

LOS PROTAGONISTAS DE LA RESTAURACIÓN Y EL REFLEJO DE SUS IDEOLOGÍAS EN EL TEXTO DE 1876 Y EN LA LEGISLACIÓN POSTERIOR*

Por

ELENA GARCÍA-CUEVAS ROQUE
Departamento de Servicios Sociales y Fundamentos Histórico-Jurídicos
Universidad Nacional de Educación a Distancia
(UNED)

elena.garcia@der.uned.es

e-Legal History Review 40 (2024)

RESUMEN. Para abordar adecuadamente el período de la Restauración española a partir de 1875 es conveniente precisar algunos conceptos previos. El manifiesto de *Sandhurst* y la teoría de la Constitución interna justificaron la elaboración de un nuevo texto. La Monarquía y las Cortes, como instituciones históricas anteriores y superiores al texto escrito, sirvieron de fundamento al edificio constitucional de Cánovas del Castillo. Este principio, que estará presente en todos los problemas capitales de la Constitución de 1876, iba a permitir restaurar la monarquía y crear un nuevo régimen con el apoyo o captación de gran parte de las fuerzas políticas del sexenio revolucionario. El resultado fue un texto flexible y transaccional preparado para que pudieran gobernar con él todos los posibles partidos que aceptaran las bases y principios esenciales del régimen, esto es, del sistema monárquico-constitucional.

El compromiso político de los dos partidos dinásticos de aceptar el turno pacífico en el poder nació viciado por el predominio de la confianza regia y el fraude en los procesos electorales. A pesar de ello, se mantiene un cierto *status quo* hasta 1902. Las leyes complementarias no constitucionales promulgadas hasta ese momento fueron fiel reflejo de la ideología del gobierno de turno. Los hombres de la Restauración fueron poco sensibles ante el surgimiento de nuevos movimientos políticos y fuerzas sociales en esos primeros años del siglo XX. A partir de aquella fecha, la historia de la Restauración entra en una espiral de desprestigio y descontento, provocando el desgaste y la deformación del propio régimen.

PALABRAS CLAVE. Restauración, Constitución interna, Cánovas, 1876, fuerzas políticas.

SUMARIO. I. INTRODUCCIÓN. II. LA JUSTIFICACIÓN DEL NUEVO TEXTO. 1. La doctrina de la Constitución interna. III. REALIDAD POLÍTICA Y SOCIAL QUE RODEA AL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN. 1. Concurrencia de fuerzas políticas. IV. ANÁLISIS DEL TEXTO DE 1876. 1. Soberanía y Monarca. 2. Cortes bicamerales y el principio electoral. 2.1. Especial referencia al régimen de las dos confianzas y del "turnismo". 3. Carta de derechos y libertades al "capricho" de los gobiernos. 4. La cuestión religiosa como evidencia del espíritu de transacción. 5. Otros aspectos del texto. V. OBRA JURÍDICA Y LEGISLACIÓN RELEVANTE TRAS LA PROMULGACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN. VI. LA SIGNIFICATIVA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS: DEL "BIPARTIDISMO" AL FRACCIONAMIENTO. VII. MOVIMIENTOS POLÍTICOS Y SOCIALES EMERGENTES. VIII. EL DESGASTE DEL RÉGIMEN Y CONTRIBUCIONES DE FUTURO. A MODO DE BALANCE. IX. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

* Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación PID2021-124531NB-I00 Estado de partidos: raíces intelectuales, rupturas y respuestas jurídicas en el contexto europeo. Ministerio de Ciencia e Innovación, Agencia Estatal de Investigación, cofinanciado por la Unión Europea.

THE PROTAGONISTS OF THE RESTORATION AND THE REFLECTION OF THEIR IDEOLOGIES IN THE 1876 TEXT AND SUBSEQUENT LEGISLATION

ABSTRACT. In order to adequately approach the period of the Spanish Restoration from 1875 onwards, it is convenient to specify some previous concepts. The Sandhurst manifesto and the theory of the internal Constitution justified the elaboration of a new text. The Monarchy and the Cortes, as historical institutions prior to and superior to the written text, served as the foundation of Cánovas del Castillo's constitutional edifice. This principle, which would be present in all the main problems of the Constitution of 1876, was to allow the restoration of the monarchy and the creation of a new regime with the support or capture of a large part of the political forces of the revolutionary six-year period. The result was a flexible and transactional text prepared so that all possible parties that accepted the bases and essential principles of the regime, that is, the monarchic-constitutional system, could govern with it.

The political commitment of the two dynastic parties to accept the peaceful turn in power was flawed by the predominance of royal confidence and fraud in the electoral processes. Despite this, a certain *status quo* was maintained until 1902. The complementary non-constitutional laws enacted up to that time were a true reflection of the ideology of the government in power. The men of the Restoration were not very sensitive to the emergence of new political movements and social forces in those early years of the twentieth century. From that date on, the history of the Restoration entered a spiral of discredit and discontent, causing the regime itself to wear out and become deformed.

KEYWORDS. Restoration, internal Constitution, Cánovas, 1876, political forces.

SUMMARY. I. INTRODUCTION. II. JUSTIFICATION FOR THE NEW TEXT 1. The doctrine of the internal Constitution. III. POLITICAL AND SOCIAL REALITY SURROUNDING THE DRAFT CONSTITUTION. 1. Concurrence of political forces. IV. ANALYSIS OF THE TEXT OF 1876. 1. Sovereignty and Monarch. 2. Bicameral Cortes and the electoral principle. 2.1. Special reference to the regime of two trusts and "turnism". 3. Charter of rights and liberties at the "whim" of the governments. 4. The religious question as evidence of the spirit of compromise. 5. Other aspects of the text. V. LEGAL WORK AND RELEVANT LEGISLATION AFTER THE PROMULGATION OF THE CONSTITUTION. VI. THE SIGNIFICANT EVOLUTION OF THE PARTY SYSTEM: FROM "BIPARTISANSHIP" TO FRACTIONATION. VII. EMERGING POLITICAL AND SOCIAL MOVEMENTS. VIII. THE REGIME'S EROSION AND CONTRIBUTIONS FOR THE FUTURE. BY WAY OF BALANCE. IX. BIBLIOGRAPHICAL REFERENCES.

Recibido: 28/03/2024

Aceptado: 08/05/2024

I. INTRODUCCIÓN

En un sentido estricto, por Restauración pudiera entenderse únicamente el acto político de la llegada de Alfonso XII al trono de España. Sin embargo, suele designarse con ese nombre todo el período que va desde 1875 hasta la dictadura de Primo de Rivera en 1923, desde el momento en que el sistema político, social y económico imperante en España durante esos años se basó en la aprobación de un texto de larga vigencia -la Constitución de 1876- y sus leyes de desarrollo; además, porque tal sistema

dio muestras de un alto grado de continuidad y permanencia, al menos durante el reinado de este monarca y la Regencia de María Cristina de Habsburgo; y ello, a pesar de las vicisitudes por las que pasó el país y, más concretamente, el régimen y el sistema de partidos, sobre todo tras la muerte de Alfonso XII.

Existe bastante unanimidad entre los historiadores en cuanto a lo que se considera el inicio de la Restauración: la llegada de Alfonso a España; pero existen diferentes opiniones en torno al su punto final¹. Para unos, se sitúa en 1902 (con la mayoría de edad de Alfonso XIII); para otros, la fecha sería 1917 (momento en el que se produce la crisis constitucional más importante del siglo XX en España²); incluso, algunos creen conveniente extender a 1931 la pervivencia del sistema; y éste es precisamente mi parecer, ya que la dictadura de Primo de Rivera no derogó la Constitución de 1876, sino que suspendió su aplicación en la práctica; será, entonces, en la II República cuando se apruebe un nuevo texto constitucional. Lo que sí está claro es que, desde el punto de vista constitucional, todo el período está presidido por la Constitución canovista, la cual se sitúa en el período que se ha denominado de “revisiones profundas”³. Realmente el Estado español contemporáneo se desarrolló y se mantuvo sobre la base de las instituciones del moderantismo y la Restauración⁴.

Conscientes de la dificultad de aportar nuevas y diferentes interpretaciones de los hechos acaecidos en este período de nuestra historia, que ha sido centro de atención de numerosos estudios, el propósito que nos ha guiado en la redacción de estas páginas no es otro que el de traer a nuestras memorias la extraordinaria labor realizada por los protagonistas y artífices de la Restauración borbónica, así como el reflejo de sus respectivas ideologías en el longevo texto constitucional de 1876 y las leyes complementarias. En este contexto, la idea de un compromiso o pacto “doctrinario”

¹ José Peña González, *Historia política del constitucionalismo español*, Dykinson, Madrid, 2006, p. 223.

² Crisis provocada por un conjunto de sucesos: movimientos militar, político y social.

³ (1869-1936). José Manuel Pérez-Prendes Muñoz-Arraco, *Historia del Derecho español*, vol. II, Servicio de publicaciones Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, 2004, p. 1.813. En este período se ubica la Restauración y su final (1874-1931). El autor, que aborda la periodificación constitucional con gran habilidad, pone el acento en el rasgo que caracteriza al período de 1869 a 1975: la búsqueda de un esquema constitucional que supere las contradicciones entre historicismos y modernización; los profundos planteamientos alcanzan hasta la misma forma de gobierno (Monarquía, República, Dictadura...), a la estructura del Estado y al concepto de democracia.

⁴ Los períodos constituyentes de signo democrático pasaron por encima de ellas sin modificar su estructura fundamental. Jordi Solé Tura y Eliseo Aja Fernández, *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*, Siglo XXI, Madrid, 1982, pp.141 y 144. De ahí que cada intento democratizador tuvo que revestir la forma de un verdadero desmantelamiento de las instituciones fundamentales, hasta alcanzar a la propia monarquía; fue el caso de 1868 y 1873, a lo que debemos añadir el intento democratizador más profundo de nuestra historia, el de 1931, momento en el que se asiste a una profunda y rápida renovación democrática solo frustrado por la Guerra civil.

apunta sutilmente hacia el concepto de consenso, que tan oportuno ha sido en determinados períodos constituyentes de nuestra historia. Sirvan estas líneas también para poner al alcance del lector, de una manera sencilla y rápida, algunas elocuentes y brillantes intervenciones durante los debates en las Cortes, en especial en los meses previos a la aprobación de la Constitución, recogidas en los *Diarios de Sesiones*; a través de ellos, cobran sentido el espíritu de transacción, de (re) conciliación y hasta de escepticismo, así como la flexibilidad, que tanto caracterizan a la Constitución “canovista”.

II. LA JUSTIFICACIÓN DEL NUEVO TEXTO

Es obligado afirmar que Cánovas del Castillo⁵, político de tendencia liberal moderada que durante los años del sexenio democrático encabezó la defensa de la vuelta de la casa real de Borbón a España, imprimió carácter a esta época de la Historia de España, la Restauración, a través de su actuación política e influencia ideológica⁶. Sin embargo, y sobre todo a partir de la muerte de Alfonso XII, y mucho más acusado durante el reinado de Alfonso XIII, se ha destacado la artificiosidad del régimen de la Restauración y la corrupción del sistema electoral por el llamado caciquismo, como las principales causas del desencanto, desilusión y deformación del régimen⁷.

⁵ Estadista malagueño y “figura de perfil complejo”, -utilizando palabras de Luis Sánchez Agesta, *Historia del constitucionalismo español (1808-1936)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, p. 295. Cánovas, desde muy joven, participa activamente en la política, destacando por su sólida y profunda cultura, habilidad parlamentaria y prestigio político. Existen varias decenas de biografías sobre Cánovas. A través de sus discursos parlamentarios, de sus conferencias en el Ateneo, de los artículos y, sobre todo de sus Problemas contemporáneos, se puede rastrear su ideario. Sobre ello, véase José Luis Comellas García-Llera, “El sistema político de Cánovas” en *Revista de Estudios políticos* n. 112, 1960, pp. 107 y ss. Asimismo, puede encontrarse una completa obra sobre la figura de Cánovas en Melchor Fernández Almagro, *Cánovas. Su vida y su política*, Tebas, Madrid, 1972. Se trata de una de las obras más citadas por los estudiosos de esta época.

⁶ El Marqués de Lema (Bermúdez de Castro y O’ Lawlor, Salvador), que fue un gran admirador de Cánovas, escribió una magnífica biografía titulada *Cánovas o el hombre de Estado*, Colección de vidas españolas del siglo XIX, vol. XV, Espasa-Calpe, Barcelona, 1931. El Marqués de Lema volvió a describir las cualidades de Cánovas en su libro *Mis recuerdos (1880-1901)*, Compañía Ibero Americana de Publicaciones, Madrid, 1930, p. 99: “su percepción constante de la realidad (...) y una voluntad serena y entera”. Por otro lado, se han utilizado como expresiones sinónimas “espontáneamente” para referirse al sistema establecido en la Constitución de 1876, la Restauración, la segunda Restauración, el sistema canovista y canovismo, entre otras. Cfr. José Manuel Pérez-Prendes Muñoz-Arraco, “Continuidad y discontinuidad en la Constitución de 1876”, Edición a cargo de Remedios Morán Martín *Escritos de historia constitucional española*, Marcial Pons, Fundación Seminario de Derecho Romano Ursicino Álvarez, Madrid, 2017, p.287.

⁷ Cfr. Luis Sánchez Agesta, *Historia, o. c.*, pp. 338-339.

La justificación y fundamento de un texto nuevo se buscó en el manifiesto de *Sandhurst*⁸ y la teoría de la Constitución interna: “por encima de los diferentes textos y doctrinas constitucionales están la Monarquía y las Cortes, instituciones fundamentales de España a través de su historia”⁹. Ambas constituyen la base del poder y la legitimidad del nuevo sistema, marginando el concepto de soberanía nacional. Ambas instituciones representaban la solución a los problemas del país. Pero, con el Manifiesto de *Sandhurst*, y a pesar de lo que pudiera parecer *prima facie*, Cánovas pretendía evitar la vuelta a una Monarquía de tipo Isabelino, impidiendo que el partido moderado fuese el protagonista de la Restauración; su intención era restaurar la Monarquía en la persona de Alfonso XII y crear un nuevo régimen, con el apoyo o captación de gran parte de las fuerzas políticas del sexenio revolucionario:

“Afortunadamente, la Monarquía hereditaria y constitucional posee en sus principios la necesaria flexibilidad y cuantas condiciones de acierto hacen falta para que todos los problemas que traiga su restablecimiento consigo, sean resueltos de conformidad con los votos y la conveniencia de la Nación”; “Nada deseo tanto como que nuestra Patria lo sea de verdad”¹⁰.

Estos conceptos de “Constitución interna” y soberanía compartida por el Rey y las Cortes suprimen la base de las conquistas democráticas de 1869.

⁸ 1 de diciembre de 1874. Se publicó a finales de mes en la prensa española. Como verdadero antecedente de lo que sería la Restauración, este Manifiesto, de marcado carácter político, ofrecía una fórmula de conciliación y proclamaba el restablecimiento de la Monarquía constitucional hereditaria, con amplia base política, así como la exclusiva legitimidad dinástica a favor del príncipe Alfonso. Su autor formal es Alfonso de Borbón, futuro Alfonso XII, firmado por él mientras se encontraba en el exilio cursando estudios en la británica Real Academia Militar de *Sandhurst* (de ahí el nombre). Sin embargo, el verdadero autor del texto, su redacción, es Cánovas del Castillo, el cual pide a un joven Alfonso (18 años) que firme la carta, con el fin de restaurar la monarquía y crear un nuevo régimen. El propósito era convencer a la nación de las intenciones, siempre dentro del liberalismo, del nuevo aspirante al trono español. Este espíritu conciliador y de compromiso se dejó sentir en la preparación de la Constitución de 1876, la cual era necesaria ante la inexistencia de legalidad constitucional: “(...) si de hecho se halla abolida la Constitución de 1845, hállese también de hecho abolida la que en 1869 se formó sobre la base inexistente ya de la Monarquía (...)”, folio 2v (verso), Manifiesto, disponible en https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/el-manifiesto-de-sandhurst-1-de-diciembre-de-1874/html/eb5fb364-a415-11e1-b1fb-00163ebf5e63_37.html

⁹ Luis Sánchez Agesta, *Historia*, o. c., p. 306.

¹⁰ Fragmento del Manifiesto de *Sandhurst*, folio, 3r (recto) y 3v (verso), disponible en https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/el-manifiesto-de-sandhurst-1-de-diciembre-de-1874/html/eb5fb364-a415-11e1-b1fb-00163ebf5e63_38.html “(...) las naciones más grandes y prósperas, y donde el orden, la libertad y la justicia se admiran mejor, son aquellas que respetan su propia historia (...). Sea la que quiera mi suerte, ni dejaré de ser español, ni como todos mis antepasados buen católico, ni como hombre del siglo, verdaderamente libera!” (folio 4r y 4v). Los constitucionalistas y los radicales no entendían ese espíritu conciliador, en concreto, poder conciliar los términos catolicismo y liberalismo.

1. La doctrina de la constitución interna

Teniendo en cuenta el importante fundamento o antecedente del texto constitucional de 1876, es necesario detenerse en esta doctrina o teoría de la Constitución interna. En la convocatoria de elecciones de 31 de diciembre de 1875¹¹, Cánovas conjuró el espíritu de esta doctrina, ya conocida en la tradición del constitucionalismo español, pero que ahora (1875) se le designa “Constitución interna”, hasta tal punto que se ha pensado que la doctrina fue inventada por Cánovas o por los hombres de la Restauración¹². Al restaurar el orden tras la Revolución de septiembre, esta doctrina encuentra su mejor oportunidad: se afirma la preexistencia de instituciones fundamentales, anteriores y superiores al texto escrito que puede aprobar o derogar una asamblea. De algún modo, en 1845 ya estaba presente este concepto, el cual se interpretó de diferentes maneras. Para el Marqués de Sardoal, que fue alcalde de Madrid durante el sexenio democrático, es un puro hecho sociológico, planteando esta cuestión en los debates con una pregunta¹³:

“¿Ha querido decir al hablar de Constitución interna que en todo país, según los tiempos, que en toda sociedad han existido siempre elementos más o menos preponderantes, representados por la aristocracia unas veces, por la Iglesia otras,

¹¹ Fue en este Real Decreto de 31 de diciembre donde igualmente se afirmó que “la Constitución interna, sustancial de España está, (...), contenida y cifrada en el principio monárquico constitucional. (...) De esta Constitución no hay con vida sino dos instituciones, el Rey y las Cortes, bastan a restablecer y crear las demás”. Puede consultarse el texto de este Real Decreto en Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, *La Constitución de 1876*, Colección Las Constituciones Españolas, Tomo 7, dirigida por Miguel Artola, Madrid, Iustel, 2009, pp. 158-164. Esta obra, reseñada por Marta Frieria Álvarez en *Anuario de Historia del Derecho Español*, n. 80, 2010, pp. 986-991, y tal y como describe la reseñadora, contiene una cuidada selección de textos referidos al proceso de elaboración de la Constitución de 1876, precedidos de un estudio preliminar del propio autor, cuyo hilo conductor son los 36 documentos seleccionados.

¹² A pesar de que esta doctrina fue la idea central en el pensamiento canovista, no puede desconocerse la figura de Martínez Marina, que, para los estudiosos más representativos de la materia, la tesis de la Constitución interna debe mucho más a este último pensador guiado por el conciliarismo. Véase Francisco Martínez Marina, *Teoría de las Cortes/1*, edición preparada por J. M. Pérez-Prendes, Editora Nacional, Madrid, 1979. En el estudio introductorio a Martínez Marina que realiza el propio Pérez-Prendes (pp 9-51), éste pone de relieve, no sólo su sólida preparación, previa a sus esfuerzos de investigador, en lo que se refiere a consideraciones metodológicas (p. 15), sino también el lugar propio e importante que ocupa aquél en la Historia del Derecho y en la Historia de las ideas jurídico-políticas de España, apoyándose también en la opinión de otros importantes autores (p. 10). Pérez-Prendes, con este magnífico estudio preliminar, nos traslada la reflexión de cuáles son los efectos de las ideologías en la investigación histórica. Por último, con la obra *Teoría de las Cortes*, la cual tuvo por objeto “servir al pensamiento constitucional de su tiempo”, Martínez Marina tal vez pretendió la defensa de la autonomía de las Cortes como institución; en su concepto de “gobierno ministerial”, esto es, gobierno integrado por el rey junto con sus ministros, encuentra el origen de importantes desarreglos que acontecieron en España. Por lo demás, Martínez Marina no acepta una soberanía única, perpetua o ilimitada, sino que defiende una idea de soberanía emanada de la nación; si bien, a la hora de realizar la división de poderes, distingue cuatro: ejecutivo, legislativo, judicial y subventivo.

