



FACULTAD DE DERECHO

ANÁLISIS DEL PROCESO LEGISLATIVO DE LA LEY GENERAL DE 1 DE MAYO DE 1855:

El Transcurso Parlamentario de la Ley Madoz

Autor: Álvaro Manuel Escobar Rodríguez

5º E5

Historia del Derecho

Tutora: Blanca Sáenz de Santa María Gómez-Mampaso

Madrid

Junio 2026

RESUMEN Y PALABRAS CLAVE

Resumen: Tras el pronunciamiento del General O'Donnell de junio de 1854 en Vicálvaro y la posterior convocatoria a Cortes Constituyentes, el nuevo Gobierno de Baldomero Espartero y las nuevas Cortes encontraron una encrucijada política y económica. Por un lado, se presentaba la oportunidad de gran una reforma política mediante una nueva constitución liberal. Por otro, la deplorable situación de la deuda y el déficit presupuestario ahogaban al gobierno. Es por esto por lo que Pascual Madoz nombrado ministro de Hacienda para liderar una nueva desamortización que aliviase la situación económica del estado y acelerase la instauración de un modelo nuevo liberal de la propiedad. Durante el debate de este nuevo proyecto desamortizador se discutiría no solo sobre una mera operación de crédito, sino que se viviría un enfrentamiento, en vía parlamentaria, entre el antiguo y el nuevo régimen. El futuro de los bienes de propios y de los eclesiásticos, las relaciones con la Santa Sede, el combate contra la deuda estructural, la necesidad de modernización serían algunos de los asuntos que habrían de abordarse en el proceso legislativo. El objeto de este trabajo será analizar la tramitación parlamentaria de la que había de convertirse en la Ley 1 de mayo de 1855.

Palabras clave: Desamortización, Hacienda Pública, Cortes Constituyentes, Bienes de Propios, Bienes Eclesiásticos, Deuda Flotante.

Summary: In the wake of General O'Donnell's declaration in June 1854 in Vicálvaro and the subsequent convening of the Constituent Cortes, the new government of Baldomero Espartero and the new Cortes found themselves at a political and economic crossroads. On the one hand, there was an opportunity to carry out a major political reform through a new liberal constitution. On the other hand, the dire state of the debt and the budget deficit were suffocating the government. This is why Pascual Madoz was appointed Minister of Finance to lead a new confiscation of church lands that would alleviate the state's economic situation and accelerate the establishment of a new liberal model of property ownership. During the debate on this new confiscation project, the discussion would not be limited to a mere credit operation; rather, a confrontation would unfold in the parliamentary arena between the old and the new regimes. The future of the municipal and ecclesiastical property, relations with the Holy See, the fight against structural debt, and the need for modernization were some of the issues to be addressed in the legislative process. The purpose of this study is to analyze the parliamentary proceedings leading up to what would become the Law of May 1, 1855.

Key Words: Disentailment, State Treasury, Constituent Cortes, Municipal Properties, Ecclesiastical Properties, Floating Debt.

Contenido

Contenido	3
I. INTRODUCCIÓN	4
1. Estado de la cuestión	4
2. Objetivos de la investigación	5
3. Metodología	5
II. CONTEXTO HISTÓRICO PREVIO A LA DESAMORTIZACIÓN DE MADOZ.	7
III. TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA DE LA LEY 1 DE MAYO DE 1855.....	18
1. INICIATIVA LEGISLATIVA:.....	18
2. CONSTITUCIÓN DE LA COMISIÓN PARLAMENTARIA	19
3. DICTAMEN DE LA COMISIÓN	20
3.1 Dictamen de la comisión: argumento histórico	21
3.2. Dictamen de la comisión: argumento de necesidad	24
3.3 Dictamen de la comisión: argumento económico	26
3.4. El Dictamen: Articulado del Proyecto.....	27
4. DISCUSIÓN DEL DICTAMEN DE LA COMISIÓN	29
4.1 La cuestión de los bienes de propios: legitimidad de la desamortización civil y el concepto de dominio	31
4.2 La cuestión religiosa: el Concordato de 1851	35
4.3. La cuestión financiera: deuda flotante, emisión de bonos y la apuesta de Madoz	38
4.4 Debate del articulado.....	42
5. EL PROCESO DE VOTACIÓN, SANCIÓN, Y PROMULGACIÓN DE LA LEY	43
IV. CONCLUSIONES.....	43
BIBLIOGRAFÍA.....	46
Fuentes primarias	46

I. INTRODUCCIÓN

1. Estado de la cuestión

Este Trabajo de Fin de Grado, centrado en el proceso parlamentario de la Ley General de 1 de mayo de 1855, puede ser enmarcado en el estudio de las desamortizaciones y la transformación del régimen de la propiedad de los Siglos XVII-XIX. En este contexto, es la Desamortización de Mendizábal la materia que más ha ocupado la atención de la academia, a pesar de ser la desamortización de Madoz un proyecto más longevo, ambicioso y complejo en todos los ámbitos. Esto constituye una de las razones que justifican su estudio.

En este contexto es ineludible la obra de Francisco Tomás y Valiente, en la cual destaca *El marco político de la desamortización en España* (1977) que dio nueva vida al estudio de las desamortizaciones en España, cuyo estudio previo había sido menor. Tomás y Valiente defiende a lo largo de su obra la tesis de las desamortizaciones como verdadero cambio político y motor de tránsito del antiguo régimen al estado liberal en España, este es, por supuesto, el punto de partida a través del cual todas las desamortizaciones deben ser estudiadas.

El propio Tomás y Valiente afirmó que el estudio de las desamortizaciones es más efectivo si se hace de forma acotada a un territorio concreto, este ha sido el punto de partida también para la mayoría de los estudios de la desamortización. Es más común, y por la materia de estudio, más propio, encontrar el estudio de los efectos del principio desamortizador acotado por región y fecha, y en ocasiones también por tipo de bien desamortizado. La gran especificidad que ofrece el campo demuestra el profundísimo recorrido académico que puede ofrecer, pues las grandes preguntas sobre el mismo quedan aún sin resolver.

Cuando nos referimos al estudio de la historia de la propiedad podemos ver una amplia variedad de trabajos. Destaca la obra de Mariano Peset; el autor dedicó una parte importante de su trayectoria al estudio de la propiedad con obras como *Dos ensayos sobre la historia de la propiedad de la tierra* (1983), *Derecho y Propiedad en la España Liberal* (1976) y otros artículos académicos. Salustiano de Dios, también ha publicado importantes obras en torno a la historia de la propiedad, como *Historia de la propiedad*

(2010) o *Seis estudios sobre la Historia de la propiedad* (2015). En un ámbito europeo, podemos acudir también a la obra de Paolo Grossi, presidente del Tribunal Constitucional Italiano, quien ha estudiado la propiedad liberal y su origen en obras como *La Propiedad y las Propiedades* (1992).

Algunos trabajos, como el de Vicente Moreno Ballesteros sobre ‘*la desamortización de Madoz en España*’ tratan de abordar cómo se desarrolló la desamortización a nivel nacional por medio del análisis de decenas de miles de expedientes. Otros trabajos siguen la misma estructura, centrando sus estudios en una zona y tiempo concretos.

Si bien el Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes (1854-1856) es muy frecuentemente citado como fuente por la historiografía, este no ha sido objeto de un análisis sistemático y autónomo centrado específicamente en la tramitación de la Ley Madoz. Su estudio nos permite realizar una reconstrucción de los sucesos y argumentos que llevan los distintos procesos desamortizadores.

2. Objetivos de la investigación

Este trabajo tiene por objetivo el estudio de la tramitación parlamentaria de la Ley General de 1 de mayo de 1855, para así reconstruir el debate jurídico y político que acompañó su tramitación en las Cortes Constituyentes del Bienio Progresista

Para ello, se pretende analizar comparativamente el proyecto presentado el 5 de febrero y estudiar su evolución a medida que se iban cumpliendo los requerimientos parlamentarios, para así reconstruir los elementos argumentativos que acompañaron a tan importante pieza legislativa y poder extraer conclusiones sobre su significado global con respecto a este proceso de transformación de la propiedad.

Estudiar la tramitación del proyecto de ley desde su presentación hasta su promulgación nos permitirá entender mejor el contexto parlamentario de este tránsito. Mirar a los orígenes del proceso nos podrá dar un entendimiento mayor de las posteriores consecuencias de la desamortización, impidiendo realizar consideraciones simplistas sobre una realidad de gran complejidad.

3. Metodología

El método histórico-jurídico consta de tres fases diferenciadas: debemos primero hacer una búsqueda exhaustiva de las fuentes, para posteriormente hacer un análisis crítico de las mismas y, por último, poder hacer una síntesis reconstructiva.

El propio objeto de estudio del trabajo determina la naturaleza de las fuentes que deben ser empleadas. Al tratarse del análisis de un proceso legislativo, es necesario acudir en primer lugar a las fuentes primarias protagonistas, en este caso: el proyecto de ley presentado por el Ministerio de Hacienda el 5 de febrero de 1855, el dictamen elaborado por la comisión parlamentaria y publicado el 23 de febrero de ese mismo año, y el texto final de la Ley General de Desamortización de 1 de mayo de 1855. Estos documentos constituyen fuentes directas al estudio del proceso parlamentario

Asimismo, para el análisis de los intercambios retóricos y los argumentos utilizados, debemos acudir al Diario de sesiones de las cortes, que reflejan de forma fidedigna todos los intercambios producidos durante la tramitación de la ley. El Diario es el registro oficial y no solo permite información sobre los discursos dados, sino que su análisis en conjunto permite la reconstrucción del proceso retorico por el cual el proyecto fue defendido o atacado. Este procedimiento permite organizar el análisis no de forma cronológica sino en torno a los grandes conflictos jurídicos y políticos que estructuraron el debate, que es el enfoque adoptado en el capítulo central del presente trabajo.

Las fuentes secundarias cumplen en este trabajo una función distinta pero complementaria a la de las fuentes primarias. Los trabajos de Tomás y Valiente, Germán Rueda, José María Moro y Víctor Moreno Ballesteros, entre otros, proporcionan el marco historiográfico dentro del cual el análisis del proceso parlamentario adquiere su sentido histórico más amplio. No sustituyen al Diario de Sesiones como material de análisis, sino que permiten situar lo que en él se encuentra dentro de los debates académicos sobre la naturaleza y las consecuencias del proceso desamortizador español. Esta combinación — fuente primaria como objeto central de análisis, bibliografía secundaria como marco interpretativo— es el método estándar en historia del derecho, y es el que se ha seguido a lo largo de las páginas que sigue.

Una vez halladas y valoradas todas las fuentes relevantes, procedemos con la organización temática del estudio. Puesto que el objetivo es el análisis del proceso legislativo de la ley, debemos realizar un análisis de los distintos puntos discutidos en los debates parlamentarios, analizándolos por temas y en las distintas fases, para realizar después una valoración global sobre el proceso legislativo.

II. CONTEXTO HISTÓRICO PREVIO A LA DESAMORTIZACIÓN DE MADOZ.

Creo de imperiosa necesidad comenzar esta aproximación al objeto de estudio dando la palabra a no otro que Francisco Tomás y Valiente, quien, en *“El proceso de desamortización de la tierra en España”* nos deja la siguiente reflexión:

*¿Cómo iba a ser igual la desamortización en Navarra, con su Ley Paccionada de 1841, que en Ciudad Real, en Huelva o en Lugo? ¿Cómo iba a ser idéntico el resultado de la desamortización en Canarias y en Gerona cuando tantas diferencias había entre sus respectivas estructuras económicas y sociales?*¹

Desde luego, con estas palabras, el autor acierta al referirse a la más complicada realidad del estudio del Proceso Desamortizador en España: la complejidad de su aplicación. La Desamortización en España es un proceso largo, por su duración en el tiempo, y complejo, por las realidades a las que afecta y por la variedad de instrumentos legislativos empleados para llevarla a cabo.

Sin embargo, a pesar de lo anterior, es el propio Tomás y Valiente quien nos señala que no podemos dejar de considerar la desamortización como un proceso unitario, diverso y discontinuo. En primer lugar, unitario, pues trató en todas sus etapas de nacionalizar los bienes en propiedad de las llamadas *manos muertas* para su inclusión en el giro económico del estado; en segundo lugar, diverso, por la multitud de sus etapas; y, en tercer lugar, discontinuo, por la vigencia interrumpida de los distintos instrumentos jurídicos utilizados para llevar a cabo el proceso.

