

## LAS CORTES EN LA CONSTITUCION DE 1845

### REPRESENTACIÓN DE LAS CORTES

La única definición que encontramos en nuestros textos constitucionales decimonónicos sobre las Cortes corresponde a la de 1812: «las Cortes son la reunión de todos los diputados que representan a la nación, nombrados por los ciudadanos en la forma que se dirá» (art. 27), y la nación es la «reunión de todos los españoles de ambos hemisferios» (art. 1.º). Las demás Constituciones no definen la institución y se limitan a describir su potestad: «hacer las leyes»; o como dice el artículo 46 de la Constitución federal de la I República: ejercer exclusivamente el poder legislativo.

La Constitución de 1845 carece también de una definición sobre las Cortes. Por lo tanto es preciso buscar en el pensamiento de la época y detrás del conjunto del articulado, el verdadero sentido que adquieren las Cortes en ella.

La constante del pensamiento progresista corresponde al principio de soberanía nacional. Las Cortes han de representar a la soberanía nacional y a ella sólo le corresponde ejercer los poderes políticos. En primer lugar, las Cortes representan la soberanía nacional, tanto las ordinarias como las constituyentes, si bien se pone más énfasis en estas últimas, como representantes del único poder con capacidad de modificar o darse una Constitución. El que la Constitución dependa de la voluntad de la soberanía nacional (a través de su representación), lleva implícito una consecuencia que deriva de ello, que los poderes instituidos por la Constitución así aprobada se legitiman a su vez en el principio de soberanía nacional. Así, el Rey obtiene su autoridad, no en base a un derecho divino, ni a un derecho prescrito, sino en virtud de la voluntad nacional en uso de su soberanía.

El principio de soberanía nacional, dentro del pensamiento progresista, tiene su raíz en las constituyentes gaditanas. No es necesario volver a repetir ahora que en Cádiz tal principio equivalía a soberanía popular en el más prístino sentido rousseauniano (todos los españoles). Pero, a diferencia que en la Constitución de Cádiz, los progresistas dan acogida en su ideario al sufragio censitario. No todos los españoles han de concurrir a formar la voluntad general, sino sólo los más ricos o los más inteligentes. El pensamiento progre-

sista, se ha repetido en numerosas ocasiones, es doctrinario y mesocrático. En cierto modo apunta a una inconsecuencia: partir del principio de soberanía nacional y restringirlo luego a la minoría propietaria. Mas, el sentido progresista del principio no pasa de ser una abstracción en su uso, sin pretender asimilarlo a soberanía popular. «El principio se proclama en uno y otro caso —dice Sánchez Agesta— para legitimar una situación y una ley fundamental que derivan de un pronunciamiento o una insurrección, y más profundamente por una fidelidad sentimental a la Constitución de Cádiz, de cuyos principios se declara heredero el partido progresista» (1). Pero, una y otra vez se desliza la asimilación entre nación y pueblo; es algo que no se puede impedir, porque está presente en las mentes de todos la Constitución de 1812, y por ello que también esté latente la inconsecuencia: «En la Constitución de Cádiz se proclamó la soberanía del pueblo —señalaba Fernández de Negrete—, y después de proclamada no se respetó en la práctica... Decís al pueblo que él es soberano, y monopolizáis luego esta soberanía en una milésima parte de la nación; éste es un atentado que la razón no acierta a definir» (2).

Pero, si el progresismo es censitario, late en él una preocupación por entender la base del sufragio. En el fondo siempre fue consciente de que la soberanía nacional tendía a identificarse con la soberanía popular. De ahí que, pese a su negativa a reconocer el sufragio universal directo, busque fórmulas que extiendan a los más el sufragio, sin que por ello las consecuencias afecten a sus principios mesocráticos. Al respecto, Joaquín María López propugnará el sufragio indirecto que, como señala Garrorena, parte de su inquietud progresista por la base popular (3). «¿No parecerá verdaderamente escandaloso, señores —preguntará López—, que en nuestra nación de 12 millones de habitantes, sólo resultaran en el año treinta y siete poco más de 200.000 electores...?» (4). Y por razones parecidas, los mismos exaltados fueron partidarios, ya en tiempos del Estatuto Real, de ampliar el cuerpo electoral no sólo siguiendo el criterio moderado de propiedad, sino también el del saber; así, «el liberalismo avanzado exigió —señala Tomás Villarroya—,

(1) LUIS SÁNCHEZ AGESTA: *Historia del constitucionalismo español*, I. E. P., Madrid, 1955, pág. 192.

(2) *Diario de Sesiones del Congreso*, 1846, pág. 522.

(3) ANGEL GARRORENA MORALES: *El Ateneo de Madrid y la teoría de la Monarquía liberal, 1836-1847*, I. E. P., Madrid, 1974, pág. 807.

(4) JOAQUÍN MARÍA LÓPEZ: *Colección de discursos, defensas forenses y producciones literarias de...*, publicados por su hijo don Feliciano López, Madrid, 1856-57; esta referencia y las sucesivas se hacen al tomo V, en el que se contienen sus «Lecciones explicadas en la cátedra de Política Constitucional de la Sociedad de Instrucción Pública en Madrid», cita pág. 29.

desde el primer momento, la inclusión en el cuerpo electoral de determinadas categorías cualificadas por su carrera o profesión» (5).

