

LA CONSTITUCIÓN DE 1876 Y LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

1876ko Konstituzioa eta Estatuaren lurralde-antolamendua

The Constitution of 1876 and the Territorial Organization of the State

Joaquín VARELA SUANZES-CARPEGNA
Universidad de Oviedo

Fecha de recepción / Jasotze-data: 06-12-2012

Fecha de aceptación / Onartze-data: 22-08-2013

La Constitución de 1876, y el régimen político de la Restauración que aquella puso en planta, en gran medida gracias a la habilidad política de Antonio Cánovas del Castillo, nació contra una declinante República tocada de muerte por el fracaso en implantar el federalismo. Como contrapunto, la Constitución de 1876, de larga y compleja elaboración, puso en planta un Estado sumamente centralizado, tanto en la Península como en los restos del imperio colonial ultramarino, a partir de una idea muy estrecha de España como nación, identificada con Castilla. La organización territorial diseñada en esa Constitución se mantuvo en pie los mismos años que duró la vigencia de ese texto: casi medio siglo, o incluso más, pues la Dictadura primorriverista, pese a hollarla abiertamente, no lo derogó de manera expresa. Pero tras el «Desastre del 98», en gran medida merced al auge del catalanismo, el centralismo fue puesto en la picota desde muchos y muy diversos proyectos políticos alternativos.

Palabras clave: Constitución de 1876. Restauración. Cánovas del Castillo. Centralismo peninsular y ultramarino. Movimientos nacionalistas y regionalistas.



Federalismoa ezartzeko ahaleginen porrotak Errepublika hiltzorian utzi zuenean ezarri ziren 1876ko Konstituzioa eta Berrezarkuntzaren erregimen politikoa; hein handi batean, Antonio Cánovas del Castilloren abilezia politikoari esker. Lantze-prozesu luze eta konplexua izan zuen 1876ko Konstituzioak Estatu erabat zentralizatua xedatu zuen, bai penintsulan, bai itsasoz bestaldean zeuden inperio kolonialaren gainerako lurraldeetan ere. Oinarrian, oso zentzu hertsia ematen zion Espainiako nazioari; Gaztelarekin identifikatzen zuen. Konstituzio horretan diseinaturiko lurralde-antolamendua testua indarrean egondako denbora-tartean izan zen eraginkor, ia mende erdian; edo, agian gehiagoan, zeren eta Primo de Riveraren diktadurak argi eta garbi zapaldu zuen arren, ez zen esanbidez indargabetuta gelditu. Nolanahi ere, «98ko porrota»ren ostean, eta, neurri handi batean, katalanismoaren gorakadari esker, askotariko proiektu politiko ugariak lotsagarri utzi zuten zentralismoa.

Giltza hitzak: 1876ko Konstituzioa. Berrezarkuntza. Cánovas del Castillo. Penintsulako zentralismoa eta itsasoz bestaldekoa. Mugimendu nazionalistak eta erregionalistak.



The Constitution of 1876 and the political regime of the Restoration that it installed, largely thanks to the political acumen of Antonio Cánovas del Castillo, emerged in the context of a waning republic, brought to its knees by its failure to introduce federalism. By contrast, the long-deliberated Constitution of 1876 ushered in a highly centralised state, not only in mainland Spain, but also in its remaining overseas colonies, based on a very narrow idea of Spain as a nation, embodied by Castile. The new territorial organisation survived for the same length of the time as the validity of the Constitution that had introduced it (almost 50 years) or even longer, as Primo de Rivera's dictatorship openly violated it but never expressly repealed it. However, following the «Disaster of '98», and largely thanks to the rise of Catalan nationalism, centralism was derided by many very diverse alternative political projects.

Key-words: Constitution of 1876. Restoration. Cánovas del Castillo. Centralism of mainland Spain and its overseas colonies. Nationalist and regionalist movements.

SUMARIO

I. LA COMPLEJA Y DILATADA ELABORACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1876. II. EL ENCAJE DE LA CONSTITUCIÓN DE 1876 EN EL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL Y SUS PRINCIPIOS BÁSICOS. III. CENTRALISMO PENINSULAR Y ULTRAMARINO. IV. DE 1898 A 1930: LA FRACASADA LUCHA POR LA DESCENTRALIZACIÓN. V. BIBLIOGRAFÍA.

I. LA COMPLEJA Y DILATADA ELABORACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1876

El 3 de enero de 1874 la irrupción del general Manuel Pavía en las Cortes Constituyentes de la I República acabó por la fuerza de las armas con la República federal, que se hallaba inmersa en pleno proceso constituyente. Ante el fracaso para formar un Gobierno de amplia coalición, en buena medida por la oposición de Emilio Castelar y de Cánovas del Castillo, Pavía, que en un principio no había descartado convertirse en un dictador, acabó cediendo el poder al general Serrano. Éste, tras reafirmar la vigencia de la Constitución de 1869, suspendió el 5 de enero las garantías constitucionales previstas en esta Constitución y restableció la pena de muerte. Tres días más tarde disolvió las Cortes Constituyentes. Poco después confió la Presidencia del Consejo de Ministros al general Zavala y se reservó la Presidencia del Poder ejecutivo. Se ponía, así, punto final a la República federal y se instauraba una República autoritaria y centralista (una dictadura republicana, para ser más exactos), con el decidido propósito de derrotar a las tropas carlistas y a los insurrectos cubanos, además de sofocar los tumultos promovidos por los federales recalcitrantes. En septiembre de 1874, Práxedes Mateo Sagasta, hasta entonces al frente de la cartera de Estado, sustituyó en la presidencia del Gobierno al general Zavala, quien había mostrado su disconformidad con los planes de Serrano de mantenerse varios años en el poder, como había hecho el mariscal Mac Mahon en Francia.

La empresa de restaurar la monarquía constitucional, que cada vez iba contando con más adeptos, prosiguió durante ese año de 1874. Cánovas era su gran artífice. Lo venía siendo, en realidad, desde la revolución de septiembre de 1868. Para tal propósito, el futuro Alfonso XII, entonces en el exilio, mediante

un Real Decreto expedido el 22 de agosto de 1873, le había nombrado jefe del partido alfonsino, con el beneplácito de su madre, Isabel II. Una reina a la que Cánovas se había negado a auparlo del nuevo al Trono, lo que en parte explica las tensas relaciones que mantuvo con ella.

Mediante la forma de una carta en la que el futuro Alfonso XII agradecía las muestras de adhesión recibidas con ocasión de haber alcanzado tres días antes la mayoría de edad, el 1 de diciembre de 1874 el pretendiente al trono español hizo público, desde la escuela militar británica de Sandhurst, en donde se encontraba como cadete, un trascendental manifiesto político, elaborado por Cánovas, en el que se exponían los principios básicos de la Restauración borbónica¹.

Veintinueve días después de hacerse público el «Manifiesto de Sandhurst», el general Arsenio Martínez Campos, contrariando los planes de Cánovas, que deseaba que la restauración monárquica se produjese civilmente, se alzó en las proximidades de Sagunto contra la República y proclamó rey de España a Alfonso XII. El Pronunciamiento contó con el decisivo apoyo del teniente general Joaquín Jovellar, jefe del Ejército del Centro, mientras que el Gobierno de Sagasta lo condenó al día siguiente, aunque ese mismo día Serrano se viese obligado a dejar el poder, con lo que se puso punto final a la Primera República española.

El 31 de diciembre se constituyó el Ministerio-Regencia, presidido por Cánovas y convalidado poco después por Alfonso XII. El nuevo Gobierno, que mantuvo en vigor la suspensión de garantías constitucionales decretada por Serrano el 5 de enero de 1874, dedicó buena parte de sus energías durante los meses siguientes a regular de manera muy restrictiva las libertades de prensa, reunión, asociación y cátedra.

Este contexto se atenuó un tanto a partir del 18 de mayo cuando un nuevo Real Decreto mantenía las restricciones a las libertades públicas, pero anunciaba que las «autoridades» (se entiende que las administrativas, no las judiciales) concederían su permiso «a los partidos legales»; esto es, a los que habían acep-

¹ «Huérfana la nación ahora de todo derecho público [se decía en este Manifiesto] e indefinidamente privada de sus libertades, natural es que vuelva los ojos a su acostumbrado derecho constitucional y a aquellas libres instituciones que ni en 1812 le impidieron defender su independencia ni acabar en 1840 otra empeñada guerra civil...lo único que inspira ya confianza en España es una monarquía hereditaria y representativa...si de hecho se halla abolida la Constitución de 1845, hállese también abolida la que en 1869 se formó sobre la base inexistente de la monarquía... No hay que esperar que decida yo nada de plano y arbitrariamente; sin Cortes no resolvieron los negocios arduos los príncipes españoles allá en los antiguos tiempos de la monarquía, y esta justísima regla de conducta no he de olvidarla yo en mi condición presente, y cuando todos los españoles están ya habituados a los procedimientos parlamentarios...». El texto de este Manifiesto en VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín, *La Constitución de 1876*, Madrid: Iustel, 2009, pp. 117-118.

tado la monarquía restaurada, «para celebrar reuniones públicas», y autorizaba a la prensa «para plantear y discutir las cuestiones constitucionales», excepto las relativas a la forma de gobierno monárquico-constitucional².

