

# EL ESTADO DE LA RESTAURACION (I) \*

POR

JOSE ANDRES GALLEGO

Catedrático de Historia Contemporánea  
Universidad Nacional de Educación a Distancia

El período de historia española que comienza en 1876 y que se prolonga por los siguientes cincuenta y cinco dio especial significación a algunos de los propósitos de los revolucionarios de septiembre de 1868 y de los constituyentes de 1869. Desde el punto de vista institucional, lo que había nacido con la gestión de éstos no fue el resultado de un cambio político más, sino la versión española de la fase de plenitud del sistema liberal individualista, que, en todo Occidente, cubre el último tercio del siglo XIX y el primero del XX, y que, desde *el ángulo más externo* se plasma en la generalización del régimen parlamentario como forma de gobierno por toda Europa y en el desenvolvimiento de las fórmulas representativas individualistas, llevadas a sus últimas consecuencias; esto es: tanto en lo que concierne a la amplitud de esa representación (lo que se concreta en la generalización del sufragio universal) como en lo que atañe a la organización de cauces de opinión pública (en particular, con la formalización de los partidos políticos). Se trata, es claro, de soluciones cuya paternidad se atribuye de modo habitual a etapas anteriores. Tanto de sufragio universal como de partidos, realmente, se habla ya en el siglo XVIII. Pero por eso mismo se hace importante subrayar que es sólo en el último tercio del XIX y en el primero del XX cuando tales instituciones adquieren perfiles evolucionados y rango verdaderamente continental e incluso occidental, cuantitativamente consideradas.

Pues bien, la imposición de esas instituciones (tarea en la que España dista de aparecer como un país retardatario) tiende a darse en Europa en dos fases, de muy distinta duración, que se repiten también en la Península: las transformaciones radicales centradas en 1870 y el lento paso reformista que, desde entonces, puede decirse culmina con la nueva crispación de 1917.

\* Esta colaboración forma parte del volumen XVI, 2 (*Revolución y Restauración, 1868-1931*) de la *Historia general de España y América* (Madrid, Rialp, en prensa); volumen dirigido por el autor, con la colaboración de Shlomo Ben-Ami, Raymond G. Carr, Stephen Carr, Carlos Dardé Morales, Manuel Espadas Burgos, Ignacio Olabarri Gortázar, Stanley G. Payne y Joaquín Romero Maura. La segunda parte de este trabajo se publicará en el número 8 de esta revista, que estará dedicado monográficamente a la Constitución de 1876.

Respecto al primer punto (las transformaciones centradas en 1870), hay que decir que forman parte de la cadena de intentos de mutación revolucionaria que tipifican los tiempos modernos, hasta el extremo de que oscurecen, erróneamente, el predominio de la normalidad y de la distensión, que también es característico de la Edad Contemporánea. En la actualidad, la investigación histórica ha enriquecido notablemente la cadena de hitos del proceso revolucionario que se abre camino en los tres últimos siglos. Tras la revolución inglesa de 1688, interpone un cúmulo de conflictos menores, que llenan la segunda mitad del siglo XVIII, al menos desde 1755 en Córcega y desde 1762 en Ginebra. Tras la Revolución francesa, y su inmediata expansión, comienza a hablarse de una onda breve de agitación meridional y oriental, que comienza en 1820 y que tiene justamente en España su punto de partida y su modelo. Tras las revoluciones centroeuropeas clásicas de 1830 y 1848, en fin, habrá que ir situando este complejo de transformaciones que tiene lugar entre 1865 y 1871 al menos, entre las que se inscribe la revolución española de 1868.

Este último hito es acaso el menos examinado y sistematizado como tal hasta ahora. Pero existe. Esos años encierran un conjunto de cambios que van a ser decisivos para el porvenir de Occidente y de los países que se hallan en él: incluso de aquellos que no se ven inmediatamente afectados por esa onda. Aquí hay que situar las consecuencias —suscitadas o permitidas— por la Guerra de Secesión estadounidense, que termina en 1865 y que da paso al período de la Reconstrucción (tal como lo denomina la historiografía norteamericana); se ha escrito que el triunfo republicano permite en esos años el definitivo desplazamiento de los particularismos de la preguerra, en beneficio de una organización y de una coordinación mejor de las fuerzas de todo el país norteamericano. Hay que situar asimismo la transformación de la política danesa, que simboliza la Constitución de 1866, en parte como fruto de la derrota frente a las armas de Prusia y Austria dos años antes, en la guerra por la posesión del ducado de Schleswig. Otra guerra, la de 1866 entre aquellos dos aliados germanos, urge la solución del problema de las nacionalidades —que es una forma de reivindicación democrática en aquellos momentos— que divide el Imperio austríaco; fruto de ello será el Compromiso de 1867, que por lo menos abre un paréntesis de distensión, al convertir el propio Imperio en monarquía dual y conceder una amplia autonomía a los húngaros. En 1868 estalla la revolución en España. En 1870, finalmente, la guerra francoprusiana facilita tres procesos de cambio por completo diversos: los de Italia, Alemania y Francia. En Italia, la distracción de las tropas francesas permite totalizar la unificación administrativa de la península, con la ocupación de los Estados Pontificios por ejércitos del propio reino italiano; el consiguiente enrarecimiento de las relaciones entre Iglesia y Estado se troca en otra forma de expresión del liberalismo e incluso de la democracia, que además afecta de algún modo a todos los países católicos, también España, durante el resto de la centuria. En Alemania, sobre el rescoldo de la misma guerra nace el Imperio, que, aunque introduce una institucionalización y sobre todo una praxis moderada, también impone fórmulas casi inéditas, democráticas, como el sufragio universal (aunque únicamente sea para la designación de los representantes en el *Reichstag*, el Parlamento imperial). En Francia, la derrota de Sedán ante los prusianos da pie al golpe de Estado que acaba

con el gobierno de Napoleón III y abre el proceso revolucionario de la *Commune*.

Si he comenzado por decir que esta onda de conflictos no ha sido examinada nunca como tal, es obvio que todavía resulta imposible hablar de las relaciones que pudieron darse entre ellos. De todas formas, por lo menos sí cabe asegurar que los revolucionarios españoles no se sentían solos. En algunos de sus testimonios, incluso oficiales, de 1868, manifiestan la convicción de que cuentan con la simpatía de los hombres de otros países, que piensan igual que ellos. Aunque apenas ha sido apuntado en algunos estudios de tema muy específico, se puede incluso concretar que sobre todo admiran el comportamiento político de los Estados Unidos, que explícitamente se subraya, en documentos del Gobierno Provisional español, como ejemplo de libertad, y cuya Constitución inspira largamente, como ha puesto de relieve algún investigador, la propia Constitución española de 1869.

Ahora bien, es esta relativa despersonalización de las soluciones españolas de 1868 lo que les otorga una mayor importancia, al convertirlas en expresión de un fenómeno internacional. En último término, puede decirse que, junto a asuntos de política menuda y de sensibilidad incluso local, lo que reivindicaban los revolucionarios de septiembre y lo que establecieron los constituyentes de 1869 era nada menos que el desarrollo coherente y final del liberalismo. Y por esa razón, su obra no fue episódica ni efímera. El propio sexenio 1868-1874, con sus múltiples derivaciones, obligaría a decantar los programas de septiembre, que pasarían por el tamiz de la Dictadura de Cánovas en 1875 y por el de las nuevas Cortes Constituyentes de 1876. Pero el resultado de todo ello y de la legislación orgánica que siguió fue justamente la plenitud del Estado liberal español.

Esto no significa que la Administración española de los años 1876-1931 respondiera a aquellos principios ideales en su totalidad. Quiere decir tan sólo que fue sin duda cuando la realidad del liberalismo se acercó más, aun quedando distante, a la utopía liberal, que por lo demás no se hizo tampoco realidad en ninguna otra región del globo.

Esta advertencia dice algo ya sobre lo que fue el sistema político de la España del último tercio del siglo XIX y del primero del XX. Tras el ensayo de 1812-1814 y el de 1820-1823, la Corte y los Gobiernos de Madrid habían comenzado a gestar en los años treinta el nuevo modelo, que intentaba sustituir al Antiguo Régimen. No es cuestión de decir aquí en qué medida lo lograron ni hasta qué punto las instituciones nuevas ocultaron continuidades, institucionales también. Lo que sí importa es subrayar que, como ha podido verse en el tomo anterior de esta *Historia* (el que se refiere al reinado de Isabel II), los moderados de los años 1844-1854 consiguieron configurar un constitucionalismo bastante típico, y que, tras el retoque progresista del bienio 1854-1856, los hombres de la Unión Liberal, que gobernó España en los años siguientes, intentaron alcanzar una cota alta de modernización.

Por tanto, en 1876, el español era ya un Estado liberal, aunque tuviera todas las limitaciones que recordaron los revolucionarios de septiembre, al explicar el derrocamiento de Isabel en 1868. Y ser Estado liberal en 1876, si además podía decirse que la liberalización se venía dando sin solución de con-

tinuidad desde 1834, equivalía a asegurar que España era uno de los primeros países que había adoptado ese tipo de institucionalización.

La observación es, pues, relevante. En síntesis y manuales, y en no pocas investigaciones y monografías, late con demasiada frecuencia una suerte de deformación, que bascula entre el optimismo casticista y el complejo de inferioridad, que hace de España un país diferente, en el que las Constituciones se multiplicaron durante el siglo XIX, las guerras civiles impidieron la modernización en todos los órdenes y, como consecuencia de todo ello, se entró en nuestra centuria bajo la férula de la reacción, que habría sentado sus reales en el ápice de la jerarquía política casi hasta nuestros días.

Esto no es cierto. Desde luego hay decepciones en la historia española de los dos últimos siglos. Pero, sin entrar en el sinfín de correcciones y matizaciones que hay que hacer en ese cuadro de fracasos económicos, culturales, sociales y políticos, aquí nos compete insistir tan sólo en que, por lo menos, el sistema político de 1876 y su desenvolvimiento posterior no son frutos institucionales tardíos en la historia de Europa. El énfasis excesivo que se ha puesto y se pone en acontecimientos ciertamente trascendentales pero no únicos, como son los que conforman el proceso revolucionario occidental de la segunda mitad del XVIII y la primera del XIX, hace olvidar que esos sucesos fueron importantes por sus logros parciales y por su valor programático para el futuro (para lo que entonces era futuro y hoy es pasado), pero que de ninguna forma puede afirmarse que significaran el triunfo inmediato de la institucionalización liberal. Tras la Restauración de 1815 no hubo más países constitucionales en el viejo mundo que Suecia, Noruega, Sajonia-Weimar, Polonia, los Países Bajos y Francia, que, con gran moderación por lo demás, se limitaban a salpicar una Europa mantenida, con todo género de salvedades, en los principios fundamentales del Antiguo Régimen. El desencadenamiento revolucionario que se inició luego en España, en 1820, no añadió a eso, y en ese terreno, más que el inestable constitucionalismo portugués. Y las revoluciones que se iniciaron en 1830 sólo implantaron el nuevo sistema en Bélgica, en algunos Estados germanos (Brunswick, Hesse-Cassel, Sajonia) y a la larga en España: de forma que, cuando ésta recomenzó de manera definitiva su liberalización institucional en 1834, toda Italia, los países balcánicos (salvo Grecia), Austria, Rusia, la mayoría de los Estados alemanes, incluida Prusia y Dinamarca (esto es: el este y buena parte del centro y del sur del continente) seguían respetando los viejos usos. No fue sino en los años sesenta cuando la liberalización se convirtió en una realidad que dominaba Europa. Claro es que hablamos de definiciones jurídicas y no de contenidos reales. Pero es que es esto justamente lo que intentamos exponer en estas primeras páginas.