¹³ DSC, 13 de marzo de 1876, p. 390.

por la clase media, por las clases populares, representados por tendencias, por corrientes, por actitudes, por aficiones, y que todos estos datos el legislador ha debido tenerlos en cuenta, para buscar entre ellos una debida ecuación, al traducir la manifestación de todos los elementos de la manera más adecuada posible en una ley positiva? [Si es así,], estoy de acuerdo con el Sr. Cánovas del Castillo”.

Quizá se impuso en el primer Gobierno de la Restauración el significado que le dio Silvela: “[es] lo que por común sentimiento se acepta como base esencial de un orden social determinado”¹⁴.

Cánovas, en una primera interpretación, como nos recuerda Sánchez Agesta¹⁵, parte de este sentido, mezcla de oportunidad política y hecho sociológico. Hay que pensar en algo anterior (se llame como se llame) a los textos escritos como fundamento del orden constitucional de un pueblo y Cánovas va a buscar en la historia el contenido de esa constitución interna: deshechas todas nuestras constituciones escritas por movimientos de fuerza sucesivos, sólo quedaban intactos en España dos principios: el principio monárquico (principio hereditario, “libre de todo lazo y de todo compromiso”¹⁶) y la institución secular de las Cortes; ambas instituciones iban a quedar al margen de las discusiones -en la elaboración del texto de 1876, como supuesto mismo del régimen-, ya que “son el resumen de la política y de la vida nacional de muchos siglos”¹⁷. El modelo

¹⁴ DSC, 20 de abril de 1876, p. 823. Silvela pronunció estas palabras recordando la época de 1854, en la que se había derogado la Constitución de 1845, y hasta que las Cortes constituyentes votaron unas bases que pudieron considerarse como una Constitución, “hubo de vivirse sin Constitución política escrita; y, sin embargo, se resolvieron cuestiones constitucionales de primera importancia”. Hubo crisis, pero la Corona usó de sus prerrogativas, eligió libremente sus Ministros y las Cortes aceptaron aquellos actos “que no se realizaron con arreglo á la Constitución de 1845, sino con arreglo á esa otra Constitución que se ha criticado tanto y que es una verdad histórica; con arreglo a la Constitución interna del país (...)”. “Y, en 1868, ¿no se vivió también sin Constitución hasta que se hizo la de 1869?”. A mi juicio, en general las intervenciones de Silvela en las Cortes destacan por su brillantez y coherencia, como se infiere del *Diario de Sesiones*.

¹⁵ Luis Sánchez Agesta, *Historia, o. c.*, p. 306.

¹⁶ Las palabras que utilizó Cánovas no pudieron ser más precisas: “Es forzoso reconocer que toda forma estaba abolida por los hechos; que no estaba en pié frente á frente de la Nación española, que había continuado su vida como no podía ser menos de continuarla, durante la ausencia de la dinastía, más que un solo principio libre de todo lazo y de todo compromiso; el principio hereditario. La dinastía no podía traer ni traía nada más que eso; todo lo demás lo dejaba al país; (...) y hé aquí lo que el Gobierno, en un documento conocido, ha llamado Constitución interna”. DSC, 11 de marzo de 1876, p. 375. A lo que añadió del principio hereditario: es un principio “profesado profunda, sinceramente, á mi juicio, por la inmensa mayoría de los españoles”.

¹⁷ Cánovas durante los debates, recordó cómo el Sr. Castelar censuraba, “que [Cánovas] hubiera pronunciado, aquí, la frase de Constitución interna”. DSC, 17 de marzo de 1876, p. 495. Añadió Cánovas: “si era porque no le gustaba el adjetivo, y prefería otro cualquiera (...) estaba en su derecho; pero la cosa ha sido dicha aquí, ni más ni menos que la dijo D. Luis González Bravo”. “Lo que me extraña es que [el Sr. Castelar] (...) que ha querido vivir con Constituciones tácitas (...), extrañe que, yo pretenda y vivir diga que vivimos, con Constituciones, no ciertamente tácitas, sino bien expresas y conocidas, porque son el resumen de la política y de la vida nacional de muchos siglos”.

claro era la Constitución inglesa¹⁸ (en este sentido, parece confundirse con el Derecho consuetudinario):

“Dadme una monarquía tan robusta como la inglesa, no discutida por nadie, y la monarquía podrá dar tantas libertades como la más democrática república; pero suponed una monarquía débil, una base de legalidad tímida y cobarde, y entonces aquéllas no podrán menos de restringirse a todos los ciudadanos. Entiendo, pues, la monarquía como la base de la libertad y como la base entre nosotros de todas las conquistas de la civilización moderna”¹⁹.

A mayor abundamiento, Mena y Zorrilla, basándose en la Constitución inglesa, afirma de las Constituciones internas: “esas Constituciones anónimas, que no son obra de nadie y son la obra de todos, porque esas Constituciones nacen con los siglos y su existencia es perdurable”²⁰.

Aunque la mirada se puso sobre el modelo inglés, la situación en España era muy diferente debido a los problemas estructurales del país tanto en la esfera internacional como interna²¹ que urgía solucionar. La Constitución escrita sería la articulación de las

¹⁸ Cánovas consideraba a Inglaterra “la mejor regida de las naciones modernas”; conocía bien su historia y sentía gran admiración por el sistema inglés. No en vano, más adelante, Emilio Castelar y Ripoll, en su *Crónica Internacional*, destacó que Cánovas era un verdadero “conservador a la inglesa”. “Mientras las reformas democráticas estaban en litigio, combatíalas con todas sus fuerzas y por todos los medios legales; mas en cuanto las reformas democráticas eran decretadas por las Cortes y sancionadas por la Corona, creíase, como buen conservador, en deber estricto de mantenerlas y hasta de prosperarlas”. Texto de 21 de marzo de 1898, VI; en Cánovas destacaba la “convicción de que necesitaba la política española en su derecha un partido alejado de la reacción, propia sólo a generar guerras civiles y revoluciones continuas; un partido conservador a la inglesa, el cual combatiese a las ideas y a las leyes democráticas, mientras estuvieran en período de proposición y debate, con verdadera tenacidad para luego aceptarlas y sostenerlas con igual tenacidad, así que las admitiera el consentimiento público y las diluyese una larga práctica en las generales costumbres”. Texto de 18 de septiembre de 1897, VII. Disponible en https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/cronica-internacional--0/html/fe0760c-82b1-11df-acc7-002185ce6064_28.html#I_52. Edición digital a partir de la edición de Dámaso Lario, Editora Nacional, Madrid, 1982. Igualmente, existe una versión electrónica en <https://www.biblioteca-antologica.org/es/wp-content/uploads/2020/12/CASTELAR-Cr%C3%B3nica-Internacional-.pdf>.

¹⁹ Fragmento del Discurso de Cánovas a los diputados reunidos en la Presidencia del Consejo de ministros el 19 de mayo de 1884 (reunión preparatoria). Puede verse en Modesto Lafuente y Zamalloa y Juan Valera y Alcalá-Galiano, *Historia general de España*, Tomo XXV, Montaner y Simón, Barcelona, 1890, p. 241.

²⁰ DSC, 13 de marzo de 1876, p. 383. Resulta de gran interés cómo Mena y Zorrilla se dirige a Sardoal, tras preguntarle si había leído la Constitución inglesa: “Pues los ingleses no la han leído, porque no está redactada en forma de Código, no forma un cuerpo legal, ni tiene autor conocido: ha brotado del suelo, es la obra de los siglos, forma parte del derecho común (...). ¡Y dichoso el país, señores, que no tiene necesidad de regirse por Constituciones escritas, bastándole las Constituciones internas (...)!”.

²¹ Manuel Gonzalo González y M^a Victoria García-Atance García de Mora, “Crónica parlamentaria sobre la Constitución española de 1876” en *Revista de Derecho Político* n. 8, Invierno, 1981, p. 173. Es indiscutible la utilidad de esta crónica parlamentaria para los investigadores y estudiosos de este período. A nivel internacional, los principales problemas se

relaciones entre esas dos instituciones básicas de la Constitución interna -Monarquía y Cortes- y el texto de 1876 representó la primera expresión del esfuerzo realizado para conseguir la viabilidad de la convivencia en España en aquellos primeros momentos de la Restauración.

Pidal y Mon define la Constitución interna como la misma naturaleza de los pueblos, la naturaleza histórica, su tradición, identificando, así, constitución interna y “constitución tradicional”²². Sin duda, está en el aire el grave problema de la tradición española, uno de los que más dividen la ideología de los partidos. Castelar, en cambio, se opone al concepto mismo, porque “lo permanente es el movimiento y lo natural es la renovación”: “todo se renueva en la política, como todo se renueva y transforma y se cambia en la historia, en la sociedad (...), por el eterno movimiento de los hechos, que corresponde con el eterno movimiento de las ideas”²³.

Esta extensión en el debate constituyente, reflejado en el Diario de sesiones, muestra la importancia de este principio. Cánovas lo defendió inicialmente como principio constitucional, para después pasar a ser el eje de la Monarquía constitucional, delimitar el concepto de soberanía, servir de centro del debate de la tolerancia religiosa, pues no en vano considerará esta cuestión un elemento de la Constitución interna, e incluso, constituir el apoyo de la propia flexibilidad del régimen. Es decir, este principio está presente en todos los problemas capitales de la Constitución de 1876, pero con el paso del tiempo (lustros después), y dado que el régimen fue evolucionando hacia ese espíritu de transacción, este principio de la Constitución interna quedó sólo en el recuerdo.

Por lo demás, el Marqués de Sardoal²⁴ destacó en tono detractor que “la Constitución interna, la teoría de la legalidad de las opiniones y la teoría de la omnipotencia de las

concentraban en liquidar el imperio colonial o recibir las corrientes económicas, sociales y políticas europeas; en el plano interno, las preocupaciones giraban alrededor las corrientes regionalistas, el movimiento obrero y la cuestión religiosa, sin olvidar el panorama de la guerra civil carlista y la guerra de Cuba; Carlos VII huye a Francia en febrero de 1876, lo que supone ya la derrota carlista y el fin del enfrentamiento.

²² “Si habéis roto con las Constituciones que los diferentes partidos habían ido estableciendo al pasar por las regiones del mando, debíais haber acudido á esa gran enseñanza de la historia, y haber venido, no á escribir una Constitución, sino á reconocer la Constitución tradicional y propia de la Monarquía española”. *DSC*, 5 de marzo de 1876, p.647. Son palabras de Pidal y Mon dirigidas a Cánovas.

²³ *DSC*, 16 de marzo 1876, p. 461. En esa misma sesión Castelar se mostró quejoso de que el gobierno de Cánovas iniciara una política de restauración, teniendo en cuenta la estela que había dejado la revolución de septiembre: “La verdadera política liberal y conservadora, estable y democrática á un mismo tiempo, consistía en admitir las consecuencias lógicas y legítimas de aquel hecho, puesto que no fué aislado, sino universal y decisivo”.

²⁴ *DSC*, 28 diciembre de 1876, p. 4403. Sardoal sostuvo que “la política del Duque de Tetuan era una política más expansiva (sic) y más liberal que la política que representa [Cánovas]”, al inaugurar aquél en España “una situación propia y adecuada para que nacieran las costumbres públicas, y la libertad fuera lenta y sosegadamente realizándose a la manera que se realiza en otros países”.

mayorías, son los tres puntos de una trilogía novísima inventada por este Gobierno en punto a derecho constitucional”.

Con la doctrina de la Constitución interna se volvió también al constitucionalismo doctrinario²⁵; sin embargo, será la última vez que un texto constitucional en España acepte aquella doctrina.

III. REALIDAD POLÍTICA Y SOCIAL QUE RODEA A LA CONSTITUCIÓN DE 1876

Desde el punto de vista político, la Restauración, en la fase de 1875 a 1902, presenta unos rasgos definidores muy claros²⁶, entre los que destaca una gran dosis de estabilidad que aporta al sistema; la burguesía es consciente de que se abre un período de conservadurismo en lo económico y la Constitución que se apruebe será acorde con esta situación. Pero, al mismo tiempo se muestra cierta tendencia a la democratización del sistema, ya que la revolución de 1868 no había transcurrido en balde y desconocer determinadas conquistas de aquel período revolucionario no era conveniente para conseguir esa estabilidad; precisamente la derrota de las clases populares tras el sexenio fue lo que permitió a Cánovas y a Práxedes Mateo-Sagasta poner en marcha el sistema de la Restauración. Se había forjado en los últimos años una “ciudadanía” dotada de unos derechos políticos que se podrían ejercitar conforme a lo establecido en una Constitución. No olvidemos la influencia del modelo británico, mencionada con anterioridad.

Aunque Cánovas venía a continuar la historia de España, lo iba a hacer sobre supuestos distintos del reinado de Isabel II y cerrando el ciclo de la Revolución de

²⁵ Francisco Giner de los Ríos fue muy crítico con el doctrinarismo al afirmar que éste no atendía a los fines esenciales del Estado y ese vacío impedía dotar al Derecho de una base ética e interna. En consecuencia, reducía el Estado a un mecanismo algo artificioso, “La Política antigua y la política nueva”, p. 226, capítulo digitalizado por la Institución Fernando el Católico, disponible en <https://ifc.dpz.es/recursos/publicaciones/30/94/08politica1.pdf>: “El doctrinarismo es el sistema preventivo, rechazado de la vida jurídica y refugiado en el derecho público: ningún nombre le es más apropiado que el de sistema de desconfianza. Intenta suplir la falta de una noción clara sobre las funciones que a cada órgano del Estado corresponden, con ese procedimiento discrecional y esa suspicacia que corrige unos abusos por otros, y crea un régimen sin dignidad para el poder y sin libertad para el súbdito” (p. 228 del mismo enlace). “La política antigua y la política nueva” en *Estudios jurídicos y políticos, Obras completas*, vol. V, Espasa-Calpe, Madrid, 1921, pp. 63-189. Giner defendía la necesidad de una doctrina que se centrara en la idea del Estado, como así hizo el sexenio revolucionario que planteó una reflexión sobre la idea del Estado. Además, y como nos revela José Manuel Pérez-Prendes Muñoz-Arraco, “Continuidad y discontinuidad”, o. c., p 282, el doctrinarismo no tenía, en sí, doctrina, sino tan sólo unos pactos que tendían a asegurar el mantenimiento de un cierto *statu quo*. En este sentido, el autor apuntaló la opinión de Giner de señalar como rasgos del doctrinarismo, lo que hoy se conoce como “consenso”.

²⁶ José Peña González, *Historia política*, o. c., pp. 236 y 237.

septiembre, “lo que las circunstancias hacían posible”²⁷: la política era para Cánovas el arte de lo posible.

Para evitar que la Monarquía tuviera menor legitimidad que en épocas anteriores, Cánovas aceptó (“cedió una prenda a la Monarquía democrática”) que las primeras elecciones se realizaran por sufragio universal²⁸, es decir, por la ley electoral aún vigente (de 23 de junio de 1870²⁹), lo que aseguraba ya el triunfo gubernamental. En enero de 1876, no sin gran apatía y abstencionismo por parte del electorado, los canovistas obtuvieron la mayoría de los escaños. Los conceptos arriba mencionados condujeron a la Comisión redactora a tomar la decisión de excluir de la discusión de las Cortes los artículos referentes al monarca; la idea de que la Monarquía era anterior y superior a la Constitución fue expresada por Cánovas en distintos momentos en los debates³⁰, hasta el punto de “exigir” que los poderes y la existencia de la institución monárquica quedaran al margen de la deliberación constituyente. Existe, además, un claro predominio del monarca.

El sexenio revolucionario (1868-1874), cuyo prelude se puede situar en el bienio 1854-1856, fue un paréntesis hasta la vuelta de la monarquía borbónica, la restauración monárquica. Por lo tanto, y desde este punto de vista, el doctrinarismo de 1876 supuso un retroceso importante desde la perspectiva del sexenio, siendo, además, poco sensible

²⁷ Fragmento del Discurso de Cánovas a los diputados reunidos en la Presidencia del Consejo de ministros el 19 de mayo de 1884 (reunión preparatoria). Modesto Lafuente y Zamalloa y Juan Valera y Alcalá-Galiano, *Historia general, o. c.*, p. 281.

²⁸ Cánovas consideraba, en cierto modo, que el sufragio universal era más un problema de opinión o de partidos que un problema de régimen; su discrepancia era algo más personal y no del régimen. Sin ir más lejos, en la exposición de motivos del Decreto de convocatoria se incluye la declaración expresa de que el sufragio universal se adoptaba por “esta sola vez”; de este modo, disminuiría el malestar de los moderados y Cánovas conseguía su objetivo de que la futura Constitución naciera impoluta, al tiempo que se beneficiaba él mismo, pues era conocida su animadversión hacia este tipo de sufragio.

²⁹ Legislación de la época revolucionaria. En la prensa conservadora se destacó que “el sufragio universal en nuestra patria tiene una voz y un eco; la voz se deja oír en los comicios por medio de los votos, y el eco son muchos tiros de armas de diverso calibre que suelen causar algunas víctimas”. *La Época*, martes 9 de abril de 1872, p. 2. Será el 25 de diciembre de 1878 cuando se apruebe la nueva Ley electoral que estableció en España por última vez un sufragio restringido basado en la riqueza y la instrucción.

³⁰ Entre otras intervenciones, Cánovas subraya que “(...) el propósito del Gobierno al traer al debate [el] proyecto de ley, no ha sido nunca, ni ser podía, conceder ni reconocer el derecho de discutir el principio de la Monarquía constitucional ni el de la legitimidad del Rey”. *DSC*, 8 de abril de 1876, p. 723. A ello añade que: “(...) la Monarquía constitucional, definitivamente establecida en España desde hace tiempo, no necesita, no dependen ni puede depender, directa ni indirectamente, del voto de estas Cortes, sino que estas Cortes dependen en su existencia del uso de su prerrogativa constitucional”. Ante tales afirmaciones, recibió grandes aplausos en la Cámara. Por si quedara algún género de duda, manifiesta que: “(...) ni por un solo instante [el Gobierno ha reconocido] el derecho de discutir ni el derecho de aprobar la Monarquía, que está aprobada por sí propia; y si viene consignada, siguiendo una antigua costumbre, en la ley fundamental, no por eso es menos cierto que la legalidad de estas Cortes nace, como he dicho antes, de su convocatoria, y es absurdo que quien es autor y padre de toda esta legalidad, pueda estar bajo el peso y bajo la discusión de las mismas Cortes que ha convocado”. *DSC*, 8 de abril de 1876, p. 724.

a cualquier reflejo del período republicano³¹, como se desprenderá de las páginas siguientes.

Contra la opinión de Cánovas (que deseaba hacer todo de forma pacífica -no en vano, se habla de la restauración como convivencia-), el General Martínez Campos, -por cierto, con contadas fuerzas militares-, proclama en Sagunto la Monarquía el 29 de diciembre de 1874, cuya aceptación fue bastante generalizada³²: el desinterés de Martínez Campos y la personalidad de Cánovas³³, el cual, tenía poderes expresos del Rey, orientaron la Restauración hacia un poder civil: así, Cánovas ocupa un Ministerio Regencia para preparar la venida del Rey y es confirmado por Alfonso XII en cuanto éste llega a España a principios de 1875. Cánovas creó los instrumentos constitucionales en que había de apoyarse la Monarquía. Durante el reinado de Alfonso XII se pone en práctica el sistema del turno pacífico de partidos, de lo que daremos más detalles en otro epígrafe.

El gobierno de Cánovas tiene dos caras³⁴:

- Por un lado, suspende los derechos políticos, anula el juicio por Jurados y la libertad de cátedra, amordaza a la prensa, persigue a republicanos y obreros, impide el matrimonio civil (derogación de la ley del Matrimonio civil), se establecen tribunales especiales para delitos de imprenta... Multitud de periódicos fueron suspendidos, quedando los demás sometidos al régimen de censura previa y autorización gubernamental³⁵. Se llegó a hablar de la “dictadura canovista”³⁶

³¹ José Manuel Pérez-Prendes Muñoz-Arraco, “Continuidad y discontinuidad...”, ob. cit., p. 285.

³² Sobre todo, teniendo en cuenta todos los cambios y desórdenes que había sufrido el país; la política de Cánovas, centrada en una Monarquía renovada y conciliadora, así como cierta atracción hacia un nuevo Rey, ayudaron a esta aceptación inmediata. Joaquín Tomás Villarroya, *Breve historia del constitucionalismo español*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1982, pp. 103-104.