Este Real Decreto lo había aprobado el Gobierno a instancias de un grupo de disidentes del Partido Constitucional, encabezado por Manuel Alonso Martínez. Esta disidencia, de capital importancia para el proceso constitucional de 1876, se había formalizado en un manifiesto publicado el 14 de mayo de ese mismo año, en el que se acusaba al mencionado partido, dirigido por Sagasta, de mantener una ambigua y peligrosa actitud respecto de la monarquía restaurada, a la que los disidentes reiteraban su firme apoyo³.

En la misma reunión en que se gestó ese manifiesto, nueve personas, con el apoyo de Cánovas, acordaron convocar el 20 de mayo en el palacio del Senado a todos los diputados y senadores que habían sido elegidos en los últimos treinta años, con el propósito de elaborar una «legalidad común», que sirviese de soporte constitucional a la restaurada monarquía de Alfonso XII. Los nueve convocantes eran los marqueses de Barzanallana y de Cabra, el Conde de Toreno, antiguos miembros los tres del Partido Moderado y este último hijo del célebre diputado de las Cortes de Cádiz; los ex unionistas Fernando Calderón Collantes, Saturnino Álvarez Bugallal y el marqués de Corvera, así como tres disidentes del partido Constitucionalista de Sagasta: Francisco de Paula Candau, Cristóbal Martín Herrera y el mencionado Manuel Alonso Martínez⁴.

Aunque el grueso de los casi 350 antiguos parlamentarios que acudieron a esta importante reunión –a la que se adhirieron dos centenares más– procedía del Partido Moderado, los que en ella se perfilaron como los protagonistas de la operación constitucional en curso fueron los antiguos Unionistas, bajo la dirección de Cánovas, así como los disidentes de Sagasta, muy en particular Alonso Martínez, la persona de mayor influencia en el proceso constitucional de 1876, después de Cánovas. A esa reunión no asistieron, en cambio, los seguidores de Sagasta.

Las nueve personas que habían convocado el decisivo encuentro propusieron que el conjunto de ex parlamentarios aprobase una declaración a favor del afianzamiento de la Monarquía de Alfonso XII, así como de la elección de una «Comisión de notabilidades compuesta de 39 individuos» a quienes corres-

² El texto de este Real Decreto en *Ibídem*, pp. 127-130.

³ Cfr. DEL NIDO Y SEGALERVA, Juan, *Historia política y parlamentaria del Excmo. Sr. D. Antonio Cánovas del Castillo*, Madrid, 1914 (reed. Pamplona: Analecta, 2005), pp. 432-433, y BÉCKER, Jerónimo, *La reforma constitucional en España. Estudio histórico-crítico sobre el origen y vicisitudes de las Constituciones españolas*, Madrid: Imprenta de Jaime Ratés Martín, 1923, p. 271.

⁴ Cfr. DEL NIDO Y SEGALERVA, Juan, *op. cit.* pp. 432-433.

pondería formular las bases de «una legalidad común»⁵. Esta propuesta se aprobó por unanimidad. Los allí congregados decidieron también que las mismas personas que habían convocado la reunión del Senado formasen parte de esa Comisión y que designasen al resto⁶.

La primera cita de esa Comisión, denominada oficialmente «Comisión de Bases Constitucionales» y oficiosamente «Comisión de los Notables» (que recordaba a la Comisión de treinta personas que la Asamblea Nacional francesa acababa de designar para elaborar las leyes constitucionales de lo que sería la III República), tuvo lugar el 26 de mayo en la sede del Senado. Allí se tomó la importante decisión de crear una subcomisión con el encargo de «estudiar y proponer a la Junta (esto es, al pleno de la Comisión de Bases Constitucionales) el método que debía seguirse en el desempeño de su cometido y los demás que creyesen conveniente a este fin». Se decidió, asimismo, que dicha subcomisión la compondrían «los mismos nueve señores que habían provocado la reunión del Senado» el 20 de mayo⁷.

La subcomisión, que concluyó sus debates el 6 de julio, no se limitó a redactar unas bases constitucionales, sino que, actuando a modo de Ponencia, elaboró todo un anteproyecto articulado de Constitución, que se inspiraba en la Ley Fundamental de 1845 y, en menor medida, en la de 1869⁸. Este anteproyecto se elaboró en estrecha inteligencia con Cánovas, a quien la subcomisión iba dando cuenta de los debates habidos en su seno y de los acuerdos adoptados, que posteriormente se discutían en el Consejo de Ministros, aunque fue muy relevante también el papel de Alonso Martínez. El principal escollo con el que se enfrentó la subcomisión fue la redacción del artículo 11, que regulaba la cuestión religiosa, siempre delicada y entonces de vital importancia política para el Gobierno, que se había propuesto atraer a la Santa Sede para neutralizar el apoyo de la Iglesia a los carlistas⁹.

⁵ Esta declaración, puede verse en VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín, *La Constitución de 1876, op. cit.* p. 130.

⁶ La composición de esta Comisión en VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín, *La Constitución de 1876, op. cit.*, p. 27.

⁷ Cfr. Actas de la Comisión de Bases Constitucionales, sesión del 26 de mayo de 1876. Estas Actas se conservan en el Archivo del Senado. Signatura His-O871-02.

⁸ El texto de este anteproyecto de Constitución en VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín, *La Constitución de 1876, op. cit.* pp. 131-140.

⁹ Finalmente este precepto, que más tarde recogería en su integridad la Constitución de 1876, decía así: «La religión católica apostólica romana es la del Estado. La Nación se obliga a mantener el culto y sus ministros. Nadie será molestado en el territorio español por sus opiniones religiosas, ni por el ejercicio de su respectivo culto, salvo el respeto debido a la moral cristiana. No se permitirán, sin embargo, otras ceremonias, ni manifestaciones públicas, que las de la religión del Estado».

El 12 de julio el anteproyecto de Constitución comenzó a debatirse en el seno de la Comisión de Bases Constitucionales, que dos semanas más tarde lo aprobó. Constaba de trece títulos y 89 artículos, más otro transitorio¹⁰. Ocho miembros de la Comisión de Bases Constitucionales, casi todos procedentes del Partido Moderado, rehusaron firmarlo, al no estar de acuerdo con su artículo 11.

El 31 de diciembre un Real Decreto convocaba elecciones a Cortes, de acuerdo con lo dispuesto en la ley electoral de 20 de agosto de 1871 y, por tanto, mediante sufragio universal masculino. De acuerdo con el ilustrativo preámbulo de este importante Real Decreto, redactado por el propio Cánovas, el «fin más alto» de las futuras Cortes era aprobar un nuevo texto constitucional, cuyo punto de partida no era ni la «abolida» Constitución de 1845 ni la «completamente anulada» de 1869, sino «la Constitución interna de España», cuya principal premisa era la soberanía del rey y las Cortes. Dos instituciones a las que correspondía elaborar y reformar el futuro texto constitucional¹¹, aunque para esta tarea el Gobierno a través de este Real Decreto hacía suyo el anteproyecto de Constitución elaborado por la Comisión de Bases Constitucionales.

Las elecciones a Cortes (Congreso y Senado), bajo el férreo control de Romero Robledo, ministro de Gobernación, se celebraron a finales de enero. De un total de 391 escaños en el Congreso de los Diputados, 333 fueron para el partido liberal-conservador, fundado por Cánovas, al que, como queda dicho, se habían sumado liberales procedentes del viejo Partido Moderado, de la Unión Liberal y de la facción disidente de Sagasta, encabezada por Alonso Martínez, mientras que los cincuenta y ocho escaños restantes se repartieron entre los partidos de oposición, sobre todo entre los Constitucionales de Sagasta, que obtuvieron 27, y los moderados intransigentes, que lograron 12, entre ellos los de Alejandro Pidal y Mon y Claudio Moyano. Los demócratas, estaban representados por los

¹⁰ Su texto, en VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín, *La Constitución de 1876*, *op. cit.* pp. 140-149.

