

Jose H. Vallbo

LA POLITICA EXTERNA DE

LOS ESTADOS UNIDOS DE LA AMERICA

Tesis que, bajo la dirección del Dr. D. Manuel Sánchez de Parga, catedrático de Derecho Político, se presenta en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Barcelona para aspirar al grado de Doctor.

Barcelona, mayo de 1973.

PAISES ALIADOS

LA POLÍTICA DE LA ECONOMÍA ESTABILIZADA

EN MANUEL A. RIVERA (1973-1976)

En la tarea reparadora que se impone, el primer Gobierno de la Restauración ha de enfrentarse con el tema constitucional, que da a su obra política la coronación exigida por la doctrina liberal. En la Constitución quedarán formalmente definidos los diversos aparatos del Estado y sus mutuas correlaciones, poniendo en ella su "última ratio" jurídica e ideológica.

Por lo que respecta a la cuestión religiosa, también venía exigida una definición constitucional que formalizara la articulación de la institución eclesial con los órganos del poder político. Así lo requería la tradición constitucionalista española que, en todos los códigos precedentes, había reservado un lugar particularmente discutido a esta definición.

Now toca, pues, examinar aquí sucesivamente la génesis del texto constitucional de 1876, atendiendo a la doble fase en que se desarrolla: pre-parlamentaria y parlamentaria, respectivamente. A continuación, consideraremos con mayor detalle la política constitucional del Gobierno de la Restauración en materia religiosa, para lo cual seguiremos también las dos etapas ya citadas del itinerario constituyente.

1.

**I.- LA CONSTITUCION DE 1876
SU ORIGINACION Y SU CARACTERIZACION GLOBAL**

LA CONSTITUCION DE 1876 COMO MANIFESTACION POLITICA

1.- Cuando la Restauración aborde el tema constitucional de la mano de Cánovas, está muy presente la realidad política que la sustenta. Toda posible confrontación doctrinal sobre la naturaleza de la Constitución ha de ser leída según una sencilla clave que el mismo Cánovas establece, con su contundencia habitual: "Una Constitución, digase lo que se quiera, es, y no puede menos de ser, una obra de composición y de combinación producida por lo que se llama el arte del Estado" (1).

Toda justificación, simultánea o posterior, surgida en principio de escuela que pretenden definir la naturaleza o la esencia del edificio constitucional, será "digase lo que se quiera" ejercicio retórico destinado a reforzar la imposición del programa sobre las respectivas partes.

En consecuencia, nunca como ahora estaba claro ya no el artificio de la "conciliación" de las fuerzas políticas conservadoras que la obra constituyente realizada al abrigo de la misma había de ser eminentemente una creación del "arte del Estado", y no de una técnica "ciencia política", sabiendo que "cuando se trate de aplicar el arte del Estado, es preciso tener en cuenta sus circunstancias especiales, ... sus contradicciones, sus flequeras, y ... el instante de la obra que produce este arte del Estado, ... cuando de todo esto se proceda!" (2).

La obra del Gobierno en materia constitucional será guiada, por tanto, por el principio del compromiso entre las fuerzas sociales que han concurrido a possibilitar -por activa o por pasiva- la misma Restauración, a lo que habrá que añadir la habilidad técnica de sus, tanto en el planteamiento como en la solución del problema, será prueba la dirección conservadora. En sí, la afirmación de algunos autores sobre la "necesidad de oportunidad política y hecho sociológico" que caracterizan a la aproximación de Cánovas al tema constitucional (3).

2.- A este origen transaccional se debe que la operación restauradora no se haga bajo el signo de código constitucional alguno, como había sido frecuente en los cambios de situación política del siglo XIX español. El documento programático de mayor solemnidad -el Manifiesto

de Senturbe, de 1.º de diciembre de 1874- dejaba claro que, estando "hubiérase la abolición de todo derecho público", sólo "su acostumbrado derecho constitucional", sin mayor proyección, podía satisfacer sus aspiraciones de estabilidad y paz. No dejaba tampoco en claro allí mismo: "... Es sólo - está hoy por tierra todo lo que en 1869 existía, sino cuando se ha pretendido desde entonces crear. Si de hecho se halla abolida la Constitución de 1869, hállase también de hecho abolida la que en 1869 se formó sobre la base, ya - inexistente, de la Monarquía" (4).

Esta advertencia de no adherencia a ningún texto precedente, se inclinaba ya en las afirmaciones de Cánovas - ante la presión de los moderados, cuando se establecían negociaciones entre ambos sectores monárquicos: "aspiro - describe entonces Cánovas- a que una Constitución liberal y generosa cubija a cuantos españoles deseen la prosperidad de la patria" (5). Y, cuando en la noche del 30 de diciembre de 1874, proclamado ya Alfonso XII, se reúnen los líderes alfonsinos para la formación del Ministerio-Regencia, declara Cánovas su firme voluntad de no promulgar la Constitución de 1869, tal como exigían los moderados históricos, provocando así la no participación de algunos de ellos en el primer Gabinete (6).

Esta oposición a reconocer vinculaciones con ningún precedente constitucional precedente, en general, los obstaculizó formalmente para romper el acuerdo político de base -

entre los elementos de la conciencia conservadora. Luego, una vez producido el principal resultado -la instauración de un régimen decididamente conservador- no dejarán de producirse algunas tensiones en el seno de la mayoría con aliada, que tienen su origen en aproximaciones diversas al tema constitucional. Para unos, el nuevo proyecto ha de ser una reforma de la Constitución de 1845; para otros, se trata de ensayar el texto de 1849. En cualquier caso, la disputa chilena más bien a la necesidad de justificación ideológica, que no a verdaderas discrepancias sustantivas. El ala derecha y el ala izquierda de la mayoría, pretenderán subrayar, respectivamente, lo que de rectificación y continuidad importa la Restauración con respecto a la Revolución de 1850, y así lo harán con esta particular presentación de la tarea constituyente. De como se recibirá prácticamente la cuestión, se dirá algo más adelante.

Se ha dicho ya que la necesidad de rectificar el orden político que se impone al movimiento restaurador encuentra sus primeras y más importantes satisfacciones en la obra gubernamental que, presidida por Gámez y afianzada por Jovellar, precede a la convocatoria y apertura de Cortes. Es cierto que había prometido Gámez por boca de don Alfonso ajustarse a la norma de conducta que él veía en los antiguos Monarcas españoles: "Sin Cortes no recibían los negocios arduos los Príncipes españoles" (7). Y, desde el primer momento, las disposiciones adoptadas

des por el Gobierno de la Monarquía haría constar que lo
 son, en tanto no está reglamentada la actividad
 parlamentaria.

Pero está claro que aquellas disposiciones, que
 responden a las necesidades fundamentales de la coalición
 triunfadora, encontrarían en unas Cortes convocadas de aquí
 fin, una ratificación solemne en forma de código político
 fundamental. Así lo predeterminaba, por lo demás, el pro-
 cedimiento constituyente que el Gobierno impone a la asam-
 blea y que ésta acata debidamente. Sobre el contenido y
 procedimiento directos, por tanto, algunas palabras a con-
 tinuación.

La operación constituyente había de basarse en la
 confección de una "fórmula conciliatoria", capaz de "con-
 truir un Estado en el que todas las fuerzas políticas y
 sociales se desarrollaran en libre juego y en el que la
 opción al Gobierno estuviera abierta por la derecha y por
 la izquierda" (3), en el claro supuesto de que se trataba
 de "todas las fuerzas" expresivas del bloque en el poder
 y no de cualesquiera otras. En consecuencia, la elabora-
 ción del texto constitucional sigue un camino paralelo,
 aunque un tanto retrasado, a la gestación del nuevo siste-
 ma de partidos, que ha de ensayar en el terreno de la
 acción política a las fuerzas sociales protagonistas de
 la Restauración.

UNION EXTRAPARLAMENTARIO Y REAFIRMACION
PARLAMENTARIA.

PARTIDOS Y MOVIMIENTOS COHES.

Además, como se ha dicho en otro lugar, de la -
 escisión entre los seguidores de Sagasta, cuando un grupo
 caracterizado de entre ellos se adhirió inmediatamente --
 enero de 1875-- a la nueva situación política, sin aguardar a la
 decisión oficial del partido. Figuran en este --
 grupo de "constitucionales disidentes" nombres señalados
 como los de Alonso Martínez, Alejandro Goyena, Morano --
 Nieto, Francisco Santa Cruz, Francisco de P. Candau, Ger-
 mán Gamazo, entre otros.

A lo largo del mes de abril, constitucionales de
 Sagasta y constitucionales disidentes establecen contactos
 para una reunificación, sin conseguir más que la ruptura
 definitiva. En esta situación, los "constitucionales disi-
 dentes" toman la iniciativa de convocar una asamblea de --
 ex-parlamentarios constitucionales (9). Esta iniciativa
 es recogida por Cánovas que, de acuerdo con sus prometo-
 res, según la convocatoria a todos los ex-parlamentarios
 que hayan votado ya exprecamente la nueva Constitución, --
 "con objeto de fundar un partido liberal-conservador" (10).

autorizado simultáneamente por el Gobierno el re-
planteamiento de las cuestiones constitucionales y la ac-
tividad de los "partidos legales" (Real Decreto de 18 de
mayo de 1875), la reunión convocada que se celebra el 20
de mayo de 1875 en el Palacio del Senado, servirá a un do-
ble objeto. De una parte, iniciará un procedimiento cons-
tituyente "ad hoc", de otra, podrá las bases del --
partido de la mayoría "liberal-conservadora", alineado co-
mo oposición "legal" a los constitucionales fieles a Co-
rte, que no aceptan asistir a la reunión.

A la desde ahora llamada "misma reunión del Senado"
acudieron más de trescientos ex-diputados y ex-senadores,
adhirándose por escrito otros doscientos y pico. El diver-
so origen político de los mismos encarnaba el sentido --
"conciliador" del apoyo a la Monarquía. Figuraban en la --
reunión, moderados históricos, unionistas que no aceptaron
la revolución de setiembre, unionistas que la aceptaron,
unionistas que formaron parte del partido constitucional
argentino para separarse luego de él y, finalmente, los --
constitucionales disidentes, que constituían de alguna --
forma el elemento que daba a la coalición restauradora de
1875 su vínculo de unión con la coalición revolucionaria
de 1868.

Aunque los conservadores poseían el mayor número de representantes -debido en parte a la abundancia de ex-parligueros del partido por su más prolongada disfrute del poder-, el eje de la mayoría convocada no pasó por ellos, a pesar de la crítica sagastiana a la reunión (12). La dirección correspondió, en efecto, al sector de unionistas -tanto "no revolucionarios" como "ex-revolucionarios"-, -progresivamente agrupados en torno a Cánovas y que, unidos a los constitucionales disidentes, formaban el grupo político director de la coalición.

Así se vio en el transcurso de la misma reunión, en la que se sometió a debate y aprobación una breve proposición firmada por representantes de todos los grupos y forjada en los siguientes términos: "La reunión declara - que el término de las dos guerras civiles que destruyeron el país y la conservación del orden social, dependen esencialmente del afianzamiento de la monarquía de Alfonso XII y del establecimiento de una legalidad común; y que sus individuos se comprometen, por tanto, a contribuir al logro de tan elevados fines" (13). En su defensa invocó -Alonso Martínez, constitucional disidente, la necesidad de hacer "transacciones prudentes y patrióticas". Por su parte, el unionista Alvaros Bagallal señalaba que "la doctrina constante de los hombres conservadores ... (ha de) - tener en cuenta los intereses diversos que aspiran a formar la dirección exclusiva de la sociedad para tratar de

armonizables". Igualmente, podía esperarse para "formar una Constitución aceptable para todos, que sirva de base sólida para afianzar la monarquía conservadora y liberal de Alfonso XIII". De la misma manera, otro senador señalaba la necesidad de "afianzar el orden con la libertad sin tironías" ... formando dos grandes partidos destinados a representar las dos fuerzas impulsivas moderadoras que regulan el ejercicio de la sociedad humana" (14).