³³ Luis Sánchez Agesta, *Historia*, o. c., pp. 303-304. Como nos recuerda el autor, no eran buenas las relaciones entre Cánovas y Martínez Campos. De hecho, esta tensión provocó que este último no se sintiera ya cómodo en el partido conservador y se alía con Sagasta.

³⁴ Jordi Solé Tura y Eliseo Aja Fernández, *Constituciones*, o. c., p. 69.

³⁵ Sobre este punto, fue muy crítico el Marqués de Sardoal con Cánovas: debe analizarse “si es posible la concordancia entre el principio de la libertad del pensamiento según lo establece la Constitución y la previa censura del decreto [que se llamó provisional], y que ha sido después convertido en ley. El decreto exige como condición primera para la publicación de todo impreso el consentimiento de la autoridad (...). Hoy no puede publicarse un periódico sin permiso del Gobierno (...). Con la facultad que os habéis arrogado toda garantía es imposible. La previa censura existe hoy de la manera más humillante que se ha conocido en ningún tiempo en España. (...). La antigua censura (...) era una censura taxativa para cada libro, para cada momento en que el autor quería manifestar su pensamiento al público; pero el precepto general que hoy se establece con las prescripciones y penas en virtud de las cuales podéis ir amortizando uno a uno todos los periódicos que no sean de vuestras ideas, y hasta destruir por completo la prensa, es una legislación novísima que sólo puede ponerse al lado de vuestra Constitución interna y de la legalidad de los partidos (...)”. *DSC*, 27 diciembre de 1876, p. 4366.

durante el curso de 1875, al excluir cualquier alternativa democrática.

- Por otro, al considerar que no se conseguiría “la restauración del derecho histórico si no concurren a procurarla más que los esfuerzos de un partido solo”³⁷, levanta un régimen duradero llamando a todas las fuerzas políticas -salvo republicanos y obreros- a sostener la Monarquía, dejando en un segundo plano las diferencias:

“Debe haber, hay, para nosotros, una idea que domina, la que es preciso defender contra todo cuanto sea necesario, la monarquía, y levantarla y engrandecerla, puesto que es la base de nuestras instituciones y de la integridad nacional, y hacer de ella a la vez el fundamento de nuestras costumbres y de nuestra legislación. Este es el fundamento primordial a que debemos atender. Nosotros tenemos y tendremos de aquí en adelante una tolerancia grandísima, sin límites, para todos los que reconozcan la monarquía; nosotros no los consideraremos enemigos ni adversarios, cualesquiera que sean sus errores sociales y económicos, si ante todo defienden y sostienen que es preciso una España monárquica. (...)”³⁸.

El propósito inicial era la paz de los partidos, su convivencia bajo la Monarquía constitucional³⁹. Dentro de la Monarquía pretendía atraerse a la mayor parte de las fuerzas políticas que intervinieron en 1868; efectivamente, consecuencia del sentido de la política como ciencia de “lo mutable, de lo relativo y contingente”, una de las maniobras más hábiles de Cánovas fue la de saber atraerse a los partidos que hicieron la revolución, progresistas, demócratas y hasta republicanos al camino de la monarquía

³⁶ Así lo mostró la circular que el 3 de febrero de 1875 dirige Romero Robledo a los gobernadores civiles. Sobre ello, véase, Manuel Espadas Burgos, “Los hombres, las ideas, los gobiernos: la dictadura de Cánovas” en Manuel Espadas Burgos (coord.), *La época de la restauración. (1875-1902)* Vol. 1 (Estado, política e islas de ultramar), Tomo XXXVI *Historia de España Menéndez Pidal*, Espasa-Calpe, Madrid, 1996, pp. 247-275.

³⁷ De este modo se expresó el Diario *La Época*, 9 de abril de 1872, p. 2.

³⁸ Fragmento del Discurso de Cánovas a los diputados reunidos en la Presidencia del Consejo de ministros el 19 de mayo de 1884 (reunión preparatoria). Modesto Lafuente y Zamalloa y Juan Valera y Alcalá-Galiano, *Historia general, o. c.*, p. 240-241. Era este discurso un programa: el programa de un gobierno de combate.

³⁹ “La monarquía constitucional (...) debe dar sombra con su bandera a todos los defensores del régimen representativo. El gran mérito del derecho hereditario está exclusivamente (sic) en la independencia que concede al poder, cuya superioridad moral sobre todos no puede fundarse en otra cosa que en el hecho de no deber su existencia a ninguno. La monarquía electiva, por el contrario, encuentra su mayor debilidad en los compromisos que la ligan con los electores”. Diario *La Época*, 9 de abril, 1872, p. 2.

alfonsina⁴⁰. Se pretendía un régimen político tranquilo de equilibrio consensuado entre el legislativo y el ejecutivo -muy en la línea británica-, con alternancia pacífica de los partidos en la gobernación. La ley electoral permitía un artificial bipartidismo.

Cánovas, que adoptó para su partido el término “liberal conservador”⁴¹, convoca en el Senado una reunión de todos los exparlamentarios⁴² de diversas orientaciones, en mayo 1875, que acordaron unas bases de legalidad común⁴³; este hecho, junto al propósito conciliador del manifiesto de *Sandhurst*, muestran “cómo gravitó en el nacimiento de esta Constitución el recuerdo de la España de mediados de siglo en que cada partido tenía su propia concepción constitucional”⁴⁴. Esta legalidad constitucional común iba a permitir, además del afianzamiento de la Monarquía en la persona de Alfonso XII, la conservación del orden y la libertad, así como el funcionamiento de las instituciones parlamentarias. De aquí saldrá el futuro partido conservador y una Comisión encargada de elaborar el Proyecto de Constitución, que se describirá más adelante.

La aceptación de la Monarquía por Sagasta, del partido constitucional⁴⁵ o constitucionalista, (manteniendo cierta fidelidad y lealtad a la Const. de 1869), constituye un argumento más para reforzar el sistema. Aquí se encuentra el embrión del futuro

⁴⁰ Espada Burgos, Manuel, *Alfonso XII y los orígenes de la Restauración*, Biblioteca Historia de España, Barcelona, 2006, p.371.

⁴¹ Al aglutinar a todas las fuerzas políticas del centro derecha. El partido conservador se considera heredero directo de los moderados y unionistas. Son “personas de orden” que asumen el liderazgo de Cánovas sin fisuras, como pone de relieve José Peña González, *Historia política...*, ob. cit., pp. 237-238. Los principios más relevantes de este partido son la monarquía y el orden público, sin desconocer un incipiente espíritu moderno.

⁴² Procedentes de todas las Cámaras legislativas que se habían sucedido en España en los últimos treinta años, “depositarias de las tradiciones y enseñanzas de nuestra historia constitucional”, motivo por el cual, “podía ser el mejor instrumento para preparar con inteligencia, imparcialidad y buena fe la nueva Constitución”. Joaquín Tomás Villarroya, *Breve historia, o. c.*, p. 104. En mi opinión, no pueden expresarse mejor las ventajas de contar con la presencia, ideas y aportaciones de todos estos exparlamentarios para abordar la legalidad constitucional.

⁴³ La encargada de elaborar las bases de legalidad común, como se detallará más adelante, fue la subcomisión de 9 miembros que salió de la comisión de 39 miembros en esta reunión del Senado el 20 de mayo de 1875. Se decidió que dicha subcomisión la compondrían los mismos nueve miembros que habían provocado la reunión del Senado el 20 de mayo de 1875. Por su interés, esta declaración puede encontrarse en Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, *La Constitución, o. c.*, p. 130. En agosto de 1875 se retiró el grupo moderado de la comisión por haberse aprobado el principio de tolerancia religiosa. El 9 de enero de 1876 publican un documento con las bases de los compromisos adoptados. En este sentido, Enrique Álvarez Conde, “La Constitución española de 30 de junio de 1876: cuestiones previas” en *Revista de Estudios Políticos* n. 3, 1978, p. 88, aprecia “un vicio *ab origine* en el futuro proyecto de Constitución: el responder solamente a los planteamientos de unas fuerzas políticas concretas y no a las exigencias del país”.

⁴⁴ Luis Sánchez Agesta, *Historia, o. c.*, p. 304.

⁴⁵ Recoge las tendencias del centro izquierda, representado en las figuras de Serrano y Sagasta. Actuó de puente entre 1874 y la Restauración. Ello será posible gracias al partido “fusionista”, liderado por Sagasta, resultado de la fusión entre los constitucionales de Sagasta, los conservadores de Martínez Campos y los centralistas de Alonso Martínez.

partido liberal⁴⁶ -cuya gestación fue muy compleja-, uniendo en el mismo sistema a los partidos que se habían enfrentado en 1868. El partido liberal, bajo el liderazgo de Sagasta, acepta, pues, los postulados básicos señalados por Cánovas para el régimen político de la Restauración y la Constitución de 1876.

De este modo, se configuran los dos partidos, el conservador y el liberal. Durante el reinado de Alfonso XII, que dará gran solidez y vigor a la Monarquía constitucional de la Restauración, estos partidos se alternarán en el poder, pero mediante el arbitraje del rey y recurriendo al falseamiento y manipulación del resultado de las urnas. Todo apuntaba a un alejamiento de un horizonte parlamentario.

2. Concurrencia de fuerzas políticas

Por supuesto, en la Constitución de 1876 no se mencionan los partidos políticos, si bien, sabemos que nunca se mencionaron en una Constitución del siglo XIX⁴⁷; entre otras razones porque no había hábitos de organización, de definir afiliados, de fijar estatutos, sino más bien, un grupo de amigos a nivel nacional se unían para trabajar en una tarea común. Por este motivo, en puridad son fuerzas políticas o agrupaciones políticas⁴⁸. Al no regular el derecho de asociación hasta 1887, no había, entonces, un marco jurídico para constituir los partidos, sino un ambiente de tolerancia en el precepto constitucional (art. 13) que permitía asociarse para fines políticos. Lo que existía era una red de “comités electorales” en cada provincia, en cada cabeza de distrito o, incluso, en cada población, dirigidos por un comité central de parlamentarios que asumían los

⁴⁶ Este partido se presenta en junio de 1885 y nace con la llamada Ley de Garantías como programa oficial: aceptación de la Constitución de 1876 y renuncia, por ende, a la soberanía nacional, por un lado; por otro, aspiración a garantizar -de ahí el nombre de la Ley- los derechos individuales, el sufragio universal masculino y el juicio por jurado de la Constitución de 1869.

⁴⁷ Remitimos al lector al trabajo de Luis Sánchez Agesta, “El origen de los partidos políticos en España del siglo XIX” en *Historia social de España*, Guadiana, Madrid, 1972, pp. 179-183.

⁴⁸ Sardoal, de nuevo muy crítico con Cánovas, señaló más adelante la conveniencia de declarar la legalidad de las opiniones, de un modo muy convincente: “todos los partidos, todas las opiniones y todas las aspiraciones de las agrupaciones políticas, en circunstancias como las presentes, siguen uno de estos dos caminos. Hay una tendencia que prefiere la propagación de las ideas por medios legales y pacíficos, que más que al Poder aspira a poner al país en condiciones de realizar sus ideas, sin apelar para ello a la violencia ni a los trastornos, sembrando la semilla que ha de germinar en lo sucesivo. Hay otra tendencia más impaciente, que cree que debe perseguir constantemente su ideal; que deslumbrada tal vez con el brillo del ideal mismo y excitada por el deseo de conseguir un triunfo inmediato, prefiere realizar su ideal a toda costa, valiéndose para ello de toda clase de procedimientos. Declarad la legalidad de las opiniones y entonces podréis saber quiénes son vuestros enemigos (...) más temibles; pero si continuáis encerrados dentro de la teoría de las opiniones ilegales, (...) podréis no saber, después de todo, quiénes serán vuestros enemigos (...) y arrastráis el grave peligro de que partidos enteros vayan a buscar en la desesperación lo que no aguardan ya de la esperanza”. *DSC*, 28 diciembre de 1876, pp. 4403-4404.

puestos de gobierno una vez realizadas las elecciones. A veces colaboraban también los redactores de los periódicos que apoyaban a ese partido.

Los “partidos políticos” mencionados en el epígrafe anterior (alrededor de Cánovas y de Sagasta) eran partidos de notables con personalidades políticas que podían atraer multitudes en momentos electorales. Además de estos dos grandes partidos, existían dos ideologías: por la derecha, el tradicionalismo y por la izquierda, el republicanismo. La oposición republicana presentaba, a su vez, dos tendencias: por un lado, los posibilistas dirigidos por Castelar, los cuales luchan por incluir en la Constitución de 1876 las conquistas esenciales de la Constitución de 1869, sobre todo, el sufragio universal y la ley del Jurado, que más adelante conseguirán (véase epígrafe V del presente trabajo); por otro, los federalistas, herederos de Pi y Margall y Ruiz Zorrilla.

Tras el triunfo de los conservadores en las elecciones de 20 de enero de 1876, se reúnen las Cortes para elaborar la Constitución de 1876 (de 30 de junio). En la reunión convocada por el general Pavía⁴⁹, las fuerzas políticas presentes eran⁵⁰:

Los unionistas⁵¹ (el almirante Topete y Ulloa), los constitucionalistas (el general Serrano y Sagasta), los alfonsinos (Cánovas y Elduayen), los radicales (Rivero y Echegaray) y los republicanos unitarios (Martos, Montero, Becerra y García Ruiz). En los dos años anteriores, habían conseguido un predominio los constitucionalistas y radicales, pero el partido alfonsino se verá fuertemente reforzado. Además, a la derecha de Cánovas, también se movieron algunos moderados, herencia de ese partido en el reinado de Isabel II, que en gran parte se alinearon en el mismo partido “liberal conservador” de Cánovas.

Cánovas, desde el momento en que se presentó en el Parlamento, solicitó el “refrendo de su confianza” y anunció que deseaba que se constituyera frente a él un partido distinto, dando por sentado que él era el líder del partido porque el Rey lo había designado primer ministro, siguiendo la práctica de los gabinetes ingleses⁵². Y se esforzó

⁴⁹ Cánovas, tras el golpe de Pavía el 3 de enero de 1874, es convocado a la reunión en la que iban a estar presentes todas las fuerzas políticas, a excepción de los carlistas y federales. Crear un amplio clima de opinión favorable a la causa alfonsina era el principal propósito de Cánovas.

⁵⁰ Cfr. Enrique Álvarez Conde, “La Constitución española”, o. c., p. 81. El autor realiza un soberbio recorrido por los antecedentes y etapas del proyecto constitucional. Previamente hubo otras reuniones de gran calado; así, en la reunión del Senado de 20 de mayo de 1875, se va a fijar la denominación oficial del partido canovista (el partido liberal-conservador); en esta misma sesión, se nombró la Comisión de 39 miembros y, de ella, la subcomisión de 9 miembros.

⁵¹ La formación Unión liberal, en la que se apoyó O'Donnell en 1858, reunió a los sectores más tibios de moderados y progresistas, si bien, en 1860 comienza a desintegrarse, con abandono de figuras como Ríos Rosas, Alonso Martínez, Mon o Prim, volviendo a la bipolaridad moderados-progresistas.

⁵² Cánovas tenía la convicción de que había que acabar con la dispersión partidista que había existido hasta entonces y procurar la formación de dos grandes partidos, los cuales, además de

mucho en ello. Le ayudó Romero Robledo que fue su ministro de la Gobernación en ese momento; de hecho, la adhesión de Robledo fue una importante baza para el movimiento alfonsismo. Ambos conseguirán que el proyecto se convierta en Constitución del Estado.

Producida ya la Restauración, las fuerzas políticas existentes son, prácticamente las que vamos a ver reflejadas, a continuación, en la composición del Congreso y Senado tras las elecciones del 20 de enero de 1876, con algunas variaciones⁵³. En efecto, estas elecciones arrojaron una composición del Congreso de Diputados muy diversa: partido demócrata -como facción republicana (representados por Castelar y Anglada), partido constitucional -en minoría- (Sagasta), el partido radical -demócratas que se declaran monárquicos- (Sardoal), el partido moderado⁵⁴ (Moyano), los independientes -diputados que no pertenecen a ningún partido político (Pidal y Pavía) y, por último, el partido liberal-conservador -la mayoría gubernamental- integrado por diversos grupos o facciones, pero que al poco tiempo formarán un gran bloque liderado por Cánovas: los que se llamaron moderados ministeriales (que engrosaron las filas canovistas), los alfonsinos (Silvela), los antiguos unionistas (Cánovas y Romero Robledo) y los “centralistas” que procedían del ala derecha del partido progresista (Alonso Martínez).

Estas ideologías quedaron también reflejadas en la composición del Senado, excepto el partido demócrata.

III. ANALISIS DEL TEXTO DE 1876

Las fuerzas políticas y sociales descritas en las páginas anteriores llevarán a cabo una importante labor constituyente⁵⁵. Había que reflejar en un texto constitucional las

condensar las ideologías existentes en el país, debían ser los instrumentos para la realización de dos políticas diferentes en el marco constitucional.

⁵³ Nos estamos refiriendo a los partidos republicanos (no dinásticos) y los partidos obreros como partidos de clase. Igualmente, los centralistas.

⁵⁴ Muy cercano a la mayoría gubernamental, pero defendiendo a ultranza la unidad religiosa y contemplando los derechos individuales como en la Constitución de 1845.

⁵⁵ Respecto a este extremo, Enrique Álvarez Conde, “La Constitución española”, o. c., pp. 97 y ss., plantea una interesante cuestión, desde el punto de vista del Derecho constitucional, relacionada con el carácter constituyente de las Cortes de 1876. Ruego me permitan realizar un breve resumen por su innegable relevancia. Obviamente, según la tesis de Cánovas, la fundamentación se encontraba en la Constitución interna; las Cortes con el Rey serían unos poderes constituyentes constituidos, pero esto no implica que las Cortes de 1876 tuvieran carácter constituyente, sino la capacidad de articular los principios de la Constitución interna y elaborar así el texto de 1876. Sin embargo, para la corriente que defiende que la potestad constituyente reside en la nación (partido constitucional), estas Cortes, no sólo no tenían el carácter de constituyentes, sino que tampoco estarían capacitadas para elaborar el texto constitucional, al poseer simplemente, como cualquier Parlamento, la potestad legislativa ordinaria. Este debate tuvo su relevancia en las primeras discusiones sobre el proyecto de Constitución, diluyéndose después con el análisis del articulado.

ideas que tenían los miembros del que se denominó “bloque de poder”⁵⁶ a partir de 1875. Entre abril y junio de 1876 se aprueba una Constitución con la que se cierra el sexenio y se abre constitucionalmente la Restauración alfonsina. Se trata de un breve texto constitucional de 89 artículos y un artículo transitorio⁵⁷, texto que se caracterizará por su flexibilidad y que permitía ajustarse a los dos partidos dominantes, aunque en el fondo tenía un carácter fundamentalmente conservador, como se desprenderá de las páginas siguientes. Mantiene una división y estructura similar a las anteriores constituciones, a partir de la Constitución de 1837⁵⁸. Se ampara en una fórmula de promulgación de pacto doctrinario, heredada de 1845, “con profunda resonancia en la naturaleza misma de la Constitución”⁵⁹, sin lugar a dudas:

“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”.

Este pacto doctrinario quebrará en 1923 de un modo devastador; a ello haremos referencia más adelante. Quedaba claro que se trataba simplemente de un pacto para un objetivo concreto: restaurar la Monarquía dentro del juego político de fuerzas existentes en 1876.

La referida flexibilidad había que entenderla como la “esencia del régimen que establece”, ya que, en realidad el texto de 1876 era para Cánovas una fórmula de convivencia de diversas concepciones políticas. Las anteriores Constituciones tendían a ser expresión de la ideología de un partido; ahora, Cánovas quería que la nueva Constitución fuera la base de un “régimen de partidos”, y que esa flexibilidad permitiera gobernar con esta Constitución todos los posibles partidos que aceptaran las bases y principios esenciales del régimen, esto es, del sistema monárquico-constitucional, detalle que también destacó Silvela en los debates como miembro de la Comisión. A tal fin, el

⁵⁶ Este bloque agrupaba los intereses de una burguesía agraria, rentista e industrial; se decía que la burguesía había encontrado su sistema político.

⁵⁷ Que versaba sobre la elegibilidad de los representantes de la isla de Cuba.