## 1. CONSTITUCION Y DERECHOS POLITICOS

Por su misma naturaleza, el primer hecho a destacar en este régimen liberal español que se haya plenamente impuesto en 1876 es su carácter constitucional. No hay novedad sustancial en ello. Desde el siglo XVIII, el deseo de racionalizar la Administración y de garantizar ese racionalismo había llevado

a afirmar la conveniencia de que las reglas de juego de los Estados constasen en un texto legal que tuviera algo de inamovible. La España de 1868-1931 conoce dos de esos textos: las Constituciones de 1869 y 1876, aparte la anterior —de 1845— y la que se promulga en el propio año 1931.

La aproximación de las dos en el tiempo, en sólo siete años, al comienzo de un período de más de seis décadas y la existencia de otro proyecto de Constitución en medio —el de 1873— llama ya la atención sobre las peculiaridades de esa inamovilidad en las Constituciones españolas. El tema no debe desorbitarse. Sin embargo, hasta nuestros días, políticos, iuspolíticos, historiadores y ensayistas han repetido una y otra vez que la historia española del siglo XIX se caracteriza por la corta duración de las Constituciones, de las que se promulgan seis (las tres citadas y las de 1812, 1837 y 1845) en aquellos cien años. E incluso se ha teorizado sobre los motivos, que algunos ponen en la escasa adhesión de los españoles a la institución constitucional.

En realidad, otros países más estables no ofrecen una movilidad menor. En Francia son nueve las Constituciones que se promulgan entre esas fechas, desde 1812 a 1900. El constitucionalismo británico, tipificado por su carácter consuetudinario, no escrito, se ve sometido en el mismo período a diversas interpretaciones de la jurisprudencia. Y la perenne Constitución estadounidense no es parca en modificaciones a su texto.

En el fondo es bastante sencillo comprender que la estabilidad de un sistema no se puede juzgar única ni especialmente por la duración de sus leyes fundamentales, entre otras cosas porque, en buena medida, los principios generales y tales o cuales aspectos de una de esas leyes pueden subsistir de hecho si se repiten en las demás. En la práctica, algo de esto ocurre en la historia española. Su carácter efímero, en suma, no dependía tanto de que fueran sustituidas en vez de reformadas como de la carga sentimental de que se rodeó esa sustitución. Algunos políticos españoles parecían creer que España se reformaba y mejoraba con ese cambio; pero no se preocuparon tanto de evitar esta posibilidad como de conseguir el consenso necesario para que el régimen subsistiera.

No deja de ser significativo al respecto el trato diverso que dan al tema de la reforma de la propia Constitución las de 1869 y 1876. La primera, elaborada por un conglomerado unionista-progresista-demócrata por lo menos (en teoría como reacción contra la dictadura de partido de que acusaban a los moderados), no sólo no pone obstáculos a su propia transformación, sino que la facilita. En su artículo 109 advierte que la propuesta de reforma podía venir del rey o de las Cortes, que en todo caso serían las que habían de señalar el contenido del cambio propuesto; luego el rey las disolvería y convocaría elecciones y los nuevos cuerpos colegisladores surgidos de ellas tendrían que reunirse dentro de los tres meses siguientes (art. 110) y ceñirían su carácter constituyente al contenido de los artículos a reformar (art. 111).

El procedimiento era simple, pero no lo siguió nadie. En el invierno de 1873, cuando los federales consiguieron proclamar la república, no se molestaron en acudir a ese procedimiento (ni aun con todas las interpretaciones analógicas que la marcha del monarca —Amadeo de Saboya— hubiera requerido), sino que tomaron por la calle de en medio de la inconstitucionalidad. El ar-

título 47 de la de 1869 prohibía expresamente que Senado y Congreso se reunieran para deliberar juntos «ni en presencia del rey». Y lo que hicieron en febrero de 1873 para proclamar el nuevo régimen fue justamente eso (desde luego sin el monarca, que acababa de abdicar).

Es más significativo aún que el mismo despego respecto a la inamovilidad de la ley fundamental palpitase de alguna forma en Cánovas, a quien se atribuiría —con razón— todo lo contrario. También él y los demás fautores de la Restauración reunieron unas constituyentes que basaron su obra en la ignorancia de las de 1869, en vez de utilizar el procedimiento de reforma que éstas habían arbitrado. Esta ignorancia fue precisamente la excusa que no pocos progresistas y otros amadeístas adujeron más tarde para convertirse en partido disidente cada vez que algunos de ellos aceptaban no sólo la monarquía de Alfonso XII, sino la Constitución de 1876.

Y por si fuera poco esta última, que nacía con la intención de perdurar, no incluyó en su articulado ninguna fórmula que permitiera algún día su misma reforma. Este silencio pudo tener alguna trascendencia. Desde los primeros años del siglo xx, el replanteamiento de la cuestión religiosa llevó a un sector del Partido Liberal (Moret al frente) a preconizar la reforma constitucional del artículo 11 para introducir la libertad de cultos en vez de la tolerancia, y en la segunda década de la centuria, hasta 1923, comenzaría a preconizarse una transformación más amplia que uniera a eso la democratización del Senado. En buena medida, y no sólo de una manera simbólica, en ambas peticiones —librecultismo y democracia— yacía el germen de alguna de las más acusadas características de la Constitución de 1931, que rigió la II República.

Por lo demás, una fue más extensa que la otra. La de 1869 tenía 111 artículos que se distribuían en once títulos, en tanto que los trece títulos de 1876 tenían sólo 89. Era el signo más externo de su diversa concreción.

Conforme al ideario liberal, el Estado español de la época partía del reconocimiento de los derechos del ciudadano, que habían consagrado las declaraciones estadounidenses y francesas del siglo xviii. El primer título de la Constitución de 1869 hablaba *De los españoles y sus derechos*. Reconocía el de no ser detenido «sino por causa de delito» (art. 2) y las prerrogativas de los apresados en cuanto al máximo de permanencia en prisión (arts. 3 y 4, 9 a 12), la inviolabilidad del domicilio (arts. 5 y 6) y de la correspondencia (arts. 7 y 8), el derecho de propiedad (arts. 13 y 14), el de nombrar representantes políticos (art. 16, que ya implicaba el reconocimiento del sufragio universal), las libertades de expresión, de reunión pacífica, «de asociarse para todos los fines de la vida humana que no sean contrarios a la moral pública», además del «derecho de dirigir peticiones individual o colectivamente a las Cortes, al rey y a las autoridades» (art. 17). Este último, por cierto, constituía una reminiscencia del antiguo régimen (aunque subsiste en nuestros días), ya que, en el criterio de algunos administrativos, conlleva el reconocimiento de que el ordenamiento liberal podía ser insuficiente para tutelar los derechos.

También aparecían algunas limitaciones a estas últimas prerrogativas: toda reunión pública estaría «sujeta a las disposiciones generales de policía» y «las reuniones al aire libre y las manifestaciones políticas sólo podr[í]an celebrarse de día» (art. 18). Las autoridades podían disolver o suspender cualquier asocia-

ción que delinquiese, o cuyos miembros delinquieran con los medios que la propia asociación les facilitase, o «cuyo objeto o cuyos medios compromet[er]an la seguridad del Estado» (art. 19). El derecho de petición, en fin, quedaba vedado a los grupos o individuos de las Fuerzas Armadas (art. 20).

Se eliminaba de manera expresa la posibilidad de que el Estado («ni [...] las leyes ni [...] las autoridades») estableciera «la censura, ni el depósito, ni el editor responsable para los periódicos» (art. 22).

Del mismo modo, la libertad de enseñanza llegaba a su máxima expresión, en consonancia con la plenitud del liberalismo que la Revolución triunfante respiraba y en consonancia por lo mismo con los términos liberales a ultranza que había desarrollado Ruiz Zorrilla como ministro de Fomento en la normativa que venía promulgando el Gobierno provisional desde octubre de 1868, antes de la reunión de las Cortes. «Todo español —decía en concreto el artículo 24 de la Constitución de 1869—

podrá fundar y mantener establecimientos de instrucción o de educación, sin previa licencia, salvo la inspección de la autoridad competente por razones de higiene y moralidad.»

En definitiva, al no exigir la licencia ni con ello género alguno de titulación académica, el Estado renunciaba a asegurar siquiera fuese formalmente el nivel y la calidad de los conocimientos que se impartieran, en aras de la libertad de cátedra. La libertad de pensamiento, en otras palabras, llegaba a marginar el problema de la profesionalización de la actividad docente.

Se reconocía a los no españoles el derecho a «establecerse libremente en territorio español» (lo que equivalía también a renunciar a viejas regalías; aunque esto pasara desapercibido probablemente a los legisladores); se les reconocía asimismo el derecho a ejercer en España «su industria o dedicarse a cualquier profesión para cuyo desempeño no exijan las leyes títulos de aptitud expedidos por las autoridades españolas». Y a los españoles se les permitía

«salir libremente del territorio, [...] [y] trasladar su residencia y haberes a país extranjero, salvas las obligaciones de contribuir al servicio militar o al mantenimiento de las cargas públicas» [art. 26].

Todos, además, serían «admisibles a los empleos y cargos públicos, según su mérito y capacidad». A ese fin, insistía el artículo veintisiete,

«La obtención y el desempeño de estos cargos, así como la adquisición y el ejercicio de los derechos civiles y políticos, son independientes de la religión que profesen los españoles.»

Se consignaba la obligación del servicio militar y de contribuir a los gastos del Estado (art. 28) y se limitaba la posibilidad de suspender las garantías constitucionales. Parecían recordarse en concreto las últimas disposiciones que el penúltimo Gobierno de Isabel II había adoptado contra los duques de Montpensier y los generales que conspiraban para derrocar a la reina, cuando

el artículo 31, que cerraba el título I, advertía que esa suspensión de las garantías nunca podía autorizar al Gobierno para extrañar a nadie del reino ni para desterrarlo a una distancia de más de 250 kilómetros de su domicilio.

Como se acaba de indicar, esta declaración de derechos de 1869 estuvo sumamente condicionada por el clima político en que nació. Desde septiembre de 1868, los revolucionarios venían justificándose de forma reiterada en la corrupción de la monarquía isabelina y en la conculcación de esos mismos derechos. La revolución surgía en realidad, con la frase que los propios conspiradores quisieron hacer famosa, como expresión de la «España con honra», que no era sino una manera castiza de referirse al respeto que cualquier hombre merecía por el hecho de serlo. Además, los últimos ministros de la monarquía derrocada habían promulgado una serie de medidas que a juicio de muchos lesionaban directamente aquellas prerrogativas; de modo que una de las primeras labores de algunas Juntas Revolucionarias había consistido en sentar los principios del más estricto reconocimiento de un derecho igual para todos. Aunque, como vimos al referirnos a los primeros días de la Revolución de Septiembre, no todas dijeron lo mismo, lo cierto es que aquí o allá se preconizó la libertad religiosa, el sufragio universal, la igualdad de fueros, etc. Y, de grado o por fuerza (probablemente de grado, pero sin posibilidad ninguna de sopesar la opción contraria), el Gobierno provisional hubo de ir promulgando, en forma de reales órdenes, de manifiestos o de meras circulares declaratorias, aquel conjunto de libertades que caracterizaban el liberalismo estricto, que ciertamente no había sido impuesto aún en casi ningún lugar de Europa.