El pensamiento progresista que acabo de exponer apunta, como dije, hacia una contradicción interna: en cambio, el moderado, llegando a resultados prácticos parecidos, no ofrece esta contradicción por partir de principios diferentes. La Constitución de 1837 había sido progresista en la forma, pero también en el fondo, y a pesar de ello habían coincidido en mucho con los moderados. Bien es cierto que la fórmula electiva dada al Senado y algún otro aspecto, como el juicio por jurados para los delitos de imprenta, la cuestión de los Ayuntamientos o la de la milicia, estaban tratados en la Constitución conforme a la línea progresista, y que los moderados se apresuraron a modificarlos a la primera ocasión. Pero, en lo demás, coincidieron con el pensamiento moderado. La forma, recogida en el preámbulo al aludir a la soberanía nacional, era algo más que pura retórica, era un principio que coloreaba la Constitución entera, y que los moderados necesitaban teñir con su propio color. Estas cuestiones de principios para los políticos españoles decimonónicos resultaban importantes, pese al sentido práctico de que a veces parecen alardear. Por otra parte, algunas de las cuestiones de fondo que los moderados trataban de reformar, como el Senado, se llevaban mal con el principio de soberanía nacional, y, en ese sentido, hubiesen resultado más vulnerables sus reformas. La misma autoridad real, a cuya sombra pretendía gobernar el partido moderado, era puesta en entredicho si la soberanía nacional seguía ondeando en el preámbulo. Pero, además, era preciso evitar la inconsecuencia —y peligro subsiguiente— que antes he apuntado y que afectaba a la misma representación de las Cortes. El principio del que partirá el moderantismo al hacer la Constitución de 1845 es el siguiente: la potestad constituyente no reside en la soberanía nacional, sino en una potestad constituida inveteradamente en la historia española, formada por dos instituciones preexistentes: el Rey y las Cortes (6). Y, dentro de esta fórmula, ¿qué representan las Cortes? La respuesta moderada a esta pregunta no es clara. Las Cortes son «los elegidos de la nación», como se dice en la exposición a S. M. del proyecto del Gobierno sobre reforma de la Constitución. Pero, ¿la representan en su totalidad?,

---

(5) JOAQUÍN TOMÁS VILLARROYA: *El régimen político del Estatuto Real*, I. E. P., Madrid, 1968, pág. 467.

(6) Este tema lo comenté en mi estudio anterior, «La reforma constitucional de 1845», publicado en la REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, núm. 203, Madrid (nov.-dic.), 1975; pero, su primer y destacado expositor ha sido el profesor don LUIS SÁNCHEZ AGESTA en sus obras: «Los principios del constitucionalismo español», en *Archivo de Derecho Público* (Universidad de Granada), vol. VI-VII, págs. 13-32, e *Historia del constitucionalismo español*, ya citada.

¿la representan junto con el Rey? El eclecticismo moderado rehuye responder abiertamente a estas preguntas. Estas preguntas irían directamente relacionadas con el tema de la soberanía y éste no es aceptado para ser discutido por el moderantismo, si se exceptúa a Donoso Cortés, que especulativa y tortuosamente llega a proclamar la soberanía de la inteligencia. Así, Alcalá Galiano, se muestra práctico: «No debe hablarse de otra soberanía que la determinada o instituida por las leyes en cada Estado» (7). La soberanía es simplemente un hecho. Desde la línea moderada podría hablarse de representación de la nación, pero no de la soberanía nacional. La soberanía es compartida por el Rey y las Cortes, como un hecho históricamente constatado, o como un hecho dimanante del propio texto constitucional, que constituye un poder legislativo efectivo, constituyente constituido (Pacheco), o como señala el dictamen de la Comisión sobre la reforma constitucional: en el *consensus* de las tres grandes instituciones (Rey, Congreso y Senado) reside la soberanía (8).

Las Cortes aparecen como una institución tradicional, forjada en la Historia de España. Pero, ni las Cortes que hacen la reforma, ni las previstas en ella tienen algo que ver con las antiguas Cortes estamentales, y no hay nadie que se engañe a ese respecto. Se jugará con esa ficción para justificar la reforma, pero nadie pedirá una reconstrucción estamental de las Cortes. Nada más lejos, por otra parte, del propio pensamiento moderado, que se negará incluso a la formación de un Senado hereditario.

Las Cortes pretenden representar a las clases medias. Su justificación teórica ya se expuso en el estudio anterior referente a esta reforma de 1845: orientación «realista» que busca el pacto entre intereses y poderes efectivos, que procura representar al poder social efectivo y que cree encontrar ese poder social en la riqueza y en los «mejores» (dignidad, saber), como expondrá Alcalá Galiano. Pero este tópico necesita matizarse. Si por clases medias entendemos escuetamente a la nueva burguesía comercial e industrial, no es exacto que las Cortes las representasen. En primer lugar, subsiste la nobleza. «En España la nobleza desapareció como categoría en los censos oficiales, pero no de su lugar predominante en la estructura social del país», afirma Vicens Vives, quien sigue argumentando que «la desvinculación de patrimonios... favoreció a algunos capitalistas encumbrados y a los potentados de la alta aristocracia» y «de aquí surgió la prepotente nobleza latifundista de me-

---

(7) ANTONIO ALCALÁ GALIANO: *Lecciones de Derecho político constitucional*, Madrid, 1843, pág. 7.

(8) *Diario de Sesiones del Congreso*, 1844-45, pág. 289. El argumento, aunque es negativo para la independencia de estas tres instituciones, no lo pretende ser en el inciso «en cuyo *consensus* reside la soberanía».

diados del siglo XIX» (9). En segundo lugar, la burguesía a representar no es la industrial, sino la de finanza, de especulación y de contrata con el Gobierno. «La sociedad moderada de Madrid —dirá Tuñón de Lara— (terratenientes andaluces, beneficiarios de la desamortización, nobles cortesanos, militares de fortuna, audaces abogados) concibe el capitalismo como especulación, pero ignora la acumulación de capital» (10). Así podemos notar que, de entre las exigencias demostrativas de riqueza, tanto para ser designado senador como para ser elegido diputado, figurán en primer lugar las rentas procedentes de bienes raíces. En cuanto a las contribuciones directas, exigidas en uno y otro caso, aunque su significación más importante se adquiere precisamente en la elección de diputados en Cortes, que más adelante examinaremos, dan relevancia a estos efectos a la riqueza rústica, o bien al ejercicio de ciertas profesiones, como se desprende de la ley electoral de 1846, al exigirse a la vez su ejercicio, unido a una contribución directa, comparativamente pequeña.

