

CÁNOVAS Y LA CONSTITUCIÓN DE 1876

Por REMEDIO SÁNCHEZ FÉRRIZ

SUMARIO

I. ALGUNA REFLEXIÓN PRELIMINAR.—II. UNA RESTAURACIÓN CONCILIADORA Y UNA CONSTITUCIÓN COMO MARCO DE LEGALIDAD COMÚN PARA LOS PARTIDOS POLÍTICOS: *Reacciones ante la Restauración. El segundo partido del Sistema. Otros elementos de la «legalidad común»*.—III. LA CONSTITUCIÓN DE 1876 COMO REFLEJO DEL TALANTE POLÍTICO DE CÁNOVAS: *Los primeros debates parlamentarios. Fijación de las posiciones políticas. La búsqueda de una amplia base para el consenso. Notas características del texto constitucional. Algunos extremos del texto que reflejan los planteamientos políticos aludidos. A modo de conclusión.*

I. ALGUNA REFLEXIÓN PRELIMINAR

En el marco de las conferencias organizadas por el Centro de Estudios Constitucionales no pocas cuestiones serán expuestas por los especialistas que en ellas intervienen. Ocuparme ahora de Cánovas y la Constitución de 1876 en tan escaso espacio creo que no me permite entrar siquiera en el análisis del texto constitucional. Por ello y porque deseo optar por un enfoque que me permita reflexionar sobre la significación de la elaboración de un texto que, aun habiendo sido tildado de conservador y hasta de reaccionario, ha logrado una vigencia de casi medio siglo (con extraordinaria diferencia, por tanto, respecto de las demás Constituciones españolas), creo que importa más subrayar aquellos hitos históricos y aquellos «gestos» políticos que, claramente imputables a Cánovas, permiten advertir las peculiaridades del texto (y del sistema político en él diseñado) que responden a los planteamientos, acertados o no, pero indiscutiblemente ideados y puestos en práctica por Cánovas.

Que la Constitución del 76, en cuanto texto, no es original, es de todos sabido (1); su deuda con los textos que la preceden es indiscutible. Lo que en ella es original,

(1) Por todos, M. MARTÍNEZ SOSPEDRA: «Las fuentes de la Constitución de 1876 (continuidad y cambio en el constitucionalismo español del s. XIX)», en *Revista Derecho Político*, UNED, núm. 8, págs. 71 y ss.

o al menos para nuestros políticos novedoso, es el talante conciliador de las actuaciones que la preceden y, en congruencia con éste, su propósito de ser un texto que rompa con la dinámica política anterior e imponga modos y formas nuevas. Forzadas tal vez y no ajustadas a las nuevas exigencias sociales que despuntan aquí y allá aunque balbucientes pero, en cualquier caso, modos y formas que proporcionen estabilidad política. ¿Para favorecer a la alta burguesía y al capital? Que el resultado fuera tal, que la España legal u oficial (2) viviera de espaldas a la España real es cuestión de gran calado pero resuelta por la propia realidad incontestable. Lo que en cambio es más discutible, y debería ser objeto de un estudio más objetivo y alejado de las dos posturas extremas a que aludiré, es que ello fuera el resultado deseado o programado por el artífice de la Restauración.

Tampoco había de ser en sí mismo negativo el propósito de fortalecer al capital, si en España había de operarse el desarrollo económico y social que en el resto de Europa parecía hallarse ya en fase de alumbrar las exigencias democráticas. No es ahora el momento de entrar en cuestiones tan discutidas por los especialistas de la Ciencia Política y de la Historia de las Ideas; baste, por lo que se refiere a los aspectos puntuales en que he podido introducirme en otras ocasiones (3), con recordar que las

(2) J. ORTEGA Y GASSET: *Vieja y nueva política*, Madrid, 1976, pág. 196: «No se trata de que un Gobierno se haya apartado, en un asunto transitorio de legislación de ejercicio autoritario, de la opinión pública, no; es que los partidos íntegros de que esos Gobiernos salieron y salen, es que el Parlamento entero, es que todas aquellas corporaciones sobre que influye o es directamente influido el mundo de los políticos, más aún, los periódicos mismos, que son como los aparatos productores del ambiente que ese mundo respira, todo ello, de la derecha a la izquierda, de arriba abajo, está situado fuera y aparte de las corrientes centrales del alma española actual. Yo no digo que esas corrientes de la vitalidad nacional sean muy vigorosas (dentro de poco veremos que no lo son), pero robustas o débiles, son las únicas fuentes de energía y posible renacer. Lo que sí afirmo es que todos esos organismos de nuestra sociedad —que van del Parlamento al periódico y de la escuela rural a la Universidad—, todo eso que, aunándolo en un nombre, llamaremos la España oficial, es el inmenso esqueleto de un organismo evaporado, desvanecido, que queda en pie por el equilibrio material de su mole, como dicen que después de muertos continúan en pie los elefantes.»

(3) Es conocida la diversidad de razones, no siempre altruistas ni «de Estado», que llevaron a la adopción de tales medidas sociales. Como también la diversa procedencia de las iniciativas, unas veces privadas y otras públicas. Y, sin perjuicio del papel jugado por los grupos socialistas y progresistas, también sabemos que en muchos casos las medidas sociales fueron obra de Gobiernos conservadores o adoptadas bajo la presión de fuerzas conservadoras. Como recuerda BALDASARRE («I diritti sociali», en *Enciclopedia Giuridica*, vol. XI, Roma, 1989, págs. 6 y ss.), en Alemania, es Bismarck quien establece el seguro obligatorio para todo trabajador de la industria, para inválidos y ancianos; en Italia, la labor iniciada en los años 90 por Gobiernos conservadores, se desarrolló fundamentalmente bajo el fascismo; en Bélgica y Holanda fue decisiva la presión de los partidos católicos, etc.

Al margen de puntuales reacciones utópicas o socializantes, es obvio que el movimiento obrero y su progresivo acceso al sufragio va dejando huella en los planteamientos políticos del final del siglo pero, al propio tiempo, la misma expansión del capital exige de una sociedad viva y activa con la que pueda desplegar su potencial como años más tarde confirmaría Keynes. Se diría que la sociedad, al descubrirse a sí misma, de algún modo, más plural de cuanto los padres del liberalismo predicaban, y no siendo aquélla la ordenación espontánea esperada, se ve abocada a acudir a la racionalidad hasta entonces reservada al solo momento creador de la ley.

medidas sociales no han provenido de una sola ideología (advertencia que se nos antoja oportuna, por cuanto el talante conservador de Cánovas parece representar un obstáculo insalvable para la adopción de las reformas sociales que España necesitaba, por ello un condicionante negativo de todo análisis del período) y que por aquellos años la socialdemocracia ya iniciaba su acercamiento al Estado al aceptar que también éste puede ser instrumento de igualdad social. ¿Pero cabían siquiera tales planteamientos sin poner *orden en el propio aparato estatal*? Tal vez la dilatada vigencia del texto constitucional favorece la conclusión de que el desarrollo de las diversas fases de su medio siglo de duración, y principalmente su desenlace traumático, es la única respuesta posible a los planteamientos iniciales cuya responsabilidad se hace recaer en Cánovas.

En efecto, nadie niega que Cánovas es el «artífice de la Restauración». Tal vez ha sido destacada más esta vinculación estrecha del hombre con el momento político, que su relevancia como hombre *político* con actitudes y métodos propios de una época posterior. Y, al vincularlo al régimen de la Restauración, la discusión se extrema al considerarle un gran hombre de Estado (es bien conocida, al respecto, la frase de Bismark al conocer su muerte) o un simple servidor de la oligarquía. Cánovas «representa» o es identificado con la España de la oligarquía y el caciquismo. Y en esta dualidad de imágenes la historiografía se ha polarizado entre adulaadores («biógrafos-panegiristas»), de una parte y, en la opuesta, debeladores que temen estudiar la Restauración y, de no ser críticos ásperos, ser considerados «de derechas».

En los años de la Transición española (primeros de mi dedicación universitaria), inserta en el grupo de jóvenes universitarios valencianos dirigidos por el profesor Sevilla Andrés, se me sugirió como tema de tesis doctoral el estudio de la elaboración de la Constitución de 1876 y, en ocasiones, he percibido la sensación de haber sido ideológicamente «etiquetada» por el tema de tesis escogido.

Observemos que la misma pluralidad de iniciativas e ideologías que confluye en las primeras y puntuales medidas sociales aludidas se halla presente en las constituyentes que en el período de entreguerras introducen por vez primera los derechos sociales en sus respectivos textos fundamentales. Por ello, B. MIRKINE-GUETZEVITCH (*Les nouvelles tendances du Droit Constitutionnel*, París, M. Giard, 1931, págs. 81 y ss.), por más que observa la influencia que el socialismo ha tenido en la inclusión de tales derechos en alguna Constitución como la de Weimar, también llama la atención sobre el hecho de que los mismos derechos se han ido introduciendo en Constituciones monárquicas sin influencia socialista alguna (Constitución del Reino Serbo-croata-esloveno, o Constitución de Rumanía). Las razones dependen de cada país, viene a decir, aunque ciertamente hayan pesado la amenaza social y los resultados destructores de la experiencia rusa, pero lo que importa es resaltar la capacidad del constitucionalismo para mutar, adecuándose a la vida misma.

«Las nuevas Constituciones —afirma MILKINE— han sido redactadas en una época en que ningún partido político puede ya ignorar la cuestión social. En el siglo xx, el sentido social del derecho ya no es una doctrina ni una escuela jurídica, es la vida misma»; cfr. mi trabajo «Los derechos sociales. Inclusión en el Constitucionalismo de un concepto polémico», en *Rev. Gral. Derecho*, núm. 618, 1996, págs. 1809 y ss.

He recibido críticas que considero muy valiosas: la de Bartolomé Clavero (4), de modo muy genérico y centrada más en el método del grupo universitario a que pertenecía que en los trabajos por mí publicados en sí mismos considerados. Y la de Esperanza Yllán que, en una recensión publicada en la *Revista de Estudios Políticos*, considera extraordinariamente útil el estudio parlamentario realizado (totalmente desconocido hasta entonces), pero absolutamente decantado su enfoque ideológico por venir a sostener, confirmándolo, el enfoque conservador de la Restauración.

He querido retomar el tema en varias ocasiones pero las circunstancias me han llevado a otros temas de mi área de conocimiento. Agradezco esta ocasión en la que sólo me cabe una primera aproximación (a modo de reflexión), a tantas dudas como sigue planteando el régimen constitucional de la Restauración.

He hecho una referencia a *encontradas posiciones bibliográficas*. Ahora, además, *con ocasión del centenario de la muerte de Cánovas*, al «contraste bibliográfico» se ha sumado *la polémica política* (5). Y no sólo parece ser polémica, siempre bienvenida, pues la polémica es extraordinariamente positiva y creativa en la vida política. El tema hoy, y en particular la figura de Cánovas, parece más bien un arma arrojada en ataques lapidarios y ocasión para el reproche mutuo de las dos posiciones políticas que presiden la vida política actual, como si de la Historia de España y, por tanto *común*, no se tratara.

Al haberse situado la celebración del centenario en tales términos se ha incurrido, a mi juicio, en dos errores que no puedo calificar, ni debo, por no estar en el plano político de quienes discuten y no ser tampoco mi intención adoptar dicho plano para una reflexión que, cuando menos, pretende ser objetiva. Pero tales errores *me son metodológicamente muy útiles* en este propósito de retornar, releer y «comprender» el régimen al que dediqué mis años de «esfuerzo» doctoral.

En efecto, tales errores son a mi juicio los siguientes. En primer lugar la inutilidad de un ataque y de una polémica que nada aportan al conocimiento ni a la experiencia política española. Y, en segundo lugar, la perspectiva adoptada al juzgar ciertas celebraciones (quiero creer que no, también, al realizarlas) y la falta de perspectiva *histórico-constitucional* con la que se observa la figura de Cánovas y su obra. Trataré de explicarme. Me refiero a la falta de perspectiva histórica y política cuando parece que se teme, o minusvalora al menos, la conmemoración de un político excepcional como si su momento histórico, social y político hubiera de repetirse o pudiera traerse de nuevo al país. Se diría que se juzga una etapa histórica, en sí misma muy compleja y muy alejada además del momento presente (no por los 100 años

(4) En su nota bibliográfica al libro *Evolución histórica del constitucionalismo español*, Tecnos, Madrid, 1984.

(5) Una síntesis de las encontradas posiciones, por más que los artículos de opinión aparecidos con posterioridad en diversos diarios nacionales han continuado la polémica, puede hallarse en J. P. TUSSELL: «Cánovas y la Restauración», en *Claves de razón práctica*, núm. 76, 1997, págs. 50 y ss.

transcurridos sino por los miles de años luz en que las transformaciones sociales y técnicas la han situado) con criterios, sin embargo, actuales (6).

Pero, además, creo que falta absolutamente la perspectiva político-constitucional que, en aquel momento histórico, supone un planteamiento novedoso, necesario, y apenas valorado. Varela (7) lo ha resumido bien: «Duró medio siglo. La Restauración, que había nacido, también vivió con el apoyo o la oposición de muy pocos y entre la indiferencia de una opinión que no buscó con decisión, pero que tampoco hubo de reprimir sistemáticamente, y donde las libertades de expresión, reunión y asociación quedaron garantizadas. Fue un régimen liberal, no democrático. Fue además estable, porque Cánovas rompió la dinámica golpista de la época isabelina. Lo logró suprimiendo en el Ejército y entre los partidos los motivos políticos que la hacían posible.»

