



**COMILLAS**

UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

# **LIBERALISMO PROGRESISTA DURANTE EL SEXENIO DEMOCRÁTICO.**

Raíces, postulados básicos y reformas legales  
promovidas.

Autor: Fernando José Luque Toledo

5º E-3 B

Filosofía del Derecho

Tutor: José María Ruiz Lassalle

Madrid

Abril 2024

## **Resumen**

Tras su eclosión en 1812 y entre 1820 y 1823, el liberalismo en España pronto se alejará de estas primeras experiencias liberales genuinas para relacionarse con el poder regio y así erigirse en un prominente poder político estatal, que construiría en España un régimen liberal progresivamente, sin revoluciones violentas, combatiendo al carlismo y con una fuerte desconfianza hacia las masas populares. Entre los vaivenes políticos y los pronunciamientos militares que plagan la Historia de estas décadas, es posible entrever unas propuestas legislativas liberales que, en muchos puntos sin ser tan radicales como las de 1812, sí que se mostrarán, por necesidad o convicción, más fieles al ideario liberal primigenio. Estas propuestas provenían de una corriente diferenciada del liberalismo que tomó el nombre de liberalismo progresista, que surge en contraposición a los moderados y sin un claro antecedente liberal, pues las diferencias con los exaltados doceañistas eran numerosas. Durante la primera etapa del Sexenio Democrático el actor político que encarnaba tal corriente, el Partido Progresista, promulgó e inspiró un conjunto de textos legislativos de suma importancia, pues trataban de transformar a España de un régimen liberal a un Estado democrático de Derecho. La impronta progresista que tal legislación refleja es el objeto de estudio de la presente investigación. Esta impronta quedó influenciada por las experiencias gubernamentales y políticas anteriores del partido, sus fracasos y mutaciones ideológicas, su relación otros actores políticos, así como por autores franceses y, sobre todo, británicos. Al analizar tal impronta, encontramos el fundamento histórico y filosófico de las instituciones creadas, los derechos reconocidos y la legislación sectorial promulgada en ámbitos como el eclesiástico o el educativo. Es relevante llevar a cabo esta investigación pues los estudios existentes suelen aproximarse a los múltiples y convulsos episodios acaecidos durante estas décadas desde un prisma más bien histórico y político.

**Palabras clave:** liberalismo progresista, derechos y libertades, forma de Estado, Sexenio Democrático, Partido Progresista.

### **Abstract.**

Following its emergence in 1812 and from 1820 to 1823, liberalism in Spain would soon diverge from these initial genuine liberal experiences to align with royal power, thus establishing itself as a prominent state political force. It progressively constructed a liberal regime in Spain without resorting to violent revolutions, battling Carlism, and harboring a profound mistrust towards the popular masses. Amidst the political fluctuations and military pronouncements marking these decades, one can discern liberal legislative proposals that, though not as radical as those of 1812, proved more faithful, out of necessity or conviction, to the original liberal ideology. These proposals emanated from a distinct stream of liberalism known as progressive liberalism, emerging in opposition to moderates without a clear liberal precedent, given the numerous differences with the exalted liberals of the 1820s. During the initial phase of the Democratic Sexennium, the political actor embodying this current, the progressive party, enacted and inspired a series of critically important legislative texts aimed at transforming Spain from a liberal regime into a democratic rule-of-law state. The progressive imprint reflected in such legislation is the focus of this study, influenced by the party's prior governmental and political experiences, ideological failures and shifts, its interactions with other political actors, and notably, French and British authors. Analyzing this imprint reveals the historical and philosophical foundation of the created institutions, recognized rights, and sectoral legislation enacted in areas like ecclesiastical or educational. This research is significant as existing studies tend to approach the tumultuous events of these decades from a predominantly historical and political perspective.

**Keywords:** progressive liberalism, rights and freedoms, state form, Democratic Sexennium, Progressive Party.

## ÍNDICE

RESUMEN	2
1. INTRODUCCIÓN.	5
2. RAÍCES DE LA CORRIENTE LIBERAL PROGRESISTA ESPAÑOLA DEL SIGLO XIX.	9
3. POSTULADOS BÁSICOS DEL LIBERALISMO PROGRESISTA.	14
3.1. LA FAMILIA LIBERAL TRAS LA EXPERIENCIA GADITANA: DEL EXILIO A LA GESTACIÓN DE LOS PARTIDOS PROGRESISTA Y MODERADO.	14
3.1.1. TRIENIO LIBERAL Y EXILIO DURANTE LA DÉCADA OMINOSA.	14
3.1.2. NUEVO ESCENARIO: SE MATERIALIZA LA FRACTURA LIBERAL EN PARTIDOS.	16
3.2. CONSTITUCIÓN DE 1837: PRODUCTO DE UNA TRANSACCIÓN Y REFLEJO DE UNA DÉCADA.	20
3.3. CAMBIOS PROPOSITIVOS EN LA DÉCADA DE 1840: FE EN UN PROGRESO TUTELADO.	23
3.4. PARTIDO DEMÓCRATA ESPAÑOL.	26
3.5. BIENIO PROGRESISTA: INTENTO DE PROGRESO TRUNCADO.	28
4. REFORMAS LEGALES PROMOVIDAS DURANTE EL SEXENIO DEMOCRÁTICO: LA IMPRONTA PROGRESISTA.	32
4.1. REVOLUCIÓN “GLORIOSA”: LAS JUNTAS, LA PRIMAVERA DE LOS PUEBLOS Y EL PODER CONSTITUYENTE.	32
4.2. LA CONSTITUCIÓN DE 1869: LA IMPORTANCIA DEL VERDADERO SIGNIFICADO DE LA “ILEGISLABILIDAD” DE LOS DERECHOS.	34
4.3. DESARROLLO NORMATIVO DE LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES.	37
4.4. VALORACIÓN DE LA IMPRONTA PROGRESISTA EN LA LEGISLACIÓN.	43
5. CONCLUSIONES.	44
BIBLIOGRAFÍA.	46

## **1. Introducción.**

Durante el siglo XIX, España vivió momentos convulsos en una gran cantidad de ámbitos. En su inicio, la invasión napoleónica y la ausencia del poder regio durante Guerra de Independencia dio la oportunidad de promulgar la Constitución de 1812, documento innovador para su tiempo que supondrá el punto de partida para tratar de conseguir la progresiva transformación de la nación española acorde con los postulados liberales. De esta forma, la primera constitución que conoció la nación española le dotó de soberanía para el establecimiento de las leyes fundamentales por las que vendría a regirse, terminando así, al menos temporalmente, con siglos de absolutismo (Pérez Garzón, 2020). La Constitución de Cádiz se erigió como punto de encuentro entre posiciones preliminarmente opuestas, porque entre todos los participantes se encontraba presente la necesidad de adoptar reformas que alejaran al país de los años anteriores de atraso socioeconómico y privilegios feudales. Es por ello que la cuestión principal en las sesiones gaditanas fue discutir la magnitud de tales reformas y no tanto la necesidad de estas (Breña, 2006).

Presentes en aquellas Cortes de Cádiz se encontraba un reducto de intelectuales de distinta tendencia política y origen (conservadores y progresistas; tradicionales e ilustrados; de la península y de las Américas) que no comulgaban con un repertorio cerrado o dogmático de posiciones ideológicas (Fernández Sarasola, 2011), siendo ejemplo de ello que diputados de corte absolutista votaran a favor de propuestas como la soberanía nacional o la libertad de imprenta. Por parte del lado liberal, es de relevancia observar que las posiciones de aquellos primeros liberales encuentran algunas similitudes propositivas con ciertas figuras ilustradas del siglo anterior, al tiempo que bebían del pactismo iusnaturalista, la neoescolástica española y el historicismo nacionalista. Estas corrientes doctrinales servirán de armadura ideológica y política para los distintos grupos liberales en origen, y así definirán los debates políticos e influirán de manera decisiva en la legislación que se desarrolló posteriormente (Breña, 2006).

Como elemento definitorio de lo que supuso aquella primera experiencia liberal, será en Cádiz donde se inaugure un nuevo lenguaje, un nuevo prisma con el que valorar e interpretar el poder y la lucha por conseguirlo. A partir de ahí, la influencia profunda de aquel nuevo lenguaje que impregna la acción política es todo un logro, tanto de tal experiencia constitucional primera como de su intento de implementación durante el Trienio Liberal (1820-1823) (Burdíel, 1999). Con estos conflictos por el poder, los liberales españoles trataban de propiciar un proceso de

cambio imparable para lograr la modernización del país. Estas luchas y conflictos de poder por lograr tal modernización durarán el resto del siglo XIX y parte del siglo XX (Pérez Garzón, 2020). En primer lugar, del lado económico se veía necesario aplicar medidas de liberalización económica para que el proceso de industrialización, junto con las conexiones comerciales y de telecomunicaciones con los países del entorno fueran una realidad, dando lugar al avance económico del país (Pan-Montojo, 2006). Del lado político, la revolución liberal consistía en cimentar como bases de la nación unos principios nuevos, como los de emancipación del individuo, soberanía nacional, igualdad ante la ley o libertad, para así destronar los privilegios aristocráticos, feudales y regios, que alejaban al país del progreso (Moliner Prada, 2019). Del lado social, hubo movimientos importantes: el ascenso de la burguesía y de cierta nobleza transformada como clases dominantes, la toma de conciencia de las clases obreras y populares, tanto agrarias como urbanas, o la entrada de capital extranjero en el país. Estos fueron solo algunos de los movimientos que producirán fricciones en el escenario político.

Aun con todo ello, es decir, aun propiciando un proceso de cambio imparable debilitando las bases discursivas y de legitimidad del Antiguo Régimen, no consiguieron subvertir por completo el sistema social y lingüístico tan rápidamente (Burdíel, 1999). Se ha argumentado que ello fue debido a la increíble capacidad de los grupos antiliberales por mantener el *statu quo* imperante, llegando a cotas de resistencia incluso superiores a las vistas en otras zonas de Europa (Millán, 2002). Será posteriormente, cuando muera Fernando VII en 1833 y le suceda su hija Isabel II, cobrará fuerza la idea de que la monarquía solo podría subsistir a su acusada crisis de legitimidad si se daba un pacto de mínimos que la transformara en monarquía constitucional (Burdíel, 1999). A este respecto hemos de recordar que en ese periodo España se encontraba inmersa en la guerra civil carlista, y la regente María Cristina encontró en los liberales un apoyo indispensable para el mantenimiento de la monarquía, siempre que aceptara el Estatuto Real de 1834. Ya por entonces los liberales quedarán enfrentados en su seno entre progresistas y moderados, en un disenso que los caracterizaría el resto del siglo, junto con el republicanismo que aparecería a mitad de siglo (Millán, 2002). Estas corrientes políticas e ideológicas se relacionarán en un contexto de convulsión continua, en un sistema de fuerte propensión al conservadurismo y gran presencia de figuras militares. Así pues, durante el siglo XIX se producirán con asiduidad pronunciamientos militares como vía rápida para propiciar cambios gubernamentales (González Díaz, 2019). Los gobiernos de corte doctrinario fueron mayoritarios y el Partido Progresista, que encarnaba los principios y valores del liberalismo

progresista, tuvo menos años para desplegar su agenda reformista, llevando a cabo contadas reformas que, sin embargo, fueron trascendentes (Romeo Mateo, 2006). En la segunda etapa moderada (1856-1868), durante el gobierno de Narváez, las deficiencias del sistema electoral, la represión gubernamental, la inestabilidad en Cuba y la crisis socioeconómica que atravesaba el país dieron alas a las ideas progresistas y democráticas, encarnadas en el Partido Progresista y el Partido Demócrata, que firmaron el Pacto de Ostende en 1866, conjurándose contra el reinado isabelino y dando lugar a la Revolución “Gloriosa”, que traerá el periodo llamado Sexenio Democrático.

El Sexenio Democrático (1868-1874) fue un periodo política y socialmente heterogéneo y convulso, con multitud de experiencias políticas de corta duración y escaso éxito, al menos desde el punto de vista de afianzamiento y perduración real en el tiempo. El objetivo real era que España avanzara de un Estado liberal a uno democrático de derecho, objetivo que finalmente acabaría consiguiéndose, aunque con mucha mayor posterioridad a la pretendida por los promotores y defensores de la “Gloriosa” (Pérez Garzón, 2020). Y es que en 6 años España experimentó dos formas de Estado, primero una monarquía democrática y después dos formas de república, una de corte federal y otra unitario; dos constituciones, la de 1869 y la de 1873 *non nata*; insurrecciones cantonales y secesionistas en distintas zonas del país, junto con la amenaza de un nuevo brote de guerra carlista. Estas realidades que se superponen en el breve lapso que duró el Sexenio Democrático son el reflejo de una feroz lucha de intereses, primero entre los actores políticos que participaban en el poder legislativo y ejecutivo, y, segundo, los grupos socioeconómicos que estaban en contra de las medidas económicas y políticas, quienes no dudaban en sublevarse para defender sus intereses (Lacomba, 1993). Aunque a los promotores de la llamada “Revolución Gloriosa” de 1868 les moviera la común necesidad de deshacerse de la monarquía para que reformas como el sufragio universal masculino, mayor poder a los ayuntamientos, o la salvaguarda de libertades en todos los ámbitos sociales fuera una realidad (Pérez Garzón, 2020), la maltrecha cultura política existente y, por consiguiente, la incapacidad de una clase política plural de asegurar un mínimo grado de estabilidad y consenso hizo que estas múltiples experiencias murieran en 1874, retornando la monarquía borbónica (Lacomba, 1993).

Es en ese devenir histórico, una corriente liberal concreta, la del liberalismo progresista, deja una impronta en la legislación de la época del Sexenio Democrático que conforma el campo

básico de investigación de este trabajo. Esta es una corriente compleja, tanto en su origen y sustrato ideológico, como en los avances en materia legislativa adoptados. Para estudiar tal contenido legislativo, los objetivos de investigación básicos serán tres: primero, entender los postulados de la corriente liberal progresista atendiendo al contexto histórico y sus raíces ideológicas para, en segundo lugar, descubrir cómo se reflejan sus principios y valores en sus propuestas legislativas durante el Sexenio Democrático (1869-1874).

Para ello, en primer lugar, se expondrán las raíces de tal corriente, así como la situación en que se encontraba España a finales del siglo XVIII, las características del Antiguo Régimen imperante y la crisis de la monarquía absoluta a partir de 1808. Ello nos permitirá contar con un conocimiento suficiente para identificar los postulados básicos de la propuesta ideológica que esta corriente liberal vendría a defender tanto desde sus posiciones de gobierno como del poder legislativo.