Entre los derechos a propugnar, ya se ha dicho que apareció el de la libertad religiosa. Las Juntas Revolucionarias del otoño de 1868 desarrollaron además una fuerte actividad anticlerical en algunos lugares, que, aun siendo pocos, bastaron para persuadir al Gobierno de la conveniencia de llevar adelante una prerrogativa que además se sabía había de ser especialmente bienquista en algunas cortes. Fue éste un rasgo histórico de la Revolución de Septiembre, que convertiría al sexenio y a la misma Restauración en eslabones de la cadena de crispaciones de motivación que conduce sin lugar a dudas a 1931.

En 1876, *los autores* de la Restauración mantuvieron el reconocimiento pleno de derechos del hombre que habían formulado los constituyentes de 1869. Una vez más, hubieron de hacerlo de grado y por fuerza. No hay que olvidar que algunos de los primeros alfonsinos (a la cabeza Cánovas) habían adoptado al menos una actitud expectativa ante la Revolución de 1868 y suscribían lealmente aquellos propósitos. Pero además la Restauración se presentaba con una decidida actitud de respeto y concordia.

En principio, el nuevo régimen no pareció cumplir la promesa que había hecho en Sandhurst el futuro monarca de construir un régimen que no tuviera carácter excluyente. Al menos lo incumplió en aquello que podía afectar a su afianzamiento.

Pero la Constitución de 1876 consignó en su título I un cuadro de derechos que era en definitiva, como tantas veces se ha dicho, el mismo de la Constitución de 1869.

Vale la pena subrayar el alcance de esta identidad; porque, en último término, fue lo que dio la nota del respeto a los derechos humanos, en buena me-



didada, durante los reinados de Alfonso XII y Alfonso XIII. No estribó sólo en que ambas Constituciones los reconocieran de forma semejante, sino en que, sin lugar a dudas, los legisladores constituyentes de 1876 tuvieron delante y copiaron buen número de párrafos de 1869. La primera parte del artículo 2 de 1876 era literalmente el 25 de 1869; la primera parte del 3, el 28; el 4 reunía el 2 y el 3; el 5, el 6 y el 8 de 1876 eran el 4, el 5 y el 8 de 1869; el 10 era la suma del 13 y el 14... Había muy pocas diferencias. En conjunto, el título I, que en ambos textos compendia esos derechos fundamentales, era más breve en 1876 (con 17 artículos) que en 1869 (con 31). Excepcionalmente, éstos resultaban más restrictivos que aquéllos (en concreto cuando autorizaban a abrir la correspondencia de un procesado si mediaba auto de juez competente, cosa que la Constitución de 1876 silenciaba, sin duda por la sencilla razón de que no hacía falta). Pero había unas pocas diferencias de signo contrario que afectaban a la libertad religiosa, a la de enseñanza y a las garantías constitucionales como un todo (aparte del sufragio universal, de que luego hablaremos).

Las tres diferencias eran tan limitadas como importantes. La libertad religiosa que estableció la ley fundamental de 1869 había recibido todas las restituciones que ya hemos señalado y más. Aunque los estudios de alcance regional que van haciéndose no confirman del todo la afirmación (o por lo menos no en toda la medida esperada), lo cierto es que la recién acabada guerra carlista había tenido cierto carácter de respuesta a la legislación librecultista, siquiera fuese en las esferas dirigentes del tradicionalismo. La jerarquía eclesiástica y el Vaticano nunca aceptaron esa disposición de 1869, que, por otra parte, se oponía de manera absoluta al artículo 1 del Concordato vigente de 1851. Y no hay que olvidar que la dinastía restaurada había sido mantenedora celosa de la unidad católica bajo el reinado de Isabel II y que en el exilio buscó y logró el apoyo de Pío IX, a quien hubieron de dársele seguridades de toda clase sobre el futuro legal de la religión para que respaldase la Restauración en vez de la entronización de Carlos VII.

Cánovas dio con la fórmula, que ha dado en calificarse de tolerancia de cultos. En realidad, lo que la ponencia constitucional propuso y las Cortes de 1876 aprobaron fue otra forma de mantener la libertad religiosa. Si la Constitución de 1869 la había unido al compromiso del Estado («la nación española» según su artículo 21) de mantener el culto y clero católicos, el artículo 11 de 1876 hacía lo mismo, pero añadiendo la confesionalidad explícita del propio Estado y prohibiendo las ceremonias y manifestaciones públicas que no fueran católicas:

«Art. 11.—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.»

Se evitaba de esta manera el regreso a la unidad católica que impusiera la Constitución de 1845 y, por otra parte, ni se acudía a la fórmula elusiva de

1837 ni se aceptaba la apertura de 1869. En consecuencia, se suscitaban también los recelos de unos y otros. La libertad total quedó como un empeño de los unos y por los otros Pío IX publicó un breve donde acusaba a los constituyentes de 1876 de violar los derechos de la verdad y el Concordato.

En cuanto a la libertad de enseñanza, la restricción era mayor y más declarada (y, por lo mismo, con mayores visos de eficacia para el futuro). Como el artículo 24 de 1869, el 12 de 1876 reconocía a todos los españoles el derecho a «fundar y sostener establecimientos de instrucción o de educación» y aún iba más allá que aquél, al declarar que «cada cual es libre de elegir su profesión y de aprenderla como mejor le parezca». Pero las restricciones eran más prácticas que esta declaración general. Aquella libertad para fundar y mantener centros de enseñanza, que la Constitución de 1869 decía podía usarse «sin previa licencia», quedaba reducida por la de 1876 a llevarla a efecto «con arreglo a las leyes». Y además en esta última se reservaba al Estado la expedición de títulos profesionales y la fijación de las normas para obtenerlos y se indicaba que «una ley especial determinar[í]a los deberes de los profesores y las reglas a que ha[bía] de someterse la enseñanza en los establecimientos de instrucción pública costeados por el Estado, las provincias o los pueblos».

Probablemente, en esta limitación se mezclaban razones técnicas con motivos políticos. En 1868, antes de la promulgación de la Constitución del sexenio, el entonces ministro de Fomento Ruiz Zorrilla había promulgado dos decretos sobre libertad de enseñanza que la llevaban a extremos utópicos: para dirigir y establecer escuelas y centros de enseñanza secundaria y universitaria no se exigía «título ni autorización previa» y se preveía incluso que algún día la vitalidad de la libre iniciativa haría innecesaria la presencia del sector público en ese ámbito. El enunciado de esta afirmación es un verdadero monumento epigónico del más rancio liberalismo:

«Es verdad que los individuos pueden enseñar el error; pero también es falible el Estado, y sus errores son más trascendentales y funestos [...].

[...] conviene que [el profesorado estatal] sienta el estímulo de la competencia [...].

Llegará un tiempo en que, como ha sucedido en la industria, la competencia entre los que enseñan se limite a los particulares, desapareciendo la enseñanza oficial.»

A un siglo de distancia, la profecía suscita una sonrisa. Entonces, lo que estos decretos suscitaron fue una onda funcional de establecimientos privados, incluidas algunas Universidades, cuya historia se conoce mal, pero que, a juzgar por lo poco que se sabe, no llegaron a cuajar en realidades viables y eficaces.

Había, pues, un defecto de funcionamiento que parecía previsible en una futura organización educativa que se basara en la más absoluta libertad. Y si esto justificaba la exigencia de someter esa organización a leyes ponderadas a aprobar en su día, otras circunstancias políticas explicaban la alusión final del artículo 12 de 1876 a otra ley especial que fijaría las reglas a que habían

de supeditarse los profesores de la enseñanza oficial. En febrero de 1875, recién entronizado Alfonso XII, el ministro de Fomento —Orovio— había publicado una famosa circular donde exigía el respeto a la religión, al monarca y al sistema, y *la imposición de Orovio había* sido interpretada como una afrenta a la libertad de cátedra y había dado lugar a la denominada «segunda cuestión universitaria»: algunos profesores fueron expedientados y otros se alejaron de las aulas por su disconformidad con tal imposición, y el asunto quedó como símbolo de los quebrantos que la Restauración, pese a todo género de promesas, se decía hacía al liberalismo.

Por último, las garantías constitucionales (tercera diferencia principal en el tratamiento de los derechos del ciudadano entre 1869 y 1876) estaban tuteladas de modo semejante en ambas Constituciones. Pero si en 1869 se decía que la suspensión de algunas de ellas (en concreto las libertades de imprenta, reunión y asociación, la inviolabilidad de domicilio y la imposibilidad de detención o prisión sin causa de delito) tenía que ser acordada por ley en Cortes, que mientras durase la suspensión se aplicaría la ley de orden público que se hubiera aprobado previamente y que el destierro a más de 250 kilómetros o el extrañamiento del reino no podían ser acordados en ningún caso (art. 31), en 1876 la experiencia dictó algunos matices: las limitaciones de tiempo y otras formalidades de la detención y prisión también podían quedar en suspenso; no se hacía alusión a la ley de orden público ni a la prohibición de desterrar a más de aquella distancia o de expatriar, y si no estaban reunidas las Cortes, «y siendo el caso grave y de notoria urgencia», se autorizaba al Gobierno «bajo su responsabilidad» a acordar tal suspensión sin necesidad de reunir antes el Parlamento (art. 17). Ciertamente, la historia del sexenio revolucionario —en especial la del año 1873— hacía comprensible esta última previsión.

Por lo demás, incluso con estas diferencias, la Constitución de 1876 mantenía en lo sustancial el cuadro de garantías de 1869. Y en esta situación vivieron los españoles hasta 1923.

Desde el punto de vista legal que aquí nos interesa, fue medio siglo de vigencia práctica, no sólo teórica, de la mayoría de esos derechos. El de asociación fue regulado por ley en 1887, con tan amplio criterio que bastaba de hecho inscribir la correspondiente entidad en el registro civil abierto al efecto en cada Gobierno provincial para que la nueva asociación cobrase vida. Suele recordarse como detalle que en ese marco nace la Unión General de Trabajadores en 1888; aunque la supeditación que se parece dar a entender, de esta creación a la existencia de aquella ley, no es verosímil, ni por la praxis de los Ministerios anteriores a 1887 (que lo hubieran autorizado también) ni por la naturaleza formal de la propia U. G. T. (que no se dijo entonces socialista). En 1901, la promulgación de la nueva ley francesa de asociaciones, que contenía cláusulas restrictivas sobre el desenvolvimiento de los institutos de perfección, sirvió de patrón para que se propusiera en España una modificación semejante. Y con ella Canalejas comenzó a hablar de la conveniencia de dar cabida a la nueva realidad laboral, los sindicatos. Pero la polémica sobre ese cambio duró toda la década y, al cabo, por razones políticas que no son de este lugar, el mismo Canalejas abandonó el intento. La Ley de 1887, y con ella la libertad organizativa, subsistieron mientras vivió el parlamentarismo hasta 1923. En

realidad, la ley misma, sin entrar en el modo como se aplicó en cada época, duraría mucho más: setenta y siete años según Olías de Lima. «La explicación de este hecho —dice la misma autora— quizá pueda encontrarse en las características de la ley, quizá en que la ley de que se hace mérito no es una ley dogmática ni de principios. Es más bien una ley adjetiva o de procedimiento, determinando los cauces que debe seguir la autoridad para disciplinar las asociaciones y los cauces que deben seguir éstas para su constitución y desenvolvimiento.»