¹¹ «[...] La Constitución interna, sustancial de España [decía Cánovas en esta Real Decreto] está, a no dudarlo, contenida y cifrada en el principio monárquico constitucional. No bastó la decadencia de las Cortes durante tres siglos para borrar de nuestros códigos, y mucho menos del espíritu nacional, el dogma político de que en el rey y los reinos residía la soberanía de la nación; por tal manera que sólo en su conjunta potestad cabía el derecho de resolver los asuntos arduos. Puédesse, pues, afirmar altamente que es ya aquel régimen [el monárquico constitucional] anterior y superior entre nosotros a todo texto escrito... La España posee hoy en día, aun estando muertos como sin duda están sus códigos políticos, y en el solo principio de la Monarquía representativa, una verdadera Constitución íntima, fundamental, en ningún tiempo anulable por los sucesos.... De esta Constitución no hay con vida sino dos instituciones, el Rey y las Cortes, [que] bastan a restablecer y crear las demás». El texto de este Real Decreto en VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín, *La Constitución de 1876*, *op. cit.* pp. 158-164.

republicanos Emilio Castelar y Juan María Anglada, mientras que cuatro radicales, muy próximos a los demócratas, aunque declaradamente monárquicos, consiguieron sendos escaños: Ángel Carvajal Fernández de Córdoba, marqués de Sardeal, Serraclara, Olavarrieta y el Conde de los Ríos¹².

En lo que concierne al Senado, de los 192 Senadores que resultaron elegidos, la mayor parte de ellos pertenecía al partido liberal-conservador, siendo más exigua que en el Congreso de los Diputados la presencia del Partido Constitucional y reduciéndose a un solo Senador, José María Berenguer y Ruiz de Apodaca, la representación del Partido Radical. Los demócratas no obtuvieron escaño alguno, mientras que los moderados consiguieron algunos escaños más que en el Congreso. A resultas de todo ello, la Cámara Alta, en donde tuvieron asiento muchos prelados y no pocos miembros de la nobleza, presentaba una fisonomía política más escorada a la derecha que la Cámara Baja.

El 15 de febrero tuvo lugar la solemne sesión de apertura de las Cortes y el 27 de marzo Cánovas presentó en las Cortes el proyecto de Constitución, que no era otro que el anteproyecto elaborado por la Comisión de Bases Constitucionales, que el Gobierno volvía a hacer suyo en el largo exordio que lo acompañaba. Al día siguiente, el Congreso eligió una Comisión encargada de estudiarlo y dictaminarlo. La componían siete diputados: Manuel Alonso Martínez, que la presidió, Ricardo Alzugaray, José Fernández Jiménez, Francisco de Paula Candau Acosta, Saturnino Álvarez Bugallal, Víctor Cardenal y Francisco Silvela, que actuó como secretario¹³. Tres de estos diputados habían formado parte de la subcomisión de Bases Constitucionales: Alonso Martínez, Candau y Álvarez Bugallal (disidentes de Sagasta los dos primeros y antiguo miembro de la Unión Liberal el tercero), quienes muy probablemente en función de este hecho tuvieron un peso más destacado en la Comisión constitucional del Congreso, en particular Alonso Martínez.

El 23 de marzo Cánovas había intentado incorporar a algún miembro del partido constitucional de Sagasta a la Comisión Constitucional, concretamente se lo había propuesto a Eugenio Ulloa en una reunión que había tenido con éste,

¹² Tanto los *constitucionales* de Sagasta como los *radicales* procedían del viejo Partido progresista, que se había escindido tras la muerte de Prim, en 1870: los primeros por la derecha, a los que se unieron antiguos miembros de la Unión Liberal; y los segundos por la izquierda, a los que se agregaron buena parte de los demócratas partidarios de la monarquía, bajo la jefatura de Ruiz Zorrilla. Ambos partidos habían protagonizado la vida política durante el reinado de Amadeo I, y el primero de ellos ocupó el poder durante la dictadura republicana de Serrano en 1874.

¹³ *Diario de Sesiones de las Cortes* (Congreso), 29 de marzo de 1876. Los cargos de Presidente y Secretario no figuran en el Diario de Sesiones de este día, pero sí en el del 3 de abril, en el que se recoge el dictamen de esta comisión.

con Sagasta y con Romero Ortiz. Pese a que no consiguió su propósito, al menos logró que este partido, aun manteniéndose fiel a la Constitución de 1869, se comprometiese a no ejercer una «oposición violenta» al proyecto constitucional y a «facilitar en lo posible el término de los debates»¹⁴.

Menos de una semana tardó en emitir sus dos dictámenes la Comisión Constitucional. En el primero de ellos hacía suyos los argumentos que había expuesto Cánovas en la presentación y en el exordio del proyecto constitucional, en orden a excluir del debate parlamentario los tres títulos relativos a la monarquía (esto es, el 6º, el 7º y el 8º). En el segundo dictamen la Comisión se pronunciaba sobre los demás títulos del proyecto de Constitución, proponiendo algunas «leves alteraciones» respecto del proyecto que le había remitido el Gobierno en lo que atañía al título I, que regulaba los derechos de los españoles, y al III, que se ocupaba del Senado¹⁵.

El debate en el pleno del Congreso del primer dictamen, que tuvo lugar desde el 5 al 8 de abril, fue el más enjundioso de cuantos suscitó el proyecto constitucional. Se planteaba nada menos que el carácter, constituyente o no, de las Cortes de 1876 y, por tanto, la cuestión de la soberanía y el concepto mismo de Constitución. Mientras Alejandro Pidal y Mon defendió la vigencia y la conveniencia de la Constitución de 1845, el marqués de Sardoal sostuvo que la Constitución que se presentaba a debate no era más que una carta otorgada, dado que, a diferencia de la de 1869, que este diputado defendió, no la había redactado una comisión emanada de unas Cortes Constituyentes, sino un grupo de notables. Una tesis que sostuvo también Emilio Castelar, quien denunció el intento de la Comisión constitucional, y del Gobierno que la arropaba, de evitar que aspectos tan esenciales del sistema político como la forma de gobierno no fuesen debatidos por el Parlamento, lo que suponía un «golpe de Estado parlamentario».

En nombre de la Comisión Constitucional intervinieron José Fernández Jiménez, Saturnino Álvarez Bugallal y Manuel Alonso Martínez. No obstante, el discurso más relevante en defensa del proyecto fue el que pronunció Cánovas el 8 de abril en el que, de acuerdo con su doctrina de la «Constitución interna», reiteró que la monarquía preexistía a la Constitución en ciernes y que las Cortes carecían de poder alguno sobre ella. El Presidente del Consejo de Ministros negó que el proyecto constitucional fuese una Carta otorgada, ya que el Gobierno se había limitado a proponer un texto constitucional a las Cortes, a quienes

¹⁴ Cfr. BÉCKER, Jerónimo, *op. cit.* p. 281.

¹⁵ Ambos dictámenes en VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín, *La Constitución de 1876*, *op. cit.* pp. 184-196.

correspondía libremente aprobarlo o rechazarlo, e insistió en la necesidad de establecer una legalidad común para todos los partidos que aceptasen la monarquía constitucional.

Por último, ese mismo día intervino Sagasta para anunciar su voto a favor del dictamen de la Comisión, pese a seguir siendo fiel a la Constitución de 1869, que consideraban plenamente vigente. Es más, a su juicio, con la aprobación por las Cortes de los tres títulos del proyecto constitucional no se hacía otra cosa que reparar dos actos ilegales: el de las Cortes de 1873, que, al proclamar la República, habían suspendido los artículos de la Constitución de 1869 que regulaban la monarquía, y el del pronunciamiento militar de Martínez Campos, que se había negado a restablecer en toda su integridad dicha Constitución.

Al final, con el voto en contra tan sólo de cuatro diputados (los republicanos encubiertos Castelar y Anglada, y los radicales Sardeña y Olavarrieta) el Congreso aprobó el primer dictamen de la comisión y, por tanto, aceptó no discutir los títulos relativos a la monarquía.

Cánovas ganaba, así, una batalla muy importante, que había librado con suma habilidad, pues ahora era el Congreso de los Diputados, y no el Gobierno, ni mucho menos una comisión de notables, quien, con el apoyo de los constitucionales de Sagasta, decidía abstenerse de debatir una cuestión tan relevante desde el punto de vista político y aun simbólico. El artífice de la restauración monárquica, por otro lado, bien sabía que aquel Congreso, tan cuidadosamente fabricado por Romero Robledo, hubiese aprobado sin dificultad alguna y por abrumadora mayoría los títulos del proyecto constitucional relativos a la Corona, pero prefirió que las Cortes (primero el Congreso y luego, según se verá, el Senado), esto es, una de las dos instituciones sobre las que descansaba la Constitución histórica o interna de España, no entrasen a discutirlos.

La segunda parte del dictamen de la Comisión constitucional se discutió entre el 19 y el 25 de abril. El protagonismo de este debate recayó en tres diputados del partido constitucionalista: Eugenio Ulloa, Fernando León y Castillo y Víctor Balaguer, y en otros tres que hablaron en nombre de la comisión constitucional: Francisco Silvela, Ricardo Alzugaray y Francisco de Paula Candau.