En segundo lugar, dejando atrás el sistema ideológico y teórico, pasaremos a explicar ciertas reformas legales promovidas de gran trascendencia. El estudio de estas últimas es de gran relevancia pues permite ubicar a la corriente en contraposición a sus rivales políticos, como los moderados, e identificar los signos que permiten conectarlas con sus postulados, dándoles así una explicación razonada y holística. Aun preliminarmente, podemos decir que los progresistas implementaron con mayor o menor efectividad una serie de reformas legislativas durante el siglo XIX, defendidas con gran fervor y que reflejan sus posiciones definitorias en diversos asuntos trascendentales. A modo de ejemplo, podemos citar cómo trataban de favorecer el poder legislativo y aminorar el poder de la monarquía, sin rechazarla de forma frontal, pues era dique de contención frente a una revolución social no deseada (Moliner, 2018); su afán por aumentar la base electoral nacional; eran partidarios del librecambismo en el ámbito del comercio internacional, lo que les valió la oposición de capas importantes de la población española; promovieron diversas amortizaciones, con su particular impacto en la estructura de propiedad del suelo español, muy estudiado por la literatura; y, por último, estaban a favor de un mayor grado de libertad social, favoreciendo, por ejemplo, la libertad de imprenta.

Además, se acota el objeto de estudio al periodo del Sexenio Democrático (1869-1874) por la gran trascendencia que para el sistema político español tiene, en primer lugar, la Constitución de 1869, de mayor talante democrático que sus predecesoras, y, en segundo lugar, el campo de



nuevas posibilidades que tal contexto abre, con sendos intentos de monarquía constitucional democrática y de república constitucional.

## **2. Raíces de la corriente liberal progresista española del siglo XIX.**

Para conocer los orígenes del liberalismo en España y, dentro de este, los del liberalismo progresista, primero se explicará el contexto histórico al que se enfrentaron los liberales de primera hora, que redactaron la Constitución de 1812. Conocer las influencias en estos diputados es esencial, pues la Constitución, siendo el germen del espíritu y lógica discursiva del primer liberalismo español (Fernández Sarasola, 2011), contiene unos principios e ideas que van a convertirse en toda una referencia para los liberales durante el resto del siglo, en especial para los adscritos a la corriente progresista y demócrata durante el Sexenio Democrático (Varela Suanzes-Carpegna, 1984). Y es que tales influencias provendrán tanto del cosmos teórico de la ideología liberal, como de su reflejo en las aun escasas experiencias constitucionales anglosajonas y francesas (Vilches, 2017). Estas influencias harán mella en los exaltados, etiqueta con la que se designaba a aquellos liberales más fieles al proyecto liberal de 1812. El término “progresista” fue acuñado por ellos mismos para ganar relevancia y atractivo (Varela Suanzes-Carpegna, 1984), agrupándose entorno al Partido Progresista en 1835, con la posterior escisión de los liberales demócratas y republicanos. Serán precisamente los miembros del Partido Progresista y el Partido Demócrata los que en mayor medida dirijan el rumbo del Estado durante gran parte del Sexenio Democrático, cuya legislación es objeto de análisis en nuestro estudio.

A principios del siglo XVIII, la victoria de los Borbones y el fin de la monarquía austracista, con la implementación consiguiente de una política de centralización y unitarismo, no hizo que desaparecieran los partidarios de una concepción tradicionalista de la sociedad como sociedad corporativa o de órdenes y en la que era necesario el mantenimiento y respeto por parte del monarca de los privilegios forales y territoriales presentes desde antaño que, a su vez hemos de superponer a los estamentales, de mayor importancia e igualmente caracterizadores del Antiguo Régimen (Fernández Sebastián, 1994). Así pues, durante el siglo XVIII, gran parte de los estratos sociales de más alto estándar socioeconómico, ocupantes antaño de grandes cuotas de poder y aun poseedores de gran riqueza, trataban de contrarrestar las influencias ilustradas extranjeras a través de un feroz antienciclopedismo y de la Inquisición. Además, también se

posicionaban en contra de la política de reformista de Carlos III, claro exponente del despotismo ilustrado caracterizador del siglo (Fernández Sarasola, 2011).

Hemos de tener en cuenta que España experimentaba desde 1766 un desarrollo económico que disipaba las tensiones entre la burguesía o nueva clase media y la nobleza. En contraste, mientras que en Francia el deterioro económico agudizó el conflicto entre tales grupos socioeconómicos, en España estaban más interesados en influir en la política económica del Rey que en las pretensiones del contrario. Aun así, existía la conciencia entre grupos intelectuales normalmente exiguos presentes en la esfera urbana de que era necesario un gran cambio de los elementos más básicos sobre los que se asentaba el concepto de nación que, hasta ese momento, había imperado en España (Morales Moya, 1993). Por ejemplo, José Agustín Ibáñez de la Rentería, en su obra *Reflexiones sobre las formas de Gobierno* (1790) explicaba y defendía una democracia representativa y censitaria de base municipal, que relacionaba con la libertad, y con ello se aproximaba a la concepción liberal de Democracia. Otros autores como León de Arroyal, elaboraron modelos de soberanía compartida entre el monarca y los súbditos, aplicando un esquema de separación de poderes análogo al desarrollado por Montesquieu. Su propuesta mantenía al monarca dentro del poder político, abriendo el sistema a la participación ciudadana censitaria para contrarrestar el poder regio, siendo estos elementos propositivos tónica general en los autores ilustrados de la época (Capellán de Miguel & García Ruiz, 2010).

En su contra operaban, las poderosas fuerzas tradicionalistas, que no dudaron en utilizar los sucesos acontecidos durante la Revolución Francesa para atacar a los ilustrados españoles. Éstos, por su parte, pasarán años difíciles a finales del siglo XVIII, pues quedarán proscritos y su pensamiento asimilado a tales bárbaros acontecimientos revolucionarios. Aun saludarán ciertas medidas ilustradas de Godoy, al tiempo que tratarán de condenar enérgicamente los sucesos atroces revolucionarios y dejarán de confiar en la capacidad del gobierno de Carlos IV por implementar reformas ilustradas (Morales Moya, 1993). Con todo ello, convendrán en la suma necesidad de entender a la nación como única soberana. Intelectuales, como Aguirre, Arroyal o Foronda, van adoptando posiciones muy similares a las de una concepción liberal de nación, esto es, una asociación libre de individuos. Este ideario liberal se expone con fuerza desde 1808, pero en años anteriores había quedado recluido a un ámbito urbano reducido, popular entre profesionales liberales, funcionarios, clérigos ilustrados... (Fernández Sebastián, 1994). Estos círculos seguían con detenimiento las experiencias constitucionales francesas de

1791 y norteamericanas de 1787, teniendo cada vez más claro que, en contraposición a figuras como Jovellanos, más propensas a cambios paulatinos, el golpe de efecto constitucional era el método adecuado para traer a España el repertorio de libertades que otras naciones ya disfrutaban (Fernández Sarasola, 2011). Más allá de estos círculos, existía ignorancia o rechazo en el resto de los grupos poblacionales dominantes que podemos agrupar por características socioeconómicas semejantes, como el campesinado, o gran parte del clero y la nobleza (Fernández Sebastián, 1994). Puede decirse que, mientras los autores ilustrados, muchos de ellos cómodos con las grandes cotas de poder del monarca, van a insistir en la protección de la propiedad y salvaguardar libertades personales e individuales, los liberales de ámbito político van a demandar también el blindaje y reconocimiento de libertades civiles y de participación políticas, como Arroyal (Fernández Sarasola, 2011).

A partir de esas posiciones primigenias, se desarrolla el primer liberalismo, caracterizado en su nacimiento por un contexto histórico convulso: será la invasión napoleónica y la idea de supervivencia de la nación sin el poder monárquico presente, sino a través de la sociedad organizada en las Juntas Centrales, dos influyentes experiencias que impregnarán, junto con otros elementos, las sesiones gaditanas. Dentro de esos elementos encontramos un historicismo nacionalista, defendido por intelectuales como Argüelles o Padre Mariana y con función justificativa muy utilizado por el primer liberalismo, y la influencia del pensamiento liberal europeo (Suárez Cortina, 2003).

Antes de ahondar en la influencia europea, como elementos diferenciadores entre el primer liberalismo español y aquel proveniente del extranjero encontramos, en primer lugar, un acusado historicismo y, en segundo lugar, un tajante confesionalismo que impregnará toda nuestra Historia constitucional. El historicismo se refiere a una serie de argumentos con los que los liberales tratan de razonar sus posturas al exponerlas como herederas de la tradición hispánica, puesto que antecedentes como las leyes hispánicas o las Cortes medievales, en las que el monarca debía rendir cuentas ante los nobles y otros estamentos sociales, fueron amoldadas para tales intereses explicativos. En realidad, este historicismo se explica en el afán de los liberales por justificar sus posiciones en la tradición histórica, y así disipar cualquier sombra de similitud propositiva con el ideario del invasor francés, toda vez que su actuación invasora y los métodos revolucionarios aplicados constituían argumentos de ataque por parte de las fuerzas tradicionalistas (Fernández Sebastián, 1994).

En cuanto a la influencia europea, en primer lugar, en un planteamiento que bebía de la concepción de Estado moderno de Hobbes, los liberales de primera hora entendieron que, en tanto que representantes de la soberanía nacional atacada, al redactar la Constitución, venían a mandar lo que la nación debía ser, esto es, se reflejaba su esencia y realidad aspiracional. Y la finalidad última era conseguir la felicidad de la mayoría, finalidad que, según Bentham, debía tener toda acción política (Vilches, 2017). Con ello en mente, los diputados liberales de las sesiones gaditanas se sirvieron del iusnaturalismo racionalista para fundamentar sus posiciones, pues obras de autores alemanes, franceses e ingleses habían estado circulando entre grupos de intelectuales españoles a través de las Universidades y las Sociedades de Amigos del País. Las ideas de John Locke, Sieyès o Montesquieu influenciaron a los diputados liberales, que querían aprovechar la coyuntura para llevar a cabo reformas de calado (Guajardo-Fajardo Colunga, 2013).

De entre las pocas experiencias constitucionales de referencia que tenían a su alcance, se sirvieron principalmente de la Constitución francesa de 1791, adaptándola al contexto español (Vilches, 2017). Así pues, defendieron un concepto de nación que distaba del imperante durante el Antiguo Régimen aun en su etapa despótica del siglo XVIII, pues reconocía a la nación como un conjunto de individuos libres con una serie de lazos culturales comunes y derechos naturales inherentes, que consienten ser gobernados por sus representantes para la protección y salvaguarda de tales derechos. Es decir, en la nación reside la soberanía y, por tanto, es poseedora del poder constituyente. Los individuos conforman libremente un cuerpo moral, delegando en él su soberanía para la gestación de una Constitución que reconozca y proteja los derechos de estos (Guajardo-Fajardo Colunga, 2013). Unos poderes constituidos que, por influencia de Montesquieu serán tres (legislativo, ejecutivo y judicial), operarán debidamente separados de toda influencia mutua para evitar arbitrariedades y desprotección. Hemos de resaltar que las diferencias entre los diputados liberales eran mínimas y más acusadas con respecto a los serviles o absolutistas (Fernández Sarasola, 2011).

Con todo ello, los liberales españoles entendieron que el poder regio debía mantenerse como elemento equilibrador entre lo pasado y lo nuevo, pero también debía separarse de un gobierno responsable, mientras que la soberanía nacional habría de recaer en un parlamento que expresara la voluntad general (Vilches, 2017). El encaje de la monarquía no era una cuestión menor, siendo objeto de discusión recurrente su alcance con respecto a los nuevos poderes

constituidos (Breña, 2006). La Constitución establecía que el monarca era titular del poder ejecutivo, con grandes prerrogativas, pero con otras limitaciones como, por ejemplo, la imposibilidad de disolver la Asamblea (artículo 172.1) (Guajardo-Fajardo Colunga, 2013). La posición de la monarquía reflejada en la Constitución de 1812 será de gran importancia para los progresistas, que verán en Isabel II una oportunidad o garantía de libertades más que una amenaza a las mismas, aunque su actitud cambiará conforme avance el siglo, desembocando en una pérdida total de confianza y esperanza en los años previos a la Revolución Gloriosa de 1868 (Vilches, 2017).

Entre 1814 y 1820, con la vuelta del absolutismo, muchos diputados liberales se exiliaron en Francia e Inglaterra, y allí fueron influenciados por las ideas de Benjamin Constant, del liberalismo francés, así como del positivismo de Bentham. El pensador inglés no sólo influyó en los moderados, alejándose estos de la visión iusracionalista de los derechos que, en cambio, sí defendían los progresistas, para considerar que los derechos, los sujetos que los gozarían y sus límites debían ser definidos, en realidad creados *ex novo*, por el Estado. También influyó en figuras prominentes del progresismo como Salustiano Olózaga, Conde Toreno o Agustín de Argüelles. De sus lecciones y contactos es, en parte, deudora la codificación penal durante el Trienio Liberal, de la que surge el Código de 1822, pues elementos como la intimidación reflejaban la utilidad de las penas (Silva Forné, 2001). Las ideas de Bentham también sirvieron para que los liberales adoptaran una posición más posibilista, de cambio paulatino, alejándose de la defensa de la declaración de derechos en abstracto propia de la Constitución de 1812 (Fernández Sarasola, 2007).

Posteriormente al sexenio absolutista surgieron dos principales grupos, génesis de lo que posteriormente podríamos denominar moderados y progresistas. En primer lugar, el grupo moderado, entre los que se encontraba Martínez de la Rosa, defendían una monarquía constitucional basada en un sistema de contrapesos de inspiración anglosajona. En segundo lugar, los *exaltados*, bajo cuyas ideas perdurará más claramente el concepto liberal de nación consagrado en la Constitución de Cádiz, tomarán así elementos del constitucionalismo francés, interpretados y aplicados al contexto español, como propios (Moliner Prada, 2019). En esencia, tendrá tres componentes básicos, que fueron defendidos por el diputado liberal Muñoz Torrero en 1810: soberanía nacional, división de poderes y monarquía constitucional (Guajardo-Fajardo Colunga, 2013).

### **3. Postulados básicos del liberalismo progresista.**

Una vez comentadas las raíces filosóficas y políticas del liberalismo progresista, avanzamos para analizar sus posiciones, actitudes y propuestas básicas, que indudablemente informarán las reformas y cambios legislativos que estudiaremos en el apartado siguiente. En primer lugar, estableceremos las diferencias elementales entre los liberales exaltados y moderados. En segundo lugar, analizaremos las características básicas de la ideología liberal progresista tomando como representativos distintos momentos históricos, documentos legales, como la Constitución de 1837, y experiencias de gobierno, como el Bienio Progresista. A raíz de estos análisis, estableceremos los puntos de unión y desencuentro entre el Partido Progresista y un partido, el demócrata, que se escindió del primero, pues son estos los principales exponentes del liberalismo progresista que llegaron a tener responsabilidades de gobierno. Todo ello para conformar el campo propositivo e ideológico que vendrán a informar los textos legislativos que se adoptaron durante el Sexenio Democrático.

#### **3.1. La familia liberal tras la experiencia gaditana: del exilio a la gestación de los Partidos Progresista y Moderado.**

Como hemos visto, tras el sexenio absolutista y el Trienio Liberal, la familia liberal quedará fragmentada en dos grupos: los moderados y los exaltados. En principio, les diferenciaba enormemente el modelo de Estado y la ampliación o no de la participación política a amplias capas de la población. En la década de 1830, una nueva realidad derivada del Estatuto de 1834 y la urgencia de la guerra carlista marcará un punto de no retorno en tal fractura de la familia liberal: la aparición del Partido Progresista y el Partido Moderado.