Si observamos el nivel de vida de los españoles del momento, la falta de industrialización, los desaciertos en política internacional, etc., sin duda Cánovas no vino a solucionar (al menos repentinamente) nada o, mejor, vino a decantarse por el *statu quo* social y económico. Ahora bien, desde el punto de vista político-constitucional (y por consiguiente también parlamentario) Cánovas se esforzó por modificar los hábitos que habían presidido todo el siglo XIX.

El turno, el pacto, la persistencia de la oligarquía económica son, desde luego, logros muy pobres para una perspectiva actual y democrática. Sin embargo, en el momento histórico que nos ocupa significan, sencillamente, el fin de un constitucionalismo viciado socialmente (como tal vez, también, este mismo lo estuvo), pero también políticamente.

Dos son principalmente las instituciones desde las que habría que observar el canovismo: el Ejército y los partidos políticos. El Ejército y, más en concreto, su reconducción a un papel institucional (8). Hasta entonces, el Ejército había sido protagonista de los cambios políticos (con o sin la Corona) o fácil presa e instrumento de ambiciones de los políticos profesionales. En cuanto a los partidos políticos, era ineludible e inaplazable su reconducción o la demarcación de su ámbito propio. En efecto, y sin perjuicio de las primeras reticencias mostradas por el Ministerio Regencia, Cánovas no va a negar el papel de la negociación política y de los pactos, ni siquiera la intervención del electorado (con participación más o menos amplia). Pero todo ello habrá de hacerse desde los propios partidos políticos y no, como hasta entonces, como reflejo de movimientos militares ni utilizando en tales actividades y resultados el pronunciamiento.

(6) J. ORTEGA SPOTTORNO, en *El País* (18-11-97), en un ensayo histórico sobre el tema, citaba al profesor RUBIO LLORENTE en la consabida reflexión: «Realmente construimos el pasado, como el presente, desde el futuro. No en razón de lo que somos, sino de lo que queremos ser.»

(7) J. VARELA ORTEGA: *Los amigos políticos*, Madrid, 1977, pág. 88.

(8) L. P. COTINO HUESO: «El principio de supremacía civil: perspectiva histórica y recepción constitucional», en *Cuadernos Constitucionales Fadrigue Furió Ceriol*, págs. 100 y ss.

Todo ello no es baladí en la obra de *construcción de un Estado que quiera evolucionar hacia la democracia*. Como el Estado moderno requiere de bases y factores que se van consolidando a fines de la Edad Media, el Estado constitucional *requiere de elementos materiales y también formales*, de estructuras que han de ser nutridas con libertades, con arraigo social, con comportamientos políticos, pero que previamente han de diseñarse y predisponerse.

No digo que Cánovas sea el artífice de la modernidad constitucional, ni un demócrata, que nunca fue. Ni que la Restauración se hiciera por el «pueblo» español entendido como actualmente lo hacemos. Digo, en cambio, que hasta la Restauración, el régimen se ha movido a toque militar, y que ni los partidos ni el Ejército han ocupado el lugar propio de un régimen constitucional parlamentario, por lo que difícilmente puede achacarse a Cánovas la interrupción de un régimen parlamentario que no existía ni, por lo demás, tal sistema cuajó en otros países en el marco de regímenes con sufragio universal. El conocido hábito español de desprecio de lo propio suele ignorar la comparación con los países más admirados respecto de los cuales España no resultaría, por lo que se refiere a la evolución de sus instituciones, tan mal parada.

No puede desconocerse el planteamiento de Artola (9) que, negando la aplicación a nuestro constitucionalismo de la socorrida «ley del péndulo», sostiene la homogeneidad del mismo, salvo en sus dos manifestaciones cronológicamente extremas. Con tal planteamiento no cabe decir que innove nada el sistema canovista; ni cabía en una infraestructura social y económica que no acababa de despegar. Sin embargo, tampoco puede desconocerse la necesidad de asentar un régimen político cuya inestabilidad es excesiva para los escasos cambios que los precedentes regímenes reflejan entre sí y para la escasa diferencia ideológica de los partidos mayoritarios.

Cánovas no logra, ni lo pretendió, una modificación radical en lo político, social y económico, pero sí logra reconducir el juego político (y a la propia monarquía también (10)), a un marco constitucional más o menos formal, pero abierto a la progresiva incorporación de las prácticas parlamentarias y de las nuevas ideas políticas y sociales. Una Monarquía constitucional es, tal vez, poco para la época, pero con Isabel II, ni se logró ni se habría logrado de no impedir literalmente su vuelta como hizo Cánovas (11).

(9) M. ARTOLA: *Partidos y programas políticos*, Madrid, 1974. Al que se suma, desde nuestra disciplina, A. TORRES DEL MORAL: *Constitucionalismo histórico español*, Madrid, 1986.

(10) No debe olvidarse que el parlamentarismo en sentido riguroso, que halla su origen en el sistema inglés, no se escribió nunca, sino que es el resultado de prácticas, usos, etc., que sólo pueden cuajar cuando el régimen político que le sirve de base (la Monarquía constitucional como fase previa a la parlamentaria —por todos, A. PAPELL: *La Monarquía española y el Derecho constitucional europeo*, Ed. Labor, Barcelona, 1980—) es estable. Obsérvese, a tal efecto, que justamente se establecen normas escritas sobre el parlamentarismo cuando se buscan técnicas de racionalización para frenar las disfunciones o inestabilidad que en el mismo se haya podido generar.

(11) Son conocidas las reticencias de la Reina a aceptarle como jefe del movimiento alfonsino y, ya instaurado el trono con Alfonso XII, las dificultades de Cánovas para frenar maniobras políticas de la

La actuación de Cánovas en el período preparatorio del texto constitucional es a mi juicio la más decisiva para observar su actitud y su práctica políticas (las reales, más allá de los planteamientos filosóficos e ideológicos, o las que realmente lleva a cabo en el marco de las fuerzas políticas del momento) y lo que diseña, con ellas, en un texto constitucional que él mismo considera el marco de la legalidad en que pueden moverse cuantas fuerzas políticas lo acepten.

Del primer período de la Restauración se conoce justamente lo más reaccionario: las medidas adoptadas frente a las libertades, porque los moderados no tienen espera, como podremos ver con algún ejemplo siquiera anecdótico de las primeras discusiones mantenidas en las Cortes; ni cabe duda de que sus planteamientos y pretensiones son estrictamente revanchistas, hallándose francamente sorprendidos de que el freno a las mismas lo vaya a representar la propia política de Cánovas.

Pues, en efecto, Cánovas inicia desde el primer momento una serie de contactos políticos para atraer fuerzas situadas a su izquierda (transigiendo en lo que considera discutible a condición de que acepten el marco de la «legalidad común») que entiendo deben recordarse para juzgar la Constitución del 76 desde sus inicios; pues es en ellos donde puede comprobarse que la idea de pacto y de transacción acompaña la personalidad de Cánovas y forma parte de sus planteamientos políticos; sin perjuicio, por ello, de que la prematura muerte de Alfonso XII adelantara, tal vez, el turno, es obvio que los contactos con fuerzas políticas situadas a su izquierda y la predisposición a dejar el Gobierno cuando fuera necesario, no deben situarse solamente a partir de tal luctuoso evento (12).

II. UNA RESTAURACIÓN CONCILIADORA Y UNA CONSTITUCIÓN COMO MARCO DE LEGALIDAD COMÚN PARA LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Ya se ha hecho referencia a la importancia que Cánovas concede a la transacción y al pacto; en la misma línea de pensamiento ha de tenerse presente que la idea de las circunstancias, de la oportunidad, es clave en el pensamiento político de Cánovas. Los factores o circunstancias que favorecen a la Restauración pueden distinguirse en personales y ambientales. Entre los primeros, junto a la personalidad de Cánovas destaca la del Príncipe y la utilización que de ella hace el movimiento alfonsino; pero hay que destacar también el desgaste de estos mismos factores procedentes de la Revolución. Si atendemos a la vida posterior del régimen, tras su asentamiento, no puede desconocerse el efecto político de la muerte del joven Monarca en un

propia Reina y del moderantismo que la apoya. Cfr. mi trabajo «El Alfonsismo», en *Historia Política y Derecho. Estudios en homenaje al Prof. Sevilla Andrés*, Valencia, 1984, t. II, págs. 873 y ss.

(12) Es frecuente, por no decir unánime, situar el pacto y el turno en el momento de la muerte de Alfonso XII, silenciando en cambio que el mismo espíritu y la preparación para su puesta en práctica se estaba desarrollando desde el mismo momento del inicio de la Restauración.

Estado en el que las minorías y las regencias han proliferado con los efectos disfuncionales para el constitucionalismo de todos conocidos.

Entre los segundos destaca el fracaso de los ensayos políticos inmediatamente anteriores aunque, evidentemente, no pocos intereses económicos y sociales ayudarían a provocar tal fracaso (13); piénsese, por ejemplo, en la falta de colaboración y aun desprecio con que las clases acomodadas trataron a D. Amadeo (14). ¡Qué no sería con la República! Ni hay que despreciar otros factores como el peligro que el carlismo supone para el movimiento liberal o la evolución, subrayada por algunos autores, que el Ejército vivió en la etapa revolucionaria.

Especial mención requiere otro factor, si no del acto restaurador propiamente, sí de su práctica, factor de consolidación del sistema político que se inicia con aquél, estrechamente vinculado a la estrategia canovista. Me refiero a la labor de conciliación o de atracción de las disidencias hacia la legalidad común; o, lo que es lo mismo, a la *incorporación de las fuerzas políticas al sistema político de la Restauración*.

Reacciones ante la Restauración

Con carácter general, la primera reacción es de cautela; nadie parece negar la colaboración al nuevo régimen. Pero apenas el Gobierno comience a tomar medidas, éstas son motivo de manifestaciones diversas de cada grupo que intentará polarizar el significado de la Restauración, lo que permite a los hombres de la situación congratularse al creer que recibir ataques de uno y otro lado es la mejor prueba de que han conseguido su primer propósito: transigir. Entre las primeras reacciones hay que destacar las siguientes:

El Imparcial (1-1-75) se refiere al acto de Sagunto sin nombrar a D. Alfonso ni a Sagunto bajo el titular «Donde siempre» manifestando que, aun cuando siempre han sido monárquicos y democráticos, en nada pueden atribuirse el éxito. Pero, no obstante, se reconocen arduos deberes que cumplir.

«Descuellan entre estos deberes dos principalísimos... el de no hacer nada, absolutamente nada que pueda menoscabar el principio monárquico o dificultar que alcance la condición de estabilidad y vida que el país anhela y el de no omitir tampoco nada, absolutamente nada, de cuanto se nos permita y pueda contribuir a que las ideas democráticas compenentren las conciencias y las instituciones hasta realizar en España esa feliz unidad.»

Con estas declaraciones nos parece que el citado diario hace honor a su nombre sin caer en la situación de otros a los que se refiere *El Eco de España* (2-1-75) al decir:

(13) E. YLLAN CALDERÓN: *Cánovas del Castillo. Entre la Historia y la Política*, C.E.C., Madrid, 1985, págs. 80 y ss.

(14) J. VARELA: *op. cit.*, págs. 22 y ss.

«Siempre creímos que el día de la Restauración habría muchos alfonsinos convencidos pero no tantos... Nuestra previsión y nuestras esperanzas se han realizado con exceso, si es que en esto cabe exceso...»

Los constitucionales considerarán un deber exponer, a través de *La Iberia*, cuál es la línea de conducta que se proponen seguir (2-1-75):

«Nuestro partido y nuestros hombres, que por encima de todas las consideraciones y de todas las teorías de escuela han colocado el santo amor de la Patria y de la libertad, no pueden negar su concurso al que inspirado en los mismos móviles venga a vencer al enemigo de la libertad en el Carlismo y al enemigo de la Patria en guerra separatista.

No vamos a quemar incienso en los altares del nuevo ídolo; no vamos tampoco a mendigar un puesto al lado de los hombres del actual Gobierno; diferencias de escuela, diversidad de principios nos separan demasiado de ellos; pero no hemos de juzgar apasionadamente sus actos políticos por su pasado; no hemos de juzgar por lo que hayan sido, sino por sus actos del presente en pro de la Patria y de la libertad.»

Con esta actitud, y reconociendo el ambiente de esperanza que existe en el país al que se unen, *La Iberia*, sin embargo, no deja de lanzar un reto a los poderes recientemente constituidos, para acabar dudando de las esperanzas expuestas:

«La Monarquía que aspire en el siglo XIX a apoyarse en el amor de sus súbditos y en la consideración y respeto del país, necesario es que... realice un pensamiento nacional y patriótico, ya resolviendo algunos de los arduos problemas de política interior que asegure el bienestar y la tranquilidad del país, o portando alianzas extranjeras...»

En términos semejantes y en la misma fecha, se pronuncia *La Política* al decir:

«Nuestra actitud es hoy la misma de siempre. Dentro de la Monarquía defendemos la libertad, el derecho y la civilización moderna; y con la bandera de la libertad, del derecho, y de los adelantos del siglo, sin sentarnos al banquete de la situación ni participar del botín de la victoria, que no nos pertenece, entramos en el campo monárquico-constitucional y allí plantamos nuestras tiendas seguros de hacer en esto un servicio al país y de estar a veces más al lado del Gobierno que los que por un exceso de celo le quieren empujar por sendas aventuradas. Quizá con el tiempo tengamos que defenderle contra sus propios amigos y aliados.»