Dándose por terminado el 25 de abril el debate sobre el segundo dictamen de la Comisión constitucional, que no se sometió a votación, ese mismo día comenzó la discusión sobre el articulado del proyecto (excepto la de los tres títulos relativos a la monarquía). El ya citado artículo 11 suscitó una vivísima y extensa discusión, sin parangón con ninguna otra. Pero una vez que resultó aprobado, casi todos los demás se aprobaron sin apenas discutirse. No ocurrió así con el 12, que regulaba la libertad de educación; el 17, que se ocupaba de la suspensión de las garantías constitucionales; los relativos al Senado, que tuvieron que ser

redactados de nuevo; el 28, que orillaba la polémica cuestión del tipo de sufragio, universal o censitario; y el 29, que establecía los requisitos para ser elegido diputado. El 24 de mayo se leyó todo el proyecto, que resultó aprobado por 276 votos a favor y 40 en contra. Entre estos últimos, como era previsible, se encontraban, por la derecha, los moderados intransigentes, entre ellos Alejandro Pidal y Claudio Moyano, y, por la izquierda, los constitucionalistas de Sagasta, los radicales del marqués de Sardeña y la exigua oposición republicana, con Emilio Castelar al frente.

Ese mismo día 24 el Congreso remitió el proyecto al Senado, en donde se volvió a repetir el debate que había tenido lugar en la Cámara Baja. Aparte del artículo 11, los preceptos relativos a la Cámara Alta fueron los más polémicos. El 22 de junio, con 130 votos a favor y 11 en contra, esta Cámara aprobó el proyecto constitucional que había recibido del Congreso, excepto en el Título III, relativo precisamente al Senado, en donde éste propuso una nueva redacción. Ello obligó a elegir una Comisión mixta Congreso/Senado encargada de emitir un dictamen sobre la propuesta de reforma del Título III del proyecto constitucional. Un dictamen que emitió el 24 de junio y que tres días más tarde fue aprobado por cada una de las dos Cámaras.

El proyecto constitucional aprobado el 27 de junio en los dos cuerpos colegisladores –en donde no tuvo lugar una votación final sobre la totalidad del proyecto– se presentó a la sanción del rey el 29 de junio¹⁶. Ese día Alfonso XII sancionó el proyecto y ordenó su publicación. Al día siguiente se leyó en ambas Cámaras y se publicó en sus respectivos Diarios de Sesiones. El 2 de julio la Constitución vio la luz en la *Gaceta de Madrid*¹⁷, pero ahora precedida de esta fórmula de promulgación:

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

Una fórmula que no era muy distinta a la que se había utilizado en 1845 y que en ambos casos era lógica consecuencia de la doctrina de la soberanía compartida entre el Rey y las Cortes.

¹⁶ El texto del proyecto presentado a la sanción del Rey en VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín, *La Constitución de 1876, op. cit.*, pp. 454-463.

¹⁷ Su texto, en *Ibidem*, pp. 101-114.

II. EL ENCAJE DE LA CONSTITUCIÓN DE 1876 EN EL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL Y SUS PRINCIPIOS BÁSICOS

Pero, tras examinar el largo y complejo proceso constitucional que culminó con la aprobación del texto constitucional de 1876, es preciso ocuparse del encaje de este texto en el constitucionalismo español así como sus principios básicos, excepto en lo que atañe a la organización territorial del Estado, al que se dedicará un epígrafe a parte, dada la importancia que reviste en este estudio. A este respecto, conviene insistir en que en 1876 se trató de redactar una Constitución con la que pudiesen identificarse los partidos liberales que aceptasen la monarquía de Alfonso XII. No se trataba, para decirlo con palabras de Francisco Silvela, de concebir la Constitución como un «programa de política», sino como un «conjunto de instituciones con virtualidad suficiente» para que pudiesen realizarse «todas las políticas posibles dentro del sistema monárquico-constitucional»¹⁸.

Desde este punto de vista, la Constitución de 1876 recuerda a la de 1837, elaborada con el propósito de agrupar a los dos grandes partidos, el progresista y el moderado, en torno a la monarquía de Isabel II¹⁹. Como entonces, en 1876 era preciso enfrentarse al carlismo en armas, aunque ahora también a la insurrección independentista cubana. Si en 1837 se había tratado de buscar una síntesis entre la Constitución de 1812 y el Estatuto Real de 1834, en 1876 se procuró elaborar un texto que, partiendo de la Constitución moderada de 1845, recogiese algunas de las conquistas que la revolución de septiembre de 1868 había plasmado en la Constitución aprobada al año siguiente²⁰. El deseo de encontrar una legalidad común, aceptada por todos los liberales, fue tan intenso en 1876 como en 1837, aunque tuvo mucho más éxito. Sobre todo una vez que Cánovas contó con el apoyo de Sagasta, el futuro dirigente del Partido Liberal, en el que ingresarían muchos de los escindidos del partido Constitucionalista en 1875, como el propio Alonso Martínez, y al que se incorporarían incluso los republicanos posibilistas de Castelar.

¹⁸ *Diario de Sesiones de las Cortes* (Congreso), 19 de abril de 1876, p. 826.

¹⁹ Me ocupo de ello en VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín, *La Constitución española de 1837: una Constitución transaccional*, recogido en mi libro recopilatorio *Política y Constitución en España (1808-1978)*, Madrid: CEPC, 2007, pp. 311-324. Insisto en el carácter transaccional de la Constitución de 1837 en mi reciente monografía *La monarquía doceañista (1810-1837)*, Madrid: Marcial Pons Historia, 2013.

²⁰ Ofrezco un análisis de todas las Constituciones españolas en mi extenso Estudio preliminar a *Constituciones y Leyes Fundamentales*, volumen primero de la colección *Leyes Políticas Españolas (1808-1978)*, Madrid: Iustel, 2012, dirigida por mí.

Desde luego, la Constitución de 1876 no fue un texto perfectamente equidistante de las de 1845 y 1869, como tampoco lo había sido, por cierto, la de 1837 en relación a la de 1812 y al Estatuto Real. Pese a lo que venían diciendo sus principales autores desde la decisiva reunión del Senado el 20 de agosto de 1875, y a lo que continuaron repitiendo en las Cortes del año siguiente, el punto de partida para elaborar la Constitución de 1876 fue, conviene subrayarlo, la de 1845. El punto de partida y el punto de llegada. Basta cotejar ambos textos para comprobarlo²¹.

La identidad entre ambas Constituciones (que en último término se inspiraban en la de 1837) se pone de relieve en cuestiones tan esenciales como la atribución de la soberanía y la posición constitucional de la Corona. En ambos textos, en efecto, se consagraba la soberanía compartida del Rey y las Cortes, lo que comportaba entre otras cosas no incluir un procedimiento especial de reforma constitucional y equiparar formalmente la Constitución a la ley, y en ambos textos también la Corona, no las Cortes, se convertía en el nervio del Estado. Incluso Cánovas, en 1877, llegó a definir al rey como una especie de guardián de la recién aprobada Constitución. Oigámosle:

«[...] Sostengo que el Poder Real no es una ilusión ni un símbolo... sino un poder positivo y eficaz, el factor más importante del sistema constitucional... institución elevadísima con atribuciones propias, que exigen propia iniciativa e inspección continua, como que tiene el derecho y el deber de mantener el concierto de los poderes públicos, imponiendo a todos el respeto a la Constitución del Estado. Para eso, el Poder Real tiene sobre el Poder legislativo la facultad de disolución; sobre el poder Ejecutivo, la facultad de destitución, y hasta sobre el Poder Judicial, el derecho de gracia»²².

Cánovas entendía, no obstante, y con él los miembros de los dos partidos dinásticos, que la formación y cese del Gobierno no debía obedecer nunca al capricho personal del Rey, sino a las demandas de la opinión pública y a los intereses de la nación y del mismo trono, lo que exigía que ningún partido ejerciese en régimen de monopolio el poder, con el apoyo de la Corona –como había sucedido con el Partido Moderado durante el reinado de Isabel II, aunque una cierta alternancia había existido ya entre Narvaez y O'Donnell a partir de 1856– sino

²¹ Y la mejor manera de hacerlo es consultando la edición del *Proyecto de Constitución presentado a la Comisión de Bases Constitucionales por la subcomisión nombrada al efecto*, tal como fue publicado en 1875, que utilizaba tres tipos de letra: la «ordinaria», para reflejar lo que se había tomado de la Constitución de 1845, la «bastadilla», para lo procedente de la de 1869, y la «gruesa», en la que figura «todo lo añadido como nuevo». Lo reproduzco en VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín, *La Constitución de 1876*, op. cit., pp. 131-140.