##### **3.1.1. Trienio Liberal y exilio durante la Década Ominosa.**

El Trienio Liberal (1820-1823) es un periodo en el que la familia liberal, aun unida en la causa común de lucha contra las fuerzas tradicionalistas, convendrá en aplicar los postulados de la Constitución de 1812 a través de una legislación de desarrollo de esta que fue estudiada y examinada por los liberales en décadas posteriores, principalmente durante las experiencias gubernamentales de los progresistas. Como ejemplos que comentaremos más adelante tenemos el desarrollo normativo del derecho sufragio o de libertades como la de enseñanza y tolerancia religiosa (Díaz Sampedro, 2006; Pérez Garzón, 2020). Para los moderados, influidos por el doctrinarismo francés, significó el inicio de su total aversión a la revolución y su abandono del

iusnaturalismo racionalista, para defender que lo importante era el cumplimiento de la ley, el mantenimiento del orden, y procurar la justicia, fines para cuya consecución la limitación de derechos civiles y políticos a través de la ley estaba justificada pues, aun reconocidos constitucionalmente aquellos, la ley queda revestida de legitimidad al proceder de los poderes constituidos (Romeo Mateo, 1998). El advenimiento de la Década Ominosa (1823-1833) trunca toda posible cimentación del Estado liberal y obliga a muchos liberales a acudir, una vez más, al exilio, donde serán expuestos al liberalismo posrevolucionario europeo, fraguándose así la fractura en moderados y exaltados que ya durante el Trienio se observó (Fernández Sarasola, 2011).

En primer lugar, los moderados, sujetos a fuerte influencia del doctrinarismo francés, eran partidarios de, a través de un acuerdo regio, revisar la Constitución de 1812 para restringir el sufragio que constitucionalmente era indirecto, masculino y universal; aumentar las prerrogativas regias, que incluirían capacidad de veto a las propuestas legislativas y una segunda cámara elegida por el monarca, así como aumentar el poder del ejecutivo en detrimento del legislativo (Moliner Prada, 2019).

Por el contrario, los exaltados eran partidarios de ampliar el censo electoral, conscientes de que podían recoger mayor apoyo social si incluían a más capas de población en el proceso político, sin desviarse de la característica censitaria por su experiencia en el exilio francés y británico, aunque no faltarán posiciones más radicales, acordes con la Constitución de 1812, por defender una participación política de la sociedad universal, más allá de los límites censitarios. Precisamente, veían esencial la aplicación de la Constitución de 1812, que consagraba la soberanía nacional y garantizaba libertades al pueblo. Además, llamaban a la participación de la sociedad a través del asociacionismo y defendían la legitimidad de la insurrección como mecanismo de control y defensa del sujeto colectivo que era depositario de la soberanía (Romeo Mateo, 2018). Los moderados, aunque en su día defendieran la Constitución de 1812, ahora temían estas posiciones pues veían en su aplicación práctica una fuente de desórdenes públicos. En el plano económico, sin embargo, las diferencias eran menores, pues ambos grupos veían primordial la liberalización de la economía española (Moliner Prada, 2019), así como la mejora del sistema agrario, del que dependía el país en su mayoría (Burdíel, 1999).

Los que en un futuro se llamarán progresistas entablarán en su exilio relaciones personales e intercambio de pareceres y experiencias con los liberales británicos. Estos liberales se fijarán y estudiarán los pasos que grupos como los *liberals* empezaban a dar en Reino Unido, defendiendo un modelo de sociedad y sistema político que seducía a los futuros progresistas. Como veremos, tal influencia británica no hará más que crecer (Pan-Montojo, 2006).

### **3.1.2. Nuevo escenario: se materializa la fractura liberal en partidos.**

Durante la década de 1830, se gestaron los principales partidos en torno a los que se agrupa la familia liberal: el Partido Moderado, de un lado, y el Partido Progresista, de otro. No hemos de olvidar que, a partir del Estatuto Real de 1834, los dirigentes políticos de ambos partidos constituían la representación política de las élites económicas (Zurita et al., 2006), antaño negociadora e influyente en el poder regio, del que dependían para lograr sus intereses (Fernández Sarasola, 2011), y investida ahora de una legitimidad derivada de su posición depositaria de la soberanía nacional para dirigir la política estatal, aunque aun debiéndose ganar el favor del monarca por los equilibrios derivados de las prerrogativas regias.

#### **3.1.2.1. El Partido Moderado: más vale orden que caos por la libertad.**

Acorde con las posiciones ya explicadas, el Partido Moderado, casa propia del liberalismo conservador, dará preponderancia en su propuesta ideológica al orden frente a otros valores liberales o democráticos, defendiendo una monarquía constitucional en la que la soberanía será compartida entre el poder regio y el legislativo, y la concepción de libertades será restringida. Es decir, el Partido Moderado adoptó las lecciones de la experiencia francesa, condensadas en los principios del doctrinarismo francés elaborados por Guizot o Constant, así como del sistema británico, de la mano de autores como Burke o Bentham. Así, junto con la particular experiencia del Trienio Liberal, es cómo los liberales moderados llevaron a cabo una lectura particular de la Constitución de 1812, apartándose de la misma progresivamente por radical (Moliner Prada, 2019; Romeo Mateo, 1998).

En primer lugar, eran partidarios de aumentar el poder regio en detrimento del poder legislativo, que tenía clara preponderancia sobre el resto de poderes en la carta magna gaditana. Esto se conseguiría eliminando la soberanía nacional y haciendo que ésta fuera compartida entre el Rey y las Cortes que, por su lado, serían bicamerales para incluir una Cámara Alta de corte conservador. En segundo lugar, defendían disminuir significativamente los derechos subjetivos



recogidos en la Constitución (Fernández Sarasola, 2011), además de rechazar la revolución de todo orden y estar tajantemente en contra de un aumento de la base social a participar en los procesos democráticos. En clave de organización estatal, por clara influencia francesa, aplicaron un fuerte centralismo. Además, la protección de la propiedad frente a otras propuestas revolucionarias y la defensa de la religión como procuradora de las esencias nacionales y del orden fueron otros puntos focales de su propuesta política. Estos elementos quedaron reflejados en la Constitución de 1845, de corte doctrinario (Moliner Prada, 2019). A modo de ejemplo, es necesario comentar el Concordato con la Santa Sede, por el que se interrumpían las desamortizaciones de bienes clericales; el sufragio censitario, restringido a edad, nivel de rentas y de estudios; o restricciones a la libertad de imprenta (De Maura, 1945). La Constitución de 1837, de naturaleza transaccional entre el Partido Moderado y el Progresista, también reflejará ciertos rasgos doctrinarios, para descontento de no pocos progresistas (Varela Suanzes-Carpegna, 1984). Así es como durante los años de gobierno de los moderados no se concederán constitucionalmente ni las libertades ni la soberanía que se proclamó en el texto constitucional gaditano. El liberalismo doctrinario fue alejándose de los principios básicos del liberalismo para abrazar la idea de que los ciudadanos no estaban preparados para ser libres, y su participación política, bien a través del censo electoral, bien a través de los ayuntamientos o diputaciones, era fuente de desórdenes. Y ante ello, era preferible garantizar el orden a acercarse al ideal liberal primigenio (Veiga, 2014; Romeo Mateo, 1998).

### **3.1.2.2. El modelo progresista: freno al carlismo y al radicalismo.**

El Partido Progresista surge en 1835, y, además del constitucionalismo francés de 1791, también se inspiró en la revolución de 1830 en Francia y en la reforma parlamentaria británica de 1832 (*Reform Act*). Fruto de tales experiencias, su objetivo era participar en el marco de la legalidad instaurada para, desde el poder, embarcar la forma del Estado hacia una monarquía parlamentaria, influyendo en la extensión de los principios ideales de la Ilustración a toda la sociedad y, como sujeto político primordial, dotarle de soberanía nacional (Romeo Mateo, 2006). La nación, pues, era ese sujeto político primordial en detrimento del individuo (Sierra, 2009), aunque en este punto, como en tantos otros, la posición entre las figuras progresistas no será unánime.

Es en sus experiencias de exilio europeas donde, los que al volver a España conformarían el partido, establecieron sus propuestas y posturas básicas dentro de los contornos del liberalismo

posrevolucionario europeo. Con lo cual, si en esos contornos la primacía del sujeto, la comunidad política y la defensa de la propiedad y de la libertad eran cimientos fuertes, habrá diferencias entre cada corriente con respecto a la relación entre los derechos y libertades del individuo o de la comunidad política y el Estado soberano, como poder constituido, legitimado para entender y traducir la voluntad general emanada de la nación. La actuación del Estado, sin embargo, podrá desviarse de su primigenia tarea de protección de derechos y libertades que, aunque establecidos en el texto constitucional, podrán ser recortados bajo el pretexto de mantener el orden y la paz social.

A ese respecto, los progresistas, como aprendieron de Constant, entendían que la defensa de la soberanía nacional era básica para garantizar la legitimidad del gobierno de la nación, pues solo será tal si aquel emana de la voluntad general. Aunque durante la década de 1830 la defensa de la soberanía nacional, incluso en su nivel mínimo de preeminencia de las Cortes sobre la Corona, perderá pulsión por los motivos que veremos, guardará su labor en el repertorio progresista siendo, al menos, dique de contención frente a las fuerzas tradicionalistas. Otro dique de contención frente a la inestabilidad, a izquierda y derecha, era la monarquía, concebida como garantía siempre que esta hiciera un uso positivo de sus poderes regio para el proyecto liberal (Pan-Montojo, 2006). Para ellos, el libre ejercicio de los derechos políticos era esencial, pues garantizaba poder trabajar con vistas a la implementación de su ideario, su gran obra, consistente en la firme garantía de “los derechos de igualdad ante la ley, inviolabilidad de la propiedad, libertad individual, seguridad personal, responsabilidad de los agentes del poder, libertad de la imprenta sin previa censura y mejor organización de la Milicia urbana” (López, 1856, citado en Romeo Mateo, 2006, p. 95). Esta Milicia urbana, posteriormente llamada Milicia Nacional, refleja ciertas circunstancias que pesan e influyen en muchas posiciones progresistas. Este cuerpo de orden civil era utilizado con fines educativos o propagandísticos, a la vez que servía de contrapeso frente al Ejército, más inclinado al conservadurismo y mantenedor de fuertes lazos con el poder regio (Pan-Montojo, 2006).

Se le ha acusado de no tener un sustrato ideológico claro, pero en sus propuestas y acciones de gobierno vemos ese repertorio en conexión matizable con 1812, pues fue objeto de mutaciones en el tiempo al albur de acontecimientos históricos y a una mayor heterogeneidad interna con respecto a los moderados (Romeo Mateo, 2006). Sin lugar a duda, en sus experiencias de gobierno se observa una política activa dirigida hacia la modernización de la economía y el

cambio institucional (Costas, 2000), a través de políticas como la desamortización o la red de ferrocarriles, como veremos. En la base de tales políticas se observa claramente su fe en el progreso para el aumento de la clase media, idea básica para lograr una mayor integración social en el proceso de participación política (Romeo Mateo, 2006).

Estas características básicas obedecen, en su mayoría, a la experiencia gaditana y, sin embargo, mientras que en el moderantismo se ve la continuidad de figuras relevantes durante las décadas siguientes a 1812, como Martínez de la Rosa, entre los antecesores naturales del liberalismo progresista, los exaltados, no hay una continuidad tan fácil de trazar. Porque, aunque pareciera que los títulos propositivos son parecidos, en los exaltados existía un espíritu más democrático, de incluir al pueblo en la participación política, siendo este único depositario de la soberanía nacional. Todo ello, como puede observarse, más apegado a la Constitución de 1812. Como veremos, estos elementos serán recogidos por el liberal progresismo más radical, que conformará el Partido Demócrata Español. Los progresistas durante la década de 1830, en cambio, se alejaban de la posición más “pura” de los exaltados puesto que, como hemos dicho, habían estado expuestos, al igual que los moderados, a las ideas predominantes en sus lugares de exilio, volviéndose más posibilistas, influidos por la situación bélica carlista de la década de 1830 y por las experiencias europeas de gobiernos equilibrados.

Durante la década de 1830, se alejarán del uso de la violencia insurreccional y de la inclusión de amplias bases sociales en la participación política, por temor, compartido por los liberales moderados, tanto del radicalismo carlista como del liberalismo radical (Romeo Mateo, 1998). Esto concuerda con que, durante la década de 1830, anudasen su concepción de nación liberal al futuro regno de Isabel II (Vilches, 2017). Es decir, su función consistía en tratar de anclar en los textos legales de la época sus principios básicos, de todo punto más puramente liberales y demócratas en comparación con el moderantismo, y así reducir toda posible insurrección, desorden o anarquía que pudiera provenir de movimientos populares (Romeo Mateo, 1998). Jugando con estas posiciones, modificarán algunas de sus propuestas, llegando incluso a adoptar como propios ciertos principios moderados, con principal reflejo en la Constitución de 1837 que se analiza a continuación (Moliner Prada, 2019).

### **3.2. Constitución de 1837: producto de una transacción y reflejo de una década.**

Para entender la acción política de los liberales durante la década de 1830, hemos de resaltar su gran recelo y desconfianza por la revolución. Es decir, aborrecían una ruptura violenta y preferían un camino pragmático, pacífico y seguro, a través del pacto con el poder regio para que la reforma fuera una realidad. Siendo esto cierto, también lo es que, durante la regencia de María Cristina, que se extendió desde la muerte de Fernando VII en 1833 hasta 1840, los progresistas, e incluso los liberales más moderados, experimentaron frustración pues sus propuestas, de todo punto modestas, eran desechadas por la regente, al tiempo que el carlismo avanzaba en el campo de batalla. La llamada paciencia liberal acabó por quebrarse y liberales progresistas y moderados se sublevaron por todo el país entre 1835 y 1836, cuestionando la *potestas* del gobierno regio central al crear Juntas locales y regionales (Burdíel, 1999).

A raíz de estos acontecimientos, los progresistas toman el poder y, en tal convulso escenario, una comisión con figuras de gran relevancia en el progresismo, con Argüelles o Salustiano Olózaga, como también del moderantismo, con Andrés Borrego (Varela Suanzes-Carpegna, 1984) se encarga de confeccionar un nuevo texto constitucional. La Constitución de 1837, carta magna que, aunque más moderada que la de 1812, va a incluir ciertos principios progresistas, y así nos servirá para caracterizar las posiciones del Partido Progresista, que en este momento es aún el único actor político que puede introducir elementos del liberalismo progresista en el cuerpo normativo español (Cases Méndez, 1977). En palabras ilustrativas de Sánchez Agesta: “la Constitución expresaba, más bien, la nueva actitud de los hombres de esta generación, para quienes Bentham y el doctrinarismo francés son más modernos que los principios de la Revolución francesa, pero lo que se funde en ese molde es el ideario del partido progresista” (Agesta, 1955:232).