#### REPRESENTACIÓN DEL CONGRESO

El proyecto del Gobierno de reforma constitucional no había tocado el artículo 23 de la Constitución de 1837. En él se decía: «Para ser diputado se requiere ser español de estado seglar, haber cumplido veinticinco años y tener las demás circunstancias que exija la ley electoral». Ferreira Caamaño y Calderón Collantes enmendaron este artículo en el sentido de exigir una capacidad económica para los elegidos. El primero lo hizo pidiendo se fijasen cantidades mínimas en el mismo texto constitucional, pero retiró la enmienda (11). El segundo pretendió se concretase el principio de que se exigiese o bien una renta proveniente de bienes raíces, o bien se pagase una contribución directa, en cantidades que luego se estableciesen por la ley electoral. La cuestión motivó una prolija discusión que, al margen de los problemas técnicos que implicaban las palabras enmendadas o las que la Comisión trató de darles, puso de relieve el verdadero sentido censitario del pensamiento doctrinario moderado.

Calderón Collantes se siente representante de la burguesía capitalista del momento. Su preocupación gira en torno a representar en el Congreso exclusivamente a la riqueza; a la territorial, a la comercial, a la industrial y a la

(9) J. VICENS VIVES: *Historia de España y América*, tomo V, 2.ª edic., Edit. Vicens-Vives, Barcelona, 1971, págs. 130 y 132.

(10) MANUEL TUÑÓN DE LARA: *La España del siglo XIX*, vol. I, 7.ª edic., Editorial Laia, Barcelona, 1975, págs. 179-180.

(11) *Diario de Sesiones del Congreso (1844-45)*, págs. 602-604.

intelectual. Su defensa de la enmienda apoyaba especialmente la exigencia de «rentas procedentes de bienes raíces», pero toda la argumentación estuvo referida a la disyuntiva que ofrecía respecto a la condición anterior: «pagar por contribuciones directas la cantidad que la ley electoral exija». Hubo quien protestó, considerando que así se excluía a los funcionarios, militares y empleados a sueldo. A esta protesta, además de demostrar la no exclusión por el texto, Calderón Collantes contestó con una argumentación significativa: «Pero además, señores, ¿es necesario que el Congreso se componga de militares, de jueces y magistrados, de médicos y de otras capacidades intelectuales?» ... «Yo estoy firmemente persuadido de que es un mal gravísimo que la mayor parte de este cuerpo que se llama popular —el Congreso— se componga de gente que perciba sueldos del Estado» (12). Cada uno debe estar en su destino profesional y no aquí. Y aunque se les excluyese «esas que se llaman capacidades, se encontrarían en suficiente número en la nación española y vendrían a este sitio como propietarios». Y culminará su argumentación diciendo: si la ilustración, el saber y el patriotismo estuviesen vinculados a las clases proletarias «yo diría que esta nación no está llamada a ser regida por Gobierno representativo». La riqueza es garantía social y signo de educación. Es garantía social «porque es imposible que hagan nada en bien de la sociedad y en interés suyo los que no estén ligados por este medio con ella...» y «¿no es más fácil y natural que procuren los beneficios de la sociedad y miren por los intereses de la misma aquellas clases ligadas por sus intereses a la sociedad, aquellas clases sobre que han de recaer inmediatamente los efectos de las leyes?». Es signo de educación «por que es mucho más natural que el que ha tenido medios para ello lo haya adquirido, que no el que haya podido proporcionársela el que ha estado reducido a la mendicidad, por buenos que hayan sido sus deseos» (13).

Como se ve, la postura de Calderón Collantes es decididamente pro burguesa y muestra sus recelos respecto a la representación de militares y funcionarios públicos, incluso los excluye en su argumentación. De otro lado, en su enmienda se nota claramente la preferencia por la burguesía terrateniente para ser representada, aunque trate de demostrar que no excluye al resto de la burguesía.

Frente a la enmienda de Calderón Collantes la postura del Gobierno, reflejada por la Comisión argumentará la necesidad de que el Congreso cuente

---

(12) *Idem*, pág. 637.

(13) *Idem*, pág. 638.

con militares, marinos, jueces, empleados públicos, aunque no paguen contribución alguna (14), y a tal fin se propuso que el texto fuese de este tenor: «disfrutar de renta propia o pagar la contribución que se designe en la ley electoral». Se trataba, por consiguiente, de una disyuntiva, en la que a la primera parte no venía a exigirse cantidad alguna de renta, por mínima que ésta fuese. En este texto no se puso la coma antes de la disyuntiva «o», que luego aparecería en la redacción aprobada, pero estaba claro que la ley electoral no iba a exigir una renta determinada; al menos tal como lo propuso Díaz Cid (15).

Entre estas dos posturas aún surgió una tercera, mantenida por Pacheco: la de que las garantías «para que predominen en el Congreso opiniones conservadoras que representen los intereses de la sociedad» hay que buscarlas en los electores, hay que organizar «competentemente el poder electoral», y nada importa hacerlo en los elegibles «porque por mucho que se restrinjan las condiciones necesarias para ser diputado, siempre se han de encontrar personas que representen aquí todas las opiniones, aun las más disolventes, aun las más heterodoxas de nuestra comunión política» (16). Pero esto es cuestión a debatir en una ley electoral, por ello que, en definitiva, su postura apunte al mantenimiento del texto primitivo. Pero, además, así podrán tener acceso cualquiera de las profesiones que la Comisión pretendía poder traer al Congreso, pero, elegidos por las clases medias; cuestión esta en la que no hizo hincapié Calderón Collantes.

