas por el gobierno y de su conservación del orden legal. Esta situación duró exactamente hasta el 5 de febrero de 1856 en que se volvió a la normalidad legal. Se dispusieron los instrumentos necesarios para que los gobernadores hicieran cumplir la legalidad de manera rotunda y este hecho no supusiera, en ningún caso una oportunidad a favor de los que deseaban cuestionar el liberalismo imperante y las leyes vigentes.

³³ Existió también una circular expresa de la Inspección General de la Milicia Nacional de 31 de mayo a los Subinspectores para que pusieran especial atención en eliminar a los individuos que no

mente el nuevo orden constitucional³⁴. La situación se hacía más preocupante por la división que se manifestaba entre los ayuntamientos y las diputaciones en la evaluación de los candidatos y en los procesos de selección que se seguían. El Ministro de la Gobernación concedió a los gobernadores la plena potestad para que las fases de alistamiento se hicieran conforme a los deseos del gobierno, dirimiendo éstos en los posibles casos de conflicto. Pocos días después, la medida de anular el alistamiento forzoso se abolió porque en principio iba contra la idea original que presidía la formación de estas fuerzas de seguridad patriótica³⁵.

El 6 de junio de 1855 se produjo, quizás fruto de estas especiales circunstancias de hostilidad y adversidad en algunos segmentos de la población que había trascendido más de la cuenta en la vida pública, la dimisión de Francisco Santa Cruz al frente del Ministerio de la Gobernación, siendo sustituido por Julián Huelves. Una de sus primeras medidas fue aprobar una ley por la que se concedían premios, recompensas a los deportados, desterrados y emigrados por causas políticas del año 1848 con la carga de politización que representaba esta medida en el momento que se adoptaba³⁶, a tal efecto se creó una comisión calificadora³⁷ de cuantos expedientes fueran presentados para su oportuna resolución.

Otro frente de oposición, como antes se ha comentado, fue el que estaban protagonizando los ayuntamientos que iniciaron sus propios procesos de renovación sin que estuviera aprobada una ley por parte de las Cortes constituyentes. Estos actos merecieron la advertencia del gobierno, en primer lugar, a través de los gobernadores provinciales³⁸ el 24 de noviembre y dos semanas después se tuvo que promulgar una ley³⁹ para suspender la renovación de los ayuntamientos que se hubieran constituido. Se demostraba una animadversión de algunos municipios a las instrucciones oficiales que conllevarían sanciones o penas impuestas por los tribunales jurisdiccionales y por las autoridades gubernativas.

El 12 de diciembre de 1855 se promulgó otra ley por la que se declaraba beneméritos de la patria a los insurrectos progresistas que fueron fusilados en el Carral en abril de 1846. El gobierno honró la memoria de los que se alzaron,

inspiraran confianza y se admitieran los que hicieran más probidad de patriotismo en la persecución de facinerosos y guardianes del orden político.

³⁴ C.L. (1855), T. 65, págs. 229-232.

³⁵ Quedaba al futuro debate de las Cortes Constituyentes una propuesta de ley que completara numerosos aspectos que quedaban obsoletos en las ordenanzas promulgadas en 1822.

³⁶ C.L. (1855), T. 65, págs. 594-596. La ley desarrolla con bastante profundidad en los casos que se concedía la medida retributiva tanto de personas como de descendientes y el ámbito temporal de la medida.

³⁷ La comisión estuvo formada por Ignacio Olea, José Gálvez Cañero, Pedro Calvo Asensio, Daniel Carballo, Angel Fernández de los Ríos, Agustín Algarra y Francisco de Paula Montemar.

³⁸ C.L. (1855), T. 66, pág. 398.

³⁹ Ley de 5 de diciembre dada por el Ministerio de la Gobernación.

militares y civiles, con un monumento y las condecoraciones civiles y militares que entendió oportunas⁴⁰.