⁵⁸ Me detengo un instante en las Constituciones de 1837 y 1845; ambas tienen una estructura casi idéntica, pero la primera es de carácter progresista, impregnada del espíritu del texto de 1812, y la segunda, de carácter conservador. Ello es posible con algunos cambios en frases para que su contenido se adapte al constitucionalismo doctrinario: la afirmación de que “el rey y las Cortes son partícipes en el ejercicio de la soberanía”. En definitiva, el texto de 1845 técnicamente es una reforma de la Constitución del 1837, impulsada por Narváez y Bravo Murillo, que, manteniendo la estructura de este última, introduce nuevos preceptos de carácter más conservador, lo que se traduce en que su sentido político va a ser distinto. Basta con observar la Carta de derechos; siendo ésta, en esencia, la misma que en 1837, sin embargo, la mayor parte de los derechos remitían su regulación a leyes posteriores y éstos los limitaban enormemente hasta dejarlos casi impracticables.

⁵⁹ Luis Sánchez Agesta, *Historia, o. c.*, p. 304.

texto de 1876 recogió “un conjunto de instituciones con virtualidad suficiente” para que esas posibilidades pudieran desarrollarse⁶⁰: “es una constitución flexible, completa y ordenada que mediante una redacción frecuentemente ambigua (...), mediante remisiones reiteradas a leyes ordinarias para regular determinadas materias (...), permitía gobernar a distintos partidos (...)”⁶¹, ya que el texto fue lo suficientemente “elástico” como para que lo aceptaran los progresistas. Por lo demás, fue un texto pragmático en lo referente a la organización de los poderes, lo que se podrá comprobar avanzando en la exposición de este epígrafe.

En efecto, el carácter abierto del texto, como cualquier texto flexible, se prestaba a una amplia labor de interpretación, a la adaptación de los poderes públicos y a las leyes complementarias; por este motivo, sirvió de norma fundamental en los primeros años de la Restauración.

Estamos ante una Constitución de carácter conservador; es fruto de una síntesis entre la Constitución de 1845 -que, a su vez, tenía muy en cuenta la doctrina desarrollada en el Estatuto Real de 1834- y la Constitución de 1869⁶², impulsada por Cánovas⁶³, que era el presidente del Gobierno; y sobre estas dos Constituciones va a construirse el sistema de partidos de la Restauración. En este sentido, resultan muy certeros los términos “Continuidades y discontinuidades”, con motivo de la Constitución de 1876, utilizados por Pérez-Prendes⁶⁴, al ofrecer un claroscuro de relaciones: continuidad con los esquemas aplicados en el período de “consolidación constitucional” - en concreto, con la Constitución de 1845- y discontinuidad con el espíritu del sexenio. Ni la Constitución de 1845 ni la de 1869 podían servir de instrumentos de reconciliación

⁶⁰ DSC, 20 de abril de 1876, p. 826. Silvela, en esta interesante intervención, destaca con gran técnica e ingenio la parte eminentemente política de la ciencia social: “(...) muy pocos males se pueden curar por las leyes (...). Es preciso que todos los hombres honrados no aunemos para decir al país que sus principales males solo puede curarlos él mismo, aumentando su cultura y sus virtudes, para que aprenda á distinguir dentro de la política, como distingue dentro de la jurisprudencia y de la medicina, los charlatanes, de los hombres serios”. Se ha tratado de procurar “que la Constitución (...) sea proporcionada á las necesidades, á las condiciones y al modo de ser del país; se ha procurado, en una palabra, consultar, ante todo y sobre todo, una parte de la ciencia social muy descuidada en estos últimos tiempos (...), que es la política de la sociología”.

⁶¹ Joaquín Tomás Villarroja, *Breve historia*, o. c., p. 106.

⁶² Es fruto de las dos direcciones marcadas por estas dos constituciones, pero con un fuerte predominio de la primera.

⁶³ Castelar, con motivo de la tricotomía en el ámbito de las ideas agrupadas en derecha, izquierda y centro, destacó que Cánovas “sustentaba el equilibrio entre todas estas fuerzas contrarias, la concordia entre todos estos espíritus discordes, pero inclinándose a la izquierda para mantener con ella los principios de la Constitución del sesenta y nueve, ingeridos, tras largos esfuerzos, en la doctrinaria Constitución vigente por un triunfo en toda regla de nuestra democracia”. Emilio Castelar y Ripoll, *Crónica Internacional (1890-1898)*, Texto 18 de septiembre de 1897, disponible en https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/cronica-internacional--0/html/fef0760c-82b1-11df-acc7-002185ce6064_28.html#I_52

⁶⁴ “Continuidad”, o. c., pp. 280 y 285.

duradera, por sus respectivas inspiraciones partidistas⁶⁵; de ahí la necesidad de elaborar un nuevo texto.

Con anterioridad, se destacó el hecho de que la Constitución fue redactada por una Comisión de 39 miembros, que incluía a personas de todas las ideologías. Esta Comisión fue reducida a 9 miembros, a modo de ponencia: la “Comisión de notables”⁶⁶ - entre ellos, Silvela, una de las mentes más finas y cultivadas del partido conservador-, encargada de redactar el proyecto constitucional, la cual trabajó de acuerdo con el Gobierno. Dicha Comisión publicó el 9 de enero de 1876 el Manifiesto de los Notables⁶⁷, firmado por Alonso Martínez, Barzanallana y Llorente.

La Constitución, basada en las líneas maestras del proyecto de Bases de legalidad común, se aprobó en el Congreso el 24 de mayo por 276 votos a favor y 40 en contra (entre ellos, el voto en contra de Sagasta que defendía la conveniencia de la Constitución de 1869); en el Senado, el 22 de junio por 130 votos contra 11⁶⁸.

El texto de 1876 podía contemplarse desde dos puntos de vista históricos⁶⁹: como una consecuencia del pasado o como un instrumento de futuro, por lo que, en cierto modo, fue un texto bifronte, como otros de nuestra historia constitucional.

Cánovas sacrificó sus propios principios políticos en el momento constituyente, por ese espíritu de transacción⁷⁰ o incluso de conciliación⁷¹ y hasta de escepticismo⁷². Así,

⁶⁵ Joaquín Tomás Villarroya, *Breve historia*, o. c., p.104.

⁶⁶ Alonso Martínez presidió dicha Comisión. De gran interés es la lectura de Remedios Sánchez Ferriz, “Génesis del proyecto constitucional: la Comisión de los Notables” en *Revista de Derecho Político* n. 8, 1981. Las Cámaras estaban presididas por el Marqués de Barzanallana en el Senado y Posada Herrera en el Congreso.

⁶⁷ Este Manifiesto resume en tres partes los debates y conclusiones de la Comisión de los 39. La primera parte tiene como antecedente muy claro el Manifiesto de *Sandhurst*. Al hilo de lo que he reproducido en las primeras páginas sobre este último Manifiesto, el de Notables destaca: -la Monarquía de- Don Alfonso, “(...) inspirado en el espíritu de su siglo (...) y representante mejor que otro alguno del principio de autoridad por tener a su favor la herencia, la tradición y la legitimidad”. Una de las necesidades apremiantes que había que satisfacer era la de “entenderse y concertarse los hombres de recta conciencia y sano corazón (...) para llegar al establecimiento de una legalidad común que haga posible el juego regular de las instituciones y el libre ejercicio de las prerrogativas del monarca” (...). “Natural era, pues que los partidos [respondieran a este llamamiento]”. Esta Restauración “se distingue de las demás por una circunstancia esencialísima, la de que la dinastía restaurada, lejos de simbolizar el antiguo régimen con sus absolutismos y sus privilegios, era la encarnación histórica del derecho común, de las libertades públicas y del sistema parlamentario (...)”. Puede encontrarse una copia de dicho Manifiesto en

<https://www.fuenterrebollo.com/Gobiernos/Politica/notables.html>

⁶⁸ Se presentó al Rey para su sanción el 29 de junio. Véase Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, *La Constitución*, o. c., pp. 454-463. El 2 de julio, la Constitución vio la luz en la *Gaceta de Madrid*.

⁶⁹ Luis Sánchez Agesta, *Historia*, o. c., p. 305.

⁷⁰ Cánovas, en una intervención muy intencionada en apoyo de la Monarquía de D. Alfonso XII, manifestó: “Es bien sabido, señores, es sabido hasta la saciedad, que la bandera que la restauración legítima ha levantado en el país es una bandera de transacción, y no he de ser yo quien niegue que es una bandera de transacción generosísima y amplísima, bajo cuyos pliegues

los derechos absolutos y naturales quedaron sujetos a una ley de organización, pero con un margen tan flexible que su sentido sólo dependía de quien hiciera y aplicara la ley; igualmente, en la libertad religiosa se hallaba la fórmula de la tolerancia (ni unidad religiosa excluyente ni libertad de cultos), etc. La Constitución de 1876 sólo fue “doctrinaria” en este aspecto de transacción, como presupuesto obligado para Cánovas de una Monarquía constitucional⁷³ en que convivieran pacíficamente los partidos.

De gran interés para el tema que aquí nos ocupa es el hecho de que, en esta Constitución, configurada como un campo libre a la concurrencia de la ideología de los partidos y de las fuerzas sociales, se aprecia tímidamente la presencia de un concepto activo del Estado⁷⁴. El reflejo claro de este detalle fue el art. 12, en especial, el párrafo 2, -relativo a la colación de grados-, que establece el monopolio del Estado en las enseñanzas que capacitaban para ejercer una profesión:

“Al Estado corresponde expedir los títulos⁷⁵ profesionales y establecer las

todo el mundo leal y honradamente cabe. Pero esto mismo y la lealtad con que yo vengo defendiendo el principio de transacción, me parece que imponen á todos los partidos (...) deberes de consideración de cortesía monárquica, á los cuales nunca se debe faltar”. *DSC*, 12 de mayo de 1876, p. 1391.

⁷¹ La prensa, más fiel a la Monarquía, consideró que era necesaria la conciliación para la renovación del régimen liberal, apelando a procurar verdaderos resultados en este terreno: “La conciliación, muy útil para devolver en su día a la monarquía restaurada las verdaderas condiciones de su esencial superioridad, es necesaria ahora para llegar a realizar la renovación de las naturales condiciones del régimen liberal, cuando se desmorone (...) el débil edificio revolucionario”. Diario *La Época*, 9 de abril de 1872, p. 2, donde claramente atribuye a la revolución de setiembre “la culpa de haber empeorado la situación de los partidos medios y dado estímulos y desarrollo a los partidos extremos (sic)” También resulta de gran interés las afirmaciones de Jaime Vicens Vives, el cual destacó en su libro *Aproximación a la historia de España*, Vicens-Vives, Barcelona, 1962, p. 166 que la obra de Cánovas fue “esencialmente un acto de fe en la convivencia hispánica”. Cfr., asimismo, Manuel Espadas Burgos, *Alfonso XII y los orígenes*, o. c., p. 398, donde el autor deja constancia en sus líneas de la labor de Cánovas: “su obra (...) cumplió con dignidad ante la historia”.

⁷² El diputado Núñez de Arce consideraba que el proyecto de constitucional, más que espíritu de transacción, denotaba un espíritu de escepticismo: este proyecto “se asemeja a lo infinito en que no tiene límites y todo cabe en él”; parece un proyecto “irreconciliable y contradictorio”. *DSC*, 19 de mayo de 1876, p. 1570.

⁷³ El modelo de Monarquía constitucional, cuyo principal rasgo definidor se sitúa en que el Monarca es la cabeza del ejecutivo, es el que impera en lo esencial en la España liberal (1834-1923), abarcando la Monarquía isabelina y la de la Restauración. Un trabajo impecable sobre este particular puede encontrarse en Juan Ignacio Marcuello Benedicto y Carlos Dardé Morales, *La Corona y la Monarquía constitucional en la España Liberal, 1834-1931*, Silex, Madrid, 2022.

⁷⁴ Cánovas se referirá a este concepto positivo de la acción del Estado bastante más adelante, alrededor de 1891, cuando Sagasta ya ha dejado su impronta en la Constitución.

⁷⁵ Pidal y Mon destacó la diferencia entre conferir el grado y expedir el título. Este diputado estaba conforme con que el Estado, al que le corresponde procurar que la enseñanza progrese por los medios de su acción, expidiera el título y que esto debía asignarse en una ley orgánica; pero no lo estaba en que el Estado tuviera el monopolio a la hora de conferir el grado y que ello deba consignarse en la Constitución. *DSC*, 17 de mayo de 1876, pp. 1505 y 1507. El diputado Arnau aclaró que “en la Const. 1869, se proclamó la libertad de enseñanza, pero en sentido técnico y científico no existía; nadie tenía facultad para conferir títulos y grados en España, sino en virtud de

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”.

Silvela, en nombre de la Comisión, destacó esta idea -concepto de Estado- y formuló dicha tesis al discutir este precepto. Pudiera parecer que el artículo no encajaba con el espíritu general del Proyecto. Por este motivo, Silvela, consciente de los influjos de la revolución de septiembre, aclara que para él:

“(…) 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 (...). No en vano ha pasado este país por la revolución de septiembre, que no ha sido un mero motín, no era una mera conspiración antidinástica, ó antimonárquica dentro de determinadas condiciones”⁷⁶.

En opinión del diputado Arnau, de este art. 12 (en relación con el art. 11) se infería que el Estado tiene “la función directiva de las fuerzas sociales”⁷⁷.

1. Soberanía y Monarca

La Constitución de 1876 recoge los principios conocidos del constitucionalismo anterior a 1869. Así, se establece una monarquía constitucional limitada y la soberanía es compartida entre el Rey y las Cortes (preámbulo). Cánovas, y su doctrina de la Constitución interna, va a recordar el preámbulo de la Constitución de 1845. Ahora, estas

autoridad del Poder público y mediante estudios incorporados en establecimientos oficiales”. *DSC*, 17 de mayo de 1876, p. 1509.

⁷⁶ *DSC*, 17 de mayo de 1876, p. 1503. Previamente, Pidal y Mon había destacado la importancia de la libertad de enseñanza que, por lo demás, se estaba debatiendo en toda Europa, considerando que esta libertad había quedado muerta en España al consignar, no en una ley orgánica, sino en un proyecto constitucional que la colación de grados pertenecía al Estado. *DSC*, 17 de mayo de 1876, p. 1502. La respuesta de Silvela fue muy firme, no sólo por lo que se ha podido apreciar *ut supra*, sino por traer a colación el ejemplo de Alemania en torno a la libertad “en” la enseñanza: “Yo por mi parte creo que en la ley de instrucción pública puede y debe irse bastante lejos en materia de libertad de enseñanza, pero en el sentido que [se ha destacado] en Alemania; es decir, más que libertad de enseñanza, la libertad en la enseñanza, permitiendo las cátedras de todas las personas eminentes que á la sombra de una Universidad, que bajo la garantía y la intervención del Estado puedan explicar allí, como se explica en las Universidades de Alemania, todo lo que su ciencia les aconseje, desarrollando el resultado de sus laboriosos estudios; dentro de eso cabe la libertad”.

⁷⁷ *DSC*, 17 de mayo de 1876, p. 1511. La noción de Estado sería algo más que un mero realizador del Derecho, expresiones que se utilizaron con frecuencia.

instituciones históricas (Rey-Cortes) son el supuesto mismo de una constitución escrita, porque son el poder constituyente soberano en que ésta se basa. Ninguna de estas instituciones podía atribuirse en exclusiva el poder constituyente.

Como se ha detallado al analizar la doctrina de la Constitución interna, la Monarquía no era una mera forma de gobierno y quedaba fuera de toda discusión; en consecuencia, también resultaba innecesario cuestionar las prerrogativas de la Corona. Así, el Rey sigue teniendo los amplios poderes tradicionales con leves retoques, en un título VI “Del Rey y sus ministros”, que dedica casi en su totalidad a la condición del Monarca, siendo escasos los artículos dedicados a los Ministros⁷⁸: nombrar y separar libremente a los Ministros (art. 54), ejercer el poder de disolución de las Cortes (art. 32, “son convocadas, disueltas y suspendidas por el Rey”) y el derecho de veto legislativo (art. 51: “El Rey sanciona y promulga las leyes”).

El Rey es inviolable (art. 48) y mantiene el poder ejecutivo en toda la extensión de la tradición moderada; el Gobierno se encarga de refrendar y asumir la responsabilidad del monarca (art. 49). Este refrendo ministerial, como sabemos, es un rasgo presente hoy en las monarquías parlamentarias. Pues bien; este principio se cumplió durante el reinado de Alfonso XII y la Regencia de María Cristina, entre otros motivos, por el respeto mutuo entre aquel monarca y Cánovas. En este sentido, las competencias regias fueron ejercidas con bastante prudencia tanto por Alfonso XII como por la regente; no así por Alfonso XIII, el cual se entrometió en exceso en los asuntos políticos⁷⁹ y tendrá una intervención muy activa en la política.

En este juego de poderes de la Monarquía constitucional no se hace referencia a la acción recíproca de las Cortes sobre el Gobierno de la Corona⁸⁰, ni se analiza ese juego especial que los ministros como Gabinete cumplen entre el Rey y las Cortes.

⁷⁸ Prácticamente solo hallamos los artículos 54.9, 49 y 58 que se refieren expresamente a los Ministros. Fuera de ese título, y como en otras Constituciones, encontramos menciones al Consejo de Ministros (art. 70 -con motivo del gobierno provisional del Reino hasta que se nombre Regente-) y al Gobierno (art. 85 -relativo a la presentación a las Cortes del presupuesto general-). A pesar de ello, durante la Restauración, la figura del Presidente del Consejo de Ministros, aunque no contemplado expresamente en el texto de 1876, se va definiendo cada vez más en cuanto a sus importantes funciones, con “rasgos de modernidad” y estabilidad. Joaquín Tomás Villarroya, *Breve historia, o. c.*, p. 113. Buena prueba de ello, fueron Cánovas, que permaneció 8 años en la presidencia durante el reinado de Alfonso XII, y Sagasta, el cual estuvo 10 años como presidente del Consejo de Ministros durante la Regencia. Esta estabilidad se perderá con Alfonso XIII.

⁷⁹ Se inmiscuye en numerosas ocasiones en asuntos ministeriales, promoviendo acciones y/o expresando opiniones políticas en sus discursos. En definitiva, Alfonso XIII fue el monarca de la Restauración que más se involucra en la vida política y en su papel de comandante en jefe de las fuerzas armadas (art. 52).

⁸⁰ Luis Sánchez Agesta, *Historia, o. c.*, p.314. El título VI relativo al Rey incluye también a los ministros. Al ejercer el Rey la Jefatura del Estado y el Gobierno, nos encontramos ante un ejecutivo dualista.

Se establece una separación de poderes basada en la colaboración y equilibrio, ya que el Gobierno requiere la doble confianza del Rey y las Cortes (art. 45 -potestad legislativa que ejercen las Cortes con el Rey-).

2. Cortes bicamerales y el principio electoral

Las Cortes son bicamerales, siguiendo el bicameralismo que se estableció en el Estatuto Real, bicameralismo que permanecerá ya en nuestro constitucionalismo, con la excepción de la Constitución de 1931. Se articulan de modo idéntico a como se exponen en la Constitución de 1869, pero la función legislativa es compartida con el Rey (art. 18), atribuyendo a éste la iniciativa y la sanción con derecho de veto. Por lo tanto, se establecía un sistema bicameral perfecto en materia competencial (art. 19), pero diferenciado en cuanto al acceso a la condición de parlamentario. A diferencia de otras partes del proyecto constitucional, los artículos 18 y 19 del mismo se aprobaron sin debate alguno⁸¹.

El sistema de elección de las Cortes se modifica; Cánovas vuelve al sufragio censitario y dicta nueva ley de senadores y método de elección para diputados. El texto de 1876 es muy escueto a la hora de regular el Congreso de los Diputados, a diferencia de lo que se esgrimirá en el caso del Senado.

El Congreso (art. 27) se elige por sufragio directo censitario⁸², aunque a partir de 1890, por sufragio universal (por supuesto, masculino). En efecto, esto ocurre porque ese espíritu de transacción tuvo también su reflejo en la fórmula introducida en el art. 28: “Los Diputados se elegirán y podrán ser reelegidos indefinidamente, por el método que determine la ley”. Con este precepto, podía “conservarse el sufragio universal o establecerse hasta la insaculación”, lo cual no era conveniente, sobre todo si se considera el principio electoral, base y fundamento del régimen constitucional y parlamentario; dejar este principio al “capricho de los Gobiernos y a las oscilaciones de los partidos” podía ser peligroso⁸³. A la hora de transigir, fue una de las decisiones más dolorosas para Cánovas⁸⁴. Todas las Constituciones habían nombrado el sufragio,

⁸¹ *DSC*, 18 de mayo de 1876, p. 1555.

