

ELEGIDOS Y ELEGIBLES. LA CONSTRUCCIÓN TEÓRICA DE LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA EN LA ESPAÑA ISABELINA **

1. El ideal de Diputado y su reglamentación

Al igual que en otros países europeos, la institucionalización política del Estado liberal conllevó en España un proceso de definición jurídica y de reflexión intelectual sobre el concepto de representación como fundamento de los nuevos regímenes parlamentarios. La misma determinación de la soberanía, así como la ordenación de la participación política, quedarían arbitradas en la fórmula de la representación ideada por el liberalismo posrevolucionario, en un esfuerzo político y legislativo desarrollado en paralelo a otras vías de construcción del Estado. La legislación electoral en España, como en otros países, es el resultado de ese esfuerzo,

* Universidade de Huelva.

** Este trabajo se inscribe en un proyecto de investigación sobre la idea de la representación política en la España liberal (1845-1890), del Ministerio de Ciencia y Tecnología con financiación FEDER (BHA2002-01007). La primera versión del artículo fue discutida en el Seminario de Historia Social de la Universidad Autónoma de Madrid: agradecemos a su organizador, Juan Pro, así como a todos los participantes, sus críticas y sugerencias. Igualmente queremos agradecer sus lecturas y comentarios a Marta Bonaudo, Isabel Burdiel, Jesús Millán y Javier Moreno Luzón.

y constituye un productivo material para el análisis de sus intenciones y su significado político. Durante la época isabelina, moderados y progresistas contemplaron esta legislación como uno de esos instrumentos de ingeniería política a través de los cuales el liberalismo podría ir introduciéndose en la sociedad española y moldeándola de acuerdo con sus respectivos criterios de modernidad. En este estudio nos proponemos explorar un aspecto de la normativa electoral que nos ha parecido especialmente relevante, a la vez que escasamente atendido en las aproximaciones ya realizadas: la determinación de la figura del elegible.

Para rastrear el proceso de construcción del modelo de representante durante la España isabelina hemos recurrido no sólo a la legislación electoral sino también al extenso debate parlamentario que generó, una polémica política que ha sido seguida también a través de la prensa o la reflexión intelectual vertida en muy diversa publicística de la época. Todo ello nos permite comparar el proceso español con el desarrollado en otros países europeos, entre ellos aquellos que, como Gran Bretaña y Francia, constituyeron el referente – positivo o negativo – más frecuentemente citado por los liberales españoles. Ciertamente, el caso español presenta diferencias sensibles con respecto al francés o al británico: a diferencia de Francia, no encontramos aquí, por ejemplo, un cambio en la denominación de los representantes políticos como el que se produjo durante el Gobierno de Napoleón III, tan expresivo de la voluntad política con la que se fue construyendo la figura del diputado; del mismo modo, tampoco se percibe la exigencia de prestigio que, de forma no reglamentada, se atribuía a los parlamentarios en Gran Bretaña. Sin embargo, la confrontación con otros casos – como el italiano – permite apreciar similitudes que lo enmarcan en el proceso de construcción político-cultural de la figura del diputado emprendido por el liberalismo europeo posrevolucionario⁽¹⁾.

⁽¹⁾ En Francia el cambio en 1852 del tradicional nombre de “*représentant*” por el de “*député*” expresa la devaluación de la capacidad representativa de la Cámara legislativa proyectada por Luis Napoleón Bonaparte, según M. Morabito y D. Bourmaud, *Histoire constitutionnelle et politique de la France (1789-1958)*, París, Montchrestien, 1992, p. 257. Sobre el prestigio como *ethos* colectivo del Parlamento británico, las sintéticas pero útiles indicaciones de H. J. Hanham, *The Nineteenth Century Constitution. Documents and Commentary*, Cambridge University Press, 1969, p. 134.

En España, las sucesivas Constituciones, como marco jurídico general, y, de forma más concreta, las distintas leyes electorales que se desarrollaron a lo largo de la época isabelina dibujaron para la figura del diputado un perfil normativo bastante nítido aunque compuesto con muy escasos trazos. El debate parlamentario, político e intelectual sobre la figura del representante y sobre sus condiciones ideales fue, sin embargo, más amplio, y en él se entrelazaron algunas de las más importantes líneas de reflexión en torno al mismo concepto de representación y a la naturaleza del régimen representativo liberal español: las posiciones adoptadas en cuestiones como la necesaria independencia del diputado o su situación/ función entre los electores y la “representación nacional” se incardinaron en la definición de la capacidad política de la ciudadanía en general y en el diseño de la esfera pública deseable. En líneas generales, las exigencias normativas trazaron un modelo de diputado en el que los políticos moderados y progresistas expresaron su coincidente elitismo y su autovvaloración como dirigentes naturales de la comunidad, estableciendo con la legislación electoral el diferente tratamiento que merecían elegibles y electores. El debate que rodeó estas iniciativas legislativas permite, no obstante, matizar distintas sensibilidades que participaron en la construcción cultural de la figura del diputado desde el liberalismo decimonónico, en un proceso que, por otra parte, debe a los usos conformados por las dinámicas políticas tanto o más que a la reflexión intelectual aquí analizada.

Esta última cuestión dota, en nuestra opinión, de especial atractivo al estudio de la figura del elegible. Aunque el enfoque de este trabajo privilegia el análisis de los aspectos intelectuales, jurídicos e ideológicos en la definición política de la figura ideal del Diputado, somos conscientes de que los modelos culturales se construyen a la vez con los materiales que proporcionan las prácticas sociales relacionadas con estas funciones. En el caso del diputado, el clientelismo, entendido como un tejido social preexistente y renovado, construido sobre lógicas de afinidades familiares, de protección a los conocidos y de preferencias localistas, constituye un marco de referencia que hay que tener siempre presente, y, de hecho, la tensión entre concepciones doctrinales y realidades clientelares se manifiesta de forma especialmente evidente en las valoraciones políticas sobre el tipo de mandato que debe caracterizar al diputado liberal o sobre la naturaleza de los “intereses legítimos”.

2. Los requisitos básicos del elegible

Dada su importancia ideológica y práctica, no es extraño que en la España isabelina la caracterización del “representante nacional” se convirtiese en uno de los temas fundamentales de la discusión sobre la legislación electoral. De hecho, durante la década moderada los diputados no dudaron en dedicar mucha más atención a la regulación de la figura de los elegibles que a la de los electores o a cualquier otra cuestión normativa. En posteriores etapas, el tema perdió protagonismo formal, en relación a la mayor relevancia concedida en el debate de la legislación electoral a otros asuntos como la extensión social del voto – durante el Bienio Progresista – o la limpieza en los procedimientos electorales – durante la etapa de la Unión Liberal –; sin embargo, aunque fuera de forma indirecta y con razonamientos subordinados frecuentemente a otros temas, la reflexión sobre la legitimidad del diputado permaneció como un soterrado hilo conductor en muchos debates.

La deliberación sobre el modelo ideal del elegible se centró en dos nudos conectados, en torno a los cuales se dispusieron los distintos argumentos: la independencia del representante y el ejercicio de su función en beneficio de intereses “legítimos”. En el primer sentido, y aunque el discurso de los diputados sobre sí mismos se apoyó muy frecuentemente en una definición moral de la independencia – entendida como firmeza de carácter, fortaleza de voluntad, honradez en suma –, se estableció una serie de medidas destinadas a exigirla y potenciarla a través de requisitos económicos (una renta o contribución mínima), jurídicos (mayoría de edad o plenitud de derechos civiles) y político-administrativos (compatibilidad con el desempeño de empleos públicos y contratos con el Estado)⁽²⁾. Ciertamente, la necesaria independencia del diputado ocupó mucho tiempo del debate parlamentario, aunque su posterior plasmación en las leyes electorales quedara estrechada en el margen de unos pocos artículos. La segunda cuestión, la del diputado al servicio de intereses considerados legítimos (y, consecuentemente, la determinación

⁽²⁾ Un ejemplo del léxico moral que se utilizó durante toda la época isabelina desde distintos ángulos políticos lo ofrece *El Eco del Comercio*, periódico progresista, que tipificaba como cualidades demandadas para el ejercicio de cargos “patriotismo, honradez, moralidad, pureza y desvelo constante por los intereses procomunales” (3-11-1847).

de lo que se estimaba “legítimo”), nos introduce en una polémica fundamental para conocer la visión que los parlamentarios españoles tuvieron de sí mismos y sobre el papel que estaban dispuestos a asumir en la articulación del régimen liberal, en el contexto de la tensión entre concepciones doctrinales y necesidades clientelares antes mencionada; sin embargo, apenas llegó a materializarse en la legislación electoral y debe ser reconstruida muy indirectamente.

Todas las Constituciones del siglo XIX incorporaron en los títulos destinados a diseñar el poder legislativo algunos artículos relativos a las condiciones que debían reunir los elegibles para la representación nacional, y las posteriores leyes electorales se ajustaron de forma muy literal a tales indicaciones. Existieron distintos tipos de requerimientos o limitaciones, que no confluyeron necesariamente en todos los casos. Un primer grupo estaría compuesto por los requisitos referidos a la edad, el estado civil y la plenitud de derechos, que por lo general se repitieron con muy escasas variaciones en todas las normas isabelinas, respondiendo al patrón fijado en las Cortes de Cádiz y prolongándose luego en la normativa del Sexenio y la Restauración. La exigencia de una edad mínima osciló muy poco, fijándose habitualmente en los 25 años, hasta que la Constitución de 1869 la hizo coincidir con la mayoría de edad⁽³⁾. Pero mayor unanimidad existió aún en la condición seglar que debían tener los diputados españoles. En ésta última cuestión, el liberalismo posrevolucionario sí rompió con la pauta gaditana, que permitía conceder la elegibilidad a los eclesiásticos: desde la Constitución de 1837 hasta la de 1876, prácticamente todos los textos constitucionales españoles insistieron en este requisito, que luego sería confirmado por la correspondiente legislación electoral. La única excepción se presentó durante el Sexenio: la Constitución de 1869 no incluyó referencia alguna en este sentido, y la Ley Electoral de 1870 lo ratificó en un artículo 4º en el que

⁽³⁾ José Pacheco consideraba necesaria la exigencia de una edad especial para los elegibles “en países donde aún se agita la revolución”, como España o Francia, por lo que no ya los veinticinco sino incluso los treinta no le parecía un tope mínimo excesivo. Muy distinto sería para él el caso de Inglaterra, donde la tradición parlamentaria y los “hábitos políticos” ya formados podían justificar los veinte años con los que allí estaba permitida la entrada en la Cámara de los Comunes. J. F. Pacheco, *Lecciones de Derecho Político*. Ed. F. Tomás y Valiente, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984, p. 184.

se regulaba generosamente la condición del elegible haciéndola coincidir, por vez primera, simplemente con la de elector. Por otra parte, el pleno disfrute de los derechos civiles apareció como requisito en la Constitución de 1812 y fue mantenido hasta la Restauración, a la vez que glosado de forma más detallada, en referencia a distintas situaciones penales y procesales, así como también a la solvencia ante las deudas contraídas, según se fuera progresando en el desarrollo jurídico del nuevo Estado liberal.