De hecho, hubo algunos momentos en que su alcance fue limitado por el peligro de que a su amparo se establecieran asociaciones que se consideraron nocivas por una u otra razón. Pudo ser el caso de algunas organizaciones ácratas. Pero fue sobre todo el ya citado de los institutos de perfección y por diversos motivos el de las entidades especiales, por su importancia en la vida estatal o por su novedad, que fueron requiriendo una norma peculiar.

En concreto, los funcionarios de la carrera judicial y los militares tuvieron prohibido el ejercicio de ese derecho en el campo de la política desde 1870 —por la ley orgánica del poder judicial— y desde 1875 respectivamente, en tanto que los funcionarios civiles podían realizarlo con libertad, primero al amparo de la Constitución y luego al de la norma de 1887. Pero las Juntas de Defensa que se multiplicaron en 1917, primero en el Ejército y luego en otros ámbitos de la Administración por razones que se verán en su momento, hicieron comprender a los políticos la importancia paralizadora y determinante que podía llegar a tener una actuación corporativa del funcionariado. Así que en 1918 diversas disposiciones generalizaron el precepto según el cual todos los individuos con función pública, civiles o militares, habían de recabar la autorización de sus superiores —por lo general del propio ministro— para constituir asociaciones de cualquier clase.

Junto a éste de la Administración del Estado y aquél de los religiosos, el otro ámbito delicado de la aplicación del derecho a la libre asociación fue el sindical. Las primeras disposiciones de envergadura en este terreno se refirieron, explicablemente, más a los labradores que a los obreros de la industria o del sector servicios y se dirigieron más a facilitar cauces para la obtención de beneficios económicos que a la apertura de caminos para acciones reivindicativas. Fueron por eso, y además, soluciones más asequibles a los propietarios labriegos que a los asalariados del campo. Ese sentido tienen las normas sobre comunidades de regantes de finales del XIX y la particularmente importante ley de sindicatos agrícolas de 1906, tras la cual palpita ante todo el problema del crédito rural.

El tema de la llamada sindicación profesional no sería contemplado sistemáticamente y a escala nacional hasta el decreto de 10 de marzo de 1923 —inmediatamente antes de la dictadura—, que supeditó el ejercicio del derecho a la obligación de que cada sindicato sostuviera un entramado burocrático que permitiría el pleno control, por lo menos formativo, por parte del Estado y que de hecho facilitaría también la disolución gubernativa de las asociaciones que fuera menester, por la dificultad con que habían de encontrarse —sobre todo los trabajadores, por sus escasos medios— para sostener esa burocracia.

Ni que decir tiene que Primo de Rivera hizo amplio uso de las facultades disolutorias que esta legislación daba al Gobierno.

Con menos excepciones, fue asimismo amplia la libertad de expresión, de cátedra y de imprenta. Los profesores separados en 1875 a raíz del decreto Orovio retornaron a la Universidad cuando los liberales fusionistas de Sagasta llegaron al poder en 1881 y derogaron aquella medida. En el mismo clima de libertad se multiplicaron los centros religiosos que las denominadas escuelas laicas, incluidas las anarquizantes de Ferrer, en la primera década de nuestro siglo, aunque también en ese campo hubiera los dimes y diretes a que daban lugar los deseos de la Administración de supeditar de verdad la enseñanza privada a la oficial.

En cuanto a la prensa, el contenido de las normas fue en principio más restrictivo que el que atañía al derecho de asociación; pero en la práctica la libertad fue también ampliamente entendida. Con numerosos matices, las disposiciones de 1875, que habían convertido en materia intocable todo lo concerniente al rey, a las autoridades y a la religión, subsistieron en la ley de imprenta de 1879, que añadió una minuciosa reglamentación que alcanzaba, como recuerda Gómez Aparicio, a las condiciones que habían de reunir los vendedores de periódicos. Sin embargo, todo ello sería sustituido por la ley de policía de imprenta que patrocinó el Gobierno liberal de Sagasta en 1883 y que subsistió hasta la ley de prensa en 1966.

Fue la de 1883 una ley eminentemente abierta, en la que bastaba prácticamente comunicarlo a la autoridad gubernativa local para fundar un periódico. Consiguio que la libertad de expresión en ese terreno quedara convertida en objeto tangible y a la vez indestructible. En los años siguientes hubo momentos especiales en los que esa libertad quedó cercenada. Pero la misma reacción que todo ello provocó muestra a las claras qué cota se había alcanzado. En 1895 y 1906 se dictaron sendas medidas —la segunda, la ley de jurisdicciones— para refrenar entre otras cosas las críticas periodísticas contra el Ejército. Y en 1907 las implicaciones que para la misma actividad tenía el proyecto de ley contra el terrorismo dio lugar a una de las más fuertes luchas en letra impresa, entre los diarios liberales y el Gobierno conservador de Maura, que hubo de claudicar.

En todo caso, recordaba Lerroux que en *los años noventa* la prensa «había gozado y aun abusado de una gran libertad». Y describía el mecanismo que había salvado sus propias publicaciones: «El fiscal denunciaba los periódicos delinquentes. El juzgado de guardia abría el proceso. El escribano citaba al director del periódico denunciado para comparecer ante el juzgado a quien correspondiera el proceso. El alguacil llevaba a la redacción las citaciones una, dos y tres veces. Nosotros no acudíamos. La *Gaceta* publicaba el edicto o la requisitoria. Y después de todo eso ni el fiscal, ni el juez, ni el escribano, ni el alguacil, ni la policía ni nadie se ocupaba más de nosotros, los *chicos de la prensa*.»

La libertad de cultos, finalmente, fue una realidad durante los reinados de los dos Alfonso, al menos en líneas generales y en lo que dependía de la Administración. Es indicativo que los liberales no hicieran seriamente cuestión de ello hasta 1905, cuando Moret, respaldado por los hombres de la Insti-

tución Libre de Enseñanza, volvió a hablar de la conveniencia de cambiar el contenido tolerante del artículo 11 de 1876 por el pleno librecultismo. Pero la cuestión fue resuelta en 1910 por Canalejas sin necesidad de ir a una reforma de la Constitución que podía poner sobre el tapete otros asuntos: simplemente con un decreto de interpretación de ese artículo constitucional en términos que dejaran autorizadas las únicas manifestaciones de otros cultos —las públicas— que estaban hasta entonces prohibidas. En verdad, el afán de reformar el texto de la ley fundamental del reino en sentido librecultista ya no desapareció. Sería enseguida una de las razones de ser del Partido Reformista de 1912 y resurgió con cierta fuerza inmediatamente antes de que Primo de Rivera diera el golpe de Estado de 1923.

Claro es que la dictadura incumplió varios de estos compromisos, como correspondía a un sistema de corte distinto. Fue, con todo, un incumplimiento más fáctico que teórico y muy irregular. Para empezar, cuando el 15 de septiembre de 1923 decretó el general la suspensión de las garantías, lo que ha sido interpretado en alguna ocasión como un atentado contra la Constitución, no consistió en realidad sino en una aplicación literal de lo que acabamos de ver permitía a cualquier Gobierno el artículo 17 de 1876. Se había dicho en éste que cabía suspender «los artículos 4.º, 5.º, 6.º y 9.º y párrafos primero, segundo y tercero del 13», y justamente aquel decreto suspendió «las garantías expresadas en los artículos 4.º, 5.º, 6.º y 9.º y párrafos 1.º, 2.º y 3.º del artículo 13 de la Constitución».

El verdadero incumplimiento vendría después, cuando el dictador evitó la reunión de Cortes, terminó por abordar la elaboración de una Constitución distinta y, en definitiva, convirtió aquella suspensión en situación ordinaria.

Pero ésta comenzaba a ser otra España y desde septiembre mismo de 1923 pocos podían dudar de que la situación había cambiado y de que el propio respeto a la Constitución se había convertido en cuestión adjetiva.

## 2. EL PARLAMENTO Y LOS PARTIDOS

El derecho fundamental del ciudadano estribaba de todas formas en participar del poder.

En teoría, la Revolución de 1868 no ideó nada nuevo. En el siglo XVIII, Rousseau había hablado de la necesidad de que el Gobierno se adecuara a la voluntad general, y aunque los exegetas del pensador ginebrino siguen discutiendo dos centurias después sobre lo que verdaderamente quiso decir, la praxis de la Revolución francesa y la de las asambleas americanas facilitaron la concreción: siendo iguales los hombres por naturaleza, cada hombre valía un voto y así tenían que adoptarse las decisiones.

Por otra parte, y antes, la intuición de Locke y el tecnicismo de Montesquieu habían llamado la atención sobre las diversas esferas en las que se ejercía la autoridad: se hacían las leyes, se ejecutaban y se juzgaba sobre su cumplimiento. Había, pues, tres poderes distintos. Y la mejor garantía de su recto uso estaba en su separación: en su encarnación en personas o instituciones también distintas.

La reflexión de las primeras décadas del siglo XIX sobre estas teorías y sobre la experiencia revolucionaria del último cuarto del XVIII había abierto el camino, sin embargo, del liberalismo doctrinario. No es un asunto a examinar aquí, pero sí resulta imprescindible advertir su alcance y sus consecuencias. Los doctrinarios observaron que el igualitarismo pleno y la plena división de poderes podían volverse contra la racionalidad del nuevo régimen y dieron en introducir matices fundamentales en ambos planteamientos. Ni la seguridad del Estado ni la preparación de unos y otros para el Gobierno permitían olvidar que la historia y las circunstancias hacían desiguales a los hombres; así que se establecieron indicadores de la capacidad para elegir o ser elegidos: indicadores que consistieron en sustancia en la posición económica y la profesión. Era el sufragio censitario. Por otra parte, la experiencia del régimen de asamblea contribuyó a aconsejar el fortalecimiento de un cuarto poder, que a la hora de la verdad se concretó en el otorgamiento al jefe del Estado de medios de intervención en el legislativo.

Con tales consecuencias, el liberalismo doctrinario perduró en España durante el reinado de Isabel II hasta 1868. Se ha dicho con razón que incluso lo mantuvieron los progresistas, no sólo los moderados, y que eso permitió que la reina prescindiera de aquéllos de manera habitual. Sobre el resto de Europa también se ha escrito que la época del doctrinarismo termina con la Revolución de 1848. En realidad, sea ésta o no la Revolución democrática propulsora del sufragio universal, tal como suele asegurarse, para enender la importancia de lo que sucede en España veinte años después hay que insistir en que esas revoluciones de 1848 tuvieron un éxito inmediato bastante limitado, que la contrarrevolución se impuso en casi toda Europa y que el sufragio censitario y el intervencionismo del poder ejecutivo en el legislativo siguieron subsistiendo en las Constituciones occidentales durante las dos décadas siguientes con pocas excepciones. El de la Alemania de Bismarck es también, sin lugar a dudas, un liberalismo doctrinario.

Importa esto último porque da la medida de lo que implica a escala continental la Constitución española de 1869, al establecer una nítida separación de poderes e implantar el sufragio universal.