Podemos decir que la primera etapa de la Desamortización en España comienza durante el reinado de Carlos IV, con Godoy a la Cabeza después de un breve impulso desamortizador en el reinado de Carlos III. La Segunda Etapa, la más celebre tanto en la conciencia popular como en la bibliografía académica, es la que se conoce como la Desamortización de Mendizábal que comienza en 1836 y abre la veda para la

¹ Tomás y Valiente, Francisco (1978). “El proceso de desamortización de la tierra en España”. En *Agricultura y sociedad*, Nº 7, p. 13.

desamortización de numerosos bienes eclesiásticos, generando roces con la Santa Sede. Por último, la tercera etapa del Proceso será la conocida como Desamortización de Madoz, comenzada en 1855 y no finalizada hasta la promulgación del Estatuto Municipal de Calvo Sotelo en 1924. Vemos pues que tres Siglos contemplan este importante evento de la historia política española.

Queda sin embargo en el aire una pregunta muy pertinente ¿Qué es una desamortización? Se trata de una medida en vía legislativa que libera un bien de un vínculo jurídico previo (señoríos, mayorazgos...) que imposibilita su tráfico en el ámbito económico.

Tomás y Valiente también defiende los intentos liberalizadores de la tierra efectuados por ministros como Jovellanos o Olavide como el preludio a este importante proceso².

La idea tras la necesidad de una desamortización es ilustrada y liberal en el sentido económico. Los distintos ministros de Carlos III se encontraban a menudo con unas arcas públicas vacías, situación que podía ser únicamente solventada con la existencia de una masa contribuyente con medios suficientes para poder aportar a las arcas del estado³. De esta manera, es natural que los distintos ministros ilustrados recurriesen a la tierra no utilizada para aumentar esta masa contribuyente.

A finales del Siglo XVIII el sector primario seguía ocupando la posición de mayor generación de riqueza entre todos los sectores. Sin embargo, parte de la tierra seguía en propiedad de las llamadas “manos muertas”, que imposibilitaban su explotación. Es por ello por lo que la idea de aumentar la tierra disponible, con ánimos de aumentar la capacidad de ahorro de los agricultores, comienza a tomar fuerza⁴.

Los bienes de la corona (baldíos y realengos) son los primeros en ser desamortizados, por ser los menos políticamente complejos; cuando los ministros que las efectuaron trataron de plantear la idea de desamortizar los bienes eclesiásticos se toparon con el

² Tomás y Valiente, Francisco (1978). *Ob. cit.* p. 12.

³ Tomás, F., Donézar, J. M., Rueda, G., & Moro, J. (1985). “La Desamortización”. En *Cuadernos Historia*, p. 6.

⁴ *Ibid.*, pag 8.

poder político de la Iglesia, muro que no sería superado hasta la Desamortización Eclesiástica de Mendizábal⁵.

El proceso desamortizador de la tierra puede ser dividido en tres etapas:

La **primera etapa** de la desamortización es la más difusa en cuanto a su aplicación. Las dos grandes etapas siguientes se suelen identificar con la figura que las impulsó, Juan Álvarez de Mendizábal o Pascual Madoz; pero en esta primera etapa no encontramos un gran ministro impulsor ni una primera ley que diera comienzo al proceso desamortizador (como lo fueron el Real Decreto de 19 de febrero de 1836 o la Ley General de 1 de mayo de 1855).

Para entender esta primera etapa hemos de entender sus orígenes. Si bien la elevada deuda pública en tiempos de Carlos III ya era una preocupación para la Hacienda Pública, este problema se disparó durante el reinado de su hijo Carlos IV. Tanto la necesidad ordinaria de financiación como los numerosos compromisos bélicos adquiridos durante las Guerras Revolucionarias llevaron a la necesidad de un gasto público mucho más elevado que la recaudación estatal obtenida por métodos ordinarios, lo que llevó a un aumento sin precedentes de la deuda pública⁶.

Para hacer frente al problema de la deuda, el estado recurrió a la emisión de títulos valores con la primera esperanza de paliar la ausencia de fondos⁷. Huelga mencionar que la emisión de deuda pública por medio de vales no implica la desaparición del problema de la deuda, si no tan solo lo aplaza. El erario carecía de los fondos necesarios para respaldar las obligaciones contraídas por el estado al emitir dichos títulos, por lo que surge el problema de recaudar los fondos para la eventual devolución del valor de los vales.

Con el objetivo de obtener los recursos necesarios para enfrentar el pago de los títulos se promulgaron dos Reales Cédulas, ambas en 1795. La primera fue promulgada el 23 de

⁵ Martínez Martín, D. J. (1972). "El marco político de la desamortización". En *Ius Canonicum*, 12(24), pp. 345–348

⁶ Tomás, F., Donézar, J. M., Rueda, G., & Moro, J. (1985). Ob. cit., p. 11.

⁷ Schmidt, P. (2004). "Los vales reales y la desamortización de Carlos IV en España (1798-1808). Una perspectiva desde Cádiz, Sevilla y el Reino de Sevilla". En *Memorias del Segundo Congreso de Historia Económica, La historia económica hoy, entre la economía y la historia*, p. 3.

mayo de aquel año, y permitía el cobro de “las rentas y frutos de las dignidades, canonjías y otros cualesquiera beneficios eclesiásticos”. La segunda llegaría el 24 de agosto de 1795 y planteaba un impuesto del 15% sobre el valor de todos los bienes raíces y derechos reales que pudiera adquirir cualquier mano muerta⁸, gravando así la tenencia de tierras para estas instituciones.

Otras medidas se implantaron para intentar saciar el afán recaudador del estado, como, por ejemplo, la Real Cedula del 21 de febrero de 1798, sin embargo, no fue posible llegar a las cantidades requeridas para proveer el pago de los títulos emitidos durante los años anteriores.

Vemos, por tanto, que la posterior desamortización no se da por una elección política o por la voluntad legislativa de la liberación de la tierra, sino por la extrema y urgente necesidad del estado de hacer frente a la creciente deuda pública, que en mayo de 1808 llegó a superar los 1.800 millones de Reales⁹. Se da comienzo así al primer movimiento de desamortización durante el reinado de Carlos IV.

El 19 de septiembre de 1798 fueron publicadas dos Reales Decretos¹⁰. El primero permitía la incorporación de las restantes Temporalidades pertenecientes a la Compañía de Jesús (previamente expulsada del Reino de España en 1767) para su posterior amortización con destino a satisfacer la necesidad de recaudación. Dado que la Compañía de Jesús había sido forzosamente disuelta en tiempos de Carlos III, este primer decreto no presenta una verdadera desamortización eclesiástica, pues los bienes ya eran de titularidad estatal¹¹.

Por otro lado, el segundo Decreto publicado aquel día ordenaba lo siguiente: “*todos los bienes raíces pertenecientes a hospitales, hospicios, casas de misericordia, de*

⁸ Tomás, F., Donézar, J. M., Rueda, G., & Moro, J. (1985). Ob. cit., p. 15.

⁹ Schmidt, P. (2004). Ob. Cit., p. 3.

¹⁰ Campos, F. J., & de Sevilla, F. (2007). “Textos legales de las desamortizaciones eclesiásticas españolas y con ellas relacionados”. En *La desamortización: el expolio del patrimonio artístico y cultural de la Iglesia en España: Actas del Simposium 6/9-IX-2007*, Ediciones Escorialenses. p. 8.

¹¹ De La Hera, A. (1999). La desamortización de bienes eclesiásticos bajo el regalismo. *Ius Canonicum*, 39, 1065

reclusión y de expósitos, cofradías, memorias, obras pías y patronatos de legos, poniéndose los productos de estas ventas, así como los capitales de censos que se redimiesen pertenecientes a estos establecimientos y fundaciones, en mi Real Caja de amortización bajo el interés anual de tres por ciento ”.

Este decreto perfila la desamortización en los términos en los que se daría durante el siglo siguiente, es decir, la enajenación de un bien para una posterior subasta pública de los bienes, seguida de su inversión en la hacienda pública para hacer frente a la deuda del Estado¹².

Sin embargo, los esfuerzos de Godoy y la Corona no fueron suficientes, dejando el estado en grave endeudamiento. Termina así el proceso de desamortización durante el reinado de Carlos IV el cual se vio interrumpido con las Abdicaciones de Bayona y el posterior estallido de la Guerra de Independencia en 1808. En los años posteriores, la desamortización se vería reanudada, pero esta vez encabezada por José I Bonaparte. Mediante los reales decretos de 9 de junio¹³ y 27 de septiembre de 1809¹⁴ se pusieron en venta los bienes eclesiásticos. Por su configuración, se pueden ver claras similitudes con la posterior desamortización de Mendizabal, que tendría como objetivo los mismos bienes¹⁵.

La **segunda etapa** de la desamortización comenzó por medio del Real Decreto de 19 de febrero de 1836 y la Ley de 29 de julio de 1836, por las que se abre paso al proceso desamortizador de los bienes eclesiásticos¹⁶, proceso que ha sido comúnmente denominado como la desamortización de Mendizábal.

¹² Tomás, F., Donézar, J. M., Rueda, G., & Moro, J. (1985). Ob. cit., p. 15

¹³ Real Decreto de 9 de junio de 1809, Gaceta de Madrid, núm. 172, de 11 de junio de 1809, p. 754

¹⁴ Real Decreto de 27 de septiembre de 1809, Gaceta de Madrid, núm. 272, de 28 de septiembre de 1809, p. 1196

¹⁵ Domínguez, P. (1998). La desamortización rústica y urbana de José Bonaparte en la prefectura de córdoba, *Boletín de la Real Academia de Córdoba de Ciencias, Bellas Letras y Nobles Artes*. Nº 134. P. 180

¹⁶ Tomás, F., Donézar, J. M., Rueda, G., & Moro, J. (1985). Ob. cit., p. 4

Podemos afirmar que el marco temporal recorrido entre los años de 1808 y 1834 no propiciaron el contexto sociopolítico correcto para llevar a cabo grandes desamortizaciones de bienes. Algunos intentos fueron planteados, y se tradujeron en textos legislativos producidos tanto por José Bonaparte como por las Cortes de Cádiz ¹⁷, pero el estado de guerra imposibilitaba el éxito generalizado de una desamortización.

Con la llegada de Fernando VII y regreso del Absolutismo no es posible plantear una medida como la desamortización, a pesar de los aislados intentos durante el Trienio Liberal¹⁸. No fue hasta el triunfo de la Revolución liberal que pudo plantearse y efectuarse una nueva desamortización.

Con ello, la España de la década de 1830 ve, de nuevo, un repunte de la deuda pública, debido a que, a la emisión, nuevamente, de títulos valor que costearan la Hacienda Pública, se le suma el estallido de la Primera Guerra Carlista. Tan solo sumando los intereses sobre la deuda y el coste del conflicto, la corona incurría mensualmente en un gasto de 40 millones de reales ¹⁹.

Es por ello que, tras varios Decretos ordenando la supresión de distintas órdenes monacales y religiosas, clausurando conventos y suprimiendo la Compañía de Jesús, se publica el Real Decreto de 19 de febrero de 1836 que declara “*en venta desde ahora todos los bienes raíces de cualquiera clase que hubiesen pertenecido á las comunidades y corporaciones religiosas extinguidas, y los demás que hubiesen sido adjudicados á la Nación por cualquier título ó motivo, y también todos los que en adelante lo fuesen desde el acto de su adjudicación*” ²⁰

No es extraño que se propusieran los bienes eclesiásticos como objetivo para esta nueva desamortización. Tomás y Valiente afirma el uso de las desamortizaciones no solo como un recurso legislativo para garantizar la obtención de ingresos excepcionales que

¹⁷ Campos, F. J., & de Sevilla, F. (2007). Ob. cit, p. 8

¹⁸ Idem

¹⁹ Tomás, F., Donézar, J. M., Rueda, G., & Moro, J. (1985). La Desamortización. Cuadernos Historia. Ob. cit., Pag p. 18.

²⁰ Campos, F. J., & de Sevilla, F. (2007). Ob. cit, p. 14

costearan los gastos estatales, si no que se puede apreciar en ellas un segundo objetivo que es, en este caso, político: el afianzamiento del estado liberal burgués por medio de la transformación del régimen jurídico de la propiedad de la tierra²¹.