²² *Diario de Sesiones de las Cortes* (Congreso), 8 de noviembre de 1877, p. 3281.

que se estableciese un turno entre ellos. Entre los dinásticos, por supuesto. Un turno que se establecería pocos años después de que se aprobase la Constitución de 1876 y que se reforzaría en 1885, durante la agonía de Alfonso XII, pero que el político malagueño ya había defendió en las Cortes de 1876.

Ahora bien, sin renegar de la doctrina de la doble confianza, es indudable que para el artífice de la Restauración, como antes para los moderados, la confianza más relevante era la del monarca, a quien competía nombrar «libremente» el Gobierno e intervenir en su orientación política, incluso contra una determinada mayoría parlamentaria, pues al monarca le correspondía disolver, también «libremente», las Cortes, con el refrendo, eso sí, del Presidente del Consejo de Ministros.

En lo tocante a la organización del Senado, que fue el asunto más debatido en las Cortes de 1876, tras la cuestión religiosa, en 1876 se rechazó un Senado totalmente electivo, al estilo belga, como el que había previsto la Constitución de 1869 y antes la de 1856 y en parte la de 1837, pero también un Senado compuesto en exclusiva por miembros designados por la Corona en número ilimitado y de manera vitalicia y por algunos pocos miembros natos, como el que había puesto en planta la Constitución de 1845, según lo previsto en la Carta francesa de 1814. Se impuso, en contrapartida, una solución ecléctica, que conjugaba ambos modelos, sin dar cabida a los senadores hereditarios, que Bravo Murillo, Roncali y Narváez habían defendido en los años cincuenta, el último con éxito, inspirándose en el ejemplo británico. Así, la Constitución de 1876 disponía en su Título III (artículos 20 a 26) que la Cámara Alta se compondría de Senadores por derecho propio, Senadores vitalicios nombrados por la Corona y Senadores elegidos por las corporaciones del Estado y mayores contribuyentes. Los Senadores por derecho propio y los vitalicios no podrían exceder de 180, que era el número de Senadores electivos. En total, pues, 360.

La Constitución de 1876, al igual que la de 1845, eliminó la referencia al «poder judicial» y volvió a denominar «De la administración de Justicia» al título dedicado a los jueces (el IX). En consonancia con este significativo cambio de denominación, este título reforzaba la subordinación al Gobierno de los jueces y magistrados en lo tocante a la selección y ascenso de éstos²³, además de no mencionar al Jurado, una institución clave en el constitucionalismo progresista y en particular en la Constitución de 1869. La Ley Orgánica del Poder Judicial de 1870 siguió, sin embargo, en vigor, aunque se vio afectada por la Ley Adicional de 1882, auspiciada por Alonso Martínez, que, además de algunas novedades en

²³ Cotéjense los artículos 94, 95 y 97 de la Constitución de 1869 con los artículos 78 y 80 de la de 1876.

la jurisdicción penal, incrementó la dependencia gubernamental de los jueces, al permitir, por ejemplo, que el Ejecutivo seleccionase parte de los miembros de la carrera judicial²⁴. La Ley sobre Justicia Municipal, promovida por Maura en 1907, intentó reformar este estado de cosas tan sólo en el primer escalón de la judicatura, lo que no era poco, ciertamente, pero fracasó en su aplicación, como su propio mentor reconocería después.

Por último, aunque es indudable que la Constitución de 1876 se apartaba de la de 1845 en la regulación de los derechos, ello no suponía recoger lo que sobre este capital asunto había establecido la de 1869, ni en lo que concierne a la extensión de esos derechos, mayor en el texto constitucional de 1869 que en el de 1876, por ejemplo en lo relativo a la libertad religiosa, ni sobre todo en lo que atañe a su protección jurídica frente al legislador y al Gobierno, más garantista también en aquel texto que en éste. Así, en efecto, en 1876 los derechos reconocidos en la Constitución, equiparada a una mera ley ordinaria, no sólo se consideraban jurídicamente ineficaces hasta que los hiciese suyos el legislador, sino que no se establecía garantía alguna frente a éste, a diferencia de lo que habían previsto los constituyentes de 1869 y 1873. Era una consecuencia lógica de concebir esos derechos como concesiones del poder público, que tanto el legislador como incluso el Gobierno podían limitar mediante leyes y reglamentos. Una concepción que Cánovas ya había expuesto en las Cortes Constituyentes de 1869, enfrentándose a la tesis de Segismundo Moret y Emilio Castelar, partidarios de los derechos «ilegislables», y que volvería a repetir durante los debates de la Constitución de 1876.

La concepción canovista se plasmó en los artículos 14 y 17 de la Constitución de 1876. El primero de ellos señalaba:

«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 de los atributos esenciales del Poder público. Determinarán asimismo la responsabilidad civil y penal a que han de quedar sujetos, según los casos, los jueces, autoridades y funcionarios de todas clases que atenten a los derechos enumerados en este título».

Los derechos, pues, quedaban a merced del legislador de turno y no eran en rigor tales de no existir la *interpositio legislatoris*. La Constitución en este as-

²⁴ En el debate de la Ley Adicional, Moreno Rodríguez acusó al Partido conservador de elegir a su antojo a los jueces, de modo que «la magistratura es función reservada a los afiliados del partido dominante», *Diario de Sesiones del Congreso*, 22 de mayo de 1882. Otras disposiciones legislativas aprobadas en esa misma década con importante impacto en la función jurisdiccional fueron las leyes de enjuiciamiento civil (1881) y criminal (1882), la del Jurado (1886), así como el Código Civil (1889) y la reforma del Código de Comercio (1885).

pecto tan esencial –y en realidad en todos los demás– no podía ser invocada por los particulares ante los Tribunales ni aplicada por los jueces, quienes estaban sometidos exclusivamente a la ley, pero no a la Constitución, que en realidad no era una norma jurídica²⁵.

No menos significativo era el artículo 17, que, separándose de lo que había dispuesto la Constitución del 69, permitía suspender, mediante ley, algunas garantías constitucionales (seguridad personal, inviolabilidad del domicilio, derecho de residencia y libertades de expresión, reunión y asociación) cuando así lo exigiese «la seguridad del Estado» en «circunstancias extraordinarias», e incluso se facultaba al Gobierno a suspender esas garantías cuando no estuviesen reunidas las Cortes y fuese «el caso grave y de notoria urgencia», aunque en este caso debía someter su decisión a la ratificación del Parlamento «lo más pronto posible». Una facultad de la que abusarían los sucesivos Gobiernos desde 1876 a 1917 para restringir, casi siempre en una parte del territorio nacional, el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales, mientras que a partir de esta última fecha y hasta 1923 puede decirse que se vivió en la práctica bajo un permanente estado de excepción.

III. CENTRALISMO PENINSULAR Y ULTRAMARINO

El Estado, a juicio del artífice de la Restauración, se asentaba en una nación, que, a diferencia de lo que había sustentado Renan, no era el producto de un plebiscito diario, ni obra del asentimiento, constantemente ratificado por todos sus miembros, a que continuase la vida en común, como también podía deducirse de las tesis que expuso Pi i Margall, el padre del federalismo español, en *Las Nacionalidades* (1876). Bien al contrario, para Cánovas «el vínculo de nacionalidad que sujeta y conserva las naciones es, por su naturaleza, indisoluble»²⁶. Las naciones, para el político malagueño, deudor en este punto de Burke y del romanticismo conservador alemán, eran fruto de la historia, no de la voluntad ni de la razón. Incluso, dirá Cánovas en alguna ocasión, que la nación

²⁵ Diversas leyes posteriores establecieron el marco jurídico de algunos derechos reconocidos en la Constitución, como la ley de imprenta de 7 de enero de 1879, sustituida por la ley de 26 de julio de 1883, la ley de reuniones públicas de 15 de junio de 1880 y la ley de asociaciones de 30 de junio de 1887.

²⁶ CÁNOVAS DEL CASTILLO, Antonio, Discurso en el Ateneo el 6 de noviembre 1882, En *Problemas Contemporáneos*, Madrid: Imp. de A. Pérez Dubrull, 1890, vol. II, 57. El texto de este discurso puede verse también en Antonio Cánovas del Castillo, *Discurso sobre la nación*, con una esclarecedora *Introducción* de Andrés DE BLAS, Madrid: Biblioteca Nueva, 1987. Sobre este asunto, *vid.* asimismo DARDÉ, Carlos, *Cánovas y el nacionalismo español*, en Guillermo de Gortázar (ed.), *Nación y Estado en la España Liberal*, Madrid: Noesis, 1994.

era «cosa de Dios o de la naturaleza, no de invención humana»²⁷. En España esa nación no era otra que la española. Una nación, o una patria, centenaria, con la que había que estar, como con todas las patrias,

«con razón o sin razón, en todas las ocasiones y en todos los momentos de la vida, como se está con el padre, con la madre, con la familia, con todo aquello que es el complemento de nuestra personalidad, y sin lo cual desaparece la verdadera y grande atmósfera en que vive y se desenvuelve el ser racional»²⁸.