Así pues, la Constitución de 1837 incluía no pocos elementos propios del ideario progresista, como la soberanía nacional, en su Preámbulo y no en su articulado; la inclusión de una declaración de derechos individuales, tomados de los que se encontraban dispersos por el articulado de la Constitución de 1812 (Romeo Mateo, 1998); el sufragio directo censitario para la configuración del poder local; la institución del jurado, que venía a garantizar la participación ciudadana en los procesos judiciales; la creación de la Milicia Nacional, como cuerpo de seguridad civil, que obedece a la voluntad de democratizar la seguridad nacional y la

desconfianza hacia el cuerpo militar controlado por la monarquía; la consagración de la libertad de imprenta y, tímidamente, la tolerancia religiosa (Varela Suanzes-Carpegna, 1984; Cases Méndez, 1977).

Aun con todo, no dejaba de ser un texto constitucional nacido de una transacción: los moderados influyeron decisivamente en el texto, pues su apoyo era necesario para que saliera adelante (Gómez Urdáñez, 2000). Es por ello que los elementos progresistas establecidos son bases mínimas, muy poco desarrollados en el articulado y, pues, remitidos al legislador ordinario para su desarrollo normativo, un rasgo que lo aleja del iusnaturalismo racionalista anglosajón y que es común a las cartas magnas españolas del siglo XIX. Ahí la dinámica electoral cobraría fuerza pues, según la composición de las Cortes, la legislación de elementos sustanciales como la libertad de imprenta, la organización de los Ayuntamientos y Diputaciones o del Poder Judicial tomaría un sentido progresista o moderado.

Otro elemento de gran importancia que representa su naturaleza transaccional es que se incluya en el preámbulo la soberanía nacional, no en su articulado, y que, además, no se establezca un órgano parlamentario especial encargado de la modificación del texto sin la intromisión regia. Vislumbramos así cómo el hecho de que la carta magna fuera fruto del consenso entre las dos familias liberales hace que se reflejen rasgos doctrinarios que vienen a ser en la mayoría de los casos el anverso de los progresistas, sobre todo en lo que tiene que ver con las libertades civiles e individuales, la legislación electoral y el encaje de la monarquía. Entre ellos, destacamos el bicameralismo, con la influencia decisiva del monarca al elegir uno de cada tres senadores electos; el reforzamiento de los poderes regioes, que ahora podían convocar y disolver las Cortes, además de otorgarle la iniciativa y sanción de las leyes, lo cual suponía la concesión del veto absoluto. Esto difiere de la Constitución de 1812, en la que el poder regio venía a recortarse pues su veto era suspensivo (Varela Suanzes-Carpegna, 1984).

En cuanto a la participación política, la Ley Electoral de 1837, aunque aumentaba el cuerpo electoral significativamente, seguía basándose en principios moderados o doctrinarios para incluir requisitos de renta que debían cumplir los potenciales electores. Incluso los progresistas estuvieron de acuerdo con estas reglas, pues era mayoritaria la idea de que a un tenedor de renta o patrimonio se le presuponía una educación por la que ejercería el derecho a voto de manera responsable, mientras que los estratos sociales de menor poder económico no sabrían cómo

ejercerlo o abusarían de él. En total, tendrían derecho a voto unos 265.000 electores, lo que suponía el 2.2% de la población total española de la época (Cases Méndez, 1977). Esto bastaba para cumplir con un compromiso de los progresistas, consistente en aumentar la base electoral para incluir a más propietarios y así disminuir la influencia del carlismo.

Conectando la soberanía nacional con el derecho electoral, figuras prominentes del progresismo dejaban claro que el partido se alejaba en su acción política y legislativa, como venimos diciendo, de las posiciones defendidas décadas antes por exaltados y doceañistas. En esa línea, defendían que la nación o el pueblo fuera depositario de la soberanía, tendiendo a incluir poco a poco a más capas sociales en la participación sufragista, sólo masculina y aún dentro de los contornos censitarios únicamente (Romeo Mateo, 1998). La inclusión de la soberanía nacional en el Preámbulo constitucional tenía por objetivo contraponerse al derecho divino, que quedaría postergado frente a la amenaza carlista y con vistas a un futuro regio de Isabel II. Podemos ver cómo los progresistas estaban más enfocados a eliminar toda involución potencial de la mano de absolutistas y carlistas que a una forzada aceleración hacia un sistema fiel a los principios liberales que inspiraron la Constitución de 1812 (Gómez Urdáñez, 2000). Muy relacionado con lo anterior, hemos de conectar la soberanía nacional con el sistema representativo o la representatividad del cuerpo moral, o cuerpo electoral, que constituían sólo individuos de la comunidad política con garantías de propiedad, en el órgano legislativo. A este respecto, el posicionamiento de los progresistas consistía en tener a Las Cortes como encargadas de traducir la voluntad nacional en leyes que, bajo su actividad parlamentaria, debía implementar su programa liberal. Para tal traducción, los progresistas desechaban toda inclinación democrática, como establecemos *supra*, y, además, considerarán que la libertad de imprenta, el derecho de petición, así como incluso la participación de la Corona en la actividad legislativa de las Cortes son elementos coadyuvantes en tal traducción (Romeo Mateo, 1998).

Como más tarde justificarían figuras como Olózaga, el hecho de que el país se encontrara inmerso en una guerra carlista y la querencia de los dos partidos liberales por no tener que recurrir a actos de revolución como los de 1835 y 1836, contribuyeron a la creación de una constitución simbiótica como la de 1837. En realidad, los progresistas renunciarían a la defensa de los principios básicos reflejados en la Constitución de 1812, más democrática y fiel a los principios liberales que la de 1837, por varias razones. En primer lugar, las ideas recibidas en el exilio durante el sexenio absolutista, principalmente de autores franceses e ingleses, así como

las experiencias constitucionales de otros países europeos, no hacían más calar en la idea de que la Constitución de Cádiz era demasiado democrática. En segundo lugar, la reacción de las fuerzas absolutistas europeas frente a la experiencia gaditana hacía desaconsejable volver a la misma senda, considerada demasiado revolucionaria. Con todo ello, la Constitución de 1837 refleja un cambio en los postulados progresistas: de defender con pasión las bases liberales de la Constitución de 1812 a, paulatinamente, aceptar la preponderancia de la Corona, el bicameralismo, o un sistema electoral censitario (Varela Suanzes-Carpegna, 1984), transigiendo en elementos que los exaltados nunca hubieran aceptado (Romeo Mateo, 1998). Es más, durante la guerra carlista, los progresistas habían procurado conjugar la monarquía con su concepción liberal de la nación basada en el progreso. Es decir, quisieron vincular estrechamente el poder regio con la nación liberal, pues sin tal vinculación la primera carecía de legitimidad. Veían en la futura reina Isabel II una figura que vendría a proteger y asegurar las libertades nacionales, creando sobre ella un símbolo de paz (Vilches, 2017).

### **3.3. Cambios propositivos en la década de 1840: fe en un progreso tutelado.**

Tras el fracaso de la Regencia de Espartero y la promulgación de la Constitución de 1845 como claro reflejo del liberalismo doctrinario y conservador que los moderados representaban, se rompe la pretendida unidad liberal que la Constitución de 1837 había querido representar. Los liberales progresistas reformulan parte de su repertorio propositivo, libres de la necesaria unidad con los moderados por la guerra carlista y manejando una serie de conceptos básicos que van a marcar su acción política hasta la Revolución Gloriosa.

En primer lugar, una diferencia notable con las posiciones moderadas, que marcará la acción política a futuro, es en la lograda inclusión de una declaración de derechos individuales en el texto constitucional de 1837, pues se quería “fijar los derechos políticos de los españoles y establecer en las garantías de su seguridad individual los límites que tendrán que respetar los diferentes poderes del Estado” (Comisión constitucional, 1837, citado en Romeo Mateo, 1998). Presente entre las filas progresistas y defendida por figuras como Joaquín María López, la posición con respecto a los derechos subjetivos es que estos precedían a cualquier texto constitucional, a cualquier pacto, posición deudora del iusnaturalismo racionalista. Es decir, los individuos, antes incluso de conformar la sociedad, ya gozaban de tales derechos inherentes. Posteriormente se agruparían para conformar una comunidad política y, a través del pacto, crear una estructura que los proteja y salvaguarde de toda arbitraria intromisión, pero que no inaugure

tales derechos, pues estos, como la libertad de imprenta, de pensamiento, civil, propiedad o religiosa, son precedentes. Aunque es complicado determinar cuán general era esta posición respecto de los derechos naturales individuales entre los progresistas, sí que es sabida su oposición a los gobiernos moderados durante la década de 1840, que supeditaban tales derechos a su reconocimiento por parte del Estado. Así es cómo encontramos a figuras progresistas de primer nivel como Cortina defendiendo un mayor ensanche de las bases electorales, dentro del esquema censitario; la vuelta de la Milicia Nacional, del jurado y de la libertad de imprenta; el sufragio directo censitario en el municipio y conseguir una monarquía parlamentaria (Romeo Mateo, 1998).

Con respecto a la inclusión de las capas de nivel socioeconómico más bajo, figuras como López veían “indispensable crear intereses materiales, extenderlos en todas las capas de la sociedad, mejorar su condición intelectual, moral y física, y éste es el modo de afianzar las instituciones y de hacer eterno y seguro el reinado de los principios” (López, 1987:125). Esta posición, de promesa prospectiva con tintes democráticos y que remiten al espíritu emancipador del liberalismo primigenio, mientras que en estas décadas será una quimera, determinará movimientos legislativos durante el Sexenio Democrático, y por ello es relevante ver cómo estaba ya presente en el cosmos ideológico progresista. Esta presencia se fundamentaba en la convicción en no pocos liberales progresistas de que la expansión, cimentación e inclusión en la esfera política de una clase media instruida y desarrollada económicamente era del todo necesaria para desechar, de un lado, toda posible insurrección revolucionaria de las masas populares y, de otro, limitar el gran poder, económico y político, que aglutinaban las capas más altas de la sociedad (Romeo Mateo, 1998). Así, “sólo en la clase media se encuentra el deseo del progreso, apoyado por las capacidades y templado por el espíritu del orden que acompaña a la propiedad y a la ilustración...” (El Eco del Comercio, 21 de mayo de 1837, citado en Moliner, 1988, p. 60).

Además, de ahora en adelante esta visión se impondrá, con múltiples acciones interclasistas que buscaban amplificar su apoyo social, sobre todo en Valencia y Cataluña. Ello evidenciaba la nueva relación del progresismo con las masas populares en las décadas inmediatamente anteriores al Sexenio, que será compleja. Si anteriormente veían en ellas una amenaza similar a la del carlismo, ahora veían la oportunidad de aunar fuerzas y contrarrestar la irrelevancia política a la que fueron relegados por la monarquía y los gobiernos moderados. Esto se observa



también en otras corrientes liberales europeas como la británica, que los progresistas seguían de cerca, donde a mediados del siglo XIX también se quería aunar distintas clases bajo un mismo proyecto liberal, con el patriotismo y las reformas económicas como elementos unificadores. Por ello la idea de fe en un progreso paulatino y tutelado impregnará toda su acción política y legislativa. Las masas, sujeto de ese progreso guiado, serían beneficiadas por las reformas implementadas por los progresistas en el poder y, a medida que su desarrollo fuera una realidad, se incluirían progresivamente en el proceso político participativo. En contra de las propuestas de democracia inmediata, figuras prominentes del progresismo como Calvo Asensio, veían en ellas un individualismo peligroso y contrario a la soberanía nacional. Ciertos progresistas creían, por tanto, que era el Estado, con sus reformas, el que debía ilustrar a las masas y asegurar el mantenimiento de las fuerzas estatales, aun cuando ello supusiera desbordar las exigencias constitucionales que debían ser observadas con respecto a las masas que pudieran revolucionarse (Romeo Mateo, 2006).

En este punto es conveniente explicar la tensa relación entre el insurreccionismo y el orden legal para los progresistas. La revolución era dos caras de una misma moneda: si, cuando ellos estaban en la oposición y sufrían el ostracismo político del poder real y gubernamental de los moderados, era inevitable, necesaria y gloriosa; se tornaba en una amenaza y legítimamente reprimible cuando se dirigía contra el Estado cuando ellos lo ocupaban, fuera desde el tradicionalismo, fuera desde el republicanism y las masas obreras, por ser un obstáculo para el progreso (Pan-Montojo, 2006).

Con respecto a la iglesia, los progresistas eran católicos en un país que mayoritariamente profesaba tal religión, pero también conscientes de que el enorme poder socioeconómico eclesiástico suponía un obstáculo para el establecimiento del proyecto estatal liberal. En esta cuestión hacía acto de presencia la influencia británica con respecto al trato estatal a la iglesia. A ese respecto, los progresistas ansiaban hacer de ella una iglesia nacional, subordinada al Estado y sus intereses. Los primeros movimientos legislativos en ese sentido, aunque tímidos, comenzarán en el Bienio progresista orientados a la consecución de una sociedad tolerante con aquellos que profesaran una religión distinta a la católica. Por otro lado, es clara la intención liberal progresista de socavar su influencia eclesial en los órdenes social y económico. En el lado económico, las desamortizaciones jugaban un papel esencial y, en el social, disminución de la influencia religiosa en la educación (Pan-Montojo, 2006).

### **3.4. Partido Demócrata Español.**

El movimiento de aceptación de elementos tradicionalmente moderados en la Constitución de 1837 y la práctica de gobierno autoritaria practicada por Espartero durante su regencia entre 1840 y 1843 no gustó a parte de las bases del progresismo. Estos diputados, que encuadramos en el liberal progresismo original o doceañista, que bebían directamente de los exaltados, no estaban de acuerdo con desechar los esfuerzos constitucionales de 1812 ni la sublevación de 1836 en contra de la intransigencia de la regente María Cristina (Varela Suanzes-Carpegna, 1984). Siendo una fuerza política del todo decisiva para el periodo objeto de investigación, el Sexenio Democrático, es necesario atender a la gestación del Partido Demócrata.

El Partido Demócrata Español surge en 1849 para agrupar a figuras provenientes del liberalismo progresista, muchos de tendencia republicana, con sus bases cimentadas en posiciones más parecidas a los exaltados por la defensa de los principios liberales fieles a la Constitución de 1812, como el sufragio universal masculino, la soberanía nacional, preponderancia del poder legislativo sobre el regio, junto con el reconocimiento y protección de los derechos subjetivos e individuales. Es por ello que se denomina demócrata, siendo en aquella época sinónimo de republicano, aunque no podrán utilizar tal denominación de manera libre hasta 1868 y con el tiempo surgirá una facción monárquica-democrática que precisamente será la que apoye la venida de Amadeo de Saboya a ocupar el trono español. Ello da cuenta de la complejidad y heterogeneidad en los componentes del partido, que van desde liberales progresistas a componentes más socialistas. Entre los primeros, los de tendencia democrática o republicana y, más tarde, a los de tendencia monárquica y, entre los últimos, también republicanos, los partidarios de mayor intervencionismo social. Sin embargo, existía una gran transversalidad y conexiones mutuas entre los grupos, siendo elemento común la defensa de principios liberales básicos del doceañismo, ahora revestidos de una pátina republicana (Peyrou Tubert, 2008).