German Rueda coincide en este punto con Tomás y Valiente, pues defiende la creación de una masa de propietarios adeptos a la causa liberal como una de las causas político-ideológicas de la desamortización²².

En cuanto a sus resultados, la desamortización eclesiástica de Mendizábal no alcanzó los objetivos económicos planteados. La deuda pública no solo no descendió, si no que aumentó debido a la duración de la Guerra, que aumentó la necesidad de financiación²³.

Con la llegada al poder de los moderados en 1844, el proceso desamortizador queda paralizado y el gobierno entra en conversaciones con la Santa Sede respecto de la situación de los bienes eclesiásticos en España. Sin embargo, se puede afirmar que, si bien la base social liberal pretendida no termino de asentarse debido a la concentración de compradores, la Iglesia acabó por ser la gran perdedora en el contexto del segundo proceso desamortizador²⁴.

Como colofón al proceso desamortizador iniciado por Mendizábal, podemos ver que a lo largo del periodo entre 1844 y 1851 las medidas desamortizadoras van siendo progresivamente detenidas, llegando a la declaración de nulidad de algunas compras, proceso que culmina con el Concordato de 1851, que refuerza la posición de la iglesia y permite la adquisición de los títulos poseídos, acordando su respeto en futuros momentos²⁵.

Llegamos pues por fin al objeto principal de nuestro estudio, la Desamortización de Madoz, que podemos considerar la **tercera etapa** de la desamortización. Con la ley

²¹ Francisco Tomás y Valiente, ob. cit., pág 12

²² Tomás, F., Donézar, J. M., Rueda, G., & Moro, J. (1985). ob. cit., Pag 18

²³ Idem

²⁴ De la Iglesia García, J. (2008). Los problemas de la economía española a comienzos del siglo XIX. Deuda Pública y desamortización eclesiástica. Anuario jurídico y económico escorialense, (41), 689-714.

²⁵ Campos, F. J., & de Sevilla, F. (2007). Ob. cit, p. 23

Madoz la desamortización en España llega a su punto álgido. Su conclusión, con el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo de 1924, puso fin a la desamortización de los bienes municipales derogando toda legislación previa.

Madoz fue el tercero de una rápida sucesión de siete ministros de hacienda durante el periodo comprendido entre 1855 y 1857, sus predecesores, Collado y Sevillano, renunciaron al cargo acusándose ambos de insuficiencia para el ejercicio de las funciones encomendadas, y el propio Pascual Madoz, a la luz de las dificultades para la recaudación de fondos, dimitió de su cargo el 5 de junio de 1855, tras tan solo 5 meses en el cargo²⁶.

Si bien fugaz, su paso por el ministerio de Hacienda no fue intrascendente, pues con la publicación de la Ley General de 1 de mayo de 1855 comienza un proyecto de desamortización que entraría en vigor, como hemos dicho durante casi 70 años, de manera interrumpida. En este proceso no solo se llevaría a cabo una desamortización de los bienes eclesiásticos, sino que se desamortizarían bienes tanto eclesiásticos como municipales, buscando específicamente la desamortización de todos los bienes de las llamadas *manos muertas*, exceptuando algunos tipos de bienes declarados en el artículo 2 de dicha Ley (LG 1-V-1855).

Defiende José M^a Moro que, al comparar las desamortizaciones previas, podemos considerarlas como preludios a esta nueva desamortización²⁷, pues esta tiene, al compararla con sus predecesoras, un alcance mucho mayor. En primer lugar porque los bienes afectados son mucho más numerosos y variados, pues afectan a los dos tipos de bienes (eclesiásticos y civiles); en segundo lugar, por la asombrosa extensión en el tiempo de las disposiciones desamortizadoras, que no solo soportarán cambios de gobierno, sino también cambios de régimen, y si bien su aplicación es intermitente, no será hasta 1924 que veremos una disposición derogatoria definitiva; y en tercer lugar, por el volumen de recaudación de este proceso.

²⁶ Moreno Ballesteros, V. (2015). La desamortización de Madoz en Madrid: capital y provincia (1855-1894).

²⁷ Tomás, F., Donézar, J. M., Rueda, G., & Moro, J. (1985). La Desamortización. Cuadernos Historia. Pag 24.

Pero cabe ahora examinar la necesidad de una tercera desamortización. Tomás y Valiente²⁸ afirma siguiendo el razonamiento de Richard Herr que, así como la desamortización practicada durante el reinado de Carlos IV se debe a razones de urgente necesidad financiera, la desamortización de 1855 responde a un proceso más calmado de necesidad no solo financiera, sino también política. Para él, el proceso desamortizador no es solo una medida financiera para la recaudación de fondos, sino también representa el paso del absolutismo al liberalismo burgués por medio de la reforma del modelo de propiedad, sustituyendo en el proceso a los propios propietarios. Para el autor, las desamortizaciones sirven como parte en el proceso de la revolución burguesa en España, que no se da por un gran golpe ni en un momento explícito, sino a lo largo de distintos y sutiles cambios en el *statu quo* del Estado, por lo que esta desamortización se daría no solo por necesidad financiera sino también por causas ideológicas.

Sin embargo, examinando el dato de los numerosos ministros de Hacienda durante el Bienio Progresista, siete en tan solo dos años, nos revelan la presencia de grandes dificultades en la gestión de la Hacienda Pública; el propio Madoz dimite por las dificultades a la hora de conseguir financiación²⁹.

La principal dificultad encontrada por los distintos ministros de Hacienda es el mismo que el encontrado por el resto de agentes desamortizadores: el monto de la deuda pública y la imposibilidad del cumplimiento estatal del pago del interés de los títulos valor en circulación. Esta afirmación puede ser confirmada por una lectura de la propia Ley General 1-V-1855, pues ella destina gran parte de lo recaudado a la compra de títulos valor por precio de cotización, solventando de esta manera el problema crónico de la deuda³⁰.

Sin embargo, una lectura del texto nos da indicios de diferencias con las previas desamortizaciones. En primer lugar, el ya mencionado sistema de compra de títulos

²⁸ El proceso de desamortización de la tierra en España. Francisco Tomás y Valiente, Agricultura y sociedad, ISSN 0211-8394, N° 7, 1978, pág 17

²⁹ Moreno Ballesteros, V. (2015). La desamortización de Madoz en Madrid: capital y provincia (1855-1894).

³⁰ Tomás, F., Donézar, J. M., Rueda, G., & Moro, J. (1985). La Desamortización. Cuadernos Historia. Pag 26.

mediante los fondos obtenidos por la desamortización presenta una novedad técnica respecto de previas desamortizaciones; además, como novedad adicional, no se permitiría el pago de los títulos mediante el valor nominal de los valores, sino que solo se permitía para la compra en subasta el pago en dinero³¹.

Estas novedades técnicas pueden pretender reforzar el propósito ya pretendido por la anterior desamortización, es decir, la creación de una masa de propietarios agrícolas favorables a ideas liberales.

Periodos de vigencia

La desamortización de Madoz no fue un proceso constante en el tiempo, sino que podemos ver tres periodos claramente diferenciados donde este proceso tuvo lugar³².

La primera etapa (1855-1856) coincide con el Bienio Progresista y destaca por la gran cantidad de bienes desamortizados, a pesar de su brevedad en el tiempo, y por afectar también a los bienes eclesiásticos, violando el concordato firmado con la Santa Sede en 1851. Con la vuelta al gobierno de O'Donnell se paralizan las disposiciones desamortizadoras que afectaban a los bienes eclesiásticos³³ y posteriormente el Real Decreto del 14 de octubre de 1856 paraliza hasta nueva aplicación la desamortización civil.

Esta primera etapa es la que podemos denominar la desamortización “de Madoz” propiamente dicha, pues las siguientes etapas, si bien íntimamente ligadas a la norma de 1855, se darían en contextos distintos.

La segunda etapa (1858-1896) comienza con el gobierno de O'Donnell devolviendo el vigor a las disposiciones desamortizadoras de los bienes civiles (no así los eclesiásticos) el 2 de octubre de ese año, y desde entonces quedarían en vigor hasta su derogación en 1924.

³¹ Ib

³² Moreno Ballesteros, V. (2015). La desamortización de Madoz en Madrid: capital y provincia (1855-1894).

³³ Campos, F. J., & de Sevilla, F. (2007). Ob. cit, p. 23

La tercera etapa (1897-1924) no coincide con una interrupción y una posterior vuelta de vigencia de estas disposiciones, sino con la elaboración del Catálogo de Montes Exceptuados y la posterior inclusión en la Ley bienes previamente excluidos, generando una última etapa de ventas³⁴.

El proceso desamortizador, como hemos podido observar, no responde tan solo a necesidades estatales de financiación de la hacienda pública, ni se presenta como un mero proceso legislativo de reforma de la propiedad; es verdaderamente un reflejo de las ideas políticas de aquellos que estuvieron en el liderazgo de la nación.

Como ya hemos mencionado, Tomás y Valiente lo define como parte del paso del Antiguo Régimen a la Sociedad Liberal; Germán Rueda³⁵ (1985) lanza la idea de la desamortización eclesiástica como castigo al clero por su oposición ideológica a los regímenes liberales. Si las desamortizaciones buscaron el aumento de la producción agraria y el aumento de la riqueza individual de los súbditos o ciudadanos, podemos afirmar que las medidas implementadas no fueron óptimas.

A aquellos que trabajaban la tierra les fue dada en distintos momentos la posibilidad de acceder a su propiedad mediante la redención de los censos mediante el pago de la capitalización, pero la abusividad de los tipos de capitalización imposibilitaban la capacidad del campesinado de acceder a la plena propiedad por esta vía, obligándolo a competir en el proceso de subasta con las grandes fortunas burguesas³⁶. Esto refuerza la tesis propuesta por Tomás y Valiente de la desamortización como parte de la Revolución Burguesa en España.

Queda también preguntarnos ¿era una desamortización lo más beneficioso para España? Podemos afirmar que el proceso sirvió para aliviar parcialmente la presión que la deuda ejercía sobre el estado, pero de ningún modo, como estudiaremos más adelante, solucionó el problema. La Propiedad mutó y la burguesía pasó a ser propietaria mediante

³⁴ Moreno Ballesteros, V. (2015). La desamortización de Madoz en Madrid: capital y provincia (1855-1894).

³⁵ Tomás, F., Donézar, J. M., Rueda, G., & Moro, J. (1985). La Desamortización. Cuadernos Historia. Pag 20.

³⁶ Tomás, F., Donézar, J. M., Rueda, G., & Moro, J. (1985). La Desamortización. Cuadernos Historia. Pag 29.

el aumento del latifundismo en el territorio nacional, pero esto ocurrió a costa de una clase trabajadora que, lejos de acceder a la propiedad, permaneció como mano de obra barata en el campo³⁷, mientras que lo invertido en la compra de propiedades no fue invertido en la creación de infraestructura industrial, lo que favoreció el estancamiento rural español frente al desarrollo del sector secundario en otros estados europeos.

Viendo la configuración de la desamortización en España podemos afirmar que, si hubo un aumento de la productividad agraria, no se debió a la inversión en mejora de producción, sino simplemente a la ampliación de la disponibilidad de tierra cultivable.

III. TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA DE LA LEY 1 DE MAYO DE 1855

1. INICIATIVA LEGISLATIVA:

Dado que el impulso de esta ley era de origen ministerial, el texto presentado por el ministro ante las Cortes tendría el carácter de Proyecto de Ley desde el primer momento³⁸. Pero antes de analizar la iniciativa de este proyecto es necesario detenernos en la figura del ministro Madoz.

Debido a la pobre situación del Tesoro, sobre todo en cuanto al problema de la deuda flotante en el que más adelante profundizaremos, la gobernación del Ministerio de Hacienda se probó un desafío para todos aquellos que obtuvieron su liderazgo. Entre

³⁷ ib

³⁸ *Reglamento interino de las Cortes Constituyentes*, de 9 de noviembre de 1854. *Gaceta de Madrid*. Art 50.

septiembre de 1854 y octubre de 1857 hubo siete ministros de hacienda; Pascual Madoz fue, tras la renuncia del Duque de Sevillano, el tercero en esta sucesión.