3. La calidad económica

Si este primer tipo de requisitos no planteó ningún debate político relevante, pues respondía a la lógica básica del liberalismo parlamentario y proporcionaba escaso margen para la discrepancia ideológica, una segunda cláusula que especificó la legislación sobre la figura de los elegibles fue mucho más polémica: la referida a la necesidad de disfrutar de un nivel mínimo de renta, justificada como garantía de independencia del parlamentario. Desde que la Constitución de 1812 introdujo la ambigua condición de que el diputado dispusiera de una renta anual “proporcionada”, procedente de bienes propios (artículo 92), el liberalismo posrevolucionario tuvo que tomar posición en un tema especialmente significativo para el diseño de la ingeniería social sobre la que se debía apoyar la construcción del régimen político representativo. Europa ofreció en este sentido un modelo cambiante: si en una primera etapa la exigencia de un nivel mínimo de riqueza fue lo más habitual, bien como efecto de una tradición constantemente reactualizada en el caso de Inglaterra, bien como resultado de la preocupación posrevolucionaria de establecer una barrera censitaria también en este aspecto, como sucedió en la Francia de la monarquía de Orleans, lo cierto es que a partir de mediados del siglo XIX fue depreciándose el interés político de este requisito. En Francia desapareció con la revolución de 1848, en Inglaterra se abolió formalmente en 1858, aunque ya desde antes no se utilizaba en la práctica como criterio de rechazo de un diputado en la Cámara, y la Italia unificada se incorporó directamente a esta segunda fase con la Ley Electoral de 1882⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ En Francia, la Ley Electoral de 19-4-1831 fijó la renta exigible en 500 francos, lo que propició según Charle una sociología parlamentaria caracterizada por la propiedad terrateniente y secundariamente por la riqueza urbana, algo que a

En España, el Estatuto Real cuantificó la condición de riqueza en una fórmula que habría de tener gran capacidad de permanencia en el modelo electoral del liberalismo moderado, al exigir al Procurador una renta propia anual de 12.000 reales. El liberalismo progresista se diferenció del moderado en esta cuestión, estableciendo después de un cierto debate interno la consideración de que la ausencia de dicha limitación era un elemento definitorio de su doctrina como partido liberal. Por eso en 1837 eliminó este tipo de requisitos de la Constitución, novedad que pudo incluso prolongarse en la Ley Electoral del mismo año⁽⁵⁾. La duradera instalación del Partido Moderado en el poder con la mayoría de edad de Isabel II supuso la recuperación de la exigencia de la renta de 12.000 reales, o 1.000 reales de contribución directa, en la Ley Electoral de 1846, apoyándola en las indicaciones que la Constitución de 1845 hacía en este sentido. Pero más allá del enunciado de estos artículos, resulta revelador el análisis del debate político y parlamentario sobre esta cuestión, pues aunque incluyó posiciones, como la del diputado Moyano, de absoluta ortodoxia doctrinaria en la identificación de riqueza-inteligencia-capacidad política, los portavoces más cualificados del Partido Moderado no se distinguieron por una defensa encendida de la condición de la renta mínima e, incluso, abrieron la puerta a la crítica sobre su validez. El mismo Pedro José Pidal, autor de la Ley como Ministro de la Gobernación, no defendió el requisito sino con el argumento muy secundario de resultar un indicador de disponer de “suficientes medios para vivir independientemente en la corte”; por su parte, Antonio de los Ríos Rosas cuestionó

partir de 1848 cambiaría en beneficio de profesionales liberales y elites intelectuales en general. Ch. Charle, *Histoire sociale de la France au XIXe siècle*. París, Seuil, 1991. Sobre el anacronismo en Inglaterra de las exigencias económicas abolidas en 1858, H. J. Hanham, *ob. cit.*, pp. 134-135. La Ley italiana siguió en esta cuestión, como en otras, el modelo fijado por la legislación del Piamonte de 1848, que no exigía renta al elegible. F. Musso, “Il dibattito parlamentare sull’indennità di carica ai deputati (1848-1912)”, *Il Politico*, vol. LXV, n° 2, 2000, pp. 285-310.

⁽⁵⁾ Desde la oposición durante la década moderada, los progresistas seguirían manteniendo la idea de que cualquier ciudadano debería tener derecho a ser diputado (Proposición de Ley de Escosura, *Diario de Sesiones del Congreso* (en adelante DSC), 26-7-1851, pp. 1.263-1.267), y, al acceder al gobierno en 1854, la Comisión encargada de las Bases Electorales señaló que el no exigir renta al elegible era “credo político” del partido (DSC, 25-1-1856, p. 10.214).

abiertamente el que la propiedad constituyera garantía de independencia del diputado, a la vez que afirmaba preferir un Congreso formado por empleados antes que por “hacendados” preocupados por sus intereses particulares como propietarios, no sin antes aclarar ante los escandalizados oyentes: “y cuidado que yo, como conservador, respeto mucho la propiedad”⁽⁶⁾. Las dudas del moderantismo sobre la exigencia de una renta a los elegibles eran el resultado del imperativo teórico de abrir la representación nacional a las “capacidades intelectuales”, configurando un modelo social de “clases medias” en el que la inteligencia y el talento habilitasen para la dirección política, tal como postulaban los distintos portavoces del doctrinarismo desde las tribunas del Ateneo madrileño, pero también, seguramente, de la necesidad práctica de legitimar situaciones de hecho de muchos diputados – o, al menos, muchos de los más activos – definidos por este tipo de extracción socioprofesional⁽⁷⁾. Las *Lecciones* de Pacheco a mediados de los años cuarenta expresarían probablemente mejor que la Ley Electoral de 1846 la concepción sobre la figura del diputado interiorizada en el núcleo central del Partido Moderado. Para Pacheco, el requisito de la renta mínima no sólo no era garantía de capacidad política (“hombres exagerados, hombres ignorantes, hombres revolucionarios los habéis de encontrar en todas las categorías”) sino que, además, “cerraría la Cámara a una docena de personas de las más autorizadas, de las más útiles, de las más dignas” en un país como España donde, debido a la tradicional estructura de la propiedad, “los hombres de instrucción, los estadistas, los que desempeñaban todas las carreras públicas no eran en rigor sino *ilustres proletarios*”⁽⁸⁾.

A pesar de las dudas, la legislación de 1846 mantuvo el requisito de la renta, y aunque el breve paso del Partido Progresista por el poder entre 1854 y 1856 proyectó la eliminación de este requisito, según se aprecia tanto en la Constitución como en el Proyecto de Ley Electoral, la reacción del liberalismo conservador agrupado en 1856 en torno a O'Donnell

⁽⁶⁾ Moyano, DSC, 6-2-1846, p. 575. Pidal, DSC, 11-3-1845, p. 1.764. Ríos Rosas, DSC, 5-2-1846, pp. 544-545.

⁽⁷⁾ Sobre el desarrollo teórico de la soberanía de las clases medias, A. Garrorena Morales, *El Ateneo de Madrid y la teoría de la Monarquía Liberal, 1836-1847*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1974.

⁽⁸⁾ J. F. Pacheco, *ob. cit.*, pp. 185-186. El subrayado es nuestro.

supuso la vuelta al canon moderado de 1846 también en este extremo. Sin embargo, ya en los años sesenta este requisito era más que cuestionable incluso desde el punto de vista del liberalismo no progresista. Por eso la reforma de la Ley Electoral de la Unión Liberal, frustrada varias veces por la inestabilidad gubernativa de los años 60 pero al fin concretada en la Ley de Posada Herrera de 1865, reformulaba esta exigencia económica con un artículo 8 que sólo pedía de los elegibles ser contribuyentes del Estado por cualquier impuesto directo, sin establecer ninguna cuantía mínima. Que el requisito de la renta en la figura del diputado había dejado de tener sentido incluso en el modelo político del liberalismo conservador se expresa no ya sólo en la legislación electoral de la Unión Liberal durante la última etapa isabelina sino también en la posición adoptada por el canovismo al proceder más tarde a la restauración monárquica: ni la Constitución de 1876 ni la Ley Electoral de 1878 reintrodujeron mención alguna a la renta exigible a los diputados, a pesar de volver a justificar, después de la experiencia democrática del Sexenio, la necesidad de ello en los electores.

El cambio de la normativa electoral a partir de 1865 en cuanto a la tipificación económica de la figura del elegible traducía con bastante retraso la aceptación epistemológica de la capacidad intelectual como criterio de habilitación política que se había producido en las distintas familias del liberalismo decimonónico español: si ya en los años cuarenta el liberalismo moderado había expresado la necesidad de matizar el valor de la riqueza como criterio de independencia en el diputado, introduciendo el interés político de la preparación técnica, el progresismo desarrolló en los años cincuenta una reflexión sobre las cualidades del representante en la que se continuó comparando ambas manifestaciones de utilidad social. El debate parlamentario sobre las incompatibilidades entre el cargo de diputado y el desempeño de empleos públicos fue, como se verá luego, el lugar de encuentro de muchos problemas en la definición del régimen representativo; pero durante el Bienio Progresista fue también el marco en el que, muy indirectamente y en relación a cuál debía ser la extracción social ideal del diputado, se contextualizó una discusión sobre el valor político de la inteligencia. Entonces, la confrontación de la productividad e independencia del "diputado-empleado" y del "diputado-propietario", además de convertirse en una socorrida dicotomía discursiva en un Congreso mayoritariamente convencido de la limitada independencia política de los funcionarios, se abordó con argumentos que reflejan la

búsqueda de un sujeto social dónde situar el valor de la productividad intelectual. Conscientes del alto grado de burocratización del trabajo intelectual en España, los diputados más proclives a resaltar el papel político que debía tener el talento abogaron por la suavización de las incompatibilidades, en un posicionamiento que alteraba anteriores declaraciones doctrinales del Partido Progresista en esta materia. La confluencia entre el interés práctico de contar con un mecanismo de seguro control gubernamental y el convencimiento ideológico de que la riqueza no era suficiente criterio de excelencia social sobre el que fundar el régimen representativo, animó discursos en los que, incluso, apareció una dura crítica a la propiedad si estaba desprovista de otras cualidades⁽⁹⁾.

Pero, aunque el tema de las incompatibilidades se convirtió en ocasión para expresar la consideración social y política que debía darse al trabajo intelectual y a la riqueza “no material” por él generada, el debate no proporcionó un aporte constructivo positivo: la superposición de visiones antagónicas sobre el diputado-empleado, desde las que lo consideraban como miembro de la clase más ilustrada de toda la sociedad hasta las que acusaban a los funcionarios de ser tan improductivos y peligrosos en conjunto como el clero, expresa las dificultades del liberalismo español para proceder a la construcción de una “burguesía de educación” como la que se estaba afirmando por distintos medios en otras partes de Europa⁽¹⁰⁾. De hecho, los políticos de la Unión Liberal se vieron en la necesidad de seguir abriendo este tema en posteriores debates políticos sobre la figura

⁽⁹⁾ Escosura hizo una perfecta descripción de las dependencias del “diputado propietario”, que podía convertir su influencia sobre decisiones administrativas en motivo de favor y corrupción, DSC, 14-2-1856, pp. 10.742-10.745. En el mismo debate parlamentario, Sagasta defendió la independencia política de los técnicos, empleados en la administración pública, criticando la supuesta autonomía del propietario: “¿no recordais cómo ajustaban la elección como si fuera mercadería, esas personas mismas que se llaman independientes porque tienen sus propiedades en casas o en tierras?”, DSC, 15-2-1856, p. 10.779.