Ahora bien, ¿cómo debía organizarse territorialmente el Estado de la nación española? Para Cánovas era evidente –sobre todo después de la experiencia federal de 1873, con su patología cantonalista– que debía hacerlo 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. Ya en las Cortes de 1861 había dicho que en España: «la idea centralizadora y la idea liberal son hermanas... La centralización ha representado entre nosotros ni más ni menos que la civilización, ni más ni menos que la libertad»²⁹. A su juicio, la decadencia de España era fruto de la «falta de unidad civil y política», del «provincialismo», cuyo germen situaba en el reinado de los reyes católicos y que la Guerra de la Independencia no había hecho más que agravar³⁰.

En el plano normativo, esta concepción centralista del Estado español se plasmó en el título X de la Constitución de 1876, cuyo artículo 82 remitía a una futura ley la composición y elección de las Diputaciones Provinciales, mientras el 83 distinguía entre Alcaldes y Ayuntamientos, al señalar que estos últimos, pero no necesariamente los primeros, serían «nombrados por los vecinos a quienes la ley confiera este derecho». A la legislación ordinaria se remitía también el último artículo de este Título, el 84, en lo relativo a la organización y atribuciones de las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos, aunque este precepto recogía algunos principios básicos a los que tanto unos como otros debían ajustarse, entre ellos el de permitir «la intervención del Rey y, en su caso,

²⁷ CÁNOVAS DEL CASTILLO, Antonio, Discurso en el Ateneo (1884), recogido en *Problemas Contemporáneos*, op. cit. II, p. 166.

²⁸ *Diarios de Sesiones de las Cortes*, 12 de abril de 1882, recogido en *Problemas Contemporáneos*, op. cit. II, 501.

²⁹ *Diarios de Sesiones de las Cortes*, Congreso de los Diputados, 21 de febrero de 1861, legislatura 1860-1861, p. 1651.

³⁰ Cfr. CÁNOVAS DEL CASTILLO, Antonio, *Historia de la decadencia de España desde el advenimiento de Felipe III hasta la muerte de Carlos II*, Madrid: J. Ruiz editor, 1910, pp. 42-43. Sobre el Cánovas historiador, vid. ILLÁN CALDERÓN, Esperanza, *Cánovas del Castillo. Entre la Historia y la Política*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

de las Cortes, para impedir que las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos se extralimiten de sus atribuciones en perjuicio de los intereses generales y permanentes».

Este título suscitó un breve debate en el Congreso de los Diputados a raíz de una enmienda propuesta por Rius y Taulat (suscrita, entre otros, por Sagasta, y rechazada por Alzugaray, en nombre de la Comisión constitucional) con la que se pretendía refundir los tres preceptos de este título en uno solo, de acuerdo con lo que había hecho la Constitución de 1869, cuyo artículo 99, aunque inspirado en unos patrones centralistas, no había distinguido entre Ayuntamientos y alcaldes, como hacía el artículo 83 de la Constitución de 1876 (y antes el artículo 73 de la Constitución de 1845), al considerar, como recordó Alzugaray, que los primeros ejercían unas funciones meramente «económico-administrativas» mientras que los segundos podían ejercer además unas «funciones políticas»³¹. Una distinción que facilitaba el camino al legislador ordinario (aunque no lo obligaba) para cerrar el paso a la elección popular de los alcaldes, que el liberalismo progresista había venido defendiendo desde 1812 en contra del criterio del liberalismo moderado, partidario de que fuesen designados por la Corona, o, para decirlo a la inversa, y con palabras del propio defensor de la enmienda, una distinción que abría de nuevo la puerta «a la odiada institución de los alcaldes-corregidores; a esa institución aborrecida por los pueblos, que ha tenido el triste privilegio de levantar en su contra las pasiones populares»³².

Una «odiada institución» que, en efecto, recogió la ley orgánica municipal de 2 de octubre de 1877 (revisora de la de 1870), que establecía, además, la dependencia jerárquica de los Ayuntamientos respecto de las Diputaciones y sobre todo respecto de los Gobernadores Civiles (los antiguos «jefes políticos»), a quienes se atribuía, entre otras muchas competencias, algunas de carácter jurisdiccional en el ámbito administrativo, las facultades de autorizar y suspender los acuerdos municipales. Unas disposiciones que refrendaría la Ley Provincial de 29 de agosto de 1882³³.

³¹ *Diarios de Sesiones de las Cortes*, 23 de mayo de 1876, p. 1666.

³² *Ibidem*, 23 de mayo de 1876, p. 1567. Sobre la concepción y organización de la administración local en el constitucionalismo español hasta «La Gloriosa», *vid.* DE CASTRO, Concepción, *La revolución liberal y los municipios españoles (1812-1868)*, Madrid: Alianza editorial, 1979, y sobre todo a monumental obra de ORDUÑA REBOLLO, Enrique y COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Historia de la Legislación de Régimen Local (siglos XVIII a XX)*, Madrid: Iustel; Fundación Democracia y Gobierno Local, 2008.

³³ Sobre estas cuestiones, *vid.* VILLACORTA BAÑOS, Francisco, Estructura y funcionamiento de la nueva Administración. En *Historia de España Menéndez Pidal. Vol. XXXVI-1, La Época de la Restauración*, Madrid: Espasa-Calpe, 2000, pp. 145 y ss.

Esta legislación centralista se completaba con la ley de 21 de julio de 1876, que, tras el fin de la guerra carlista, abolía los fueros de las provincias vascongadas³⁴, aunque sustituyéndolo por un régimen de concierto, en virtud del cual aquellas provincias se obligaban «a presentar el cupo de hombres que les corresponda» para la prestación del servicio militar, y a satisfacer «las contribuciones, rentas e impuestos ordinarios y extraordinarios, consignados en los Presupuestos generales del Estado». Extremos que concretaría el Real Decreto de 28 de febrero de 1878. Cánovas –en este punto fiel a la aspiración doceañista de establecer unos mismos códigos e igualdad de derechos y deberes en toda la monarquía– ya tenía previsto abolir los fueros antes de entrar en vigor la Constitución. Con ese propósito, el 6 de abril de 1876 expidió una Real orden circular a los Gobernadores Civiles de las Provincias Vascongadas convocando a los representantes que designasen las Diputaciones Forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya para una reunión, que se celebró el 1 de mayo bajo su presidencia, en la que Cánovas les notificó el propósito de su Gobierno de hacer extensiva a dichas provincias la obligación propia de todos los españoles en cuanto al servicio militar y cargas tributarias³⁵.

El Título XIII de la Constitución de 1876, por su parte, se ocupaba «del gobierno de las provincias de Ultramar» y se componía de un artículo, el 89, en virtud del cual estas provincias se gobernarían por «leyes especiales», aunque se autorizaba al «Gobierno» para aplicar a esas provincias, «con las modificaciones que juzgue convenientes y dando cuenta a las Cortes, las leyes promulgadas o que se promulguen para la Península». Concluía este precepto señalando que «Cuba y Puerto Rico serán representadas en las Cortes del Reino en la forma que determine una ley especial, que podrá ser diversa en cada una de las dos provincias».

También, pues, para Cuba, Puerto Rico y Filipinas se mantuvieron en 1876 los esquemas centralistas y, en realidad, la concepción colonial de esas

³⁴ No es ocioso recordar que la ley de 25 de octubre de 1839, emanada del Convenio de Vergara, supeditaba en su artículo primero la conservación de los Fueros a la unidad jurisdiccional, mientras que el artículo segundo preveía la introducción de las modificaciones que el Gobierno estimase convenientes oídas las Provincias Vascongadas y Navarra. Este artículo se cumplió en Navarra, dando lugar a la ley de 16 de agosto de 1841, pero no en las provincias vascongadas, pese al intento antifuerista de Espartero en 1841.

³⁵ Sobre este asunto, *Vid.* FERNÁNDEZ ALMAGRO, Melchor, *Historia política de la España contemporánea, 1868-1885*, Madrid, Alianza Editorial, 1967, pp. 313-316. En el estudio antes citado, Andrés DE BLAS recuerda el interés de Cánovas por la cultura y los orígenes del pueblo vasco así como su simpatía por el régimen de concierto económico como alternativa a los fueros. *Cfr. op. cit.*, pp. 30-31.

provincias, que habían comenzado con la Constitución de 1837³⁶, cuya disposición adicional segunda había incluso suprimido la representación en Cortes que a estos territorios de Ultramar había reconocido la Constitución de Cádiz y que tampoco preveía expresamente el artículo 89 de la Constitución de 1876 en lo que concierne a Filipinas. En el debate de este precepto, Álvarez Bugallal, en nombre de la Comisión constitucional del Congreso de los Diputados y en respuesta a una intervención de Balaguer, aclaró que al redactarlo la Comisión se había decantado «por el sistema de la asimilación, condenando explícitamente el de la autonomía del régimen colonial, porque ésta es la aspiración de los partidos constitucionales en España»³⁷.