Natural de pamplona, Pascual Madoz, diputado en múltiples legislaturas, era conocedor de la realidad territorial española, como muestra su *Diccionario geográfico-estadístico-histórico de España y sus posesiones de Ultramar*³⁹, publicado en 16 volúmenes en el periodo entre 1845 y 1850. Su pensamiento político era, por supuesto, liberal, y de la misma naturaleza eran los objetivos que con las Desamortización General pretendía (y que se expondrán más adelante). El aumento de propietarios por medio de la privatización, la inversión de lo recaudado en obras públicas... todas estas ideas fueron acompañando la desamortización y señalándola como un verdadero instrumento de impulso económico, como era pretendido el proyecto.

Sin embargo, el proyecto de ley presentado por el ministro el 5 de febrero era un documento más corto y conservador de lo que llegaría a ser tras la intervención de la comisión. En tres breves páginas, con siete artículos y subrayando los beneficios económicos, Pascual Madoz sienta las bases del que sería el principio desamortizador. En su exposición, se limitaba a defender la puesta en venta de los bienes que no podían acceder al giro económico basándose en la conveniencia económica y en el aumento de productividad que este había de tener⁴⁰.

El proyecto, por su condición como tal y de acuerdo con el artículo 50 del Reglamento, pasó a secciones tras ser leído en el hemiciclo para el nombramiento de la comisión.

2. CONSTITUCIÓN DE LA COMISIÓN PARLAMENTARIA

Recibido un proyecto de ley (en el caso de las proposiciones, después de ser tomado en consideración) las siete secciones de las cortes lo sometían a examen para,

³⁹ Madoz, P. (1845-1850). *Diccionario geográfico-estadístico-histórico de España y sus posesiones de Ultramar* (16 vols.). Est. Literario-Tipográfico de P. Madoz y L. Sagasti.

⁴⁰ Diario de sesiones de las Cortes Constituyentes, (en adelante, DSCC). Leg. 1854-1856. Núm. 76, de 5 de febrero de 1855, p. 1909.

después, seleccionar a un diputado del seno de esta que formase parte de la comisión que había de elaborar el dictamen.

Fue el día 8 de febrero es nombrada la comisión para la elaboración del dictamen sobre el proyecto. Esta habría de ser formada por Antonio González (presidente), Fernando Madoz (hermano del ministro), Manuel de la Fuente Andrés, José C. Sorní, Paciano Masadas, José de Galvez Cafioro y Patricio de la Escosura (secretario)⁴¹ Estos diputados habrían de ser quienes pretendieron transformar el proyecto de ley en una verdadera arma política contra el antiguo régimen. Serían los encargados de defender el dictamen, y por tanto, la desamortización, en el debate parlamentario.

3. DICTAMEN DE LA COMISIÓN

La comisión debatiría durante 15 días hasta la publicación final del dictamen, que se dio el día 23 de febrero de 1855. El trabajo resultante daría lugar a un documento mucho más extenso que el proyecto de ley presentado por el ministerio de hacienda, no solo en el articulado final propuesto para el debate en la cámara alta, sino en la concepción misma del proyecto desamortizador.

Para la comisión el principio de la desamortización se mantiene en gran medida intacto, es decir: retornar al giro económico los bienes amortizados. Sin embargo, frente a los argumentos de índole principalmente económica dados en el proyecto⁴², la comisión entra a una valoración política, social, histórica y económica de la desamortización. Mientras que el proyecto de ley hace parecer la desamortización una simple operación de crédito pensada para el saneamiento de las cuentas del Tesoro y la revitalización de la economía nacional, el dictamen entra a presentarla como la herramienta para devolver la tierra al estatus de propiedad entendida en sentido liberal que nunca debió haber perdido⁴³.

⁴¹ DSCC. Leg. 1854-1856. Núm. 79, de 8 de febrero de 1855, p. 1980.

⁴² DSCC. Leg. 1854-1856. Núm. 76, de 5 de febrero de 1855, Apéndice único, p 1911.

⁴³ DSCC. Leg. 1854-1856. Núm. 89, de 23 de febrero de 1855, Apéndice único, p. 2367.

Para todo esto, el dictamen entra principalmente en tres argumentos: un primer argumento será de necesidad, pues se presentará como una ley destinada a generar el cambio político necesario para el éxito de la constitución liberal; en segundo lugar, un argumento histórico, donde se criticará el régimen de los bienes amortizados; y, por último, el argumento económico, donde de manera más amplia se expone cómo debe ser aprovechada la desamortización.

El texto del dictamen dará, en su segundo párrafo, la frase que resume en si misma todo el espíritu del proceso desamortizador:

*“La ley propuesta es una revolución fundamental en la manera de ser de la Nación española; es el golpe de muerte dado al antiguo deplorable régimen; es, en fin, la fórmula y resumen de la regeneración política de nuestra Patria.”*⁴⁴

Este y no otro es el objetivo final de la desamortización. No se puede entender este proceso como un mero cambio sobre la legislación de la propiedad, ni como una operación de crédito estatal para aliviar la situación de la deuda flotante. Es un verdadero cambio político, ejecutado mediante la Ley, diseñado con fines ideológicos y que representará el cambio de la propiedad del antiguo régimen a la propiedad liberal.

Por ello, la comisión hará hincapié en el argumento histórico, pues para que este cambio sea aceptado a los ojos de la sociedad y de las generaciones futuras, el régimen anterior debía ser descatalogado. La mera necesidad económica o política no era suficiente, pues no se iban a alterar solo las situaciones vividas en 1855, sino toda la concepción de la propiedad hasta el momento.

Por ello es más conveniente analizar primero el argumento histórico dado por la comisión, y después entrar a valorar los argumentos de necesidad política y económica.

3.1 Dictamen de la comisión: argumento histórico

Como ya hemos mencionado, el proyecto desamortizador no viene solo a cambiar el marco legislativo de la propiedad, sino a reconfigurar el propio concepto de propiedad. Por ello, la argumentación histórica dada se esfuerza por tratar de demostrar que el estado

⁴⁴ Ib

de la tenencia de la tierra responde a un proceso histórico que va en contra de lo que hubiera sido el normal desarrollo de la Nación española antes mencionada.

Para explicar esta idea, el propio dictamen se sumerge en un proceso de explicación histórica que comienza con la siguiente declaración: “*La amortización de la propiedad oprime a España con su pesado yugo desde los primeros tiempos de la monarquía goda. Despojaron, en efecto, los germanos a los españoles de los dos tercios de su privilegiado suelo [...]*” con esto, ya tenemos presentes todos los elementos que separan al régimen de la amortización de la propiedad de la Nación. Primero, la amortización de la propiedad es un proceso extranjero, traído por la monarquía Visigoda; segundo, es un sistema opresivo, es decir, limita las libertades de la Nación; y Tercero, es un sistema ruinoso para los ciudadanos (*pesado yugo*).⁴⁵

Según el dictamen, la amortización de la tierra es un sistema germano que priva a los españoles de la posibilidad de la posibilidad de explotar la tierra, causando así su desuso y perdiendo esta su valor al transformarse en una serie de yermos llanos y pastos incultos que despojaron la tierra de su valor⁴⁶.

El dictamen continúa explicando el papel de los concilios de León y Compostela durante el Siglo XI, en los cuales si bien se procuró la defensa de los *bienes de los pecheros* (del tercer estado) también sirvieron para consolidar la amortización de la tierra⁴⁷.

La Amortización de la tierra queda justificada desde el poder político por la acción de los reyes visigodos⁴⁸ y la inacción de los reyes de la reconquista. El dictamen, con su argumentación hasta el momento, tratará de mostrar los bienes amortizados y vinculados como consecuencias de una serie de prerrogativas reales; podemos asumir, si seguimos el

⁴⁵ DSCC. Leg. 1854-1856. Núm. 89, de 23 de febrero de 1855, Apéndice único, p. 2367.

⁴⁶ Ib

⁴⁷ DSCC. Leg. 1854-1856. Núm. 89, de 23 de febrero de 1855, Apéndice único, p. 2368.

⁴⁸ Cuando el dictamen habla de la introducción del *régimen de amortización de la propiedad* en España, achacándolo a la acción de los reyes visigodos, no se da ningún ejemplo de ninguna de las normas que dieron pie a este evento. Sin embargo, si nos dirigimos al *Liber Iudiciorum*, probablemente uno de los textos legislativos visigodos de mayor interés para la historiografía, podemos observar cómo en el Libro Quinto sí se reserva el dominio de los bienes donados a la iglesia “*con carácter eterno e irrevocable de las leyes*. (Ramis Barceló, R. (2015). *Estudio preliminar. En R. Ramis Barceló y P. Ramis Serra (Trads.), Liber iudiciorum sive Lex Visigothorum* (p. 381). Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.)

razonamiento del dictamen, que si los que ejercían la soberanía de la nación tenían potestad para determinar la amortización o vinculación de un bien, también tenían la potestad de desamortizarlo. Este será un punto del debate legislativo que discutiremos más adelante.

Por su parte, el dictamen continuará acusando de ceguera a los españoles de la reconquista. Mientras en la España cristiana vemos como la propiedad queda bajo el más absoluto monopolio, esta era libre en las zonas controladas por los árabes y, por tanto, mucho más ricas⁴⁹. Se reduce de esta manera al absurdo la disparidad entre ambos sistemas, que respondían a procesos históricos y jurídicos completamente distintos, y se ignoran las diferencias tecnológicas entre ambas culturas.

El dictamen no olvida el impacto del reinado de Enrique II de Castilla -a quien el texto solo da el nombre de “*el bastardo de Trastámara*”- y el impacto de las leyes de Toro (1505) en el establecimiento de la institución del Mayorazgo⁵⁰, por el cual la heredad se concentraba tan solo en el linaje que posee su propiedad e impide su salida de este.

El dictamen expone una imagen ciertamente negativa de la historia de la propiedad en España. Antes de las Cortes de Cadiz cualquier lucha por la liberalización de la tierra solo podía hacerse mediante la acción de monarcas “ilustrados” (como San Fernando III de Castilla) o mediante la petición a los poderes políticos del momento (como durante los distintos concilios mencionados). Cuando es la clase no privilegiada la que accede al poder político es cuando verdaderamente pueden tomarse medidas para paliar la situación de los bienes vinculados y amortizados.

En conclusión a este análisis, podemos decir que, antes que un riguroso tratado sobre la historia de la propiedad en España, tenemos ante nosotros unos hechos históricos presentados de forma que se apoya a la introducción del proyecto de ley. Como ya hemos mencionado, el proyecto de ley responde a la voluntad política de que se lleve a cabo el proceso de desamortización, por ello la historia previa no se presenta como una serie de hechos históricos, sino como una narrativa de control y limitación sobre los derechos de los ciudadanos. Nada se dice de la situación vivida por las personas de la época y se

⁴⁹ DSCC. Leg. 1854-1856. Núm. 89, de 23 de febrero de 1855, Apéndice único, p. 2368.

⁵⁰ Ib

realizan comparaciones que enfatizan la negatividad de la situación de la propiedad, por ello, el argumento histórico persigue una concepción liberal de la tierra, y cualquier regulación opresiva sobre la misma va a ser negativamente considerada. Vemos aquí entonces que esta dimensión de la revolución liberal en España no se da por la fuerza de las armas, sino mediante el uso de la ley.

3.2. Dictamen de la comisión: argumento de necesidad

El segundo argumento que dará la comisión es uno de necesidad. Para la comisión, la desamortización es una medida fundamental sobre la cual se deberán asentar el resto de los avances sociales y políticos que plena el gobierno liberal⁵¹. Hemos hablado antes de cómo la desamortización de la tierra no es solo una medida económica, sino el fin del antiguo régimen.

Con la accesión a la propiedad por parte de la mayoría de la sociedad, se lleva a cabo una reconfiguración social. Ya no existen una concepción corporativa, con la sociedad dividida por sus derechos y sus obligaciones. Ahora no hablamos del súbdito sino del ciudadano.

Las palabras ‘regeneración política’ son pronunciadas dos veces a lo largo del documento, y se utilizan como comienzo⁵² y conclusión⁵³ de este. De nuevo vemos como la desamortización es concebida como la vía para el cambio de la sociedad absolutista a la liberal.