Aprobada por unanimidad la proposición presentada, se acordó nombrar una comisión para redactar "las bases que han de servir para establecer la legalidad común". Formaban parte de la comisión treinta nueve ex-parlamentarios, que a su vez designaron a nueve ponentes (15) encargados de llevar al cabo efectivo de la tarea que les había sido encomendada. La "subcomisión de los nueve" -llamada así para distinguirla de la "comisión de Notables" o de "los treinta y nueve"- estaba compuesta por cuatro miembros de origen moderado -Marzaniello, Belda, Cereno, Escobar-, tres unionistas -Bertram, Calderín Collantes, Alviros Aguilari- y tres constitucionales disidentes -Sancho, Martín de Herrera y Alonso Martínez-. Este último ocupaba la presidencia de la subcomisión (16).

El nuevo texto a estas comisiones en los primeros días de junio (17), para exponerles oficialmente su pensamiento sobre la materia. Los trabajos de la ponencia de

los nueve se desarrollan a lo largo de este mismo mes de junio (18), para ser debatidas en Consejo de Ministros el día 26 de junio (19). Sin embargo, la subcomisión tropieza con el escollo de la cuestión religiosa, pendiente todavía de una solución aceptable para todos los miembros de la asamblea. A finales de junio y primeros de julio, tanto la subcomisión de los nueve como la comisión de los treinta y nueve se ocupan particularmente del tema religioso, que será finalmente resuelto en el sentido y de la manera que más adelante examinaremos.

Sesentidos los bases a la comisión plenaria de los treinta y nueve, ésta las discute y aprueba a lo largo del mes de julio de 1975, para dar su consentimiento final al proyecto el 26 del citado mes (30).

En el curso de la elaboración pre-parlamentaria del texto constitucional, son cuestiones suscitadas disonancias en el seno de las fuerzas políticas que componen la mayoría restauradora. A finales de mayo, se plantea el tema de la legislación electoral que deberá ser utilizada para la elección de las nuevas Cortes y, a raíz de ello, se reabre la polémica entre partidarios y adversarios del sufragio universal, que apoyan respectivamente el mantenimiento de la ley electoral revolucionaria de 1970 y el retorno a la legislación consuetudinaria de la monarquía feudal.

Sabemos ya cómo resuelve Cárdenas la cuestión, aceptando "por una sola vez" el sufragio universal que legitimaría el acto de fuerza de diciembre de 1974. Para ello, deja temporalmente la presidencia del Gobierno y aprovecha este hábil entre político para desautorizar a los ministros moderados de su Gabinete que hablan manifestado irreductible oposición al sufragio universal.

Esta oposición moderada en el seno de la mayoría, — tendrá su otro argumento en la segunda cuestión de los ciudadanos. La política constitucional en materia religiosa que paraliza Cárdenas por el mecánico intérprete de la condición de los nuevos no es aceptada por un nutrido grupo de moderados históricos, partidarios de regresar en todo su vigor al texto constitucional de 1945 sobre la unidad religiosa. A principios de agosto (21) un grupo de moderados, dirigido por el vicario Claudio Moyano, decide dar estado a su separación de la mayoría, mediante un manifiesto político. Cuando se convocan las elecciones a finales de 1975, este grupo moderado histórico presentará también candidaturas independientes de las de la mayoría liberal-conservadora.

Las Elecciones de 1876.

La fase parlamentaria del proceso se inicia con el Real Decreto de 14 de octubre de 1873, ordenando la convocatoria del censo con arreglo a la ley electoral de 1870. Las Cortes que han de compararse del proyecto constitucional serán elegidas, pues, por sufragio universal, según lo previsto por Cánovas, a licitud ahora a la organización de los partidos (2).

Abierto el período electoral, dos son los problemas que se debaten entre los miembros de las fuerzas liberal-conservadoras, representadas en la reunión del Senado (mayo de 1875).

El primero de ellos es de sus relaciones con el autoritarismo histórico, que —por las razones ya expuestas— combata presentándose a las elecciones con candidatura y programas diferentes de la mayoría. El segundo corresponde al modo de su organización, que, para algunos, ha de seguir una coalición de tendencias, mientras que para otros ha de constituirse en verdadera fuerza, bajo una sola disciplina. Sin embargo, la lucha no podía venir antes de las elecciones, sino después, una vez conseguida la victoria parlamentaria de la misma coalición que había triunfado políticamente del bando del Ejército. Bajo la línea directiva impuesta por Cánovas, distribuyéndose las funciones y prebendas del poder, la coalición de los primeros

dino, recibiría fundación en la flexible organización de un partido de notables, como era el partido "liberal-conservador" (24). Pero ya antes de las elecciones, un solo programa y una sola candidatura gubernamental pondrán las bases de aquella refundición relativa (25).

Por lo que respecta al partido constitucional de Sagasta, sabemos de su asentamiento a la República, solemnemente manifestado en el acto del Circo de Pisco, el 6 de noviembre de 1875. Aun manteniendo la bandera de la Constitución de 1845 -de ahí su autodenominación de partido "constitucional"-, el partido desechaba la tentación del retraimiento, una vez aseguradas garantías y escaños por el mismo Cánovas y su "ministro electoral" Romero Robledo (26), que provocaron en Sagasta públicas manifestaciones de satisfacción por la actitud del Gobierno (27).

Como se ha dicho ya, la derecha del partido moderno se separó de la dirección canovista. Publica su propia circular electoral (28) y presenta candidaturas independientes en determinados distritos (29).

Los "partidos ilegales" tenían vedado el acceso a las coaliciones, según se declaró taxativamente en la Circular del Ministro de la Gobernación de 21 de diciembre de 1875. Republicanos y carlistas desaparecerán, pues, del mapa electoral español. Los primeros, divididos ahora en

históricos y seguidores radicales de Juan Serrano, tampoco está de acuerdo en cuanto a la intrusión a manifestar frente al régimen. Sin embargo, para los años venideros de entre ellos, el Gobierno manifestará una cierta tolerancia permitiendo la presentación de candidatos de filiación próxima a Castelar, con quien contaba Cánovas para dar salida a los primeros Cortes de la Restauración.

No se tendrá la misma tolerancia para los carlistos, cuya resistencia armada no ha sido del todo dominada en ese primer año de Restauración restaurada. No habrá, pues, candidatos carlistas en la contienda electoral (10).

El Real Decreto de convocatoria de elecciones se publica el 31 de diciembre de 1875 (Decreto del 1º de enero), al cumplirse el primer año de la Restauración. La contienda electoral estuvo totalmente intervenida por la acción del Gobierno sobre la prensa, sobre las autoridades locales nombradas por el mismo Gobierno y sobre los grupos políticos a quienes se autorizaba o impedía, según los casos, la presentación efectiva de candidatos. Esta presión gubernamental y el reintegro obligado o forzoso de los "partidos ilegales" fabricaron en esta ocasión -como en elecciones sucesivas- Parlamentos adecuados a la función que el Gobierno les tenía encomendada (11). Celebradas a finales de enero de 1876, las elecciones dieron vía del 93 por ciento de los votos emitidos a los candidatos gu-

Democráticas. Las abstenciones se elevaron a casi la mitad del censo electoral, siempre según las estimaciones hechas sobre datos oficiales. La composición del Congreso de los Diputados reflejaba la numerosa mayoría de la coalición conservadora, al obtener 133 diputados. La oposición de derecha -los moderados intransigentes- obtenían doce escaños y la oposición de izquierda cuarenta y tres escaños -veintiseis para los constitucionales sagastinos, cuatro para los demócratas y dos para los radicales-, junto a siete independientes (32).

Final reflejo del dominio político imperante, el Congreso de 1868 era esencialmente signo de continuidad con respecto al personal político que en él tenía cabida, puesto que, sobre un total de 191 diputados, 170 de entre ellos habían formado parte de las Cortes en alguna de las legislaturas del período revolucionario. Teniendo en cuenta que ni republicanos ni carlistas estaban realmente representados en esta cámara y sabiendo que unos y otros habían obtenido por sí mismos más de ochenta y más de veinte diputados, respectivamente, podemos deducir que la misma continuidad ministerial de los primeros Gobiernos de la Restauración se daba en los bancos del Congreso de los Diputados (33).

A una asamblea prácticamente unánime quedaba, pues, encomendada la tarea de establecer una Constitución, que corrigiera, sin anularlo totalmente, el orden político si

lado por la Revolución de 1959, a la que buena parte de sus miembros habían contribuido activa o pasivamente.

EL PROCEDIMIENTO CONSTITUCIONAL.

A estas primeras Cortes de la Restauración, presentará el Gobierno un proyecto constitucional el día 27 de marzo de 1976 (34). Cuando ébanse los ante los otros el texto, cuya elaboración propiamente hecha descrito en las páginas anteriores, se ha obtenido ya un acuerdo político sobre la naturaleza del procedimiento constituyente, tras haberse discutido entre los miembros de la mayoría si convenía poner el origen del nuevo texto en la Constitución de 1959 o en el código de 1977.

En efecto, a finales de octubre y primeros de noviembre de 1975 se había replantado el tema del procedimiento constituyente, ante la insistencia de algunos sectores de la mayoría en considerar como vigente -al menos a nivel de ficción legal- la Constitución de 1959, haciendo de las bases elaboradas por la comisión una mera reforma del código fundamental citado. No se conformaron con este punto de vista los constitucionales disidentes, dispuestos por su parte a entender el nuevo proyecto constitucional como reforma, no del texto anterior de 1977, sino del texto revolucionario de 1959, al que debían guardar -al menos formalmente- fidelidad política.

Ya antes de finalizar los trabajos de la comisión constitucional, se había suscitado el problema de elegir un punto de arranque para la presentación del proyecto de código fundamental, anunciándose desde entonces como más probable, por el apoyo que le prestaba Cánovas, la intención de partir de una nueva fórmula, así lo expresaba el órgano ministerial "la Esfera" : "... Parece a algunos que en vez de hacer una Constitución nueva sería preferible reformar una de las anteriormente hechas. A tal efecto se ofrecen desde luego dos caminos distintos : el de modificar en sentido liberal la Constitución de 1845, y el de variar la de 1869 en sentido conservador ... De estas dos encontradas tendencias podrá muy bien resultar que en todo punto inevitable el trabajo de una Constitución nueva... Lo razonable y lo conveniente es formular los principios que son comunes ... buscar las transacciones en las que se tercia en que haya aspiraciones distintas y quitar aquellos puntos que no sean indispensables y acoger de los que no haya conformidad"(35).

Este programa constituyente será, finalmente, el que se impondrá cuando la cuestión se decida a principios de noviembre del mismo año de 1875. Con objeto de resolver la cuestión, convoca Cánovas una reunión informal en la que intervienen los dirigentes de los partidos conciliados, arrancando de los mismos una resolución de compromiso, consistente en ignorar por un igual los textos propo-

dantes de 1845 y 1859, para tener como "original" punto de partida el texto pasado a punto por los "notables". La opinión de Cánovas venía expresada de nuevo en su particular -oficiosa, "La Esfera", al afirmar que "el modo de hacer -aprobar esta obra (el proyecto constitucional) por las Cortes, consistía en asegurarse que no podía ocasionar, sin -ocasión del jefe, un resquebrajamiento entre los partidos con-aliados ... lo que tan pronto se ofreció a exigir a los miembros de la coalición, es que el Código aprobado por las Cortes contenga las transacciones que allí se han impuesto...." (36). Si lo que se pretendía era evitar la discusión de los puntos con -soberanía, soberanía consagrada-, ya tenía Cánovas -como se vio- medio procedimental de conseguirlo.