El progresismo, que no estuvo presente en las discusiones, hubiese mantenido posiblemente una cuarta postura: el sufragio indirecto, al que ya aludí antes, como fórmula para ampliar la base electoral, manteniendo, no obstante, un resultado censitario.

El resultado, al votar la enmienda de Calderón Collantes, fue de 87 votos a su favor frente a 77 en contra, por lo que pasó al nuevo texto constitucional. Esta pequeña derrota del Gobierno, por supuesto, no lo puso en peligro, pero demostró la verdadera orientación de la mayoría de aquellas Cortes a favor de la clase adinerada, como base de la representación, frente al funcionariado y elementos militares.

La ley electoral de 18 de marzo de 1846 concretó en cifras la enmienda de Calderón Collantes: 12.000 reales de vellón como mínimo de renta procedente de bienes raíces, y 1.000 reales de vellón, mínimo de contribución directa (art. 4.º). Pero también se aumentó el requisito de capacidad econó-

(14) En tal sentido fue la intervención de DÍAZ CID, que habló por la Comisión; *Diario de Sesiones del Congreso*, pág. 607.

(15) *Diario de Sesiones del Congreso*, pág. 607.

(16) *Diario de Sesiones del Congreso*, pág. 634.

mica para ser elector, respecto a la ley anterior de 28 de julio de 1837. En esta ley se requería pagar anualmente, por lo menos, de contribuciones directas, 200 reales al año (17), cifra que ahora se duplica (art. 14), añadiéndose además las siguientes categorías, con el solo requisito de 200 reales de contribución directa: 1.º Los individuos de las Academias Españolas, de la Historia y de San Fernando. 2.º Los doctores y licenciados. 3.º Los individuos de cabildos eclesiásticos y los curas párrocos. 4.º Los magistrados, jueces de primera instancia y promotores fiscales. 5.º Los empleados activos, cesantes y jubilados, cuyo sueldo llegue a 8.000 reales de vellón anuales. 6.º Los oficiales retirados del ejército y armada desde capitán inclusive arriba. 7.º Los abogados con un año de estudio abierto. 8.º Los médicos, cirujanos y farmacéuticos con un año de ejercicio. 9.º Los arquitectos, pintores y escultores con título de académicos de alguna de las Nobles Artes. 10.º Los profesores y maestros de cualquier instituto de enseñanza costeado de fondos públicos (art. 16).

#### SIGNIFICADO DEL SENADO

Si la clave de la reforma constitucional fue el Senado, como afirma Sevilla Andrés (18), el verdadero motivo de la misma hay que buscarlo en el significado que al Senado pretendía darse. Las opciones en este sentido eran cuatro, y de ellas, tres representadas en la discusión en las Cortes y una última progresista representada por el texto a reformar, que de antemano tenía perdida la partida. Empecemos por esta última.

El progresismo, fiel a la tradición doceañista, seguía sintiendo la nostalgia del sistema unicameral. «La nación es una; la soberanía una; luego una debe ser la representación nacional» (19). Por otra parte, si el Senado se pretende por ser un poder conservador, «¿es acaso conservar lo que nosotros necesitamos, o habemos menester más bien crear y reformar primero, para conservar después los justos intereses que haya creado la reforma?» (20). Sin embargo, el progresismo había aceptado la fórmula bicameral en 1837, pero haciendo

---

(17) Junto a este requisito se establecían alternativamente otros tres: 1.500 reales de renta líquida anual para propietarios y profesionales; pagar de arriendo 3.000 reales, o habitar casa o cuarto por 250 reales de alquiler anual en Madrid, 1.500 en pueblos que pasen de 50.000 almas, 1.000 en los que excedan de 20.000 almas y 400 en los demás (art. 7.º). Estos requisitos fueron suprimidos en 1846.

(18) DIEGO SEVILLA ANDRÉS: «El Senado de 1845», en la obra *Homenaje a don Nicolás Pérez Serrano*, Madrid, 1959, vol. II, pág. 15.

(19) JOAQUÍN MARÍA LÓPEZ: O. c. a., pág. 48.

(20) Idem, pág. 51.



al Senado electivo, aunque con intervención real en su designación (elección de terna por los electores y designación real de uno de ellos). Porque el progresismo negó toda jerarquización social, salvo la que implicase la riqueza y la inteligencia, y el Senado, a los ojos progresistas, suponía esta jerarquización. Por ello que si se aceptaba una segunda Cámara había de fundamentar tal aceptación en razones puramente técnicas, aunque ambas tuviesen igual representación de la nación. Porque la manifestación de la opinión y voluntad nacionales estará mejor representada si sus representantes deliberan por separado «en dos diversos cuerpos y con el intervalo indispensable, revisándose recíprocamente lo que cada uno haga, que si todos reunidos deciden de una vez sobre materias las más difíciles y trascendentales...». «En este raciocinio tan sencillo se funda la división del Cuerpo legislativo en dos». «Pero al proponerlo así, la Comisión (de Constitución de 1836), lejos de pensar en que se forme ningún Cuerpo privilegiado, cree que a través de las brevísimas indicaciones que acaba de hacer, se verá su intención de procurar que sean lo más semejantes que puedan ser en su esencia los dos Cuerpos colegisladores, aunque diferentes algún tanto en su forma y en otros accidentes» (21).