⁸² Ley electoral de 28 diciembre de 1878, la cual restablecía el sufragio censitario y capacitario. Véase epígrafe V del presente trabajo.

⁸³ De esta manera se expresó el diputado Núñez de Arce, *DSC*, 19 de mayo de 1876, p. 1571.

⁸⁴ Su parecer sobre este aspecto ya quedó claro en sus primeras intervenciones en las Cortes de 1869, que luego reitera en 1876. Partiendo de la soberanía de las instituciones históricas que encarnaba la Constitución interna, Cánovas denunciará la ficción de llamar universal a un sufragio que, por amplio que se conciba, siempre será el privilegio de un número limitado de hombres, denunciando, además, la artificialidad de dicho sufragio que representa la voluntad caprichosa de un momento frente a los intereses nacionales permanentes. Cfr. Luis Sánchez Agesta, *Historia*, o. c., pp. 320-321. Pero, el proyecto de Constitución estaba ya redactado, donde se tuvo presente,

estableciendo alguna condición (censitario, indirecto, etc.); con este art. la Constitución de 1876 ni siquiera lo nombra, pues se utiliza la palabra “método” -de elección-⁸⁵. Este hecho provocó que se pudiera alterar y modificar el sufragio en función de la problemática política del momento. Esta flexibilidad permitió pasar del sufragio restringido al sufragio universal -lo que ocurrirá en 1890-, durante la vigencia de la Constitución y sin necesidad de reformarla.

Silvela, una vez más con su fina y sutil oratoria, destacó que se había quitado de los derechos individuales el sufragio universal “porque verdaderamente no tenía razón de ser”, como prueba de que en el proyecto de Constitución no se había consignado una política, ni un sistema político, sino que se había consignado “el conjunto de las instituciones indispensables para que, dentro del sistema monárquico-constitucional, se desarrollen todas las políticas”⁸⁶.

Por lo demás, los diputados eran elegidos por cinco años (art. 30), plazo que, aunque se fijó para dar cierta estabilidad al mandato, no llegó a cumplirse en ningún momento por la disolución anticipada de las Cámaras. Junto a este precepto, el art. 31, en su último inciso, establecía la compatibilidad entre el cargo de Ministro de la Corona y la condición de diputado, siguiendo lo propio de un régimen parlamentario.

El Senado se elige por sufragio censitario la mitad de la Cámara; el resto serán nombrados por el Rey o designados por “derecho propio” -grandes de España,

como dijo la Comisión, en concreto el diputado Álvarez Bugallal -DSC, 19 de mayo de 1876, p. 1573- “el no poner dificultad al advenimiento pacífico y tranquilo de toda opinión, por avanzada que sea, con tal que respete (...) la Monarquía constitucional dejando libre (...) el tranquilo campo de las leyes orgánicas”. La Comisión, y como muestra una vez más de esa flexibilidad, redactó el art. 28 “(...) en previsión de que llegue el caso de que el sufragio universal sea aceptado inteligente y lealmente por algún partido dentro de la Monarquía”. “(...) hemos dejado abierto el campo, no señalando el método directo ni indirecto, sino estableciendo únicamente la proporcionalidad entre el número de Diputado y la población. De este modo hemos adoptado la fórmula más liberal y más conveniente, puesto que responde mejor que ninguna otra de las empleadas anteriormente a las necesidades del porvenir”. Así lo expuso el diputado Álvarez Bugallal, en respuesta al diputado Núñez de Arce. DSC, 19 de mayo de 1876, p. 1574. Ver nota *ut infra*. Más adelante, en 1888, y desde la oposición, Cánovas siguió insistiendo en los riesgos que representaba el sufragio universal para la pureza de las elecciones.

⁸⁵ El diputado Núñez de Arce manifestó su malestar en este sentido: “echo de menos en esta Constitución la consignación clara y precisa del método electoral directo, que defiende porque es el que más garantías ofrece al ciudadano y más le dignifica; y echo de menos también, con relación al Código fundamental de 1869, la consignación del sufragio universal”. No se determina en el art. 28 las condiciones del cuerpo electoral, ni la forma de elección, ni el método: “En la redacción de este artículo os apartáis de todas las Constituciones que han regido en España; (...) al guardar silencio por primera vez en nuestras leyes fundamentales sobre el procedimiento electoral, planteáis un problema que hasta ahora no se había suscitado en España: el del método con que deben verificarse las elecciones”. DSC, 19 de mayo de 1876, p. 1571. Este diputado solicitaba modificar el art. 28 para establecer, no ya el sufragio universal, pero sí al menos el método directo de la elección: “De esta manera responderán a las exigencias de la opinión pública y no darán lugar a que se diga que la restauración de la Monarquía ha sido causa de que se mermen derechos consagrados ya por la ley y por la costumbre”. DSC, 19 de mayo de 1876, p. 1573.

⁸⁶ DSC, 20 de abril de 1876, p. 828.

herederos del Rey, altos cargos, etc.- (arts. 20 a 22). Los senadores por “derecho propio” (art. 21) podían resumirse en dos categorías: los hijos del Rey y del sucesor inmediato de la Corona, así como los Grandes “por razón de sangre”, por un lado, y, por otro, el resto (Capitanes generales del Ejército, Arzobispos, Presidentes del Consejo de Estado, del Tribunal de Cuentas, etc.) “por razón del cargo que desempeñaban.

Además, el Rey asumirá la presidencia del Senado. Por lo tanto, la composición de esta Cámara es compleja, ya que presenta tres clases de senadores: de derecho propio (art. 20), los vitalicios (art. 22) -designados por el Rey entre altas personalidades⁸⁷- y los elegidos por las Corporaciones del estado y los mayores contribuyentes del reino, a través de un sufragio restringido e indirecto⁸⁸, siendo el número de senadores electivos de 180. En suma, no se mantuvo el Senado de designación regia y vitalicio de 1845, pero tampoco el Senado enteramente electivo de la Constitución de 1869, incorporando así en la Cámara Alta, a través de estos tres modos de reclutamiento “representaciones de todas las clases sociales y dotarla, al propio tiempo, de consistencia y flexibilidad”⁸⁹, si bien, esta representación no pudo conseguirse como se pretendía, al establecer el propio art. 22 que los senadores elegidos por las Corporaciones del Estado y por los mayores contribuyentes debían serlo entre las mismas categoría propuestas a la selección del Rey.

Por lo tanto, se observa claramente la intervención del Rey en la vida de las Cortes: el Rey corresponde convocarlas, suspenderlas, cerrar sus sesiones y disolver simultánea o separadamente la parte electiva del Senado y del Congreso. La disolución suponía la convocatoria inmediata de elecciones; durante la Restauración fueron disueltas en numerosas ocasiones, no llegando nunca a cumplir los 5 años de mandato: tal como estaban configurados los mecanismos electorales, la tentación de una disolución era muy fuerte.

⁸⁷ De la Política, de la Administración, del Ejército, de la Diplomacia, de la Iglesia y de las Ciencias, siempre que disfrutaran de determinadas rentas o sueldos (7.500 pesetas). El número de senadores por “derecho propio” y vitalicio no podía exceder de 180.

⁸⁸ Este sufragio fue regulado por la ley de 8 febrero de 1877. Esta ley no podía satisfacer a la izquierda liberal demócrata y cuando Sagasta consuma su “Parlamento largo” en el primer Gobierno de la Regencia, entre 1886 y 1890, retorna al sufragio universal con la ley de 1890, correctora de tantos desajustes del mecanismo electoral de la Restauración. Sobre las leyes electorales históricas, se recomienda el magnífico trabajo de Manuel Martínez Cuadrado, “Bases, principios y criterios de la reforma electoral española: examen jurídico-constitucional” en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época) n. 34, julio-agosto, 1983, especialmente las páginas 42 a 44: Cánovas innova con el sistema de distritos plurinominales de tres hasta siete diputados en las grandes capitales, pero con método mayoritario de atribución de escaños y sentando las bases del régimen electoral general del período de la restauración, “al mismo tiempo que impulsaba el gran pacto de alternancia partidista en el poder entre la fusión liberal de la izquierda dinástica y las fracciones conservadores”. Véase subepígrafe 2.1 *ut infra* (dentro del epígrafe IV) del presente trabajo.

⁸⁹ Joaquín Tomás Villarroja, *Breve historia*, o. c. p. 108.

A su vez, a las Cortes se atribuye una intervención en la sucesión de la Corona, en la menor edad del Rey y en la Regencia. Por cierto, la inmunidad e inviolabilidad de los senadores y diputados se recogió en los arts. 46 y 47.

Durante la vigencia de esta Const. se articulan las prácticas electorales conocidas como caciquismo. Así, la corrupción electoral, no sólo no se refrena, sino que incluso se fomenta como rectificación de los posibles efectos del sufragio universal. Sin duda, estas prácticas afectan gravemente al equilibrio de las confianzas del Parlamento y del Rey y provoca un menor nivel representativo de las Cámaras.

Especial atención merece el art. 32, el cual se consideró como el eje del mecanismo constitucional⁹⁰:

“Las Cortes se reúnen todos los años⁹¹. Corresponde al Rey convocarlas, suspender, cerrar sus sesiones y disolver simultánea o separadamente la parte electiva del Senado y el Congreso de los Diputados, con la obligación, en este caso, de convocar y reunir el Cuerpo o Cuerpos disueltos dentro de tres meses.”

Al no fijar el precepto la duración de las sesiones anuales, los gobiernos podían suspender arbitrariamente las sesiones de las Cortes, provocando largos interregnos parlamentarios, sobre todo durante el reinado de Alfonso XIII⁹². Pero, dejando a un lado este detalle, la relevancia de este precepto radicó en el plazo de tres meses de efecto de aplicación del decreto de cese de los presidentes del Congreso y Senado; era una condición impuesta a la Corona para el ejercicio de su facultad de disolver las Cortes. La superación de este plazo con Alfonso XIII⁹³ iba a provocar la ruptura formal del pacto constitucional reflejado en el Preámbulo: el monarca había desoído a los presidentes cesados de las Cortes -Romanones y Melquíades Álvarez⁹⁴-, suprimiendo la presencia de éstas por un tiempo superior a los tres meses. Se estaba asistiendo a la desaparición del edificio constitucional de Cánovas. Las Cortes fueron disueltas unas veinte veces entre 1876 y 1923, algo inusitado.

⁹⁰ Cfr. José Manuel Pérez-Prendes Muñoz-Arraco, “Continuidad”, o. c., p. 284: “el corazón del sistema previsto en la Constitución pasaba en gran medida por [este precepto]”.

⁹¹ La exigencia de reunirse todos los años quedaba reforzada por lo establecido en el art. 85, en virtud del cual, todos los años el Gobierno debía presentar a las Cortes el presupuesto general de gastos del Estado para el año siguiente.

⁹² Cfr. Joaquín Tomás Villarroja, *Breve historia*, o. c., p. 110.

⁹³ El decreto de 13 de noviembre de 1923 echó por tierra los fundamentos de la Constitución de 1876, al anular la presencia simultánea de la Corona y Cortes (representación de la Nación) como titulares de la soberanía.

⁹⁴ Ambos redactan un mensaje a Alfonso XIII en el que manifiestan su oposición a la voluntad de aquel Real Decreto, destacando la actitud anticonstitucional del mismo.

2.1. Especial referencia al régimen de las dos confianzas y del “turnismo”

A la vista de lo expuesto, parece que, desde el punto de vista jurídico, sobre la Constitución interna -que define una Monarquía hereditaria- y la Constitución escrita en el texto de 1876 -que determina una Monarquía constitucional-, se establece una “tercera” constitución que descansa en el derecho consuetudinario o lo que en Derecho constitucional se denominan usos o convenciones constitucionales; los dos principios esenciales de estas prácticas consuetudinarias serían el régimen de las dos confianzas, que parte de esas dos instituciones Rey-Cortes para asentar en ellas la autoridad del Gobierno, y el turno de partidos.

En cuanto al primer principio fundamental -no escrito-, en el que Cánovas insiste en él en sus primeras intervenciones en la Cámara, existen dos prerrogativas que son las que deciden la entrada y la permanencia de los partidos en el poder: una real y otra parlamentaria. En efecto, por un lado, está presente el principio parlamentario de un Gobierno que depende de la confianza de la Cámara, que ésta ratifica con sus votaciones. Y, por otro, a esa confianza de las Cortes se suma la confianza del Rey: la cámara autoriza o desautoriza los gobiernos con su voto de confianza; el Rey elige libremente sus jefes de Gobierno y los autoriza con su confianza, que se manifiesta incluso frente a la confianza de las Cortes en la facultad de suspender las sesiones de las Cámaras y en el Decreto de disolución; de este modo, la confianza regia encierra prácticamente las dos confianzas. A ello se suma, la ya mencionada corrupción y fraude electoral. Este principio de la doble confianza pudiera estar implícito en el art. 18 (“La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey”)⁹⁵, pero, uniéndome a la pertinente valoración de Sánchez Agesta⁹⁶, debe considerarse que este artículo alude a la iniciativa y sanción regia en la elaboración de las leyes.

En estas condiciones, y tras lo expuesto en el anterior epígrafe, “el gobierno parlamentario es claramente una ficción”⁹⁷, ya que esta facultad del Rey era la válvula para regular la duración del Gobierno y de la Cámara que lo apoyaba; además, el monarca tenía los resortes para mover el cuerpo electoral. En suma, se trataba de una suplantación del régimen constitucional que, a la larga, quedaba reducido a una mera ficción. Una ficción que aceptaron los dos partidos (Cánovas y Sagasta)⁹⁸ durante un

⁹⁵ Un artículo tal está presente en todas las Constituciones, excepto en la de 1869.

⁹⁶ Luis Sánchez Agesta, *Historia*, o. c., p. 316 en nota 40.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 316, opinión que, posteriormente, fue ratificada por numerosos constitucionalistas, al fallar lo propio de un gobierno parlamentario, deformado por el caciquismo.

⁹⁸ Cánovas respetó escrupulosamente este principio y Sagasta, como representante de la izquierda liberal también aceptó esta peligrosa facilidad apelando a la Corona para que provoque un cambio de Gobierno.

cuarto de siglo, como un compromiso político. Los partidos se turnan cuando ha transcurrido un plazo razonable o cuando dificultades internas han deshecho la mayoría como instrumento de gobierno. En definitiva, en el principio de la doble confianza, la balanza se inclinaba hacia la prerrogativa regia⁹⁹, si bien, el monarca debía atender y “respetar” el turno entre los partidos dinásticos. Volveremos sobre ello en el epígrafe VI del presente trabajo.

En cuanto al segundo principio (el turno) también va a estar presente en los primeros discursos de Cánovas, el cual estaba levantando su partido liberal conservador; de sus intervenciones se desprende su ánimo de procurar “la formación de grandes partidos políticos, en los cuales pueda apoyarse el trono para las diversas soluciones que exijan los tiempos”¹⁰⁰:

“Mi deber es el de transigir [de ahí la flexibilidad del texto de 1876]¹⁰¹; mi deber es el de procurar por mi parte, al frente del Gobierno en el que estoy abriendo todos los caminos constitucionales de oposición legal. (...) No he dado motivo absolutamente a nadie, para que se quede fuera del terreno legal”¹⁰².

Principio de transacción, sí, pero “imponiendo” a todos los partidos, deberes de consideración de cortesía monárquica, a los cuales nunca se debe faltar. No en vano, invitó a Sagasta y le impulsó a realizar una declaración de lealtad al régimen restaurado:

“(...) creo, tengo esa profunda convicción, que el Sr. Sagasta es un monárquico sincero, y es un hombre que, cuando profesa una opinión [lo hace] con toda la formalidad que cumple a su posición, a su dignidad y a sus deberes para con la Patria (...)”¹⁰³.

Sagasta, por su parte, fue firme y sincero en su declaración, respondiendo a Cánovas:

“Soy monárquico-constitucional y dinástico de toda Monarquía que respete la Constitución y se haga compatible con la libertad”¹⁰⁴.

⁹⁹ Entre otras razones porque se desliga al Ejército del poder ejecutivo y se vincula al monarca. Con esta medida, tal vez se pretendía evitar pronunciamientos y facilitar la alternancia.

¹⁰⁰ Luis Sánchez Agesta, *Historia*, o. c., p. 317.

¹⁰¹ Ese propósito constituyente estuvo presente en la discusión constitucional.

¹⁰² *DSC*, 12 de mayo de 1876, p. 1391.

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 1392. Sagasta quería al pueblo y respetaba a los Reyes; para él, solo respetando los Reyes la libertad y guardando los pueblos el orden, aquéllos podían conquistar el amor de los pueblos, y éstos alcanzar su bienestar. Estas intervenciones tuvieron lugar en la discusión de la libertad religiosa y el art. 11 de la Constitución.

Fue una invitación muy sincera por parte de Cánovas y elegante la respuesta de Sagasta. De este modo, entre Cánovas y Sagasta, se estableció un pacto tácito de alternarse en el poder¹⁰⁵, para proporcionar estabilidad al sistema, aunque ello supusiera ignorar la decisión de los electores, sobre todo ante la muerte inminente de Alfonso XII, que se contemplaba como un momento crítico.

3. Carta de derechos y libertades al “capricho” de los gobiernos

Ante todo, es importante comenzar afirmando que las cartas de derechos de los textos constitucionales del siglo XIX son expresión “viva” de las corrientes ideológicas existentes en cada momento histórico. En esta Constitución (Título I “De los españoles y sus derechos”), la Carta de derechos -arts. 1 a 17- es amplia, similar, en cuanto a la redacción, a la carta de la Const. de 1869¹⁰⁶ (título I), aunque no con las necesarias garantías¹⁰⁷; así, precisa para su ejercicio de desarrollo legislativo¹⁰⁸ (art. 14) que, con frecuencia, fue de carácter restrictivo: “Las leyes dictarán las reglas oportunas para asegurar a los españoles en el respeto recíproco de los derechos que este título les reconoce, sin menoscabo de los derechos de la Nación, ni los atributos esenciales del Poder público. (...)”. Sin duda, estas últimas expresiones nos resultan muy vagas y ambiguas, pues pueden apuntar a la supresión de todo límite.

Las libertades quedaron, entonces, en el terreno de la regulación especial (leyes orgánicas), es decir, quedaba “en manos de un ejecutivo y una burocracia escasamente controlados y controlables y, sobre todo, que su suspensión fuese extremadamente fácil”¹⁰⁹.

¹⁰⁵ No se tiene constancia de la existencia real del que se denominó Pacto de El Pardo, del que se decía que tuvo lugar el 24 de noviembre de 1885 con este propósito. En cualquier caso, a los pocos días de ese encuentro, la Regente María Cristina recibió el juramento del nuevo gobierno presidido por Sagasta.

¹⁰⁶ Álvarez Bugallal recalcó en los debates que no había sido el texto de 1869 el que había traído consigo la noción verdadera de los derechos individuales; en su opinión, éstos ya habían penetrado en las anteriores Constituciones “con un nombre tal vez técnico, con el de derechos naturales, y como tales alcanzaron su definición conveniente y adecuada en las leyes”; lo que sí es cierto, añadió, es que han podido lograr más expansión en 1869. *DSC*, 9 de mayo de 1876, p. 1257.

¹⁰⁷ “Todo es posible con esta Constitución que consigna, es verdad, los derechos más esenciales del ciudadano, pero que no garantiza ninguno; antes bien, los entrega indefensos al capricho de los Gobiernos (...)”. Son palabras del diputado Núñez de Arce que expresa con motivo de los debates del art. 28 de la Constitución, en torno a la ausencia de un principio electoral. *DSC*, 19 de mayo de 1876, p. 1570.

¹⁰⁸ La libertad de imprenta se reguló primero por Ley de 7 de enero de 1879 y después por la de 26 de julio de 1883. Véase epígrafe V del presente trabajo.

¹⁰⁹ Jordi Solé Tura y Eliseo Aja Fernández, *Constituciones, o. c.*, p. 134.