⁽¹⁰⁾ Sobre las distintas vías de formación de la “burguesía de educación”, desde la clase media funcionarial alemana a la burguesía profesional francesa, véanse las indicaciones de J. Kocka, “Las ‘clases medias’ en Europa”, en *Historia social y conciencia histórica*. Seleccionado de J. Millán, Madrid, Marcial Pons, 2002, pp. 107-137. Las visiones confrontadas sobre el valor del empleado y su trabajo en España pueden encontrarse expresadas en una misma jornada parlamentaria, DSC, 14-2-1856, pp. 10.733-10.737.

del diputado, expresando dudas coincidentes con las que el progresismo se había planteado anteriormente y confirmando con su propia legislación electoral la eliminación del requisito económico, tal como ya hemos comentado. En todo caso, las “clases medias” aparecían cada vez más en el discurso de los diputados como la cantera de la representación nacional, en un proceso de ajuste entre la realidad disponible y el modelo deseable que llevó a los unionistas a considerar que el empleado ilustrado ofrecía más garantías que los propietarios y empresarios que, por otra parte, abandonaban cada vez más la arena política: Antonio Cánovas del Castillo cristalizó esta visión en su Ley sobre Incompatibilidades de 1864, en la que defendió la presencia activa de los empleados en el Congreso por la necesidad de contar con una “clase que pueda prescindir de los intereses materiales, atendiendo sólo a ideas”⁽¹¹⁾.

Si durante un tiempo la historia epistemológica y la jurídica de la figura del elegible se desarrollaron desfasadamente, reflejando las incertidumbres de la clase política sobre el tipo de ingeniería social que debían practicar para fundamentar el régimen representativo, hay otro tipo de contradicción que no es el resultado de dudas, sino de una antropología en la que coincidieron moderados y progresistas⁽¹²⁾. El diferente tratamiento que se hizo de la figura del elegible y del elector es la expresión de un común elitismo que constituye a su vez, aunque en diferente grado, el fundamento de una concepción de la política dirigida desde arriba y con una participación tutelada. El requisito de la renta económica considerado como indicador de independencia y, consecuentemente, de capacidad política, que tan pronto fue cuestionado desde distintos ángulos del liberalismo

⁽¹¹⁾ La relación establecida entre la “clase media” y la burocracia se contextualizaba, además, en el proceso de construcción de la primera no sólo en lo referido a la figura de los representantes nacionales sino también como protagonista del imaginario social global del liberalismo, que incluyó definiciones como la de Larra considerándola una clase “compuesta de empleados o proletarios decentes”. La cita de Larra y el proceso de elaboración del concepto de clases medias, en J. F. Fuentes, “Clase media”, en J. Fernández Sebastián y J. F. Fuentes (Dirs.), *Diccionario político-social del siglo XIX español*, Madrid, Alianza, 2002, pp. 161-166. La intervención de Cánovas en DSC, 30-4-1864, p. 1.798.

⁽¹²⁾ Sobre los distintos planos de la historia epistemológica y jurídica del sufragio, P. Rosanvallon, *La sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, París, Gallimard, 1992.

para la figura del elegible, se mantuvo sin embargo para los electores a lo largo de toda la legislación y el debate electoral de la época isabelina, con la evidente excepción de las posiciones demócratas. Así, mientras que para Pidal en 1845 la renta del diputado sólo indicaba recursos para vivir en la corte, aplicada al derecho al voto era clara expresión de “la capacidad política, según las legislaciones de todos los pueblos cultos y aun según nuestra legislación actual”; de igual manera, Pacheco como portavoz del puritanismo no encontraba dificultad en aleccionar sobre la perversión del criterio de la renta mínima en el diputado a la vez que lo consideraba aval de capacidad política en los electores; poco después, la Comisión parlamentaria compuesta por progresistas, encargada de estudiar las Bases de la Ley Electoral de 1856, indicaba en su dictamen que el no exigir renta a los elegibles era parte de los “buenos principios y tradiciones del partido liberal”, ya que el requisito aplicado al elector era suficiente garantía para el acierto en la decisión⁽¹³⁾.

4. ¿Remunerar el cargo?

Mientras, en una buena parte de Europa, la discusión sobre la independencia del diputado se centró prioritariamente en la concesión o no de dietas, entendiéndose desde los sectores liberales más progresistas que este tipo de indemnizaciones contribuían a aminorar la presencia en las cámaras de las elites económicas, al mismo tiempo que disminuían la influencia ejercida por el Gobierno sobre los representantes parlamentarios. Un rápido balance del estado de esta cuestión durante los años sesenta nos permitiría observar, por ejemplo, que la retribución del cargo de diputado estaba consignada legalmente en países como Bélgica, Holanda, Suecia y Prusia, donde los parlamentarios recibían dieta y viático. Por su parte, Francia, referente habitual de los modelos electorales españoles, había recogido la percepción de dietas en la Constitución de 1848 justificán-

⁽¹³⁾ DSC, 9-4-1845, p. 1.975; J. F. Pacheco, *ob. cit.*, p. 185; DSC, 10-12-1855, p. 8.972. Sólo algún Diputado al margen de la más mínima disciplina de partido, como el progresista Peña, se ocupaba en señalar que el exigir cuota para ser elector y no hacerlo para ser Diputado encerraba una contradicción que “repugna a mi inteligencia”: “declarar a una persona indigna para ser elector municipal, y al mismo tiempo apta para representar al país en Cortes”, DSC, 24-1-1856, p. 10.185.

dolas expresamente como un medio para impedir que el diputado sucumbiese a presiones externas. Este tipo de indemnizaciones quedaban así estrechamente vinculadas al ideario revolucionario, mientras que su eliminación pasaría a estar asociada a las posiciones restrictivas y elitistas que caracterizaban al conservadurismo. Quizás por esto mismo, el propio Napoleón III las reestableció en 1852 para revestir a su régimen de una representatividad que, como se demostraría después, el recurso al plebiscito y al referéndum se encargaría de neutralizar⁽¹⁴⁾.

En España, sin embargo, la posibilidad de que los diputados pudieran obtener una compensación por el ejercicio de sus funciones mediante la percepción de dietas nunca fue objeto de un debate significativo. Con la excepción de la Constitución de Cádiz que las fijó por primera y última vez, la normativa electoral española nunca estimó las dietas como convenientes para la vida pública. En primera instancia, parece evidente que la cultura política predominante asoció siempre estos honorarios con la idea de la dependencia política y, obsesionada por dotar al sistema de una apariencia impoluta, rehusó cualquier tipo de gratificación sospechosa e interesada: el diputado – esta idea compartían por igual moderados y progresistas – debía acudir a la política para velar por los intereses de la nación y de ningún modo para obtener el más mínimo beneficio personal. En segunda instancia, poniendo de manifiesto una doble moral bastante común, la percepción de dietas se hacía prácticamente innecesaria al estar frecuentemente vinculada la elegibilidad a la preeminencia económica y su negación explícita constituía un refuerzo añadido a otros controles censitarios. Así las cosas, cuando se reclamó retribución económica para los parlamentarios, la argumentación justificativa dejó mucho que desear. En 1856, por ejemplo, Méndez Vigo reivindicó las dietas parlamentarias arguyendo que cada vez costaba más encontrar candidatos, puesto que comerciantes, propietarios o industriales tenían que abandonar el cuidado de sus negocios sin recibir nada a cambio: los escaños acabarían ocupados solo por los “aventureros políticos”⁽¹⁵⁾.

Curiosamente, el mismo argumento había sido esgrimido en el Piamonte, pero a la inversa, durante la elaboración de la legislación electoral de 1848. En este caso concreto, como el *Statuto* no había establecido una

⁽¹⁴⁾ M. Morabito y D. Bourmaud, *ob. cit.*, pp. 233 y 259.

⁽¹⁵⁾ DSC, 14-2-1856.

renta mínima para ser diputado, la inexistencia de dietas se había convertido en un precepto al servicio de los intereses ideológicos del doctrinarismo y en el mejor modo de garantizar que el Parlamento no se llenara de “buscadores de fortuna” sólo preocupados por su conveniencia particular. A los ojos del moderantismo, por lo tanto, la retribución del cargo de diputado carecía de sentido, pues éste debía recaer exclusivamente sobre hombres libres con reconocida voluntad de servicio público. Los demócratas y radicales italianos, en cambio, defendieron el pago de dietas como un instrumento para hacer efectivo el principio de la elegibilidad universal, promover la renovación de los cuadros políticos y avanzar hacia un parlamentarismo capaz de contrarrestar la autoridad del poder ejecutivo⁽¹⁶⁾.

Como es evidente, en una buena parte de la Europa liberal el debate parlamentario sobre las dietas hacía converger cuestiones tan decisivas como la determinación de las funciones y requisitos del diputado, la preocupación por su independencia y la amplitud social de la elegibilidad y, por extensión, del concepto de representación política. Todos éstos, por otra parte, eran elementos que afloraron recurrentemente en las discusiones de la Cámara española en la discusión sobre las incompatibilidades parlamentarias, desplazando el debate de la independencia a la esfera de la compatibilidad o no entre el cargo de diputado y el ejercicio de determinadas funciones administrativas.

5. Independencia y capacidad: las incompatibilidades parlamentarias

La efervescencia de este debate en la Cámara española sorprende sobremanera en comparación con la escasa relevancia que este aspecto tuvo en la construcción de los marcos electorales europeos: entre 1844 y 1868, el controvertido tema de las incompatibilidades no sólo apareció contemplado en todos los proyectos de ley electoral presentados por el Gobierno, fuera cual fuera su signo, sino que también fue objeto de numerosas proposiciones de ley que trataban de hacer valer una reforma que consideraban imprescindible para garantizar la independencia de

⁽¹⁶⁾ F. de Dominicis, *L'indennità parlamentare in Italia*, Milano, 1913. Cit. por F. Musso, *ob. cit.*, p. 291.

la clase parlamentaria⁽¹⁷⁾. Desde luego, a la hora de definir el perfil ideal del diputado, ninguna otra cuestión provocó tanto y tan largo debate parlamentario como ésta, especialmente durante la discusión del texto legislativo de 1846, pero también en 1856, con motivo de la redacción de las Bases de la Ley Electoral, y a comienzos de 1864, como consecuencia del Proyecto de Ley presentado al Congreso por Cánovas.

En la base del problema se encontraba la necesidad de encontrar un equilibrio razonable entre la preservación de la independencia del diputado, presuntamente amenazada cuando éste pertenecía a la categoría de los empleados públicos, y la garantía de representatividad exigible a la clase política según los parámetros de la cultura política liberal. No se podía expulsar del Parlamento a la totalidad de la clase funcionaria – a la que ningún sector negaba capacidad política, conocimiento de los asuntos nacionales y aptitud para legislar –, pero había que restringir su presencia para no padecer un Parlamento de empleados sometidos a la voluntad del Gobierno y una Administración desatendida por el absentismo de sus funcionarios. Por lo demás, otras dos consideraciones no menos importantes venían a complicar el debate: por un lado, el convencimiento generalizado de que los funcionarios debían llegar al Parlamento, como señaló en 1846 el Marqués de Monte Castro, para “tratar del bien de la Nación, de aliviar sus cargas, de apoyar al Gobierno y no a granjearse destinos”⁽¹⁸⁾; por otra, la valoración del gravamen económico que podía suponer para el Estado pagar los sueldos de los empleados que se ausentaban de su puesto para acudir a las sesiones y los de aquéllos que se contrataban para suplirlos. Dependencia, defensa de intereses particulares, costes económicos y desatención del servicio público pasaron así a convertirse en características y actitudes globalmente atribuidas a la clase funcionaria

⁽¹⁷⁾ Aunque con un tratamiento principalmente descriptivo, M. Martínez Sospedra proporcionó una visión jurídica del tema en su Tesis Doctoral, publicada como *Incompatibilidades parlamentarias en España (1810-1936)*, Facultad de Derecho, Universidad de Valencia, 1974.