Como fundamento de la necesidad del principio desamortizador vemos en primer lugar su necesidad para el éxito de la revolución liberal en España. No debemos dejar de lado el sustrato ideológico que yace en todo el proceso de cambio de régimen; el objetivo final de aquellos que promulgaron el cambio de paradigma que en ese momento se vivía no era el siempre establecimiento de una serie de leyes de enfoque más liberal sino la

⁵¹ DSCC. Leg. 1854-1856. Núm. 89, de 23 de febrero de 1855, Apéndice único, p. 2367

⁵² Ib

⁵³ DSCC. Leg. 1854-1856. Núm. 89, de 23 de febrero de 1855, Apéndice único, p. 2372

modernización de la sociedad conforme a los valores que comenzaban ya a establecerse en el resto de Europa.

Por ello, una vez alcanzado el poder, constituidas las Cortes y comenzado el proceso de elaboración de una nueva constitución, se debía garantizar al ciudadano la posibilidad de acceder a la verdadera libertad, entendida como la posibilidad de ser propietario.

La fundamentación histórica y la de necesidad coinciden entonces en este punto: la incapacidad de acceso a la propiedad es un error histórico y debe ahora ser paliado.

Por eso se defiende a lo largo del texto que la desamortización es necesaria para dotar de contenido a la Constitución⁵⁴, porque respondía a una visión liberal de la sociedad, completamente contraria a la sociedad del antiguo régimen. En este punto, es donde se ve la necesidad no solo política, sino social de la desamortización.

Podemos decir que para las Cortes el texto desamortizador adquiere una importancia que puede asemejarse a la del propio texto constituyente, pues sin la existencia de uno, el otro caerá por su propio peso. Este principio es reconocido por el propio dictamen cuando afirma la necesidad de que la desamortización de la tierra sea previa a la promulgación de la constitución.⁵⁵

La comisión también habla de la necesidad del principio desamortizador para llevar a cabo todas las obras publicas necesarias para la modernización de la economía⁵⁶. Este argumento, en parte económico, no deja de hablar de la necesidad de un sistema de propiedad que permita su uso para los asuntos de interés público.

No se hace mención del carácter de las obras publicas necesarias, pero un vistazo a la Europa del Siglo XIX nos da una idea de cuales podían ser. La explosión de la revolución industrial la propagación del ferrocarril, las nuevas tecnologías... la expansión de estos avances al territorio español podía verse seriamente reducida si una cantidad significativa del territorio nacional se encontraba fuera del comercio.

⁵⁴ DSCC. Leg. 1854-1856. Núm. 89, de 23 de febrero de 1855, Apéndice único, p. 2367

⁵⁵ Ib

⁵⁶ DSCC. Leg. 1854-1856. Núm. 89, de 23 de febrero de 1855, Apéndice único, p. 2370

Es por ello por lo que podemos encontrar una justificación para el principio desamortizador no solo en la ideología, también en la tecnología. Hoy en día es común que las obras publicas requieran de un proceso de expropiación que facilite la ejecución de la obra. De la misma manera que algunos procesos de expropiación hoy en día pueden encontrar su justificación en la necesidad pública, la comisión planteó en el dictamen que la desamortización podía también impulsar el desarrollo industrial de la nación, haciéndola de esta manera necesaria.

3.3 Dictamen de la comisión: argumento económico

El tercer argumento, de índole económica, trata de alumbrar las nuevas posibilidades que se presentaran en el plano económico en cuanto se diera de manera positiva el proceso desamortizador.

Podemos ahora detenernos en el proyecto de ley que presentó el ministro de hacienda. Para Pascual Madoz, o por lo menos así se hace notar en el proyecto de ley presentado a la comisión, esta es la mayor preocupación⁵⁷.

Como ya hemos mencionado anteriormente, las desamortizaciones anteriores a esta solían darse en una situación de ausencia de liquidez en el tesoro público. Este caso no es distinto. En la comisión⁵⁸ y en algunas instancias del debate parlamentario⁵⁹ se llegó a esgrimir el argumento de que incluso si la desamortización fracasaba y no se lograba con ella aumentar el capital estatal, esta sería positiva tan solo por la gran cantidad de nuevos terrenos y propiedades incluidas gracias a ella en el giro económico del mercado, pero el papel del ministro de hacienda no era preocuparse del mercado, si no de la hacienda pública.

Dice la comisión que se “*deja al buen juicio de las Cortes calcular el gran número de propietarios, para siempre unidos por el vínculo de su interés a la causa de la revolución, que creará esta ley llevada a efecto, y se limitará a llamar de paso su atención*

⁵⁷ DSCC. Leg. 1854-1856. Núm. 76, de 5 de febrero de 1855, Apéndice único, p 1911.

⁵⁸ DSCC. Leg. 1854-1856. Núm. 89, de 23 de febrero de 1855, Apéndice único, p. 2370

⁵⁹ DSCC. Leg. 1854-1856. Núm. 86, de 19 de febrero de 1855, Apéndice único, p. 2235

sobre el aumento consiguiente de la materia imponible y del capital circulante.”⁶⁰ Se reduce en una misma frase el argumento de necesidad política y económica.

Con ello, la comisión pasa a reconocer que la mala situación de la hacienda pública no es a nadie desconocida, por ello es necesario que el estado se haga dueño⁶¹ de los activos previstos en las leyes de desamortización para poder llevar a cabo operaciones de crédito que, sin ellos, serían imposibles en el contexto económico del año 1855.

La lectura del dictamen nos deja ver dos fuentes distintas de financiación que se darán gracias a la desamortización. En primer lugar, tenemos, por supuesto, la existencia de los pagos posteriores a las subastas de los terrenos desamortizados. Estas se harían mediante proceso público y el capital sería transmitido al estado mediante 15 pagos hechos en 14 años.

La segunda fuente sería, por supuesto, el aumento de la riqueza. Ya solo por sí mismo o por medio de un sistema tributario, se defendía que el aumento de la riqueza por medio del aumento de los propietarios. Por no hablar de la supuesta deuda política de los nuevos propietarios, *para siempre unidos por el vínculo de su interés a la causa de la revolución*, que la comisión esperaba.

3.4. El Dictamen: Articulado del Proyecto

Debemos ahora pasar a analizar el Proyecto de Ley para la desamortización (en adelante, el Proyecto) tal y como la comisión lo remitió a las cortes para su debate.

El Título Primero del Proyecto habla de la forma de ejecución del proceso. El artículo primero establece el principio de desamortización y nos da una lista de todos los bienes cuya desamortización queda ordenada, la lista final es la siguiente: Todos los predios rústicos y urbanos, censos y foros pertenecientes al Estado, a los propios de los pueblos, a la beneficencia, a la Instrucción pública, al clero, a las Ordenes militares de Santiago, Alcántara, Calatrava, Montesa y San Juan de Jerusalén, A cofradías, obras pías

⁶⁰ DSCC. Leg. 1854-1856. Núm. 89, de 23 de febrero de 1855, Apéndice único, p. 2369

⁶¹ DSCC. Leg. 1854-1856. Núm. 89, de 23 de febrero de 1855, Apéndice único, p. 2363

y santuarios, al secuestro del ex-Infante D. Carlos, y todos los que ya habían sido mandados vender por otras disposiciones desamortizadoras

El artículo segundo entra a discutir un número reducido de excepciones a este principio, hechos por ser considerados de interés estatal. La magnitud de la lista nos habla del volumen elevado de ventas que esta disposición ordena.

Los artículos siguientes señalan la subasta se dará por medio de dos subastas simultaneas, una en la cabeza del partido judicial que del lugar donde se encuentre la finca, y otra en la capital de la provincia del lugar donde se encuentre. Si el valor de la finca fuese superior a los 10000 reales, una tercera tendría lugar en Madrid.

El pago se haría de la siguiente forma: en el momento de la subasta se debía hacer un primer pago del 10% del precio, los dos primeros años había de abonarse la cantidad del 8% del precio. El tercer y cuarto año se pagaría el 7% de lo acordado y en los siguientes 10 años se pagaría el 6% del valor.

Como podemos ver, la compra en subasta era una autentica operación de crédito que requería la confianza absoluta en la rentabilidad del bien. La lógica mercantil actual nos indica que los primeros años, como norma general, son años de endeudamiento e inversión, y son los años consecuentes los que reportan los beneficios. Sin embargo, el sistema de pagos propuesto en el proyecto es más intenso al principio de la operación, y se atenúa con el paso de los años, resultando en la posible desincentivación del pequeño propietario, que no tenía la certeza de poder rentabilizar la inversión. Pero la intención de la desamortización era primero la liberalización de la tierra, no su democratización, aunque esto quizá generaba un sistema que atraía al inversor que ya tenía un capital elevado y disuadía a quienes no disponían de este.

El propio dictamen se dirige a esta preocupación y defiende la idea declarando que los pagos no cumplidos seguían siendo un valor en cartera, y, por tanto, útiles para Hacienda. Incluso si no se llegaban a efectuar los pagos los propios bienes podían actuar como garantía quedando el estado como acreedor. Se presenta así una fe ciega en el proceso de desamortización.

El título II hablará del régimen de redención de los censos, mientras que los títulos III y IV hablan de la inversión de las rentas obtenidas. Por un lado, los beneficios obtenidos de la venta de los bienes de propiedad estatal se dirigirían tanto a llenar las arcas públicas como a cubrir la deuda pública, mientras que los bienes de propios y del

clero se destinarían a la compra de los títulos de la deuda consolidada al 3% que el propio Madoz había emitido con anterioridad.

4. DISCUSIÓN DEL DICTAMEN DE LA COMISIÓN

Habiendo visto el calado y la importancia que esta ley habría de tener no solo en la vida diaria de los españoles, sino también en el proyecto constitucional que enmarca todo el proceso de discusión y aprobación de esta ley, es preciso ahora detenernos en el análisis del debate en pleno que se generó tras publicación del dictamen de la comisión para el proyecto de la desamortización.

Las cortes constituyentes durante el Bienio Progresista estaban formadas por una mayoría liberal, pero no por ello significa que el principio democrático básico de dar la palabra a las voces disonantes no se cumpliera. Durante más de 60 sesiones se deliberó sobre la naturaleza y disposiciones del proyecto tal y como fue presentado por la comisión, hasta su aprobación final y su publicación el 5 de mayo de aquel año.

Podemos posicionar temporalmente el inicio del debate de la propia desamortización en el día 22 de febrero de 1855, cuando el sr. Ministro de Hacienda pronuncio, en su discurso de apertura, las siguientes palabras: *“Conste, señores, que la desamortización será inmediata, sin quo se tarde más tiempo que el necesario para preparar las reglas de administración, sin pedir para ello licencia a nadie.”*⁶² Estas palabras fueron recibidas por sus señorías con *estrepitosos aplausos* que nos indican el grandioso calado político que se esperaba de estas determinaciones. Una vez más, la presentación formal del que será el impulsor del proceso desamortizador de la tierra en España nos indica que esta no es una mera medida económica, sino un cambio de paradigma en la situación de la propiedad en España.

⁶² Diario de sesiones de las Cortes Constituyentes, (en adelante, DSCC). Leg. 1854-1856. Núm. 60, de 24 de Enero de 1855, p. 1607

Cabe, brevemente, preguntarnos, por la decisión de la cartera Ministerial que llevaría a cabo este proyecto. Cuando hablamos de la “desamortización” hablamos del proceso de reinserción en el tráfico económico de numerosos bienes que previamente no lo estaban. Hablamos de bienes vinculados, como los mayorazgos, pero también hablamos de bienes eclesiásticos o de bienes municipales, que podían a su vez ser comunes o de propios... la forma jurídica de estos bienes, que han pasado a la cultura popular como las *manos muertas* haciendo alusión a una presupuesta inutilidad, es una forma que no es clara a primera vista, y que responde a un proceso histórico de mucha complejidad.

Es muy cierto que, si partimos de la base de que estos bienes debían ser explotados, como se defendió en el dictamen, los bienes amortizados presentaban en algunos casos un obstáculo para el normal desarrollo de la tierra; pero en otros casos sí podemos decir que el régimen jurídico de la tierra existía en favor del municipio y sus habitantes. Los bienes de propios, por ejemplo, podían ser arrendados al municipio para su posterior explotación económica, lo cual podía presentar un régimen más beneficioso y menos amenazante que el régimen de subastas que proponía el proyecto de ley. Los bienes comunales, de diferente trato, eran de uso, cuidado y provecho común de los habitantes del municipio.