Los liberales que durante la década de 1830 se identificaban con aquéllas de los exaltados durante el Trienio Liberal y que participaron en las juntas de 1836, también llamados radicales, verían en la Constitución de 1837, con sus tintes doctrinarios ya repasados, una verdadera afrenta a los principios liberales doceañistas, que a su vez bebían de la Revolución francesa. Es por ello que adoptarían la seña demócrata-republicana, en realidad como trasunto o actualización del liberalismo exaltado histórico (Naharro, 2010; Peyrou Tubert, 2008). Esta

facción, integrada aún en el Partido Progresista hasta su emancipación en 1849 en la forma del partido cuyo análisis ocupa esta sección, recibe el nombre de progresistas exaltados o intransigentes por muchos autores, contraponiéndolos a la parte mayoritaria del progresismo que pilotó la breve experiencia de gobierno de la Regencia de Espartero, denominados legales o conciliadores. Como principal diferencia entre ambos, la inmediata apertura a más capas sociales para su participación sufragista, algo que, como ya hemos analizado en el apartado anterior, era contrario a los postulados tradicionales del progresismo, que eran partidarios de una apertura paulatina y con el requisito censitario de la propiedad como garantía para evitar desórdenes y caos insurreccional (Naharro, 2010). Los demócratas, como los progresistas, eran partidarios de una reducción del ejército y ahondar en su profesionalización, conscientes de la impopularidad de los “quintos”. Además, solían insistir en la necesidad de una instrucción primaria obligatoria y gratuita y la independencia del poder judicial (Pro Ruiz, 2016).

Si bien podríamos explicar el surgimiento del Partido Demócrata Español como mera escisión del Partido Progresista por su connivencia con el moderantismo y su temor por abrazar el doceañismo gaditano, ello sería no contar con la incidencia Revolución de 1848, llamada *primavera de los pueblos*, que fue muy influyente en España. Este movimiento revolucionario, de corta duración y aplastado en distintos puntos de la geografía europea por las potencias austriacas o francesas, puso de manifiesto la inquietud y conciencia política de las clases populares nacidas de los procesos industriales de la época. Se mezclaban tanto la defensa de principios liberales básicos, contrarios al absolutismo y el régimen señorial, con el componente nacionalista que luchaba por la emancipación de los pueblos. Algunos autores como Proudhon o Tocqueville ven en estos movimientos revolucionarios conectados linealmente con 1789, en un proceso, que aunque desaparecido durante años, era en realidad continuo e imparable. Estos acontecimientos también tuvieron su reflejo en España, en forma de levantamientos en diversas ciudades protagonizados por los demócrata-republicanos. Los progresistas históricos llamaban al respeto de la legalidad, temerosos de insurrecciones populares, mientras que los demócrata-republicanos iban tomando conciencia de grupo, pues la breve experiencia europea de 1848 significaba que el sufragio universal ya no era una utopía. Los progresistas históricos seguirán defendiendo, como ya vimos en palabras de López, la construcción dinámica de la clase media, sujeto de un desarrollo paulatino en su instrucción y desarrollo socioeconómico para, posteriormente, otorgarle derechos políticos plenos (Naharro, 2010).

El Bienio progresista es un periodo en el que tendrán preponderancia los actores políticos que podían reflejar en la legislación las posturas del liberalismo progresista: el Partido Progresista, y el Partido Demócrata Español. Es por ello que la siguiente sección se dedica a estudiar hasta qué punto se produjo ese reflejo, pudiendo ver si, como en etapas anteriores, hubo movimientos en los postulados del progresismo, sobre todo para presentar la imagen propositiva con la que va a participar en el Sexenio Democrático.

### **3.5. Bienio Progresista: intento de progreso truncado.**

El Bienio Progresista (1854-1856) representa un intento de cambios de claro influjo progresista por parte de un gobierno de coalición entre moderados y progresistas. El objetivo era restaurar la Constitución de 1837 como ejemplificadora del consenso liberal entre moderados y progresistas. Con ello, caracterizar la legislación que se promulgó es de gran relevancia para nuestro estudio.

En primer lugar, se recuperó la ley de imprenta de 17 de octubre de 1837, que garantizaba un mayor flujo propagandístico y mayores garantías, más acordes con el liberalismo primigenio, pues postergaba la censura previa y supuso cierta apertura con respecto a años anteriores (Delgado Indarreta, 2000). En segundo lugar, respecto a la organización territorial, se quiso dotar de mayor poder político a ayuntamientos y diputaciones tomando como referencia textos legislativos de 1823. Ello con el ánimo de cesar la centralización del poder político que los gobiernos moderados venían aplicando durante la década anterior. Por ejemplo, las autoridades municipales recobraron competencias de tipo económico y fiscal para la gestión de sus propias cuentas, algo que durante la Década Moderada venía ejerciendo el Ministerio de Gobernación. En tercer lugar, el nuevo gobierno tuvo que decidir si mantenía el bicameralismo, de claro signo moderado y tolerado por el progresismo de 1830, o se habría a otras formas de organización y representación del poder legislativo, como el unicameralismo. Se optó por este último, en un movimiento de gran importancia por parte del progresismo que abrazaba y se justificaba en aplicar una de las bases elementales de la Constitución de 1812: un poder legislativo unicameral y autónomo, sin injerencias regias y decidido a aplicar el programa liberal. Eliminado quedaba el Senado, del cual dos terceras partes eran de designación regia y provenientes del cuerpo electoral, como cámara que aglutinaba un sector de la sociedad asociado con las rentas altas y el clero, conniventes con el moderantismo y la Corona. Así, el gobierno aseguraba la eliminación de un obstáculo en lo que a la promulgación de leyes se

refería, arguyendo que el Congreso debía ser la única cámara de representante de la soberanía nacional (Díaz Sampedro, 2006).

La legislación electoral refleja cómo las posiciones del Partido Progresista van modulándose, dependiendo del contexto histórico, sus experiencias de gobierno, la relación con el Partido Moderado o las influencias y experiencias extranjeras. Como hemos visto, el doceañismo estaba más apegado a la universalidad del sufragio según la Constitución de 1812, aunque con características como el voto indirecto. Posteriormente, la influencia posrevolucionaria europea, la guerra carlista y la necesidad de entendimiento con los moderados hizo que durante la década de 1830 el progresismo se mantuviera en la concepción del sufragio como capacidad y, por tanto, censitario, con la idea de que la propiedad garantizaba educación y un uso adecuado del derecho electoral aunque, una gran diferencia con respecto a los moderados estribaba en considerar necesario ampliar el cuerpo electoral. Durante la década de 1840, la volatilidad y pluralidad de posiciones dentro del partido contribuyó a que aparecieran escisiones como el Partido Demócrata, ya visto, o la Unión Liberal, más cercana a posiciones moderadas por temor al aperturismo progresista en esta cuestión.

Así es como se llega al Bienio Progresista, periodo en el que los dirigentes del partido querrán reflejar en la legislación electoral su particular visión de este derecho como instrumento básico, legitimador del gobierno representativo y del poder legislativo como intérprete de la voluntad general. La posición mayoritaria del partido será la representada por el Proyecto de Ley Electoral de 1856, modelo de clara inspiración británica que nunca llegó a ser aplicado. Acorde con lo que venimos estableciendo, contenía su apuesta por incluir progresivamente a la sociedad a medida que fuera desarrollándose económicamente, en lo que era un aumento pautado del derecho al sufragio. Esto se conseguiría reconfigurando el requisito censal en una cuota que iría disminuyendo progresivamente según el desarrollo socioeconómico experimentado. La meta final era el sufragio universal, utilizado discursivamente en no pocas ocasiones con la convicción de que, dadas las condiciones económicas del país, no se conseguiría nunca. Experiencias históricas como la respuesta conservadora en Francia frente a los acontecimientos de 1848 no hacían más que reforzar a los progresistas en su posición adoptada, más cercana a las experiencias británicas. En el plano más formal, los progresistas imprimieron notables esfuerzos en reformar los procedimientos electorales para superar un sistema creado por los moderados que era notablemente centralista en claro perjuicio del

resultado electoral veraz. Por ejemplo, se incluyeron comisiones parlamentarias que tenían la tarea de investigar posibles fraudes electorales. Siendo esto cierto, también lo es que figuras del progresismo se aprovecharán de las relaciones clientelares y de su poder económico en sus circunscripciones para obtener su escaño. Por último, era importante determinar qué intereses, a través de su representación electoral, habrían de influir en la dirección del gobierno. Acabó optándose por no considerar al diputado como representante de su comunidad, defensor de los intereses de esta, legitimado por su conocimiento profundo de su distrito, sino por adoptar una visión de corte estatalista (Zurita et al., 2006).

Es relevante comentar el trato que se le dio en este periodo al debido control de la actividad administrativa, pues de tal depende la salvaguarda de los derechos individuales frente a las prerrogativas exorbitantes de la Administración. Si el modelo gaditano entendía que eran los tribunales ordinarios los competentes para conocer los casos cuyo objeto fuera juzgar aspectos formales y materiales de la actividad administrativa en su posible afectación a la esfera privada de los ciudadanos, los progresistas ya en 1842 defendieron la creación de una jurisdicción diferenciada, la contencioso-administrativa, que fuera competente en exclusiva de tales conflictos. Los argumentos para tal cambio radicaban en dotar de mayor agilidad a la administración de justicia en este ámbito jurisdiccional. Al llegar el periodo del Bienio, ya los moderados habían supeditado el control de los actos administrativos a órganos de la propia Administración (Garrido Muro, 2006), estos eran los Consejos provinciales, como primera instancia, y el Consejo real, como segunda (Nieto, 1966). Este modelo consistía en la aplicación del reflejado en la ley de la Asamblea Constituyente francesa de 1790. Los progresistas del Bienio también se convencieron de esta opción y decidirán finalmente que serían las Diputaciones provinciales las que conformarían la primera instancia, y el llamado Tribunal Contencioso Administrativo la segunda, cuyos miembros eran designados por el ministro de Gobernación, que posteriormente se transformaría en Consejo de Estado. El ministro de Gobernación debía aprobar las sentencias dictadas por este órgano y, así, el poder ejecutivo se reservaba la decisión última sobre la posible afectación negativa de sus actos en la esfera privada de los ciudadanos. La tónica general fue, sin embargo, de adhesión (Garrido Muro, 2006).

Otra pieza esencial contenida en la Constitución *non nata* de 1856 y que tenía la finalidad de ejercer control sobre la Administración y evitar su arbitrariedad era la sujeción de todos los

agentes públicos a la acción fiscalizadora de los tribunales de justicia, pudiendo el poder judicial iniciar de oficio procedimientos para dirimir las responsabilidades de aquellos por, por ejemplo, cohecho, delitos electorales o fraude. Para otros delitos era necesaria la autorización previa del poder ejecutivo, pero eran más aquellos que los necesitados de tal autorización. Esto refleja una gran diferencia entre los moderados y progresistas en lo que a independencia del poder judicial y administración de justicia se refiere. Y es que mientras que los moderados veían en el poder judicial un brazo más del ejecutivo, en detrimento de Montesquieu, los progresistas creían que la garantía de la aplicación real de los derechos y su protección frente al Estado debía quedar consignada a un poder independiente (Garrido Muro, 2006).

En el ámbito económico, a pesar de la falta de recursos económicos y las dificultades de que los contribuyentes realmente cumplieran sus obligaciones fiscales con la Hacienda, se quiso responder a las necesidades económicas del país que consistían en eliminar trabas al comercio y vertebrar mejor el mercado nacional aumentando la red de comunicaciones. Para el progresismo será la ampliación de la red de transportes un paso necesario para el avance socioeconómico del país. La legislación promulgada durante el Bienio se basaba en un plan de ferrocarriles, con participación público-privada para tal menester, exenciones de impuestos y de aranceles, junto con subvenciones a compañías ferroviarias del extranjero. Sin embargo, contenía muchos defectos: desde la diferencia del ancho de vía con respecto a Europa, motivo de mayor aislamiento, mayor aun si sumamos el de la barrera natural de los Pirineos; a la errada previsión de la estructura de costes, derivando en la crisis ferroviaria de la década de 1860 (Pan-Montojo, 2006).

La Ley de Desamortización Civil y Eclesiástica de Madoz fue finalmente aplicada tras encontrar grandes escollos para su aplicación por parte del clero y la regente (Urquijo Goitia, 1997). Las desamortizaciones fueron una política económica recurrente por parte de los liberales progresistas y en la cual encontraron consenso con los moderados. Es pues una política característica de la revolución liberal, que tiene su razón de liberalizar el mercado inmobiliario, expandir el mercado de tierras (Tedde, 1994) y aumentar los recursos de las arcas públicas (Rodríguez González, 1999), saneando así las cuentas y permitiendo la construcción de una Administración civil y el establecimiento del Ejército permanente (Pro Ruiz, 2016). Además, teniendo en cuenta que la economía española de la época estaba orientada a la producción agrícola, aumentar la productividad y estimular las inversiones reportaba un mejor desempeño

económico nacional (Tedde, 1994). Por tanto, los progresistas creían que haría aumentar la riqueza nacional, creencia basada en su convicción de que la propiedad y el movimiento de engranajes del mercado libre de tierras haría avanzar socioeconómicamente al país, al tiempo que se ganaría el favor de la opinión pública. Con unos resultados diversos por regiones, la desamortización civil de Madoz tuvo, sin embargo, claros efectos adversos para otras banderas del repertorio progresista, particularmente para la educación y las comunicaciones internas. Y es que las arcas municipales comenzarían a perder recursos económicos en detrimento de los bienes públicos que debían garantizar: de un lado, eran uno de los protagonistas de la liberalizadora política de enseñanza de los progresistas y, de otro, debían mantener los caminos municipales. Sin recursos económicos, esas dos funciones no podían llevarse a término satisfactoriamente puesto que, de un lado, los profesores municipales no serían debidamente pagados en tiempo y forma y, de otro, el mal estado de los caminos repercutiría negativamente en la conectividad del mercado interior (Pan-Montojo, 2006).

#### **4. Reformas legales promovidas durante el Sexenio Democrático: la impronta progresista.**

El Sexenio Democrático (1868-1874) supone un intento de transformar el Estado liberal que había dominado los años anteriores, en un Estado democrático de Derecho, con mayor participación política. Para analizar el papel del liberalismo progresista en la producción legislativa de estos años, en primer lugar nos enfocaremos en la Constitución de 1869, para posteriormente analizar legislación sectorial específica en ámbitos de relevancia como el educativo, religioso, electoral, social y sobre la codificación penal de libertades como la de imprenta. Realizaremos estos análisis con el ánimo de trazar las influencias de los postulados liberal progresistas definidos en el apartado anterior en la nueva legislación.