⁽¹⁸⁾ En 1849, por ejemplo, el entorpecimiento y retraso de los trámites administrativos era lo que más preocupaba al editorial de *El Popular*; en cambio, nada negativo se veía en que el Gobierno hiciese valer su “legítima y natural influencia” promocionando la candidatura de funcionarios en los distritos, con tal de evitar la monopolización política que en éstos ejercían los notables del lugar. *El Popular*, 17-4-1849 y 4-12-1849. DSC, 5-2-1846, p. 544.

durante todo este periodo, no sin que un importante sector del hemicycle manifestara su contrariedad ante estas “injurias”.

Los constitucionalistas de 1812 habían resuelto el problema estableciendo en su título III un amplio elenco de incompatibilidades absolutas, que, una vez fijadas, no admitían excepción alguna. En 1837, el sistema había empezado a relajarse al ser admitida la posibilidad de reelección cuando un diputado obtenía algún cargo público o ascenso que no fuese de carrera. Frente a estas medidas restrictivas, el posicionamiento de las distintas leyes electorales de la etapa isabelina giró siempre en torno a un modelo prudente y moderado de incompatibilidades relativas, abriendo las excepciones a numerosas cuestiones circunstanciales – el lugar de destino del empleado, su estado o categoría – y estableciendo la opción personal de elegir entre empleo y cargo. Hallado el consenso en estas premisas básicas, la discusión se centró primordialmente en determinar con qué celo había que fijar las incompatibilidades, cómo garantizar su cumplimiento real y qué grado de generosidad debía inspirar la excepcionalidad.

En sus artículos 8 y 9, el Proyecto de Ley presentado por primera vez a la Cámara por el ministro Pidal en 1845 excluía solamente a un grupo de altos cargos. En el caso de ser elegidos, estos diputados dispondrían de un mes para decidir entre el mantenimiento de su empleo o la aceptación del cargo⁽¹⁹⁾. Según expresó el propio Pidal, el tratamiento dado a las incompatibilidades no cuestionaba la independencia del empleado ni admitía las intenciones coactivas del Gobierno, sino que buscaba un equilibrio entre el mantenimiento en provincias del personal más valioso y el aprovechamiento de la experiencia en los asuntos públicos que este grupo poseía. Más reveladora es la afirmación de que el objetivo primordial de su proyecto era dar estabilidad al sistema representativo y conformar una clase de hombres públicos, como la que disfrutaban Francia o Inglaterra, capaz de acaudillar el programa liberal⁽²⁰⁾.

⁽¹⁹⁾ Capitanes generales de provincia, comandantes generales de los departamentos de Marina, fiscales de las Audiencias, jefes políticos e intendentes de rentas, siempre que no desempeñaran su cargo en Madrid. *Vide* E. Ull Pont, “El sistema electoral de la Constitución de 1845”, *Revista de Derecho Político*, nº 39, 1995, pp. 113 y 116. DSC, 11-3-1845.

⁽²⁰⁾ “No nos olvidemos, señores, que en esta clase de gobiernos representativos es absolutamente necesaria una generación de hombres públicos sin la cual no se comprenden siquiera. ¿Dónde está en Inglaterra esta generación? En la nobleza. ¿Y dónde está en Francia? En la clase media y los funcionarios del Estado:

Ambos países servían, sobre este aspecto, como referentes inmediatos. La Ley Electoral francesa de 1831 apenas preveía unas pocas incompatibilidades (prefectos, subprefectos, recaudadores de impuestos...), de manera que prácticamente cualquier funcionario podía ser diputado manteniendo su empleo al mismo tiempo. En otras ocasiones, era el propio Gobierno el que nombraba funcionario al diputado. La presencia de ambos tipos de funcionarios en el Parlamento francés se había convertido, de hecho, en una utilísima herramienta de control sobre la Cámara, pues el ejecutivo podía influir sobre los diputados empleados mediante las promesas de ascenso o las amenazas de traslado. El alcance de esta tutela puede calibrarse si tenemos en cuenta que en las diversas legislaturas del régimen de julio, los funcionarios llegaron a representar un 40% de la Asamblea. Tocqueville definía muy claramente la situación: "Le gouvernement d'alors avait, sur la fin, pris les allures d'une compagnie industrielle, où toutes les opérations se font en vue du bénéfice que les sociétaires peuvent en retirer"⁽²¹⁾. Así las cosas, no debe extrañar que en los años que precedieron a la revolución de 1848 la desvinculación de la Administración y la representación política se convirtiesen en una reivindicación de la izquierda francesa aun más reiterada que la de universalización del sufragio. De este modo lo expresó, por ejemplo, Duvergier de Hauranne en su obra *De la réforme parlementaire et de la réforme électorale*, publicada en enero de 1847, al subrayar que el objetivo prioritario de la oposición era impedir la superposición de las funciones administrativas y parlamentarias. Esta desvinculación existía normativamente ya a principios del siglo XIX en Inglaterra, donde una gran mayoría de funcionarios públicos, pensionistas y contratistas del Estado estaban excluidos de la elegibilidad; pero la peculiaridad británica queda reflejada, aún más que en la progresiva reducción de estas incompatibilidades, en el hecho de que fueran los mismos Comunes quienes decidieran en cada uno de los casos de incumplimiento de los requisitos de elegibilidad en esta u otras materias⁽²²⁾.

en gran parte está en la clase media, pero también lo está en mucha en los funcionarios. Y en España, ¿dónde está? En la clase media en pequeñísima parte, pero en los funcionarios públicos en la mayor parte, razón de sus carreras", DSC, 5-2-1846, p. 553.

⁽²¹⁾ Ch. Tocqueville (ed.), *Souvenirs de Alexis de Tocqueville*, París, C. Lévy, 1893.

⁽²²⁾ M. P. Duvergier de Hauranne, *De la réforme parlementaire et de la réforme électorale*, París, Paulin, 1847. H. J. Hanham, *ob. cit.*, pp. 134-136.

Como es lógico, la discusión sobre las incompatibilidades en España dejaba traslucir el contradictorio concepto de representación política que prevalecía en cada bloque político. En términos generales, los moderados, que en otro plano preferían fijar requisitos censitarios para la elegibilidad, pretendían preservar la autenticidad social de la representación reservando sitio suficiente para los empleados en la Cámara; mientras, los progresistas, tradicionalmente defensores de una elegibilidad libre, abogaban por restringir ésta en el caso de los funcionarios porque así la representatividad del diputado se sustanciaría en una mayor independencia política. En cualquier caso, si algo predominó durante todo este periodo en los debates sobre incompatibilidades esto fue la volubilidad de la divisoria ideológica entre moderados y progresistas. “Una veintena de los que comúnmente se sientan a la derecha votaron en pro con la izquierda”, se lamentó algún periódico moderado con motivo de la discusión de la Proposición de Ley de Polo de Bernabé en 1849⁽²³⁾. En un Parlamento invadido por los empleados de ambos signos las conveniencias personales provocaban la complicidad de moderados y progresistas e interferían frecuentemente con los intereses de partido y, aunque en ocasiones funcionarios como Rodríguez Vaamonde, Carramolino o Calonge alzaron su voz para reclamar un régimen estricto de incompatibilidad, lo normal es que triunfaran siempre la laxitud y la permisividad en el dictado de la ley. “Vi esos bancos cuajados de empleados”, aseguraría el Marqués de Torreorgaz en 1849 para argumentar su defensa de las incompatibilidades y explicar su convencimiento de que “mientras existan de los 349 diputados que aquí nos sentamos doscientos y tantos empleados, mentira y farsa será la representación nacional”. España era una nación de empleados y, en consecuencia, era lógico que éstos llenaran el Congreso, le replicó el entonces ministro de la Gobernación, el Conde de San Luis. Y, en cierto modo, tenía razón. Según Gonzalo Morón, en la legislatura de 1848 se habían sentado en los escaños del hemiciclo 134 empleados, y en ninguna sesión se había pasado de una asistencia de más de 240 diputados. Así las cosas, convencido de la extraordinaria presencia de funcionarios en la sociedad española, Gonzalo Morón exigía prescindir de los modelos europeos y adoptar medidas igualmente

⁽²³⁾ *El Popular*, 28-1-1849.

extraordinarias. En este contexto, frente a un Gobierno protector de los empleados que, indudablemente, velaba por la preservación de su mayoría, venía a coincidir con el discurso radical de Orense, defensor entonces de la ampliación casi universal del sufragio y detractor de los exiguos límites de la elegibilidad, que, sin embargo, abogaba enardecidamente por un régimen severo de incompatibilidades que cerrase las puertas del Parlamento a la clase funcionaria. Era ella, a su juicio, la que al fin y al cabo había desvirtuado la revolución⁽²⁴⁾.

Promulgada la Ley Electoral de 1846, el descontento sobre el tratamiento que se había dado a la cuestión hizo que ésta volviese a rebrotar una y otra vez, aprovechando cada cambio de legislatura y casi siempre con los mismos protagonistas. En particular, fueron el Marqués de Torreorgaz, Polo de Bernabé y Gonzalo Morón los encargados de mantener candente el debate, aunque sus proposiciones de reforma fueron siempre rechazadas por el Congreso. No les movía, según ellos, el desprecio hacia los empleados sino la constatación de que “la justicia, el interés y la conveniencia pública se sacrifican a consideraciones bastardas y personales”. Todos ellos, además, pretendían reforzar las incompatibilidades con un aumento de los requisitos de carácter económico exigibles a los empleados: ¿el censitarismo también así al servicio de una mejor representación política?

Si bien el debate sobre la ampliación del sufragio puede considerarse el núcleo central de las discusiones generadas por la elaboración de las Bases de la Ley Electoral durante el Bienio Progresista, lo cierto es que la determinación de las incompatibilidades también estuvo en esta ocasión rodeada de una gran polémica. Una vez en el poder, los progresistas tenían al fin la oportunidad de llevar a la práctica unas reivindicaciones que, desde 1846 y más allá de cualquier convencimiento intelectual, se habían convertido en una seña de identidad política⁽²⁵⁾. Por ello, el diputado progresista Martín aseguraba que la ampliación de las incompatibilidades era una reclamación general de la opinión pública y un compromiso moral y programático de la revolución de julio, que, de no cumplirse,

⁽²⁴⁾ DSC, 3-12-1849, p. 268 y DSC, 27-1-1849, p. 400, respectivamente.

⁽²⁵⁾ Con motivo de las proposiciones sobre incompatibilidades presentadas por diputados progresistas, *El Eco del Comercio* las definió como un punto “esencial” y “parte de la doctrina” progresista (15-12-1847).

significaría que su partido había “retrogradado”⁽²⁶⁾. Asumido este compromiso, la Comisión preparatoria estableció en la base 9ª que todos los funcionarios podían ser elegidos diputados con la condición de que renunciasen a su empleo. Como salvedad, quedaban excluidos los altos funcionarios del Estado y se indicaba que ninguno pudiera ser elegido en el distrito en el que ocupaba sus empleos⁽²⁷⁾. No obstante, no toda la izquierda vio en esta propuesta una actitud coherente con el pasado político del progresismo. Los comentarios del progresista *La Iberia* contra las excepciones a la incompatibilidad tenían también en la Cámara su debido correlato. Para el demócrata García López, estas excepciones eran tan excesivas que no dudó en increpar al Gobierno apostillando irónicamente: “con vuestros funcionarios públicos con opción a ser diputados podéis tener tres Congresos y tres Senados”⁽²⁸⁾.