Según la noticia que facilita *El Tiempo* el 3 de enero, en la recepción que el día primero del año tuvo lugar en El Vaticano, el Sumo Pontífice manifestó a los representantes diplomáticos que se hallaban presentes que había visto con suma satisfacción que D. Alfonso hubiera sido proclamado Rey de España sin que un suceso de tanta trascendencia haya costado una sola gota de sangre (15).

(15) «La restauración de la monarquía borbónica en la persona de D. Alfonso XII fue recibida por las masas católicas de la nación —salvo las que militaban en la causa carlista— con enorme júbilo y esperanza. Se deseaba que el joven Rey volviese a poner en concordia el Trono con la Iglesia después de aquellos años turbulentos de la de la Interinidad...» (J. M. CUENCA TORIBIO: *Estudios sobre la Iglesia española en el s. XIX*, Madrid, 1973, pág. 93). A tal efecto tomó medidas inmediatamente el Ministerio

Las primeras medidas del Ministerio Regencia sobresaltan con razón a los más liberales. Y, sin embargo, como ya hemos dicho, el sistema político de Cánovas se distingue fundamentalmente de los que con anterioridad rigieron en el país porque rehúsa ser sistema de y para un solo partido. La historia política del siglo XIX rompe aquí su tradición. Ciertamente, la idea de conciliación es la más repetida por los hombres de la Restauración y sobre todo por Cánovas. Está expuesta en todos los documentos políticos (piénsese en el Manifiesto de Sandhurst), y es la que preside los actos políticos más destacados como la reunión de notables y la propia composición del Ministerio Regencia (16).

Conciliación es la idea que queda plasmada en la Constitución de 1876 y que preside todo el sistema político canovista y no veladamente. Se repite una y otra vez no sólo como pretensión del poder constituido sino como exigencia y responsabilidad de todos los partidos si no desean para la Patria más desastres. Las citas podrían ser interminables. A modo de ejemplo recordemos a Cánovas, en las constituyentes, en el Congreso, declarando su intención:

«acercar al trono de D. Alfonso a todos los partidos, absolutamente a todos los partidos que pudieran acercarse a todos los hombres políticos sin excepción alguna que me fuera posible atraer» (17).

En el Senado recuerda una vez más que nada puede hacer el Gobierno sin la colaboración de los partidos:

«El actual Gobierno puede dar, está dando y dará grandes ejemplos de moderación, de espíritu de transacción por su parte; pero ni éste ni ninguno puede cambiar el

de Regencia, siendo una prueba evidente la Circular que el 2 de enero dirigiera el Ministerio de Gracia y Justicia a los Prelados y Vicarios capitulares y, en aplicación del espíritu contenido en la misma, las posteriores órdenes por las que quedaban derogadas las disposiciones de los Gobiernos anteriores que mayor escándalo y repudio habían encontrado en la jerarquía eclesiástica, fundamentalmente aquellas por las que se establecía la libertad de cátedra y el matrimonio civil.

La reacción ante la citada circular, que hizo pensar en una vuelta a todo lo desterrado por la revolución de septiembre, no se hizo esperar. Y así *La Iberia* (9-1-75), tras exponer los peligros que se han afrontado en la historia constitucional de España por causa de la teocracia, se muestra decepcionada ante la citada circular y lo que en ella se da a entender: «No, esas alianzas íntimas, esas confraternidades entre las dos potestades, entre el sacerdocio y el imperio, sólo son posibles en tiempos como los del último austríaco; no en modo alguno en tiempos de libertad, por más protección que se ofrezca y más halagos que se prodiguen. Del clero no puede esperarse nunca el leal concurso a una obra liberal, de origen y tendencias revolucionarias; a lo sumo puede esperarse su aquiescencia, su resignación y acatamiento. Esto es lo que nuestro partido últimamente... ha pretendido con esperanzas de éxito mediano... No parece prevalecer este criterio, a juzgar por los síntomas de que al principio hablamos, el síntoma sobre todo de la última circular...»

(16) «Entran en él Alejandro de Castro, Orovio, Francisco de Cárdenas y Jovellar, antiguos moderados; Salaverría y el marqués de Molins, unionistas; y Romero Robledo y López de Ayala, que no sólo procedían del progresismo sino que se habían distinguido por sus ataques a Isabel II. La adhesión de Romero Robledo es decisiva, dice Espadas, porque «amplió su base». ESPADAS BURGOS: *Alfonso XII y los orígenes de la Restauración*, C.S.I.C., Madrid, 1975, pág. 372.

(17) D.S.C., 4 de mayo de 1876, pág. 1.106.

carácter nacional hasta el punto que se necesita. No solamente los partidos revolucionarios... sino hasta los mismos partidos que se precian de conservadores deberán, si al fin y al cabo no quieren lanzarnos a un nuevo abismo y hacer a este país ingobernable, inspirarse constantemente en un gran espíritu de moderación» (18).

Dos causas originarias tiene esta idea motriz del sistema. La primera, formar parte de las concepciones de Cánovas nacidas de la observación de la experiencia política española y de su deseo de conseguir un sistema duradero para España. La segunda, la misma necesidad no sólo comprendida por él sino puesta de relieve por todos con la excepción de los ultras. Es exigencia de la historia y de los tiempos que le será recordada a menudo por los liberales; porque no olvidemos que a ellos va principalmente dirigida la invitación y porque es lógico que así fuera si se quería evitar que la instauración de D. Alfonso en el trono fuera algo «más amplio» e innovador de lo que el calificativo con que se la conoce pudiera sugerir. Castelar lo advierte, la Historia perdona los cambios progresivos pero no los reaccionarios. También Sagasta, futuro tumante en el poder con Cánovas, lo ve como una necesidad:

«Ningún partido desde el establecimiento del sistema representativo en España se ha encontrado en condiciones tan favorables como éste para inaugurar aquella política de concordia con los partidos que militan dentro de la legalidad, y que es de todo punto indispensable para el afianzamiento de las instituciones y para la buena gobernación del Estado. Y no sólo no se ha encontrado ningún Gobierno en condiciones tan favorables como éste para conseguir ese excelente resultado, sino que ninguno se ha visto tan imperiosamente impelido a procurarlo» (19).

Desde el primer momento se inicia esta labor por parte de Cánovas. Y la prensa afecta a la situación escribirá machaconamente sobre lo mismo. Así, se lee en *El Tiempo* de 3 de enero de 1875:

«El primer gabinete del Rey D. Alfonso significa esa gran concordia, esa conciliación de ancha base que nosotros, con todo el país sensato, imparcial, desapasionado y verdaderamente patriota, venimos sosteniendo...»

Aunque, como es natural, otros diarios hubieran de recordar que la conciliación habría de serlo de verdad, «en las ideas» dirá *El Imparcial* el 9 de enero del 75, que no puede bastar con el respeto a funcionarios públicos procedentes de situaciones anteriores ni con otras medidas aisladas:

«Nosotros pensamos que la conciliación debe llevarse más bien a las ideas que a las personas, porque si es cosa averiguada en nuestro país que la gratitud engendra

(18) D.S.S., 5 de junio de 1879, pág. 538.

(19) D.S.C., 13 de marzo de 1876, pág. 426. «Mucho importa al Rey —escribe Borrego— no olvidar que no es la opinión de los monárquicos la que necesita; la que más le importa atraerse es la de gran masa de liberales que sólo se alejaron de la dinastía cuando la creyeron irrevocablemente entregada a los reaccionarios.» A. BORREGO: *La Restauración. Estudio político*, Imprenta española, Madrid, 1876, pág. 29.

algunas veces la adhesión hacia el que dispensa los favores, es todavía más cierta la satisfacción del país cuando ve marchar a los poderes públicos por una senda de tolerancia para todas las opiniones honradas satisfaciendo en la medida de lo posible las aspiraciones de los partidos, que no por seguir diversos y aun opuestos rumbos dejan de estar unidos por los lazos de la Patria y de merecer por igual el respeto y la consideración que toda idea merece en un pueblo culto.»

Para otros, más desconfiados de las promesas, ni siquiera merece la pena que se intente por todos esa conciliación porque la consideran imposible. Así lo creará la *Nueva Prensa* (29-1-75, «Hablemos de la Conciliación»):

«Porque si bien es indudable que las conciliaciones son difíciles y a veces engendran la confusión, las conciliaciones entre esos partidos mal llamados conservadores no es ya difícil, es imposible. Los partidos liberales por divididos que se encuentren en la cuestión de procedimientos, en la región de las ideas se conciertan fácilmente... no sucede otro tanto en las filas conservadoras...»

Las dificultades no serían pocas para Cánovas pese a que no escamoteará medios de ningún tipo, entrevistas privadas, intervenciones públicas... insinuaciones. *Los obstáculos vienen fundamentalmente de los dos extremos*, y no colocamos en uno de ellos al carlismo porque sobre estar absolutamente excluido de los planes de Cánovas, éste no es un obstáculo para la conciliación, sino por el contrario, peligro común que une a todos quienes se sientan amenazados por él. Sólo que los ultramoderados (20) darán a D. Antonio más de una «sofoquina», como dice Galdós.

En el otro extremo, Ruiz Zorrilla no aceptará la propuesta de Cánovas o, mejor dicho, de Silvela. García Ladevese relata este intento, descartados como estaban, por supuesto, los disidentes del partido republicano progresista: «Si Ruiz

(20) Baste ahora recordar que la resistencia fue muy fuerte y el obstáculo que supusieron grave. «Los que durante el reinado de Dña. Isabel II habían provocado tantas tempestades con su exagerado realismo; los que con su preponderante influencia en el ánimo de la Reina habían dado pie a la coalición de todos los elementos liberales y al derrumbarse el trono escoltaron a su Soberana en el camino del destierro, no podían ver con buenos ojos el criterio que prevalecía en los consejeros de D. Alfonso. Vencidos por la Revolución, entendían que les tocaba a su vez regresar a España como vencedores» (M. LA FUENTE: *Historia General de España*, t. XXV, Montaner y Simón, Barcelona, 1930, pág. 2). La exageración se pone de relieve en todos los medios. «Si es cierto, como de público se dice —comenta la *Revista de España* (año 1875, núm. 181. LUIS ALBAREDA, pág. 131)— que el tema adoptado en las reuniones de provincia (de los moderados intransigentes) es, aparte la personalidad del Rey, “mayor esplendor de la religión y el orden”, estas palabras, que en un sentido directo no pueden menos de inspirar gran respeto, consignadas como dogma de partido levantan una bandera que en el reinado de Dña. Isabel II se hubiera considerado por cualquier gobierno juicioso como facciosa.» En los debates parlamentarios se les echará en cara pasadas actividades, y no hace menos *La Nueva Prensa* (16 de mayo de 1876):

«Las melancolías del ostracismo inspiran al partido moderado en la tribuna y en la prensa profundas y dolorosas quejas... ellos han sido leales sin duda pero su lealtad no ha dado resultados positivos... Mientras los moderados paseaban por los bulevares de París, de café en café y de restaurant en restaurant su nostalgia y fidelidad, los hombres que hoy están en el poder o combatían de frente a la revolución o se separaban de ella, trabajando afectuosamente por el triunfo de sus ideas.»

Zorrilla por su parte tuviera ocasión de convencerse de la sinceridad de los sentimientos democráticos del Rey —me decía el Sr. Silvela—; ¡qué gran día sería ese para la libertad, para el partido de Ruiz Zorrilla y para mí! —No es fácil que esa ocasión se presente—. Pues yo no lo veo tan difícil —repuso el Sr. Silvela— con que el Rey y Ruiz Zorrilla hablasen una o dos horas, bastaba» (21). La respuesta de Ruiz Zorrilla no se hizo esperar: «¡eso nunca!, ¿yo con la Restauración? ¡jamás! ¡he de morir republicano!». Castelar, sin embargo, contribuiría pausada pero eficazmente a la consolidación del sistema, aunque a ello nos referiremos más adelante.

En un intento de sintetizar el tema podríamos decir que *la labor de atracción se lleva a cabo en dos planos distintos*. El primero sería la consolidación del bipartidismo; el segundo, la atracción de otras fuerzas políticas más o menos afines, alrededor de los dos partidos turnantes. En el primer plano hemos de situar las gestiones mencionadas para captar a Ruiz Zorrilla, y con él el acercamiento a la Monarquía de todas las izquierdas. Al fracasar este intento y, a corto plazo, no existir posibilidad alguna con Castelar, el procedimiento se invierte; no serán las izquierdas quienes vengán, sin más, a la Monarquía; será ésta quien, por una progresiva liberalización, vaya llegando, como por círculos concéntricos, hasta ellas. A falta de otras figuras Cánovas accede ante la buena disposición de una «medianía»: Sagasta (22). Sea oportunismo o patriotismo, esto último para Cordero Caravantes por ejemplo, es lo cierto que Sagasta y su partido reoncieron la legalidad vigente, «hizo protestas de su fe monárquica, expresó su tendencia firme a la libertad, y mostrando grandísimo respeto a las leyes y poderes constituidos, trabajó con empeño en poner tan claro como la luz que no hay antagonismo entre el trono y la libertad» (23).

Atrás quedaron los propósitos y planes de Cánovas, si es que los tuvo, con otros políticos; la realidad será Sagasta como cabeza visible y Castelar, en la sombra, por respeto a su pasado. «Su partido (el de Sagasta) fue la pieza esencial del sistema ideado por Cánovas, y ello no sólo porque hizo posible el llamado "turno pacífico", sino porque impidió la formación de un frente compuesto por progresistas y demócratas, y restó además posibilidades a los republicanos» (24). Hecho convencional antes como después de la Constitución, el bipartidismo es una realidad que será útil a los planteamientos políticos del momento, bastante cercanos al entorno euro-

(21) GARCÍA LADEVESE: *Memorias de un emigrado*, pág. 52 y ss.