En cuanto a éste, había sido una petición unánime de las Juntas Revolucionarias que se formaron en el otoño de 1868 y fue reconocido según vimos en el artículo 16 de la Constitución al año siguiente. Al hablar de la Revolución Gloriosa se ha insistido en los motivos que hubo para ello; motivos que implicaban una clara actitud de concesión al Partido Demócrata —defensor habitual de ese principio— por parte de los más conservadores —el Partido Progresista y la Unión Liberal—, que no lo habían impuesto en sus épocas de gobierno. Es difícil creer en una conversión radical que hiciera a éstos confiar en la honradez de los gobernantes y en los criterios políticos de los españoles, cuando incluso las elecciones censitarias del reinado de Isabel II habían sido amañadas, según parece. Hay más bien que pensar que fue una concesión al programa demócrata y que se confió en que nadie exigiría eficazmente su inmediato cumplimiento en un país amenazado por un potente movimiento carlista, en plena reorganización cuando la Constitución se aprobó.

La universalidad del sufragio se vio desarrollada y completada por la ley

electoral de 1870. Entre ambos textos legales quedó configurado un procedimiento bastante amplio (sobre todo en su época si tenemos en cuenta la novedad del principio a que antes aludíamos). Podían votar todos los españoles a quienes las leyes de Castilla reconocían mayoría de edad (y lo hacían a los veinticinco años) que fueran varones (apenas se esbozaba aún en Europa la reivindicación del voto femenino y tardaría mucho en suceder de otra manera).

Había otros requisitos, en cambio, en lo que atañe a la elegibilidad. La Constitución de 1869 (como la de 1876) creaba unas Cortes bicamerales con un Senado y un Congreso de los Diputados. Para pertenecer a éste bastaba ser español mayor de edad y hallarse en plenitud de derechos civiles (art. 66), en tanto en el Senado se pretendía asegurar la exclusiva presencia de hombres maduros que formaran parte además de lo que podemos considerar las fuerzas vivas de la vida pública española. No bastaba ser español y disfrutar de la plenitud de los derechos, sino tener cuarenta años cumplidos y

«Reunir alguna de las siguientes condiciones:

Ser o haber sido

Presidente del Congreso.

Diputado electo en tres elecciones generales o una vez para Cortes Constituyentes.

Ministro de la Corona.

Presidente del Consejo de Estado, de los Tribunales Supremos, del Consejo de la Guerra y del Tribunal Mayor de Cuentas del Reino.

Capitán general de ejército o almirante.

Teniente general o vicealmirante.

Embajador.

Consejero de Estado.

Magistrado de los Tribunales Supremos, individuo del Consejo Supremo de la Guerra y del Almirantazgo, ministro del Tribunal de Cuentas del Reino o ministro plenipotenciario durante dos años.

Arzobispo u obispo.

Rector de Universidad de la clase de catedrático.

Catedrático de término con dos años de servicio.

Presidente o director de la Academia Española de la Historia, de Nobles Artes, de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, de Ciencias Morales y Políticas, y de Ciencias Médicas.

Inspector general de los cuerpos de ingenieros civiles.

Diputado provincial cuatro veces.

Alcalde por dos veces en pueblos de más de 30.000 almas» [art. 62].

Con todas las salvedades que haya que hacer a la afirmación, era un modo de mantener a escala mayor —sólo a la escala del Senado, no del Congreso— las «capacidades» con que matizaban el sufragio censitario las Constituciones de Isabel II. Con la otra y fundamental diferencia de que la del 69 establecía el sufragio universal. (Lo establecía, por cierto, para todos los casos sólo implícitamente en el artículo quince, que hemos visto reconocía a todo español «que se halle en el pleno goce de sus derechos civiles [...] el derecho de votar



en las elecciones de senadores, diputados a Cortes, diputados provinciales y concejales»; explícitamente lo introducía al hablar del Senado, cuya elección se haría por sufragio universal según afirmación expresa del artículo sesenta; pero no lo nombraba al hablar del Congreso.)

Por lo demás, la elección de los diputados respondería a un criterio proporcional puro: «un diputado al menos por cada 40.000 almas de población» (art. 65); mientras para el Senado se articulaba un procedimiento de sufragio universal, pero indirecto y en absoluto proporcional, que venía a suponer otra cuña moderadora —conservadora— introducida en la ley fundamental del Estado. El sistema era el desarrollado en el

«Art[ículo] 60.—Los senadores se elegirán por provincias.

Al efecto cada distrito municipal elegirá por sufragio universal un número de compromisarios igual a la sexta parte del de concejales que deban componer su Ayuntamiento.

Los distritos municipales donde el número de concejales no llegue a seis elegirán, sin embargo, un compromisario.

Los compromisarios así elegidos se asociarán a la Diputación provincial respectiva, constituyendo con ella la junta electoral.

Cada una de estas juntas elegirá, a pluralidad absoluta de votos, cuatro senadores.»

Hay que suponer que un cierto criterio de proporcionalidad sí regiría en cierta medida a la hora de fijar el número de concejales de los Ayuntamientos, que, como vemos, se hallaban en la base del procedimiento electoral. Pero nada decía de ello la Constitución de 1869, ni en el artículo sesenta ni en el título VIII, que remitía a «las respectivas leyes» para todo lo concerniente a «la organización y atribuciones de las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos».

En cualquier caso, sobre el carácter de la Cámara Alta como parlamento de las provincias recaería la acusación (que equivale a otra constante en el constitucionalismo español hasta nuestros días) de ser un elemento reaccionario al equipar las regiones más y menos desarrolladas demográfica y por tanto económica y también políticamente; aunque, del mismo modo y por la misma razón, se argüía que era una forma de redistribuir la riqueza y apoyar las fuerzas que pudiesen tender al equilibrio nacional en todos los órdenes.

Por lo demás, conforme a los preceptos del Derecho político liberal y a diferencia de los procuradores del antiguo régimen, los parlamentarios representarían «a toda la nación, y no exclusivamente a los electores que los nombraren» (art. 40). Y ninguno de ellos podría admitir de sus electores «mandato alguno imperativo» (art. 41).

Las Cortes habían de estar reunidas «a lo menos cuatro meses cada año» (art. 43) todos los años (art. 42). Y se introducía aquel precepto marginal (tan marginal que fue incumplido) que dijimos había de adquirir con los años una actualidad, ya que no una eficacia, inusitada: según el artículo 47,

«Los cuerpos colegisladores no pueden deliberar juntos ni en presencia del rey.»

Conforme a los procedimientos heredados del parlamentarismo británico, se establecía la primacía del Congreso sobre el Senado en materia financiera; primacía que, con otras prácticas parlamentarias del mismo origen, se había impuesto de hecho en los días del Estatuto Real de 1834 y había sido expresamente contemplada por la Constitución de 1837. Así, según el artículo 50 de la de 1869,

«Los proyectos de ley sobre contribuciones, crédito público y fuerza militar se presentarán al Congreso antes que al Senado, y si hiciere en ellos alguna alteración que aquél no admita, prevalecerá la resolución del Congreso.»

La renovación de las Cortes tendría lugar cada tres años. Como máximo en este plazo, se elegirían nuevos diputados y sólo la cuarta parte de los senadores, cuya completa renovación había de durar por ello doce años (art. 39).

Por lo que atañe a la Constitución de 1876, restringió de manera notable muchas de estas condiciones. Aparte de prolongar el plazo de renovación del Congreso y del Senado (este último por mitad en cada quinquenio) a cinco años, los requisitos de elegibilidad cambiaban de manera notable. Del Congreso se excluía a quienes no tuvieran «estado seglar» (art. 29): lo que era un modo expeditivo de terminar con la capacidad de atracción política de clérigos como Manterola, en quienes podía mezclarse la motivación religiosa con la defensa del carlismo. Y el Senado perdía por completo su carácter democrático. Se compondría de 180 senadores electivos y de un número de senadores por derecho propio y de senadores vitalicios de nombramiento real, que no podía pasar de otros tantos (art. 20). Lo serían por derecho propio los hijos del rey y los del príncipe heredero, los grandes de España que cumplieran algunos requisitos (el más importante, tener renta anual de más de 60.000 pesetas por bienes o derechos inmuebles), los almirantes y capitanes generales, el patriarca de las Indias y los arzobispos y los presidentes de los más altos Consejos y Tribunales del reino (art. 21).

Podían ser senadores electivos o de nombramiento real los presidentes de las dos Cámaras del Parlamento, los diputados en ocho legislaturas cualesquiera o tres Congresos diferentes, los ministros, los obispos, los grandes de España, los tenientes generales y vicealmirantes, los embajadores y plenipotenciarios, los miembros de aquellos altos Tribunales y Consejos, los presidentes de Reales Academias y los catedráticos de Universidad, académicos o inspectores generales con una antigüedad determinada (art. 22).

Desaparecía en este caso el sufragio universal. Los senadores electivos lo serían «por las Corporaciones del Estado y mayores contribuyentes en la forma que determin[as]e la ley» (art. 20), que fue la de febrero de 1877. En ella se especificó que treinta senadores iban a ser nombrados por corporaciones civiles y eclesiásticas, y los otros 150 por las diputaciones y los compromisarios que a su vez designaran los Ayuntamientos y los contribuyentes mayores. Como, por otra parte, la ley municipal de 1876 había restringido notablemente las condiciones de elegibilidad de los municipales, la representatividad de la Cámara Alta quedaba limitada a una pequeñísima porción de la sociedad.

La composición del Congreso dependía de lo que la correspondiente ley

dictase acerca de «las juntas electorales» a las que la Constitución de Cánovas confió el nombramiento de los diputados (art. 27). En realidad, por las declaraciones previas de los legisladores, nadie tenía duda sobre el significado censitario de esta figura. Abiertamente se temía la eclosión revolucionaria de la Internacional y el triunfo electoral del carlismo si el sufragio universal subsistía. No interesa saber ahora si el temor estaba fundado. Lo cierto fue que, tras una efímera norma de 1877, la ley electoral del Congreso de 1878 dispuso que votasen sólo los que mostraran por su profesión determinadas «capacidades» y quienes satisficieran 25 pesetas anuales de contribución territorial o 50 de subsidio industrial. Se ha calculado que con esto y en aquellos momentos tuvieron derecho a voto unos 845.000 españoles, que equivalían al 5,1 por 100 de la población. Era bastante más que en la fase de aplicación de la última ley electoral isabelina (la de 1865, que reconocía el derecho a 2,67 de cada 100, según vimos; pero no tenía nada que ver con los empeños democráticos que había mostrado la Constitución de 1869.

Por otra parte, se ha escrito que la ley de 1878 *primó la representación rural, por más conservadora*, en detrimento de la urbana, por medio de la distinción entre distritos y circunscripciones electorales. Según las cifras que se han aducido sobre los que existían en 1886, los de las circunscripciones, siendo 17 de cada 100 electores, designaban a 23 de cada 100 diputados, y, a la inversa, siendo 82, los de los distritos nombraban sólo a 77 de cada 100 parlamentarios.