3. 1856

Las actitudes de oposición, a medida que pasaba el tiempo, mostraban cierto desgaste en el poder que se evidenciaba cada vez con más intensidad. La situación provocó que Espartero entendiera conveniente una remodelación del gobierno en algunas carteras⁴¹, entre ellas, la de Gobernación siendo sustituido Huelves por Escosura. De esa manera puede entenderse también la orden de 16 de enero de 1856⁴² por la que se instaba a los gobernadores de provincia a tomar una línea de conducta en consonancia con la responsabilidad que tenían. La propia orden constata una situación generalizada de desordenes públicos, dado que va dirigida a todos los gobernadores sin excepción. Es interesante destacar, que en su justificación previa, se hace una proclama del buen ejercicio del gobierno que ha permitido la libertad de imprenta, ha proclamado el derecho de petición ante los agravios individuales, ha protegido la libertad, fomentado el progreso, mantenido el orden legal, aun con los inconvenientes del pasado, ha consolidado la Monarquía constitucional como sistema político y constituido una Asamblea soberana que está desarrollando una Constitución con unas bases muy poderosas de mejora colectiva. Transcurrido un año y medio del cambio de sistema parecía una obligada propaganda hacer este tipo de alegatos.

El invierno de comienzos de 1856 provocó extensas y devastadoras lluvias con las consecuentes inundaciones de agua y males que se derivaron al campo (producción de cereal) en todo el territorio nacional. El gobierno vio la oportunidad, en el contexto de turbulencias sociales que se estaban produciendo, de ganar el favor del pueblo con tales calamidades, y en ese sentido, se dispusieron normas que incitaban a las diputaciones, ayuntamientos y a los gobernadores a dar trabajo y jornal a todas aquellas personas que fruto de las desgracias climatológicas se hubieran quedado en la indigencia⁴³ y de paso evitar que la caótica situación planteada no fuera aprovechada por los adversarios políticos⁴⁴.

⁴⁰ A tal efecto se formó una Junta que clasificaría los expedientes para la concesión de las distinciones debidas formada por el gobernador de la provincia, el subinspector de la Milicia nacional, un diputado provincial un empleado de ayuntamiento y el comandante más antiguo de la Milicia nacional.

⁴¹ Dimitieron además del Ministro de la Gobernación, el de Gracia y Justicia, Fomento y pocos días más tarde el de Hacienda.

⁴² C.L. (1856), T. 67, págs. 51-52.

⁴³ Se trataba de evitar que se beneficiaran de estas medidas sociales los vagos, ociosos o criminales huidos de la ley.

⁴⁴ C.L. (1856), T. 67, págs. 56 y ss., se decía: «a fin de evitar por cuantos medios legales estén a su alcance que el orden llegue a turbarse. En la inteligencia, que si tal sucede, es indispensable restablecer pronto y sólidamente el imperio de la ley, pues el gobierno exigirá sin contemplaciones la más severa responsabilidad a sus agentes y representantes en las provincias» (...) «conviene también que V. S. tenga muy presente que los enemigos de la situación actual aprovechan con inmoralidad

En este contexto cabe mencionar que desde el Ministerio de la Gobernación, se dispusieron nuevas normas⁴⁵ que afectaban a la administración civil y militar y que dejaban bajo la autoridad del Ministerio las vacantes, sustituciones y cesantías de empleados públicos y miembros del ejército e incluso normas nuevas en relación con los contingentes que nutrían a la Milicia nacional. Se solicitaron las hojas de servicio para suplir algunas de las bajas producidas y examinar la trayectoria de afecto u hostilidad de los funcionarios candidatos al orden constituido.

En estos meses los ayuntamientos siguieron generando problemas a los gobernadores pues existía un vacío legal en ciertas materias como la distribución de rentas fiscales y su recaudación en tiempo y forma, que requerían por parte de las corporaciones una ley específica con urgencia. El gobierno no tenía intención alguna por remediar esta situación e invocaba permanentemente a los trabajos encomendados a las Cortes Constituyentes, que le facultaba para tomar decisiones⁴⁶ en el ámbito municipal e invocando a menudo que se tomaban en consideración pero que se estaba a la espera de la redacción definitiva de una ley de ayuntamientos.