(22) CEPEDA ADÁN: «Sagasta y la incorporación de la izquierda a la Restauración. El Gobierno de 1881 a 1883», en *Historia social de España. Siglo XIX*, Guadiana, Madrid, pág. 314. O quizá, como dice LINARES RIVAS, *La Primera Cámara de la Restauración. Retratos y semblanzas*, Madrid, 1978, pág. 34, las circunstancias no han favorecido a este político para pasar de medianía: «le ha tocado ser gobierno en circunstancias críticas y extraordinarias en momentos de prueba y angustia, teniendo por tanto que cuidarse de salvar la sociedad, defender el orden y ahogar la Guerra Civil, antes que de establecer su política leal y honradamente».

(23) LINARES RIVAS: *op. cit.*, Madrid, 1978, pág. 35.

(24) TRISTÁN LA ROSA: *España Contemporánea. Siglo XIX*, Barcelona, 1972, pág. 401.

peo (25), aunque tras su consolidación se rompa (26) o, por lo menos, evidencie la dificultad de que el sistema sobreviva mucho tiempo a sus primeros protagonistas.

Y es una realidad, lo repetimos, querida y prevista por Cánovas. «Los partidos deben turnarse necesariamente en la gobernación del Estado, piensa Cánovas, y por ello debe existir la menor distancia entre ellos...» (27). Aunque en esto se advierte un peligro sobre el que no pocos llamarán la atención: «una oposición acusada de incolora, de anodina, casi dirigida exclusivamente a romper la monotonía ministerial y a conseguir un efecto escénico ante la opinión por el contraste, es posible que en presencia de una legalidad tan artísticamente elaborada para vincular parlamentariamente el poder en el Sr. Cánovas, pierda muchos de sus individuos que renuncien generosamente al papel que se les adjudica» (28). A este respecto, comenta Tristán La Rosa (29) que cuando Cánovas criticaba las «exageraciones» de Sagasta hablaba como si el turno ideal no hubiera sido el existente sino otro compuesto por dos partidos conservadores turnantes.

El segundo partido del Sistema

Mas veamos la actitud del partido constitucional, pues como dice *La Época* el 11 de enero de 1876, el «régimen constitucional no funciona con un solo partido» y aquél será «el heredero del liberal conservador», según expresión de Cánovas (30).

Ya hemos visto la acogida que *La Iberia* da la Restauración; se mantiene expectante pero asegura que no opondrá obstáculos a la consolidación del régimen. En el partido constitucional surgió pronto la disidencia, pero ésta no será, como acusarán los disidentes a Sagasta, por el sí o el no a la Monarquía de D. Alfonso.

(25) SÁNCHEZ AGESTA: «El origen de los Partidos Políticos en la España del siglo XIX», en *Historia Social...*, cit., pág. 182. MARTÍNEZ CUADRADO: *La Burguesía conservadora* (t. IV de la colección Alfguara, pág. 70), dice al respecto: «En la España de la Restauración se monta un verdadero y no escasamente moderno sistema de partidos que aunque enlaza con anteriores antecedentes bajo la época isabelina, ha pasado por una remodelación sustancial durante el sexenio democrático.» Mas, como dice JOVER ZAMORA en *Historia de España* (UBIETO, REGLÁ JOVER SECO, Ed. Teide, Barcelona, 1971, 8.ª edición, pág. 729): «Ni el eclecticismo político que revela este entendimiento entre los partidos de indecisa frontera ideológica, ni el desenfado que manifiesta la previsión anticipada del "turno"... son privativos de la España de la Restauración; son cosas que encontramos por los mismos años en la historia italiana y en la historia portuguesa.»

(26) *Vid.* TRISTÁN LA ROSA: *op. cit.*, págs. 419-420.

(27) SEVILLA ANDRÉS: *Historia política de España (1800-1973)*, 2.ª edición, Ed. Nal., Madrid, 1974, Tomo I, pág. 395.

(28) *Revista de España*, año 1977, núm. 219, «La Restauración y su Primer Ministro», pág. 326.

(29) *Op. cit.*, pág. 422.

(30) En carta escrita a Silvela para explicarle, ya que al ser Presidente de la Cámara no puede hacerlo en ella, la disidencia con Romero Robledo y en dicha carta confiesa haber considerado siempre como tal heredero al partido constitucional (F. SILVELA: *Artículos, discursos y cartas*, presentados y comentados por Llanos y Torriñlia, Mateu Artes Gráficas, t. I., Madrid, 1922, pág. 354).

No existe la negativa de principio sino la mayor o menor prisa en llevar a cabo el reconocimiento. *La Iberia* recoge los escritos de ambos grupos entre los días 14 y 19 de mayo de 1875; y el 18 las explicaciones de Sagasta son sumamente claras en el sentido que hemos indicado:

«... que el país sabe bien que el partido constitucional sólo esperaba para definir su actitud respecto al nuevo orden de cosas una ocasión en que pudiera hacerlo sin mengua de su decoro; y, al aprovechar la que le ha brindado la evolución del Sr. Santacruz y sus amigos, no ha tenido que forzar su marcha en lo más mínimo ni hacerse violencia de ningún género... Debo también desmentir en absoluto que me haya negado a la discusión... A lo que yo me he negado es a aceptar la dictadura de que dentro del partido me querían investir los que ahora me niegan toda autoridad... Ni alejamiento indefinido que el honor vedaba en presencia de la Patria agonizante ni apresurada aproximación que vedaba igualmente la dignidad al partido vencido en 30 de diciembre: he aquí lo que dijimos después de aquellos sucesos, y sin ceder a más presión que a la noble presión de nuestro decoro y de nuestro patriotismo».

Aunque la declaración no se haga pública y oficial hasta noviembre, la indecisión en que se mantenían tenía un carácter más de espera que de verdadera duda. Un estímulo, frente a lo que suscribe Sagasta, sería la disidencia tal como afirma Fernández Almagro (31); otro, el desengaño sufrido por Sagasta, quien «vio claro que no se alzaría de nuevo, porque además no había medio de alcanzarlos y se incorporó al frente de aquel partido formado por él en 1871, llamado constitucional, a la obra fundamental que debía constituir la página más interesante del reinado de D. Alfonso XII» (32). Pese a que en ningún momento abandone su veneración por la Constitución de 1869 y su democracia consiguiente, el acercamiento será gradual y los sagastinos irán respondiendo a las llamadas del sistema y aun del Rey. La invitación al banquete de 17 de junio de 1875 obtiene los frutos deseados. La entrevista con el Monarca debió ser satisfactoria a juzgar por los elogiosos comentarios que *La Iberia* hace de Su Majestad. Por su parte, Cánovas supo ganarse a Sagasta «con su espíritu tolerante, con sus llamadas a la concordia, y sobre todo con sus continuas alusiones a la “amplitud” del régimen que, excepto república podría serlo todo, según los deseos sucesivos de sus partes integrantes. La invitación de Cánovas era tentadora» (33).

En este camino es un jalón importante la reunión celebrada en el teatro del Príncipe Alfonso. De la magna reunión facilita una información detalladísima *La Iberia* de 8 de noviembre de 1875; destacan las palabras de Sagasta:

«Nosotros... estamos donde estábamos y con la misma hueste y la misma bandera. Con la bandera con que un día hemos vencido a la demagogia y ahora venceremos a

(31) *Historia política de la España contemporánea*, Pegaso, Madrid, 1956, tomo I, pág. 297.

(32) NIDO y SEGALERVA: *Historia política y parlamentaria del Excmo. Sr. D. Práxedes Mateo Sagasta*, Madrid, 1915, pág. 558-559. También CEPEDA ADÁN: *op. cit.*, pág. 314.

(33) J. L. COMELLAS: *Cánovas*, Cid, Madrid, 1965, pág. 207.

la reacción. Se nos moteja de que ayer éramos conservadores y que hoy volvemos a ser liberales; siempre hemos sido amantes de la libertad; pero ahora pretendemos ser el partido más liberal dentro de la Monarquía Constitucional de D. Alfonso XII.»

Ante la proximidad de las elecciones la Junta Directiva se dirigió a los Comités de las provincias en circular que también publica *La Iberia* el 20 de diciembre:

«Apreciando en su verdadero valor la gravedad de este anómalo Estado pero inspirándose al mismo tiempo en los nobles sentimientos de su partido y conociendo que el deber de las grandes colectividades políticas no está sólo en lamentar las desventuras de la Patria, sino en procurar su remedio... La Junta Directiva juzgó que no debía tomar resolución alguna sobre la ardua y difícil cuestión electoral, sin apurar de antemano todos los medios legales, elevando al Gobierno, y en caso preciso al Rey, en demanda de imparcialidad y justicia la razonada exposición de sus recelos y de sus quejas... La Junta Directiva, enterada por los que suscriben de las intenciones legales del Gobierno expuestas (pues éste, como se deduce del contenido de esta circular se manifestó muy propicio a satisfacer las reclamaciones aunque como advierten los firmantes no puede hablarse de pacto), como prueba de su sinceridad, *ha reconocido unánimemente la conveniencia de que el partido constitucional concurra a las próximas elecciones...*»

Desde las elecciones del 76, Sagasta obtiene una minoría parlamentaria que le sigue en su declaración monárquico-dinástica sin abandonar, no obstante, la Constitución democrática de 1869, aunque aún habría de pasar después un tiempo de retraimiento; cuando abandone esa actitud, Sagasta explicará al Congreso, en las primeras sesiones de las Cortes del 78, las razones que les impulsaron a la abstención como, ahora, a volver al Parlamento (34). Alonso Martínez, por su parte, encabeza la situación intermedia, el Partido Centralista, conocido por todos como el «grupo de reloj» por los puestos que ocupaban en el hemicycle parlamentario. Ambos grupos, al unirse, constituirán años más tarde el Partido Fusionista, llamado así por tal razón. En los debates parlamentarios del verano de 1880 ya se presentan unidos y se adivina su disposición para obtener el poder.

Otros elementos de la «legalidad común»

Aún quedaban fuera del turnismo otros elementos procedentes de la Revolución, antiguos demócratas y radicales, reunidos en la llamada Izquierda Dinástica que capitaneaba Serrano, y que conseguiría el poder efímeramente con Posada Herrera en 1883. En ese que hemos llamado segundo plano de la atracción se encuadra la posterior adhesión de este grupo, como también del encabezado por Moret, el liberal demócrata, en el Partido Fusionista, posteriormente, Partido Liberal. A este respecto

(34) *Vid. Revista de España*, núm. 180. ALBARELA, en *Revista de Política Interior*. LAFUENTE (*op. cit.*, pág. 61) expone con detalle las intervenciones de Sagasta en el Congreso.

merece la pena recordar el llamamiento hecho por Sagasta en las elecciones del 79 a todos los elementos afines para que prestaran su apoyo en la lucha electoral por lo que en muchos distritos se unirían los republicanos con los constitucionales y centralistas. Cánovas, por su parte, atraerá a su partido las fuerzas políticas situadas a su derecha. Éste es el caso de la Unión Católica organizada por Pidal.

Pero en la apertura de la Restauración, fundamentalmente a la izquierda (moderada) como ya hemos dicho, y la atracción de ésta hacia aquélla destaca *la figura de Castelar*. Aunque más parece que Castelar sea el que trabaje por la democratización de la Monarquía, en vez de ser él el realmente atraído por la política liberal de Sagasta. «Castelar fue sólo al servicio de la Restauración —escribe el profesor Sevilla— por el impulso generoso y de gran estadista, que tanto admiraba Unamuno, de salvar por encima de todo a la Patria en peligro o en la más trivial necesidad» (35). Y en otra parte escribe también el mismo autor: «hizo hombre a Sagasta en la Restauración. Cánovas, Castelar y Martos se hallaban ligados por amistad tan entrañable que sin la fidelidad republicana que mantuvo Castelar después de 1874 y la mala estrella de Martos hubieran sido, por este orden, los jefes de la historia española, de serle hacedero escoger al Monstruo. Tropezó con la paradójica consecuencia del pasado, bien poco frecuente en nuestra política. Castelar que tantos rincones filosóficos habitó con deleite, tuvo por una vez la “inflexibilidad de la Historia”, como arguyó a Manterola con grave daño para la monarquía de Alfonso XII» (36); de su vida política como republicano («soy republicano y prefiero la peor de las repúblicas a la mejor de las monarquías; y prefiero una dictadura militar dentro de la república al más bondadoso de todos los reyes», decía en las Cortes veinticuatro horas antes de que Pavía las disolviese) al licenciamiento de sus partidarios, con el gesto de quien nada mejor puede aportar al bien de la Patria, y su consejo para que trabaje con la Monarquía, sufre una evolución larga en la que se observa el descenso de su característico idealismo a la comprensión de la realidad.

Del modo como acoge la Restauración borbónica ya hemos señalado algo, lo que no impide que condene abiertamente el retraimiento. «D. Emilio Castelar creía que el retraimiento de los partidos era un hecho condenable, y dirigió un manifiesto a sus electores de Barcelona y Valencia aceptando los sufragios de los que proponían su candidatura... Condenaba acervamente la política del retraimiento porque ocasionaba perturbaciones fatales» (37). Pero lo ciertamente interesante es observar cómo poco a poco, de modo gradual, va reconociendo que se puede democratizar la Monarquía y por último, en su discurso de 7 de febrero de 1888, que «sólo por fanatismo podía creerse en la incompatibilidad de la Monarquía con las libertades públicas» (38).