Cánovas defendería más tarde esa concepción colonial con gran intransigencia frente a las demandas autonomistas de las provincias de Ultramar hasta la víspera del desastre del 98, en contra del criterio de algunos destacados militares, como el general Martínez Campos –artífice, en 1878, de la Paz de Zanjón– con quien mantuvo sobre la cuestión cubana una áspera discusión en el Senado en la primavera de 1880. Ciertamente es que el artículo 89 de la Constitución de 1876 permitió articular el proyecto de autonomía de Maura, en 1893, la Ley Abárzuza de 1895 y la frustrada autonomía de 1897³⁸.

IV. DE 1898 A 1930: LA FRACASADA LUCHA POR LA DESCENTRALIZACIÓN

Tras el «desastre» de 1898, con la independencia de Cuba, Puerto Rico y Filipinas, comenzaron a resquebrajarse las piezas básicas del sistema político canovista, como el turno de los partidos dinásticos, abriéndose una profunda crisis, que se cerrará –momentáneamente– en 1923, con el golpe de Estado de Primo de Rivera. Durante ese cuarto de siglo, los intelectuales y políticos más críticos con la Restauración defendieron un concepto de Estado sensiblemente distinto al que había defendido Cánovas, lo que exigía una profunda reforma de la Constitución 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 polí-

³⁶ Sobre este extremo, *vid.* la reciente monografía de FRANCO FILÍU, Antonio, *Cuba en los orígenes del constitucionalismo español: la alternativa descentralizadora (1808-1837)*, Zaragoza: Fundación Manuel Jiménez Abad, 2011.

³⁷ *Diario de Sesiones de las Cortes*, Congreso de los Diputados, 23 de mayo de 1876, p. 1701.

³⁸ Sobre la inserción de Cuba en el Estado español del XIX, *vid.* ROMERO, M^a Paz, *Cuba en la España liberal (1837-1898), Génesis y desarrollo del régimen autonómico*, Madrid: CEPC, 2002.

tico desde 1898 a 1923³⁹. Aquí y ahora sólo interesa, para concluir este estudio, centrarnos en la pugna por la descentralización.

En este asunto desempeñó un indudable protagonismo el nacionalismo catalán, agrupado en 1901 en torno a la *Lliga Regionalista*. Los éxitos del catalanismo burgués fueron espectaculares, sobre todo merced a la plataforma electoral *Solidaritat Catalana*, que obtuvo un gran triunfo electoral en 1907. En 1914, bajo un Gobierno presidido por el conservador Dato, se vertebró la Mancomunidad de Cataluña, cuya presidencia ocupó Enric Prat de la Riba, aunque a la *Lliga* no le bastaba la mera descentralización administrativa, por lo que siguió reivindicando la autonomía regional. Cambó no dudaba en señalar en las Cortes de 1918 que la hora de implantarla en Cataluña había llegado ya⁴⁰. Y, en efecto, en 1919 se redactó un proyecto de Estatuto de Autonomía para Cataluña, que no prosperó debido a la hostilidad del Ejército, de la Corona y de buena parte de los políticos de los partidos dinásticos e incluso del Partido Radical de Lerroux.

Aunque el nacionalismo catalán –a cuya izquierda iba creciendo una versión republicana y popular– fue el movimiento que de forma más activa cuestionó la organización territorial del Estado de la Restauración, desde otras premisas diferentes, etnicistas y clericales, nostálgicas de un supuesto paraíso foral perdido, lo hicieron también los nacionalistas vascos, agrupados desde 1895 en el PNV, fundado por Sabino Arana.

Por su parte, en la primera Asamblea de *As Irmandades da Fala*, animadas por Antón Vilar Ponte, celebrada en 1918, los nacionalistas gallegos manifestaron su deseo de convertir a España en un Estado federal, alejándose, así, del regionalismo de Alfredo Brañas, próximo al carlismo, bajo cuyo influjo seguían asimismo Vázquez de Mella y Víctor Pradera.

Pero también los grupos republicanos federales se pronunciaron en contra del centralismo, al igual que el Partido Reformista, en este caso para defender la autonomía regional y municipal⁴¹. Este objetivo, al que no se oponía el PSOE, en

³⁹ Sobre estos extremos me remito a mis trabajos *Constitución, Estado y derechos fundamentales en España desde la Restauración canovista a la actualidad* y *¿Qué ocurrió con la ciencia del derecho Constitucional en la España del siglo XIX*, ambos en mi citado libro *Política y Constitución en España*, además de al también citado libro *La Constitución de 1876*.

⁴⁰ *Apud* GARCÍA NIETO, M^a del Carmen, DONÉZAR, Javier M. y LÓPEZ PUERTA, Luis, *Crisis del sistema canovista. 1898-1923. Bases documentales de la España contemporánea*, Madrid: Guadiana de publicaciones, 1972, p. 46.

⁴¹ Melquíades Álvarez confesaría, en 1913, que su partido, el Reformista, creado ese mismo año bajo la dirección de Azcárate y del propio Álvarez y al que se sumaron destacados intelectuales como Posada, Ortega y Azaña, no era un simple partido «descentralizador», sino «autonomista», «partidario de una autonomía compatible con la unidad nacional». ÁLVAREZ, Melquíades, *Antología de Discurs-*

cuyo programa figuraba el objetivo de la «República Federal», se recogía en los «Acuerdos de Asamblea de Parlamentarios» (1917), en los que se proclamaba la necesidad de reconocer «un amplio régimen de autonomía» para las regiones y municipios, con una especial mención a la «personalidad como región» de «Cataluña» y de las «provincias vascas»⁴². Al año siguiente esta propuesta fue ratificada en la «Carta Programática» del Partido Reformista. Un partido que en diciembre de 1922, a través de Manuel Pedregal, participó en el último gobierno parlamentario de la Restauración, presidido por García Prieto, con la condición de que éste incluyese en su programa político la reforma de la Constitución de 1876, hasta entonces inalcanzada. Una propuesta que se volvió a defender en las Cortes en 1923. Pero sin éxito alguno, lo que obligó a Pedregal a dimitir. Ese mismo año, Alfonso XIII, haciendo oídos sordos a las fuerzas más dinámicas de la burguesía española, se decantó por una solución autoritaria, que reforzó todavía más la centralización del Estado.

Así, en efecto, mediante dos Reales Decretos expedidos el 15 y 18 de septiembre de ese año, la Dictadura del General Primo de Rivera suspendió las garantías constitucionales reconocidas en el artículo 17 de la Constitución de 1876 (que formalmente no se derogó nunca durante este nuevo período) y se restringió todavía más la libertad de expresión con el propósito de perseguir la «propaganda separatista», que se convertía en un delito cuyo conocimiento se atribuía a la jurisdicción militar, además de limitarse el uso público de las lenguas españolas no castellanas.

El triunfo de la Dictadura trajo también consigo la inmediata pérdida de vigencia de los derechos políticos de reunión y asociación, incluidos en las garantías constitucionales suspendidas, así como el de sufragio, a resultas de la disolución, entre septiembre de 1923 y enero de 1924, de las Cortes, de los Ayuntamientos y de las Diputaciones Provinciales. De acuerdo con un Real Decreto de 20 de octubre de 1923, el Gobierno se reservaba la posibilidad de designar los alcaldes de las poblaciones de más de cien mil habitantes y creaba la figura de los delegados gubernativos para inspeccionar la actividad de los Ayuntamientos. Esos delegados eran designados por los gobernadores civiles entre oficiales del Ejército. A los gobernadores civiles también correspondía designar los diputados provinciales.

ses, edición y estudio preliminar de José GIRÓN, Oviedo: Junta General del Principado de Asturias, 2001, p. 171. *Vid.*, asimismo, SUÁREZ CORTINA, Manuel, El krausismo, la República y la «España regional» en el siglo XIX. En Manuel Chust (ed.), *Federalismo y Cuestión federal en España*, Castellón de la Plana: Universitat Jaume I, 2004, pp. 161 y ss.

⁴² *Cfr.* ARTOLA, Miguel, *Partidos y programas políticos. 1808-1936*, Madrid: Aguilar, 1977, II, 160-1.