Finalmente, esta misma doctrina -resultado del pacto de acuerdo de finales de noviembre entre los partidos con-aliados- quedó oficialmente confirmada en el Real Decreto de 11 de diciembre de 1875, convocando las elecciones a Cortes (36 bis), y en el que, una vez más y apelando al Sagrado Pacto de San Ildefonso, consideraban "de hecho abolido -la Constitución de 1845 y completamente anulada la que se había formado unas Cortes en 1869".

Resuelto pues, en fórmula de compromiso las dificultades sobre el planteamiento de la revisión constitucional sobre si el punto de partida de la revisión constitucional iba a ser la Constitución de 1845 o la de 1869,

entendía ahora Cánovas que era necesario sustraer a la —
 discusión parlamentaria los títulos VI, VII y VIII de su
 proyecto, que trataban justamente del estatuto del Reinar
 en y de sus Ministros en la organización constitucional.

Obviamente Cánovas no podía tener que las Cortes re-
 chazar o emendaran substancialmente las disposiciones —
 que fijaban de modo particularmente detallado la natura-
 ra y extensión de las facultades de la Corona y de sus Mi-
 nistros, así como del orden de sucesión al Trono y mino-
 ría de edad del Rey en Regencia. La aprobación del texto
 por ambas cámaras estaba sólidamente garantizada por la —
 mayoría mayoría que el Gobierno no había fabricado.

Lo que movía realmente a Cánovas era la pretensión —
 ideológica de dejar bien sentada el principio doctrinario
 de que las Cortes no eran soberanas ni, por lo mismo, pre-
 plemente constituyentes. Compartida la soberanía entre el
 Rey y las Cortes, no correspondía a éstas deliberar sobre
 la forma que preexistía a la "constitución escrita, en
 virtud de la noción ya apuntada de una "constitución in-
 terna" preexistente: "La forma constitucional defini-
 tivamente establecida en España desde hace tiempo, no ne-
 cesita, no depende, ni puede depender, directa ni indirec-
 tamente, de voto de estas Cortes, sino que estas Cortes —
 dependen en su existencia del uso de su prerrogativa cons-
 titucional, porque el interés de la patria está unido de

tal manera por la historia pasada y por la historia contemporánea a la cuarta de la actual dinastía, el principio hereditario, que no hay, que es imposible que tengamos ya patria sin nuestra dinastía (37).

En virtud, pues, de esta coherencia compartida había que ir a un procedimiento de alteración constitucional - que en nada menguara, al contrario en la forma, el papel de la Corona. Así, podría afirmarse en la fórmula de promulgación que precederá al texto aprobado de la Constitución, la labor conjunta de Rey y Cortes en la forma: "Don Alfonso XII, por la gracia de Dios, Rey constitucional de España; a todos los que las presentes vieren y entendieren se ha: que en unión y de acuerdo con las Cortes del Reino actualmente reunidas, hemos venido en decretar y sancionar la siguiente Constitución..."(38).

La doctrina de la "constitución interna" que justificaba la sumisión al debate parlamentario de la misma cuestión del régimen monárquico había recibido ya su primera formulación oficial en la Exposición del Real Decreto de 11 de diciembre de 1875, convocando las elecciones a Cortes, en la que se razonaba la actitud del Gobierno - en materia constituyente: "... La Constitución interna, sustancial, esencial de España está, a no dudar, contenida y cifrada en el principio monárquico constitucional... La España posee hoy día, aun estando muerta 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 ..."(39).

Por lo mismo, habría que dejar fuera de discusión los atributos esenciales de la monarquía hereditaria (40), ya que "de esa Constitución (interna) no hay con vida sino dos instituciones, el Rey y las Cortes ... (que) bastan a restablecer o crear las demás..." (41). Nótese, sin embargo, como el principio de la intangibilidad de la Monarquía, como institución sustantiva de la "Constitución interna", no resulta para la segunda institución de la misma, a saber, la institución parlamentaria, que sería sometida a corrección y discusión.

Este era el motivo fundamental de Cánovas que, coherente con su doctrina constitucional y con posibilidades para ello, impuso a las Cortes la aceptación de la parte sustancial del nuevo régimen monárquico. Sin embargo, la legislación no estaría exenta de habilidad y delicadeza jurídica. La prensa había publicado el rumor de que Cánovas pedía pedir autorización a las Cortes para promulgar sin debate los títulos en cuestión. La autorización, como es de suponer, se daría por otorgada. No fue éste, con todo, la fórmula finalmente adoptada.

EL COMITÉ CONSTITUCIONAL.

Verían las próximas Cortes, por voz de la comisión dictaminadora nombrada para examinar el proyecto constitucional, leyes que sugerían la conveniencia de no someter a debate y dar por aprobadas globalmente los títulos referentes a la Corona. Por su propia iniciativa, pues, reunieron las Cortes a debatir una parte sustancial del texto que se les sometía (42).

Así se hizo en efecto. La comisión dictaminadora estuvo formada por Alonso Martínez, Alvarez Kapilali, Cepeda, Almagro, Fernández Almona, Castañel y Francisco Silvela. De sus siete miembros, tres — Alonso Martínez, Kapilali y Cepeda — habían sido redactores de las bases inspiradoras del proyecto, en un calidad de miembros de la "subcomisión de los nueve". El mismo presidente de ésta, Alonso Martínez, la sería igualmente de la comisión parlamentaria, que tenía como secretario a Francisco Silvela, y entre otros, llevaban, junto con los ministros del Gobierno, el peso de los debates.

En colaboración con el Gobierno, la Comisión recibió sus trabajos previos, con la presentación al Congreso de dos dictámenes, el día 3 de abril de 1876 (43). El primero de ellos proponía la aprobación sin debate de los títulos VI, VII y VIII del proyecto constitucional, de acuerdo

de con la doctrina constitucional sustentada por el presidente del Consejo y la escuela doctrinaria a que, en aquel momento, acudía. El segundo dictamen consistió en la discusión del Congreso la parte restante del proyecto gubernamental, el que se habían hecho algunas modificaciones.

Los debates se iniciaron el día 3 de abril, con discusiones en pro y en contra del primer dictamen, que dieron lugar a la manifestación de posiciones doctrinales y políticas de base por parte de los oradores participantes. Hubo quien se opuso a Fidel, por la derecha católica, que reclamaba la restauración de la Constitución de 1845, el marqués de Sardenal, radical, y Costelar, que concurrieron como era de rigor al principio de la soberanía nacional, frente a la soberanía doctrinaria. La defensa del dictamen corrió a cargo de los miembros de la comisión, Riquelme, Fernández Jiménez y Alonso Martínez, que afirmó la procedencia jurídico-constitucional del procedimiento adoptado por la comisión dictaminadora. El debate se cerró con una intervención de Cánovas y la declaración de Sagasta explicando el voto favorable de la minoría por el acordado. El dictamen fue aprobado con sólo cuatro votos en contra, pertenecientes a la minoría radical-democrática.

Se pasó entonces a la discusión de la parte restante del proyecto, en una doble fase: discusión sobre la totalidad y presentación de enmiendas al articulado. El de-

Este sobre la totalidad sirvió para ofrecer públicamente la imagen de tres tendencias fundamentales: la partidaria del texto de 1845, la favorable al texto de 1859 y la pro-veladora del nuevo texto de compromiso presentado por Cánovas. De esta forma, se articuló sobre cada cuestión un debate con tres participantes, uno por la mayoría gubernamental, uno por la oposición moderada intransigente y uno por la oposición constitucional-radical, que a menudo se divide en dos tendencias, según su grado de rigor con respecto a la situación imperante.

El debate a la totalidad del proyecto se inicia el 10 de abril (44). Intervienen en contra Ulloa, León y Cagillo y Víctor Balaguer, que abogan por la vigencia del artículo no derogado de 1859. Por la oposición intervienen Almagro y Canón, abordando ya las cuestiones -derechos individuales, cuestión religiosa, composición del Senado, poder judicial- que mayor animación suscitaría cuando se discutiera el articulado.

El 26 de abril se inicia la discusión por artículos. Sólo ofreció dificultades de particular importancia la cuestión religiosa -artículo 11-, que ocupó la atención del Congreso desde el 25 de abril al 12 de mayo, fecha en que fue aprobado definitivamente. El debate sobre el artículo 11 señala el momento álgido de la discusión constitucional, y de él nos ocupamos en lugar aparte.

Aprobado este artículo, sólo unas pocas cuestiones -- provocaron algún interés. Entre ellas hay que incluir los artículos 12 -libertad de enseñanza- y 11 -libertad de -- asociación- en cuanto incluían, respectivamente, los derechos de libertad de enseñanza y de asociación conexos con la cuestión religiosa.

Otro tema que provocó un debate de cierto interés fue el relativo a la organización y composición del Senado. -- La propuesta de la comisión tuvo que ser retirada para -- dar paso a una segunda elaboración por parte de la misma comisión, recogiendo parcialmente las observaciones de -- los diputados, en el sentido de hacer menos reservado el acceso a la Alta Cámara.

Finalmente, la débil situación otorgada en el proyecto al poder judicial fue fuertemente criticada con una alusión más explícita a la inamovilidad de sus representantes, no sin las debidas cautelas (artículo 60).

El 24 de mayo se sometió el proyecto a la votación final, recibiendo 176 votos favorables y 40 adversos, entre los que se contaban la minoría constitucional, los radicales y demócratas y los moderados opuestos al artículo 11.

El camino recorrido en el Senado ofrece los mismos etapas que las apuntadas para el Congreso. El proyecto fue -- enviado a la Alta Cámara el 26 de mayo de 1876 (45). La --

Comisión dictaminadora estaba compuesta por los senadores Rodríguez Vabazonis, conde de Barcar, Aranda, Alejandro Llerena, conde de Casa Valencia, Cirilo Alvarez y Manuel Silvela, correspondiendo a Rodríguez Vabazonis y al conde de Casa-Valencia, la presidencia y secretaría, respectivamente.

El día 10 quedaban formulados los dictámenes para los que había examinado el Congreso. El primer dictamen, entregado a la discusión los artículos referentes a la Corona, nuevamente dio lugar a un debate de fondo sobre posiciones políticas y constitucionales, correspondiendo a los senadores de Hino y Hino la defensa de la constitución de 1869 y a Cancha Castellón la del texto de 1845. Se encargaron de la defensa de la solución adoptada los miembros de la comisión, conde de Casa-Valencia y el ministro de Estado, Calderín Collantes, con una intervención final de Cánovas.

Abierta la discusión por artículos, se llegó sin dificultades hasta el artículo 11, que recogió gran número de enmiendas de inspiración católica, defendidas no sólo por los moderados intransigentes, sino por los prelados que tenían asiento en el Senado. Así, participaron en el mismo los obispos de Salamanca, Avila y Oribuela, tanto en la defensa de enmiendas, como en el debate sobre la totalidad. Se registró, con este motivo, una contundente intervención de Cánovas sobre la cuestión religiosa, de la

que durante cuatro meses se celebraron en la importante oposición notoria no consiguió, naturalmente, imponer su opinión y el artículo fue aprobado el 15 de junio de 1876.

Menos de seis días ocupó el Senado la discusión de lo que restaba del proyecto, que fue aprobado finalmente el 22 de junio, con 139 votos favorables y once en contra.

El día 30 de junio de 1876, don Alfonso XII promulgó "en unión y de acuerdo con las Cortes del Reino" el texto definitivo de la nueva Constitución de la Monarquía, que habría de conseguir el más largo período de vigencia en la historia constitucional de España.

EL TEXTO ORIGINAL DE LA CONSTITUCIÓN DE 1876.