(35) SEVILLA ANDRÉS: *op. cit.*, pág. 399.

(36) SEVILLA ANDRÉS: *Canalejas*, Aedos, Barcelona, 1956, pág. 34.

(37) I. A. BERMEJO: *Historia de la Interinidad y la Guerra Civil de España desde 1868*, Madrid, t. III, 1876 pág. 1.572.

(38) FERNÁNDEZ ALMAGRO: *Cánovas. Su vida y su política*, Madrid, 1951, pág. 446. Un análisis muy interesante y detallado de esa evolución puede verse, base de la correspondencia de Castelar en GARCÍA

III. LA CONSTITUCIÓN DE 1876 COMO REFLEJO DEL TALANTE POLÍTICO DE CÁNOVAS (39)

La Constitución de 1876 simboliza el marco político dentro del cual podrá desenvolverse todo el sistema ideado por Cánovas, con toda su amplitud y sus partidos turnantes, pilar fundamental y parte constitutiva esencial de tal sistema, según el propio pensamiento de Cánovas:

«Para mí —había dicho seis años antes en el Congreso— la Constitución del Estado en un país de esta naturaleza se compone de dos elementos esenciales, igualmente esenciales: el de la Monarquía y la dinastía que realiza y el código fundamental que regula y establece el ejercicio de los poderes públicos» (40).

«*El proyecto de constitución* (dirá Silvela, refiriéndose en nombre de la Comisión Constitucional, a la de 1876) no es, Sres. Diputados, una política ni un programa de política. Bajo esta Constitución pueden realizarse todas las políticas posibles dentro del sistema monárquico constitucional. El proyecto de constitución no es más que un conjunto de instituciones con virtualidad suficiente para que estas políticas se desarrollen. Pero esas políticas pueden ser buenas o malas, pueden conducir al país a su prosperidad o al camino de su perdición y el conjunto de instituciones establecidas en esta constitución, la única garantía que ofrecen es que cuando esa política vaya por mal camino haya fuerza bastante en ellas para desviarla e impedir el retroceso, o favorecer el adelanto, según las exigencias de la opinión y las fuerzas vivas del país deben impulsarla en uno u otro sentido» (41).

Los primeros debates parlamentarios. Fijación de las posiciones políticas

La discusión del proyecto (elaborado por la mayoría gubernamental) de *contestación al Discurso de la Corona* nos da la pauta de los posicionamientos ideológicos en las Cortes tanto respecto del nuevo Gobierno como del significado de la Restauración y de las expectativas políticas que en cada grupo ha generado. Tal proyecto apenas ofrece novedad (salvo la congratulación por el final de la guerra carlista) respecto del texto del Discurso; de suerte que cabría sintetizar así el texto del Congreso: «la Cámara se da por enterada». Algo más autónomo resulta el proyecto del Senado no sólo por la menor alabanza de la política gubernamental, sino por la

ESCUADERO: *Historia política de las dos Españas*, Ed. Nal., t. I, Madrid, pág. 138 y ss. También en CARMEN LLORCA: *Emilio Castelar, precursor de la Democracia cristiana*, Madrid, 1966. Sobre la amistad de Cánovas y Castelar ofrece datos de interés A. FIGUEROAS: *La sociedad española bajo la Restauración*, Madrid, 1945.

(39) Tal como previamente he advertido, me limito a exponer algunos aspectos de la Constitución, su significado, elaboración y contenido, tomando como base fundamental los debates parlamentarios, por las razones ya expuestas en la primera parte.

(40) D.S.C., 6 de junio de 1870.

(41) D.S.C., 20 de abril de 1876, pág. 826.

introducción de algún elemento novedoso (así, la inquietud por que se fomente la «instrucción general»).

Tal discusión es importante para situarnos en una observación de carácter parlamentario ya que en ella se fijan las posiciones (42) que van a mantenerse en todo el *iter* constituyente. En todas las intervenciones llaman la atención las escasas referencias al Discurso (primero de una Monarquía restaurada) y al proyecto de constitución que no son sino el esperado pretexto para la pública determinación de tales posturas y de los temas que cada grupo considera básicos.

Dos temas del debate que presiden toda la discusión constituyente son, de una parte, el religioso y, de otra, el relativo a la Constitución aún vigente, que para unos sigue siendo la de 1845 (43) y para otros, la revolucionaria de 1869 (44). Sin embargo, lo más destacable es la prontitud con que los moderados manifiestan su recelo con la Restauración y la insatisfacción con que asisten al planteamiento de los temas constitucionales (45).

(42) Aunque quizá demasiado subjetivas como apunta ya *El Imparcial*, el 10 de marzo. B. PÉREZ GALDÓS: *Obras Completas*, Cánovas en t. IV, Aguilar, Madrid, 1974, pág. 816, lo expresa así: «Juego de pirotecnia verboso en el cual cada orador respiraba por sus heridas, conforme a la postura política con que le habían dejado los sucesos de los últimos años.»

(43) Cfr. mi libro *La Restauración y su Constitución política*, págs. 148 y siguientes.

(44) *Ibidem*, págs. 128 y siguientes.

(45) Romero Robledo, siempre símbolo del fraude electoral para la historiografía posterior, tiene otra lectura que Pidal y Mon se apresura a hacer ya en la primera ocasión parlamentaria que se le ofrece (discusión de su enmienda al proyecto de contestación del Discurso): Las Cortes deberían haberse convocado antes, viene, en síntesis, a reprochar a Cánovas.

Pidal cree que el sistema traído por Cánovas es «una máquina eléctrica para dar vida ficticia y aparente a la agonizante revolución de Septiembre». De ahí que la composición del primer gobierno se halle más nutrida de «alfonsinos de la víspera» que de los leales de siempre. De ahí, también, que el Sr. Cánovas no haya convocado las Cortes antes: «Las Cortes que hubieran venido inmediatamente después de la Restauración hubieran sido unas Cortes espontáneas y el Sr. Presidente del Consejo de Ministros no quería Cortes espontáneas; bien lo ha demostrado eligiendo para Ministro de la Gobernación al Sr. Romero Robledo» (D.S.C., 8 de marzo de 1876, págs. 295 a 303).

El reproche tiene, a mi juicio, un extraordinario interés: se ha visto generalmente en Cánovas el «muñidor» de elecciones y de pactos espurios; cierto, pero no parece que el objetivo fuera solamente (como en destacados autores se lee con insistencia que roza en la obsesión) el reaccionarismo, la vuelta a la década moderada. Reflexiónese en torno a este reproche de Pidal habida cuenta la ideología del grupo que representa, claramente sintetizada en la enmienda que defiende en esta ocasión:

En el Discurso (pfo. 19) se decía: «*Muy laudables esfuerzos se habían, sin duda, hecho antes de mi advenimiento al Trono para reorganizar el país... pero a todo lo hecho entonces ha añadido después mi Gobierno una larga serie de servicios que no cabe negar sin injusticia.*» El proyecto de contestación se mantenía en los mismos términos de reconciliación, razón por la cual se indigna Pidal proponiendo que se enmiende en los siguientes términos:

«El desconocimiento de los derechos de V.M. y los falsos y funestos propósitos que han dirigido la política de los anteriores gobiernos fueron causa de que cayesen sobre España males sin cuento...» La diferencia de los textos que me he permitido subrayar creo que es elocuente y ante ella no cabe sino preguntarse lo siguiente: ¿Se tomó Cánovas el tiempo suficiente para debilitar al partido moderado u obstaculizar su pretensión de capitalizar la restauración de la dinastía? Evidentemente, sí.

Entre la petición de libertad religiosa de los grupos de Sagasta (enmienda presentada y defendida por Romero Ortiz) y la unidad religiosa del grupo de Pidal, *la posición del Gobierno* se expresa del siguiente modo:

«Éste es el criterio del Gobierno; el criterio de *la tolerancia religiosa*, pero también el criterio de la protección y servicio de los intereses católicos, no sólo porque el Estado es católico, no sólo porque el Gobierno lo es también colectiva e individualmente considerado, sino porque no concibo bajo ningún punto de vista que en España haya un Gobierno que deje de considerar esos intereses, esos grandes sentimientos del país, que pueda prescindir de ellos por la grandísima fuerza política que representan para establecer aquí un sistema de relaciones inadecuadas a esos mismos intereses» (46).

La misma actitud «vengativa» o rencorosa para con la Revolución que puede verse en la enmienda presentada y defendida por Pidal en el Congreso se observa en el Senado en la enmienda presentada y defendida por el obispo de Salamanca que, no conformándose con la reivindicación de la unidad religiosa, pretende la inclusión de fuertes reproches a la política religiosa del período revolucionario. Y también en el Senado es asimismo importante la consideración de la aludida enmienda, porque de ella y su significación extrae el obispo de Orihuela consecuencias que también pesarán a lo largo del debate constituyente en otro destacado tema: el de la enseñanza y el derecho de los obispos para supervisarla. El Ministro de Gracia y Justicia fija *la posición del Gobierno* en términos muy claros:

«... si cree necesario que en la forma de la religión católica que tiene derecho a ser profesada por nosotros se conjuguen deberes del Poder temporal para auxiliar al Poder eclesiástico y al sacerdocio católico con medios de coacción, con medios materiales para imponer las creencias, entonces no está conforme con S. S., el Gobierno de S. M.» (47).

La *discusión sobre la totalidad* destaca a mi juicio por la significación política de los oradores y por la prontitud con que los temas políticos cruciales para la futura Constitución quedaron planteados. De nuevo se manifiesta el partido moderado por boca de Moyano, pero, sobre todo, el Marqués de Sandoal por el partido radical y Sagasta (por el constitucional). Entre las contestaciones, el propio Cánovas toma la palabra. Las cuestiones más destacadas en la discusión son las dos siguientes:

1) *Política del Gobierno*. Debe subrayarse, entre los temas discutidos, el referido a los partidos. Para Valera (48) y para Castelar (49) (entre otros miembros de la oposición) no puede haber nunca partidos ilegales. La ilegalidad sólo se predica de los hechos previstos en el Código Penal, nunca de ideas, aspiraciones, etc. Para Cánovas (50) la mejor prueba de la permisibilidad es la presencia en las Cortes de

(46) D.S.C., 10 de marzo de 1876, pág. 344.

(47) D.S.C., 23 de marzo de 1876, pág. 126.

(48) D.S.S., 27 de marzo de 1876, pág. 180.

(49) D.S.C., 16 de marzo de 1876, pág. 463.

(50) D.S.S., 29 de marzo de 1876, pág. 227.

miembros de la oposición. Sin embargo, creo que es una intervención de Sagasta la que directamente apunta al establecimiento de un marco de legalidad común:

«los mejores propósitos de este Gobierno y los de cualquiera que le suceda, han de ser estériles sin la oposición leal y templada de todos los que están inspirados por la misma idea y solicitados por las mismas corrientes... Pero esto exige, Sres. Diputados, de los partidos que dentro de una legalidad común militan que se traten como amigos, no como enemigos» (51).

2) *Significado de la Restauración.* Para Castelar es la reacción, es el antiguo absolutismo (52) y, con tal planteamiento, es lógica su opinión sobre la Constitución interna: «¿qué es —se pregunta Castelar— sino la última idea del último Ministro de Dña. Isabel II, reproducida por el primer Ministro de D. Alfonso?» (53). Para Pidal es una continuación, según se ha dicho ya, de la Revolución de septiembre. Para el Marqués de Sardoal (54), representante entonces de un izquierdismo progresista, el dualismo de Cánovas resulta desconcertante:

«hay ocasiones en que sus actos me hacen creer que se trata de una restauración; hay ocasiones en que, por el contrario, me convengo de que estamos dentro del período revolucionario».

La búsqueda de una amplia base para el consenso

Decíamos que los contactos y el intento de pactar con diversas fuerzas políticas caracterizan el comportamiento de Cánovas desde el poder. He tratado de reflejar algunos ejemplos de esta actitud; ahora, al apuntar los diversos aspectos del texto constitucional en que se manifiesta directa o indirectamente tal propósito de transacción, resulta oportuno recordar otro ejemplo que directamente conecta con los contenidos del texto constitucional: cuando las Cortes se reúnen por vez primera en *15 de junio de 1876* ya se ha publicado el *Manifiesto de los Notables* (9 de enero del 76), producto de la discusión, primero en la subcomisión y después en la Comisión de Notables surgida de la *Asamblea* de ex senadores y ex diputados, celebrada el 20 de mayo del 75. En tal Manifiesto se «confiesa» abiertamente la procedencia de las dos partes del Proyecto de Constitución:

1) La fórmula adoptada para la Monarquía es, sencillamente la de rodearla de las instituciones propias de la misma; la composición del Congreso se adopta de la Constitución de 1845 pero, además, se conviene unánimemente, por la Comisión en «dejar fuera de discusión los atributos esenciales de la Monarquía hereditaria...» (55).

(51) D.S.C., 15 de marzo de 1876, págs. 427-428.

(52) D.S.C., 16 de marzo de 1876, pág. 459.

(53) D.S.C., 16 de marzo de 1876, pág. 461.

(54) D.S.C., 11 de marzo de 1876, pág. 361.

(55) Párrafo 11 del Manifiesto de los Notables. Cfr. mi trabajo «Génesis del Proyecto Constitucional: la Comisión de los Notables», en *R.D.P.*, UNED, núm. 8, 1981.