Que algunas voces progresistas, situadas fuera del círculo gubernamental, sugirieran nuevas soluciones al viejo problema de la relación entre política y administración es por todo esto, a nuestro juicio, verdaderamente significativo y viene a corroborar la capacidad de renovación interna que Burdiel y Romeo observan en el progresismo español⁽²⁹⁾. La garantía de independencia de los diputados funcionarios – señaló Ruiz Gómez en febrero de 1856 – no pasaba ya por el régimen de incompatibilidades parlamentarias, sino por una nueva ley que, imitando los modelos europeos, regulase severamente la carrera profesional del empleado, sus mecanismos de selección, sus requisitos de inamovilidad y, en especial, el siempre delicado tema de los ascensos y gratificaciones⁽³⁰⁾.

⁽²⁶⁾ DSC, 14-2-1856 y 15-2-1856, p. 10.780. Acerca del concepto progresista de la virtud pública y de su defensa de la integridad moral y política, M. C. Romeo Mateo, “Héroes y nación en el liberalismo progresista”, en *Sagasta y el liberalismo progresista en España*, Logroño, Cultural Rioja, 2002, pp. 35-49.

⁽²⁷⁾ DSC, 10-12-1855 y 11-12-1855.

⁽²⁸⁾ *La Iberia*, 31-1-1856; DSC, 24-1-1856, p. 10.176.

⁽²⁹⁾ I Burdiel, “La tradición política progresista. Historia de un desencuentro”, en Darde, C. (ed.): *Sagasta y el liberalismo español*, Madrid, Fundación Argentaria-BBVA, 2000, pp. 103-121. M. C. Romeo Mateo, “Lenguaje y política del nuevo liberalismo: moderados y progresistas, 1834-1845”, *La política en el reinado de Isabel II*, *Ayer*, vol. 29, 1998, pp. 37-62.

⁽³⁰⁾ DSC, 14-2-1856, p. 10.745.

De todos modos, en el seno del Partido Progresista no dejaban de existir importantes discrepancias respecto al tema, pues, mientras sus filas rechazaban la presencia de empleados en la Cámara, el Gobierno, sin duda presionado ya por otros intereses, debía justificar una política mucho más permisiva. Por otro lado, parece incuestionable que las circunstancias personales y profesionales de cada diputado influyeron decisivamente a la hora de determinar su actitud ante la cuestión. Un caso claro, sin duda, es el del propio Sagasta, empleado del cuerpo de ingenieros, que no dudó en distanciarse de la postura oficial de su partido para defender sin cortapisas una generosa reducción del régimen de incompatibilidades. El empleado, según él, aportaba al Congreso un valioso conocimiento de la Administración y mantenía enérgicamente el vínculo entre la capital y la provincia. Sagasta ponía el dedo en la llaga al afirmar que el Partido Progresista defendía ésta como una práctica liberal, si bien en el fondo era una práctica restrictiva y conservadora que minusvaloraba el principio de la representatividad parlamentaria⁽³¹⁾. Sin embargo, a nadie se le ocultaba tampoco que con no poca frecuencia los diputados funcionarios acababan convirtiéndose en gestores de favores para sus respectivos distritos, y elevados, en consecuencia, a la categoría de verdaderos patrones clientelares. Quizás por eso una de las enmiendas que más polémica desató durante la discusión de las Bases de la Ley Electoral en el Bienio fue la de Modesto Lafuente: eximía de la incompatibilidad a los altos funcionarios, cabezas privilegiadas de las que, según él, el Gobierno no podía permitirse el lujo de prescindir, pero las extendía, en cambio, a los diputados provinciales, fundando su propuesta en el decisivo papel que estos tenían en el proceso electoral⁽³²⁾.

La salida de los progresistas del poder abortó su programa legislativo y devolvió su plena vigencia a la ley electoral de 1846. Con ello, el discutido tema de las incompatibilidades volvió a ser objeto de sucesivas proposiciones de ley y de diversos proyectos gubernamentales que trataban sin fortuna de responder a la demanda generalizada de una reforma, pero sin introducir cambios decisivos en la filosofía política del moderantismo⁽³³⁾.

⁽³¹⁾ DSC, 15-2-1856, p. 10.778 ss.

⁽³²⁾ DSC, 18-2-1856, p. 10.866 ss.

⁽³³⁾ En febrero de 1858, aprovechando la llegada al poder de la Unión Liberal, Polo de Bernabé, todo un veterano de la causa, reprodujo la que ya había presentado sucesivamente en 1848, 1849 y 1851. Al cabo de un año, la proposición

Sin ser capaces de sobrevivir a la inestabilidad gubernamental de esos días, todos fueron retirados al poco de presentarse. El único que llegó a ser discutido intensamente por la Cámara fue el que Cánovas presentó en 1864. En su dictamen, la Comisión que decía buscar su inspiración en el modelo electoral británico, daba entrada en el Parlamento a un buen número de funcionarios públicos. No debe extrañar que expertos en la materia, como Díez del Río, Polo y Galindo, se pronunciaran en contra del dictamen y aseguraran que esto, más que un proyecto sobre incompatibilidades, era una “ley de compatibilidades”: una ley fabricada a imagen y semejanza del Gobierno con el único fin, insistiría Polo, de garantizar el control de éste sobre las elecciones y mantener un régimen de corrupción administrativa que estaba minando la credibilidad del sistema representativo en España. En el fondo, de los argumentos de unos y otros podía deducirse que el Gobierno, consciente de la debilidad de los partidos políticos, en cuanto articuladores de la representación política, y desconfiando de la lealtad de las clases políticas de la periferia hacia las instituciones madrileñas, buscaba, por encima de todo, garantizar para su propia perduración el control de las mayorías parlamentarias. La tensión entre el centro y la periferia, entre la influencia ejercida por el Gobierno a través de su aparato administrativo y la ejercida por los notables provinciales a impulsos de su demanda clientelar, encontraba en el tema de las incompatibilidades un contexto privilegiado de expresión, anunciando la cristalización de una estructura política caciquil que se prolongaría ya hasta la época de la Restauración.

Hacia esto apuntaba, de hecho, el diagnóstico de la situación realizado por Durán y Bas. Leyes “suspicientes”, desintegración del sistema de partidos e indiferencia del electorado caracterizaban, según él, la política española. En consecuencia, la decadencia, el personalismo y la revolución amenazaban a la sociedad española. Como remedio, el diputado catalán proponía liberalizar la política, dotándola de lo que él llamaba un “espíritu moderno”, trabajar por la cohesión interna de los partidos y

de ley de Calvo Asensio recogía las incompatibilidades fijadas en las bases orgánicas de la ley electoral aprobadas en 1845 y el articulado incluido en el proyecto de ley no promulgado del Bienio. Ambas iniciativas sufrieron el rechazo de la Cámara y volvieron a quedar sepultadas en el olvido, como también lo sería cinco años más tarde la de Martín Herrera. Desde el Gobierno fueron presentados Proyectos de Ley por Rodríguez Vaamonde y por Benavides en 1864.

restringir severamente la influencia que el Gobierno ejercía sobre los resultados electorales; pero, sobre todo, abogaba por una nueva ley electoral que subsanase los flagrantes defectos de la de 1846⁽³⁴⁾. A su postura se sumaron también otras voces discordantes – por ejemplo, la de Hernández de la Rúa –, pero diputados como González Bravo o Coello cerraron filas en torno a Cánovas haciendo posible que el proyecto quedara sancionado como ley y, con posterioridad, englobado en el Proyecto de Ley de José Posada Herrera que serviría de base para la Ley de 1865.

Finalmente, no volvería a debatirse este tema hasta marzo de 1866 y con motivo de la presentación de una proposición de ley encabezada por Cándido Nocedal. En esos días, podía apreciarse la existencia de un clima de recelo hacia los funcionarios dentro y fuera del Congreso. En su *Cartilla para los electores dedicada al pueblo*, Nicolás Díaz Benjumea acababa se señalar tajantemente que, para garantizar la independencia, nunca debía elegirse a los “empleados del gobierno”⁽³⁵⁾. Por su parte, a principios de año, Casaval había solicitado al Gobierno información clara acerca de cuántos diputados funcionarios formaban parte de la Cámara y cuántos de ellos estaban realmente sujetos a la compatibilidad que prescribía la ley. Se presentó una nómina de 95 diputados empleados y el Congreso admitió la formación de una Comisión encargada de analizar las compatibilidades. Apelando a la interpretación estricta de la ley, la Comisión declaró a la Cámara que sólo 48 diputados podían considerarse compatibles: poco después, Nocedal presentó su proposición reivindicando la incompatibilidad.

⁽³⁴⁾ DSC, 28-4-1864, pp. 1.748-1.752. Años antes, Andrés Borrego ya había abogado por el reforzamiento del papel político de los partidos en España como mecanismo para autentificar la representación a la manera británica y solucionar, entre otros, el proceso de selección de los candidatos a diputados. A. Borrego, *De la organización de los partidos en España*, Madrid, Anselmo Santa Coloma, 1855, esp. pp. 196 y 197.

⁽³⁵⁾ N. Díaz Benjumea, *Cartilla para los electores dedicada al pueblo*, Madrid, 1865, p. 10. Aún en 1848 un catecismo respondía a la pregunta “¿Deben elegirse diputados de entre la clase de empleados públicos?” con el consejo de la elección preferente del no funcionario, pero admitiendo la libertad de elector en su caso. D.H.A., *Catecismo político para el uso de la juventud*, Madrid, Imp. D. A. Santa Coloma, 1848. Reproducido en *Catecismos políticos españoles arreglados a las constituciones del siglo XIX*, Madrid, Comunidad de Madrid, 1989, p. 288.

tibilidad absoluta para todos los empleos del Gobierno con la sola excepción de los ministros⁽³⁶⁾.

6. El mandato y la demarcación electoral

Con una importancia mucho menor en el debate político, las normas electorales del periodo se refieren en algunas ocasiones a dos tipos de requisitos en la definición de la figura del diputado que, de forma entrelazada perfilan su posición intermedia entre el distrito y la nación: la vinculación territorial del elegido y el tipo de mandato. En este sentido, resulta decisivo que durante todo el periodo isabelino se prolongue, sin llegar a resolverse, la tensión entre la lógica doctrinal del liberalismo – que emancipa al representante de los representados a través de la fórmula del mandato representativo – y unas realidades sociales que sin embargo demandan los servicios de un diputado mediador: función ésta que, además, se verá reforzada por las prácticas políticas clientelares que resultan de la disposición del liberalismo en el poder a utilizar el apoyo de la periferia para la vertebración electoral del sistema.

Ya la Constitución de Cádiz contenía una contradictoria dualidad entre la afirmación de que los diputados representaban a la nación – artículo 27 – y la introducción de requisitos que lo vinculaban, sin embargo, a sus concretos electores: el artículo 91 determinaba que el diputado debía ser nacido en la provincia que lo elegía, o al menos avecindado en ella con una antigüedad mínima de residencia de siete años; algunas líneas más abajo, el artículo 99 establecía que los electores debían otorgar a los elegidos poderes para actuar en su nombre e incluso fijaba el modelo del documento. El primero de estos requisitos nos remite a un concepto de la representación en el que la comunidad tiene mucho más sentido que el individuo, determinando una figura del diputado como sujeto “territorializado”, algo que, además de sostenerse sobre un temor al individuo “móvil”, no enraizado, de gran persistencia en el liberalismo decimonónico, sería por otra parte totalmente congruente con el diseño de un procedimiento electoral en el que se primaba el papel

⁽³⁶⁾ *La Nación*, 23-3-1866.

de la localidad y de sus autoridades tal como ha señalado F. X. Guerra⁽³⁷⁾. La necesidad de tender puentes entre las exigencias teóricas de una representación liberal y las pautas de comportamiento de la comunidad, con su imaginario de vecinos y no de individuos, afectaría pues en varios sentidos a la legislación electoral del primer liberalismo. El Estatuto Real de 1834 prolongará este concepto territorializado del representante a través de un artículo en el que se exigía al procurador haber nacido o residido en la provincia que lo eligiese o, en su defecto, poseer en ella alguna propiedad que lo enraizase en el territorio. Todavía en 1849 un grupo de diputados proponía una enmienda a la Ley Electoral por la que los elegibles debían ser siempre naturales de la provincia, domiciliados en ella o con pago de al menos 500 reales de contribución por la misma⁽³⁸⁾. La vinculación del representante a sus electores por los poderes que éstos habrían de expedirle una vez elegido, también hace coincidir al Estatuto Real con la Constitución gaditana. Aunque la norma de 1812 se ocupó de aclarar que los electores debían conceder a sus representantes “poderes amplios” para legislar en pro del interés general de la nación, la fórmula misma del poder no deja de revelar un concepto de representación que, incluso en el plano normativo, no estaba emancipado de los moldes del antiguo mandato imperativo.