LA CONSTITUCIÓN COMO SUJETO.

Al el procedimiento constituyente "en su conjunto" adoptado nos revela ya la orientación del nuevo Código, el análisis del texto del mismo, así como los documentos públicos que lo acompañaron en las distintas fases de su elaboración (46) pueden señalarnos cuáles son — en la medida de sus creaciones — los elementos más característicos — (47).

Se trata, en primer lugar, de un código constitucio-
nal que obedece a la iniciativa legislativa del Gobierno
y no de unas Cortes constituyentes, que -por las razones
ya expuestas- no cabían en la concepción constitucional
de Cánovas.

De ahí la fundamental importancia extraordinaria
de la Constitución de 1876, que arranca de las bases de
compromiso adoptadas por los representantes de los "parti-
dos conciliados" (48), aprovechando la posibilidad de po-
ner de relieve las disonancias de la república. Más o menos
paralela a la actividad política durante los meses de
agosto y noviembre, el texto de las aprobadas "bases de
la legalidad común" aparecen en la prensa gubernamental a
fines de noviembre del mismo año (49).

Sobre estas bases urdió el propio Cánovas aplicado
a darles articulación y redacción definitiva, mientras
se hallaba -por propia voluntad- fuera del Gobierno. Du-
rante la efímera vida del Gabinete Jovellar (12 de septem-
bre-29 de noviembre de 1875), una de las principales ocu-
paciones de Cánovas será justamente la preparación de la
obra legislativa fundamental del régimen. En esta tarea
le auxiliaron algunos de sus más fatigosos colaboradores (50).

Que la obra de Cánovas estuviera inspirada por "teó-
logos y juristas españoles de la escuela católico-conser-
vadora... Montemayor, doctrinarios franceses, constitucio-

cionismo inglés, tradición constitucional de España" -- (91), no importaba tanto como el propósito transaccional sobre la naturaleza y función de la Constitución en Cádiz, que hemos expuesto en otro lugar.

El Real Decreto de 31 de diciembre de 1807 tiene -- por un hecho incuestionable la no vigencia de precedente constitucional alguno. Impone como dato indudable la existencia de una Constitución interna, de la que la Monarquía y las Cortes son elementos principales e ineludibles. Algunas previsiones apartaba el ya citado Manifiesto de -- los partidos consiliados (92), que subrayaba la justificación transaccional del nuevo texto "para no renovar la -- llega de antiguas discordias, que ojalá sirvan de verdurable escarmiento" (92). Con este objeto quedaba la decisión unánime de "dejar fuera de discusión los atributos esenciales de la monarquía hereditaria", con lo que se -- apuntaba ya a la frustración de un verdadero debate parlamentario. De los demás puntos del proyecto, resultaba el Manifiesto lo referente al Senado con "función principal" de cuerpo intermedio y moderador, oponiéndose así a las -- invasiones del poder real, como a los ímpetus irreflexivos del Congreso. Anuncia que por su misma índole está -- destinada a reflejar en el mecanismo político la opinión popular y un tanto apasionada de las masas populares". --

En consecuencia restringida estaba justificada puesto que las altas categorías que la monopolizaban constituyen algo que "una clase abierta a todo el mundo y que de continuo se renueva ... por virtud del trabajo y del ahorro...." (33).

En cuanto a los derechos individuales, se había optado por la conservación "en su mayor parte, aunque con las indispensables variantes, la redacción del título I de la Constitución de 1857". Aunque tales variantes eran de importancia, los promotores del nuevo texto no se negaban de la opinión de sus adversarios constitucionales, puesto que mientras los primeros admitían "en principio - que hoy derechos individuales que la ley no crea, concretándose a reconocerlos y sancionarlos" (34), los segundos -por boca de Sagasta- habían reconocido la necesidad de una revisión, cuando "hoy la exageración del derecho del individuo, o mejor dicho, el abuso en el ejercicio del derecho del individuo chocó el derecho de la colectividad y produjo la anarquía...." (35).

Señalando luego la génesis laboriosa del artículo - sobre la cuestión religiosa - al que dedicamos otro lugar, el Manifiesto negaba al proyecto la condición de "derecho otorgado" por la Monarquía, que "se ha abstenido de restablecer por sí cualquiera de nuestras Constituciones anteriores...." (36).

"Una opinión pública robusta y vigorosa, que pueda imponerse a todas las parcialidades políticas"...", se decir, aquel partido orgánico de que antes hablamos, está en el origen de las "transacciones patrióticas" que han culminado en las Bases (57). Por lo mismo, si la Constitución no será "carta otorgada" por la Monarquía en sentido jurídico-constitucional estricto, bien podrá subservir el carácter de "carta otorgada por los Reales", cuyo compromiso mutuo fijará las reglas del juego político de todo el país (58).

Para el Gobierno, salvo dos elementos que serán consuetudinos aparte- el proyecto no se separa del "fondo común de la escuela política monárquico-constitucional", que ha inspirado los códigos anteriores y con el resultado de que "en todos los Códigos constitucionales ... son la mayor parte de los artículos idénticos ordinariamente en el fondo y en la forma, y con más frecuencia todavía en el fondo... (59).

Este afán de continuidad guía el deseo del Gobierno de que se recoleto -hasta la supresión- la discusión de los elementos capitales del sistema, considerando que, en general, no "alteran las tradiciones políticas, económicas y administrativas de la Nación española" y los atributos esenciales de la Monarquía, el estatuto del poder ejecutivo, la sucesión de la Corona y la Regencia, la administración de justicia, los ayuntamientos y diputaciones, etc.

Para el Gobierno, sólo dos cuestiones encierran algún novedad y pueden, por tanto, considerarse justificadas de hecho y de derecho: la referente a los derechos individuales y la relativa a la formación y organización del Senado. En cuanto al primer punto, el proyecto aspira a "una síntesis feliz — que armonice el derecho del individuo con el de la sociedad", huyendo de los extremos "individualistas y socialistas". Así "ilustrados en la triste experiencia de muchos revolucionarios", los senadores han encontrado la solución al problema, "reconociendo la existencia de derechos muy reales, que no son sin embargo absolutos, y negando aquí carácter a los derechos políticos, que el Estado, como institución necesaria y permanente, otorga, limita o modifica, según el diverso desarrollo que en cada momento históricamente alcanzan las naciones". Los referidos que el Título correspondiente del proyecto contiene están en esta línea, porque "prevenciones, muy presentes ha tenido el Gobierno... la situación de España y el decaído ensayo que de las libertades absolutas e incondicionales se ha hecho en los distintos tiempos" (60).

En cuanto a la justificación del Senado, cuya organización y composición responde a criterios diversos de los empleados en 1845 y 1869, el Gobierno manifiesta claramente su sentido y la necesidad de volver a la Monarquía constitucional de instituciones similares, dando cabida en ellas a todas las clases sociales, para que,

con el instinto de la propia conservación, defendan de las ideas revolucionarias los intereses permanentes de la sociedad española" guiso la composición de un Senado que no debía ser de elección popular, pero tampoco podía limitarse a la nobleza tradicional, con el fin de integrar en una sola cámara -la de explicar el propio instinto de conservación en fines contrarrevolucionarios a todas las fuerzas sociales dominantes de la situación.

Sobre el texto del Gobierno, se pronunciaron favorablemente la Comisión dictaminadora del Congreso que hizo únicamente algunas variaciones. Junto con dos ligeras modificaciones en los artículos 6 y 12, referentes a la inviolabilidad de domicilio y a la libertad de enseñanza, la Comisión propuso un aumento en el número de senadores, así como alguna variación en cuanto a los requisitos para ser elegible para tal puesto. Fue precisamente este título III del proyecto, relativo al Senado, el que suscitó -junto con la cuestión religiosa- un debate más animado. La oposición constitucional puso de relieve el carácter eminentemente conservador que tendría ordinariamente dicha Cámara si se aceptaba el proyecto en cuanto a su composición y elección. La Comisión se avino a recibir el mencionado título III, pero ser reconsiderado. En la nueva redacción, precisamente aprobada ahora sin debate alguno, se fijaba definitivamente la composición y elección del Senado, señalando que los senadores natos y de designación real no rebasarían nunca el número -ciento ochenta- de senadores electivos (artículo 20).

BREVE ANÁLISIS DEL TEXTO CONSTITUCIONAL DE 1876.

El texto definitivamente aprobado se divide en tres títulos y ochenta y nueve artículos, más un artículo transitorio, precedidos de un breve prefacio con la fórmula de promulgación de corte decimonónico: "Don Alfonso XII, por la gracia de Dios, Rey constitucional de España; a todas las que las presentes vieren y entendieren, sabed: Que en unión y de acuerdo con las Cortes del Reino actualmente reunidas, hemos venido en decretar y sancionar la siguiente Constitución de la Monarquía española".

La redacción literal de buena parte de los artículos recoge textos de las constituciones precedentes, particularmente de las de 1845 y 1869, con inclusión de algunas fórmulas originales, reducidas fundamentalmente a las disposiciones reguladoras de la cuestión religiosa (artículo 11) y del Senado (título III).

El título I —"De los españoles y sus derechos"— recoge fundamentalmente el título correspondiente de la Constitución de 1869, si bien quizá ahora el legislador —de dejar a regulación posterior el ejercicio de las libertades civiles y políticas allí proclamadas, mediante fórmulas tales como "en los casos previstos por la Constitución o las leyes" (artículo 3º, sobre el derecho de "Habeas corpus"), "en los casos previstos por las leyes (artí-

culo 6º, sobre la inviolabilidad de consejeros y artículo 9, sobre libertad de residencia), "con arreglo a las leyes" (artículo 13, libertad de sufragio), etc. De manera general, estableció el artículo 14: "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".

Dejando, pues, para futuras leyes orgánicas la regulación precisa para el ejercicio de los derechos constitucionales, no sólo se evitó -según el propósito reconocido por Cánovas- la manifestación de discrepancias innecesarias, sino que se aseguraba el control gubernativo de aquel ejercicio, puesto que serían las circulares ministeriales las que, en ausencia de normas de rango superior, se ocupen de la materia.

El título II -"De las Cortes"- reproducía los dos artículos del código de 1845, en los que se sentaban, respectivamente, los principios de la potestad legislativa compartida (artículo 16.- "La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey") y de la bicameralidad, según los postulados de la doctrina liberal doctrinaria.

El título III se ocupa del Senado y constituye la parte más original de la Constitución, con respecto a sus

precedentes. En cuanto a su composición, se fijan tres categorías de senadores: senadores por derecho propio, senadores y electores de designación real y senadores elegidos por las corporaciones y mayores contribuyentes (artículo 20). Por el mismo artículo, queda establecido que el número global de senadores por derecho propio y por designación real no podrá superar nunca el número de senadores electivos (ciento ochenta), con lo que se fija para el Senado una composición máxima de trescientos sesenta miembros.

Los senadores por derecho propio pertenecen a la familia real -"los hijos del Rey y del sucesor inmediato de la Corona, que hayan llegado a la mayor edad"-; a la nobleza que acredite un elevado nivel de renta -"los Grandes de España ... que acrediten tener la renta anual de 50.000 pesetas, procedente de bienes propios inmuebles, o de derechos que gocen la misma consideración legal"- y a los expresos dirigentes de la administración, del Ejército y de la Iglesia -"los capitanes generales del Ejército y el almirante de la Armada; el Patriarca de las Indias y los Arzobispos; el Presidente del Consejo de Estado, el del Tribunal Supremo, el del Tribunal de Cuentas del Reino, el del Consejo Supremo de la Guerra y de la Armada, después de dos años de ejercicio"- (artículo 21).