Por ello, ¿Por qué debe ser hacienda, y no el Ministerio de justicia, quien se ocupe de la desamortización? La respuesta, por supuesto, está en que, a pesar de todo, las desamortizaciones son, en primer lugar, una operación de crédito y la puesta en venta (a efectos prácticos) de estos bienes era más acuciante que un mero cambio de régimen o la permisión de la venta de los bienes. Sin embargo, las consecuencias finales de la desamortización por medio del sistema de subastas es finalmente el modelo más efectivo para la realización del proyecto.

Es en el día 5 de febrero cuando por fin el Ministerio de hacienda presenta el proyecto de ley para la desamortización ante las cortes⁶³. Previamente, algunos diputados, como el sr. Batlles, presentaron proposiciones de ley similares⁶⁴, podemos asumir que estos se hacían con la intención de presionar al gobierno a que actuara en este sentido,

⁶³ Apéndice al DSCC. Leg. 1854-1856. Núm. 76, de 5 de febrero de 1855.

⁶⁴ DSCC. Leg. 1854-1856. Núm. 77, de 6 de febrero de 1855.

pero fueron todos estos proyectos siendo paulatinamente retirados. Tres días más tarde, el 8 de febrero, fue nombrada la comisión⁶⁵.

El furor causado por la presentación de este proyecto no limitó únicamente a los debates constituyentes. Con la noticia del comienzo del proceso legislativo se da una caída de la bolsa⁶⁶, esto obliga al ministro de Hacienda a pronunciarse en sede parlamentaria, expresando su fe ciega en el proceso. Una de las constantes retóricas sobre el proyecto de ley será el aplomo con el que el ministro defenderá el proyecto. Ante toda crítica o contraargumento siempre es posible ver una refutación dada por el ministro expresando la desamortización, tanto en fondo como en forma, como la única solución para los problemas de España.

Por fin, el 23 de febrero se publica finalmente el dictamen de la comisión⁶⁷, que ya hemos analizado. Por su rompedora naturaleza, el dictamen hace cambiar el debate, haciendo que este no se oriente tan solo a temas económicos, como la deuda flotante o la conveniencia de destinar lo recaudado a la expansión del ferrocarril, como también se proponía⁶⁸, sino que el debate trasciende más allá a temas de una índole más ideológica.

4.1 La cuestión de los bienes de propios: legitimidad de la desamortización civil y el concepto de dominio

De entre todos los frentes que abrió la tramitación parlamentaria de la Ley General de 1 de mayo de 1855, ninguno alcanzó la densidad jurídica del debate suscitado por la desamortización de los bienes de propios. La cuestión religiosa, como veremos, se desarrolló principalmente en el terreno diplomático y político; el debate sobre los propios, en cambio, obligó a plantear una pregunta jurídica clave: ¿Cuál era el fundamento jurídico que legitimaba al legislador para privar a los municipios de bienes que estos han adquirido por título lícito? Era, en el fondo, una pregunta sobre los límites

⁶⁵ DSCC. Leg. 1854-1856. Núm. 79, de 8 de febrero de 1855, p. 1980.

⁶⁶ DSCC. Leg. 1854-1856. Núm. 85, de 15 de febrero de 1855, p. 2199.

⁶⁷ Apéndice al DSCC. Leg. 1854-1856. Núm. 77, de 23 de febrero de 1855

⁶⁸ DSCC. Leg. 1854-1856. Núm. 82, de 12 de febrero de 1855, p. 2102

del poder legislativo frente al derecho de propiedad, y su formulación en sede parlamentaria reveló con claridad las tensiones que el proyecto desamortizador llevaba implícitas desde su origen.

Fue el Sr. Moyano⁶⁹ quien, en el debate a la totalidad celebrado el día 26 de marzo de 1855, dio forma a la objeción más sólida que se formuló contra la desamortización de los propios. El punto de partida de su argumentación era la titularidad de los bienes de propios: los municipios habían llegado a la titularidad de estos por medio de un justo título, y esas adquisiciones habían sido en su momento reconocidas como válidas por los tribunales competentes. Si ello era así, no existía razón jurídica que permitiera al legislador ordenar su enajenación sin incurrir en una vulneración del principio de inviolabilidad de la propiedad que el propio liberalismo proclamaba. La conveniencia económica o la utilidad política no eran, por sí solas, título suficiente para despojar a nadie de lo que legítimamente le pertenecía.

Este argumento no era en absoluto trivial. Implicaba que la legitimidad de los títulos de propiedad municipal no estaba en cuestión, y que la desamortización, de llevarse a cabo, no podría justificarse apelando a vicios de origen en la adquisición (como exponía el argumento histórico del dictamen), sino que habría de reconocerse abiertamente como lo que era: una expropiación. Y una expropiación requería, por las normas del propio sistema liberal que se pretendía instaurar, una justificación jurídica que la mera conveniencia económica no podía proporcionar por sí sola.

Dos días después, el 28 de marzo, el Sr. Antonio González⁷⁰ intentó dar respuesta a Moyano con un argumento distinto. A su juicio, la soberanía nacional llevaba implícita la facultad de reorganizar el régimen jurídico de la propiedad cuando el interés general así lo demandara: era lo que denominó el "derecho nacional de disponer". Para anclar esta tesis en la tradición histórica castellana y despojarla de cualquier apariencia de ruptura revolucionaria, González acudió a un precedente lejano: las Cortes de 1420 y 1432. En aquellas se dispuso que los bienes de los propios de los pueblos “*no se diesen a ningún particular*”, con lo que se pretendía demostrar que, si el rey podía disponer de los bienes

⁶⁹ DSCC. Leg. 1854-1856. Núm. 115, de 26 de marzo de 1855, p. 3250

⁷⁰ DSCC. Leg. 1854-1856. Núm. 117, de 28 de marzo de 1855, p. 3310

de los propios de esta manera⁷¹, las cortes podían hacerlo de la misma manera en ejercicio de la soberanía. De esta manera, la desamortización no presentaba un despojo.

El día 27, queriendo también responder a la cuestión planteada por el Sr. Moyano, el Sr. Escosura⁷² afrontó la cuestión de la legitimación afirmando que la desamortización de los propios no constituía en realidad un despojo, sino una "variación de la forma del dominio". Con ello pretendía distinguir entre la titularidad del dominio, que según él permanecía intacta —en manos de la Nación—, y la forma en que ese dominio se ejercía, que sí podía ser modificada por el legislador sin que ello supusiera una lesión del derecho de propiedad.

Esta tesis fue respondida al día siguiente, por el Sr. Bueno, cuya intervención en respuesta a este punto fue la siguiente:

*"¡Variar la forma de ese dominio! Es la primera vez, señores Diputados, que oigo decir esto; y es seguro que entre todos los jurisconsultos que se encuentran en esta Asamblea, no habrá uno que sepa decirme qué significa variar la forma del dominio. [...] ¿Qué es dominio sino el derecho de enajenar una cosa, de disponer de ella, percibir los frutos de la misma e impedir a los demás que se aprovechen de ella? [...] Suprimir el dominio, señores, ¡es variar su forma! Pues qué, señores, si eso es variar el dominio, ¿qué es lo que queda a los pueblos?"*⁷³

La réplica del Sr. Bueno refutaba la tesis del cambio de forma del dominio. Si el dominio consiste —como toda la tradición jurídica indicaba— en el derecho de usar, disfrutar y disponer de una cosa, impidiendo a los demás su aprovechamiento, entonces sustraer al municipio la posibilidad de hacer todo ello no podía describirse como una variación de la forma del dominio. Era, sencillamente, su supresión. Y suprimir el

⁷¹ Con su intervención, el diputado quiere mencionar los bienes de realengo, aquellos que estaban bajo el control directo del monarca, y, por tanto, podían usarse para remunerar servicios prestados. Tanto utilizó Enrique II esta prerrogativa que obtuvo el sobrenombre de 'el de las mercedes'. No es objeto de este trabajo el análisis de los bienes de realengo en las cortes castellanas durante el reinado de Enrique II, pero sí podemos decir que el ejemplo histórico citado puede no dar la razón al diputado, pues las mercedes solo podían ser dadas de entre los bienes de realengo, y no de otros.

⁷² DSCC. Leg. 1854-1856. Núm. 116, de 27 de marzo de 1855, p. 3279

⁷³ DSCC. Leg. 1854-1856. Núm. 116, de 27 de marzo de 1855, p. 3279

dominio, por más que se vistiera con el ropaje de una reconfiguración jurídica, era privar al titular de su propiedad.

El gobierno resolvió la cuestión del dominio no por la vía del razonamiento jurídico, sino por la vía política: apelando a la utilidad nacional, a la necesidad de modernizar la economía española, y al poder constituyente de unas Cortes con mandato de refundar el orden político del país. Otros, como el Señor Alegre, abocaron por la necesidad política de la que Constitución debía venir acompañada de reformas⁷⁴.

Las objeciones a la desamortización de los propios no se limitaron, sin embargo, a consideraciones de técnica jurídica. Varios diputados pusieron sobre la mesa una dimensión distinta del problema: la función social y económica que los bienes de propios cumplían en la vida de los municipios rurales, y que la lógica abstracta de la desamortización ignoraba por completo.

El Sr. Bueno⁷⁵ fue, nuevamente, quien con mayor crudeza describió esta realidad. En su intervención del día 27 de marzo señaló que los bienes de propios no eran, en la práctica, bienes estancados e improductivos —como el dictamen y el proyecto habían dado a entender—, sino que representaban una forma de propiedad colectiva que servía de sustento efectivo a las poblaciones rurales. La desamortización corría el riesgo de no enriquecer a los pueblos, sino a despojarlos de un patrimonio común que les permitía sostenerse.

En la misma línea, el Sr. Godínez de Paz⁷⁶, en su intervención del día 16 de abril, argumentó que las fincas de propios eran, de hecho, el principal sostén del sector primario en amplias zonas del país. No existía, en su opinión, ni el capital necesario para absorber la oferta adicional de tierra que la desamortización pondría en circulación, ni un mercado suficientemente desarrollado para garantizar que esas tierras fueran explotadas de forma más productiva bajo el nuevo régimen de propiedad privada que bajo el anterior de propios.

⁷⁴ DSCC. Leg. 1854-1856. Núm. 117, de 28 de marzo de 1855, p. 3312

⁷⁵ DSCC. Leg. 1854-1856. Núm. 116, de 27 de marzo de 1855, p. 3279

⁷⁶ DSCC. Leg. 1854-1856. Núm. 130, de 16 de abril de 1855, p. 3824- 3828

El Sr. Labrador⁷⁷, por su parte, defendió el día 29 de marzo que los municipios administraban correctamente sus bienes de propios, refutando así uno de los argumentos recurrentes de los defensores de la desamortización, que presentaban la gestión municipal como ineficiente y opaca. Si los municipios gestionaban bien sus bienes, el argumento de que la desamortización mejoraría su aprovechamiento quedaba sin base.

Frente a todas estas objeciones, la respuesta del ministro Madoz⁷⁸ fue clara. El día 28 de marzo expuso con claridad meridiana cuál era su objetivo político de fondo: aumentar el número de propietarios en España. Para ello, aseguró que las subastas se realizarían de manera paulatina y en lotes de dimensión accesible, de forma que se evitara la concentración del capital en pocas manos que tanto preocupaba a la oposición.

Sin embargo, la configuración del sistema de pagos que el propio proyecto establecía — con desembolsos iniciales elevados y plazos de amortización exigentes — hacía difícil creer que el pequeño labrador pudiera competir en condiciones de igualdad con el gran propietario burgués. El Sr. Bueno, en su intervención del día 27 de marzo, lo había anticipado con precisión: dada la estructura del sistema de subastas, serían los hombres con capital disponible los únicos capaces de acceder de forma efectiva a los bienes desamortizados, consolidando así una concentración de la riqueza territorial que la retórica igualitaria del proyecto contradecía⁷⁹. Adicionalmente, el Sr. Bueno citó la real orden del 24 de agosto de 1834, que facultaba a los pueblos, si así lo deseaban, a la venta de los bienes de propios⁸⁰. Visto desde esta perspectiva, como apunta el propio diputado, no podemos definir los bienes de los propios como amortizados, pues estos sí que podían pasar al dominio de otros y, si podían ser vendidos, no estaban exclusivamente anclados al dominio del municipio.