El liberalismo posrevolucionario comprenderá poco después la necesidad de precisar legalmente la doctrina del mandato representativo, aunque en la política cotidiana la distinción no resulte evidente y ni siquiera deseable a los ojos de los parlamentarios. Así, tanto la Constitución de 1837 como la de 1845 o la de 1856 afirmaban expresamente que cualquiera que reuniera los requisitos suficientes de edad, estado civil, etc., podría ser elegido por “cualquier provincia”. A diferencia del primer liberalismo, desaparecen de estas normas las referencias a la necesidad de poderes por parte de los electores, aunque sólo en la Constitución de 1869 se afirmará explícitamente la fórmula del mandato representativo,

⁽³⁷⁾ F. X. Guerra, “El soberano y su reino. Reflexiones sobre la génesis del ciudadano en la América Latina”, en H. Sabato, (Ed.), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, México, F.C.E./Colegio de México, 1997, pp. 33-61.

⁽³⁸⁾ Enmienda de autodeclarado sentido conservador frente al moderantismo en el poder, en la que figuraban como firmantes José y Cándido Nocedal. DSC, 3-12-1849, p. 66.

desvinculando en este sentido a los representantes de sus electores (artículos 40 y 41). Pero, a pesar de que las normas electorales se alejen del diputado vinculado, bien por mandato, bien por origen, a sus electores, la práctica política muestra una operación mucho más compleja de articulación entre las teorías representativas liberales y las fórmulas anteriores de concebir la diputación en el Antiguo Régimen, tensión en medio de la cual se afianzaría el clientelismo como forma de organización social y política⁽³⁹⁾. Aunque el debate político en torno a estas cuestiones sea de menor entidad que el referido a las incompatibilidades o, incluso, al requisito de la renta, las posiciones adoptadas tienen relevancia a la hora de considerar la idea de la representación y del representante que construyeron los liberales españoles durante la época isabelina; a la vez, la comparación con el marco europeo resulta especialmente esclarecedora en este aspecto.

La Constitución francesa de 1791 fue la primera que prohibió el mandato imperativo, y le siguieron la Constitución belga de 1831 y el *Statuto* sardo-piamontés de 1848. Dicha prohibición, por la cual el diputado representaba a la nación y no al distrito, era la expresión conceptual del esfuerzo de nacionalización asociado a la construcción de la representación política⁽⁴⁰⁾. Siendo el cuerpo legislativo el órgano supremo del Estado en cuanto personificación de la nación, la participación de los ciudadanos en la soberanía consistiría sólo en la capacidad electoral: por eso, los representantes no ejercerían el poder de dirección del Estado por delegación del cuerpo electoral; no serían, en el sentido privado del término, representantes del electorado, sino “diputados” de la nación⁽⁴¹⁾. Se habla, pues, del mandato

⁽³⁹⁾ El mandato representativo no sólo era una figura política rota en la práctica por la gestión clientelar de los intereses locales, sino que incluso costaba introducir en el discurso político, como manifiesta el lenguaje parlamentario; así Olózaga, en defensa del Congreso frente al ataque de Aparisi Gujarro, se refería a los representantes de la voluntad nacional como “delegados de los poderes de los representados”, DSC, 23-3-1859, p. 2.087.

⁽⁴⁰⁾ R. Romanelli, “Sistemas electorales y estructuras sociales. El siglo XIX europeo”, en S. Forner (Coord.), *Democracia, elecciones y modernización en Europa. Siglos XIX y XX*, Madrid, Cátedra, 1997, pp. 23-46, p. 28.

⁽⁴¹⁾ M. S. Piretti, “Il concetto di rappresentanza e i sistemi elettorali tra Otto e Novecento”, en C. Carini (A cura di), *La rappresentanza politica in Europa tra le due guerre*, Firenze, Centro Editoriale Toscano, 1995, pp. 199-212, p. 201.

representativo, por el que el diputado desarrolla su función en absoluta y plena libertad. Eso sí, dado que la asamblea legislativa hace las veces de nación, cuidando el interés general, se desarrolla en el primer liberalismo una desconfianza hacia la divergencia de opiniones, identificada con la lucha de facciones, que es considerada un obstáculo para la unidad de la nación⁽⁴²⁾. Esta prevención doctrinal-cultural contra la pluralidad de intereses quedará puesta en entredicho en la práctica a medida que se implanten los regímenes parlamentarios, pues los notables y los políticos se encontrarán atendiendo a un electorado para el cual la figura del diputado representaba la conexión entre el centro y la periferia del Estado. La delgada línea que separa la “política-decisión” de la “política-mediación” resulta desdibujada incluso desde el punto de vista teórico, tanto para Mill como para los pensadores franceses de la primera mitad del siglo XIX. Constant, Sismondi y Guizot, entre otros, fueron conscientes de la tensión entre la dimensión nacional y la dimensión local que era constitutiva del mismo concepto moderno de representación, e intentaron plantear una gradación del mandato que permitiera asegurar al diputado la libertad de acción y, al mismo tiempo, la capacidad de responder ante sus propios electores⁽⁴³⁾.

En España, entre 1844 y 1868 no encontramos un debate intelectual sobre la cuestión del mandato, aunque éste aparece indirectamente en las discusiones de las normas electorales. Así, al plantearse diversos tipos de demarcación electoral, surgieron varios temas – la corrupción electoral, la injerencia del Gobierno, la relación electores / elegidos, el significado de los partidos, la dicotomía campo / ciudad – en los que las discrepancias políticas girarían en torno a la reflexión sobre las “influencias” que legitiman o deslegitiman el sistema representativo. Desde luego, para muchos parlamentarios resultaba fundamental el conocimiento directo entre electores y elegibles, lo que trasluce una cultura política donde no sólo estaba

⁽⁴²⁾ F. X. Guerra, *ob. cit.*, p. 53. Sobre la persistencia en el liberalismo español de la desconfianza respecto a la pluralidad política y la insistencia en un único “interés nacional”, M. C. Romeo Mateo, “Patricios y nación: los valores de la política liberal en España a mediados del siglo XIX”, en prensa.

⁽⁴³⁾ J. S. Mill, *Del Gobierno representativo*, Madrid, Tecnos, 1985, pp. 138-147. P. Finelli, “Deputati dei dipartimenti. Dimensioni locali e vincoli di mandato nel dibattito costituzionale francese della prima metà dell’Ottocento”, *Ricerche di Storia Politica*, n° 3, 2001, pp. 341-359, esp. p. 358.

enraizada la desconfianza hacia el Gobierno, sea cual fuera, sino también un sentido de las relaciones políticas marcadas por el personalismo imperante en el ámbito local. Esto se inserta en el complejo proceso de articulación del Estado liberal español durante el segundo tercio del siglo XIX, cuando, al hilo del protagonismo de unas renovadas elites sociales, cobró vigor una práctica de la representación política basada en la capacidad de intermediación de los diputados entre la administración y la sociedad⁽⁴⁴⁾.

La defensa del distrito uninominal presentó, desde el primer momento, como principal argumento, el estrecho vínculo que establecía entre el elector y el elegible. Según Martínez de la Rosa era la mejor fórmula “por unir más y más a los elegidos con los electores [...] y vencer la indiferencia electoral”, entendiéndose que ésta última estaba en relación inversa con el conocimiento y la proximidad de los candidatos. En la misma línea se encontraba Posada Herrera en 1860, cuando, al defender su Proyecto de Ley Electoral, consideraba que la ventaja del escrutinio uninominal sobre el plurinominal residía, entre otras cuestiones, “en la mayor influencia de las localidades, los vínculos entre el mandatario y su mandante más estrechos, y más perceptible la responsabilidad del diputado”⁽⁴⁵⁾. Por su parte, los progresistas no negaban que con el distrito plurinominal pudieran ser elegidos candidatos desconocidos para el electorado, pero lo más importante para ellos era que “las elecciones por provincias las hacen los partidos políticos, no las localidades”. Este razonamiento es similar al esgrimido en Francia, tras el decreto electoral de 1848, cuando los parlamentarios pretendieron asegurar la relación entre París y las circunscripciones, oponiéndose así al fuerte localismo de los partidos⁽⁴⁶⁾.

Al margen del debate parlamentario, uno de los perfiles más persistentes durante el reinado de Isabel II, a la hora de definir al candidato “ideal”, es “que el pueblo conozca a la persona que lo ha de representar”, hasta tal punto que, en 1865, el decálogo de una *Cartilla electoral* recomendaba

⁽⁴⁴⁾ Sobre el proceso de reordenación social de las elites liberales, J. Millán, “Burguesía i canvi social a l’Espanya del segle XIX, 1843-1875”, *Recerques*, n° 28, 1994, pp. 73-80.

⁽⁴⁵⁾ DSC, 4-2-1846, p. 537. Similares argumentos en *El Heraldo*, 17-3-1845, y *El Parlamento*, 20-2-1856. DSC, 28-6-1860, Ap. 1° al n° 26, p. 644 y 24-1-1862, p. 713, respectivamente.

⁽⁴⁶⁾ DSC, 21-3-1864, p. 1.221. J. Joana, *Pratiques politiques des députés français au XIXe siècle*, París, L’Harmattan, 1999, p. 265.

“no votar a quien no conozcas”⁽⁴⁷⁾. Se trataba de una respuesta al creciente cunerismo, erigiéndose la proximidad geográfica entre el candidato y los electores en criterio de distinción frente a los candidatos “extraños”⁽⁴⁸⁾. Lo cierto es que, aunque las leyes tratasen de contrarrestarlo, la cultura política predominante parece preferir el mandato imperativo al representativo, y no solamente desde la perspectiva de los electores sino también, frecuentemente, de los elegidos.

Existió, no obstante, una gradación en la percepción del mandato, visible al contrastar intervenciones parlamentarias donde no se discutía necesariamente el modo de escrutinio. Madoz y Sagasta reconocían en 1856 la vinculación con sus concretos electores, al afirmar el primero que defendía una enmienda porque así lo prometió a sus votantes en un manifiesto electoral cinco años antes, y al describir el segundo las funciones del diputado como un “ir a los Ministerios frecuentemente a activar aquellos expedientes de que depende la prosperidad o la desgracia de la provincia que representa” y “estar en contacto con las personas influyentes de la provincia”⁽⁴⁹⁾. Sin embargo, en la misma legislatura, al debatir sobre las incompatibilidades, y frente a las posiciones más restrictivas que consideraban que los “diputados-empleados” carecían de independencia política ante el ejecutivo, los también progresistas Ruiz Gómez y Juan Bautista Alonso apuntaron la existencia de otra dependencia, ligada a los electores “que enviaban a estos puestos a los Diputados que mejor sabían agenciar sus propios intereses y no los intereses públicos”;

⁽⁴⁷⁾ Respectivamente, D.A.H., *ob. cit.*, p. 286 y N. Díaz Benjumea, *ob. cit.*, p. 13.