El sufragio universal retornaría en 1890, fecha, insistimos, todavía temprana al resto de Occidente si se piensa que sólo se hallaba establecido entonces en Alemania, Suiza y Francia por lo que a Europa atañe. En verdad, fue un retorno ficticio. Los caciques continuaron controlando los votos; los españoles tardaron mucho en decidirse a votar. En 1907 los conservadores sacaron adelante una nueva ley electoral cuyo famoso artículo 29 disponía el nombramiento automático de los «candidatos únicos» (es decir, que la proclamación equivaldría a la elección cuando el número de candidatos fuera igual o menor al de los escaños que correspondieran a cada demarcación concreta). Según Tusell, esto y las posibilidades de actuación que dio al Tribunal Supremo el artículo 53 de la misma norma pretendían favorecer la independencia del electorado respecto de los caciques. Pero el elevado número de escaños que fueron cubiertos en adelante por el sistema arbitrado en el artículo 29 fue expresión clara de la falta de vitalidad de las elecciones españolas y, en definitiva, de la pasividad de los españoles ante la posibilidad de designar a sus representantes. Martínez Cuadrado recuerda que en los primeros comicios generales en los que la nueva ley fue puesta en práctica —los de 1910— fueron designados sin elección, por el artículo 29, nada menos que 119 de los 404 diputados.

*Esto implicaba, con todo, un problema* diverso del institucional que aquí nos ocupa. Sobre el papel, el poder se hallaba en todos los españoles que si querían ejercerlo lo depositaban en quienes tuvieran a bien nombrar por medio de las urnas.

De hecho, como en todo Occidente, aunque con funciones no siempre iguales ni parecidas, los pocos españoles que se animaron a hacer eso o que pudieron llevarlo a cabo formaron partidos políticos.

Su existencia, naturalmente, no estuvo contemplada por ninguna de las dos Constituciones que tuvieron cierta vigencia en la España del sexenio y la Restauración. Era una consecuencia del derecho de asociación que se reconocía en ambas. Hubo dos momentos de diversa duración en que esa posibilidad fue suspendida. Por circular de 7 de febrero de 1875, el primer ministro de la Gobernación de Alfonso XII prohibió «por ahora» todas las asociaciones que tuvieran «un objeto político» y advirtió que «las autoridades no consentir[í]an en manera alguna la continuación de las existentes ni la constitución de otras nuevas». Pero la prohibición se levantó con el inicio del proceso constituyente unos meses después. La disposición de mayo inmediato que antes citábamos reconoció de modo implícito que funcionaban lo que llamó «partidos legales».

Otra cosa fue saber cuáles eran. Y la cuestión no fue baladí. La polémica sobre los límites y las posibilidades de aceptar esa legalidad duraría años. En mayo de 1875 ni siquiera había sido aprobada la Constitución. Pero enseguida se identificó la legalidad con la dinastía. Y partidos legales fueron todos los que aceptaban la monarquía constitucional de Alfonso XII. Los republicanos y los carlistas quedaban excluidos; iniciaban la historia de escisiones posibilistas que desde ambos terrenos irían engrosando las formaciones políticas de Cánovas y Sagasta.

Fueron precisamente dos partidos porque los politólogos de la época llegaron a la conclusión, evidentemente inspirada en el modelo anglosajón, de que ese era el cauce idóneo para estabilizar el Gobierno, siempre que esas dos formaciones fueran suficientemente amplias como para albergar posturas dispares, si no contrarias: todas las que acatasen el cupo mínimo de requisitos de la propia legalidad. Ciertamente ya habían sido dos los partidos que gobernaron el país durante los reinados de Isabel II y Amadeo de Saboya. Pero el bipartidismo de la Restauración no nació para repetir el modelo isabelino (aparte el amadeísta), sino para prolongarlo abriéndolo a la vez a un radical consenso: consenso en cuanto a las fuerzas integradas en las dos formaciones y acuerdo en cuanto a los programas de Gobierno.

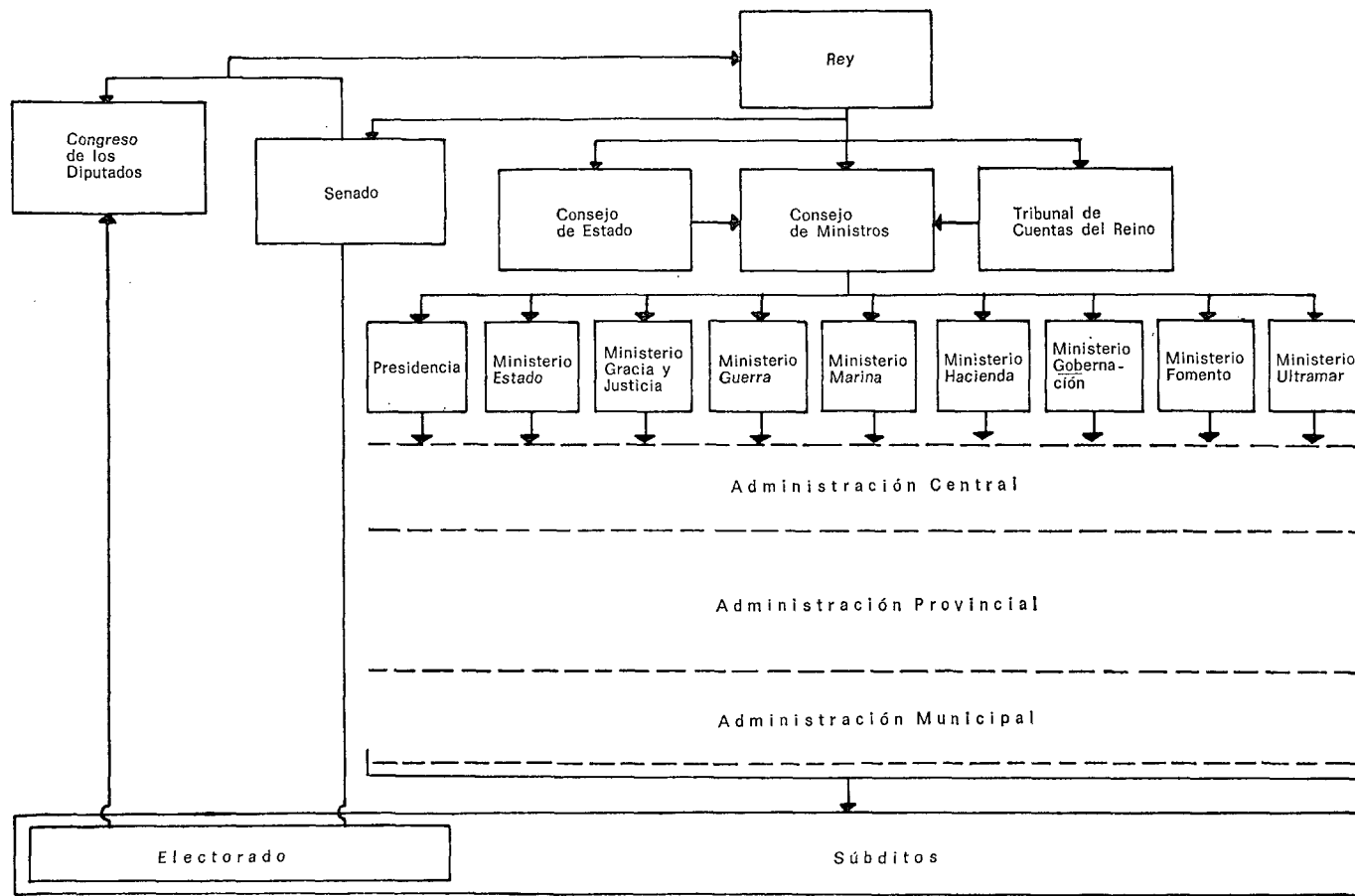
Esto último dependía de que ambas formaciones aceptaran y respetaran unas reglas convencionales de juego que los canovistas establecieron y que los amadeístas fueron aceptando. Comellas las ha resumido de esta forma:

Primero, todos habían de respetar los principios de la Constitución: sin caer en la tentación del cambio, que, entre otras cosas, podía dar al traste (y de hecho había dado en 1873) con la institución monárquica.

Segundo, cada partido había de respetar la gestión gubernamental del otro mientras éste se hallara en el Gobierno. Renunciaban, en otras palabras, al comportamiento inconstitucional (al pronunciamiento) y a toda suerte de imposición que supusiera una ruptura abierta con su opositor. (Se entiende así la denuncia de Maura ante el recurso de Moret y los antiguos liberales fusionistas en 1909 a la quiebra de la normalidad parlamentaria para dar al traste con el gabinete conservador en un momento crítico.)

Tercero, cada partido había de respetar la gestión del otro también cuando sustituyera a éste en el poder, aunque la creyese equivocada, a no ser que se tratara de una cuestión de particular gravedad. Cabe decir que, a la inversa, tampoco se respetó cuando se trataba de asuntos superficiales aunque política-

ORGANIGRAMA DE LA ADMINISTRACION ESPAÑOLA EN 1876



mente significativos: los planes de estudio danzaron en la Restauración con la desaparición y la reaparición de asignaturas con carga ideológica real o aparente (por ejemplo, algunos cursos de latín), y desde luego las destituciones de cargos administrativos siguieron con rigor los cambios ministeriales. Pero también puede decirse que quedó erradicada la imagen revanchista de etapas anteriores.

Por lo demás, hubo que organizar dos partidos en torno a dos jefes. La designación de Cánovas como jefe de lo que fue el Partido Liberal-Conservador no tuvo dificultad mayor; iba ligada a su carácter de fautor del régimen restaurado. En cambio, la gestación del Partido Liberal-Fusionista que encabezó Sagasta fue lenta. Por lo menos desde el momento —marzo de 1875— en que el ex jefe del ejecutivo durante el sexenio revolucionario —el general Serrano— volvió a Madrid y visitó a Alfonso XII, los círculos políticos hubieron de contar con diversas candidaturas, que no pueden decirse cerradas por completo, en favor de Sagasta, más que en 1885 y que, por lo demás, volvieron a reabrirse con la disidencia de Gamazo en 1888 y desde luego con la muerte de aquél en 1903.

La historia de estos grupos equivale, no obstante, a la historia política del propio sistema; de forma que no cabe adelantarla aquí. Diremos sólo que, por lo poco que se sabe, se trataba de partidos de cuadros («partidos de notables», los ha denominado un autor) de muy escasa afiliación y en los que la organización jerárquica de sus miembros no era tan importante como su articulación como instrumento de poder. Sobre todo el Partido Liberal-Fusionista, también el Liberal-Conservador, era una suma de huestes amicales unidas a su vez como piezas de un mecanismo para el disfrute y ejercicio (que no equivale por necesidad a la corrupción; aunque de hecho equivaliera con una u otra frecuencia) de la Administración del Estado. El sistema será explicado al hablar del caciquismo. Insistimos por el momento en que, desde el punto de vista institucional, esa primacía relegó la preocupación por perfilar programas de gobierno a un segundo puesto. Y, por lo mismo, las decisiones de organización interior en cada partido no dependieron apenas de la formalidad de una asamblea ni del voto de los afiliados. Cuando las asambleas tuvieron importancia (y la tuvieron por excepción lógica al fallecer Sagasta) votaron los ex ministros, los ex diputados y los ex senadores, que eran quienes, en el sistema caciquil, encarnaban y expresaban realmente el origen del poder en aquella España.

### 3. EL EJECUTIVO: EL REY

En relación con la otra limitación de los liberales doctrinarios (la que cerraba la intromisión del ejecutivo en el legislativo), la Constitución de 1869 era terminante en principio. Declaraba que «la soberanía reside esencialmente en la nación, de la cual emana[ba]n todos los poderes» (art. 32), y precisaba que las Cortes hacían las leyes (art. 34), que el rey las hacía ejecutar (art. 35) y que los tribunales ejercían el poder judicial (art. 36).