Las otras tres posturas fueron mantenidas en la discusión de la reforma en las Cortes. Una de ellas corresponde a la enmienda de Pacheco, que dividía a los senadores en vitalicios y electivos. Según ésta, junto a una serie de dignidades que serían senadores natos, doce Grandes de España elegidos por la Asamblea General de la Grandeza y ochenta más nombrados por el Rey para cada Senado (diez años), figuraban otros ochenta senadores, propietarios, labradores, fabricantes o comerciantes —no empleados públicos ni militares— elegidos por las provincias. En realidad los vitalicios quedan diferenciados en lo que él denomina «senaduría por dignidad» y por designación del Rey. El principio en que basa su enmienda es ecléctico: «diversidad del origen del Senado». Para Pacheco el Senado debe representar las notabilidades, pero no de forma hereditaria, sino vitalicia, pues lo primero es «desconocer el espíritu de las naciones en el siglo en que vivimos»; también debe representar, aunque en parte pequeña, a la Grandeza, pues si no tiene un gran valor político, «sin embargo, vale algo» y además «es un elemento social de estabilidad»; debe ser también representativo de la alta propiedad (unos 4.000 electores) —a diferencia del Congreso cuya base electoral también censitaria sería más

---

(21) Dictamen de la Comisión de Constitución, proponiendo a las Cortes las bases de la reforma que cree debe hacerse en la Constitución de 1812; leído en la sesión del 30 de noviembre de 1836; apéndice 1.º al número 43 del *Diario de Sesiones del Congreso* (1836).

amplia—, y combinando este principio con el de designación real, los ochenta restantes (22).

La derecha, por el contrario, se inclinó a representar en el Senado a la nobleza, bajo la fórmula hereditaria. Ya Viluma había presentado bastante antes de iniciarse la reforma un proyecto de ésta en el que, entre otras cosas, se pretendía un Senado aristocrático, compuesto de grandes, prelados y personas de elevada dignidad, elegidos por la Corona. El marqués de Montevirgen, por su parte, presentó una enmienda, creando tres categorías de senadores: hereditarios, de dignidad de carácter nato y vitalicios nombrados por el Rey. El grupo de los hereditarios lo constituirían los Grandes de España que acrediten una renta anual de 300.000 reales (23). Por su parte, la Diputación de la Grandeza pidió al Congreso se admitiese en el Senado el elemento de la herencia en la alta nobleza, «sobre la base de la propiedad territorial, que deberá vincularse únicamente en la parte necesaria para formar una institución conservadora» (24). A su defensa en el Congreso acudió Bravo Murillo, y en el Senado fue el mayor obstáculo con el que tropezó la reforma. Allí se defendió el Senado hereditario con los mejores razonamientos. «Yo creo —dirá el duque de Gor— que se llenaría mejor el objeto de esta segunda Cámara si, admitiendo en su composición el principio hereditario de la grandeza, no fuese hija del favor del Gobierno, sino del derecho propio y de la sucesión de la familia» (25).

Una variante de esta última postura la representa la enmienda de Perpiñán, para la que el Senado se compondría de los Grandes de España, con renta de 10.000 duros y títulos con renta de 5.000 duros, de otras dignidades en razón del cargo, y de senadores nombrados por el Rey por cada provincia. En cuanto a los primeros, pese a que su enmienda empieza diciendo «el nombramiento de senadores pertenece al Rey», sin embargo, trata de combinarse con el principio hereditario, pues como él mismo diría al defender su enmienda —después de haberse votado ya en contra de tal principio—: «pocas esperanzas puede haber de que se admita lo que propongo». No establece —dice no obstante— el principio hereditario, pues «consigno el derecho de ser senador para el que obtiene el título de Grande de España y además 10.000 duros de renta y para el que obtiene un título de Castilla con 5.000 duros de renta» (26). Es decir, no son exactamente hereditarios en los Grandes y títulos de Castilla, pues dependen que posean esta renta, que pueden al-

(22) *Diario de Sesiones del Congreso* (1844-45), págs. 536-537.

(23) *Idem*, pág. 488.

(24) *Idem*, pág. 499.

(25) *Diario de Sesiones del Senado* (1844-45), pág. 183.

(26) *Diario de Sesiones del Congreso*, págs. 482-534.

canzar o perder. En realidad, aunque Perpiñán no lo dice, parece tratar de salvar, con su enmienda, el problema de las vinculaciones.

Por último, queda la postura intermedia del proyecto del Gobierno, en la que el Rey nombra los senadores en número ilimitado y con carácter vitalicio, postura que triunfará, si bien tras de aprobarse en el debate de la reforma que para todas las categorías de posibles senadores se exija una renta elevada. Mas, al hilo de la cuestión inicialmente planteada, ¿qué significa este Senado?

La florida exposición del proyecto lo presentaba «como un reflejo de glorias de la nación y un depósito de antiguas tradiciones, en que se atesore el fruto de la ilustración y la experiencia». Decía también que «se puede afirmar sin recelo que el desempeño de semejante dignidad, inamovible y de por vida, ofrece bastantes prendas de estabilidad e independencia» (27). Por otra parte, entre las categorías de posibles senadores estaban todas las más elevadas dignidades de la sociedad. «Yo no conozco eminencia ni superioridad ninguna —dirá Rodríguez Vaamonde— que no se contenga en las categorías comprendidas en este proyecto» (28).

El Senado es electivo —se dirá en el dictamen de la Comisión— no por el pueblo, sino por el Rey, pues esta última forma «saca a la popular grandes y conocidas ventajas», como su diversidad de origen. Pero una institución así, independiente en otras naciones, medianera entre los Reyes y los pueblos, y «dotada de una fuerza interior, igual a la de las otras» instituciones (Rey y Congreso) sería un inconveniente, grave de suyo, en España y que en otras naciones, pues aquí el trono es débil (se refiere a las circunstancias inmediatas y a la minoría de la Reina) y por ello el trono no puede ser independiente sin una institución como el Senado «que le sirva como de arrimo» (29). Fortalecer la Monarquía; es ahí donde hacen hincapié los defensores del proyecto gubernamental. Pero, más bien pudiera pensarse otra cosa, que la reforma se hace para fortalecer al Gobierno y al partido moderado en suma. Ya aludí, en otra ocasión, a las voces que se alzaron pidiendo que las reformas constitucionales no fuesen banderías de partido (30). ¿Quién se beneficiaba, en última instancia, de un Senado vitalicio? El nombramiento vendría del Gobierno, en definitiva, aunque luego fuesen vitalicios los senadores. Esta era la idea que sin duda presidía en el Gabinete de Narváez y lo que creían más importante a conseguir de la reforma: un Senado moderado en defensa de un Gobierno moderado, frente a un Congreso que pudiera escapar de sus manos.