Una medida muy importante que se adoptó el 23 de mayo de 1856 fue la de encargar al Ministro de la Gobernación y no al de Gracia y Justicia, como hubiera sido más lógico, la creación de una comisión⁴⁷ que preparara un proyecto de ley para la organización del Consejo de Estado y la jurisdicción contencioso-administrativa. El hecho mismo de evitar que esta jurisdicción estuviera entre las funciones del Tribunal Supremo denotaba una cierta reserva, quizás por la mayoría de magistrados que lo componen en los comienzos de la etapa progresista, a que esta instancia estuviera en condiciones de acometer tal materia. Hay

profunda las calamidades públicas para suscitar obstáculos al gobierno de S. M. y hacer imposible la consolidación del orden fundado en las leyes: ahora, por lo tanto, debe ser más exquisito que nunca el celo de las autoridades, más activa su vigilancia para separar la clase menesterosa y honrada de la hez de la sociedad que, turbulenta y sin freno, se hace ciego instrumento de ambiciones bastardas. Recursos tiene V. S. en las leyes, apoyo firme en la benemérita Milicia Nacional y en la lealtad del ejército, y esos elementos es preciso emplearlos en tiempo oportuno con prudente economía, pero también con enérgica firmeza».

⁴⁵ C.L. (1856), T. 67, págs. 61, 62, 118 y 165.

⁴⁶ La ley de 19 de marzo de 1856 facultaba al gobierno a conceder perdones que por deudas a pósitos, propios y arbitrios y fondos comunes a los pueblos soliciten los ayuntamientos o particulares con arreglo a la legislación vigente; a condonar las cantidades procedentes de rescisión de contratos o rebajas de arrendamientos hechos con ayuntamientos y diputaciones provinciales que no excedan de dichas sumas; todas las reclamaciones que excedieran de 10.000 reales o de 250 fanegas de trigo se remitirían a las Cortes instruidas legalmente.

⁴⁷ La comisión estuvo formada por Facundo Infante, Presidente de las Cortes constituyentes, como Presidente de la misma, Manuel de la Concha, diputado, Francisco Armero ex ministro, Juan Van Halen, Presidente del Tribunal Supremo de Guerra y Marina, Joaquín María Ferrer, ex Presidente del Consejo de Ministros, Joaquín Francisco Pacheco ex Presidente del Consejo de Ministros, Saturnino Calderón Collantes en ese momento Presidente del tribunal contencioso-administrativo, Pedro Gómez de la Serna, Fiscal del Tribunal Supremo, Santiago Fernández Negrete, Pascual Madoz, diputado, Manuel Sánchez Silva, diputado y Tomás Sáenz de Vizmanos.

que recordar que en los primeros momentos de gobierno liberal-progresista ya se formalizó la creación de un tribunal contencioso-administrativo ex profeso sin ninguna conexión con el Tribunal Supremo. La composición de la comisión tenía una impronta liberal radical en algunos de sus miembros más destacados (Pascual Madoz, Joaquín Francisco Pacheco y Santiago Fernández Negrete).

El gobierno seguía manteniendo, treinta y tres años después, el trienio liberal (1820-1823) como horizonte de liberalismo más puro y legítimo y la consideración más alta a sus verdaderos artífices y protagonistas. Una orden dada el 29 de mayo de 1856⁴⁸ ponía de manifiesto, una vez más, la recuperación de la memoria histórica y propagandística a favor de los milicianos de 1823 y de ese modo se restituyeron sus situaciones materiales y económicas mediante el abono de los años de servicio no percibidos y rescatando el espíritu progresista como bandera.

Los momentos finales del Bienio vivieron su cara más amarga por los acontecimientos que se originaron en Castilla, región pacífica históricamente y que los últimos meses de este período protagonizó uno de los episodios de mayor rebelión contra el sistema. El pretexto fue una subida de los cereales pero ello sirvió de espoleta para que se desencadenaran acontecimientos de descontento cuyo origen era muy diverso y complejo. Los acontecimientos se sucedieron muy deprisa y el gobierno hubo de actuar mediante la promulgación de una orden⁴⁹ a los gobernadores para el mantenimiento del orden público y con el decreto⁵⁰ que comisionaba al Ministro de la Gobernación para que actuara en Castilla como el verdadero delegado del gobierno⁵¹ en la zona y con la competencia de adoptar las medidas que considerare oportunas para la consolidación del orden constitucional y sus ideales.