Por ello en la exposición de motivos con que el Gobierno presenta el proyecto de Constitución puede leerse:

«no es, en efecto, necesario discutir ya cuál es el sistema de Gobierno que han adoptado por espontánea y unánime aclamación la Nación y las Cortes que hoy legítimamente la representan. Vive tan encarnado en la conciencia pública el amor a la Monarquía Constitucional...» (56).

2) «Igualmente conformes estuvimos en admitir en principio que hay *derechos individuales que la ley no crea*, concretándose a reconocerlos y sancionarlos...» (aunque sería temerario —vienen, en síntesis, a decir— no ordenar sus limitaciones). «... Resolvimos la cuestión conservando en su mayor parte, aunque con las indispensables variantes, la redacción de la Constitución de 1869» (57).

Notas características del texto constitucional

Así pues, y en términos generales, puede afirmarse que no sólo en los planteamientos políticos, también en el propio texto formal, está presente el pasado constitucional español. La atención que se presta a las Constituciones extranjeras es importante, como se observa en las discusiones parlamentarias, pero tiende simplemente a perfeccionar o matizar diversos puntos, nada más. Son las Constituciones españolas las que le sirven para dar el significado político deseado; la integración buscada entre los partidarios de las anteriores (principalmente de la de 1845 y de la de 1869) se conseguirá fundamentalmente por la transacción. Y ésta es practicada y respetada, por parte de Cánovas, al acoger principios de las dos Constituciones más defendidas y opuestas entonces, así como al no ejercer el poder personal hasta el grado en que pudo hacerlo (58).

De todo ello resultará la característica más destacada, como también la más discutida y criticada de la ley fundamental: la flexibilidad en la interpretación de los preceptos constitucionales, que a su vez permite que no sea necesario recurrir a modificaciones con el fin de permitirle una larga vida, aun gobernando partidos distintos. Con tal presupuesto, podemos fijar ya algunas *notas* destacadas del sistema constitucional que resumen la influencia de Cánovas en la Constitución, de la que no le preocupa tanto la letra cuanto el juego político que la misma ha de permitir. De ellas, *unas son de carácter político y otras de carácter jurídico*. Por lo que se

(56) Párrafo 10 de la Exposición de Motivos, referenciada en el texto.

(57) Un estudio comparativo del tratamiento de los derechos en ambas Constituciones en mi trabajo «Derechos y Libertades en el último tercio del siglo XIX español», en *Cuadernos Constitucionales Fadrigue Furió Ceriol*, núms. 10/11, 1995, págs. 265 y ss.

(58) Vid. D. SEVILLA ANDRÉS: «Las posibilidades de Cánovas», *Anales de la Universidad de Valencia*, vol. XXV, Cuaderno II.

refiere a las primeras, de los debates parlamentarios se desprenden, con absoluta claridad, los siguientes propósitos:

1) Redactar una Constitución que no sea sólo obra de un partido, sino que simbolice la unidad de los existentes en el país, aunque para Cánovas sólo debiera haber dos partidos fuertes.

2) Porque no ha de gobernar con la Constitución ese solo partido y porque desea que la Constitución siga perviviéndole, transige y exige la transacción de los demás.

3) El resultado será una Constitución en cierto modo vaga, «un cheque en blanco» (59) que, aun con críticas, puede ser aceptado por la oposición sabiendo de antemano que al alcanzar el poder pueden, sin modificar la Constitución, aplicar en ella sus propios principios.

4) Desde otro punto de vista, es el reconocimiento por los hombres entonces en el poder de la realidad española del siglo XIX: si no hay una sola idea, si son dos ideas las que se hallan en pugna, lejos de imponer una y destruir momentáneamente la otra, como se ha venido haciendo, lo que habrá de hacerse es conciliar ambas, integrarlas en un interés común y superior, la Patria y la Monarquía. En diversas ocasiones se expone esta idea, aunque veladamente, por la Comisión Constitucional. Así, Silvela diría:

«se ha tratado por consiguiente... de procurar, ante todo y sobre todo, que la Constitución, más o menos científica y más o menos perfecta, sea proporcionada a las necesidades, a las condiciones y al modo de ser del País» (60).

Por lo que se refiere a las *notas de carácter jurídico*, tal como recuerda el profesor Tomás Villarroya (61), nos encontramos ante una Constitución completa, sistemática y ordenada, aunque ello resulte de desconstitucionalizar un buen número de materias que deberían haber sido reguladas por la Constitución. Desde el punto de vista formal, nos encontramos ante una Constitución flexible, tanto por lo que se refiere a la ausencia de la correspondiente cláusula de reforma (62), como por las diversas posibilidades que ofrece en su aplicación, al ser un texto que permitirá gobernar a partidos con diversas ideologías, sin necesidad de recurrir a su reforma

(59) GARCÍA ESCUDERO: *op. cit.*, pág. 118.

(60) D.S.C., 20 de abril de 76, pág. 826. Sólo que Cánovas no supo o no pudo advertir que una nueva fuerza social estaba naciendo y con mucha mayor fuerza. «La eficacia de las normas de una Constitución dependerá en buena parte del acierto con que el legislador y político haya sabido interpretar la capacidad asimiladora del pueblo y valorar la fuerza de las corrientes profundas que, en definitiva mueven su voluntad» (A. POSADA: *La Reforma Constitucional*, Librería general de Victoriano Suárez, Madrid, 1931, pág. VI).

(61) J. TOMÁS VILLARROYA: *Breve historia del Constitucionalismo español*, C.E.C., Madrid, 1981, págs. 105 y ss.

(62) Son las leyes orgánicas, según el pensamiento de Cánovas, las que deben precisar la regulación de materias que la Constitución deja absolutamente abierta al futuro. J. TOMÁS VILLARROYA: *op. cit.*, pág. 109.

o recambio. Por lo que se refiere a sus bases ideológicas, la influencia de Cánovas es aún más patente al constituir un prototipo de Constitución pactada, según la teoría de la doble soberanía que se manifiesta con claridad en la fórmula de promulgación:

«D. Alfonso XII, por la gracia de Dios, Rey Constitucional de España, a todos las que las presentes vieren y entendieren sabed: que en *unión y de acuerdo con las Cortes del Reino*, actualmente reunidas, hemos venido en decretar y sancionar, la siguiente Constitución de la Monarquía española.»

La explicación con que el Gobierno justifique el texto, al presentar a las Cortes su proyecto, buscará también demostrar que existe congruencia respecto de los más importantes documentos políticos precedentes. En efecto, el *Proyecto de Constitución leído en el Congreso iba precedido de un Preámbulo o exposición del Gobierno*, a modo de exposición de motivos, como ya se ha dicho. En dicho Preámbulo (63) hemos de destacar las siguientes ideas:

1. Es fiel continuación de la exposición precedente al Real Decreto de Convocatoria de elecciones, así como, con aquélla, del Manifiesto de Sandhurst al decir que presenta el proyecto «cumpliendo el solemne compromiso que contrajo al convocarlos (los Cuerpos Colegisladores), y realizando la promesa que el Rey D. Alfonso XII hizo en 1.º de diciembre de 1874 desde la Escuela Militar de Sandhurst...» (pfo. 4.º) (64). Aquellas promesas formuladas como soluciones por la Comisión de Notables y por el propio Gobierno, son las «consignadas en el adjunto Proyecto Constitucional» (pfs. 1 al 4).

2. Una vez más se afirma que las Constituciones anteriores se hallan abolidas como saliendo al paso de lo que será en los debates parlamentarios bandera de las minorías de la oposición, las Constituciones de 1869 y de 1845, respectivamente.

3. En la exposición de motivos del Decreto de Convocatoria se hizo hincapié en el gran desprestigio en que se hallaba el poder legislativo y la necesidad de que satisficiera las necesidades del país y recobrar su prestigio huyendo de las discusiones bizantinas. Ahora,

«el Gobierno espera y desea que no se dilaten los debates constitucionales de un modo inútil e indefinido... Tal vez aparecerían en contradicción las Cortes poniendo largamente en tela de juicio principios, declaraciones y doctrinas siempre aceptadas por nuestras Asambleas constituyentes y legislativas, y que forman, por decirlo así, el fondo común de la escuela política monárquico-constitucional...» (pfo. 5.º).

Por donde ya se anuncia el contenido y los propósitos de la primera parte del Dictamen de la Comisión Constitucional: evitar la discusión en torno a la institución monárquica.

(63) Apéndice al núm. 28 del D.S.C., 27 de marzo de 1879.

(64) En el Real Decreto de Convocatoria y su exposición, el Gobierno anunciaba que presentaría a las Cortes «su pensamiento en materia constitucional», manifestando que no tendría para ello necesidad de improvisar ya que existía, plenamente aceptado por él, el proyecto de la Comisión de Notables.

«Artículo único. Se declaran desde luego y sin otra discusión aprobados los adjuntos tres Títulos VI, VII y VIII del Proyecto Constitucional sin perjuicio de deliberar sobre todos los demás Títulos que dicho proyecto encierra, con arreglo al reglamento vigente» (65).

4. Haciendo extensiva la idea anterior de no alteración de la tradición constitucional española a «los artículos que en el proyecto se refieren a la administración de Justicia, a la organización de Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales, contribuciones, fuerza militar y gobierno de las provincias de Ultramar» (pfo. 11), reduce la cuestión constitucional a los Títulos I (De los españoles y sus derechos) y III (Del Senado). Por ello, expone a continuación las ideas del Gobierno sobre la materia de ambos títulos. Este punto, sobre ser sumamente discutido en el Congreso dando lugar a un amplio debate sobre el derecho del parlamentario a deliberar, llamó también, más que otros, la atención de la prensa. *La Época*, como es lógico, lo tratará de justificar como de primordial interés:

«El interés principal de tan noble documento estriba en las manifestaciones que hace el Gobierno respecto del modo con que puede abreviarse su discusión, toda vez que es inútil discutir por 5.^a o 6.^a vez axiomas de derecho público que ya no admiten duda alguna...»

No lo verán con tan buenos ojos otros titulares. *El Imparcial* (28-III-76), por ejemplo, dirá:

«Volviendo al régimen de cartas otorgadas, el Ministerio responsable ha asumido toda iniciativa en materia constitucional, y no sólo la ha asumido y la ejercita sino que cuida de que las Cortes —y hay en el preámbulo varios párrafos consagrados a expresarlo— no discutan más que los Títulos I y III del futuro Código político de la Monarquía... La mayor parte de los artículos del nuevo Código parecen al Ministerio bases comunes con sus análogos de otras constituciones. Y sin embargo, basta que cualquiera se tome el trabajo de comparar entre la del 69 y la futura, por ejemplo, para que se vea que esa aserción no es muy fundada...»

A dos, como se ha dicho, reduce el Gobierno las cuestiones fundamentales del proyecto: los derechos de los españoles y el Senado. Respecto de los primeros, justifica la configuración que se les da en el proyecto con dos clases de argumentos:

a) El doctrinal: «Entre los que proclaman el absolutismo de los derechos individuales y los que someten incondicionalmente el individuo a la tutela absorbente del Estado, hay en verdad antagonismo tan profundo...» En éste, como en tantos otros

(65) Este dictamen cuadra perfectamente con el pensamiento de Cánovas sobre la Monarquía, con su preocupación por mantenerla incólume, lejos de toda discusión o planteamiento siquiera, expresada por otra parte en todos los documentos políticos a que ya nos hemos referido, en los que esta idea va emergiendo gradualmente.

Por ello, también se explica que uno de los temas debatidos, y esgrimidos por la oposición en la primera parte del Dictamen de la Comisión Constitucional, es el derecho de deliberación de todo parlamentario que la oposición considera conculcado. Cfr. mi libro *La Restauración...*, op. cit., págs. 158 y ss.

temas de la Constitución, se buscará una solución ecléctica: «Es preciso hallar una síntesis feliz que armonice el derecho del individuo con el de la sociedad... Por fortuna, las sociedades modernas... han encontrado solución a tan pavoroso problema reconociendo la existencia de derechos naturales, que no son, sin embargo, absolutos, y negando aquel carácter a los derechos políticos que el Estado, como institución social necesaria y permanente, otorga, limita o modifica según el diverso desarrollo que en cada momento histórico alcanzan las naciones» (pfo. 13). Tampoco serán bien acogidas por *El Imparcial* estas declaraciones:

«Tienen empeño los conservadores en sostener que el derecho del individuo y el de la sociedad, la libertad del ciudadano y el principio de autoridad, no pueden armonizarse más que por la limitación de cualquiera de estos dos términos, punto de vista erróneo... La libertad del ciudadano y el principio de autoridad son instituciones que se mueven y logran esferas distintas; limitarlas no es resolver la cuestión; limitarlas vale tanto como abrir la puerta a los conflictos de todo género... Y el proyecto de Constitución no desenvuelve, o mejor, no anuncia otro sistema que ése...»

b) El segundo argumento con que se justifica en el Preámbulo la configuración dada al Título I es de tipo práctico o realista. Así, se afirma haber tenido presente, al redactar el proyecto, la situación de España «y el desgraciado ensayo que de las libertades absolutas e incondicionales se ha hecho en los últimos tiempos» (pfo. 14).

5. El otro tema de los que revisten mayor interés para el Gobierno es el *Senado*, que será también, como veremos, el que mayor número de modificaciones sufra en su texto. Dos fines fundamentalmente se persiguen con la configuración que se le ha dado. Es el primero que las clases allí representadas, por el instinto de la propia conservación, defiendan los intereses de la sociedad española de las oleadas revolucionarias. El segundo, que tenga, con su composición tripartita, la consistencia y flexibilidad «que ha menester para resistir con firmeza toda suerte de invasiones y para facilitar el turno pacífico y regular de los partidos en el mando» (pfo. 15). En las palabras que hemos subrayado encontramos ya una declaración, expresa del Gobierno, sobre *el turno*.