⁽⁴⁸⁾ Así ocurre, por ejemplo, con el conde de Torres Cabrera, candidato por Córdoba en 1846 (E. Aguilar Gavilán, *Vida política y procesos electorales en la Córdoba isabelina, 1834-1868*, Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Córdoba, Córdoba, 1991, p. 197), o con los candidatos sorianos en 1858 (M. Caballero, *El sufragio censitario. Elecciones generales en Soria durante el reinado de Isabel II*, Ávila, Junta de Castilla y León, 1994, p. 282). Algo similar se deduce del análisis de los manifiestos electorales franceses de 1848. Y. Déloye, “Se présenter pour représenter. Enquête sur le professions de foi électorales de 1848”, en M. Offerlé (Dir.), *La profession politique XIXe-XXe siècles*, Paris, Belin, 1999, pp. 231-254, p. 236.

⁽⁴⁹⁾ DSC, 6-2-1856, p.10.512, y 15-2-1856, p.10.778, respectivamente. Por su parte, el diputado progresista Martín, afirmaba, en defensa de una ley estricta de incompatibilidades, que “no volvería a mi provincia ni a mi casa, porque creería haber votado en contra de los deseos de todos mis comitentes”, relacionando además su obligación para con sus electores con “lo dice la opinión pública”. DSC, 14-2-1856, p. 10.735.

para ellos no había en pureza distintas clases de diputados, pues todos debían ser únicamente representantes de la nación⁽⁵⁰⁾. Ciertamente debían ser numerosos los diputados silentes y ausentes, prototipos del gestor clientelar de intereses locales como Pedro Turull o el Conde de Pallares, con escasa o nula implicación en la “representación nacional”⁽⁵¹⁾.

Frente a estos casos, vemos otros en los que la publicación de un manifiesto electoral muestra una concepción diferente del mandato, que puede combinar la defensa de principios políticos con la preocupación por los intereses concretos de los electores⁽⁵²⁾. En las elecciones de 1854 encontramos ejemplos significativos, pues, una vez obtenido escaño, Nocedal y Sagasta firmaron sendos manifiestos. El primero justificó la iniciativa porque “los diputados no deben aceptar mandato alguno de sus electores”, y detalló a continuación los principios políticos que defendería en el Congreso; Sagasta, por su parte, que ya había presentado un manifiesto antes de los comicios postulando el ideario del progresismo, adoptó ahora un discurso concreto en lo ideológico y muy claro sobre su nueva función: “No llevo a las Cortes más compromisos que los que mi conciencia me imponga [...] ni más afecciones que las del bien del país en general y de esta desgraciada provincia en particular [...] confiad en vuestro diputado”⁽⁵³⁾. Parece desprenderse de todo lo anterior, que una

⁽⁵⁰⁾ DSC, 14-2-1856, p. 10.732 y 14-2-1856, p. 10.739.

⁽⁵¹⁾ Ranzato apuntó que el título de diputado no significaba nada especial para algunos notables como Turull – elegido por Sabadell en 1858. Similar situación sería la del Conde de Pallares – elegido por Lugo en 1857 y por Mondoñedo en 1863 –, quien, aunque defendía en el Congreso iniciativas menores que afectaban a Galicia, centraba su actividad en la obtención de favores para su clientela. G. Ranzato, *La aventura de una ciudad industrial. Sabadell entre el Antiguo Régimen y la modernidad*, Barcelona, Nexos, 1987, pp. 67-68. X. R. Veiga, *O conde de Pallares e o seu tempo, 1828-1908. Aproximación ó activismo das elites na Galicia decimonónica*, Lugo, El Progreso, 1999, p. 73 y 147-169.

⁽⁵²⁾ Déloye apunta que, lejos de ser solamente la expresión de una retórica política repetitiva o un simple catálogo de promesas electorales, los manifiestos nos enseñan mucho sobre lo que imaginan los postulantes acerca del oficio de candidato a la diputación. *Ob. cit.*, p. 233.

⁽⁵³⁾ Citados respectivamente en B. Urigüen, *Orígenes y evolución de la derecha española: el neo-catolicismo*, Madrid, Centro de Estudios Históricos, 1986, pp. 541-544; J. L. Ollero Vallés, *El progresismo como proyecto político en el reinado de Isabel II: Práxedes Mateo-Sagasta, 1854-1868*, Logroño, Gobierno de La Rioja – Instituto de Estudios Riojanos, 1999, pp. 78 y 86-88 y 180-181.

cuestión era alegar ante el electorado la defensa de unas ideas y de los intereses del distrito, y otra diferente que el diputado actuase exclusivamente como “agente de negocios”, fuera autóctono o cunero. No queda establecida tanto una dialéctica distrito-nación como una tácita definición del político dentro del liberalismo censitario sustentada en un cambiante equilibrio entre la defensa de una posición ideológica – a veces no marcada nítidamente –, el respaldo estratégico a un ejecutivo en función de las cambiantes alianzas entre facciones y, por último, la atención interesada a las demandas del electorado del distrito.

Como un círculo ampliado de la cuestión del mandato apareció en las discusiones sobre la demarcación electoral el problema de las “legítimas influencias”. Cuando ya en 1875 José Polo publicó varias observaciones sobre los aspectos que debía recoger la futura ley electoral, desestimó el modo de escrutinio plurinominal provincial. Entre las causas que aducía, quizá la que más llama la atención es la de que las elecciones por provincias “resisten el concierto conveniente y franco de todas las legítimas influencias”⁽⁵⁴⁾. Desde luego, no sólo estaba apuntando la necesidad del pacto entre partidos, sino que dejaba muy claro que, conforme a la cultura política del ochocientos, existían unas influencias que era legítimo ejercer, y, al referirse a “todas”, comprendía tanto la del Gobierno como la de los poderes locales. Ésta, en realidad, no parece ser exactamente la misma idea que había sostenido siete años antes el Gobierno revolucionario en su Decreto de noviembre de 1868, cuando rechazaba las candidaturas oficiales; sin embargo, coincidía en parte con Polo al permitir tácitamente otros ascendientes, cuando señalaba que no aceptaba a los que “están faltos de influencia personal entre los electores”, indicando además que las incapacidades de los elegibles debían reducirse a lo que exigía “el alejamiento de influencias bastardas e ilegítimas”⁽⁵⁵⁾.

Es evidente que las discusiones sobre la geografía electoral tienen como núcleo, más allá de la relación entre el elector y el elegible, la fijación de los espacios de poder, al hilo de la realidad de los comicios y de la articulación del Estado. Desde los inicios del liberalismo en España, las primeras formas de representación remitieron a los espacios locales

⁽⁵⁴⁾ J. Polo de Bernabé, *Indicaciones sobre la ley electoral*, Madrid, Imp. de I. Noguera, 1875, pp. 30-32.

⁽⁵⁵⁾ Decreto de 9-11-1868.

y provinciales que habían generado sus instituciones de gobierno y que se entendían a sí mismas como soberanas. Según Castells y Romeo, “el discurso liberal tomaba forma desde la centralidad política de los espacios locales y en un contexto contradictorio en el que lo local y lo nacional no se autoexcluían, sino que se implicaban mutuamente”⁽⁵⁶⁾. En 1836, el debate sobre las circunscripciones electorales había sido una de las marcas de la división entre moderados y progresistas. Los primeros defendían la doctrina del distrito uninominal porque igualaba el voto de los ciudadanos de todas las provincias y acababa con la desproporción entre el electorado urbano y el rural. Precisamente, ante la dicotomía campo/ciudad, y con el deseo de relacionar estrechamente ambos reduciendo la influencia excesiva “de las estrechas miras de localidad”, los progresistas apoyaban el distrito plurinominal⁽⁵⁷⁾. Sin embargo, a nuestro juicio, se concede a la diferencia campo/ciudad, y a la influencia de la segunda sobre la primera, más importancia como argumento que la que tenía en el desarrollo de las elecciones. En este sentido, hay que precisar que la población urbana no llegaba al 15% del total a mediados del siglo XIX y, con muy pocas excepciones, las capitales de provincia eran pueblos grandes muy vinculados a su entorno rural. Evidentemente, lo que había detrás de este argumento no era sino la tensión entre la capacidad de control electoral del Gobierno y la emergencia de los primeros cacicatos que querían delimitar sus áreas de actuación política.

Aprobada la Ley Electoral de 1837 siguiendo el modelo progresista, la evolución política en los años siguientes condujo a la elaboración de una nueva normativa bajo el influjo del Partido Moderado, adoptando el distrito uninominal. La Comisión que redactó el dictamen sostuvo entonces que así se evitaría la corrupción imperante y, aún más significativo, que “se fortalece el espíritu de la Nación dotándola de uniformidad moderna,

⁽⁵⁶⁾ I. Castells Oliván y M. C. Romeo Mateo, “Espacios de poder durante la revolución liberal española: Las patrias de los liberales”, en A. Gil Novales (Ed.), *La Revolución Liberal*, Madrid, Ediciones del Orto, 2001, pp. 373-390, esp. pp. 377-378.

⁽⁵⁷⁾ M. Artola, *Partidos y programas políticos, 1808-1936*, Madrid, Aguilar, 1974, I, p. 64. I. Burdiel, *La política de los notables. Moderados y avanzados durante el Régimen del Estatuto Real (1834-1836)*, Valencia, Alfons el Magnànim, 1987, pp. 263-264. M. Estrada Sánchez, *El significado político de la legislación electoral en la España de Isabel II*, Santander, Universidad de Cantabria, 1999, pp. 35-36.

de la homogeneidad, de la identidad, que es una de las necesidades más urgentes". El beligerante diputado Polo coincidió en ello durante la discusión del dictamen, si bien consideró que dicho sistema haría que proliferasen las influencias locales, por lo que argumentó la necesidad de que el Gobierno interviniese en el proceso electoral⁽⁵⁸⁾. Pero lo más llamativo es que, si bien en otros aspectos los progresistas mantuvieron sus discrepancias con el Proyecto de Ley, aceptaron en cambio el escrutinio uninominal como procedimiento menos malo, en la creencia de que dificultaría la injerencia gubernamental⁽⁵⁹⁾. Cabe añadir que, pese a las alusiones al contexto europeo, en el debate nada se dice sobre el modo de escrutinio en otros países. En realidad, el distrito uninominal sólo regía en ese momento en Francia, pues Gran Bretaña, Bélgica y Portugal aplicaban el modelo plurinominal.

Con todo, el consenso de 1846 entre moderados y progresistas se rompió al final de la Década Moderada y, a raíz de la revolución de 1854, se adoptó la ley de 1837 para las elecciones a Cortes Constituyentes ante "los funestos resultados" que había producido la anterior⁽⁶⁰⁾. En los debates sobre las Bases de la Ley Electoral de 1856, el modelo plurinominal provincial fue aceptado sin discusión. Después de 1857, los unionistas y un sector de los moderados buscaron un sistema electoral que favoreciera el pacto y el equilibrio entre las "legítimas influencias"⁽⁶¹⁾. Así, a los modelos uninominal y plurinominal provincial se añadió un tercero, plurinominal

⁽⁵⁸⁾ DSC, 9-4-1845, p. 1.974 y DSC, 4-2-1846, p. 529, respectivamente. A la vista del caso italiano, Romanelli opina que el distrito uninominal se inspiraba en un modelo de relaciones asimétricas en el que el candidato-notable es producto fisiológico de un universo social orgánico, siendo el único portador de intereses generales. R. Romanelli, "La nazione e il campanile. Il dibattito attorno alle dimensioni dello scambio político nell'Italia liberale", en F. Andreucci y A. Pescarolo (A cura di), *Gli spazi del potere*, Firenze, La Casa Usher, 1989, pp. 184-191.