Precisamente aquí hallamos la segunda transacción de Cánovas, que no fue para él tan costosa como el sufragio universal, ya que el primer párrafo de ese art. 14 parecía que se aplicaba ese principio doctrinario¹¹⁰. Las posiciones a discutir inicialmente fueron casi las mismas que en la Constitución de 1869, pero con matices. Se sigue debatiendo entre el liberalismo radical -que atribuye a determinados derechos el carácter de absolutos y anteriores a toda idea de la soberanía- y el liberalismo doctrinario que los considera derechos relativos susceptibles de limitación. Ahora bien, Pidal, que también los considera como “anteriores y superiores a toda ley”¹¹¹, advierte que esos derechos presuponen una objetividad, una finalidad que los dirija y los determine y les proporcione un origen racional y real¹¹². Por su parte, Silvela reconoce que el proyecto de Constitución “está inspirado en la doctrina liberal y espiritualista del reconocimiento de la voluntad humana, de la personalidad humana, como origen del derecho”¹¹³; asienta de algún modo la libertad en la personalidad moral del hombre. Silvela es consciente de la restricción orgánica de los derechos, pero apela, -y en mi opinión esto es lo más significativo y elocuente-, al principio de que los preceptos han de ser interpretados, aplicados o desarrollados con “lealtad y buena fe”; este desarrollo legal no puede desconocer los principios que la ley fundamental consagra.

Pero, al margen de estos debates en las Cortes, el problema con la regulación de los derechos radica, pues, en que difiere o aplaza la interpretación de los derechos a una ley orgánica que podía ser modificada en cualquier momento por los partidos. Se pierden las garantías que existían en la Constitución de 1869, ya que se admite la suspensión temporal por ley de los derechos y libertades¹¹⁴, en circunstancias especiales cuando así

¹¹⁰ En opinión de Pidal, fue un “doctrinarismo vergonzante”: “Digo que los habéis consignado [los derechos] de una manera hipócrita, porque si bien se reconocen esos derechos, en seguida viene el final de cada párrafo a decir que esos derechos se ejercerán o quedarán sujetos a lo que dispongan las leyes orgánicas”. “De suerte, que vosotros al escribir una tabla de derechos para después modificarlos por las leyes orgánicas, ó no habéis hecho nada, ó habéis hecho una cosa que no estará definida en ley constitucional, y que podrá ser modificada después por leyes que debían de ser por su naturaleza servidoras de la ley fundamental del Estado”. *DSC*, 5 de marzo de 1876, p. 649. No le faltaba razón al diputado con este razonamiento, por las razones expuestas *ut supra*.

¹¹¹ “Los derechos personales, que son naturales, son los que constituyen la primera libertad social. Yo proclamo esos principios (...) como anteriores y superiores á toda ley, como absolutos, no en cuanto se refiera á un ser finito, sino en cuanto la ley pueda concederlos ó negarlos”. *DSC*, 5 de marzo de 1876, p. 649.

¹¹² *Ibid.* Pidal advierte que esos derechos que se han consignado en la Constitución “no son la facultad del hombre en demanda de su fin; son la condición necesaria para el desarrollo inconsciente de las facultades humanas en busca de [una acción en todas las esferas] (...), sin relación á finalidad alguna determinada”.

¹¹³ *DSC*, 20 de abril de 1876, p. 827. “En el reconocimiento de esa ley moral que tiene su asiento en la voluntad humana están fundados los derechos individuales en cuanto á sus principios”.

¹¹⁴ En concreto, se trata de las garantías expresadas en los artículos 4 y 5 (libertad personal y habeas corpus), el art. 6 (inviolabilidad de domicilio) y art. 9 (respetar el domicilio -no obligar a

lo exija la seguridad el Estado (art. 17), práctica que resultó frecuente: entre 1876 y 1917 hubo 19 suspensiones y, a partir de aquella fecha, el estado de excepción fue la situación normal. Algunas de las libertades básicas, como la de asociación, reunión, manifestación, la libertad religiosa y el sufragio universal (a partir de 1890), se vieron muy condicionados por controles gubernamentales y, a menudo, falseadas por el juego de los poderes de hecho¹¹⁵; por consiguiente, su vigencia real fue bastante escasa.

Esta posible suspensión gubernativa de los derechos fundamentales, que se podía traducir en una dictadura legal por parte del gobierno -perfectamente amparado por la propia Constitución- fue una prueba más de esa ambigüedad del texto de 1876 en determinadas materias.

A la vista de lo expuesto, la transacción referida con anterioridad fue preponderantemente doctrinaria, como se ha podido desprender de la regulación de los derechos y libertades. Obviamente, no es ésta una cuestión baladí, en atención a lo cual, Varela Suanzes-Carpegna resalta los citados artículos 14 y 17 de la Constitución como plasmación de la concepción canovista: “los derechos (...) no eran en rigor tales de no existir la *interpositio legislatoris*”¹¹⁶.

4. La cuestión religiosa como evidencia del espíritu de transacción

Reconocimiento de la religión católica como oficial, pero se tolera el ejercicio privado de los distintos cultos; “no se permitirán, sin embargo, otras ceremonias ni manifestaciones públicas que las de la religión del Estado” (art. 11)¹¹⁷; fue debatido

mudar-). Incluso, el art. 17 permitía que “no estando reunidas las Cortes y siendo el caso grave y de notoria urgencia, podrá acordar el Gobierno, bajo su responsabilidad, acordar la suspensión de estas garantías, sometiéndolo su acuerdo a la aprobación de aquéllas lo más pronto posible”. Por lo demás, en la carta de derechos se contemplan la libertad de expresión y los derechos de reunión, asociación --que no fue regulado hasta 1887- y petición (art. 13), acceso a los cargos públicos (art. 15) -que hoy serían nuestros arts. 23 y 103.3 CE 1978-; también, la inviolabilidad del domicilio (art. 6), inviolabilidad de la correspondencia (art. 7); derecho de propiedad (art. 10); lo que conocemos hoy como tutela judicial efectiva (art. 16); y “libertad” de enseñanza y profesión (art. 12). Finalmente, hubiera sido deseable que en la Carta de derechos se concediera mayor relevancia y detalle a la enseñanza (art. 12).

¹¹⁵ Jordi Solé Tura y Eliseo Aja Fernández, *Constituciones, o. c.*, p. 134, describen con gran habilidad estos detalles.

¹¹⁶ Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, “La Constitución de 1876 y la organización territorial del Estado” en *Iura Vasconiae: Revista de derecho histórico y autonómico de Vasconia* n. 10, 2013, p. 26.

¹¹⁷ Es menester resaltar que este artículo, en concreto los párrafos 2 y 3, se mantuvieron, con leves modificaciones, en el Fuero de los Españoles de 1945 (artículo sexto) y pasaron al Concordato de 1953. Será a partir de 1967, tras la Declaración conciliar de libertad religiosa cuando se modifiquen. La cuestión religiosa tuvo, además, un gran eco en la prensa del momento, sobre todo cuando resultó aprobado por el Congreso dicho precepto. Los debates fueron muy intensos, como refleja Remedios Sánchez Ferriz, “El artículo 11 de la Constitución de 1876” en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), n. 15, mayo-junio, 1980, pp. 119-146. Por lo demás,

durante más de una decena de sesiones¹¹⁸, al tratarse, además, de una cuestión esencialmente mixta: religiosa y política¹¹⁹. Supuso, sin duda, una fórmula de compromiso, otro punto de transacción¹²⁰. Su redacción dejó aun más abierta la característica de flexibilidad constitucional: la balanza se inclinaría hacia un lado u otro según la ideología del Gobierno en ejercicio y de las autoridades locales. Cánovas no quiso precisarlo más y lo previó como fórmula de paz¹²¹; los ministros resaltaron las

contrasta con el art. 21 de la Constitución de 1869, en virtud del cual, se garantizaba el ejercicio público de todas las religiones.

¹¹⁸ En los debates en ambas Cámaras sobre el art. 11 se formaron dos bloques: los moderados históricos y los moderados ministeriales. Como era de esperar, se dedicó tiempo a la cuestión de si el art. 11 era o no contrario a la religión y al Concordato de 1851 celebrado por la Santa Sede con el Gobierno español.

¹¹⁹ Fue Pidal y Mon quien destacó este doble carácter. *DSC*, 10 de mayo de 1976, p. 1303. El carácter religioso enlaza con el dogma y la moral; el político “en cuanto se roza con el Estado porque se legisla (...)”. Afirma que la cuestión de las relaciones de la Iglesia con el Estado es un problema que “ha sido y será siempre un problema altamente religioso al par que altamente político”. *DSC*, 10 de mayo de 1976, p. 1301.

¹²⁰ La libertad religiosa era defendida por Castelar y Sagasta, siguiendo el criterio imperante en la Constitución de 1869; el mismo Castelar afirmó: “defiendo la libertad religiosa, sin concesiones de circunstancias ni de tiempo”; “yo creo que el Estado puede y debe dejar las funciones religiosas que hoy tiene, sin que por eso la religión peligre (...)”; porque, a medida que se aumenten las libertades individuales, se aumenta también la grandeza de la sociedad”. *DSC*, 10 de mayo, p. 1299. Y en otro momento anterior, recordando los logros de la revolución de septiembre Castelar aseveró: “la revolución de septiembre devolvió su autonomía perdida á las Universidades, y á los profesores separados su augusta y sabia palabras. [También] dotó al libro, tanto español como extranjero, con aquellos derechos que son imprescriptibles y necesarios. (...), por último, promulgó la libertad de cultos, y al promulgar [ésta], señaló verdaderamente la época mas gloriosa y más fausta en la emancipación del pensamiento y de la inteligencia en España”. *DSC*, 9 de mayo de 1876, p. 1268. Ciertamente, fueron unas bellas declaraciones. Concluyó ese día su intervención también con otras hermosas palabras: “Dad, señores Diputados, leyes de reconciliación entre los hombres, leyes de derecho para los pueblos, y habréis contribuido á la obra del progreso, lenta, pero segura, que ha de convertir el planeta en compendio del universo y el alma humana en eterno reflejo de Dios”. *DSC*, 9 de mayo de 1876, p. 1.272.

En el lado contrario, Moyano y Pidal, que se mostraron tajantes en el debate en el Congreso, se inclinaban por la regulación que establecía el texto de 1845. Cánovas usará de nuevo esta fórmula de compromiso, presionado, quizá, como señala José Peña González, *Historia política, o. c.*, p. 250, por las embajadas alemana e inglesa para que se reconociera el derecho de los protestantes.

¹²¹ Luis Sánchez Agesta, *Historia, o. c.*, pp. 324 y 325 nos ofrece las referencias necesarias a las Reales Órdenes (mencionadas *ut supra*) que interpretaron dicho precepto. El mismo Cánovas acepta que la religión es elemento de la Constitución interna, centrándose el debate en la tradición española (dos Españas). Por eso, Sagasta, desde la izquierda liberal, defiende que lo vinculado a la historia y a la Constitución interna era el principio de tolerancia. Álvarez Bugallal, muy activo en los debates sobre la cuestión religiosa y con remisiones frecuentes al período revolucionario como algo ambicioso y triste, manifestó que “De la catástrofe revolucionario ha surgido de nuevo, rejuvenecida y pujante la Monarquía, y con la Monarquía las libertades públicas. Sólo la unidad religiosa, que había salido triunfante de tantas pruebas (...), no se ha podido restablecer en esta restauración feliz de la Monarquía y de las libertades”. *DSC*, 9 de mayo de 1876, p. 1258. A su juicio, la cuestión religiosa no se iba a resolver fácilmente después de la revolución de 69, mientras Europa no lo resolviera, adoptando ella misma la unidad: “mientras la Europa no llegue á la fórmula integral y permanente del cristianismo; la Iglesia católica”. *DSC*, 9 de mayo de 1876, p.1257. “El problema religioso (...) es el problema por excelencia en los tiempos modernos: la idea religiosa (...) se va eclipsando en la Europa oficial y política de nuestros tiempos”. *DSC*, 9 de mayo de 1876, p. 1259. Álvarez Bugallal, español de ideas conservadoras y liberales, y, como tal, deseoso de un

consecuencias en la enseñanza, en el derecho de asociación y en la libertad de imprenta, derivado de su carácter como criterio de gobierno o de partido. Curiosamente, fueron Órdenes o Decretos -y no leyes de organización- los que interpretaron el alcance del artículo en distintas situaciones políticas en relación con la enseñanza y el régimen aplicable a las Órdenes religiosas, sobre todo a partir de 1900. Y así se fue regulando el alcance de la tolerancia religiosa, a partir del precedente sentado por Cánovas con la Real Orden de 26 de octubre de 1876; más adelante, otra Real Orden derogó el sentido restrictivo fijado por Cánovas y autorizó los signos exteriores del culto, al interpretar que manifestación era lo mismo que reunión.

En cualquier caso, en esta materia, aunque no se respetó el ideal de 1869¹²², no es menos cierto que supuso la mayor aproximación, bajo un gobierno conservador, a una sociedad tolerante en la historia española.

5. Otros aspectos del texto

A continuación, se exponen de forma breve y sumaria otras partes del texto, las cuales no fueron objeto de importantes y extensos debates en las Cortes ni presentaron grandes diferencias con textos anteriores.

Así, el título IX dedicado a los jueces (arts. 74¹²³ a 81) se regula de forma similar a lo establecido en la Constitución de 1869, pero desaparecen las menciones a la carrera judicial (por oposición) y se suprime el Jurado, detalle que acentúa el carácter conservador. Además, al igual que la Constitución de 1845, se elimina la referencia al “poder judicial”, volviendo a la denominación “Administración de Justicia”.

Tanto los tribunales y juzgados (art. 78) como las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos (art. 84) se regulan de una forma ambigua y con remisión a una Ley ordinaria para su efectivo funcionamiento, la cual determinará, entre otros detalles, su organización y atribuciones¹²⁴.

catolicismo en condiciones de verdadera y fecunda estabilidad, se estaba cuestionando, nada más y nada menos que, la religión de los hombres del siglo XIX.

¹²² También en 1869 el tema religioso jugó un papel de gran transcendencia.

¹²³ “La justicia se administra en nombre del Rey” Así reza el art. 74. En torno a este precepto, hubo una importante enmienda del diputado Linares Rivas que no pudo asistir a la sesión, por lo que se leyó el texto de aquella por el Secretario (Sr. Rico). Se proponía el siguiente texto: “La justicia se administra por el Poder judicial en nombre del Rey”; a mi entender, era un planteamiento muy razonable. El art. 117 de nuestra Constitución 1978, utiliza estas expresiones (se administra en nombre del Rey por los Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial). Sin embargo, no se tomó en consideración, pues a juicio de la Comisión y, en concreto, de Álvarez Bugallal, el texto de la enmienda presuponía “la existencia de más de un Poder” y “una implicación de términos, porque administrar la justicia en nombre de un Poder por otro Poder, es una implicación de Poderes”. *DSC*, 22 de mayo de 1876, p. 1636.

¹²⁴ En el caso del art. 84, estas leyes tenían que ajustarse, entre otros principios, a la intervención del Rey, y, en su caso, de las Cortes, para impedir que las Diputaciones provinciales y

La organización territorial del Estado de la nación española (arts. 82-84), y, sobre todo, después de la experiencia de 1873, debía hacerse, bajo la lente de Cánovas, “sin reconocer otra instancia político-administrativa intermedia que las provincias y los municipios, aunque tanto las Diputaciones provinciales como los Ayuntamientos debían estar bajo una estricta subordinación al poder ejecutivo del Estado”¹²⁵. Por lo demás, no sufre notables variaciones en relación con la Constitución de 1869; el art. 99 de esta última, aunque inspirado en unos patrones centralistas, no había distinguido entre Ayuntamientos y alcaldes, como sí hacía el art. 83 de la Constitución de 1876.

Esta regulación quedaría incompleta sin una mención a las provincias de Ultramar (art. 89), las cuales se gobernarían por “leyes especiales”. Para Cuba, Puerto Rico y Filipinas se mantuvieron en 1876 los esquemas centralistas.

En cuanto al Ejército, se establece que las Cortes a propuesta del Rey fijarán cada año las fuerzas militares permanentes de mar y de tierra, dedicándole tan solo el art. 88.

En lo que se refiere al procedimiento de reforma, la Constitución de 1876 es un texto flexible, como se apreciaba en el Estatuto Real y en la Constitución de 1845, ya que dicha reforma se puede realizar por el procedimiento legislativo ordinario, al no existir un procedimiento expreso. En la flexibilidad constitucional y la base del “pacto” se encuentra la principal razón de la larga duración del texto. Más adelante, en 1883, Cristino Martos intentó incorporar el procedimiento de reforma, pero su propuesta no fue atendida por el Gobierno, entonces, de Sagasta.

La “larga” vigencia del texto constitucional fue de 47 años (de 1876 a 1923 y de 1923 a 1931). En efecto, estuvo en vigor hasta el 13 de septiembre de 1923, momento en el que tuvo lugar el Golpe de Estado de Primo de Rivera¹²⁶, y en enero de 1930 vuelve a entrar en vigor hasta el 14 de abril de 1931 en que se proclamó la II República española.

IV. OBRA JURÍDICA Y LEGISLACIÓN RELEVANTE TRAS LA PROMULGACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN

Es evidente que los primeros gobiernos conservadores procedieron a completar la estructura política del Estado con las leyes de desarrollo correspondientes. Se mantuvo,

los Ayuntamientos se extralimiten de sus atribuciones en perjuicio de los intereses generales y permanentes.

¹²⁵ Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, “La Constitución de 1876 y la organización territorial...”, ob. cit., p. 18. No puede dejar de mencionarse, en este contexto, la ley de 21 de julio de 1876 por la que, al comienzo de la Restauración, quedaron abolidos los fueros vascos, los cuales permitían mantener una situación de gobierno y administración diferenciada del resto a las provincias vascas.

¹²⁶ Digno de mención en este período fue el Proyecto de Constitución (o Carta otorgada) de 1929 que rompía con toda la historia del constitucionalismo en España.

en general, la legislación económica del sexenio, pero los cambios afectaron a la legislación jurídico-política, con los primeros gobiernos conservadores¹²⁷.

A partir de 1885, se observan una serie de leyes que dieron un nuevo perfil al régimen de la Restauración, reduciendo, de este modo, en gran medida las diferencias más notorias ente el texto de 1869 y el de 1876. Muchas de estas leyes se promulgaron bajo el influjo de Cánovas en alternancia, en primer término, con Sagasta “con variaciones de ritmos y acentos”, como afirmara Pérez-Prendes¹²⁸, y después con otros políticos.

a) Obra jurídica bajo el Gobierno de Cánovas:

- Normativa electoral de 20 de julio de 1877 y de 28 de diciembre de 1878, que restableció el sufragio censitario, cada vez más restrictivo, con control por los caciques. La ley de 1878 restableció, por última vez, el sufragio restringido; dado que sólo la riqueza y la instrucción capacitaban para ejercer el derecho de voto, el número de electores quedó notablemente mermado.

- La ley de imprenta de 7 de enero de 1879 estuvo vigente hasta la aprobación de la ley de 26 de julio de 1883.

- La ley de reuniones públicas de 15 de junio de 1880, que reguló el derecho de reunión.

- Ley de Enjuiciamiento Civil de 3 de febrero de 1881, promulgada por un Gobierno de Cánovas, si bien, pocos días más tarde sería sustituido por otro bajo la presidencia de Sagasta.

- Código de Comercio de 22 de agosto de 1885¹²⁹.

b) Bajo Gobiernos de Sagasta¹³⁰:

- Hasta 1881 perdura la distinción entre partidos legales e ilegales. La superación de esta distinción puede interpretarse como un intento de corregir

¹²⁷ Cfr. Jordi Solé Tura y Eliseo Aja Fernández, *Constituciones*, o. c. p. 73.

¹²⁸ Una exposición ordenada de estos cuerpos legales puede encontrarse en José Manuel Pérez-Prendes Muñoz-Arraco, “Continuidad”, o. c., pp. 289-291. Coincido con el autor en que “pese a las apelaciones hechas a ideas provenientes de la de 1869, el espíritu político canovista, conservador y doctrinario, fue el gran agente de toda la reforma legislativa en su conjunto”, p. 291.

¹²⁹ Con Silvela y de Le Veuilleuze en el Ministerio de Gracia y Justicia.

¹³⁰ Bajo gobiernos de Sagasta, un gran número de cuerpos legales fueron promulgados estando Alonso Martínez al frente del Ministerio de Gracia y Justicia. No olvidemos que Sagasta había constituido gobierno con Martínez Campos y Alonso Martínez en 1881, tras la dimisión de Cánovas.

aquel doctrinarismo. Precisamente el 8 de febrero de 1881, Sagasta asume por primera vez en la Restauración la presidencia del Consejo de Ministros.