Ya hemos dicho que las *Constituciones anteriores*, tanto moderadas como progresistas, habían aceptado los planteamientos del liberalismo doctrinario

en lo que concernía a la intervención del poder real en el legislativo: bien fuera por medio del derecho a nombrar determinado número de parlamentarios, por medio de un amplio derecho de voto o por cualquier otro sistema. Pues bien, la Constitución de 1869 reducía esa intervención al mínimo necesario para que el monarca moderase el juego político, aunque no lo anulaba.

Correspondía al rey en concreto, de acuerdo con el artículo 42, «convocar las [Cortes], suspender y cerrar sus sesiones y disolver uno de los cuerpos colegisladores o ambos a la vez», aunque se señalaban límites muy concretos (arts. 71 y 72) para ejercer ese derecho.

La persona del rey era inviolable (art. 67) y nombraría y separaría libremente a sus ministros (art. 68), aunque éstos habrían de responder ante las Cortes.

Además, por el artículo 70, «el rey dispone de las fuerzas de mar y tierra, declara la guerra, hace y ratifica la paz». Pero tenía que dar después «cuenta documentada a las Cortes». Y, de otra parte, según el artículo 74, que reducía evidentemente también el alcance de esos derechos, necesitaba estar autorizado por una ley especial «para ratificar los tratados de alianza ofensiva, los especiales de comercio, los que estipulen dar subsidios a una potencia extranjera y todos aquellos que puedan obligar individualmente a los españoles».

El monarca compartiría con el Senado y el Congreso la iniciativa en la presentación de proyectos de ley (art. 54). Pero en ningún lugar (y esto era muy importante) se le reconocía derecho a veto de ningún género ni alcance.

El cumplimiento de estas normas fue sin embargo efímero. La Constitución de 1876 retornó al doctrinarismo de forma terminante. Como muchas veces se ha dicho (así, en la obra clásica de Sánchez Agesta), fue la expresión idónea de esa corriente liberal en la antigua versión del Partido Moderado de Isabel II. En estos aspectos, dice Artola, resultó idéntica a la de 1845 «no sólo en su espíritu, sino en la literalidad de muchos de sus artículos».

Para empezar, omitía la declaración expresa de la división de poderes y la de soberanía nacional e instituía la intervención en el legislativo al decir que «la potestad de hacer las leyes resid[ía] en las Cortes con el rey» (art. 18): fórmula esta última («las Cortes con el rey») que hizo fortuna como resumen del sistema nacido en 1876 y que se concretaba en las prerrogativas que habían sido habituales hasta la Revolución de 1868: la participación en la formación de las Cortes y el derecho de veto. En relación con lo primero, podía nombrar senadores de la forma que ya hemos visto. En cuanto a lo segundo, ningún Gobierno podía presentar un proyecto de ley mientras durase la legislatura en la que el monarca hubiera negado su firma a otra ley sobre el mismo asunto (art. 44). Y, puesto que no se prevenía la posibilidad de que el veto se repitiera, había que entender que podía repetirse. (El fantasma de una posible negativa regia surgiría de vez en cuando, sobre todo para calmar ímpetus que se consideraban radicales, como los de Canalejas en 1910).

Las demás prerrogativas que alguna vez se han aducido como prueba del doctrinarismo de aquella Constitución —la inviolabilidad del monarca (art. 48), la iniciativa de las leyes compartida con las Cortes (art. 41), el mando del Ejército (art. 52), incluso la determinación de algunos tipos de tratados de paz

por una ley especial (art. 55, párrafo cuarto)— ya se encontraban en la Constitución de 1869, a veces con la misma redacción.

Como en la de 1869, en la de 1876 el rey seguía nombrando y separando libremente a los ministros (art. 54). Y esto dio, como es bien sabido, un papel decisivo, que la Constitución no preveía, a su intervención en la vida política.

Decimos que se lo dio desde un punto de vista legal, no porque la práctica a que me refiero fuera consecuencia de la ley constitucional. En otro capítulo se verá en qué consistía el caciquismo. Aquí nos interesa el mecanismo que ponía en marcha, modificando por completo el sentido del parlamentarismo británico. Contra lo que ocurría en éste, la designación de Gobierno no dependía de una consulta electoral, sino que era anterior. En realidad, la misma crisis del gabinete era peculiar; porque, como ha advertido Varela Ortega, solía ser fruto de las desavenencias internas a un partido que tenían como motivo la incapacidad del jefe de filas para satisfacer en un momento concreto a todas las huestes necesarias para mantener la mayoría parlamentaria y la unidad de ese mismo partido, lo que, en definitiva, equivalía constatar que la base (que era sólo la base caciquil) no estaba satisfecha por alguna razón. Por eso, y porque el poder de los caciques no era esencialmente económico ni cultural ni ideológico ni de otro tipo, sino sobre todo administrativo, el mismo autor concluye que es una oligarquía administrativa la que rige los destinos de la Restauración.

La burguesía de negocios vive en buena medida marginada o al margen de la política (contra lo que tantas veces se ha dicho). El poder lo detenta una falange de profesionales (en el sentido de que viven de ello) de la Administración. De ahí la interpretación crítica que dan los detractores del sistema a la propia estabilidad del caciquismo: «Lo que ha sucedido —decía Pi y Margall— es lo que pretendía Cánovas: un solo partido con dos nombres distintos se ha sucedido por mitades en el disfrute del poder y eso ha mantenido un equilibrio que no ha pasado de aparente y con el que se ha engañado al país.» Se trata —sentenciaba Romero Robledo al filo del siglo— de un solo partido dividido en dos para el disfrute del presupuesto. Esto último era justamente, según denunciaba un arzobispo político en 1891, lo único que mantenía unido el Partido Conservador de Cánovas.

La crisis del Gobierno se resolvía, esto sí, por los medios parlamentarios clásicos. El rey llamaba a consulta a los jefes de fila (teóricos y reales) y solía acatar la opinión de la mayoría. No lo hizo siempre así, porque la carencia de una consulta previa al electorado dejaba reposar sobre él toda la responsabilidad de la decisión. Y así se entiende la historia o la leyenda de las «crisis orientales» (provocadas en el Palacio de Oriente) de los primeros años del reinado de Alfonso XIII y la división de los historiadores, que subsiste, sobre la fidelidad o no de este monarca a la normalidad constitucional en esos casos.

El organigrama del ejecutivo respondía mejor al constitucionalismo clásico. En su ejercicio, y entre el monarca y los ministros, había una relación de control recíproco. En la Constitución de 1876, cualquier norma requiere la aceptación del rey (arts. 51 y 54.1), pero también el refrendo del ministro, «que por sólo este hecho se hace responsable» (art. 49) y puede ser juzgado por las Cortes (art. 45.3). Esta amenaza se cernería alguna vez sobre algún ministro



especialmente contestado (así, en 1906 contra Romanones), aunque no sería puesta en práctica.

A la cabeza del Gobierno el ejemplo británico había situado al primer ministro (jefe del Gobierno o presidente del Consejo), figura ajena a la Constitución, aunque legal desde el momento —que señala Martínez Cuadrado— en que apareció su nombramiento como tal, para cada caso, en la «Gaceta de Madrid», boletín oficial del Estado.

Y el mismo autor subraya la importancia que tuvo el subsecretario de la Presidencia, cargo «en el que libraron —dice— primeras armas políticas algunos de los futuros líderes del partido y jefes de Gobierno».

La ejecución de la normativa exigía un desenvolvimiento de la jerarquía administrativa que fue complicándose un tanto a lo largo del período 1876-1931. Era, por lo demás, una característica de la creciente intervención del Estado en la vida social. En el Gobierno Provisional de 1868 hay ocho Ministerios, siete de los cuales —obsérvese este hecho— se dedican a la organización del propio Estado: el llamado precisamente Ministerio de Estado, Gracia y Justicia, Guerra, Marina, Hacienda, Gobernación y Ultramar. Por razones obvias, este último desapareció en 1899. Era el octavo el Ministerio de Fomento.

Así, la organización ministerial era como un mero gobierno de sí misma. Siendo mínimos, en relación al siglo xx, los presupuestos del Estado, resulta sin embargo que la Hacienda era más importante que la economía del país en conjunto para la Administración. Sólo había una cierta extroversión de la actividad oficial por medio de Fomento —enorme cajón de sastre donde cabía todo lo no estatal ni políticamente representativo— y algo en Gobernación, que, con el orden público, tenía el vago objeto de regular la vida municipal y las relaciones sociales. De Gobernación dependía el régimen legal de los Ayuntamientos y las asociaciones y de él surgiría la legislación laboral de 1900.

Fomento siguió siendo un solo Ministerio hasta el último año de la centuria. En 1876, cuando la Constitución fue aprobada, estaba desdoblado en tres Direcciones Generales: la de Instrucción Pública, la de Obras Públicas y la de Agricultura, Industria y Comercio (los tres sectores en una). En 1900 el nombre de Fomento desapareció y surgieron de él dos Ministerios: el de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas (todo en uno, que volvió a llamarse Fomento en 1905) y el de Instrucción Pública. Y no hubo en adelante más innovación destacable que la creación del Ministerio de Trabajo en 1920 como respuesta a una preocupación occidental por las relaciones laborales que había sido avivada por el movimiento revolucionario europeo de 1917.

Para que se entienda mejor —siquiera sea en su manifestación más externa— la reducción de la Administración española de la época, baste decir que, a excepción de Fomento —que tuvo una génesis larga, entre 1832 y 1851—, los otros siete Ministerios de 1876 eran los mismos que habían dispuesto hubiera las Cortes de Cádiz a comienzos del xix. Y en 1931, en el último Gobierno de la monarquía, no había aparecido más novedad, aparte de las dichas, que el Ministerio de Economía; los que existían entonces eran concretamente Estado (luego Asuntos Exteriores), Guerra, Marina, Justicia y Culto (antes Gracia y Justicia, después Justicia sólo), Gobernación, Hacienda, Fomento, Instrucción Pública, Trabajo y Economía.

Por otra parte, bastantes Direcciones Generales y órganos de Gobierno en los que derivaban los Ministerios no eran en realidad sino adaptaciones (y a veces meras continuaciones) de organismos del antiguo régimen. El propio Ministerio de Gracia y Justicia derivaba de la Secretaría del mismo nombre que tuvo gestación definitiva entre 1714 y 1784; aunque fue en la reorganización constitucional de 1812 cuando se le quitaron todas las atribuciones ajenas a la Administración de Justicia, que pasaron a Gobernación, y en la decretada el 14 de septiembre de 1875 cuando adquirió sus definitivos perfiles en sus líneas maestras, en todo caso sin abandonar la división del país en Audiencias, algunas de las cuales, aunque habían sido recicladas desde 1834, se remontaban a la denominada Edad Media.

Lo mismo sucedía con el Ministerio de Hacienda y con varias de sus dependencias principales. Las Direcciones Generales de Aduanas y de Rentas Estancadas eran el resultado del desdoblamiento, que no se hizo definitivo hasta el decreto del 17 de enero de 1871 de la antigua Dirección de Rentas, que había sido contemplada en las ordenanzas de 1749. La Dirección General de la Deuda Pública era la última titulación de la que fue creada finalmente en 1847, pero sobre una larga serie de precedentes que por los menos hay que remontar a la Caja de Amortización de Vales Reales de 1798.