(27) Idem, pág. 55.

(28) Idem, pág. 497.

(29) Idem, pág. 289.

(30) MIGUEL ANGEL MEDINA MUÑOZ: O. c. a., págs. 80-81.

Orense lo advirtió: «Yo no sé, pues, qué es lo que se propone el Gobierno en seguir su plan de reformar la Constitución», porque se «pone en evidencia que no se da nada al poder real, sino al ministerial para que haga su capricho sin atender al interés de todos» (31). «Era el Gobierno —dirá Sevilla Andrés— quien nombra los senadores, y no el poder real» (32). Los senadores no son nombrados por los Reyes, aunque así se diga en las Constituciones, sino por los Gobiernos para su beneficio. Ahora bien, «el senador de 1845 no necesitaba someterse a nadie una vez nombrado. Podía adoptar la actitud que estimare conveniente frente al pueblo o a la Corona, seguro de que en la lucha sería fatalmente vencedor. De esta suerte —concluye Sevilla Andrés— se convirtió en árbitro de la vida política española entre 1845 y 1854». «Fueron ellos los que dieron la batalla al conde de San Luis, y si en aquella ocasión pudo recoger un diplomático extranjero el comentario de que "los Grandes de España se han suicidado hoy", no es menos cierto que arrastraron en su caída la Monarquía isabelina» (33).

Por otra parte, la promoción de senadores es limitada, como afirma el artículo 14 de la Constitución. Sevilla Andrés objeta al respecto que, sin embargo, quedaba «constreñida por la realidad». «En aquellas categorías que la Corona podía aumentar el número de elegibles —sigue diciendo— debía dotarlos de rentas suficientes para que uniesen calidad y riqueza, conjuntamente exigibles para el nombramiento», lo que podría llegar a ser escandaloso (34). Pero, aunque así fuese, y sin olvidar que el último párrafo del artículo que exigía calidades y riquezas —el 15— establecía que «las condiciones necesarias para ser nombrado senador podrán variarse por una ley», lo cierto es que —y estamos analizando la intención del Gobierno con su proyecto— siempre podrían nombrarse cuantos senadores fuesen necesarios para que este Cuerpo apoyase la política gubernamental.

Ello obviaba —según debió pensar el Gobierno— el inconveniente de que el Senado fuese un cuerpo indisoluble, es decir, continuo, a diferencia del Congreso que, al menos lo sería de cinco años (art. 24), salvo que fuese disuelto (art. 26).

Junto a este significado del Senado cabe que nos extendamos en comentar su composición. Lo primero que sobre las categorías de senadores resalta, tras la lectura del artículo 15 de la Constitución, es su exigencia económica. Ya comenté en otra ocasión aquella mira que llevaron los reformadores de fun-

(31) *Diario de Sesiones del Congreso*, pág. 577.

(32) DIEGO SEVILLA ANDRÉS: *Orígenes de la crítica social en España (1800-1856)*, Cátedra Fadrique Furió Ceriol, Valencia, 1975, pág. 60.

(33) DIEGO SEVILLA ANDRÉS: «El Senado...», págs. 27 y 28.

(34) *Idem*, pág. 27.

damentar el Senado en la propiedad, y no sólo en los títulos y dignidades (35). El Senado, al igual que el Congreso, representará a la clase media; mas, el primero, procurará representar a la vez una larga lista de relevancias y dignidades a extraer del seno de la sociedad española, que resumidas podrían enunciarse así: miembros más destacados de las Cortes anteriores, altos funcionarios, aristocracia, militares de la más elevada graduación, altas jerarquías eclesiásticas y los que hubieran desempeñado ciertos cargos provinciales. Su relación en función de la renta exigida se establece en razón de a mayor dignidad. menor exigencia de renta. Así, los Grandes de España habrían de contar con una renta de 30.000 reales, siendo exigida de 60.000 para los títulos de Castilla. A los de menor relevancia, por el contrario, se les exigen una fuerte contribución directa: 8.000 reales.

#### EL PODER REAL Y EL DE LAS CORTES

Como señala Angel Garrarena, una obsesión de los reformadores de 1844 fue robustecer el poder (36). En tal sentido podrían examinarse muchas de las modificaciones introducidas en el texto de la Constitución de 1837, como la supresión del juicio por jurados para delitos de imprenta o de la Milicia Nacional, e incluso de reforma del título XI sobre Diputaciones provinciales y Ayuntamientos. Pero, donde las reformas cobran una significación especial en este sentido fue precisamente en el reforzamiento de la autoridad real frente a las propias Cortes. Son varios los artículos retocados con esta mira: desde la supresión de la reunión automática de las Cortes o elecciones automáticas si hubiera concluido su mandato (art. 27), hasta la disminución de sus facultades en relación con las cuestiones sucesorias (supresión del párrafo segundo del artículo 40), en materia de regencia (título VIII) y de matrimonios regios (supresión de la necesidad de una ley autorizando el matrimonio del Rey y de los llamados a suceder en el Trono —art. 48, 5.º—), e independizando de las Cortes la voluntad del Monarca de ausentarse del Reino (supresión del párrafo cuarto del artículo 48); incluso los reformadores se mostraron alérgicos a toda posibilidad que implicase que las Cortes podían reunirse sin ser convocadas, incluso en casos extraordinarios, como los de vacar la Corona o de imposibilidad del Rey para el Gobierno (retoque del artículo 28, 27 nuevo).