##### **4.1. Revolución “Gloriosa”: las juntas, la primavera de los pueblos y el poder constituyente.**

La revolución que tuvo lugar en 1868 obtuvo el calificativo de “La Gloriosa” por no ser deudora de conflictos violentos generalizados. Parecía obedecer a un sentir general la necesidad de cambios en las estructuras de poder (Pérez Garzón, 2020). Durante las décadas anteriores, el Estado liberal había sido construido por las clases propietarias, de diversa naturaleza, con importantes limitaciones en lo que a implementación de los principios liberales básicos



proclamados en 1812 se refería (Pérez Garzón, 1998). Los últimos gobiernos moderados decidían el rumbo del país gobernando casi exclusivamente por decreto y, con el general Narváez, los déficits en derechos y libertades civiles eran notables (Molina Delgado, 2019). Además, la burguesía industrial y financiera exige políticas para proteger sus intereses, mientras que los obreros y jornaleros toman conciencia de su situación precaria y reclaman mejoras (Molina Delgado, 2019). De modo prospectivo, como veremos en el apartado siguiente, en esta etapa debutará una nueva generación de dirigentes y personajes influyentes que continuarán protagonizando la vida política durante la Restauración y cuya actuación será observada con gran interés por las generaciones posteriores. Personajes como Castelar, Salmerón, Giner de los Ríos o Sanz del Río, muchos provenientes de la universidad española como hervidero de ideas, estaban influenciados por el positivismo de Comte, la teoría del pacto soberanista y social desarrollada por Proudhon, otras experiencias democráticas que se estaban experimentando en países europeos, y la corriente de pensamiento llamada krausismo. En cuanto al resto de la sociedad, aunque sólo un 30% fueran alfabetizados, los clubes y ateneos eran lugares de transmisión de ideas en un momento en que el sistema educativo era más bien precario.

Es relevante tener en cuenta las expectativas sociales para entender los movimientos legislativos y su impacto en las reacciones sociales que tenían. Durante el proceso revolucionario de 1868, la población organizada en juntas exigía qué reformas era necesario llevar a cabo. Entre estas encontramos el reparto de tierras, la supresión de los quintos y otros tributos, establecimiento del estatuto y derechos para las colonias del Caribe y Filipinas, el sufragio universal masculino, y un rico repertorio de libertades individuales: de enseñanza, reunión y asociación, de imprenta, de cultos... Como elementos interesantes encontramos la abolición de la pena de muerte, la restitución del jurado, la inamovilidad judicial y, por último, el derecho al trabajo proveniente de republicanismo, más apegado a la intervención social estatal para garantizar, entre otras muchas cuestiones, condiciones mínimas de salubridad y seguridad para los trabajadores fabriles. Las Cortes constituyentes tomarían nota de estas exigencias, algunas bien conocidas por los progresistas, pues fueron ellos quienes las aplicaron y defendieron en periodos anteriores. Estos, junto con los unionistas, amalgama de elementos moderados y progresistas, y los demócratas, conformaban un bloque político que obtuvo buenos resultados en el primer proceso electoral del periodo, en el que estaban llamados a votar hasta 5 millones de varones mayores de 25 años. El otro bloque era el conformado por los

republicanos o federalistas y, por último, los tradicionalistas también obtuvieron representación (Pérez Garzón, 2020).

#### **4.2. La Constitución de 1869: la importancia del verdadero significado de la “ilegislabilidad” de los derechos.**

La Constitución de 1869 recogía el derecho al sufragio universal masculino para mayores de 25 años, claro avance democrático en línea con los fundamentos liberal progresistas. Reflejó las libertades exigidas por las juntas, entre las que hemos de destacar la de reunión y asociación, a través de la cual el sindicalismo despegó, y la de enseñanza y pensamiento, básicas para la circulación de ideas como el positivismo o el marxismo. En ese sentido, es de gran importancia señalar la inclusión de una extensa lista de derechos individuales que van a tenerse por preexistentes a todo reconocimiento estatal, ilegislables e imprescriptibles (Pérez Garzón, 2020). Esta concepción es nueva en el constitucionalismo español y el debate que insertó en cómo debía ser plasmada en la Constitución fue de gran relevancia, pues afectaba de lleno a la producción normativa del periodo (Maestro Buelga, 1995).

La declaración de derechos individuales ilegislables, en abstracto de fundamentación iusnaturalista racionalista, se encuentra en línea con lo defendido años atrás por progresistas como Joaquín María López (Romeo Mateo, 1998). En los actores constituyentes españoles influyeron, al menos en lo teórico, los postulados de Locke y su incidencia en la experiencia constitucional norteamericana, sobre todo en la minoría republicana. La concepción de los derechos como precedentes a todo reconocimiento estatal, ilegislables, o, si se quiere, existentes de por sí y no creados *ex novo* por un poder social o político, es propia del iusnaturalismo racionalista. Estos derechos de la persona, inherentes a la misma y provenientes de la ley natural, justifican y legitiman aquel orden jurídico positivo en los que quedarán proyectados, en su misión de tutela y salvaguarda de tales. A partir de ese esquema, la sociedad política queda constituida en base a un contractualismo que tiene la incesante tarea de proteger los derechos de la persona. La Constitución, por reflejar tales derechos preexistentes, naturales y superiores, será ley suprema y así el resto del ordenamiento jurídico no podría conculcarla de ninguna manera. Del lado del pactismo, la asociación de ciudadanos libres en el marco del *pactum societatis*, unidos para la consecución de una efectiva protección de sus derechos, viene a fundar tal sociedad como a reforzar la legitimidad con que va a contar la Constitución.

Hasta entonces el devenir constitucional español desconoció esta doctrina, optando siempre por la fórmula doctrinaria que, por su parte, bebía de la tradición europea. Si en la Constitución de 1812 hubo una gran diversidad de doctrinas en discusión, la carta magna de 1837 reflejó la connivencia del liberalismo progresista con la concepción doctrinaria, transigiendo en esta cuestión para lograr el acuerdo con el moderantismo. La de 1845, moderada y doctrinaria, se sitúa en los moldes de la misma concepción, acorde con el liberalismo posrevolucionario europeo, que tenía a los derechos ciudadanos como contingentes, esto es, inaugurados por una estructura política conformada legítimamente y ostentadora, además, del poder normativo para la ulterior legislación de tales derechos. Es en el vaso comunicante entre soberanía y ley donde es posible denotar la diferencia con el iusnaturalismo. En el momento constituyente, el texto constitucional es producto del proceso fundante y creado por un poder constituyente de titularidad popular. El poder legislativo ostenta la potestad normativa como poder constituido, depositario de la soberanía nacional y, por ello, lector e intérprete legítimo de la voluntad general. Así, toda ley aprobada por tal poder vendrá a ser automáticamente legítima e inatacable. En realidad, el poder constituyente otorga, a través de la Constitución, la potestad normativa al poder legislativo para dar seguridad y continuidad al régimen que se funda. Así, los derechos encuentran su verdadero garante en la ley, pues a ella remite la Constitución para tal cometido. Además de garante, la ley infra constitucional cuenta otra misión: definir la extensión de los derechos. En la definición de sus límites, o su campo de actuación, la ley podrá delimitar los derechos prevaleciendo de principios como el orden social o la seguridad.

En la Constitución de 1837 se ve claramente cómo el ejercicio efectivo de los derechos individuales, aunque estuvieran reconocidos o enunciados en el texto, no quedaban asegurados ni gozaban de garantía alguna, pues los límites de estos, o su contenido esencial e inexpugnable, quedaban supeditados a la ley que, en virtud de las Cortes, influidas por la monarquía, debía concretarlos. Los moderados habían aprendido bien las lecciones de autores franceses como Guizot y, temerosos, al igual que los progresistas, de que revueltas populares minaran o entorpecieran su poder político, impusieron este esquema doctrinario. Sin tanta presión para lograr un acuerdo, el liberalismo progresista optó por introducir el elemento iusnaturalista en el debate constitucional, más cercano a la experiencia constitucional norteamericana que a la francesa. En esta última, la idea de Estado fuerte, de origen absolutista, está muy presente y lo está en detrimento de la concepción individualista norteamericana. ¿Conseguiría la

Constitución creada por progresistas y demócratas desgajarse en la práctica de la tradición estatista o seguirá encaramada en ella?

La Constitución de 1869, por diversas razones que repasaremos sucintamente, aunque se proclame la ilegislabilidad de los derechos, que pudiera parecer aplicación fiel del iusnaturalismo racionalista, acabará encuadrándose en la preponderancia del Estado en lo que a la definición y aplicación casuística de los derechos se refiere mediante instrumentos como los Decretos-leyes. La mayoría constitucional convenía en la concepción de que los derechos de la persona eran naturales y superiores, pero veían necesario que la ley definiera el contenido elemental y las vicisitudes prácticas de su aplicación. Por su parte, la minoría republicana, la más fiel a las ideas de Locke y a la fórmula norteamericana, respondían que las colisiones entre derechos debían ser resueltos por el poder judicial y que estos debían permanecer, acorde con su superioridad, en el más alto nivel de la jerarquía normativa, impregnando y condicionando todo sistema normativo. Esto significaba que estarían fuera de toda casuística que pudiera desvirtuar su protección y fuera, por tanto, de toda remisión constitucional que posibilitara una intervención normativa posterior para definir los límites y contenido de los derechos.

Finalmente, la mayoría constitucional (en la que se encontraban los principales actores políticos que encarnaban el liberalismo progresista) condensará en el artículo 22 su particular visión del significado de la ilegislabilidad de los derechos (Maestro Buelga, 1995). El artículo reza: “No se establecerá ni por las leyes, ni por las autoridades disposición alguna preventiva que se refiera al ejercicio de los derechos definidos en este título” (Constitución Española de 1869, artículo 22). Vemos cómo la mayoría hizo restringir el alcance de la ilegislabilidad de los derechos a las disposiciones preventivas, permitiendo, a *sensu contrario*, la legislación represiva, esto es, aquella que se produce en un momento posterior a través de la normativa. A tenor del artículo 23, donde se identifica esta legislación represiva, esta distinción carece de sentido: “Los delitos que se cometan con ocasión del ejercicio de los derechos consignados en este título serán penados por los Tribunales con arreglo a las reglas comunes” (Constitución Española de 1869, artículo 23). La cuestión es que, aunque se proclame la ilegislabilidad, el contenido de los derechos naturales reflejados en la Constitución sería definido, por remisión, por el Código penal y otras normas de rango inferior. Si combinamos ello con la inexistencia de una explícita afirmación de supremacía del texto constitucional y la igual inexistencia de los medios necesarios para su garantía, concluimos con que no existe una ruptura doctrinal

relevante y sigue encuadrada la Constitución de 1869 en la concepción continental de tutela de derechos por parte del Estado (Maestro Buelga, 1995).

Por todo ello, más allá del texto constitucional hemos de analizar las leyes concretas que gobierno y Cortes aprobaron para desarrollar lo prescrito constitucionalmente, y que, en su aplicación práctica, tuvieron efectos diversos con respecto a los derechos en abstracto naturales y reconocidos. Todo ello con el ánimo de realizar un análisis enriquecedor sobre las incoherencias y contradicciones prácticas de los Decretos-leyes, Circulares y Leyes en su titánica tarea de poner en práctica el repertorio liberal. En ese sentido, analizaremos las leyes sufragistas, las dificultades de abolir la esclavitud, o las afecciones a la división de poderes, junto con legislación sectorial de relevancia, como la relativa a la educación y enseñanza (Pérez Garzón, 2020).

#### **4.3. Desarrollo normativo de los derechos constitucionales.**

Con los obreros y jornaleros cada vez tomando más conciencia de la precaria situación en la que trabajaban y vivían, las huelgas y protestas reivindicativas se multiplicaron. Ante esta situación, el gobierno aprobó un decreto que venía a reproducir una ley de 17 de julio de 1821, por la que era la jurisdicción militar, en forma de consejos de guerra, la que debía juzgar delitos contra el Rey, la seguridad del Estado o contra la Constitución, declarado el estado de excepción (Pérez Garzón, 2020). Esto significaba la total conculcación de las garantías constitucionales ante la fijeza del gobierno por mantener el orden y la imposibilidad de cumplir con lo prescrito constitucionalmente en materia de garantías procesales individuales. A pesar de que el decreto de 6 de diciembre transformaba la jurisdicción mercantil en civil y la fiscal en administrativa, la jurisdicción o fuero militar se mantuvo, con reducidas competencias, para su utilización con claras motivaciones políticas.

Posteriormente, sería la Ley de Orden Público de 1870 la que ahondaría en la excepcionalidad de las garantías constitucionales. Al definir dos estados de suspensión, uno civil y otro militar, cuya declaración estaba desprovista de exigencias y formalidades previstas constitucionalmente, y se fundamentaba en la existencia de un grave riesgo para la paz pública. Las autoridades militares y civiles, en aplicación del orden militar, y no penal, podían dictar en bandos las penas en que incurrían sus infractores. Esto entraba en directa colisión con el principio de legalidad y dejaba los derechos de los enjuiciados en una situación precaria. Así,

puede comprobarse cómo el espíritu liberal y democrático de la Constitución era mancillado por el fin gubernamental del mantenimiento del orden, fin legitimador de todo medio utilizado para su consecución.

En cuanto al sufragio, elemento basilar del sistema, ahora sería directo, masculino y universal, con edad mínima de 25 años para ser elector (Bolaño Mejías, 1998). El progresismo había transitado de su defensa del aumento progresivo y pautado del derecho en función del desarrollo socioeconómico poblacional a la aceptación a marchas forzadas del sufragio universal, posición fundacional de los demócratas. Este giro, adoptando y defendiendo una posición que no era la propia, puede explicarse sobre todo por el ostracismo al que fueron sometidos los progresistas durante la Década Moderada (Zurita et al., 2006). Fue con el Decreto de 9 de noviembre con el que se estableció la nueva naturaleza del sufragio a las elecciones municipales, de Diputaciones provinciales y Diputados a Cortes. Las principales restricciones con respecto a los requisitos para ejercer el derecho de sufragio activo era la edad y el sexo, este último requisito siendo muy poco discutido por la dinámica social de la época. A través del Decreto de 14 de diciembre se fijaban las reglas y condiciones a las que debería someterse el proceso electoral en los territorios coloniales de Puerto Rico y Cuba. Si bien el gobierno expresó su intención de extender a los territorios de ultramar unas condiciones electorales asimilables a las del territorio peninsular, la mera aprobación de un texto normativo diferenciado para regular el proceso electoral en territorios que se denominaban españoles ya deja entrever un resultado distinto. Como requisitos para ser elector en Puerto Rico y Cuba, se encontraban ser español, estar al día con respecto al pago de impuestos como el territorial, industrial o de comercio. Se recogía una exclusión para aquellos condenados por delitos de tráfico de esclavos, pero esto solo afectaba a aquellos que vivieran en los territorios de ultramar, y no a los que hubieran cambiado de residencia. Así pues, vemos cómo respecto de las colonias las leyes electorales no respetaban lo prescrito constitucionalmente. (biltzen más evidencia).