6. Por último, el Gobierno se muestra seguro de que nada afecta a la legalidad de la Constitución, ni queda ninguna prerrogativa parlamentaria lastimada por el solo hecho de que aquél haya ejercido la iniciativa que legalmente le corresponde. Y aún parece que el Gobierno, de creer a Becker (66), tenía en principio otros planes que

(66) J. BECKER: *La reforma constitucional en España*, Madrid, 1923, pág. 281. «Si el Sr. Cánovas había pensado realmente, como le atribuyó la prensa, en pedir autorización al Parlamento para declarar vigentes sin debate los Títulos VI y VII y VIII, es lo cierto que no insistió en ello, y en otra conferencia que el 26 de marzo celebró con los Sres. Romedo Robledo, Ayala, Ulloa, Romero Ortiz, Alonso Martínez, Candau y Bugallal, se convino en no solicitar semejante autorización para el Gobierno, dejando que la respectiva Comisión propusiera en su día lo que en su concepto no debiera discutirse para aligerar el debate. Y si ya el hecho de pedir autorización al Parlamento para no discutir esos Títulos, quitaba a la futura Constitución el carácter que, siquiera en parte pudiera atribuírsela, de carta otorgada, claro es que ni pretexto había para calificarla de tal suerte si totalmente se sometía a las Cámaras...»

sí hubieran puesto en entredicho, abiertamente, la naturaleza constitucional de futuro Código político.

Para que la Constitución no fuese obra de un solo partido, Cánovas brindó un puesto en la Comisión dictaminadora del proyecto en el Congreso a la minoría constitucional. Pero Sagasta enarbolaba todavía la bandera de la Constitución de 1869 (67). Ello confirma la primera nota de las brevemente referidas que a su vez demuestran el ya aludido comportamiento político o, simplemente, la visión de futuro de Cánovas. En todo caso, es prueba evidente de que nada descuida y todo lo intenta para obtener una *consolidación duradera del sistema*. La preparación del Dictamen de la Comisión Constitucional se llevaría a cabo en completo acuerdo con el Gobierno y no sin conceder en los días 30 de marzo y 1 de abril «audiencia a los Diputados que quisieron hacer observaciones. Concurriendo no pocos...» (68), como la propia Comisión manifestará en el Dictamen.

Planteada la cuestión en estos términos, el texto constitucional pierde interés en sí mismo para ser lo más decisivo del mismo, de una parte, su adecuación a las ideas expuestas y, de otra, su funcionalidad para proporcionar estabilidad política y posibilitar la democratización del régimen. Por ello, en el reducido espacio que esta ocasión nos proporciona, extraeremos algún ejemplo de ambas perspectivas.

Algunos extremos del texto que reflejan los planteamientos políticos aludidos

1. *La negativa a «restaurar» el comportamiento político anterior, el propósito de conciliación y la apertura a las diversas fuerzas políticas*, hallan reflejo en la novedosa composición del Senado y en los dos temas más discutidos del Título I: el tratamiento constitucional de la religión y de la enseñanza concebidos como cuestiones «de Estado».

a) *El Senado*. La novedad más destacada por lo que se refiere a la parte orgánica en comparación con el constitucionalismo precedente (y también la más discutida) (69) es la composición del Senado.

La Constitución diseña un sistema bicameral perfecto: dos Cámaras con los mismos poderes. Ahora bien, la Cámara Alta rehuyó los dos modelos contrapuestos, simbolizados en las Constituciones de 1845 (senadores de designación regia, vitalicios y sin límite numérico) y de 1869 (Cámara enteramente electiva). El art. 20 de la Constitución de 1876 establece que el Senado se compondrá de tres tipos de senadores: 1. Los senadores por derecho propio. 2. Los vitalicios, nombrados por la Corona. 3. Los elegidos por las Corporaciones del Estado y mayores contribuyentes en la forma que determine la ley. Pero, a renglón seguido, añadía el mismo artículo

(67) FERNÁNDEZ ALMAGRO: *Historia...*, t. I, pág. 302.

(68) BECKER: *op. cit.*, pág. 282.

(69) Mi libro, ya cit., *La Restauración...*, págs. 438 y ss.

que «el número de Senadores por derecho propio y vitalicios no podrá exceder de ciento ochenta. Igual número de Senadores electivos».

Ciertamente, la composición de tal Senado no permite confirmar que, como el Gobierno y la Comisión defendían, pretendiera hacer presente en él «la representación de todas las clases sociales del país» (70). Evidentemente, era una Cámara excesivamente restrictiva y restringida socialmente; tal era su configuración constitucional y así se confirmó en la Ley de 8 de febrero de 1877, que a la limitación de los electores y de las categorías de elegibles (sólo las doce comprendidas en el art. 22 como grupos entre los que podía también nombrar el Rey a los Senadores vitalicios) vino a añadir el carácter indirecto del sufragio. Sólo una lectura «a la inglesa» del constitucionalismo justifica semejante composición, aunque, ciertamente, lo que en última instancia se pone en entredicho al juzgar las Cámaras desde una visión progresista es el propio sentido del bicameralismo perfecto (71).

b) *La religión.* La cuestión religiosa es, con gran diferencia, la más polémica en las Constituyentes de 1876, y el resultado que se refleja en el art. 11 de la Constitución (72) representa un buen ejemplo de la significación política de esta Constitución y de su difícil posición al retomar un proceso de lenta, pero progresiva apertura, después de la experiencia revolucionaria del sexenio. Ciertamente, el art. 11 representa un paso más en la evolución que emprendiera el bienio progresista hacia la consolidación de la tolerancia; sin embargo, respecto de la inmediatamente anterior Constitución de 1869, este art. 11 representa la reacción.

Pero, en un análisis objetivo, no cabe desconocer la dura oposición que hubo de mantener el Gobierno y la Comisión Constitucional, frente a las posiciones más intransigentes que proceden del moderantismo y que no carecen de una muy

(70) El Senado de 1876 se presenta por los redactores del texto con la idea de una institución apropiada a la naturaleza de la Monarquía que se acaba de instaurar: institución en la que se da cabida a todas las clases sociales «para que, con el instinto de la propia conservación, defienda de las oleadas revolucionarias los intereses permanentes de la sociedad española... huyendo de los inconvenientes que la práctica señalaba cuando el cargo de Senador era vitalicio y lo adquirían, unos por derecho propio y otros, por elección de la Corona que podía aumentar el número de los elegidos. Las tres clases de Senadores que ahora se establecen, de derecho propio, de nombramiento de la Corona y de elección, revisan aquel elevado Cuerpo de la consistencia y de la flexibilidad que ha menester para resistir con firmeza toda suerte de invasiones y para facilitar el turno pacífico y regular de los partidos en el mando» (D. SEVILLA ANDRÉS: *Constituciones...*, Tomo I, pág. 592).

(71) Las «Parliament Acts» de 1910 y 1911, que contienen reformas incipientes sólo ampliadas al final de la primera mitad de este siglo, vienen a confirmar la aludida incoherencia.

(72) Disponía el art. 11 lo siguiente: «La religión católica apostólica romana es la del Estado. La Nación se obliga a mantener el culto y sus ministros. Nadie será molestado en el territorio español por sus opiniones religiosas, ni por el ejercicio de su respectivo culto, salvo el respeto debido a la moral cristiana. No se permitirán, sin embargo, otras ceremonias ni manifestaciones públicas que las de la religión del Estado.»

considerable fuerza, habida cuenta la general implantación del catolicismo en la época, la presión directa de la propia Iglesia y, fundamentalmente, la mentalidad de unas capas sociales populares apegadas al tradicionalismo representado por el clero. La actitud del Gobierno se mostrará inflexible en el sentido de que el planteamiento constitucional de la religión es *una cuestión de Derecho Público* y, por consiguiente, de la exclusiva competencia del poder temporal, representado en las Cortes con el Rey.

c) *La enseñanza*, en cuyo tratamiento constitucional pesa la referida polémica religiosa que aprovecha la ocasión para duplicar los enfrentamientos entre las diversas posiciones parlamentarias; como en el caso anterior, el Gobierno sostiene que se está ante una cuestión de Estado con la consiguiente irritación de quienes tradicionalmente han disfrutado del monopolio en la materia.

También será Silvela quien, contestando a Pidal (que se opone decididamente a que el párrafo 3.º del artículo correspondiente suponga que la colación de grados exclusivamente corresponde al Estado), haga ver que la cuestión es decisiva y trasciende el mero problema de la enseñanza, pues lo que está en juego es la misma concepción que el Gobierno y la Comisión tienen del Estado; que podrá discutirse en forma teórica, pero no podrá negarse que esta Constitución tiene una ventaja sobre las anteriores: la de **establecer el concepto de Estado con claridad**.

«El Proyecto de Constitución entiende que el Estado no es sólo una institución de derecho, sino un instrumento de progreso; por eso, el Estado tiene su noción religiosa, que desenvuelve; su noción científica, su manera de entender la instrucción pública, que desenvuelve también por medio de su intervención en la enseñanza; y claro es que dentro de esta teoría, era lógico que tuviera la colación de grados» (73).

El primer párrafo merecería una menor atención por parte de los Diputados (74). No obstante, al resumir el contenido del artículo, la Comisión lo explica así:

«Ésta es en primer término la consignación de la libertad de profesiones sin sujeción a gremio, a cofradía, a título especial, para aspirar a todas las carreras del Estado, y es también la consagración del derecho de aprender, del derecho de instruirse por los procedimientos que cada cual crea más cómodos, sin más obligación que la de someterse después a las pruebas de aptitud que el Estado marque en la ley de instrucción pública» (75).

(73) D.S.C., pág. 1569.

(74) El art. 12 disponía lo siguiente: «Cada cual es libre de elegir su profesión y de aprenderla como mejor le parezca. Todo español podrá fundar y sostener establecimientos de instrucción o de educación, con arreglo a las leyes. Al Estado corresponde expedir los títulos profesionales y establecer las condiciones de los que pretendan obtenerlos y la forma en que han de probar su aptitud. Una ley especial determinará los deberes de los profesores y las reglas a que ha de someterse la enseñanza en los establecimientos de instrucción pública costeados por el Estado, las Provincias o los Pueblos.»

(75) D.S.C., pág. 1568.

Sólo dos precisiones para cerrar esta breve referencia sobre la enseñanza:

1. La libertad de enseñanza es invocada y defendida por los católicos que, en realidad, pretenden continuar con el monopolio que en la práctica poseen. La ruptura de éste y, por consiguiente, el enfrentamiento que provoca el texto constitucional se produce respecto del planteamiento del Gobierno: sólo al Estado corresponde en última instancia la programación, control, etc., de la enseñanza (art. 12, pfo. 3.º).

2. Más interesante aún, desde el punto de vista constitucional, resulta el *tratamiento de las libertades públicas*, así como la incidencia que su evolución va a tener en el desarrollo del régimen, y su *significado para el Derecho Público*.

Ciertamente, el reconocimiento de derechos y libertades que lleva a cabo la constitución canovista en su Título I, no tiene demasiado sentido para el observador del constitucionalismo español si se expone en forma aislada y sin referencias al texto fundamental precedente, la Constitución de 1869, que actúa de «motor» y modelo (bien que formal) para los constituyentes de 1876. Es esta inevitable comparación entre dos textos ideológicamente opuestos en sus planteamientos la que permite dejar siquiera apuntadas algunas cuestiones y consideraciones francamente sugerentes más allá del estricto ámbito de los derechos y su consideración constitucional.

Pues si dicho texto fundamental abre un período nuevo en la Historia del Constitucionalismo español, es a la vez deudora de su más inmediato pasado. Por más que formalmente se trate de ignorar y «enterrar» el sexenio precedente, sus planteamientos iniciales, institucionalizados en la Constitución del 69, están presentes en quienes, siendo oposición en las Constituyentes del 76, van a formar gobierno apenas cinco años después. «El período de historia española que comienza en 1876 y que se prolonga por los siguientes cincuenta y cinco, dio especial significación a algunos de los propósitos de los revolucionarios de septiembre de 1868 y de los constituyentes de 1869. Desde el punto de vista institucional, lo que había nacido con la gestión de éstos no fue el resultado de un cambio político más, sino la versión española de la fase de plenitud del sistema liberal individualista, que, en todo Occidente, cubre el último tercio del siglo XIX y el primero del XX... (con) el desenvolvimiento de las fórmulas representativas individualistas, llevadas a sus últimas consecuencias; esto es: tanto en lo que concierne a la amplitud de esa representación (lo que se concreta en la generalización del sufragio universal) como en lo que atañe a la organización de cauces de opinión pública (en particular, con la formalización de los partidos políticos)» (76).

Las Constituciones de 1869 y 1876 representan, en efecto, opuestas concepciones políticas (revolucionaria, uno, conservadora el otro), por más que el Título I, relativo a los derechos, de la de 1876, parezca respetar formalmente a su

(76) J. A. GALLEGO: «El Estado de la Restauración (I)», en *Rev. Depto. Derecho Político*. UNED, núm. 7, pág. 133.

homólogo de 1869; trata de ofrecer así a las fuerzas progresistas (no siempre con éxito) la imagen de un texto fundamental que, aun siendo fruto de la restauración borbónica, valora y mantiene los logros de la revolución en materia de derechos y libertades ciudadanas. Ello no se consigue totalmente ni aun en el plano del reconocimiento formal; entre ambas declaraciones de derechos existen notables diferencias (77).