El argumento para proceder a recortar las facultades de las Cortes lo sugirió Pacheco en la deliberación. «Señores, yo creo que se lleva más allá

(35) MIGUEL ANGEL MEDINA MUÑOZ: O. c. a., págs. 88 y sigs.

(36) ANGEL GARRARENA MORALES: O. c. a., págs. 649 y sig.

de lo justo la declamación contra el sistema de la desconfianza... Pero al mismo tiempo que establezco que este es mi principio y no desecho una institución que se diga que está fundada en la desconfianza, es necesario convenir que no se debe llevar ésta hasta el punto que se deprima la autoridad de las personas encargadas de dirigir la nación» (37). Robustecer la autoridad del Gobierno es evidentemente el espíritu de los reformadores. Pero esto ha de acometerse fortaleciendo la autoridad real, aunque con ello se trate de aumentar el poder del ejecutivo. Sin embargo, este fortalecimiento del ejecutivo juega un papel que parecería contrario a los intereses de la burguesía. Aún no ha llegado el momento en que la revolución social ponga en peligro los intereses de esta clase hasta el punto de tener que entregarse en brazos de ejecutivos fuertes. La evolución lógica, por consiguiente, si bien aún no es momento de que vaya hacia un parlamentarismo, sí parece que debería tender a un aumento del poder parlamentario.

Señala Garrorena que «anulando al Monarca y haciendo del ejecutivo una entidad mediatizada por las mayorías parlamentarias, lo que se ha hecho es desplazar el acento, el eje de lo político, desde el momento activo al momento deliberante del poder». «Con el deseo y tras el señuelo de desplazar el centro neurálgico del sistema a las mayorías censitarias y burguesas se habrá traspasado aquél a un titular —las Cámaras...— inconvenientemente lento, parsimoniosamente deliberante, más útil para el debate y para la crítica que para la decisión rápida y efectiva, peligrosamente más inclinado a la demagogia lucida y de oposición que al fortalecimiento de la autoridad» (38). Al margen de esta opinión, podría aducirse que en la España de los años 40 del siglo pasado es aún impensable su esquema político como el que corresponde al parlamentarismo: consolidación del gabinete y dependencia de las mayorías parlamentarias del partido presente en aquél. Además, ello implicaría la tendencia a la anulación política del Monarca, y el esquema político del momento especialmente el moderado, responde a un sistema de dos voluntades: Rey y Cortes, y el gabinete se zafa de la voluntad de estas últimas amparándose en la Corona.

El pensamiento progresista, en este punto, se halla mucho más próximo al esquema doctrinario de Benjamín Constant. «El liberalismo más avanzado —comenta también Garrorena—... reclamó siempre el retraimiento total del Monarca respecto a la zona activa de la política», facilitando así el protago-

---

(37) *Diario de Sesiones del Congreso*, pág. 679. A esta intervención de PACHECO se referirán luego intervenciones como la de SARTORIUS, proponiendo la supresión del artículo sobre la reunión automática de las Cortes; véase en la pág. 684 del *Diario de Sesiones del Congreso*.

(38) ANGEL GARRORENA MORALES: O. c. a., pág. 649.

nismo burgués a través de las mayorías parlamentarias (39). Ahora bien, el confinamiento del poder real a una zona neutral implicaba dos cuestiones: por un lado, la neutralización del Rey no significaba su anulación, «el poder regio —advierte Díez del Corral— continúa ejerciendo en la teoría de Benjamín Constant una función conservadora, es un poder moderador con cometido efectivo... que conserva la suficiente autoridad para servir de apoyo a esas fuerzas burguesas frente a la amenaza democrática en sus distintas formas» (40); por otra parte, al dividirse en dos el poder ejecutivo se debilita el Gobierno respecto al Parlamento, como señala también Díez del Corral (41). Ambas eran aspiraciones progresistas, y no la simple de dejar confinado al Monarca en la absoluta inoperancia. Es cierto que pueden verse textos y discursos progresistas que extreman el enfrentamiento entre el Rey y las Cortes, como aquel de Joaquín María López describiéndonos la polémica histórica entre los dos (42), pero, entiendo que no es el arrinconamiento del Trono en sí lo que se busca, sino el aumento del poder de las Cortes frente a los Gobiernos que, amparándose en el Trono, pretenden gobernar sin ellas.

El moderantismo, por el contrario, busca una forma de Monarquía limitada que encuentra en la coparticipación de la soberanía entre el Rey y las Cortes. Así, dirá la Comisión que «las Cortes con el Rey son la fuente de las cosas legítimas». Pero esta coparticipación no implica ponerse como meta el equilibrio entre las Cortes y la Corona. Precisamente, el intento de robustecer el poder, jugará a favor de la Corona, rompiendo este equilibrio, aunque el beneficio verdadero no lo sea tanto para el Monarca, sino para el Gobierno. Aquí podría tener encaje aquella frase de Donoso relativa a que el Monarca es «el único poder del Estado; en su presencia no hay más que súbditos» (43), que, como infiere Díez del Corral «denota, por lo pronto, una tendencia a la concentración del poder que, extremada más tarde, explicará la postura política de Donoso en su última época» (44).

La Constitución de 1845 configura, pues, una Monarquía limitada, en la que las Cortes pasan a un segundo plano, dejando el primero a la Corona y tras ella al Gobierno. Si la Constitución de 1837 buscó un mayor equilibrio entre ambas instituciones, lo hizo apoyándose en el principio de soberanía na-

(39) Idem, pág. 645.

(40) LUIS DÍEZ DEL CORRAL: *El liberalismo doctrinario*, I. E. P., Madrid, 1956, página 99.

(41) Idem, págs. 97-98.