En relación con los territorios de ultramar, la cuestión del abolicionismo de la esclavitud tuvo una gran repercusión. Los actores políticos y gubernamentales del liberalismo progresista explicitaban la necesidad de lograr su abolición, después de décadas en las que la falta de derechos para los esclavos, su tratamiento como mercancía u objeto, y el establecimiento de un régimen jurídico especial para las colonias conformaban un sistema esclavista. Pero el debate sobre el abolicionismo durante el periodo se realizó desde la concepción del esclavo como

mercancía, con la consecuente colisión con el derecho de propiedad que una consideración de tal calibre conllevaba. Con tal esquema, debido a que el derecho de propiedad gozaba de mayor rango jurídico, debía ser preservado. Es interesante ver cómo las fuerzas tradicionalistas adoptaban la concepción de ilegislabilidad del iusnaturalismo racionalista para defender el derecho de propiedad como superior e ilegislabile, mientras que los republicanos, en contra de su adscripción a los postulados de Locke, consideraba que, en este caso, era reformable. En todo caso, tener al esclavo como mercancía es una asunción que entorpecería toda posible dirección legislativa hacia la abolición (Bolaño Mejías, 1998).

En el ámbito educativo, es obligada la mención a las relaciones del liberalismo, desde los núcleos decisorios del poder estatal, con la Iglesia, aun tenedora de gran influencia social. En un primer momento, las desamortizaciones y otras acciones para expulsar a la Iglesia de su control educativo eran vistas como necesarias para la implantación del Estado liberal. Posteriormente, los moderados se entendieron con la Iglesia a través del Concordato, firmado en 1851, por el cual ésta vendría a reconocer el Estado liberal y aceptar las desamortizaciones y, a cambio, recibirían financiación estatal y mantendrían el control sobre el sistema educativo. Reflejo de ello es la Ley de Moyano de 1857, que entrega a las instancias clericales la inspección de la enseñanza, o la Ley del ministro Orovio, dedicada a aumentar la influencia gubernamental conservadora y clerical sobre la enseñanza universitaria. En el Bienio Progresista, .

En esa situación, el triunfo de las fuerzas liberal progresistas y demócratas que da comienzo al Sexenio implica retomar el proceso secularizador, principalmente en el ámbito educativo. Si en momentos anteriores los progresistas habían apoyado la tolerancia sin mayores problemas, ahora admitirían la libertad de cultos, mientras que los demócratas y republicanos defendían sin ambages la separación total de Iglesia-Estado. Al igual que en el ámbito electoral, también aquí hay movimientos de avance en las propuestas progresistas. La libertad de cultos, libertad religiosa y libertad de enseñanza quedan incardinadas de manera esencial en las proclamas y aspiraciones de las fuerzas que toman parte en la Revolución de 1868.

El Ministro Ruiz Zorrilla comenzaba en 1868 con el proceso secularizador mediante dos decretos, el primero sobre enseñanza primaria y, el segundo, sobre secundaria y universidades. El primero derogaba la Ley de Orovio, ya referida, con el objetivo de cesar la influencia de la

Iglesia en la educación. La libertad de enseñanza para la escuela primaria proclamada se traducía en la libertad total para crear centros educativos, sin necesidad de autorización previa, ni eclesiástica ni gubernamental, o en la libertad de cátedra total para la utilización de los materiales que los maestros consideraran oportunos, y, además, la expulsión de los religiosos de diversas instancias educativas, como las Juntas provinciales y locales de primera enseñanza (Bedera Bravo, 2018). El segundo decreto proclamaba la libertad de enseñanza para todo el sistema educativo, lo cual obedece a la misma idea del liberalismo económico de *laissez faire* pero en este caso en materia educativa. En etapas anteriores, todos los gobiernos liberales se vieron legitimados para intervenir en la cuestión educativa en distintos grados, con lo que esta orientación es nueva y deudora del liberalismo progresista (Viña Frago, 1985). Se ha argumentado que el gobierno utilizó este principio tradicional del liberalismo no por convicción sino por necesidad, puesto que el Estado no tenía capacidad suficiente para garantizar un sistema público de educación (Viña Frago, 2018), y se veía en la liberalización de la educación la fórmula adecuada para disminuir la influencia eclesiástica en este ámbito. La consecuencia fue que se podrían haber hasta tres tipos de centros: aquellos inaugurados y dependientes del Estado central, aquellos dependientes de Ayuntamientos y Diputaciones y aquellos fundados por iniciativa privada. Aquí confluyen tanto la descentralización del poder, enseña progresista, con la acción decidida a lograr la secularización, compartida por los progresistas pero más propia de las convicciones liberal-demócratas y republicanas. Otro elemento del proceso secularizador fue la no obligatoriedad de la religión como asignatura en la instrucción primaria y su eliminación del currículo de secundaria, ello a través del Decreto de 25 de octubre. Así pues, el exhaustivo desarrollo normativo de las libertades de enseñanza y religiosas, que permaneció la mayor parte del Sexenio, da cuenta de la importancia que la educación tenía para el nuevo Estado (Bedera Bravo, 2018).

Sin embargo, la realidad de su aplicación demandó la aprobación de nuevos textos normativos para corregir a los anteriores entre 1869 y 1870. Derivado de los usos incorrectos de las nuevas libertades, el Estado intervino arrogándose la competencia para, sin romper los fundamentos teóricos iniciales, ordenar y delimitar la extensión de las libertades proclamadas. Los decretos iban orientados a legislar sobre la libertad de enseñanza por parte de las Diputaciones y Ayuntamientos, la expedición de títulos, el reconocimiento estatal de estudios, fomentar la creación de establecimientos educativos en aquellas zonas donde había un gran analfabetismo (Viña Frago, 1985). Asimismo, era preocupante la precaria situación de los maestros al no



recibir pago alguno de los municipios durante largas temporadas (Viñao Fragao, 2018). Ya en 1874 se observa que, con la aprobación de nuevos decretos, se sigue en la senda de restricción de las libertades en principio proclamadas, atendiendo a la diversa casuística en su aplicación (Viñao Fragao, 1985).

A propósito del control de los actos administrativos, ya no será, como vimos durante el Bienio, la propia Administración la competente para el conocimiento de los casos pertenecientes a este orden, sino que, con la unión de fueros o jurisdicciones a través de la Ley del Poder Judicial de 1870, serán ahora los tribunales ordinarios los competentes (Nieto, 1966). A través de los Reales Decretos de 13 y 16 de octubre de 1868 se suprime, pues, la jurisdicción contencioso-administrativa. La Administración queda así desligada de toda competencia y decisión sobre el juicio de sus actos, con el objetivo de que fuera el Tribunal Supremo y las Audiencias las que llevaran a cabo una acción fiscalizadora garantista de los derechos individuales (González Pérez, 1999).

El Código Penal de 1870 era el texto legal encargado de recoger las normas que vendrían a modular u ordenar el contenido y extensión de los derechos que la Constitución de 1869 reconocía. Aunque, en principio, fue diseñado como una reforma rápida y provisional del Código de 1848 para su adaptación a la nueva situación jurídico-constitucional iniciada en 1868, el Código de 1870 acabó teniendo una vigencia temporal larga que duró hasta 1925, no sin antes ser objeto de diversas reformas en forma de legislación de desarrollo. Se ha argumentado que esta vigencia temporal obedece, por un lado, a una mejora en la técnica jurídica y, por otro, a unos tipos penales que, en su mayoría, sobreviven sin ser modificados durante la Restauración con causa en el trato que reciben los derechos individuales reconocidos en la Constitución, extremo que analizaremos (Del Rosal Pérez, 2011).

En líneas generales, el Código respeta el principio de legalidad, mientras que suaviza el de intimidación y hace preponderar el de retribución de la pena (De Molina, 2019). La nueva situación jurídica creada por la Constitución tiene una serie de efectos reflejados en el Código, que busca ser adalid de la protección de los derechos reconocidos en el texto constitucional (Oneca, 1970): atendiendo a la libertad de cultos, los delitos contra la religión son suprimidos; los derechos individuales pasan a ser bienes jurídicos protegidos por tipos específicos que penan su ataque, y la eliminación de la pena de muerte para ciertos delitos. Otro elemento

significativo es la abolición práctica de la pena perpetua por la inclusión del indulto automático a los 30 años de realización de la pena. Como ya hicieramos con la Ley de Orden Público de 1870, para nuestro estudio es de relevancia comprobar si el Código, a través del establecimiento de tipos penales para cumplir con su cometido de proteger los derechos individuales, afectó en demasía al libre ejercicio de estos, o si, por el contrario, delimitó el contenido esencial de tales con respecto a otros intereses públicos de manera respetuosa con su misión (De Molina, 2019).

Es en el título primero, con título “Delitos contra la Constitución”, donde se insertan en un primer capítulo los tipos penales dedicados a sancionar los ataques a la Constitución, las Cortes, el Consejo de Ministros y la forma de gobierno. En el segundo capítulo encontramos aquellos referidos al ejercicio de los derechos individuales. En particular, los delitos de imprenta eran de gran importancia pues permitían a los gobiernos controlar, a través de legislación especial, la difusión de ideas y penar aquellas que fueran abiertamente en contra de instituciones como la monarquía, el gobierno, o el consejo de ministros, con la vista puesta en frenar la difusión de ideas revolucionarias o reaccionarias (Oneca, 1970). El Código, siendo exigencia de las juntas, los extraía de la legislación especial y los incorporaba a su articulado, no sin antes marcar diferencias respecto a la anterior legislación. Esto se debía a que la propia Constitución expresaba de manera explícita los cambios que habrían de acometerse en el tratamiento penal a los abusos en el ejercicio de este derecho. En particular, lo atinente a la interdicción de la censura previa, a la obligación de depósito de la obra, o la responsabilidad de los editores. Sin embargo, los críticos encontraron fallas en la remisión constitucional al Código pero, en general, el legislador trató de garantizar que la libertad de imprenta estuviera protegida, sancionando posibles abusos en su ejercicio dirigidos a socavar intereses públicos (García Cañibano, 2017; De Molina, 2019). En específico, el Código Penal vino a establecer tipos relativos a la utilización de medios ilegales para la expresión del pensamiento o su consideración de agravante de delitos comunes que hubieren sido cometidos mediante la imprenta, por la publicidad derivada. En el mismo contexto que el motivante de la aprobación de la controvertida Ley de Orden Público de 1870, el gobierno disminuyó también en lo atinente a la imprenta la libertad de uso de esta para expresar ideas por ser contrarias al orden constitucional vigente (Marcuello Benedicto, 1999).

#### **4.4. Valoración de la impronta progresista en la legislación.**

Estudiada la legislación, si la contraponemos a las ideas defendidas por los progresistas décadas antes vemos cómo, en primer lugar, la ampliación del derecho electoral a todos los varones de más de 25 años en la España peninsular y Canarias (no en territorios españoles de ultramar) supone una aceptación forzada de los progresistas que ceden ante los postulados demoliberales y queda este elemento democrático como el más caracterizador del periodo para la historiografía. Ahora debían aceptar que los vaivenes políticos no eran lo suficientemente pacientes para su defendida senda tutelada hacia el progreso y ensanche de la clase media, o ellos habían fallado en sus medidas ordenadas a tal fin. Lo que estaba claro es que el sufragio universal masculino aplicado de manera inmediata, clamor popular, no se encontraba acorde con su fe en el progreso paulatino y tutelado como paso previo para, en un futuro próximo, llegar al mismo resultado.

Por otro lado, en el ámbito educativo se observa cómo la imposibilidad del Estado de ejercer el liderazgo público en lo que los progresistas habían defendido que era la tarea de ilustración de las masas obedece a las limitaciones económicas de un Estado precario. Por ello se escudan en un principio más propio del liberalismo económico, el *laissez faire*, para liberalizar la enseñanza y restarse presión tutelante. Sin embargo, los municipios, en situación precaria como efecto de las desamortizaciones civiles, aun en el Sexenio encontrarán dificultades para pagar a los maestros y el gobierno deberá intervenir al poco tiempo para ordenar el sistema educativo a unos estándares mínimos. Lo que sí obedece a la impronta progresista será la exclusión de la influencia religiosa en la educación, movimiento enmarcado dentro del proceso secularizador de la sociedad propio del liberalismo avanzado.

En cuanto al pretendido iusnaturalismo racionalista de la Constitución, aunque obedece a posturas defendidas por progresistas avanzados años antes como Joaquín María López, es una adhesión teórica a tal corriente, pero con incidencia práctica nula. Como ejemplo de ello, la Ley de Orden Público de 1870 refleja cómo el gobierno del Sexenio priorizaba la defensa del orden constitucional creado frente al mantenimiento de las garantías constitucionales recientemente dadas, y vemos entonces cómo la ilegislabilidad de los derechos enunciada en la Constitución cae en saco roto, pues la ley, bajo el pretexto de la legitimidad de la soberanía nacional, podrá extender o restringir el contenido de los derechos civiles en ella reconocidos según el caso, lo que, en realidad, sitúa a esta Constitución en la misma esfera que aquellas

producto del periodo posrevolucionario liberal europeo y lejos de la experiencia constitucional norteamericana. Todo ello para descontento de los republicanos.

De estos textos legislativos es posible observar cómo los progresistas, en contraposición con los moderados, confiaban en que una mayor participación y autonomía de los ciudadanos era básica para el avance liberal. Si los moderados ponían el acento en el control de un Estado fuerte, con una Administración centralizada y poderosa, los progresistas preferían aumentar el sufragio hasta incluso aceptar el universal masculino, revestir al poder judicial de independencia y de competencia para fiscalizar los actos administrativos, elementos básicos para evitar la tiranía y asegurar que aquellos que detentaran cuotas de poder respondieran ante los tribunales por los excesos cometidos en la ejecución de sus funciones. Así vemos cómo el afán del progresismo era pasar de un Estado liberal a un Estado de Derecho. Sin embargo, las dificultades para su implementación, tanto en lo relativo a la lucha política por su control y la falta de recursos públicos, mermaron las posibilidades de éxito (Garrido Muro, 2006).

## **5. Conclusiones.**

En el largo y tortuoso camino que han tenido que transitar muchas naciones para llegar a la implantación de un Estado de Derecho democrático y material, casi nunca pacífico y costoso de sangre y sudor, el siglo XIX para España significa unos pasos primerizos en tal senda. La corriente progresista tenía entre sus filas muchos pensadores que identificaron bien los problemas de los que aquejaba el país. Aunque parezca que sus posiciones respondían muchas veces a conveniencia más que convicción o por mera contraposición al proyecto liberal moderado, más exitoso en lo que a perduración en el poder se refiere, y el ostracismo político al que fue sometido, el repertorio desarrollado durante décadas por el Partido Progresista, sujeto a mutaciones leves y otras profundas, pudo ser puesto en práctica en distintas ocasiones.