- Ley “provincial” de 29 de agosto de 1882. Recoge el régimen y administración de las provincias, así como las Diputaciones provinciales.
- Ley de Enjuiciamiento Criminal de 14 de septiembre de 1882.
- Ley adicional a la orgánica del Poder Judicial de 1870, promulgada el 14 de octubre de 1882, que incorporó algunas novedades en la jurisdicción penal.
- Hasta 1887 no se regula el derecho de asociación -previsto en la Constitución-. La ley de asociaciones de 30 de junio de 1887 proporcionó estatuto jurídico a los partidos políticos y los sindicatos, además de permitir la formación de la UGT. Sin embargo, esta ley no abrió una libertad de asociación, sino una libertad mediatizada por la intervención de la burocracia gubernamental¹³¹.
- Ley de la jurisdicción contenciosa-administrativa de 13 de septiembre de 1888, que supuso un gran paso hacia el establecimiento de un Estado de Derecho sometiendo la acción administrativa a la ley.
- Ley de Procedimiento Administrativo de 19 de octubre de 1889.
- La ley del Jurado de 20 de abril de 1888.
- Código civil de 24 de julio de 1889.
- En 1890 llega la aceptación del sufragio universal¹³² dentro del programa liberal, en gran parte, como concesión al posibilismo de Castelar¹³³. La ley de 26 de junio de 1890 permitió el sufragio universal para los hombres mayores de 25 años y en pleno uso de sus derechos civiles. Dicha ley se aprobó

¹³¹ Lo mismo se podía afirmar de la libertad de expresión y de la libertad de prensa.

¹³² Pero, la recuperación del sufragio universal en 1890, durante la Regencia de María Cristina, en realidad no cambia nada y se puede considerar como la oportunidad perdida para el establecimiento de un auténtico régimen representativo, con un electorado independiente y partidos de masas. En su lugar, las formaciones del turno siguen siendo partidos de notables. Estamos hablando de un sufragio universal aprobado en un país que, a finales del siglo XIX tenía alrededor de un 70% de analfabetos.

¹³³ Luis Sánchez Agesta, *Historia, o. c.*, p. 335. Este nuevo perfil del régimen de la Restauración permitió a Castelar (partido Republicano) retirarse de la política, animando a los de su partido posibilista que se incorporaran al partido liberal.

durante el “Parlamento largo” de Sagasta¹³⁴, ponderando la idea de que los españoles habían alcanzado la necesaria madurez para el ejercicio del derecho de voto y con la mirada puesta en experiencias anteriores de este tipo de sufragio que habían “dotado de mayor autenticidad al sistema representativo”¹³⁵. Esta ley permitió que aumentara el Censo electoral considerablemente. El sufragio universal y la nueva legislación de asociación iban a propiciar la formación de nuevos partidos.

A través de este recorrido por la legislación más relevante, se puede apreciar cómo el sistema canovista de la Restauración había revisado el “universo normativo-jurídico español”¹³⁶ por completo, permitiendo “establecer los pilares de nuestra cultura jurídica, formada a base de códigos y cuerpos legales”¹³⁷.

Sin embargo, a pesar de estos pasos legislativos importantes, hubiera sido necesario cambiar la Constitución de 1876 antes de llegar a la dictadura de 1923, con el objetivo de aproximarla más al texto de 1869 y, de ese modo, contemplar con sosiego los movimientos políticos y las fuerzas sociales que iban surgiendo, entre ellos, el federalismo.

V. LA SIGNIFICATIVA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS: DEL “BIPARTIDISMO” AL FRACCIONAMIENTO.

Dado que la vida del texto de 1876 se prolonga durante toda la Restauración, en este epígrafe se recogerá una breve descripción del sistema de partidos, fruto de las vicisitudes que experimenta el proceso político en los distintos reinados que se suceden; de modo simplificado, pareciera que hubo tres regímenes distintos bajo un mismo texto constitucional (monarquía de Alfonso XII, regencia de María Cristina y reinado de Alfonso XIII).

a) Entre 1876 y 1899 se mantuvo, *grosso modo*, el bipartidismo, bajo la fórmula del compromiso político del turno pacífico y “forzado” en el poder.

¹³⁴ Esta ley había sido ultimada en el anterior Gabinete, de Sagasta y éste la estableció como un “compromiso político” y alguna restricción al sufragio. La ley fue aplicada por primera vez “con lealtad” por un gobierno de Cánovas, a pesar de su opinión pesimista sobre el tema, la cual compartían los hombres más brillantes del partido conservador.

¹³⁵ Nos lo recuerda, con buen criterio, Joaquín Tomás Villarroya, *Breve historia*, o. c., p. 110.

¹³⁶ José Manuel Pérez-Prendes Muñoz-Arraco, “Continuidad”, o. c., p. 291.

¹³⁷ Manuel Gonzalo González y M^a Victoria García-Atance García de Mora, “Crónica parlamentaria”, o. c., p. 174.

De gran interés para los estudiosos fue la forma en que se definió el posible “partido alternativo de la oposición”. Aunque Cánovas pensó en Ruiz Zorrilla, sabemos que éste pasó a engrosar la formación republicana. Sagasta, constitucionalista, parecía el más señalado, pero éste mantuvo una actitud reticente a aceptar la nueva Constitución. Los otros posibles aspirantes fueron, entre otros, Serrano, que encajaría en una izquierda dinástica que propugnaba la restauración de la Constitución de 1869; (no olvidemos que en 1868 el general Serrano formó un gobierno provisional con progresistas y unionistas). Otro candidato era Cristino Martos, en contacto con Ruiz Zorrilla, pero que no cerró del todo la posibilidad de reconocer la Monarquía de Alfonso XII. También Moret.

Alonso Martínez que había presidido la Comisión Constitucional, trató de constituir un partido de centro, pero finalmente se unió al partido constitucionalista de Sagasta que adoptó en esas fechas (1880) el nombre de “fusionista”. El Rey llamó a Posada Herrera¹³⁸, pero éste no aceptó. Quizá, con este llamamiento se pretendió empujar a Sagasta a dar el paso decisivo de constituirse como jefe del partido de la oposición. Y así fue; Sagasta, en un discurso el 19 de enero de 1881 de gran profundidad¹³⁹ en contestación al discurso de la Corona, pidió el relevo del partido conservador por su propio partido, al que también se habían unido Martínez Campos y Alonso Martínez. En efecto, Sagasta, como jefe del partido que aspiró a turnar con Cánovas las responsabilidades del Gobierno, apeló en junio de 1880 y enero de 1881 a la regia prerrogativa -confianza regia- para que el Rey por su propia decisión llamara el poder al

¹³⁸ Cánovas elevó a Posada Herrera a la Presidencia de las Cortes de la Restauración, posiblemente debido a que compartió con él el desempeño de su primer puesto político importante como subsecretario en el reinado de Isabel II.

¹³⁹ Tras poner de manifiesto, entre otras afirmaciones, que “gobernar es dar satisfacción a las necesidades públicas que cada período político ofrece” -DSC, 19 de enero de 1881, p. 224-, añadió: “Sres. Diputados, yo he hecho todo género de esfuerzos porque la restauración española y el partido liberal se inspiren mutuamente aquella recíproca confianza sin la cual es imposible la existencia de la Monarquía y de la libertad. Por eso he hecho todo cuanto me ha sido dable para unir la suerte de la restauración a la suerte de la libertad, a fin de que salvando la libertad no se perdiera la restauración, como otras restauraciones se perdieron. Para ello no he temido que la historia de mi vida, los sentimientos más íntimos de mi corazón y el amor inextinguible a la libertad, unido al culto de la Monarquía, fueran desconocidos, calumniados y pisoteados por los que tenían interés en llevar al partido liberal por otros derroteros. No lo han conseguido hasta ahora. Si mis esfuerzos y mis sacrificios fueran estériles por vuestra obstinación y vuestra tenacidad, yo lo veré con el alma dolorida, pero con la conciencia tranquila, porque cualesquiera que sean las vicisitudes, cualquiera que sea el destino que todos tengamos preparado, como he de caer siempre del lado de la libertad, diré entonces con la frente levantada: estoy donde estaba; si entonces obedecí a las inspiraciones del patriotismo, hoy cedo a los impulsos del deber y a los sentimientos del corazón”. Con estas palabras de gran calado termina Sagasta su discurso parlamentario. DSC, 19 de enero de 1881, p. 228. En él deja constancia del desgaste del partido de Cánovas.

partido liberal¹⁴⁰. Ya era un hecho lo que prescribía la Constitución: el turno pacífico de los partidos.

De este modo, Cánovas dimitió el 7 de febrero de 1881 y el Rey llamó al día siguiente a Sagasta que constituyó gobierno con Martínez Campos, nueva figura liberal, y Alonso Martínez, jefe del antiguo partido centrista. No obstante, Sagasta se mantuvo hasta octubre de 1883, como se verá más adelante.

En definitiva, en los años siguientes a 1880, la mayor parte de los partidos y grupos políticos acaban integrándose en las formaciones de Cánovas y Sagasta, como los dos partidos que existieron en la primera época de la Restauración. Ambas formaciones eran una mezcla de notables y camarillas provinciales, con estructura débil y programa difuso:

- Los conservadores protegían más los intereses de la Iglesia y utilizaban la represión.
- Los liberales mantenían una mayor tolerancia hacia los movimientos republicanos y obreros.

Entre ambos, se van a repartir el poder durante muchos años, donde se apreciaron serios fraudes y corrupciones, utilizando procedimientos que facilitaban la suplantación de la voluntad del electorado para lograr un reparto desigual de los resultados electorales¹⁴¹; otro factor que desvirtuaba la sinceridad del sufragio era la intervención abusiva e ilícita del gobierno, es decir, “el arbitraje del proceso electoral encaminado a procurar la victoria del candidato encasillado”¹⁴², es decir, el candidato que debería ser

¹⁴⁰ *La Época*, como diario oficioso de Cánovas y su más calificado portavoz, destacó esta interpretación de la regia prerrogativa y su aprobación por Cánovas: el partido “no debe su elevación a ninguna victoria parlamentaria, sino a la libérrima iniciativa y voluntad del Rey”. También puede encontrarse que: el cambio de política de febrero consistió “sencillamente [en el] ejercicio de la libérrima prerrogativa constitucional del Monarca, en cuyo ánimo entrarían, sin duda, razones de alta conveniencia pública, al llamar al ejercicio del poder a un partido legal, monárquico y dinástico dentro de su proclamado liberalismo”. *La Época*, 22 de noviembre de 1881, donde bajo el título “Un diario injusto y un remedio urgente”, *La Época* responde a sus colegas de *El Progreso*, diario representante de una sección del republicanismo pacífico. Igualmente, en la sesión en el Congreso del 2 de noviembre de 1881, recogida en *El Debate* de 3 de noviembre de 1881, y refiriéndose a Sagasta: “a ese hombre, en fin, a quien un acto de la libérrima voluntad del Monarca ha hecho jefe de esta mayoría y de este Gobierno, demostrando con ello que ya es un hecho en nuestro país lo que prescribe la Constitución: el turno pacífico de los partidos”.

¹⁴¹ El ministro de la Gobernación, los gobernadores civiles, los alcaldes y los caciques locales eran las instituciones que controlaban el proceso electoral. El citado ministro elaboraba la lista de candidatos “ministeriales” que tenían que ser elegidos y los gobernadores civiles transmitían dicha lista a los alcaldes y caciques.

¹⁴² Alejandro Martínez Relanzón, “El verdadero alcance del fraude y la corrupción en las elecciones de la restauración en la provincia de Valencia”, en *Hispania. Revista Española de Historia* vol. 83, n. 274, mayo-agosto, 2023, p. 2. Ante esta intervención ilícita no cabía una denuncia ante los tribunales por parte de los candidatos afectados. Asimismo, la prensa adolecía de falta de rigurosidad e imparcialidad por su partidismo. En consecuencia, el autor pone sobre la mesa las fuentes más fiables para abordar el análisis de estos fraudes: los telegramas cruzados

elegido. El cuerpo electoral español estaba impregnado de un sistema oligárquico y caciquil que se colocaba de perfil ante la realidad social del país y de la ciudadanía: el gobierno sólo depende del Rey y éste tiene el poder de disolver las Cortes; era justo lo opuesto a un régimen parlamentario. Recuerda, en cierto modo, al régimen moderado de Isabel II.

Lamentablemente, el caciquismo llegó a transformar lo que formalmente era una “monarquía democrática en una oligarquía”, donde no sólo destacaba la corrupción de políticos, sino también las influencias locales que adoptaban forma política: caciques, jefes políticos de la zona..., conduciendo, todo ello, a una falsificación de la realidad política¹⁴³. Para Gil y Robles “la oligarquía (que es decir, conforme á su definición, la burguesocracia) ha simplemente sustituido á la monarquía absoluta (...)”¹⁴⁴. Hasta tal punto fue así que se llegó a afirmar, desde una perspectiva europea, que la Constitución de España no fue el texto de 1876, sino “la oligarquía y el caciquismo”: “La Constitución del Estado español es efectivamente la oligarquía. Lo era ya antes del siglo XIX”¹⁴⁵.

Sagasta fue sustituido en 1883 por Posada Herrera que incorporó, a su vez, a Moret y a López Domínguez; este último, vinculado a Serrano y a su partido. De este modo,

entre los miembros involucrados en la lucha (gobernadores, alcaldes y candidatos), así como las valoraciones realizadas por los tribunales que examinaban las protestas elevadas en acta por los candidatos derrotados. La ley electoral de 1907, aprobada durante el gobierno de Antonio Maura y polémica en algunos aspectos, introducía nuevas medidas para intentar acabar con el fraude electoral, pero no se pudieron cumplir. Tras esta ley electoral, junto con la poco afortunada redacción del art. 29 del texto 1876 (“Para ser elegido Diputado se requiere ser español, de estado seglar, mayor de edad, y gozar de todos los derechos civiles. La ley determinará con qué clase de funciones es incompatible el cargo de Diputado, y los casos de reelección”), resultó más fácil la supuesta presión de los caciques. Previamente, la elección de 26 de abril de 1903, dirigida por Maura y Silvela, destacó por el propósito de ambos de realizar unas elecciones sinceras, lo que, curiosamente, acabó con fuertes acusaciones hacia Maura por parte de la prensa conservadora. Maura pretendía destruir los caciquismos locales de raíz, pero la prensa le acusó de querer sustituir a políticos experimentados por políticos aprendices; la razón posiblemente se halló en que los republicanos habían triunfado en ciudades importantes como Madrid, Barcelona, Valencia y Zaragoza. Sobre la continuidad de las élites políticas, véase Juan José Linz Storch de Gracia, “*Parties, elections and elites under the Restoration Monarchy of Spain (1875-1923)*”, Specialist Meeting on Electoral Research. International Political Science Association Seventh World Congress, Brussels, 18-23 de septiembre de 1967.

¹⁴³ Es amplia la literatura existente sobre este problema que azotó este período (y otros períodos) de nuestra historia constitucional. Las conclusiones de Alejandro Martínez Relanzón, “El verdadero alcance del fraude”, *o. c.*, pp. 16 y 17, centradas en la provincia de Valencia, perfectamente se pueden extrapolar al resto del país. Cfr., igualmente, José Peña González, *Historia política, o. c.*, p. 251.

¹⁴⁴ Recogido en Joaquín Costa y Martínez, *Oligarquía y caciquismo, como la forma actual de gobierno en España*, Memoria de Sección y Resumen de la información del Ateneo de Madrid sobre dicho tema: abril-junio de 1901, Madrid, 1902, p. 119 del Resumen de la información. Disponible en <https://archive.org/details/oligarquiaycaciq00cost/page/114/mode/2up>

¹⁴⁵ *Ibid.* p. 115.

excepción hecha de Ruiz Zorrilla (republicano) y Cristino Martos (de ideología dudosa¹⁴⁶) quedó definido un grupo liberal con hombres de la revolución de 1868, a la izquierda de Cánovas, como posible partido alternativo: el partido liberal, como segunda pieza del sistema de partidos que Cánovas había concebido como base sociopolítica del régimen de la Restauración.

Tras la fase de formación de los dos partidos mencionados, se sucede una etapa, entre 1885 y 1897, en la que se este sistema dual se mantiene con cierta regularidad, aunque se aprecia un predominio de los gobiernos dirigidos por Sagasta. Aquí situamos el “Parlamento largo” (1885-1890), ya mencionado páginas atrás, llamado así porque consumió el plazo de duración (5 años) de un Parlamento, establecido en el art. 30 de la Constitución de 1876.

Precisamente el destino incierto y aciago de la Restauración al morir tempranamente Alfonso XII en 1885, permitió al grupo liberal, bajo el paraguas de Castelar, la oportunidad de interpretar los principios flexibles de la Constitución de 1876 que hemos ido destacando, fruto del espíritu de transacción.

La derrota ante los EEUU en 1898, en que se pierde el mercado colonial, y se pone fin a nuestra presencia en Ultramar¹⁴⁷, anuncia la crisis de la Restauración. No obstante, no podemos desconocer el gran mérito, junto a sus numerosos defectos, que tuvo el texto de 1876: resistir la crisis de 1898, si bien, a partir de esta fecha la historia de la Restauración entra en una espiral de desprestigio y descontento¹⁴⁸.

¹⁴⁶ Efectivamente, Cristino Martos fue una de las personalidades del partido demócrata, que obligado a definirse dijo que “estaba a una honesta distancia de la Monarquía”. Cfr. Manuel Espadas Burgos, *Alfonso XII, o. c.*, p. 373.

¹⁴⁷ Las colonias no querían seguir perteneciendo a España por razones, no sólo políticas, sino también económicas. Como era de esperar, estos hechos tuvieron una gran resonancia en la opinión pública y un amplio reflejo en la prensa. Uno de los artículos que contó con más adhesiones fue el magnífico texto de Francisco Silvela publicado en el Diario *El Tiempo* el 16 de agosto de 1898, donde dejaba constancia de que España se había quedado “sin pulso”: “[...] [incluso] el más ajeno a la ciencia que preste alguna atención a asuntos públicos observa este singular estado de España: dondequiera que se ponga el tacto, no se encuentra el pulso. Monárquicos, republicanos, conservadores. liberales, todos los que tengan algún interés en que este cuerpo nacional viva, es fuerza se alarmen y preocupen con tal suceso. Las turbulencias se encauzan; las rebeldías se reprimen; hasta las locuras se reducen a la razón por la pena o por el acertado régimen: pero el corazón que cesa de latir y va dejando frías e insensibles todas las regiones del cuerpo, anuncia la descomposición y la muerte al más lego. La guerra con los ingratos hijos de Cuba no movió una sola fibra del sentimiento popular. (...)”. Cuatro días antes se había firmado el armisticio con Estados Unidos en la guerra de Cuba y se preparaba la firma del Tratado de París, que acabaría con las últimas posesiones españolas de ultramar. Con este artículo, se inauguró la denominada “Literatura del Desastre”.

¹⁴⁸ Los más críticos con la Restauración comenzaron a defender un concepto de Estado muy distinto al que había defendido Cánovas, pidiendo a gritos una reforma del texto de 1876. “La lucha por reforzar el Estado de Derecho, por convertirlo además en un Estado democrático y social, descentralizado y acorde con un auténtico sistema parlamentario de gobierno, caracterizó el debate político desde 1898 a 1923”. Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, “La Constitución de 1876

b) Ahora bien, el período de 1897 (año en el que es asesinado Cánovas¹⁴⁹) a 1902 muestra un panorama diferente que anuncia ya lo que sucederá con Alfonso XIII; se produce un cambio del régimen de partidos que afecta al sistema constitucional¹⁵⁰.

En efecto, hasta 1902 se mantuvo una cierta estabilidad gubernamental. Pero, durante el reinado de Alfonso XIII (a partir de 1902, -su mayoría de edad- momento en que cumple los 16 años de edad.) los partidos se fraccionan y comienzan los gobiernos de coalición y concentración, donde destaca la falta de disciplina y las intrigas en el seno de los grupos. En este contexto, las formaciones dinásticas van a tener serias dificultades para lograr jefaturas sólidas. En estas condiciones, aquella prerrogativa regia (de la doble confianza) se convierte en peligrosamente omnímoda o absoluta para el mismo Monarca, el cual ve incrementadas sus responsabilidades. Su poder para formar gobiernos sólo va a tener como límites la flexibilidad personal de los políticos y el desgaste que implica una disolución de las Cámaras y una nueva elección. Se debilita en extremo la política de pacto, produciéndose una reubicación ideológica de aquellas formaciones con facciones en el partido conservador próximas a la extrema derecha y el liberal al republicanismo. Esta situación es aprovechada por Alfonso XIII. Durante el reinado de éste hubo algo más que escisiones de pequeños grupos de partidos; se produce una crisis profunda del sistema mismo de partidos. Las causas se hallaron, como destacó Sánchez Agesta¹⁵¹, “en los defectos mismos de la organización interna de los partidos y sus divisiones, su falta de una base auténtica en el sufragio y la ceguera de sus líderes para comprender la función de los partidos como expresiones de estados de opinión que pudieran ser interpretados por la Corona al nombrar el gobierno”. Aproximadamente a partir de 1906, va moviéndose, sobre todo en los ámbitos académicos, la preocupación por una interpretación más acorde con los tiempos de la Constitución.

y la organización territorial...”, ob. cit., pp. 31-32, lo que también trata con sumo detalle en otros trabajos suyos.