Con el propósito de consolidar un régimen que en principio Primo de Rivera definió como «paréntesis de curación»⁴³, en 1924 se creó la Unión Patriótica. Único partido legalmente reconocido, pero que se concebía como una «Liga ciudadana», cuyo lema, «Patria, Religión, Monarquía», propuesto por el propio dictador, resumía bien el tipo de Estado que postulaba la dictadura. Un Estado nacionalista, en el terreno político y en el económico, autoritario e intervencionista.

Fruto del estrecho nacionalismo español del que hicieron gala los hombres de la Dictadura, en 1924 se disolvió la Mancomunidad de Cataluña y al año siguiente se aprobó un Estatuto Provincial. Dos medidas que no hacían sino reforzar el carácter centralista del Estado, pese al municipalismo del Estatuto Municipal del año anterior, redactado por Calvo Sotelo, antiguo maurista y sin duda el hombre más cualificado intelectualmente de la Dictadura.

En 1925 el Directorio Militar se sustituyó por un Gobierno en su mayoría de civiles, presidido por el propio Dictador, con el que reaparecía el Consejo de Ministros como supremo órgano ejecutivo. En 1927 nacía una Asamblea Nacional, concebida como un mero órgano consultivo, que se elegía de acuerdo con unos criterios corporativos, a tenor de una doctrina de la representación política alejada de la ideología liberal y entroncada con el corporativismo de corte fascista.

El nuevo régimen, sin embargo, que había surgido como una dictadura provisional o «comisoria», pretendía convertirse en una dictadura «constituyente», para lo que necesitaba dotarse de una Constitución nueva, aunque sin renunciar a engazarla formalmente con la de 1876. El 6 de julio de 1929 la Asamblea Nacional aprobó un anteproyecto de Constitución⁴⁴, del que ahora conviene resaltar tan sólo algunos rasgos relativos a la forma de Estado y de gobierno.

En una original formulación de la soberanía, su artículo 4 señalaba que «el Estado ejerce la soberanía, como órgano permanente representativo de la Nación», mientras que el 6 añadía que «el sistema constitucional del Estado español» respondía «al doble principio de diferenciación y coordinación de poderes». El anteproyecto vertebraba un Estado «políticamente unitario», cuya lengua oficial era exclusivamente el castellano (arts. 1 y 8).

⁴³Apud GARCÍA NIETO, M^a del Carmen, DONÉZAR, Javier M. y LÓPEZ PUERTA, Luis, *La Dictadura, 1923-1930. Bases Documentales de la España Contemporánea*, Madrid: Guadiana de publicaciones, 1973, p. 18.

⁴⁴ Su texto puede verse en mi citado libro *Constituciones y Leyes Fundamentales*. Sobre este anteproyecto, vid. GARCÍA CANALES, Mariano, *El problema constitucional en la Dictadura de Primo de Rivera*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1980.

El «régimen de gobierno» que adoptaba ese Estado era «la Monarquía Constitucional» (art. 1), que se articulaba de una forma muy parecida a como lo había dispuesto la Constitución de 1876, pues, al fin y al cabo, los hombres de la dictadura concebían la monarquía como «clave esencial y básica en toda organización del Estado español», según había sostenido Yanguas Messía en 1927⁴⁵. Fieles a esta concepción canovista, el anteproyecto atribuía al rey tanto la «función moderadora», propia de un Jefe de Estado, como el «poder ejecutivo», consustancial a un Jefe de Gobierno, además de conferirle la sanción de las leyes aprobadas por unas Cortes unicamerales. Se creaba, además, un control de constitucionalidad de las leyes, que se atribuía al Consejo del Reino.

El artículo 102,4 del anteproyecto señalaba que «la unidad del Estado español, la subsistencia de la Monarquía constitucional hereditaria como forma de gobierno y la atribución del poder legislativo al rey con las Cortes no podrán en ningún caso ser objeto de revisión». Unas premisas que Cánovas hubiese suscrito sin objeción alguna, al estar plenamente conformes con la doctrina de la Constitución interna de España,

Pero este anteproyecto no llegó nunca a entrar en vigor. En 1930 era evidente para la mayoría de los políticos e intelectuales que no podía aplazarse un nuevo proceso constituyente, que tendría que tener muy en cuenta los profundos cambios que se habían producido en Europa y en América tras la Primera Guerra Mundial. Unos cambios que habían supuesto «una transformación social del régimen constitucional», que ampliaba de forma considerable el alcance y el contenido de este régimen, como reconocería Adolfo Posada ese mismo año de 1930⁴⁶.

V. BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ, Melquíades, *Antología de Discursos*, edición y estudio preliminar de José GIRÓN, Oviedo: Junta General del Principado de Asturias, 2001.

ARTOLA, Miguel, *Partidos y programas políticos. 1808-1936*, Madrid: Aguilar, 1977, vol. II.

BÉCKER, Jerónimo *La reforma constitucional en España. Estudio histórico-crítico sobre el origen y vicisitudes de las Constituciones españolas*, Madrid: Imprenta de Jaime Ratés Martín, 1923.

⁴⁵ Apud GARCÍA NIETO, M^a del Carmen, DONÉZAR, Javier M. y LÓPEZ PUERTA, Luis, *La Dictadura, 1923-1930*, op. cit., p. 168.

⁴⁶ GONZÁLEZ POSADA, Adolfo, *El Régimen constitucional (Esencia y forma. Principios y técnica)*, Madrid: Librería General de Victoriano Suárez, 1930, p. 52.

- CÁNOVAS DEL CASTILLO, Antonio, *Problemas Contemporáneos*, Madrid: Imp. de A. Pérez Dubrull, 1890, vol. II.
- *Historia de la decadencia de España desde el advenimiento de Felipe III hasta la muerte de Carlos II*, Madrid: J. Ruiz editor, 1910.
 - *Discurso sobre la nación*. Con «Introducción» de Andrés DE BLAS, Madrid: Biblioteca Nueva, 1987.
- DARDÉ, Carlos, *Cánovas y el nacionalismo español*, en Guillermo de Gortázar (ed.), *Nación y Estado en la España Liberal*, Madrid: Noesis, 1994.
- DE CASTRO, Concepción, *La revolución liberal y los municipios españoles (1812-1868)*, Madrid: Alianza editorial, 1979.
- DEL NIDO Y SEGALERVA, Juan, *Historia política y parlamentaria del Excmo. Sr. D. Antonio Cánovas del Castillo*, Madrid, 1914 (reed. Pamplona: Analecta, 2005).
- GARCÍA NIETO, M^a del Carmen, DONÉZAR, Javier M. y LÓPEZ PUERTA, Luis, *Crisis del sistema canovista. 1898-1923. Bases documentales de la España contemporánea*, Madrid: Guadiana de publicaciones, 1972.
- *La Dictadura, 1923-1930. Bases Documentales de la España Contemporánea*, Madrid: Guadiana de publicaciones, 1973.
- FERNÁNDEZ ALMAGRO, Melchor, *Historia política de la España contemporánea, 1868-1885*, Madrid: Alianza Editorial, 1967.
- FRANCO FILÍU, Antonio, *Cuba en los orígenes del constitucionalismo español: la alternativa descentralizadora (1808-1837)*, Zaragoza: Fundación Manuel Jiménez Abad, 2011.
- GARCÍA CANALES, Mariano, *El problema constitucional en la Dictadura de Primo de Rivera*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1980.
- GONZÁLEZ POSADA, Adolfo, *El Régimen constitucional (Esencia y forma. Principios y técnica)*, Madrid: Librería General de Victoriano Suárez, 1930.
- ILLÁN CALDERÓN, Esperanza, *Cánovas del Castillo. Entre la Historia y la Política*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- ORDUÑA REBOLLO, Enrique y COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Historia de la Legislación de Régimen Local (siglos XVIII a XX)*, Madrid: Iustel; Fundación Democracia y Gobierno Local, 2008.
- ROMERO, M^a Paz, *Cuba en la España liberal (1837-1898), Génesis y desarrollo del régimen autonómico*, Madrid: CEPC, 2002.
- SUÁREZ CORTINA, Manuel, El krausismo, la República y la «España regional» en el siglo XIX. En Manuel Chust (ed.), *Federalismo y Cuestión federal en España*, Castellón de la Plana: Universitat Jaume I, 2004.

VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín, *Política y Constitución en España (1808-1978)*, Madrid: CEPC, 2007.

- *La Constitución de 1876*, Madrid: Iustel, 2009.

- Estudio preliminar. En *Constituciones y Leyes Fundamentales*, volumen primero de la colección *Leyes Políticas Españolas (1808-1978)*, Madrid: Iustel, 2012.

- *La monarquía doceañista (1810-1837)*, Madrid: Marcial Pons Historia, 2013.

VILLACORTA BAÑOS, Francisco, Estructura y funcionamiento de la nueva Administración. En *Historia de España Menéndez Pidal. Vol. XXXVI-1, La Época de la Restauración*, Madrid: Espasa-Calpe, 2000.