4.2 La cuestión religiosa: el Concordato de 1851

La cuestión de los bienes eclesiásticos no es de ninguna manera una novedad en los procesos de desamortización. La desamortización de Mendizábal ya había puesto una

⁷⁷ DSCC. Leg. 1854-1856. Núm. 118, de 29 de marzo de 1855, p. 3361-3365

⁷⁸ DSCC. Leg. 1854-1856. Núm. 117, de 28 de marzo de 1855, p. 3320

⁷⁹ DSCC. Leg. 1854-1856. Núm. 116, de 27 de marzo de 1855, p. 3281

⁸⁰ Ib. p. 3280.

gran presión sobre estos bienes, habiendo también un conflicto entre el Estado español y la Santa Sede. A fin de solucionar el conflicto ambos firmaron el concordato de 1851 con el fin de sanar las heridas abiertas por la desamortización de Mendizabal.

Al tratarse de una negociación ambos firmantes llegaron a acuerdos claros sobre el destino de los bienes de la Iglesia en territorio español. Por los artículos 35 y 38⁸¹, las comunidades eclesíásticas recuperaban el control de aquellos bienes que aún no habían sido puestos en venta y se les prometía la devolución del valor de aquellos que habían sido vendidos.

Pero, por su parte, la iglesia se comprometió a la venta de parte de sus bienes. Es decir, por un lado, la iglesia recibiría el producto de las ventas de sus bienes en forma de bonos del Estado y por otro el objetivo de retornar los bienes al giro cotidiano del mercado se cumplía. Sin embargo, dado que el concordato nada preveía sobre los tiempos en los que estos bienes debían de ser puestos a la venta, estas ventas no se habían producido al llegar el año 1855. Es por eso por lo que los bienes eclesíásticos fueron incluidos y subordinados al proceso desamortizador a pesar de la existencia del concordato.

Ante la existencia de este acuerdo, cabe preguntarse lo siguiente ¿Puede el legislador derogar o inaplicar un tratado internacional válidamente suscrito? La respuesta no era evidente en el derecho público español de la época, precisamente porque no existía un mecanismo constitucional claro que regulara la relación entre los tratados internacionales y la legislación ordinaria, no podemos olvidar que la evolución histórica del derecho de los tratados y su codificación se hallaba en una etapa prematura. En ausencia de un claro mandato de obediencia ante los acuerdos internacionales válidamente celebrados, las cortes tuvieron que afrontar ese conflicto y sobre él versó el debate parlamentario, como posteriormente veremos.

El Clero no sé desvinculó de este debate. Haciendo uso del derecho de petición algunos obispos como los de Orihuela o Segorbe, Manifestaron su petición en forma de exposiciones a las Cortes de que se excluyesen de la disposición de desamortizadora los bienes eclesíásticos. Otros como el obispo de Mallorca enviaron representantes para manifestar esta postura.

⁸¹ Concordato entre la Santa Sede y el Gobierno español, de 16 de marzo de 1851. Gaceta de Madrid, núm. 6364, de 17 de octubre de 1851

En este punto del debate el evento más llamativo se da el día 21 de marzo cuando, por medio de una exposición, se informa a los señores diputados de que podrían caer bajo la pena de excomunión si continuaban con aquellos actos. Este avance de la retórica, que puso de manifiesto la gran dificultad de acuerdo entre el poder legislativo y el Clero, fue recibido con rechazo por parte de los señores diputados, y fue calificado por el ministro de Justicia como un abuso del derecho de petición. Se apremió a que se continuase con el debate lo antes posible⁸².

Con el comienzo del debate a la totalidad, el señor Moyano expresó que el concordato representaba una ley del reino, y como tal debía ser respetada⁸³. En este sentido se manifestó también que las ventas ordenadas por el concordato se reducían a los bienes del clero regular y no del clero secular. Por ello se argumentó que las disposiciones desamortizadoras que afectaban los bienes eclesiásticos no eran legales desde el punto de vista jurídico. Expresó también en su discurso del día 28 de marzo que no era sabio presionar a la Santa Sede con el asunto de la desamortización pues esto podía acarrear el cese del reconocimiento de las ventas realizadas en 1841⁸⁴.

Estas manifestaciones recibieron respuestas importantes, por parte de los ministros de Hacienda y justicia. También el señor Escosura, en el mismo discurso De día 26 mencionado, arriba en el cual defendía la legitimación del Gobierno respecto de la desamortización, dio una respuesta ideológica manifestando su rechazo a la decisión de las Cortes de firmar el concordato, rechazándolo de base por el mero hecho de haber sido celebrado por un gobierno moderado⁸⁵.

El señor ministro de Justicia trató de defender la desamortización eclesiástica dentro de esta nueva ley desde el punto de vista jurídico acudiendo a las propias disposiciones del concordato. Según éstas, y atendiendo a las palabras del ministro, la desamortización eclesiástica casaba perfectamente con las disposiciones del concordato,

⁸² DSCC. Leg. 1854-1856. Núm. 111, de 21 de marzo de 1855, p. 3123

⁸³ DSCC. Leg. 1854-1856. Núm. 115, de 26 de marzo de 1855, p. 3254

⁸⁴ DSCC. Leg. 1854-1856. Núm. 117, de 28 de marzo de 1855, p. 3327

⁸⁵ DSCC. Leg. 1854-1856. Núm. 115, de 26 de marzo de 1855, p. 3261

pues en el propio artículo 35 se declaraban en venta estos bienes. Por sus propias palabras atendiendo tanto a la letra como el espíritu del concordato la inclusión en la ley de los bienes de la Iglesia presentaban en realidad el cumplimiento del concordato⁸⁶.

Pascual Madoz dio también respuesta a estos argumentos. Por un lado, suscribió los argumentos del ministro de Justicia que manifestaban la posibilidad de incluir los bienes eclesiásticos en la ley, también respondió, aludiendo al concordato, que la orden de venta no distinguía entre bienes seculares o regulares, y manifestó como conclusión a su argumento que con la desamortización de los bienes eclesiásticos el gobierno estaba, en realidad, cumpliendo la voluntad de la Santa Sede manifestada en el concordato⁸⁷.

Así pues, el Gobierno y las Cortes consideraron estar facultadas para poder incluir en la ley los bienes de naturaleza eclesiástica.

4.3. La cuestión financiera: deuda flotante, emisión de bonos y la apuesta de Madoz

Las desamortizaciones son, eminentemente, operaciones de crédito. A pesar de los muchos argumentos ideológico que hemos podido ver a lo largo del análisis de la ley, si no hay necesidad financiera, no se recurriría a este instrumento. Por su naturaleza las desamortizaciones cubren dos necesidades: por un lado, el afán recaudador del Tesoro se ve recompensado con una línea de financiación relativamente rápida y eficaz, por otro, el aumento de la producción debía, en teoría, reflejarse en un aumento de la riqueza nacional.

Como ya vimos al analizar el dictamen, aunque no se cumpliesen los objetivos de recaudación buscados por el gobierno, los títulos obtenidos seguirían presentando un método de crédito que ayudaría a la hora de enfrentar deudas inminentes. Esta necesidad es puramente económica. Por otro lado, al liberalizar la tierra (si atendemos a una concepción liberal de la propiedad), la acción del mercado y el trabajo del individuo pondrán el bien desamortizado al servicio de la actividad económica de mayor provecho.

A mediados del siglo XIX España está en una posición por la cual necesita ver ambos objetivos cumplidos. Por un lado, en enero de 1855 el tesoro no era capaz de

⁸⁶ DSCC. Leg. 1854-1856. Núm. 116, de 27 de marzo de 1855, p. 3292

⁸⁷ DSCC. Leg. 1854-1856. Núm. 117, de 28 de marzo de 1855, p. 3313

afrontar el pago de la deuda flotante, Por otro lado, podía comenzar a verse cómo España iba quedando atrás en términos industriales.

Es por ello por lo que podemos afirmar que la liberalización de la tierra por medio de una desamortización se da en España de una manera casi obligatoria. De no haber estado La Hacienda Pública bajo la gran presión que ejercía la deuda flotante, Quizá la liberalización de la tierra hubiera ocurrido de forma distinta. Sin embargo, como ya vimos en el análisis del dictamen, el proceso desamortizador había de darse de una manera que maximizara el beneficio de la Hacienda Pública, por lo que podemos concluir que aparte de la necesidad política y de las convicciones liberales Del Gobierno y la mayoría parlamentaria existe también una acuciante situación económica de igual o mayor importancia que el fin ideológico del proceso. La situación económica habría de dominar el debate parlamentario tanto como situación religiosa o El destino que correrían los bienes de los propios.

Durante la sesión del 16 de febrero el señor Coello realizó una exposición de la situación a la que enfrentaba La Hacienda pública y el nuevo ministro. Expuso con claridad que se enfrentaban a los pagos de 600 millones de reales en Concepto de deuda flotante, y es el primero en poner en duda que una desamortización sea capaz de cubrir esta necesidad. Durante esa intervención el diputado hizo una amplia exposición sobre el estado de la deuda y el tesoro; sin embargo, aunque durante la misma se reconoció partidario de una desamortización, expuso una cuestión clave ¿cuánto tendría que pagar el estado para poder realizar la desamortización? Coello temía que, si la desamortización no generaba un beneficio elevado, esta podría arruinar al estado. Esta exposición y afirmación se da dentro de un debate sobre la emisión de Bonos al 3% por valor de 500 millones de reales⁸⁸.

Esta emisión de bonos representa el concepto directo de los valores que la desamortización estaba destinada a cubrir. Como una de sus primeras decisiones el ministro Madoz elevó al parlamento un proyecto de ley emitiendo aquellos bonos con la intención de que estos cubriesen la deuda flotante⁸⁹, De esta manera la situación del tesoro se solucionaba en dos pasos: en primer lugar, una primera ley aprobaba la emisión de esos

⁸⁸ DSCC. Leg. 1854-1856. Núm. 117, de 28 de marzo de 1855, p. 2232-2233

⁸⁹ Apéndice noveno al DSCC. Leg. 1854-1856. Núm. 117, de 22 de febrero de 1855

bonos (deuda) y en segundo lugar la desamortización y los beneficios obtenidos de ella cubrirían el valor de esos bonos. He aquí la solución del ministro de Hacienda para paliar la deuda pública del Estado.

Sin embargo, vemos un defecto. El pago de la deuda flotante a costa de la emisión de deuda consolidada solo es una solución sostenible en el tiempo en el caso de que el estado pueda conseguir fondos suficientes para cubrir la deuda consolidada. De no conseguirlo la deuda consolidada, que por su naturaleza presentaba una cantidad potencialmente mayor que en la que el estado afrontaba el día de este debate, requeriría de una emisión adicional de deuda generando un círculo vicioso que solo podía acabar en la bancarrota del Estado.

Esta emisión 500 millones de deuda en forma de bonos el 3% sería aprobada el 22 de febrero de 1855⁹⁰, y tal y como se manifestaba en el debate parlamentario, sería costeada directamente con los beneficios de la desamortización. Por tanto, para que el problema de la deuda fuese solucionado, la desamortización debía ser un éxito.

Respecto de las manifestaciones realizadas por el señor Coello el día 16, el ministro Madoz dio como respuesta su absoluta confianza en la rentabilidad de la operación desamortizadora. La desamortización venía a cubrir la emisión de deuda con ingresos reales.

Sin embargo, en sesiones posteriores, esta manifestación sería puesta en entredicho. El Señor Avecilla en una intervención durante el día 22 de marzo, cuestionó que por la configuración de pagos periódicos la desamortización no podría hacer frente a los bonos emitidos⁹¹. Recordemos que durante el primer año el estado potencialmente solo dispondría del 20% de la recaudación potencial total de la desamortización.

Podemos ver entonces una distancia entre el objetivo de la ley y su diseño. Si el objetivo era maximizar el número de compradores, el sistema de pagos fraccionados a lo largo del tiempo tenía sentido, pues a costa de retribuciones ralentizadas se aseguraba que el poco capital circulante podía adquirir las fincas en subasta. Sin embargo, la presión financiera requería de urgencia en el cumplimiento de estos pagos.

⁹⁰ Ib

⁹¹ DSCC. Leg. 1854-1856. Núm. 112, de 22 de marzo de 1855, p. 3124

Tanto el proyecto como el dictamen trataban de casar los objetivos económicos, es decir, la recaudación, junto con los objetivos ideológicos, es decir aumentar el número de propietarios. Por eso en su intervención del 28 de marzo el ministro manifestó que la configuración de los periodos de pago y la división de los bienes respondían a la posibilidad de que aquellos que no disponían de capital pudieran participar en las subastas⁹².