(42) JOAQUÍN MARÍA LÓPEZ: O. c. a., pág. 77.

(43) DONOSO CORTÉS: «Principios constitucionales aplicados al proyecto de ley fundamental presentado a las Cortes por la Comisión nombrada al efecto», en *Obras completas*, pág. 359.

(44) LUIS DÍEZ DEL CORRAL: O. c. a., pág. 495.

cional, que parecía conceder mayor peso a las Cámaras, como representantes de ella. La de 1845, tras proclamar a ambas instituciones en un plano de igualdad, se desequilibra luego a favor del ejecutivo, y trata, además, de buscar su apoyo en un Senado de nombramiento real, si bien, al hacerse vitalicio e indisoluble, el efecto puede volverse en contra del buscado.

MIGUEL ANGEL MEDINA MUÑOZ

## R É S U M É

*L'étude des "Cortès" dans la Constitution de 1845 a voulu montré la signification qu'elles ont atteintes, non seulement par le texte constitutionnel, mais encore en recherchant l'intention politique des forces du moment; partis et groupes politiques. Pour le parti progressiste, les "Cortès" son les représentants de la souveraineté nationale, à travers un système censitaire, qui ne correspond pas exactement au véritable sens de représentation populaire à laquelle il voulait arriver. Par contre, pour le parti modéré, le Roi et les "Cortès" coparticipent de la souveraineté, en tant qu'institutions traditionnelles, bien que l'éclectisme fondamental de sa pensée ne lui permet pas de formulation plus précise.*

*Les "Cortès" d'autre part, représentent les classes moyennes, lieu commun du système doctrinaire, qu'il est nécessaire de réviser si l'on considère le véritable secteur de la bourgeoisie auquel correspond essentiellement la tendance modérée: noblesse enrichie et bourgeoisie de la finance, de la spéculation et des contrats avec le gouvernement, ainsi que riches propriétaires terriens. De plus, dans la discussion de la réforme, est nettement compromis l'accès au parlement des fonctionnaires, militaires et employés publics, secteurs que le gouvernement modéré de Narvaez voulait favoriser dans leus accès au Congrès. La prétension du gouvernement n'a pas prospéré et la majorité des "Cortès" s'est plutôt inclinée vers les propriétaires terriens, bien que sans exclure les autres secteurs bourgeois.*

*Relativement à la composition du Sénat, quatre positions se manifestent: l'élective, ou progressiste; l'héréditaire, qui maintient les droits de la noblesse, sollicitée par celle-ci avec l'appui de la droite; celle en partie élective en partie héréditaire, position soutenue par Pacheco; et la formule du gouvernement de Narvaez selon laquelle les sénateurs seraient nommés à vie par désignation royale, formule qui fut finalement adoptée. Le gouvernement modéré pensait ainsi pouvoir compter sur un Sénat modéré et en sa faveur, en s'appuyant sur l'argument qu'il contribuerait à renforcer la Couronne.*



L'étude se termine sur des considérations relatives au pouvoir du Roi et des "Cortès". Le but des réformateurs était de renforcer en principe le pouvoir de la Couronne, mais en fait celui du gouvernement; tandis que le progressisme prétendait arriver à la neutralité du Monarque, en tant que quatrième pouvoir.

La Constitution de 1845 a constitué une Monarchie limitée, dans laquelle les "Cortès" passent à un second plan, laissant le premier à la Couronne et ensuite au Gouvernement. Ainsi, après avoir situé le Roi et les "Cortès" sur un plan d'égalité, tout se déséquilibre en faveur de l'exécutif, et la Constitution essaie en plus de trouver l'appui d'un Sénat désigné par le Roi, dont l'effet, par son caractère indissoluble et à vie, pourrait être justement le contraire de l'effet attendu.

#### S U M M A R Y

This study of the Cortes in the Constitution of 1845 sets out to show the role attributed to the former, not only as this is described in the text of the Constitution, but also as it appears on analysis of the political intentions of the forces of the time: political parties and groups. For the progressive party, the Cortes was the representative of national sovereignty, though in the context of an electoral system not quite in harmony with the real sense popular representation that, when all is said and done, was the object of the exercise. For the moderate party, on the other hand, the King and Cortes were, we might say, co-participants in sovereignty as traditional institutions, although a basic eclecticism prevented more precise formulation of its views.

The Cortes represented the middle classes, a general label of the liberal Doctrinaire system that requires further qualification in view of the sector of the bourgeoisie that can be most properly described as "moderate": the enriched nobility, the world of finance, speculation and government contract and the wealthy landowners. Besides, the reform did not permit access to Parliament of public officials members of the Armed Forces or civil servants, sectors which Narvaez's moderate Government wished to favour on coming into power. The Government's efforts in this direction failed to bear fruit and the majority of the Cortes was more on the side of the landowners, although without excluding the other middle-class sectors

There were four opinions about the way the Senate should be filled. The progressives were in favour of elections; the nobility, supported by the right, championed the principle of heredity; Pacheco wanted one part of it to be elected and the other, to be made up of life-members; and Narvaez and his Government advocated that all senators should be appointed for life by the King. This last formula proved victorious. The moderate Government believed

that it would provide the means to obtain a moderate Senate in its favour, arguing that this would strengthen the Crown.

The essay closes with reflections concerning the power of the King and the power of Cortes. The object of the reformers was to strengthen in principle the power of the Crown and in fact the power of the Government. The progressives wanted to neutralize the King, as a fourth power.

The 1845 Constitution establishes a limited Monarchy, with the Cortes now in second place, the Crown in first place and the Government, in third. Thus, though the King and Cortes are initially treated as equals, the scale finally comes down on the side of the executive. While support is sought in a Senate of members appointed by the King, since such membership is for life and indissoluble, the effect of this could turn out to be other than that desired.