Una de las aportaciones más importantes del gobierno progresista liberal en sus últimos momentos de vida, fue la promulgación de la esperada Ley de Ayuntamientos, promulgada el 5 de julio de 1856⁵² y que vino a sustituir a la de 30 de diciembre de 1843⁵³. Esta ley vino a demostrar las serias reservas que hacia los poderes locales existía por parte del gobierno. Su demora fue intencionada, pues fue una ley que se estuvo invocando desde el comienzo del mandato de Espartero, pero que no constituyó una prioridad para el gobierno. Entre los aspectos políticos que se pueden destacar de esta ley subrayo la dependencia

⁴⁸ Se desarrolló esta orden en la ley de 30 de mayo de 1856 que a su vez contemplaba lo dispuesto en los presupuestos generales de 1835.

⁴⁹ C.L. (1856), T. 68, págs. 549-550.

⁵⁰ C.L. (1856), T. 68, pág. 521.

⁵¹ Se encomendó a Francisco de Luxán, Ministro de Fomento, la gestión del Ministerio de la Gobernación en ausencia de Escosura por los acontecimientos de Castilla.

⁵² C.L. (1856), T. 69, págs. 39-85. Esta ley fue presentada por una comisión al efecto a las Cortes constituyentes el 24 de junio de ese mismo año y estaba compuesta por Facundo Infante, Pedro Calvo Asensio y José González de la Vega.

⁵³ C.L. (1843), T. 31, págs. 432-461.

que han de tener los alcaldes con respecto a los gobernadores de provincia conforme a las leyes que así lo determinan⁵⁴, al ser considerados los representantes del gobierno en el municipio: No menos importante es la consideración que se tiene en cuanto los ayuntamientos son exclusivamente corporaciones económico-administrativas anulando sus funciones políticas, salvo cuando se tuvieran que aplicar leyes superiores⁵⁵. Se hacía una importante distinción entre la responsabilidad del alcalde y la del ayuntamiento en materia de gobierno político interno en el distrito municipal. Esta ley fue completada por una orden que daba las instrucciones precisas para los procedimientos electivos y en el menor plazo de tiempo posible se procediera a las renovaciones de los ayuntamientos haciendo de ello responsables a los gobernadores de provincia.

Las luchas internas dentro del propio gobierno, las tendencias de confrontación de los partidos políticos, la ausencia de legislación sistemática, política y administrativa y el clima de descontento a nivel nacional llevó a Espartero a dimitir y el 14 de julio Isabel II nombró a O'Donnell presidente del Consejo de Ministros. Fue éste el responsable político de proceder a restaurar el orden⁵⁶, que precisamente él, dos años antes se había encargado de aniquilar y para ello formó un nuevo gobierno de concentración nacional que salvara los importantes escollos que vivía la nación y en el que situó de nuevo a Antonio de los Ríos y Rosas al frente de Gobernación. Ese mismo día declaró el estado de sitio en todas las provincias de la Península y de Ultramar dando cuenta de ello a las Cortes y dando las instrucciones para que con la mayor celeridad posible se reclutaran los efectivos necesarios para la formación de los batallones necesarios para formar las Milicias provinciales. Con este episodio se ponía final a una etapa de la vida política española que dentro de las esperanzas e ilusiones que generó acabó siendo un rotundo fracaso de sus propios protagonistas que no supieron culminar las reformas y los cambios emprendidos de manera satisfactoria y comprensiva para el conjunto de la sociedad del momento.

⁵⁴ Los alcaldes supeditados según establece la ley en las siguientes materias: publicación de leyes y disposiciones generales del gobierno, hacer guardar el orden público, la seguridad de las personas, la protección de las propiedades, conceder o negar la licencia para toda clase de funciones públicas y presidir aquellas que exijan presidencia, en ausencia del gobernador civil, aplicar las penas señaladas en las leyes y ordenanzas municipales y multas por faltas.

⁵⁵ C.L. (1856), T. 69, pág. 58, art. 124 del cap. I del Tít. III de la Ley de Ayuntamientos de 5 de julio de 1856: «Los ayuntamientos son corporaciones económico-administrativas y no pueden ejercer otras funciones ni actos políticos, que los que las leyes expresamente les señalen».

⁵⁶ Ese orden consistía en una variación del sistema en la gobernación del Estado; demanda de una política de unión y de conciliación entre todos los partidos dentro de la Monarquía Constitucional; demanda de una represión justa, suficiente y eficaz de todos los elementos perturbadores de la paz social; del ejercicio del poder público con igual intensidad en todos los territorios y se preserve el principio de autoridad, la moralidad y el respeto a las leyes.