El cargo de secretario de Guerra se remontaba al siglo xv. Y uno de los principales elementos de este Ministerio, el Consejo Supremo de Guerra, encargado de la administración de la justicia militar, se estabilizó en el xvi. En cuanto a los Ministerios de Estado y de Marina, procedían de las Secretarías que había constituido Felipe V en 1714, si bien el primero se redujo a los asuntos exteriores y cedió a Gobernación y Fomento los demás temas que le competían por el organigrama de comienzos del xviii.

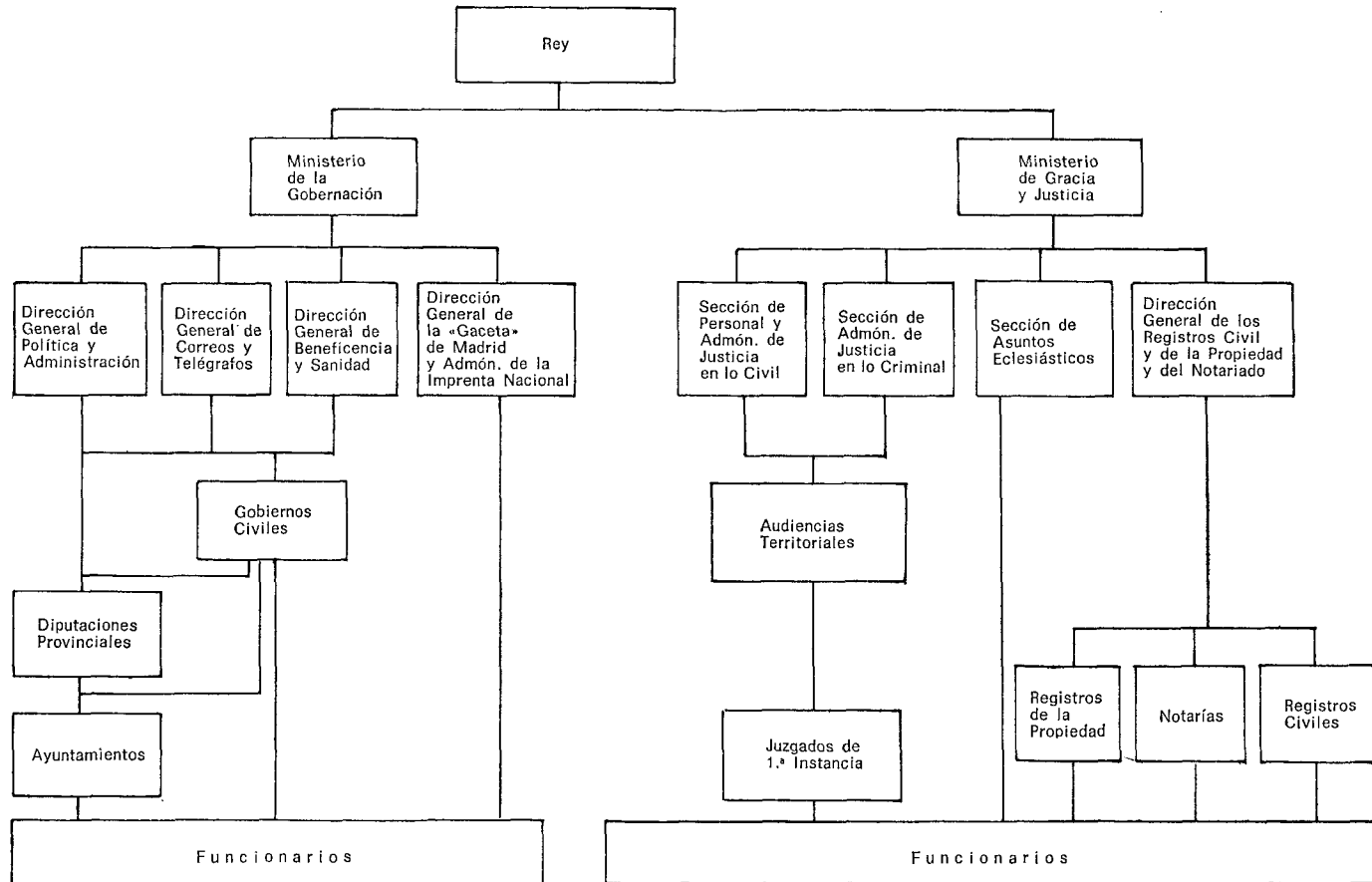
Esto no significa, evidentemente, que no hubiera habido innovaciones por parte de la Administración liberal. Las hubo sobre todo en los años de la primera guerra carlista, cuando esa Administración se implantó, en la década moderada y en los primeros años setenta. Quizá la innovación más importante en el orden institucional había estribado en la creación del Ministerio de la Gobernación; luego, la de Fomento, a la que ya hemos aludido, y en 1863 la de Ultramar. En el primero tenían notoria importancia, por su utilidad estadística y de fe pública, las funciones de la recién nacida Dirección General de los Registros Civil y de la Propiedad y del Notariado, que fue establecida en 1870 como consecuencia de la Ley Hipotecaria de 1861, de la del Notariado de 1862 y de la de Matrimonio de 1870. Pero ante todo destacaba la sistematización de las funciones hacendísticas, con la formación —con ese u otro nombre— de la Dirección General de Impuestos de 1845, la de la Caja General de Depósitos en 1852 y la de Propiedades y Derechos del Estado en 1855, además de la Fábrica Nacional del Sello en 1864 y en 1872 el Banco Hipotecario, que completaba determinadas actividades del Banco de España, así denominado, por lo demás, desde 1856.

El desdoblamiento se prolongaría, en éste y los demás sectores, en los reinados de Alfonso XII y XIII, entre otras cosas porque lo impusieron la aparición de nuevas realidades económicas y la sensibilización ante las relaciones laborales. En lo que a la Administración se refiere, el nacimiento del Ministerio

de Trabajo en 1920 fue precedido por la constitución de una Comisión oficial en 1883 para informar sobre las necesidades de la clase obrera; Comisión que después se apellidó de Reformas Sociales y que en 1903 fue transformada en el Instituto de este nombre. Paralelamente, había surgido el Instituto Nacional de Previsión en 1908.

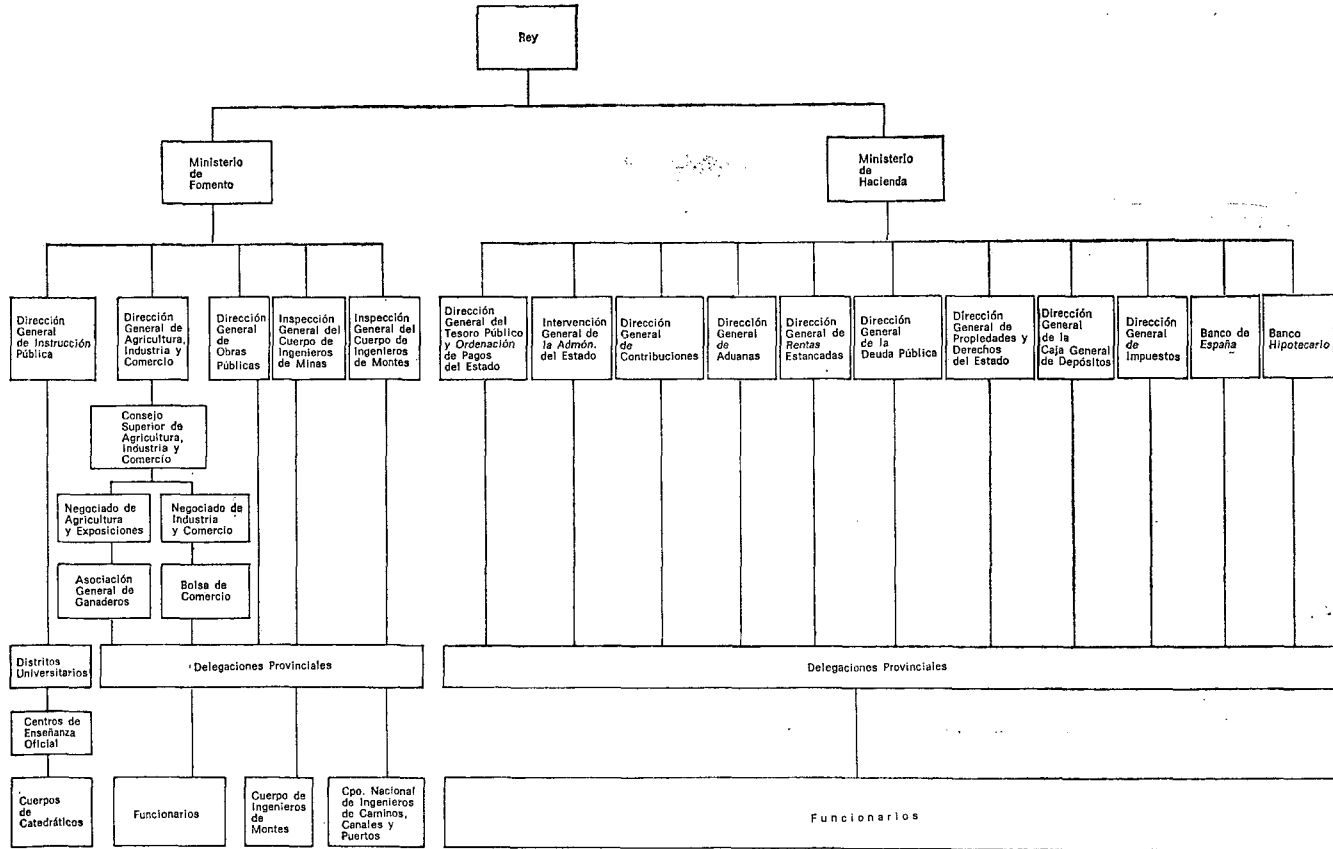
No es mi propósito pormenorizar aquí el conjunto de organismos que siguieron administrando o que comenzaron a administrar España entre 1876 y 1931. De lo que se trata más bien es de marcar por un lado la continuidad que se dio respecto al anterior período y señalar que probablemente en 1931 no se había conseguido aún la delimitación terminante de funciones que constituía el señuelo de los administrativistas liberales como versión del racionalismo en su ámbito. La revolución liberal, en otras palabras, y en lo que a la Administración atañe, no se había consumado aunque hubiera tenido momentos importantes, en especial en las tres etapas que antes se han señalado. Se habían introducido principios y normas notables; se habían racionalizado determinados sectores, pero otros habían quedado anquilosados y no pocos organismos se interferían en las atribuciones de otros o eran más residuos históricos que instituciones efectivas. De hecho, habrá que insistir en que la dificultad de fijar las funciones y las relaciones de dependencia da al conjunto de organigramas que ilustran estas páginas un carácter por completo provisional que puede servir de hipótesis para la investigación que el asunto reclama, pero que de ningún modo es una conclusión.

LA ADMINISTRACION ESPAÑOLA EN 1876  
I. LAS RELACIONES SOCIALES (GOBERNACION Y GRACIA Y JUSTICIA)



LA ADMINISTRACION ESPAÑOLA EN 1876  
II. LA ECONOMIA (FOMENTO Y HACIENDA)

11





LA ADMINISTRACION ESPAÑOLA EN 1876  
IV. LAS RELACIONES EXTERIORES (ESTADO Y ULTRAMAR)