Los senadores por designación real o por elección indirecta de las corporaciones y mayores contribuyentes habrán de pertenecer forzosamente a la alta nobleza — "Grandes de España"—, a las clases propietarias — "los — que con dos años de antelación posean una renta anual de veinte mil pesetas, o paguen cuatro mil por contribuciones directas al Tesoro público, siempre que adquieran — títulos del Reino, hayan sido diputados a Cortes, diputados provinciales o locales en capital de provincia o en pueblos de más de veinte mil almas" — o a las categorías — dirigentes de la política — ex-ministros, ex-diputados y ex-senadores, según determinados requisitos — y de la administración militar, colonial y civil — Tenientes generales y viceministros, Obispos, Embajadores, Consejeros y Registrados, académicos, etc.— (artículo 22).

La edad mínima para ser senador será de treinta y cinco años cumplidos (artículo 23) y su mandato — para los elegibles — será de cinco años (artículo 24).

El título IV se ocupa del Congreso de los Diputados. Composto por un número de diputados, en proporción de uno por cada cincuenta mil habitantes (artículo 27), se deja a la ley electoral el procedimiento de elección. Se establece únicamente que para disfrutar de la condición de — elegible — se requiere ser español, de estado legal, mayor de edad y gozar de todos los derechos civiles" (artí-

culo 23). El requisito de estado reglar, que excluye a los católicos y religiones, figura ya en la Constitución de 1845, pero había sido suprimido por la Constitución liberal católica de 1869.

La "celebración y facultades de las Cortes" quedan determinadas en el Título V de la Constitución. Su convocatoria, suspensión, clausura y disolución corresponde al poder Ejecutivo, encomendado en la Corona (artículo 15). Si la la desaparición o incapacidad real permite la reunión anticipada de las Cortes. Recogiendo los preceptos de la Constitución de 1845, se otorga a las Cámaras la autonomía para redactar su propio reglamento, si bien corresponde al Rey el nombramiento de Presidente y Vicepresidente del Senado (artículo 16). La igualdad de atribuciones de ambas cámaras (artículo 19) no excluye que las leyes de carácter financiero se presenten en primer lugar al Congreso (artículo 42).

El artículo 44 fija la necesidad de sanción real para la efectiva promulgación de las disposiciones parlamentarias, configurando así el derecho de veto. Por su parte, además de la facultad legislativa compartida, pertenece a las Cortes la de recibir el juramento constitucional de los nuevos Monarcas y elegir Regentes o interinos en caso de vacante o minoría de edad (artículo 45, números 1 y 2). Finalmente, corresponde a las Cámaras hacer efectiva la

responsabilidad de los ministros, los cuales serán nombrados por el Congreso y juzgados por el Senado" (artículo 48, número 3). Por consiguiente, se prevé únicamente un procedimiento de "impeachment" o responsabilidad judicial, sin que se haga mención de la responsabilidad parlamentaria ni se configure un procedimiento para la acción de censura o voto de confianza.

Los tres títulos siguientes se ocupan de la institución real y de sus poderes. Son los títulos que el Gobierno impuso a las Cortes sin deliberación, por cuanto se les atribuye la condición de elementos indiscutibles de la "constitución interna" española. El primero de ellos, el título VI, se ocupa "del Rey y sus ministros". Recoge fundamentalmente lo establecido en los artículos correspondientes de la Constitución de 1845, con dos adiciones particularmente significativas. La primera se refiere a la inclusión constitucional del referendo ministerial para las disposiciones reales, de las que responde el ministro correspondiente (artículo 69). La segunda establece que el monarca "tiene el mando supremo del Ejército y Armada, y dispone de las fuerzas de mar y tierra" (artículo 57).

En cuanto a los títulos VII y VIII "De la sucesión a la Corona" y "De la menor edad del Rey, y de la Regencia" son de notable precisión. El cuidado que Cánovas prestó a su redacción puede entenderse fácilmente, si se

tienen en cuenta la historia del conflicto dinástico y — las vicisitudes de la minoría de Isabel II. La provisión consociada fallida, en buena parte, que otra prolongada — minoría y Regencia, la del inmediato sucesor de Alfonso XII, no se preserva a manifiestas constitucionales.

El título IX, menos respetuoso que su correlativo — de la Constitución de 1869, no hablaba ya de un "Poder Judicial" en igualdad de rango con el legislativo y Ejecutivo, sino simplemente "De la Administración de Justicia", que se haría en nombre del Rey (artículo 74). De la Constitución de 1869 se recogía, en cambio, la tradicional aspiración liberal a la unidad de códigos (artículo 73), — que daría lugar años más tarde a la polémica jurídica entre codificadores y "foralistas". Desaparecía la precisa regulación de la inamovilidad judicial, consignada en los artículos 94, 95 y 96 de la Constitución de 1869, para dejar únicamente un afirmación global y remitir su regulación a las prescripciones de "la ley orgánica de los tribunales" (artículo 90).

El título X se ocupa de las Corporaciones locales, recogiendo las líneas generales de lo dispuesto ya en el código de 1845 y en algunos artículos de la de 1869. Los títulos XI — "De las contribuciones" — y XII — "De la fuerza militar" — repiten también, en forma refundida, las disposiciones de las constituciones precedentes.

En cuanto al título XIII -"Del gobierno de las provincias de Ultramar"-, constituye en realidad una autorización al Gobierno para enfrentarse, según su juicio, con los problemas planteados en los territorios coloniales, - mientras se sigue pendiente la solución militar para la isla de Cuba.

A diferencia de la Constitución de 1869, la de 1876 no incluye disposición alguna para regular el procedimiento de su revisión. Mientras aquella señalaba la necesidad de convocar Cortes que tuvieran carácter de constituyentes, el pensamiento dominante en 1876 hace de la ley fundamental un documento lo suficientemente elástico para - que las necesarias modificaciones nacidas de la exigencia política se hagan mediante leyes especiales, mediante la facultad legislativa compartida del Rey y de las Cortes. Y, en efecto, puede decirse que, a pesar de los debates periódicos sobre la necesidad de reformar algunos artículos constitucionales y de la teórica pretensión liberal - de ajustar del código de la Restauración al texto revolucionario de 1869, es un hecho que lo aprobado en 1876 no sufrió a lo largo de su existencia alteración alguna de importancia.

CONCLUSIÓN.

El nuevo artículo de 1876 se apoyaba -según el dictamen de la Comisión del Congreso- sobre el triple y firme fundamento de la tradición, de la libertad y de la convención (41). En realidad, encerraba la experiencia jurico-constitucional de la transición forjada entre las fuerzas promotoras del movimiento restaurador. Estas fuerzas se articulaban en presencia política en base a un sistema de riguroso predominio del poder ejecutivo, enmarcado en la Corona. Al Ejecutivo le correspondía -por acción y reacción- el control de la actividad política, -que unos derechos individuales sujetos a regulación administrativa encasillaba debidamente. La Corona, además, disfrutaba -según la teoría doctrinaria- de una competencia legislativa compartida con las Cortes (artículo 18), pero -en realidad de carácter preeminente, al gozar el Monarca de la posibilidad de vetar los textos aprobados por las Cámaras (artículos 44 y 51), sin una correspondiente contrapartida por parte de éstas.

Supone preveía la Constitución una efectiva realización de la responsabilidad parlamentaria del Ejecutivo, al no pronunciarse expresamente sobre la posibilidad de una acción de censura de las Cortes con respecto a la gestión del Gobierno, al modo establecido en el artículo 53 de la Constitución de 1869. Quedaba taxativamente fijado, en --

caso, la facultad de la Corona para disolver las Cortes (artículo 30), junto con el derecho de la misma a nombrar una parte sustancial de sus miembros, a saber, los senadores de designación real (artículo 29).

La equiparación establecida por Cánovas entre Rey y Cortes, como pieza-clave del edificio político tradicional español y como instituciones permanentes que encarnan aquella soberanía dual fabricada por el liberalismo doctrinario, se traduce prácticamente en un desequilibrio favorable al Ejecutivo. Las fuerzas sociales dominantes abandonan el proyecto de establecer en España un régimen parlamentario, como el dibujado por la Constitución de 1869, - con tendencia presente el carácter primitivo y embrionario de su "parlamentarismo". Lo que preocupaba en 1876 a aquellas fuerzas era la necesidad de "un nuevo Código que afirmara la autoridad del Rey y de su Gobierno responsable" - (62), fundamentalmente y en torno a ellos se condensará - todavía la presencia política de aquéllos. Los dispositivos electorales y parlamentarios servirán de mecanismos - de resonancia o de ratificación para decisiones políticas que nacen de la negociación entre los elementos del bloque en el poder a través de sus respectivas organizaciones políticas.

Y por ello, la tarea urgente es para Cánovas la pugna a punto de un buen sistema de partidos que, encerrando

Los pactos de aquel bloque, se convierten en hábito cuando para la negociación y toma de decisiones.

La Constitución no será, pues, más que la "legalidad común" que aquellos partidos aceptan como regla oficial de sus relaciones públicas y formales, guardando la precaución de completarla con convenciones y prácticas extracostitucionales que, hasta cierto punto, harán del régimen constitucional una ficción (63). Cuando el sistema de partidos inaugurado por Cánovas y sus epígonos agote sus posibilidades frente a las exigencias de la realidad española, perecerá también la Constitución de 1876, ni siquiera en la mente de sus creadores, tuvo nunca caracteres de talidad política.

**LA CONSTITUCION DEL 1876.-
SU GESTACION Y SU CARACTERIZACION GLOBAL.-**

- (1) Discurso parlamentario de 8 de abril de 1869, DCC Constituyentes de 1869, pp. 930.
- (2) *Ibid.*
- (3) o.c., pp. 315.
- (4) Cfr. texto in *Saine de VARANDA*, o.c., pp. 355-356.
- (5) Carta de Cánovas a Fobió, in *PARIS*, o.c., pp. 93.
- (6) *LEMA*, De la Revolución ..., vol. I, pp. 173; vol. II pp. 772-772.
- (7) Vid. *SAINZ DE VARANDA*, o.c., pp. 356.
- (8) *FERNANDEZ ALMAGRO*, Cánovas, pp. 322.
- (10) Cfr. *Diario de Barcelona*, vid. noticias del 10 al 15 de mayo de 1875.
- (9) Cfr. *Diario de Barcelona*, 1 de mayo de 1875.
- (11) Una reseña de "La Iberia", de 22 de mayo de 1875, resume así las fuerzas asistentes o representadas en la reunión:

Moderados	330
Unionistas que no aceptaron la Revolución..	51
Unionistas que la aceptaron y no pertenecieron al partido constitucional sagastino.	43
Fracción Rosero-Elguayan, separado del partido constitucional sagastino en 1873 . . .	16
Unionistas separados del partido constitucional sin adherirse a ningún otro	2

Moderado-unionista-radical-constitu- cionales (K)	6
Fracción Carradi	1
Fen-funcionaristas	22
Constitucionales disidentes	39
Otros (Indefinible, neutro...)	4
TOTAL	74

(12) Vid. "La Iberia", 21 y 22 de mayo de 1875.

(13) Vid. "La Iberia", 21 de mayo de 1875.

(14) Ibid.

(15) Diario de Barcelona, 31 de mayo de 1875.

(16) Vid. Diario de Barcelona 3 de junio de 1875. El papel de Alonso Martínez es muy destacado en todo el proceso. Figura entre los promotores de la reunión del Senado. Es el primer firmante de la proposición allí aprobada. Forma parte de la comisión nominadora de los "treinta y nueve", junto con los marqueses de Corvera, Borsucellana y Cebrera (Heldal), y los señores Martín de Herrera, Candau, conde de Torono, Bugallal y Escobar. Éstos como los otros nombres -comisión promotora y nominadora de la reunión del Senado- figuran en la comisión de los nueve, encargada de redactar los bases constitucionales. Puede afirmarse que se trata en realidad del comité directivo de la coalición conservadora forjada por Cánovas.