⁽⁵⁹⁾ Orense, DSC, 6-2-1846, pp. 571-573.

⁽⁶⁰⁾ Real Decreto de 11-8-1854.

⁽⁶¹⁾ La idea de la alternancia como uno de los principios básicos del sistema parlamentario era ya un lugar común en un amplio sector del unionismo, del progresismo e, incluso, del segmento más conciliador del moderantismo. *Vide* M. Artola, *ob. cit.*, p. 271. Sobre la evolución del moderantismo: F. Gómez Ochoa, "Pero, ¿hubo alguna vez once mil vírgenes? El Partido Moderado y la conciliación liberal, 1833-1868", en M. Suárez Cortina (Ed.), *Las máscaras de la libertad. El liberalismo español, 1808-1950*, Madrid, Marcial Pons, 2003, pp. 135-168.

reducido (dos o tres distritos por provincia), que, después de un largo proceso de gestación, sería finalmente adoptado en la Ley Electoral de 1865. Mantener los distritos uninominales sería, según Polo, lo mismo que consentir el falseamiento de las instituciones representativas, pero no tanto porque faciliten la injerencia del Gobierno, sino, sobre todo, porque primarían las cuestiones locales sobre los principios ideológicos; por el contrario, el distrito amplio favorecería “que muchos de sus votos sean de conciencia”. Puesto que reconocía que las elecciones por provincias traían “malos recuerdos” derivados de las deficiencias de la ley y de la época de agitación en que tuvieron lugar, Polo acababa proponiendo que se mantuviesen las provincias más pequeñas como demarcaciones plurinominales y que se dividieran en varios distritos las demás⁽⁶²⁾.

Pese a que la iniciativa no salió adelante, es interesante comprobar que los progresistas suscribieron una similar en 1863 por boca de Olózaga. También es significativo que el retrainamiento electoral decidido meses después encontrase como respuesta el proyecto de Rodríguez Vaamonde, quien reconoció que los defectos del sistema electoral no procedían tanto del modo de escrutinio provincial o uninominal, como de los métodos para la declaración de los electores y para la emisión de los votos⁽⁶³⁾. El problema residía pues en las garantías de pureza de los comicios, y para ello se consideraba decisivo el control de los ayuntamientos. La propuesta era así buena para *El Reino*, pues estaba encaminada a “hacer más independiente el voto del elector y la misión del diputado; a dificultar las malas influencias locales y gubernamentales; a conseguir, en una palabra, que las elecciones sean hoy una verdad”⁽⁶⁴⁾.

⁽⁶²⁾ “Tratándose de elegir solamente tres o cuatro representantes, por atrasadas que estén las costumbres políticas, puedan los electores relacionarse y votar con acierto; y si al formarlos constituyen uno solo las grandes poblaciones y las capitales de provincia para que en la mayor independencia e ilustración de sus electores encuentren también refugio y representación debida las minorías y las notabilidades políticas, se habrá hecho cuanto puede hacerse dentro de un sistema a la vez liberal, conservador, prudente y práctico”. Archivo del Congreso de los Diputados. Serie General, leg. 114-6, 3-5-1861. La idea de que las grandes ciudades constituyeran distritos únicos ya había sido planteada por *La Época*, 29-6-1860.

⁽⁶³⁾ DSC, 1-5-1863, p. 843. DSC, 9-1-1864, Ap. 2º al nº 46.

⁽⁶⁴⁾ *El Reino*, 14-1-1864.

Este proyecto no llegó a ser discutido⁽⁶⁵⁾. A la altura de 1865, el régimen isabelino acumulaba numerosas taras políticas: la injerencia del Gobierno en las elecciones, la extrema división faccionaria de moderados y unionistas, la falta de alternancia entre partidos y el retraimiento de los progresistas. Tras las leyes de sanción penal de los delitos electorales y de incompatibilidades de 1864, aprobadas con el objetivo de reflatar el régimen representativo con nuevas garantías electorales, Posada Herrera presentó un proyecto que se convertirá en la Ley Electoral de 1865. Resulta cuanto menos irónico que “el Gran Elector”, que cinco años antes se había decantado por otro modo de escrutinio, defiende ahora un sistema similar al de Polo y Rodríguez Vaamonde con el objetivo declarado de liberar a los electores de la presión ministerial. Ampliando, aunque de forma limitada, el sufragio censitario, Posada respaldó el distrito plurinominal reducido, afirmando que no era una concesión al espíritu revolucionario, sino una “necesidad de la organización social presente, del estado de progreso de las clases inferiores [...], hay que crear opinión pública que falta, en este país; aquí los partidos y los Gobiernos todos están en una grandísima minoría en el país”⁽⁶⁶⁾.

Sin apenas discusión en el hemiciclo, la normativa tuvo, en general, una favorable acogida en la prensa⁽⁶⁷⁾. Por su parte, para los progresistas esta ley era un paso adelante hacia la libertad del sufragio, aunque incompleto en tanto no se reformase la Ley de Ayuntamientos. Lo más significativo en este último sentido era la opinión de que la potestad del ejecutivo sobre los municipios devenía una influencia abrumadora cuando las elecciones generales tenían lugar en grandes circunscripciones⁽⁶⁸⁾. Esto deja patente que, aunque la legislación electoral seguía considerándose un factor decisivo para el funcionamiento del sistema representativo, el modo de

⁽⁶⁵⁾ DSC, 22-2-1864, Ap. 1º al nº 67. Vide M. Estrada Sánchez, *ob. cit.*, p. 69.

⁽⁶⁶⁾ DSC, 3-7-1865, pp. 2.998-3.001.

⁽⁶⁷⁾ “Aunque no carece de oportunidad política en estos momentos [...] este procedimiento no es una mera forma, sino que, por el contrario, encarna en lo más esencial el sistema representativo [...] El ciudadano, el elector, dispone de mayor suma de derecho que ejercitar cuando elige por grandes circunscripciones que cuando lo hace por distritos. Por esto ha cuidado de consignar el nuevo proyecto en el art. 8º que en cada provincia o distrito electoral cada uno de los electores votará a todos los diputados que le corresponda nombrar por su población”, *El Reino*, 27-6-1865 y 3-7-1865. También *La Época*, 23-6-1865.

⁽⁶⁸⁾ *La Nación*, 5-7-1865.

escrutinio no constituía ya una línea divisoria fundamental entre las distintas posiciones políticas, pues la mayoría de ellas alcanzaron un consenso desde el final del Bienio Progresista en torno al sistema plurinominal reducido. Era ya bastante evidente que el control del gobierno no dependía tanto de la amplitud de la demarcación como de las atribuciones que le conferían las leyes de administración local, verdadero punto de choque entre moderados y progresistas. Las discusiones que tienen lugar entre 1860 y 1868 parecen pues responder más a necesidades clientelares y electorales que a principios ideológicos. En este sentido, el modelo plurinominal provincial quedó como mera retórica progresista y en las elecciones de 1869 se aplicó la división establecida por la ley de 1865 (con ligeros cambios en siete provincias). Más adelante, los revolucionarios de 1868, apelando a la ampliación de los derechos individuales y al sufragio universal como garantía de independencia electoral, justificaron el restablecimiento del modelo uninominal de 1846. Será finalmente en la Restauración cuando se implantase un sistema que respondiese literalmente a la política del pacto: modo de escrutinio uninominal en espacios rurales junto con el plurinominal reducido y voto limitado en torno a las ciudades.

7. Consideraciones finales

No cabe duda de que los políticos e intelectuales españoles consideraron la caracterización de la figura del Diputado como un elemento importante en la definición teórica y práctica del régimen parlamentario. Los debates sobre la legislación electoral desarrollados en el Congreso y su repercusión en la publicística de la época demuestran el interés por determinar tanto los requisitos básicos que debía cumplir el aspirante a diputado como otro tipo de condiciones más complejas con las que se dibujaba el modelo del representante ideal. Sin embargo, y a pesar de las numerosas horas de debate parlamentario dedicadas a estas cuestiones, este esfuerzo político no resultó esencialmente positivo para la construcción cultural de la figura del Diputado. Los motivos por los cuales las condiciones económicas y profesionales de los representantes, así como la posibilidad de recibir un sueldo por el ejercicio del cargo, ocasionaron más dudas y contradicciones que elementos sólidos para la legitimación del Diputado y del poder parlamentario son diversos, tal y como hemos intentado

analizar en estas páginas. En algunos casos, la existencia de una cultura política “patricial”, que consideraba moralmente reprobable recibir dietas, impidió la simple consideración parlamentaria de una medida que en otros países europeos serviría para abrir socialmente las Cámaras y profesionalizar a los representantes nacionales. En otros casos, como en las condiciones de renta exigibles al elegible, la tensión entre unos principios ideológicos que habilitaban la productividad intelectual como criterio de excelencia social y una persistente mentalidad censitaria, que vinculaba la independencia con el disfrute de un relativo patrimonio personal, dificultó la creación de una clase política de extracción media y de origen profesional burocrático.

Pero las vacilaciones no fueron únicamente el resultado de la fricción entre algunos principios doctrinales del liberalismo y determinadas pautas de la cultura política de la elite liberal española. También derivaron del aún más difícil ajuste entre ideología y necesidades políticas. El debate sobre la figura del Diputado hay que entenderlo, y así lo hicieron sus protagonistas, en el contexto de la tensión entre distintos niveles de poder que aspiraban a ejercer lo que se dio en llamar “legítimas influencias” sobre la representación nacional. Las discusiones sobre las incompatibilidades, el mandato y la demarcación territorial electoral, entre otras, pusieron de manifiesto que los parlamentarios españoles nadaban entre dos aguas que se contrarrestaban en sus efectos legitimadores. Con mayor importancia aún que el alcance social que debía tener la representación, los diputados se preocuparon por justificar su autenticidad según la legitimidad de las influencias a las que debían su cargo. Según los políticos de Madrid, lo lícito era el interés nacional. Para alcanzarlo debía fortalecerse el ejecutivo proporcionándole una sólida mayoría parlamentaria; por ello el gobierno podía y debía intervenir en las elecciones a través de los “candidatos ministeriales”, contrarrestando la influencia excesiva de los poderes locales y caciquiles. Desde otra perspectiva, para los notables periféricos era la representación de los intereses locales lo que legitimaba en buena medida al elegido, siendo el “arraigo” en el distrito el principal valor del diputado, que se apoyaba así sobre el cumplimiento de demandas clientelares. Además, la influencia considerada legítima emanaba para unos de la “autenticidad social” del empleado, representante de las clases medias y del sector más eficiente de la sociedad; para otros, el valor más elevado era la “independencia” respecto al ejecutivo, sólo posible entre prohombres desligados de la administración.

Si en cualquier caso la función del parlamentario operaba en beneficio de intereses legítimos, la falta de coincidencia a la hora de definir y explicar tal legitimidad debió de complicar de forma considerable la construcción político-cultural de la figura del Diputado. Las distintas “influencias legítimas” no eran, sin embargo, necesariamente excluyentes, y las dificultades para armonizarlas entre 1844 y 1868 derivaron en buena medida de la debilidad y escasa cohesión de los partidos, sin los cuales resultaba muy ardua la estabilidad política. Con independencia del origen de su legitimidad, las lealtades personales y los intereses clientelares debieron pesar en consecuencia de forma dominante en la conformación práctica de la “profesión” de Diputado.