La última gran intervención sobre los efectos económicos de la desamortización habría de tener lugar el día 16 de abril de 1855, día en que habría de votarse el artículo primero de la ley, por tanto, último día para sacar del proyecto los bienes de los propios.

El señor Godínez de Paz expuso la situación del mercado y la industria Del Estado español, la ausencia de capital impedía un desarrollo similar a otras naciones europeas, argumento que, de hecho, una gran producción podía ser perjudicial para el pequeño labrador. Por la situación económica, los potenciales propietarios podrían pasar años sin ver beneficio a su actividad, obligándole para vender la propia finca para pagar las obligaciones adquiridas por su adquisición. Esto podría ser una crisis social y desembocaría inevitablemente en la concentración del terreno en manos de los grandes capitales. En vez de una multitud de propietarios de pequeños terrenos habría un puñado de grandes propietarios, incluso con el sistema de subastas en pie. Aunque ninguna de estos problemas estuviera presente, quedaba la cuestión de que el mercado podía no estar en condiciones de absorber la gran subida de la demanda⁹³.

A estas acusaciones entro a responder el propio ministro, argumentando principalmente que, si la rentabilidad de los propios era tan bajas, esto era porque eran usados de forma ineficiente. Si la tierra fuese explotada por un propietario motivado por el riego de la perdida y la expectativa de la ganancia, esta vería un gran incremento en su producción, y no dudaba de la capacidad de los pequeños propietarios a la hora de hacer frente a las obligaciones establecidas por la ley para la adquisición de la tierra.

El análisis de la cuestión financiera en el debate parlamentario de la Ley Madoz permite extraer una conclusión que ilumina el resto de la tramitación: la emisión de bonos

⁹² DSCC. Leg. 1854-1856. Núm. 117, de 28 de marzo de 1855, p. 3320

⁹³ DSCC. Leg. 1854-1856. Núm. 117, de 28 de marzo de 1855, p. 3825

del 22 de febrero de 1855 fue el momento en que la desamortización dejó de ser un proyecto político con dimensión financiera para convertirse en una operación financiera con cobertura política. A partir de ese momento, el gobierno no podía permitirse que la ley fracasara, que fuera sustancialmente modificada, ni que generara la más mínima duda sobre su viabilidad. Esa presión explica la rigidez de Madoz ante las objeciones jurídicas sobre los bienes de propios y el Concordato, la contundencia con que rechazó todas las enmiendas sustanciales, y la retórica de fe incondicional con la que respondió a cada crítica técnica. El debate parlamentario, en su dimensión financiera, no fue una deliberación abierta sobre el mejor diseño posible de la ley: fue la gestión política de una apuesta que ya se había hecho y que no admitía marcha atrás

4.4 Debate del articulado

El articulado del texto de la comisión recibió la sanción real sin apenas modificaciones. Si bien numerosas enmiendas habían sido presentadas a lo largo del proceso legislativo, muchas de ellas no llegaron a verse incluidas en el texto final. Dos excepciones vemos a ello.

En primer lugar, el título II, destinado a regular la redención y la venta de los censos, fue completamente modificado en comisión. Debido al alto volumen de enmiendas propuestas, la comisión publicó el día 24 un documento modificando el contenido del título, dando un régimen más robusto sobre la materia.

En primer lugar, el artículo 7º original se limitaba a la mera orden de la redención de los censos (recordemos que los censos en propiedad de *manos muertas* serían objeto del art 1º). En principio el régimen de redención se trataba de la mera orden a los censatarios a efectuar el pago antes de los seis meses por una rebaja del 20%. En el nuevo articulado se describe un régimen distinto, menos lesivo para el censatario que ahora puede efectuar el pago en un proceso de años. Sin embargo, tal y como explicó el Sr. Bayarri en sede parlamentaria, este sistema sería más lesivo hacia los censatarios cuyos pagos fueran inferiores a 60rs pues estos no estaban incluidos en el sistema de plazos.

De igual manera, los artículos octavo y noveno son transformados por completo y se les añaden dos artículos nuevos, pasando el título de contener 3 a 5 artículos. Mientras que el título II era en origen un sistema de pago de censos, el título II resultante pasaría a

ser un régimen de protección de censatarios y, en los casos de las instituciones de Beneficencia, de los censualistas.

En segundo lugar, se hace una enmienda de adición por parte del Señor Sánchez Silva, quien propone un nuevo artículo con el siguiente texto: “*Un año después de publicada esta ley caducarán los arrendamientos pendientes*” y por proposición del señor Bayarri se añadió “*sin perjuicio de las indemnizaciones á que puedan tener derecho las partes contratantes.*” No encontrando ningún inconveniente la comisión, estos preceptos pasaron a ser el artículo 28 de la ley. Tras estas adiciones, y proyecto de ley fue definitivamente aprobado el día 27 de abril de 1855 y fue finalmente publicado el 1 de mayo de 1855.

5. EL PROCESO DE VOTACIÓN, SANCIÓN, Y PROMULGACIÓN DE LA LEY

Concluido el debate, y votada a favor la ley, quedaba tan solo su remisión a la corona para su posterior promulgación. Como monarquía parlamentaria, no se trataba tan solo de un mero trámite parlamentario, sino de una verdadera intervención del poder real en el proceso legislativo.

El proceso de sanción estuvo también sometido a tensiones políticas. Isabel II era partidaria de mantener el favor de la Santa Sede, pero ante la perspectiva de una posible violación del Concordato de 1851, la reina mantuvo reticencias a la hora de firmar. Tanto la comisión como Baldomero Espartero fueron recibidos en Aranjuez para tratar de convencer a la reina que, tras ver el peligro que podía resultar de no firmar una de las piezas de legislación más importantes del sector progresista, decidió cejar en su esfuerzo y sancionó la ley⁹⁴.

Así, la ley fue publicada el día 3 de mayo de 1855 en la Gaceta de Madrid.

IV. CONCLUSIONES

⁹⁴ Jiménez López, J. A. (s.f.). Ríos Rosas en el Bienio Progresista (1854-1856). Su actuación política. En *Actas III CIHSR* (Anejos de Takurunna, n.º 3, pp. 605-648).

Tras el estudio de la tramitación parlamentaria de la ley Madoz, podemos llegar a una serie de conclusiones.

La principal conclusión que observamos es que el proceso en las Cortes transformó de manera fundamental el proyecto de ley presentado por el ministerio de Hacienda. El proyecto presentado por el Ministro era, en esencia, una operación de crédito y una transformación conveniente en cuanto a la producción del estado. El dictamen, sin embargo, había de convertirlo en una verdadera refutación contra el Antiguo Régimen. Por supuesto, no se puede decir que Pascual Madoz no estuviera de acuerdo con los argumentos introducidos por la comisión, pero es obra de la comisión la nueva tinta ideológica dada al proyecto. Si comparásemos los tres textos (proyecto, dictamen y ley final) veríamos una gran radicalización del primer al segundo texto, que solo fue levemente moderado en el aspecto de la protección de los censos.

Como segunda conclusión, podemos afirmar que, a pesar de los aspectos políticos del debate, es realmente la necesidad económica la que condiciona el debate. De nada serviría el proceso de desamortización si la recaudación no podía cubrir, en primer lugar, la emisión de deuda hecha el día 22 de febrero. Por supuesto, para la historiografía los efectos más interesantes son aquellos que generaron un cambio en la propiedad, pues este cambio ha llegado a nuestros días, pero al hacer una ponderación entre la necesidad política del cambio en la propiedad y la obtención de fondos, para el estado era mucho más acuciante la segunda. Podemos decir que, para Madoz, como indican sus intervenciones del día 27 de marzo, el principal objetivo era meramente aumentar la riqueza y la producción, nunca entró con vehemencia a defender los grandes discursos de necesidad política y de libertad contra el yugo opresor (que algunos miembros de la comisión dieron) para el autor de la ley, la economía iba primero, y el cambio en el dominio iba en segundo lugar, como medio hacia un fin.

En tercer lugar, podemos afirmar que la necesidad de la desamortización se puso por delante de la robustez de sus argumentos. Para justificar la desamortización de los bienes de la Iglesia, se utilizó como argumento una interpretación unilateral del Concordato, desoyendo las quejas del clero debidamente manifestadas. El cumplimiento del Concordato, verdadero tratado internacional, queda en entredicho por la ausencia de voluntad del gobierno a llegar a un acuerdo. La segunda gran incógnita respecto de la competencia de las cortes para llevar a cabo una desamortización se dio con los Bienes de Propios. Si bien se argumenta la autoridad de las cortes como representantes de la

soberanía, y que esa misma soberanía fue utilizada por reyes visigodos y castellanos, no se puede hacer una verdadera analogía entre ambos. Es más, se ignora por este argumento siglos de tradición y evolución jurídica, por no hablar de que, si los municipios voluntariamente lo decidían, ya estaban autorizados para poner sus Propios en venta.

Podemos decir que, por la oportunidad que presentaba el periodo entre 1854 y 1856 para las ideas liberales y atendiendo especialmente a la desamortización, las cortes decidieron legislar en búsqueda de favorecer estas ideas, llevando así a cabo una continuación de la propagación y avance de los intereses liberales en vía Parlamentaria.

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes primarias

Ley General de Desamortización de 1 de mayo de 1855. Gaceta de Madrid, n.º 121, 2 de mayo de 1855.

Real Decreto de 19 de febrero de 1836. Gaceta de Madrid, n.º 422, 21 de febrero de 1836.

Reglamento interino de las Cortes Constituyentes, de 9 de noviembre de 1854. Gaceta de Madrid..

Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes. Legislatura 1854–1856. Núms. 64 – 142.

Fuentes secundarias

Tomás, F., Donézar, J. M., Rueda, G., & Moro, J. (1985). La Desamortización. *Cuadernos Historia*.

El proceso de desamortización de la tierra en España. Francisco Tomás y Valiente, *Agricultura y sociedad*, ISSN 0211-8394, Nº 7, 1978, págs. 11-33

Martinez Martín, D. J. (1972). El marco político de la desamortización. *Ius Canonicum*, 12(24), 345–348.

Schmidt, P. (2004). Los vales reales y la desamortización de Carlos IV en España (1798-1808). Una perspectiva desde Cádiz, Sevilla y el Reino de Sevilla. In *Memorias del Segundo Congreso de Historia Económica, La historia económica hoy, entre la economía y la historia*.

Campos, F. J., & de Sevilla, F. (2007). Textos legales de las desamortizaciones eclesiásticas españolas y con ellas relacionados. In *La desamortización: el expolio del patrimonio artístico y cultural de la Iglesia en España: Actas del Simposium 6/9-IX-2007* (pp. 5-30). Ediciones Ecurialenses.

De La Hera, A. (1999). La desamortización de bienes eclesiásticos bajo el regalismo. *Ius Canonicum*, 39, 1065.

De la Iglesia García, J. (2008). Los problemas de la economía española a comienzos del siglo XIX. Deuda Pública y desamortización eclesiástica. *Anuario jurídico y económico escorialense*, (41), 689-714.

Moreno Ballesteros, V. (2015). La desamortización de Madoz en Madrid: capital y provincia (1855-1894). [Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid].

Moreno Ballesteros, V. (2015). La desamortización de Madoz en España

Jiménez López, J. A. (s.f.). Ríos Rosas en el Bienio Progresista (1854-1856). Su actuación política. En *Actas III CIHSR* (Anejos de Takurunna, n.º 3, pp. 605-648).

Domínguez, P. (1998). La desamortización rústica y urbana de José Bonaparte en la prefectura de Córdoba, *Boletín de la Real Academia de Córdoba de Ciencias, Bellas Letras y Nobles Artes*. N.º 134. P. 180

Álvarez, M. F. (2007). *La desamortización de la propiedad de la tierra en el tránsito del antiguo régimen al liberalismo: (la desamortización de Carlos IV)* (Vol. 22). Fundación Foro Jovellanos.

Pousada, R. V. (1992). Redención y pervivencia del foro durante la desamortización de Mendizábal (1836-1854). *Anuario de historia del derecho español*, (62), 477-500.

Moro, J. M. (1979). Los montes públicos en Asturias a mediados del siglo XIX. *Agricultura y sociedad*, 12, 227-248.