Hemos comprobado cómo hay legislación de suma importancia que va bebiendo de manera lineal de la legislación de etapas anteriores. Por ejemplo, la ley electoral del Trienio Liberal y su influencia en la correspondiente durante el Bienio Progresista y finalmente la aceptación más democrática en el Sexenio. En el ámbito penal, si el Código Penal de 1870 es tan notable es en parte porque en sus cimientos se encuentran procesos codificadores anteriores, comenzando también en el Trienio. Existe legislación que obedece a posiciones básicas y muy relevantes para el liberalismo progresista como los procesos desamortizadores que, sin

embargo, significaron obstáculos para el desarrollo de la escuela pública a nivel municipal. En otros casos muy relevantes para un sistema que realmente se quiera de Derecho, es reseñable y común a distintas épocas el afán progresista por la fiscalización de la acción administrativa frente a los individuos y su esfera de derechos, y la responsabilidad legal de los agentes públicos en ejecución de sus funciones, aunque difieran los gobiernos del Bienio y del Sexenio en su forma de articular tal control. Por último, los efectos prácticos que hemos estudiado sobre la supuesta ilegislabilidad de los derechos da cuenta de cómo el positivismo y la influencia de pensadores franceses como Constant y británicos como Bentham pesaban mucho más que experiencias constitucionales como la americana y pensadores como John Locke. Además, al igual que en otros periodos de lo que restaba de siglo XIX y de siglo XX, leyes como la del Orden Público de 1870 dan cuenta de cómo el Estado, frente a posibles amenazas perturbadoras de la paz social con suficiente fuerza para deponerlo, no dudaba en conculcar con garantías constitucionales.

Así es cómo hemos revisado parte de la legislación del Sexenio Democrático y comprobado cómo el liberalismo progresista tuvo ocasión de reflejar en no poca legislación, de distinto alcance, sus postulados desarrollados durante las décadas anteriores. Esta investigación queda decidida a contribuir al debate en torno a esta corriente, consciente de que existe mayor atención por parte de la literatura al liberalismo doctrinario y moderado. Asimismo, es necesario continuar estudiando esta corriente debido a que su acción legislativa tuvo una importante influencia en periodos posteriores como la Restauración o la Segunda República que, sin duda, fueron pasos continuadores en muchos puntos de la senda hacia un Estado democrático de Derecho.

## **Bibliografía.**

Bedera Bravo, M. (2018). La secularización de la instrucción pública en el Sexenio democrático (1868-1874).

Benedicto, J. I. M. (1999). La libertad de imprenta y su marco legal en la España liberal. *Ayer*, 34, 65–91. <http://www.jstor.org/stable/41324917>

Breña, R. (2006). *El primer liberalismo español y los procesos de emancipación de América, 1808-1824: Una revisión historiográfica del liberalismo hispánico* (1ª edición). El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.

Burdiel, I. (1999). Morir de éxito: El péndulo liberal y la revolución española del siglo XIX. *Historia y Política*, (1). <https://books.openedition.org/cvz/27515>

Capellán de Miguel, G., & García Ruiz, R. (2010). Una poderosa pequeñez. El concepto Democracia en España, 1750-1870. *Alcores*, 9, 43-70.

Castañeda, E. H. (2019). La desilusión monárquica del Partido Progresista: trono y democracia en el discurso radical del Sexenio (1868-1873). Pasado y Memoria. *Revista de Historia Contemporánea*, (18), 39-62.

Collantes, S. S. (2018). El último progresista: es reseña de: Higuera, E." Con los Borbones, jamás: biografía de Manuel Ruiz Zorrilla (1833-1895)". Historia constitucional: *Revista Electrónica de Historia Constitucional*, (19), 779-784.

Constitución Española de 1869. (1869). Título I. De los derechos y deberes fundamentales - Artículos 22 y 23. Recuperado de <https://www.fuenterrebollo.com/1869/titulo1.html>

Comesaña, A. C. (2000). Los progresistas como motor del cambio económico. In Sagasta y el liberalismo español (pp. 123-136). *Fundación BBVA*.

Cortina, M. S. (Ed.). (2006). La redención del pueblo: la cultura progresista en la España liberal (Vol. 108). Ed. Universidad de Cantabria.

Cuenca Toribio, J. M. (2003). En los orígenes de la España Contemporánea: 1836-1839. El nacimiento de los partidos políticos y de la idea de progreso. *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época) Núm. 122.

de Diego, R. M. S. (1975). La legislación eclesiástica del sexenio revolucionario (1868-1874). *Revista de estudios políticos*, (200), 195-224.

de la Fuente Monge, G. L. (1998). La revolución de 1868 y la continuidad del personal político. *Ayer*, 29, 161-185. <http://www.jstor.org/stable/41324789>

de Maura, D. (1945). El liberalismo doctrinario. *Revista de estudios políticos*, (22), 131.

de Miguel, G. C., & Ruiz, R. G. (2010). Una poderosa pequeñez. El concepto " Democracia" en España, 1750-1870. *Alcores: revista de historia contemporánea*, (9), 43-70.

de Molina, J. H. (2017). La legislación complementaria del Código Penal de 1870 durante el sexenio democrático. *CODEX. Anuario de Ciencias Histórico-Jurídicas*, (VIII), 159-188.

del Rosal Pérez, G. C. (2011). Los mecanismos de creación normativa en la España del siglo XIX a través de la codificación penal. *Anuario de historia del derecho español*, (81), 921-972.

Del Valle Calzado, Á. R. (2015). Política y negocios en torno a Mendizábal y la desamortización. Una propuesta desde el análisis de redes. *Historia Social*, 82, 3-27. <http://www.jstor.org/stable/43867458>

Díaz Sampedro, B. (2006). Derecho e ideología en el bienio progresista. *Ann. Fac. Der. U. Extremadura*, 24, 159.

Díaz, Á. G. (2019). El sexenio democrático (1868-1874).

Espinosa, R. V. (2001). La crisis del Estado centralista y la administración territorial en el Sexenio. *Ayer*, 83-107.

Fernández, A. Á. (1990). La enseñanza primaria a través de los planes y programas escolares en la legislación española durante el siglo XIX. *Cuestiones Pedagógicas. Revista de Ciencias de la Educación*, (6-7).

Fernández Sebastián, J. (1994). España, monarquía y nación. Cuatro conceptos de la comunidad política española entre el Antiguo Régimen y la Revolución Liberal. *Studia Historia-Historia Contemporánea*, XII, 45-74.

Frago, A. V. (1985). La educación en el sexenio (1868-1874). Libertades formales y libertades reales. In *Anales de Pedagogía* (No. 3).

Frago, A. V. (2018). ¿Existió una revolución educativa liberal en la España del siglo XIX?: discursos y realidades. *AREAS. Revista Internacional de Ciencias Sociales*, (37), 128-143.

García, J. V. (2014). Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812 en la historiografía progresista de mediados del siglo XIX. *Revista de historiografía* (RevHisto), (20), 171-188.

García, J. V. (2017). El Trono y la Libertad. Ideología, discurso y retórica de oposición en el Partido Progresista (1833-1868). *Alcores: revista de historia contemporánea*, (21), 79-97.

García, R. S. (2001). La historiografía en torno al Sexenio 1868-1874: entre el fulgor del centenario y el despliegue sobre lo local. *Ayer*, 11-32.

Garzón, J. S. P. (1999). La nación, sujeto y objeto del estado liberal español. *Leviatán: revista de hechos e ideas*, (75), 61-80.

Goitia, J. R. U. (1997). Las contradicciones políticas del bienio progresista. *Hispania*, 57(195), 267-302.

Gonzalo, I. C. (2008). La modernización política del liberalismo peninsular (1851-1856): la "Regeneração" portuguesa y el Bienio progresista. *Revista de estudios Políticos*, (139), 107-140.

Gómez Rivas, L. (2008). Algunos antecedentes del liberalismo constitucional en España: el pensamiento de la segunda escolástica. *Procesos de Mercado: Revista Europea de Economía Política*, V (2), 175-197.

Guajardo-Fajardo Colunga, J. (2013). Actas de las IV jornadas de Almendralejo y Tierra de Barros, 263-276.



i Colomer, R. C. (2000). Sagrada propiedad imperfecta: Otra visión de la revolución liberal española. *Historia agraria: Revista de agricultura e historia rural*, (20), 61-93.

Indarreta, J. M. D. (2000). Burguesía y libertad de expresión en los años de la monarquía constitucional (1837-1868). In *La obra de Manuel Bretón de los Herreros: II Jornadas bretonianas (Logroño, 2 al 5 de marzo de 1999)* (pp. 57-76).

López, M. C. P. (1997). La intervención normativa del Estado en la «cuestión social» en la España del siglo XIX. *Ayer*, 25, 103–126. <http://www.jstor.org/stable/41324699>

Maestro Buelga, G. (1995). Derechos ilegislables y derechos contingentes en la Constitución de 1869. Universidad del País Vasco.

Mateo, M. C. R. (1998). Lenguaje y política del nuevo liberalismo: moderados y progresistas, 1834-1845. *Ayer*, 29, 37–62. <http://www.jstor.org/stable/41324784>

Mateo, M. C. R. (2006). La tradición progresista: historia revolucionaria, historia nacional. In *La redención del pueblo: la cultura progresista en la España liberal* (pp. 81-114). Servicio de Publicaciones.

Mejías, C. B. (1997). Falseamiento de los principios liberales en la legislación del Sexenio Revolucionario. *Revista de Derecho Político*, (43).

Méndez, J. I. C. (1977). La elección de 22 de septiembre de 1837. *Revista de estudios políticos*, (212), 167-217.

Moya, M. S. (2023). El matrimonio civil tras la libertad de cultos del sexenio democrático: de una situación de hecho a una realidad de derecho. *Historia Constitucional*, 1(24), 219-262.

Millán Jesús. (2002). La doble cara del liberalismo en España. El cambio social y el subdesarrollo de la ciudadanía. In: *Mélanges de l'École française de Rome. Italie et Méditerranée*, tome 114, n°2. La culture scientifique à Rome à la Renaissance. pp. 695-710; [https://www.persee.fr/doc/mefr\\_1123-9891\\_2002\\_num\\_114\\_2\\_9879](https://www.persee.fr/doc/mefr_1123-9891_2002_num_114_2_9879)

Moliner Prada, A. (2019). Liberalismo y cultura política liberal en la España del siglo XIX. *Revista de História das Ideias*, Volumen 37. 2ª Serie (1), 209-237. [https://doi.org/10.14195/2183-8925\\_37\\_9](https://doi.org/10.14195/2183-8925_37_9)

Morales Moya, A. (1993). Los conflictos ideológicos en el siglo XVIII español. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 80, abril-junio.

Muro, L. G. (2006). " Un monstruo cálido": el proyecto de Estado del progresismo. In *La redención del pueblo: la cultura progresista en la España liberal* (pp. 209-238).

Naharro, F. G. (2010). La influencia de las revoluciones de 1848 en la evolución del pensamiento republicano español. Los orígenes del partido demócrata. Alcalibe. *Revista Centro Asociado a la UNED "Ciudad de la Cerámica"*, 10.

Nieto, A. (1966). Los orígenes de lo contencioso-administrativo en España. *Revista de administración pública*, (50), 27-50.

Oneca, J. A. (1970). El Código penal de 1870. *Anuario de derecho penal y ciencias penales*, 23(2), 229-252.

Pan-Montojo, J. (2006). El progresismo isabelino. In *La redención del pueblo: la cultura progresista en la España liberal* (pp. 183-208). Servicio de Publicaciones.

Pan-Montojo, J. (2018). La revolución liberal y las transformaciones de la agricultura española. Áreas. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, (37), 28-43.

Pérez García, J. M. (1995). El parlamentarismo español en el Sexenio Democrático. *Hispania*, 55(189), 37-66.

Pérez Garzón, J. S. (2020). El Sexenio Democrático en el proceso de modernización de la España contemporánea. *Bulletin d'Histoire Contemporaine de l'Espagne*, (55).

Pérez, J. G. (1999). Evolución de la legislación contencioso-administrativa. *Revista de administración pública*, (150), 209-238.

Pérez-Prendes, J. M., & de Arraco, M. (1971). La prensa y el Código penal de 1870. *Hispania: Revista española de historia*, (119), 551-579.

- Prados de la Escosura, L. (1986). Comercio internacional y modernización económica en la España del siglo XIX.
- Recio, G. S. (1977). Los planteamientos socioeconómicos del partido democrático. La polémica entre Pi y Margall y Castelar en 1864. *Saitabi*.
- Rosales, E. F. (1996). Las leyes de bases de obras públicas en el siglo XIX. *Revista de estudios políticos*, (93), 513-528.
- Ruiz, J. P. (2016). La construcción del Estado en España: haciendo historia cultural de lo político. *Almanack*, 1-30.
- Sánchez Agesta, L. (1984). Sobre los orígenes del constitucionalismo hispánico. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 4(11), mayo-agosto.
- Sánchez Cortina, M. (2003). *Las máscaras de la libertad: el liberalismo español 1808-1950*. Marcial Pons Historia; Fundación Práxedes Mateo Sagasta.
- Sánchez Cortina, M. (2006). *La redención del pueblo: la cultura progresista de la España liberal*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria.
- Sarasola, I. F. (2007). Historia e historiografía constitucionales en España: una nueva perspectiva. *Ayer*, 68, 249–272. <http://www.jstor.org/stable/41325315>
- Sarasola, I. F. (2011). El primer liberalismo en España (1808-1833). *Historia Contemporánea*, (43).
- Sierra, M. (2005). El concepto de representación en la cultura política del liberalismo español decimonónico. *X Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*.
- Sierra, M., Zurita, R., & Peña, M. A. (2006). La representación política en el discurso del liberalismo español (1845-1874). *Ayer*, 61, 15–45. <http://www.jstor.org/stable/41324955>
- Silva Forné, D. (2001). La Codificación penal y el surgimiento del Estado liberal en España.
- Solla Sastre, M. J. (2007). Finales como principios: desmitificando la Ley orgánica de Tribunales de 1870. *Anuario de historia del derecho español*, 427-466.

Suanzes-Carpegna, J. V. (1983). La Constitución española de 1837: una Constitución transaccional. *Revista de Derecho Político*, (20).

Suanzes, J. V. (2002). El sentido moral del pensamiento democrático español a mediados del siglo XIX. *Revista de derecho político*, (55-56).

Tascón, E. G. C. (2000). El control político de los ayuntamientos en la España contemporánea:(1812-1936) (Doctoral dissertation, Universidad de León).

Tedde de Lorca, P. (2020). *Revista de Historia Económica / Journal of Iberian and Latin American Economic History (Second Series)*. Virtual Special Issue, 13.

Thomson, G. (2007). MAZZINI Y ESPAÑA, 1820-1872. *Historia Social*, 59, 21–53. <http://www.jstor.org/stable/40658102>

Toribio, J. M. C. (2006). El sexenio democrático y la restauración en la historiografía reciente. *Iberoamericana* (2001-), 6(24), 205–212. <http://www.jstor.org/stable/41661186>

Tortosa, A. J. P. (2018). Libertad frente a esclavismo: la Revolución Gloriosa y la cuestión abolicionista (1868-1873). *Ayer*, 112, 129–156. <https://www.jstor.org/stable/26614087>

Tubert, F. P. (2008). La formación del Partido Demócrata español: ¿crónica de un conflicto anunciado? *Historia contemporánea*, (37).

Urdáñez, G. G. (2000). Progresismo y poder político en la España isabelina: el gobierno de Olózaga a finales de 1843. *Hispania*, 60(205), 623-671.

Varela Suanzes-Carpegna, J. (1984). *La Teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo español*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Zurita, R., Peña, M. A., & Sierra, M. (2006). Los artífices de la legislación electoral: una aproximación a la teoría del gobierno representativo en España (1845-1870). *Hispania*, 66(223), 633-670.