La momentánea ruptura de la tradición «legalista» española llevada a cabo por la Constitución de 1869 (78) no va a ser secundada por la Constitución canovista por más que contenga una tabla de derechos que aparenta imitar a su precedente. A Cánovas le impresiona más la estabilidad política del régimen parlamentario inglés que las diez primeras enmiendas de la Constitución norteamericana. Con la Restauración, pues, se consolida la tendencia a hacer de la Constitución un texto alejado de la realidad y de la tarea ordinaria del juez independiente para situar toda relación jurídica real, de los ciudadanos o de éstos con el Estado, en el ámbito de los Códigos. Lo que no es óbice para que, desde las primeras actuaciones del Ministerio Regencia se intente la conciliación entre las diversas fuerzas políticas y las respectivas concepciones que de las libertades representan (79).

Sin embargo, las dos Constituciones (de 1869 y 1876) representan, en última instancia y pese a sus diferencias, *el momento histórico en que se agota una etapa del constitucionalismo, para iniciarse otra*. En este sentido observa Clavero (80) que es en este período cuando se opera el distanciamiento entre dos esferas de intereses hasta entonces unidas: los intereses estrictamente políticos y los de clase (representados éstos por los derechos privados que los Códigos se ocupan de regular). «Nues-

(77) Como afirma PÉREZ PRENDES, «La Constitución concebida para la Restauración dinástica, contrariando uno de los ejes del proyecto monárquico de Prim, sólo podía teñirse de referencias continuistas respecto de la de 1869 en algunas cuestiones muy limitadas, concretamente el asunto de las garantías personales... Pero, sin negar la importancia de esa recepción, no me parece erróneo sostener que si en líneas generales el sexenio en sus ensayos monárquico y republicano planteó con hondura una reflexión sobre la idea del Estado y supone por ello una crítica de formas sociales incardinable en el Antiguo Régimen, la Constitución de 1876 encierra en su más íntima raíz significativa un intento, el más depurado si se quiere, de continuidad social del viejo sistema» (J. M. PÉREZ PRENDES y MUÑOZ DE ARRAGO: «Continuidad y discontinuidad en la Constitución de 1876», en *Revista Depto. Derecho Político*, UNED, núm. 8, pág. 32).

(78) J. L. CASCAJO CASTRO: «Acerca de los derechos fundamentales en el Constitucionalismo histórico español», debate abierto - *Rev. de Ciencias Sociales*, núm. 2, 1990.

(79) M. FERNÁNDEZ ALMAGRO: *Historia política de la España contemporánea (desde la revolución de septiembre hasta la muerte de Alfonso XII)*, Ed. Pegaso, Madrid, 1956, pág. 253: «Si, en cuanto a materia religiosa, obró Cánovas de acuerdo con el Concordato..., por otra parte extremó su celo para que ningún disidente fuese perseguido por sus ideas. Derogó la ley del matrimonio civil de 1870, pero autorizó al no católico a contraerlo e hizo obligatoria la inscripción del matrimonio canónico en el registro civil. Suspendió gubernativamente determinados periódicos de la oposición... (pero) reconoció el derecho de reunión y asociación...»

(80) B. CLAVERO: *Evolución histórica...*, cit., págs. 98-100.

tro Código civil de 1888 —dirá Cascajo— se transforma en el sucedáneo auténtico de la Constitución y como tal se le aprovecha, coartada para juristas y acomodo para jueces» (81).

En efecto, el régimen canovista representa la culminación del enfoque privatista y burgués de la sociedad que, rechazando toda libertad con trascendencia pública, garantiza la paz social y las relaciones civiles y mercantiles; no en vano, junto al mencionado Código civil, proceden del mismo período el Código de comercio (1885) y la Ley de Enjuiciamiento civil (1882), entre otros cuerpos legales que han pervivido hasta nuestros días.

Ello no obstante, y volviendo a la afirmación de Clavero, en este último tercio de nuestro siglo XIX el régimen constitucional puede ir autonomizándose (82) y generando su propia dinámica en la medida en que comienzan a reconocerse, aun con muchas limitaciones, los derechos de carácter colectivo y de extraordinaria trascendencia pública, hasta el punto de provocar la democratización del régimen y, a la larga, una profunda transformación de las instituciones (83).

Es precisamente, como afirma Clavero, la consagración constitucional de las libertades públicas, junto a la ampliación del sufragio, que se operan a partir de la revolución de 1868, lo que permite la desconexión entre el modelo político y el social hasta entonces unidos. «Las libertades públicas y el sufragio general propiamente conducían a la estructuración de un orden político independiente, en cuanto tal, del referido modelo social, bien que esto distase de constituir un efecto inmediato de la misma Constitución y más aún en el caso de una tan precavida en este terreno como la de 1976 que habría de regir aquí este proceso» (84).

Pero la percepción de las particularidades referidas a las libertades públicas es clara en el período histórico a que nos referimos; no sólo en lo que respecta a su funcionalidad política y social (y sus riesgos), por cuya razón sólo lentamente y con muchas reticencias van abandonando el ámbito penal, sino también por lo que respecta a su justificación jurídica y a su estructura normativa que las sitúa a medio camino entre los derechos civiles y políticos (85).

(81) *Op. cit.*, pág. 113.

(82) Asimismo en este mismo período (concretamente en el último cuarto del siglo) sitúa J. A. PORTERO [«Algunas cuestiones en el Derecho Político español. 1875-1900», en *R.E.P.*, núm. 18 (Nueva época), Madrid, 1980, págs. 71 y ss.] la configuración del Derecho Constitucional propiamente dicho, desprendido ya de la prioridad que en el enciclopedismo del Derecho Político tenía la Filosofía sobre sus restantes contenidos. Para PORTERO, SANTAMARÍA, POSADA y SOLER, todos ellos de inspiración krausista, «atenuan las posiciones "oficiales", tratando de introducir un cierto grado de modernismo, de laicismo, de antidogmatismo en suma». Ello sin perjuicio de las limitaciones a que se refiere CLAVERO (*op. cit.*, págs. 108 y ss.) al afirmar que «no existen verdaderas figuras que se consagren a la construcción de un Derecho Constitucional» y que «el propio régimen de la Constitución de 1876 apenas se beneficia de tal cultura»; en todo caso, como este mismo autor reconoce, las condiciones más favorables que vive la libertad de expresión permiten un debate público sobre cuestiones políticas y constitucionales.

(83) *Vid.* mi libro *Estudio sobre las Libertades*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1995.

(84) B. CLAVERO: *op. cit.*, pág. 100.

(85) En este sentido, V. SANTAMARÍA DE PAREDES (*Curso de Derecho Político*, Impr. Ferrer y Orga,

Pues bien, si la Constitución de 1869 es exponente de la convicción de ese papel esencial que las libertades públicas tienen en el cambio de régimen, y su texto las reconoce por vez primera entre nosotros con una determinación propia de una Constitución democrática contemporánea, la de 1876 recorta dicho planteamiento manteniendo una mención puramente formal y desconstitucionalizando esta materia, obviamente constitucional, al remitir al legislador la determinación de estas libertades.

Sin embargo, la corta y turbulenta vigencia de la Constitución de 1869 impide el asentamiento de estas libertades en el comportamiento social y propicia una restrictiva regulación penal de las mismas ya en el Código penal de 1870. Si los constituyentes del 76 no temieron mantener su reconocimiento confiados en dicha regulación penal, y tanto más aplicando la referida técnica de desconstitucionalización mediante las remisiones a la ley, lo bien cierto es que la alternancia política y la fuerza imparable de los movimientos sociales (86) acaban imponiendo la progresiva incorporación de tales libertades al régimen forzándolo al cambio y a la crisis. Que esta evolución conduzca a la consolidación democrática del régimen o a su descomposición es indiferente para la afirmada operatividad de las libertades; a lo sumo, lo que pone de relieve es la incapacidad de los intereses políticos y de quienes los personifican para aceptar y adecuarse a una realidad que se impone por encima de las formas jurídicas e institucionales (87).

Valencia, 1880, pág. 162) se refería a los derechos *mixtos* como «aquellos que pueden ser individuales o políticos según se apliquen a un fin individual o a un fin político»; y C. RUIZ DEL CASTILLO (*Manual de Derecho Político*, Ed. Reus, Madrid, 1939, págs. 327-328) exponía esta misma percepción (en una visión retrospectiva de las Declaraciones de derechos liberales) del siguiente modo: «La clasificación de los derechos en civiles y políticos tiene el doble valor de origen y destino. Por su origen los derechos civiles son inmunidades del individuo *como hombre*, mientras que los derechos políticos expresan la incorporación del individuo —*como ciudadano*— al Estado. Por su destino, los derechos civiles se dan en beneficio de la actividad privada del individuo; los políticos, como garantía de los civiles. Y todavía se ha diferenciado los derechos políticos y los públicos, *según que el derecho se ejercite para concurrir directamente a la formación de un órgano constitucional (derecho de elector) o que, dirigiéndose a actuar sobre la opinión pública, no tenga por objeto directo la participación en las funciones públicas...*»

(86) TUSELL, por el contrario, cree que el sufragio universal y el logro de algunas libertades se produce por la acción de la clase política y no del cuerpo electoral («Cánovas y la Restauración», en *Claves de Razón Práctica*, núm. 76, pág. 53).

(87) Sobre la incapacidad del doctrinarismo para aceptar la transformación social, PÉREZ PRENDES: *op. cit.*, págs. 29 y ss. Un examen de la crisis creo que nos permitirá deslindar mucho mejor qué parte de responsabilidad corresponde al diseño inicial y qué parte al juego y a los intereses políticos de la segunda generación de la Restauración.

A modo de conclusión

Tal como iniciábamos nuestro planteamiento, es claro que, ni Cánovas era un demócrata del siglo XIX, ni la Constitución del 76 quiso ser la del 69. Sin embargo, sí permitió un proceso de progresiva apertura en las libertades (con las consecuencias aludidas), en la introducción de políticas sociales y, en concreto, la introducción del sufragio universal. Es cierto que queda oscurecida por el fenómeno del caciquismo. Sin embargo, debería tenerse presente que es justamente el desarrollo económico y el fenómeno urbano que acompaña a la industrialización, los que neutralizan la fuerza del caciquismo (88).

Por lo que se refiere al comportamiento constitucional de los poderes, lo que conocemos como aplicación de la parte orgánica de la Constitución, la atención ha de centrarse, lógicamente, en las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo, sin olvidar el papel constitucional de la Corona (también estos días puesto en tela de juicio en medios periodísticos).

La ficción del régimen es indiscutible desde la perspectiva de un régimen parlamentario de confianza única. Estamos, ya lo he dicho anteriormente, ante un texto que formalmente establece una Monarquía constitucional o, si se quiere, un parlamentarismo de doble confianza, sin perjuicio de que el desarrollo lógico de la misma hubo de ser, como en el resto de las Monarquías europeas que han sobrevivido, el establecimiento «fáctico» de la Monarquía parlamentaria.

Hubo de ser y pudo serlo, sin duda, de haber persistido el tipo de monarca que representó Alfonso XII. ¿Qué es, si no, el ejercicio del poder por el Gobierno en nombre del monarca? (89). Cuestión distinta es el falseamiento de la composición parlamentaria, más ligada a la naturaleza de los partidos políticos de entonces y al comportamiento de sus representantes, que a las disposiciones constitucionales (cualquiera que sea la ideología presente en un texto constitucional).

Es cierto que el «Rey nombra y separa libremente a los Ministros» (art. 54.9.º), pero no lo es menos que la institución del referendo está claramente establecida en el art. 49 de la Constitución (90). Alfonso XII observó fielmente las prescripciones constitucionales y su «espíritu» parlamentario. Y lo mismo cabe decir de la Regente Da. María Cristina (91): «Romanones señala atinadamente que, en los dieciséis años

(88) Castelar obtiene treinta escaños en 1893, justamente provenientes de las grandes urbes como ponen de relieve E. TÉMIME, A. BRODER y G. CHASTAGNARET (*Historia de la España Contemporánea. Desde 1908 hasta nuestros días*, Ariel, Barcelona, 1982, pág. 164), al criticar las escasas condiciones para la aplicación del sufragio universal, pero subrayando el hecho de que la verdadera aplicación del mismo y por tanto la neutralización del caciquismo, había de venir de la mano de la industrialización centrada en las urbes.

(89) J. TOMÁS VILLARROYA: *op. cit.*, pág. 111, *in fine*.

(90) Disponía dicho artículo: «Son responsables los ministros. Ningún mandato del Rey puede llevarse a efectos si no está refrendado por un ministro que por sólo este hecho se hace responsable.»

(91) No menos decisiva es esta circunstancia para juzgar objetivamente la Restauración. España ya tiene sus experiencias en períodos de Regencia.

en que hubo de ejercer sus funciones, no se le pudo acusar de la más leve falta contra la letra de la Constitución y el espíritu del régimen parlamentario» (92).

La situación cambió radicalmente con Alfonso XIII (1902, al cumplir los dieciséis años), en un momento político, además, en que el bipartidismo empieza a resquebrajarse y los propios partidos a ser pasto de sus luchas internas que se recrudecen con la desaparición de los líderes que, mejor o peor, dieron vida al sistema.

(92) J. TOMÁS VILLARROYA: *op. cit.*, pág. 112.