Cuando, en las Cortes de 1876, se discute el proyecto constitucional, Borsucellana será presidente del Senado, Torono, Calderón Collantes y Martín de Herrera serán Ministros de Gobierno, y Alvarez Bugallal, Candau y Alonso Martínez formarán parte de la Comisión parlamentaria que, presidida

igualmente por Alonso Martínez, dictaminará sobre el proyecto constitucional y llevará el peso de los debates.

- (17) Vid. Diario de Barcelona, días 3 y 5 de junio de 1875.
- (18) Vid. Diario de Barcelona, días 7, 9, 11, 17, 18, 22 y 23.
- (19) Vid. Diario de Barcelona, 25 junio 1875.
- (20) Vid. Diario de Barcelona, 23 julio 1875.
- (21) Vid. Diario de Barcelona, 23 y 24 de julio y 3 de agosto de 1875.
- (22) Cfr. vid. sobre la Constitución de la Junta del Partido moderado histórico, la Circular de 19 - de diciembre de 1875, la Diario de Barcelona, 22 de diciembre de 1875. Los órganos de prensa serían "La España", continuación de la suspendida "España Católica" y "El Pabellón nacional". Cfr. Diario de Barcelona de 1 y 4 de enero de 1876.
- (23) Para el desarrollo del proceso electoral en 1875-1876, vid. MARTINEZ CARRASCO, O.C., pp. 209-231.
- (24) Diario de Barcelona, 19 y 24 octubre de 1875.
- (25) Vid. Manifiesto Junta Partidos Conciliados, de 9 de enero de 1876, in Diario de Barcelona de 11 de enero de 1876.
- (26) Vid. Circular Junta Partidos Conciliados in -- Diario de Barcelona, 20 y 22 de diciembre de 1875. Vid. Diario de Barcelona 13 diciembre de 1875.
- (27) Vid. Ibid, 22 diciembre de 1875.

- (28) Vid. Diario de Barcelona, 20 y 22 de diciembre de 1875.
- (29) Vid. MARTINEZ CUADRADO, o.c., pp. 220.
- (30) Vid., o.c., pp. 220-221.
- (31) Vid., o.c., pp. 221 y ss. "El absoluto central - gubernamental tras elecciones "desde arriba". -- Vid. también PABLO, o.c., pp. 111-113. Asimismo los debates parlamentarios, Diario de Sesiones de 29.3.1876, con réplica de Cánovas, pp. 209-229.
- (32) Vid. MARTINEZ CUADRADO, o.c., *ibid.*
- (33) SOLDEVILLA, Ferrer, Historia de España, Barcelona, 1957-1959, vol. 8, pp. 143.
- (34) Vid. IBER, nº 28, 27 marzo 1876, apéndice.
- (35) Vid. Diario de Barcelona, de 17 de junio de 1875.
- (36) Vid. Diario de Barcelona, de 2 de noviembre de 1875. Sobre la cuestión del procedimiento constituyente, cfr. asimismo Diario de Barcelona, 26, 28 y 29 de octubre de 1875.
- (36 bis) Vid. Diario de Barcelona 2 enero 1876.
- (37) Cánovas, Discurso parlamentario de 3 de abril de 1876, in Diario de Sesiones, pp. 721-723.
- (38) GARCIA DE VILANOVA, o.c., pp. 159. Subrayado nuestro. Sobre la noción de Constitución "interna" y soberanía compartida en la concepción canovista, vid. MARTINEZ ABADIA, o.c., pp. 314-324. Asimismo ROSELLER, o.c., pp. 100 y ss.

- (39) Vid. texto completo del Real Decreto citado, in --
Diario de Barcelona, 2 de enero de 1875.
- (40) Vid. Manifiesto de la Junta de los Partidos concen-
tados, de 2 de enero de 1875, in Diario de Barce-
lona de 11 de enero de 1875.
- (41) Exposición de motivos del Real Decreto de 11 de di-
ciembre de 1875.
- (42) SANCHEZ, La Reforma constitucional en ... pp. 241--
242.
- (43) Cfr. DICC, núm. 34, 3 abril 1875, apéndice.
- (44) Cfr. DICC, núm. 44, 22 abril 1875. Vid. DICC, núm.
40-46, 19-21 abril de 1875.
- (45) Cfr. DICC, núm. 40, 26 de mayo 1875, apéndice.
- (46) Los tres textos fundamentales son el Manifiesto de
la Junta de los Partidos conciliados, que asume la
responsabilidad de la elaboración de las bases en-
tregadas luego al Gobierno (2 de enero de 1875). -
En segundo lugar, la Exposición de motivos del pro-
yecto del gobierno, (DICC, núm. 28, 27 marzo 1875,
apéndice). Finalmente, el Dictamen de la Comisión
correspondiente del Congreso (DICC, núm. 34, 3 de
abril de 1875, apéndice).
- (47) Sobre la Constitución de 1876, vid. SANCHEZ AGUIRRE,
o.c. pp. 307-319. También SANCHEZ, o.c., pp. 121-132.
- (48) El texto de estas bases apareció primero en el dia-
rio burgués "La Iberia", de 13 de julio de 1875.
El día 17 del mismo mes fueron publicadas por el --
oficial "La Esfera" y reproducidas en el "Diario --
de Barcelona" de 21 de julio de 1875. El texto dis-
tingue con distintos tipos de letra las partes co-

respondientes a las precedentes Constituciones de 1845 y 1869 y los nuevos elementos introducidos para la ocasión.

- (49) Vid. *Diaria de Barcelona*, de 10 de octubre de 1875.
- (50) *PABIE*, en su biografía, o.c., pp. 117, afirma — que así pudo "disponer de tiempo para hacer con reposo un examen comparativo de todas las Constituciones que habían regido hasta la fecha en el mundo y de las obras de derecho público universal dadas a la imprenta". La correlación que pudo establecerse entre los artículos de las constituciones españolas de 1845, 1869 y 1875, indica, que a pesar del extenso extensísimo estudio que se le atribuye, las fuentes básicas de Cánovas no quedaron fuera de la historia constitucional del país. Véase *PABIE*, *ibid.*, que en esta tarea le auxiliaron solamente don Eduardo de Hier, "en su calidad de poliglota", don José Moreno Nieto y don Antonio Rodríguez Villo. A este período de trabajo corresponden, según *PABIE*, además de la constitución, "dieciocho proyectos de ley, que luego presentó a las Cortes, relativos a orden público, reuniones y organización provincial y municipal". *Ibid.*
- (51) *FERNÁNDEZ ALMAGRO*, *Cánovas*, o.c., pp. 323.
- (52) Encargado por Cánovas a Barrenillo, Alonso Magtines y Alejandro Morante, *FERNÁNDEZ ALMAGRO*, — *Cánovas*, pp. 377.
- (53) *Ibid.*
- (54) *Ibid.*

- (55) Discurso de 4 de noviembre de 1876, en el Circo de Frico, de Madrid. In Diario de Barcelona de 12 de noviembre de 1876. Allí mismo: "Lo que importa es que por la incompatibilidad de los derechos de todos se hagan unos derechos, en vez de derechos individuales, derechos inquantables (Klein), como yo los calificué en cierta ocasión ...".
- (56) *Ibid.*
- (57) *Ibid.* vid. las alusiones a la "opinión pública nacional" que "se sobrepone" a las pasiones de "banderín".
- (58) Vid. la discusión sobre el tema de la "carta otorgada", en el debate parlamentario. Diario de Senadores del Senado, 5 de junio de 1876, pp. 516 y ss., especialmente en la intervención del senador constitucional de Alas.
- (59) Exposición de Motivos, DICC, n. 28, 27 de marzo, 1876, apéndice.
- (60) *Ibid.*
- (61) *Ibid.*
- (62) Dictamen de la Comisión del Congreso, in DICC, n. 34, 3 abril de 1876, apéndice. Vid. *DIARIO DEL SENADO*, t. 1, p. 366.
- (63) Vid. *DIARIO DEL SENADO*, t. 1, p. 366 y ss.

II.

II. EL ARTICULO 11 DE LA CONSTITUCION DE 1876 GENESIS, FALSAZONA E INTERPRETACIONES

La política religiosa de los primeros Gobiernos de la Restauración alfonsina buscaron el "locus" real que las fuerzas sociales protagonistas del movimiento conservador reservaban a la Iglesia en el nuevo orden político. Sin embargo, se hacía — preciso definir un "locus" formal del elemento religioso, exigido por la misma Iglesia como garantía última de su situación y reclamado por la concepción liberal del Estado que hacía de la Constitución el origen y fundamento legitimador de la organización política.

En consecuencia, tocaba ahora a las fuerzas políticas predominantes y al Gobierno que las representaba incluir en el nuevo código constitucional el texto que delimitara debidamente la función socio-política del factor religioso. Esta definición serviría de punto de referencia último para justificar el estatuto real que la Iglesia recibía en el nuevo orden de cosas.

De ahí, las precisiones respectivas de las partes interesadas, atentas a conseguir con la declaración constitucional el partido más favorable a sus posiciones. Para la Iglesia, y sus partidarios incondicionales, era necesario obtener una firme garantía pública de su privilegiada situación real como apo-

rato ideológico de excepción. Para quienes deseaban precisamente la terminación de aquella situación privilegiada, se trataba de favorecer una fórmula capaz de fundar la progresiva debilitación del aparato eclesial. Para los actuales protegidos de la situación política, interesando en mantener a la Iglesia en una situación ventajosa, pero controlada, convenía una regulación constitucional flexible, con posibilidad de ambigua interpretación, según se tratara de consolidar las ventajas o aumentar el grado de control.

Así, quedan ya esbozadas tanto la política constitucional del Gobierno en materia religiosa, como la doble oposición a -- que deberá hacer frente. Para entenderlas más enteramente, habrá que atender a los antecedentes constitucionales en la materia. Habrá que estar, luego, a la situación legal vigente en -- 1875, cuando se reabre la cuestión por el Gobierno restaurador, examinando la génesis progresiva de la decisión gubernamental. La plasmación constitucional de esta decisión atravesará sucesivamente una etapa pre-parlamentaria y una etapa parlamentaria, al igual que sucede -- como hease visto ya -- para todo el procedimiento constituyente. El examen de las oposiciones suscitadas -- por la decisión atenderá particularmente a la acción diplomática de la Santa Sede, así como a la opinión de los católicos militantes, fuera y dentro del parlamento. Finalmente, y como colofón, habrá que atender a las interpretaciones posteriores de la fórmula constitucional, así como a sus consecuencias históricas.

LOS PRESIDENTES CONSTITUCIONALES.

A pesar de la agitada historia político-religiosa de la primera mitad del siglo XIX español, las fórmulas constitucionales que abordan el estatuto de la religión en España no se apartan, en general, de la declaración de unidad católica y consiguiente exclusión de otros cultos. En buena parte, puede interpretarse este aparente paradoja como resultado de la existencia de una cobertura ideológica suficientemente eficaz que las clases dominantes españolas experimentan a lo largo de esta época. La religión sigue siendo la única invocación capaz de conjurar la desunión nacional -aún así frágil- o el conflicto social -ya de vez en cuando-, aunque las transformaciones económicas y sociales comportan la progresiva erosión de la autonomía económica e institucional de la misma Iglesia.