¹⁴⁹ Tras la muerte de Cánovas no quedó un líder claro y destacado del partido conservador que pudiera ocupar su lugar: “el partido conservador ha desaparecido con él y no hay medio ninguno de rehacerlo y de reorganizarlo”, Emilio Castelar y Ripoll, *Crónica Internacional*, Texto de 21 de marzo de 1898, V, ob. cit. Como candidatos se sucedieron Azcárraga, Silvela, Fernández Villaverde y Maura, sin olvidar que también destacó la figura de Eduardo Dato que, más adelante (1913) iba a dirigir el partido, defendiendo fielmente la regla de Cánovas: sin la lealtad constitucional de los dos grandes partidos que se alternaran en el poder, no podría sobrevivir la Monarquía constitucional. Hasta 1903 fueron presidentes del Gobierno, Villaverde, Azcárraga y Maura. En el lado de los liberales, tanto antes como después de la muerte de Sagasta, se disputan el liderazgo, entre otros, Montero Ríos y Moret; sólo Canalejas tuvo un perfil de verdadero líder, aunque reconocido tardíamente.

¹⁵⁰ En esas fechas desapareció toda una generación: Ruiz Zorrilla, que muere en 1895; Cánovas, en 1897; Castelar, en 1899; Pi y Margall, en 1901; Gamazo, en 1902; y Sagasta, en 1903.

¹⁵¹ *Historia*, o. c., p. 342.

VI. MOVIMIENTOS POLÍTICOS Y SOCIALES EMERGENTES.

A lo largo del siglo XIX los movimientos políticos (republicanos, socialistas, regionalistas) comienzan a tener algo más de fuerza y la Monarquía encuentra cada vez menos apoyo. Con dos problemas se enfrentó el pacto constitucional de 1876 que no fue capaz de encarar, al no dotar al Estado de los instrumentos necesarios, produciéndose, como en otras ocasiones en nuestra historia, un distanciamiento entre los gobernantes y la opinión pública: la “cuestión social”¹⁵² y las tensiones de tipo separatista; el doctrinarismo, en el desarrollo de la Restauración, no tuvo capacidad para acoger a las nuevas fuerzas sociales, produciéndose una “asincronía progresiva con el cuerpo social”¹⁵³; la monarquía no supo incorporar a las clases obreras, pues fue incapaz de aceptar una evolución democrática. Precisamente el socialismo fue gestándose a lo largo de la Restauración. Por este motivo, el Ejército¹⁵⁴ fue la salvación de la Monarquía tras la huelga general de 1917, año crucial, por cierto, ya que se planteó una propuesta seria de reforma constitucional en una asamblea de parlamentarios reunidos en Barcelona y Madrid¹⁵⁵, para llevar a cabo una renovación político-institucional por parte de la clase política ausente del turno; esta sería una posible lectura de aquel intento.

Durante la Restauración, y en el plano de la estratificación fruto de esa diferencia entre el norte y el sur, aparecen nuevos sectores sociales: por un lado, la alta burguesía vasca y catalana, que tendrán como aliados la aristocracia y casi todo el clero; son los que constituirán el “bloque de poder” oligárquico, (al que nos hemos referido en el epígrafe IV del presente trabajo) que dominará España de 1875 hasta 1914. Por otro, el proletariado y el minero astur-leonés, integrados en las clases medias bajas; son los que pondrán en marcha el movimiento obrero¹⁵⁶ español en su doble vertiente socialista y

¹⁵² Tan solo un grupo selecto de políticos prestó atención a estos problemas. Cfr., Marqués de Lema, *Mis recuerdos, o. c.*, pp. 257-259. Curiosamente, de esas páginas se puede deducir que fueron los políticos conservadores quienes mostraron mayor sensibilidad a esta cuestión, mientras los liberales vertían críticas hacia las doctrinas socialistas. Fue, sin embargo, la iniciativa de Moret en 1883 la que más peso tuvo para la creación de la llamada “Comisión para el estudio de las cuestiones que interesan a la mejora o bienestar de las clases obreras, tanto agrícolas como industriales, y que afectan las relaciones entre el capital y el trabajo”; esta iniciativa también fue bien recibida por los conservadores, hasta el punto de aceptar Cánovas su presidencia. La Comisión pasó a ser el Instituto de Reformas sociales, con Silvela y Maura en 1903.

¹⁵³ Mariano García Canales, “Los intentos de reforma de la Constitución de 1876” en *Revista de Derecho Político*, n. 8, Invierno, 1981, p. 113.

¹⁵⁴ Al iniciarse la crisis de la Restauración, una de las primeras medidas fue introducir al Ejército como factor de control del ejercicio de las libertades con la Ley de jurisdicciones de 1906 (Ley para la represión de los delitos contra la Patria y el Ejército), en vigor hasta 1931.

¹⁵⁵ Remitimos al lector al trabajo ya citado de Mariano García Canales, “Los intentos de reforma”, o. c., pp. 120-122, donde pueden hallarse todos los detalles de este intento en particular.

¹⁵⁶ Véase José Peña González, *Historia política, o. c.*, p. 230, sobre los hitos más significativos de este movimiento.

anarquista. Y así fue; el movimiento obrero, principal factor de la crisis monárquica, tuvo que comenzar su reconstrucción desde cero; el pequeño núcleo marxista de Madrid con Pablo Iglesias evoluciona hasta la creación de un Partido socialista. El PSOE tiene su origen en 1879; en 1888 se crea el sindicato UGT y la CNT en 1910; en 1921 se produce la escisión en el PSOE, de donde surge el Partido comunista. Por su parte, los republicanos, entre los que destacaba Ruiz Zorrilla, y regeneracionistas mantuvieron una crítica global de la Restauración.

Tras la crisis de 1898, comienza una lucha por la descentralización¹⁵⁷. Nacionalismo y regionalismo se presentaron como otro factor decisivo. Comenzó en Cataluña (Liga Regionalista en 1901) a finales del XIX un movimiento regionalista primero, después nacionalista, surgiendo, a continuación, otros movimientos nacionales y regionales en Euskadi¹⁵⁸, Galicia, etc., entre otras causas, por el descubrimiento de las culturas regionales¹⁵⁹: defendían la diferencia lingüística, cultural e histórica. Se van forjando, entonces, las principales ideologías que más tarde se manifestarán bien entrado el siglo XX¹⁶⁰.

VII. EL DESGASTE DEL RÉGIMEN Y CONTRIBUCIONES DE FUTURO. A MODO DE BALANCE

Este cúmulo de factores explica la larga agonía de la Restauración. Todo ello fue una reacción al centralismo conservador de la Restauración, incluso viene de más atrás, como reacción a la política centralista y autoritaria de la monarquía de Isabel II y Alfonso XII. La Constitución de 1876, a pesar de conseguir cierta regularidad en la vida política española por su carácter transaccional, se mostró como un intento de continuidad social del viejo sistema, si se analiza con la perspectiva suficiente; sin duda alguna, la Restauración, que no se había atrevido a planteamientos innovadores y, con frecuencia, utilizando el recurso a las medidas provisionales y parciales, comenzó a tambalearse y

¹⁵⁷ Sobre ello, cfr. Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, “La Constitución de 1876 y la organización territorial”, o. c., pp. 32 y ss.; con agudeza, el autor estudia esta lucha “fracasada”, como él mismo consigna.

¹⁵⁸ Los nacionalistas vascos se fueron agrupando ya desde 1895 en el PNV.

¹⁵⁹ Por supuesto, la gran empresa cultural de la Restauración española es la Institución Libre de Enseñanza, la cual, aunque nace en 1876 a consecuencia de la denominada “cuestión universitaria” y muy relacionado con la enseñanza del dogma católico en las Universidades, extiende sus influjos hasta la segunda República española. Pero, el movimiento regionalista que se pone en marcha durante la Restauración canovista se asienta, no sólo sobre el factor cultural, sino también social (incipiente burguesía provincial) y político (en la lucha por obtener la autonomía frente al centralismo que Madrid representa).

¹⁶⁰ Los grupos sociales van evolucionando en función de sus intereses, de modo que los que hicieron posible la Constitución de 1876, irán sintiéndose cada vez más alejados de ella.

complicarse con la muerte de las dos figuras clave: Cánovas y Sagasta¹⁶¹; ambos se llevaron consigo esa concepción de la política como un pacto no escrito, que había presidido la vida española desde 1875 hasta finales de siglo. La conservación del mecanismo constitucional doctrinario descrito en estas páginas, desde 1876 a 1931, explica la caída de la Monarquía restaurada. Las distintas fuerzas políticas protagonistas a lo largo de más de medio siglo entre ambos momentos constitucionales, como fuerzas reales desatadas por la Constitución de 1876, y que ésta “se mostró incapaz de encauzar con el paso de los años”¹⁶², no fueron conscientes de la exigencia de cambios y revisiones imperiosas; tal vez, no interesó. La Constitución fue de algún modo manipulada y su necesaria reforma en aspectos concretos no se intentó con seriedad. En consecuencia, el sistema político de la Restauración llegó a 1923 muy desgastado y consumidas todas las posibilidades de gobierno; las tensiones, el desorden y el malestar generalizado, entre otros factores, desembocaron en el golpe de Estado, entregando el Rey el poder al General Primo de Rivera.

Pero, dejando a un lado este desafortunado destino de la Restauración y el deterioro del régimen, así como los defectos del doctrinarismo, personalmente considero que no se pueden desconocer las importantes contribuciones que este período de nuestra historia dejó para el futuro, del mismo modo que otros períodos y Constituciones anteriores. El hecho de contar con gran parte de las fuerzas políticas existentes en el sexenio revolucionario, -que luego quedaron reflejadas, en líneas generales, en la composición del Congreso y el Senado tras las elecciones de 20 de enero de 1876-, además de enriquecer los debates y discusiones en las Cortes, permitió levantar una Constitución con la “bandera de la transacción generosísima y amplísima, bajo cuyos pliegues todo el mundo leal y honradamente cabía”, -siempre y cuando se aceptaran las bases y principios esenciales del régimen-, dejando a un lado las diferencias. Ciertamente, estaba presente el principio de transacción, pero “imponiendo” a todos los partidos deberes de consideración de cortesía monárquica, a los cuales nunca se debía faltar. De ahí la necesidad de “entenderse y concertarse los hombres de recta conciencia y sano corazón (...)”, aunque ello supusiera sacrificar ciertos principios, en aras del prestigio de las instituciones “liberales” y por el país mismo.

La presencia de fuerzas políticas de distinto signo enaltecó la riqueza de los discursos parlamentarios. Algunas de aquellas intervenciones en las Cortes,

¹⁶¹ Cánovas fue asesinado en 1897, como ya se ha indicado en el epígrafe anterior, y Sagasta fallece en 1903. Tras ellos, se rompió el bipartidismo, agravándose aquella “ficción” de régimen constitucional y aumentando la actividad política de la Corona con Alfonso XIII. La falta de grandes líderes o la multiplicación de líderes menores fueron dividiendo, aún más si cabe, internamente los partidos.

¹⁶² Gonzalo, Manuel, García-Atance, M. Victoria, “Crónica parlamentaria”, o. c., p. 174.

particularmente durante la legislatura 1876-1877, fueron, en mi opinión, muy valiosas y juiciosas. Sirvan de botón de muestra, la interesante exposición de Silvela de la que se infiere su preocupación por una parte de la ciencia social muy descuidada, que es “la política de la sociología”: se ha tratado de procurar que la Constitución “sea proporcionada á las necesidades, á las condiciones y al modo de ser del país”¹⁶³; o sus palabras con motivo de la restricción de los derechos y libertades, apelando “al principio de que los preceptos han de ser interpretados, aplicados o desarrollados con ‘lealtad y buena fe’: este desarrollo legal no puede desconocer los principios que la ley fundamental consagra”. O la invitación leal por parte de Cánovas y la elegante respuesta de Sagasta, para que éste último se pronunciara sobre la Monarquía¹⁶⁴. E incluso las críticas por parte de algunos diputados fueron bastante constructivas, como las vertidas por el Marqués de Sardoal, el cual señaló, de un modo muy elocuente¹⁶⁵, la conveniencia de declarar la legalidad de las opiniones...

Un momento decisivo desde el punto de vista político y constitucional fue 1881, cuando Sagasta, como jefe del partido liberal, y tras un discurso bien armado, sincero y sin ambages (*DSC*, 19 de enero de 1881), asumió las responsabilidades del Gobierno por primera vez, tras apelar a la prerrogativa y confianza regia que hasta entonces no había obtenido: “ya era un hecho lo que prescribía la Constitución: el turno pacífico de los partidos”. Hasta ese momento, parecía que los ideales del partido liberal no cabían dentro de la Constitución y que habían quedado detenidos “ante la puerta del sistema constitucional”.

En otro orden de cosas, la Restauración y la Constitución de 1876 contribuyeron, tras el período de vigencia de la Constitución de 1845 y junto con él, a la construcción del Estado español, ya que permitió perfilar la estructura estatal levantada por los moderadores isabelinos; pero, al mismo tiempo, la estela que dejó el período revolucionario se advirtió también en el texto de 1876, el cual reveló cierta tendencia a la democratización del sistema. Por último, es necesario subrayar entre estas aportaciones, la importante y destacada legislación jurídico-política promulgada durante la alternancia en el poder de Cánovas y Sagasta, la cual permitió, nada más y nada menos, que “establecer los pilares de nuestra cultura jurídica”.

¹⁶³ Véase nota a pie 60 del presente trabajo.

¹⁶⁴ Recuerdo al lector la respuesta de Sagasta: “Soy monárquico-constitucional y dinástico de toda Monarquía que respete la Constitución y se haga compatible con la libertad”.

¹⁶⁵ Véase nota 48 del presente trabajo.

VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez Conde, Enrique, "La Constitución española de 30 de junio de 1876: cuestiones previas" en *Revista de Estudios Políticos* n. 3, 1978, pp. 79-99.
- Castelar y Ripoll, Emilio, *Crónica Internacional*, edición de Dámaso Lario, Editora Nacional, Madrid, 1982. Edición digital *Crónica Internacional (1890-1898)*, disponible en: <https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/cronica-internacional-0/html/>
- Comellas García-Llera, José Luis, "El sistema político de Cánovas" en *Revista de Estudios políticos* n. 112, 1960, pp. 105-112.
- Costa y Martínez, Joaquín, "Oligarquía y caciquismo, como la forma actual de gobierno en España", *Memoria de Sección y Resumen de la información del Ateneo de Madrid*, abril-junio de 1901, Madrid, 1902. Disponible en: <https://archive.org/details/oligarquiaycaciq00cost/page/114/mode/2up>
- Espadas Burgos, Manuel, "Los hombres, las ideas, los gobiernos: la dictadura de Cánovas" en Manuel Espadas Burgos (coord.), *La época de la restauración. (1875-1902)* Vol. 1 (Estado, política e islas de ultramar), Tomo XXXVI *Historia de España Menéndez Pidal*, Espasa-Calpe, Madrid, 1996, pp. 247-275.
- *Alfonso XII y los orígenes de la Restauración*, Biblioteca Historia de España, Barcelona, 2006.
- Fernández Almagro, Melchor, *Cánovas. Su vida y su política*, Tebas, Madrid, 1972.
- Friera Álvarez, Marta, Recensión al libro "Varela Suánzes-Carpegna, Joaquín. *La Constitución de 1876*. Colección Las Constituciones Españolas. 7. Dirigida por Miguel Artola. Madrid: Iustel, 2009, 463 pp.", en *Anuario de Historia del Derecho Español*, n. 80, 2010, pp. 986-991.
- García Canales, Mariano, "Los intentos de reforma de la Constitución de 1876" en *Revista de Derecho Político*, n. 8, Invierno, 1981, pp. 113-135.
- Giner de los Ríos, Francisco, "La política antigua y la política nueva" en *Estudios jurídicos y políticos*, Obras completas, vol. V, Espasa-Calpe, Madrid, 1921, pp. 63-189. Capítulo III digitalizado por la Institución Fernando el Católico en <https://ifc.dpz.es/recursos/publicaciones/30/94/08politica1.pdf>

- Gonzalo González, Manuel y García-Atance García de Mora, M. Victoria, "Crónica parlamentaria sobre la Constitución española de 1876" en *Revista de Derecho Político* n. 8, Invierno, 1981, pp. 171-190.
- Lafuente y Zamalloa, Modesto y Valera y Alcalá-Galiano, Juan, *Historia general de España*, Tomo XXV, Montaner y Simón, Barcelona, 1890.
- Linz Storch de Gracia, Juan José, "Parties, elections and elites under the Restoration Monarchy of Spain (1875-1923)", *Specialist Meeting on Electoral Research. International Political Science Association Seventh World Congress*, Brussels, 18-23 de septiembre de 1967.
- Marcuello Benedicto, Juan Ignacio y Dardé Morales, Carlos, *La Corona y la Monarquía constitucional en la España Liberal 1834-1931*, Silex, Madrid, 2022.
- Marqués de Lema (Bermúdez de Castro y O'Lawlor, Salvador), *Cánovas o el hombre de Estado*, Colección de vidas españolas del siglo XIX, vol. XV, Espasa-Calpe, Barcelona, 1931.
- *Mis recuerdos* (1880-1901), Compañía Ibero Americana de Publicaciones, Madrid, 1930.
- Martínez Cuadrado, Manuel, "Bases, principios y criterios de la reforma electoral española: examen jurídico-constitucional" en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época) n. 34, julio-agosto, 1983, pp. 41-60.
- Martínez Marina, Francisco, *Teoría de las Cortes/1*, edición preparada por José Manuel Pérez-Prendes, Editora Nacional, Madrid, 1979.
- Martínez Relanzón, Alejandro, "El verdadero alcance del fraude y la corrupción en las elecciones de la Restauración en la provincia de Valencia" en *Hispania. Revista Española de Historia*, vol. 83, n. 274, mayo-agosto, 2023, pp. 1-18.
- Peña González, José, *Historia política del constitucionalismo español*, Dykinson, Madrid, 2006.
- Pérez-Prendes, Muñoz-Arraco, José Manuel, "Continuidad y discontinuidad en la Constitución de 1876", Edición a cargo de Remedios Morán Martín, *Escritos de historia constitucional española*, Marcial Pons, Fundación Seminario de Derecho Romano Ursicino Álvarez, Madrid, 2017, pp. 273-286, es una nueva versión del trabajo publicado con anterioridad, en la *Revista de Derecho Político* n. 8, 1981,

pp. 21-32 y reproducido posteriormente en *Interpretatio: Revista de Historia del Derecho*, VII.II, 1999, pp. 1325-1339.

- *Historia del Derecho español*, vol. II, Servicio de publicaciones Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, 2004.

Sánchez Agesta, Luis, *Historia del constitucionalismo español (1808-1936)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984.

- "El origen de los partidos políticos en España del siglo XIX" en *Historia social de España*, Guadiana, Madrid, 1972, pp. 179-183.

Sánchez Ferriz, Remedios, "El artículo 11 de la Constitución de 1876" en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 15, mayo-junio, 1980, pp. 119-146.

- "Génesis del proyecto constitucional: la Comisión de los Notables" en *Revista de Derecho Político* n. 8, 1981, pp. 33-54.

Solé Tura, Jordi y Aja Fernández, Eliseo, *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*, Siglo XXI, Madrid, 1982.

Tomás Villarroya, Joaquín, *Breve historia del constitucionalismo español*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1982.

Varela Suanzes-Carpegna, Joaquín, *La Constitución de 1876*, Colección Las Constituciones Españolas, Tomo 7, dirigida por Miguel Artola, Madrid, Iustel, 2009.

- "La Constitución de 1876 y la organización territorial del Estado" en *Iura Vasconiae: Revista de derecho histórico y autonómico de Vasconia*, n. 10, 2013, pp. 11-37.

Vicens Vives, Jaime, *Aproximación a la historia de España*, Vicens-Vives, Barcelona, 1962.