Ya en 1812, la lucha por la independencia nacional y el esfuerzo por la revolución antibabulista tienen en la religión un sólido soporte ideológico. Como ya sabemos por la introducción histórica, el texto constitucional de Cádiz, que ha podido ser tachado de "impecablemente confesional en el sentido religioso" (1), decía en su artículo 13: "La religión de la Nación española es y será perpetuamente la Católica, Apostólica y Romana, — única verdadera. La Nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquier otra". Se incluyó, pues, no sólo una taxativa disposición jurídico-constitucional de unidad e intolerancia religiosa, sino incluso una declaración de contigüencia doctrinal a la "única Religión verdadera". Este artículo

fue aprobado por unanimidad, aunque algunos reformadores se
 ditanos sintieron, al hacerlo, "el más profundo dolor" y la
 prudente resignación a no dar una batalla imposible (2).

Cuando, restablecido en 1836 el régimen constitucional,
 se hace patente la necesidad de revisar el código de 1812,
 han de tenerse en cuenta los profundos cambios que la rela-
 ción Iglesia-sociedad política ha experimentado desde los
 tiempos de Cádiz. Deliberante en la oposición absolutista-
 liberalista, desmantelada económica e institucionalmente
 por los Gobiernos liberales, la Iglesia no cuenta ahora con
 aquella adhesión unánime de que gozaba en cierta manera un
 cuarto de siglo atrás.

La inspiración progresista de la Constitución de 1837
 modificará considerablemente el precepto de 1812. El artículo -
 11 del código de 1837 quedó redactado así: "La Nación se -
 obliga a mantener el culto y los ministros de la Religión -
 Católica que profesan los españoles". Resultado de un con-
 promiso, del que fueron artífices principales Argüelles y -
 Olánaga, la disposición encierra dos importantes novedades.
 En primer lugar, la declaración de catolicidad de los espa-
 ñoles tomaba la forma de una declaración de hecho, sin la -
 carga progresista y jurídica del correspondiente precepto
 de 1812. En segundo lugar, se incluía por primera vez la -
 obligación de subvenir económicamente a las necesidades del
 culto y clero, como consecuencia de la desamortización del
 patrimonio eclesiástico. Por el contrario, y en continuidad

con la inspiración de la Constitución de 1812, se rechazaba toda aprobación explícita de pluralismo religioso, ya en régimen de libertad, ya en régimen de simple tolerancia (3). Se prepararon entonces las objeciones de quienes demandaban una declaración expresa de unidad católica, con carácter vinculante, ni las peticiones de quienes solicitaban el reconocimiento de la existencia de otros cultos. El programa de Góttenga según aferrado a la unidad religiosa, como única base sólida de coherencia frente a la disgregación política y social (4).

El reflejo conservador de 1843 tendría su reflejo constitucional en el texto redactado de 1845. La aproximación a la Iglesia que se inicia en este período tiene como objeto principal obtener el reconocimiento diplomático de la Santa Sede y la sanción de las adquisiciones de bienes desamortizados. Como parte importante de su política conciliadora, presentó en su proyecto constitucional una reforma del artículo 11 de la Constitución de 1837, que, sin regresar enteramente a la redacción de 1812, afirmaba de modo más sólido la unidad católica de la Nación, e la vez que recogía la obligación estatal de contribuir a las necesidades económicas de la Iglesia: "La Religión de la Nación española es la Católica, Apostólica, Romana. El Estado se obliga a mantener el culto y sus ministros". Aspiraba a que la Santa Sede (5), y así lo pretendió al negociar con el representante especial en Roma un Convenio o arreglo de las cuestiones por

cientos que, firmado el 27 de abril de 1845, fue finalmente rechazado por el Gobierno de Madrid. En el primer artículo se declaraba que "la Religión Católica Apostólica Romana — continúa siendo la Religión de toda la Nación española, con absoluta exclusión de cualquier otro culto en los dominios de Su Majestad Católica" (6). A este respecto, el Gobierno conservador de Madrid expresó sus reservas, teniendo que la frase de valor enunciativo "podría parecer una obligación contraída por parte del Gobierno español con la Santa Sede y dar margen a graves inconvenientes y a muy expuestas interpretaciones" (7). Esta reserva sobre el alcance de una declaración —para unirse a un pacto de hecho, para otros de valor programático y vinculante— respaldará constantemente — en la discusión del problema de la unidad católica.

Reaprendidas las negociaciones que culminarán en el Concordato de 1851, el objeto principal del contencioso reside en la cuestión ecuménica. Sin embargo, la definición global del estatuto de la religión en España suscitó también algún problema. El texto del artículo 1º del Concordato quedó redactado así: "La Religión Católica, Apostólica, Romana, que con exclusión de cualquiera otro culto continúa siendo la única de la Nación española se conservará siempre en los dominios de S.M. Católica con todos los derechos y prerrogativas de que debe gozar según la ley de Dios y lo dispuesto por los sagrados Cánones". El texto concordado no se apartaba de lo apuntado en la Constitución (8), y el Gobierno salvaba de alguna manera la obligación de la declara-

ción, tanto del artículo 11 de la Constitución de 1845 como del artículo 1.º del Concordato, oponiéndose al cese de la Santa Sede de dar "alguna "fuera dispositiva" a la cláusula en la que se afirmaba la permanencia de la religión católica como la única exclusiva de la nación española" (9). Se contentó no obstante la Santa Sede con la citada formulación que, a su juicio, fundaba suficientemente la facultad eclesiástica para intervenir en materia de educación y cultura, y para tener derecho a la protección económica del Estado.

Sin embargo, la cuestión será radicalmente replantada en las Cortes Constituyentes de 1834-1836, resultado del pronunciamiento de Viedivero. La fuerte mayoría progresista de aquellas Cortes impuso una reforma liberal del código constitucional de 1845 que, en materia religiosa, implicaba la revisión del dogma constitucional de la unidad católica y, por primera vez, la declaración de tolerancia de cultos. El debate en torno a la base 2.ª del proyecto —luego, artículo 14 del texto definitivo— señaló también por vez primera la aparición de una completa gama de posiciones en torno a la cuestión religiosa (10). Aparecieron ya ahora partidarios de la libertad de cultos entre la minoría decedente, en frente con la interpretación conservadora de la unidad religiosa como tradicional constitutivo de la nación española. La discusión del tema ocupó largamente a las Cortes, que manifestaron así la futura división entre partidarios y adve- serios de la unidad religiosa, como fundamento de cohesión

ideología (11). Mientras doctrinas y propósitos se aislaban por sí mismas libertades, los poderes defenían - la conservación de la unidad católica, impediéndose finalmente la solución de compromisos arbitra por los fueros - unilaterales. El artículo 14, aprobado finalmente por 203 votos contra 52, quedó redactado así: "La Nación se obliga a mantener y proteger el culto y los ministros de la religión católica que profesan los españoles. Pero ningún español ni extranjero podrá ser perseguido por sus opiniones o creencias religiosas, mientras no las manifieste por actos públicos contrarios a la religión".

Con esta redacción, la tolerancia práctica quedaba, aunque fuera implícitamente, elevada a la categoría de disposición de rango constitucional. Sólo "los actos públicos contrarios a la religión" constituirían límite -de no fácil - interpretación- a la libertad de conciencia y tolerancia de cultos. La declaración de catolicidad, por otra parte, volvía a la condición de constatación de hecho, que ya había -tenido en la Constitución de 1837, mientras se mantenía la obligación de subvenir a las necesidades económicas de la -Iglesia. Como consecuencia por la introducción de la tolerancia, se incluía la obligación de "proteger" a la religión católica de los españoles.

El orden con que fue abordada la cuestión quedó sin resultado efectivo, puesto que -como es sabido- la Constitución de 1845 no llegó a entrar en vigor. La contrarrevolución de 1856, entre cuyas causas hay que incluir la nueva crisis en las relaciones Iglesia-Estado (12), se apresuró a restablecer la Constitución de 1845, reformada únicamente en sentido liberal mediante el voto adicional de 1856 y la ley de julio de 1857 sobre el Senado. No alcanzaron estas reformas al artículo 11, que devalvó la legalidad constitucional a una confesionalidad única e intolerante.

Cuando se produce la Revolución de Septiembre, la exigencia de revisar el estatuto oficial de la religión católica en España figura entre los primeros postulados de sus promotores. Moderados y, luego, republicanos, hacen de la separación de la Iglesia y del Estado y de la libertad de cultos punto indispensable del programa revolucionario, que es recogido por las proclamas de las Juntas. Cuando se plantea la cuestión en las Cortes Constituyentes de 1893, el Gobierno provisional había ya encaminado su política religiosa en sentido radical. Con todo, la discusión sobre el tema resultó sobremanera ardua en el seno de la Comisión parlamentaria, donde a la propuesta de los conservadores de la Unión liberal de limitar la libertad de cultos a los extranjeros, se oponía la presión republicana en favor de la tajante separación entre los dos poderes. Triunfó finalmente una solución de compromiso, de la que nuevamente fue

principal artífice del sistema de Olazáguiz. Por lo mismo, que quedó concretada en el artículo 21 de la Constitución, se proclamó mediante una cláusula formal indirecta la libertad de cultos, conservando a la vez la obligación de mantener respetuosamente a la Iglesia católica. El texto del artículo citado es el siguiente: "La Nación se obliga a mantener el culto y los ministros de la religión católica. El ejercicio público o privado de cualquier otro culto queda garantido a todos los extranjeros residentes en España, sin más limitaciones que las reglas universales de la moral y del derecho. Si algunas provincias profesaran otra religión que la católica, es aplicable a los mismos todo lo dispuesto en el párrafo anterior" (13).

El debate que las Cortes dedicaron a la cuestión cumplió todos los temas y cuestiones manifestados en la discusión de 1836. Las posiciones en pro de la separación y de la conservación de la unidad católica se enfrentaron en prolongadas y agitados debates políticos, con intervención de todos los grandes oradores del momento. La pública declaración de opinión hecha por algunos diputados republicanos, el famoso discurso de Castelar -"Grande es el Dios del Señor...."- en pro de la libertad de conciencia y las intervenciones unitarias del candidato Montoro le dieron a este problema la misma espectacularidad. Llegada a cuestión de principios, la oposición católica-liberalista se hizo irreductible y no permitió -en puridad doctrinal- soluciones de compromiso.

Tales conclusiones serían, moviéndonos en el ambiguo terreno de la transacción política, suscitadas por un lazo - la oposición de quienes ven ya en la unidad católica, ya en la libertad religiosa, una nota constitutiva de la misma nación española, cuya historia será sometida a ochocientas o setecientas versiones, según el eje interpretativo adoptado.

Están ya definidas, desde este momento, todas las posibles argumentaciones en favor de cada una de las posturas. Las comisiones de opinión, organizadas por católicos y partidarios de la separación no harán más que difundir y explicar una misma panoplia dialéctica, que recucitará en 1875 y 1876, al replantearse la cuestión.

El proyecto de Constitución federal presentado a las Cortes de la República en julio de 1873 decretaba, como colofón del proceso de evolución secularizadora, la separación de la Iglesia y el Estado. La clara intención de la República quedaba, pues, establecida en los artículos 34 a 36 de su código constitucional: "Artículo 34.- El ejercicio de todos los cultos es libre en España. Artículo 35.- Queda separada la Iglesia del Estado. Artículo 36.- Queda prohibida a la Nación o al Estado federal, a los Estados regionales y a los Municipios subvencionar directa ni indirectamente ningún culto". Estos preceptos, de extrema y precisa radicalidad, fueron desarrollados en el proyecto de ley de separación de la Iglesia y el Estado, presentado a las Cortes el 1º de agosto de 1873, del que hemos dado cuenta en otro lugar. Como es conocido, ni la Constitución ni el mencionado proyecto -

de ley pudieran ser examinados por las Cortes, que vieron -
 interrupción sus sesiones a causa de las agitaciones circun-
 stanciales políticas del momento.

LA CREACIÓN DE LA DIVISION GOBIERNAL EN LA
RETA DE MADRID.

EFECTOS DE LA CREACION DE LA DIVISION GOBIERNAL EN LA RETA DE MADRID.

Como ya sabemos, la política religiosa de la Revolu-
 ción de 1808 y la subsiguiente declaración constitucional -
 de libertad de cultos habían llevado a una ruptura de rela-
 ciones entre España y la Santa Sede, que consideraba vulne-
 rados varios artículos del Concordato de 1801 y, entre ellos,
 el artículo 1º, definidor del estatuto primado del catoli-
 cismo en España. En base a esta ruptura se cerró toda posi-
 bilidad al ejercicio del derecho concordatario del Gobierno
 español a nombrar Obispos para las sedes vacantes.

Restaurada la Monarquía alfoncina, cuenta entre las
 primeras preocupaciones del Gobierno español la reanudación
 de relaciones diplomáticas con Roma. A tal fin, se prodigan,
 en los primeros meses de 1875, las medidas "reparadoras" -
 que ya conocemos, junto con la insistencia de los enviados
 españoles en Roma.

Con todo, el Gobierno monárquico se abstenía de declarar expresamente el restablecimiento de la unidad católica y de la intolerancia religiosa. Esta negativa de Cánovas había ocasionado ya, en el momento de la formación del Ministerio-Argandoña, la renuncia de los "moderados históricos" que deseaban la inmediata proclamación de la Constitución unitaria de 1845 (14). Esta firme actitud de Cánovas es coherente con la línea adoptada en la gestión del movimiento conservador que comenzó en la Restauración. Al hacerse cargo de la dirección del movimiento, recoge el político ya luego la bandera de la religión como parte integrante de su programa, pero se guarda de toda declaración de intolerancia religiosa, en aras del compromiso con los elementos de 1868 que se adhieren a la operación restauradora. Es en 1871, al establecer contactos entre alfonsinos canovistas y los viejos moderados, dejó claro Cánovas su pensamiento: "Conocen ustedes, pues muchas veces hablémos de ello, mi pensamiento acerca de la llamada cuestión religiosa. Digo y repito que la base fundamental del nuevo régimen será admitir religión del Estado la católica, pero disponiendo al mismo tiempo una amplia tolerancia; es esta concesión que debe hacerse al indiferentismo religioso nacional (en España no hay más que católicos e indiferentes), necesaria para que vivamos la vida moderna" (15). Igualmente, la declaración de Sandhurst había eludido todo compromiso en este terreno, al bien dejar clara la importancia del tema reli-

gioso en la consideración de un Príncipe que se autodeclaraba, a la vez, "católico y liberal", haciendo compatible lo que solenas declaraciones romanas habían declarado incompatible.

La política del Ministerio-Vegencia seguirá en sus primeros meses una indefinición de principios y una precisa orientación práctica. Indefinición de principios, porque — con excepción de los eclesiásticos militantes (16) — no se pronuncia sobre el tema de la unidad religiosa. Orientación precisa en lo práctico, porque se entrega a una activa labor de reparación de la situación eclesial, que no da lugar de encontrar sus antecedentes en la jerarquía local y en la sede romana, según nos revela la correspondencia vaticana.

Al igual que en otras materias reguladas ahora de manera provisional, el Gobierno expresa en dicho formal de dejar el arreglo definitivo de la cuestión religiosa al criterio de las futuras Cortes, sin cuya participación ningún acuerdo sucesivo de la ordenación política española puede quedar definitivamente asentado. Mientras tanto, siguen actuando al amparo de la nueva expresamente derogada Constitución de 1869 grupos católicos, que disponen de sus centros y publicaciones confesionales. La tutela que ejercen sobre los mismos los representantes diplomáticos de las potencias extranjeras — Gran Bretaña, Alemania — no es ajena a la benevolencia por intereses católicos de Ginebra, deseoso de mostrarle a la faz de Europa como dirigente de un sistema liberal (17).

Aunque formalmente dejado a la libre decisión de unas futuras Cortes, no podía descuidar Cánovas el tratamiento de una cuestión que presentaba, no sólo particulares incidencias en el terreno de las relaciones exteriores, sino -- graves repercusiones en el seno de la coalición conservadora que había hecho posible la Restauración.

Justamente la ambigüedad manifestada por Cánovas sobre este punto, respondía a la conciencia de que se trataba de tema conflictivo, sobre el que habrían de enfrentarse los diversos elementos de la nueva mayoría gubernamental, consecuencia a la vez por representantes del moderantismo tradicional de signo confesional y por elementos provenientes de un liberalismo conservador, que hacían de su postura en materia ideológica una de sus notas diferenciadoras. De ahí la necesidad de preparar cuidadosamente una fórmula aceptable para unos y otros. Esta laboriosa gestación provocó, a pesar de todo, el único conflicto grave en el seno de la coalición, desencadenado en la escisión que, sobre la base del tema religioso, dio lugar a un grupo moderado independiente.

Examinaremos, pues, a continuación el proceso pre-parlamentario, primero, y parlamentario, después, que desembocó en la aprobación del artículo 11 de la Constitución de 1876, regulador de la cuestión religiosa. El peculiar procedimiento consultivo establecido en la reunión del Consejo de mayo de 1875, cuyos lineamientos generales hemos trazado en las páginas anteriores, encontró en la cuestión religiosa -- su principal escollo.

LA ELABORACION DE LA BASE 11ª POR LAS COMISIONES

CONSTITUCIONALES.

Consciente de la dificultad entrañada por el tema, - la ponencia o "comisión de los nueve", encargada de preparar las bases de legalidad común, dejó para último punto de sus deliberaciones lo referente a la cuestión religiosa. A finales de junio (13), la comisión había finalizado sus trabajos, iniciando el 28 de este mismo mes el examen del tema.

Era de esperar que la composición tripartita de la ponencia hallara en la cuestión su piedra de escándalo. Dos de sus miembros se dedicaron por el restablecimiento de la unidad católica, mientras otros miembros de la subcomisión defendían el statu quo librecultista. Un constitucional disidente propuso finalmente la fórmula que fue aprobada el día 2 de julio de 1875, con el voto en contra del marqués de Cervera (19).

El acuerdo de la subcomisión no se consiguió sin la intervención del Gobierno, deseoso de formar el compromiso entre los representantes de su mayoría y de evitar el pánico de los rumores sobre una posible crisis ministerial por razón de las diferencias en materia religiosa (20).

El texto de la base 11ª, propuesta por la subcomisión a la comisión de los nueve y nueve, era el siguiente:

"La Nación se obliga a mantener el culto y los ministros — de la religión católica, que es la del Estado. Nadie será — molestado en el territorio español por sus opiniones reli— giosas, ni por el ejercicio de su respectivo culto, salvo — el respeto debido a la moral cristiana. No ser permitirán, — sin embargo, otras ceremonias ni manifestaciones públicas — que las de la religión del Estado".

Comprendiendo, pues, una afirmación de confesionalidad — del Estado, que se obligaba al momento económico del culto y clero, junto con una declaración de tolerancia religiosa para los actos privados de los cultos católicos, limitados por "la moral cristiana". Apartándose de toda tendencia li— breculista, la fórmula se situaba en un punto medio entre el artículo 11 de la Constitución moderada de 1845 y el ar— tículo 14 de la nombrada Constitución de 1856, que preveía — también — junto con una fórmula menos energética de confesionalidad — una tolerancia de cultos de interpretación un tanto más amplia (21).

Finalizadas las tareas de la subcomisión, el debate — sobre la cuestión religiosa se trasladó al seno de la Comi— sión de los treinta y nueve, que se reunió el día 12 de ju— lio para examinar los trabajos de la citada subcomisión. En consecuencia, crece la oposición de la derecha moderada en — base al tema religioso. Se registra una reunión de elementos moderados (22) y circulan rumores sobre una posible división

cia de la mayoría, además de los ya mencionados sobre una posible crisis de Gabinete por dimisión de los ministros acordados Orozco, Castro y Cárdenas (23). Cárdenas, por su parte, se reúne con la subcomisión de los nueve y se entrevista con Castro, para conjurar probablemente la oposición que ha de manifestarse en la reunión de los treinta y nueve (24).

Tras una primera reunión informativa celebrada el día 12 de Julio, tóma lugar una segunda sesión el día 16 del mismo mes, dedicada a examinar el voto particular que el marqués de Corvera, como miembro de la ponencia de los nueve, formula en relación a la base 11ª del proyecto, proponiendo la sustitución de la misma por el artículo 11 de la Constitución de 1845.

En favor del voto particular hablaron en su favor, el marqués de Corvera, y los señores Casanueva y Carrascolino. Por la fórmula de la ponencia, intervinieron Martín de Herrera y Sanjaou. Puesta a votación, la proposición no es rechazada con ocho votos a favor y veintidós en contra (25). Una nueva enmienda en sentido contrario fue presentada por el miembro de la Comisión, Lorenzo Sanjaou, cuyo texto comprendía, junto a la declaración de unidad confesional de la Constitución de 1845, una proclama de tolerancia religiosa para los extranjeros únicamente. La enmienda fue rechazada por tres votos a favor y veintidós en contra (26).

En el mismo sentido, fue presentada otra enmienda por los señores Aguirre de Tejada y La Torre, impulsada por los señores Sagallal y Silveira, fue rechazada con cuatro votos a favor y veintidós en contra (27).

La fórmula de estas enmiendas había sido previamente presentada por sus autores al Sumo pontificio, con el fin de obtener la opinión de Roma. La respuesta de la Secretaría de Estado fue que en ellas quedaba establecido el ejercicio, aunque privado, de los cultos disidentes, "il che è il terreno della tolleranza di fatto". Podía deducirse de este comentario una implícita desaprobación de los textos, — aunque evitando pronunciarse taxativamente sobre los mismos (28).

Todavía presentó otra enmienda de carácter unitario el moderado Casanueva, debatida esta vez por Alonso Martínez y Mena y Ferrillo. Puesta finalmente a votación el 22 de julio, el texto de la base 116 fue aprobado con veintitrés votos a favor y ocho en contra. Los votos adversos correspondían de nuevo a los moderados irreductibles: Argués de Corvera, Serranollano, Mayans, Morán, San, Casanueva, Argués de Pidal y conde Guendacain. Se abstuviéron Dominguez, Aguirre de Tejada y La Torre (29).

Ya aprobado el texto, apoyó Casanueva una proposición incidental solicitando que, antes de transferir al Gobierno la base religiosa, se solicitara la opinión de todos los —

mismos concurrentes a la reunión del Senado, de 20 de mayo pasado. Este intento de replantear el problema ante una mayoría moderada, probablemente más favorable a una solución unitaria, fue rechazada como inoportuna por Hidalgo, retirando el acta y anunciando que la reproduciría al concluir las sesiones de la comisión de los treinta y nueve -- (30).

Derrotada la postura intransigente con la aprobación del texto de la comisión, la oposición moderada optó por el retraimiento. Tras una reunión celebrada el día 23 de julio (31), los moderados intransigentes no volvieron ya -- con la excepción del presidente don Alejandro Man- a la reunión del día 24. Por su parte, el Gobierno había suspendido a los dos periódicos que habían llevado con mayor calor la campaña en pro de la unidad católica, "El Siglo Futuro" y "La España Católica" (32). En este clima, la minoría moderada publicó, con fecha 3 de agosto de 1875, una declaración en la que se pone su parecer sobre el tema, en la que explican su decisión al considerar que "... n- de.... justifica hoy la introducción del principio libre-católico en España...". Por lo cual, no pueden aceptar "como obra de legalidad común un proyecto en el que este principio aparece como uno de sus -- bases esenciales y de sus más capitales reformas" (33). La próxima fase de la batalla contra la relación gubernamental se daría ya en la campaña electoral y en las Cortes reunidas de los senales de 1876, e la que los moderados consideraron -- como antecor- con candidaturas propias.